



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Konsekvensutredning ved åpning av havområder til mineralvirksomhet

Hvilke miljørettslige krav gjelder?

Nils Christian Gjerde Engstad

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2024

Innholdsfortegnelse

1	Innledning havbunnsmineralloven	1
1.1	Tema og aktualitet	1
1.2	Hva er en konsekvensutredning?	4
1.3	Problemstilling og oppbygning av avhandlingen	5
1.4	Rettskilder og metode	8
2	Havbunnsmineralloven.....	11
2.1	Innledning	11
2.2	Lovens formål og forsvarlighetskrav	12
2.2.1	Lovens formål	12
2.2.2	Forsvarlighetskravet	13
2.3	Havbunnsminerallovens virkeområde	14
2.4	Tillatelsessystemet	14
2.4.1	Åpningsstadiet	15
2.4.2	Undersøkellesstadiet	17
2.4.3	Utvinningsstadiet	18
2.4.4	Avslutningsstadiet	19
3	Norsk miljørett og overordnede miljøprinsipper	19
3.1	Innledning	19
3.2	Grunnloven § 112	19
3.3	Naturmangfoldloven	24
3.3.1	Kunnskapsprinsippet	26
3.3.2	Føre-var-prinsippet	27
3.3.3	Prinsipp om samlet belastning	29
4	Internasjonal miljørett	29
4.1	Innledning	29
4.2	Havrettskonvensjonen	31

4.3	Konvensjon om biologisk mangfold.....	34
4.4	Espoo-konvensjonen.....	35
4.5	Århuskonvensjonen	37
4.6	OSPAR-konvensjonen.....	37
4.7	Norge og EU/EØS	38
4.7.1	Innledning.....	38
4.7.2	Krav til konsekvensutredninger etter EU- og EØS-retten.....	39
5	Oppsummering av funn	41
6	Konsekvensutredning av 27. oktober 2022	45
6.1.1	Innledning.....	45
6.1.2	Konsekvensutredningen	45
6.1.3	Vurdering av konsekvensutredningen.....	47
6.2	Betraktninger knyttet til åpningen av området i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet.....	51
7	Avslutning og rettspolitiske vurderinger.....	52
7.1	Innledning.....	52
7.2	Vurdering om kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 tilstrekkelig ivaretar miljøhensyn.....	53
7.2.1	Videre vurdering og forslag til utbedringer i havbunnsmineralloven § 2-2.....	54
	Referanseliste	56
	Norske rettskilder	56
	Lover	56
	Litteratur.....	56
	Artikler og avhandlinger	57
	Rettspraksis	58
	Forarbeider og andre offentlige dokumenter.....	58
	Forskrifter.....	58
	Saksdokumenter og Høringsinnspill	59

Internasjonale rettskilder	60
Konvensjoner og andre folkerettslige avtaler.....	60
Direktiver og protokoller.....	61
Internasjonal rettspraksis	61
Erklæringer og rapporter	61
Andre kilder.....	62

1 Innledning havbunnsmineralloven

1.1 Tema og aktualitet

Norge åpnet formelt et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet på havbunnen 12. april 2024.¹ Temaet for denne masteravhandlingen er kravene til konsekvensutredninger som gjelder ved åpning for slik mineralvirksomhet. Utgangspunktet for avhandlingens analyse er havbunnsmineralloven § 2-2, som stiller krav om en konsekvensutredning for at et område skal kunne åpnes for mineralvirksomhet.² Hovedformålet med avhandlingen er å undersøke og analysere hvilke krav nasjonal og internasjonal rett stiller til konsekvensutredning av mulige miljøvirkninger som følger av mineralvirksomhet på havbunnen, og vurdere hvilken betydning de får for kravet til konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven § 2-2.

Mineraler er naturlig forekommende grunnstoffer og kjemiske forbindelser som har særegne fysiske egenskaper.³ På havbunnen finnes det et mangfold av mineralforekomster, og på norsk kontinentalsokkel er det påvist sulfider og manganskorper.⁴ På bakgrunn av et stadig mer komplekst og ressursintensivt samfunn, har det oppstått et økt behov for mineraler i verden. Samtidig som samfunnet er mer komplekst og ressursintensivt, foreligger det et ønske om å få gjennomført et grønt skifte, hvor forurensende olje og gass ønskes utfaset som energikilder. Dette bidrar også til et økt behov for mineraler, som er essensielle komponenter i teknologi som brukes til utvinning og lagring av fornybar energi.⁵

Utvinning av mineraler er i dag sterkt geografisk konsentrert i et fåtall land og selskaper, noe som potensielt kan være et hinder for fremtidig tilgang til mineralene.⁶ På bakgrunn av det økte behovet for mineraler, utfasing av olje- og gassvirksomhet, samt den geografiske

¹ Regjeringen (2024)

² Lov 22.03.2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

³ Prop. 106 L (2017-2018) Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) s. 7

⁴ OED (2022) s. 33

⁵ Norges geologiske undersøkelse (2024) s. 6

⁶ Meld. St. 25 (2022-2023) Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane s. 5

konsentrasjonen av mineralutvinningen, er det av geopolitisk og økonomisk interesse for Norge å bidra til produksjonen av viktige mineraler.

Norge har ikke bare blitt velsignet med olje, gass og fisk, men det har også blitt gjort funn av et rikt mangfold av mineralressurser på norsk kontinentalsokkel. Olje- og energidepartementet har siden 2011, blant annet i samarbeid med Universitetet i Bergen, gjennomført datainnsamling og undersøkelser i dypvannsområder i Norskehavet.⁷ Ved undersøkelsene har det blant annet blitt funnet sjeldne jordarter, sink, kobber, gull, sølv, kobolt, med videre.⁸ Det foreligger usikkerhet rundt kvantumet av mineraler som kan utvinnes på norsk kontinentalsokkel, men olje- og energidepartementet estimerer at forventet verdi av de samlede ressursene utgjør en verdi på flere tusen milliarder kroner.⁹ Det er dermed klart at Norge har en økonomisk interesse i å benytte seg av disse ressursene. Dette er bakgrunnen for at Kongen i statsråd 12. april 2024 besluttet å åpne et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet.¹⁰ At området er åpnet betyr at aktører kan gis tillatelser til å kartlegge og lete etter mineraler i Norskehavet og Grønlandshavet.¹¹

Åpningen for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel har møtt mye kritikk, både i forkant av åpningen og i etterkant av åpningen, både nasjonalt og internasjonalt.¹² Kritikken knytter seg særlig til potensielle miljøpåvirkninger i et område hvor det foreligger store kunnskapsmangler om miljø og biologiske mangfold.¹³ Miljøorganisasjonen Verdens naturfond (WWF) har varslet at de vil saksøke den norske stat, da de mener åpningen er rettsstridig, fordi beslutningen er tatt på et for svakt og utilstrekkelig grunnlag.¹⁴ Slik WWF vurderer det tilfredsstillende ikke konsekvensutredningen som ble gjort i forkant av åpningsbeslutningen minstekravene som følger av havbunnsmineralloven § 2-2.

⁷ Oljedirektoratet (2023) s. 15

⁸ Oljedirektoratet (2023) s. 1

⁹ Oljedirektoratet (2023) s. 1-3, Summen er grovt utledet ved å multiplisere forventet mineralforekomst med dens markedsverdi

¹⁰ Regjeringen (2024)

¹¹ Havbunnsmineralloven § 2-3 første ledd, jf. § 2-1 første ledd

¹² Over en halv million mennesker har skrevet under på en underskriftskampanje om å stoppe havbunnsmineralutvinning, se Avaaz (2024)

¹³ Se blant annet Miljødirektoratet (2021) og Miljødirektoratet (2023)

¹⁴ NRK (2024)

Verdens hav er hjem for utallige marine arter og miljø, og dyphavet rommer den største biodiversiteten, samtidig som det er det minst utforskede området på jorden.¹⁵ Dette innebærer at mineralvirksomhet på dyphavet potensielt kan medføre ukjente, alvorlige og muligens irreversible konsekvenser for miljø og biologisk mangfold.

Ved utvinning av mineraler på havbunnen brukes det enten vertikale eller horisontale utvinningsmetoder som anvender skjære- og sugeteknologier til å løse, samle og transportere mineralene.¹⁶ Ved vertikal utvinning vil det borres hull i havbunnen, og det utvinnede materialet vil samles opp og transporteres til en lagringsinnretning. Ved horisontal utvinning vil havbunnen brytes opp lagvis, og materialet vil samles opp og transporteres til en lagringsinnretning.

Både horisontale og vertikale utvinningsmetoder kan føre til alvorlige konsekvenser for miljø og biologisk mangfold i områder med mineralvirksomhet. Konsekvenser kan blant annet være direkte fysisk påvirkning, slik som at maskiner direkte tar livet av organismer eller at organismene ikke tåler å bli forflyttet.¹⁷ Mineralvirksomheten kan også medføre betydelig oppvirvling og spredning av partikler og giftige stoffer, noe som kan føre til matmangel, redusert lyssignaler, redusert oppdrift til plankton og fiskeegg, forstyrrelse av unnvikelsesatferd og eventuelt forgiftning av organismene.¹⁸ De potensielle konsekvensene underbygger hvilken viktig rolle konsekvensutredninger spiller, før virksomheten igangsettes.

Det er en politisk målsetning for Norge at mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel skal skje på en bærekraftig måte som hensyntar miljø og biologisk mangfold.¹⁹ Spørsmål om mineralvirksomhet skal iverksettes og på hvilken måte, beror derfor på en avveining av motstridende hensyn, hvor norsk økonomi, økt sysselsetting og reduksjon av olje- og gassvirksomhet står på den ene siden, og hensynet til miljø og biologisk mangfold står på den andre siden.

¹⁵ UiB – Senter for dyphavsforskning (2022)

¹⁶ OED (2022) s. 50

¹⁷ OED (2022) s. 94

¹⁸ OED (2022) s. 97-100

¹⁹ Meld. St. 25 (2022-2023) s. 6

Konsekvensutredninger er et sentralt virkemiddel for å sikre at beslutninger om mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel tas på et grundig og informert beslutningsgrunnlag, og dermed også for å sikre at miljøhensyn blir tilstrekkelig ivaretatt. Det er derfor viktig å undersøke om kravene som stilles til konsekvensutredninger er egnet til å sikre at beslutningstakerne har god nok kunnskap både om miljøet og naturverdiene på havbunnen, samt de miljømessige virkninger, før slik virksomhet igangsettes.

1.2 Hva er en konsekvensutredning?

Kravet om konsekvensutredninger er et særskilt krav som stilles til utredning som ledd i saksbehandlingen av visse type saker, herunder ved mineralvirksomhet på havbunnen.²⁰ En konsekvensutredning er en vurdering og beskrivelse av blant annet miljømessige og samfunnsmessige påvirkninger en plan eller et tiltak vil medføre. Kravet om konsekvensutredninger har vokst fram i folkeretten, og fikk tilslutning i prinsipp 17 i Rio-erklæringen i 1992.²¹ Kravet har senere blitt akseptert som en del av folkerettslig sedvanerett.²² Statene har også blitt enige om krav til konsekvensutredninger i flere internasjonale konvensjoner, blant annet gjennom havrettskonvensjonen og konvensjon om biologisk mangfold, samt i EU/EØS-retten gjennom direktiver.²³

I Norge ble kravet om konsekvensutredninger grunnlovfestet gjennom Grunnloven § 112 andre ledd i 1992, som fastslår at borgerne har rett til kunnskap om hvordan det står til med naturmiljøet, og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen.²⁴ I norsk rett er det også krav om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven og i sektorlovgivning.²⁵ I tillegg til havbunnsmineralloven, som er hovedtemaet for avhandlingen, stilles det også krav

²⁰ Bugge (2022) s. 196

²¹ Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992 og Bugge (2022) s. 195

²² Se blant annet Argentina v. Uruguay (2010) avsnitt 204

²³ United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 1982 (havrettskonvensjonen), United Nations Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro 1992 (konvensjon om biologisk mangfold) og Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 1992 (EØS-avtalen)

²⁴ Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

²⁵ Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) og Bugge (2022) s. 195

til konsekvensutredninger både etter petroleumsløven og havenergiløven.²⁶ Det er også utarbeidet forskrifter som stiller krav til konsekvensutredninger, herunder konsekvensutredningsforskriften.²⁷

I en konsekvensutredning er det miljø og samfunn som skal utredes.²⁸ Utredninger av mulige miljøpåvirkninger er avgjørende for å beskytte miljø og bevare biologisk mangfold. Formålet med konsekvensutredninger er hovedsakelig å gi beslutningstakere nødvendig og relevant informasjon om potensielle konsekvenser en plan eller et tiltak kan medføre. På denne måten vil beslutningstakere kunne ta en beslutning på et godt og informert grunnlag, slik at miljøhensyn i tilstrekkelig grad kan ivaretas.²⁹

Informasjonen som fremskaffes gjennom konsekvensutredninger er ikke nødvendigvis utslagsgivende for avgjørelsen om en plan eller et tiltak skal iverksettes. Det er like fullt, som fremhevet av Backer, nær sammenheng mellom den informasjonen som fremskaffes gjennom konsekvensutredningen og avgjørelsens innhold, ved at dette vil utgjøre relevante og pliktige opplysninger og hensyn for forvaltningen når beslutningene tas.³⁰ Krav til konsekvensutredning er derfor prosessuelle krav som får betydning for oppfyllelsen av materielle plikter til å bevare miljøet og det biologiske mangfoldet som følger både av internasjonal og nasjonal rett. Konsekvensutredninger bidrar også til å engasjere andre interesserte parter, da konsekvensutredningene sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.³¹ Interesserte vil da få muligheten til å uttale seg. Dette fremmer åpenhet, inkludering og deltakelse i beslutningsprosessen.

1.3 Problemstilling og oppbygning av avhandlingen

Kongen i statsråd besluttet 12. april 2024 å åpne et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet.³² Åpningsvedtaket er en forutsetning for at aktører kan gis tillatelse til

²⁶ Lov 29.11.1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven) § 3-1 første ledd og Lov 04.06.2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergiløven) § 2-2 andre ledd

²⁷ Forskrift 21.06.2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften)

²⁸ Konsekvensutredningsforskriften § 21

²⁹ Se formålsbestemmelsen i konsekvensutredningsforskriften § 1

³⁰ Backer (2012) s. 145

³¹ Se blant annet konsekvensutredningsforskriften § 25 og havbunnsmineralloven § 2-1 tredje ledd

³² Regjeringen (2024)

å kartlegge og lete etter mineraler i Norskehavet og Grønlandshavet.³³ Samtidig som det åpnes for mineralvirksomhet, stilles det både politiske og rettslige krav om ansvarlig og bærekraftig mineralvirksomhet. Miljøhensyn og bærekraftige prinsipper står sentralt i norsk ressursutvinningspolitikk, og myndighetene har innført reguleringer og retningslinjer for å sikre at ressurser skal utvinnes på en måte som ivaretar blant annet økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn.³⁴

Åpningsvedtaket bygger på konsekvensutredningen og på en interesseavveining, hvor blant annet hensynet til miljø, samfunn og næring ble vurdert opp mot hverandre.³⁵ At statens interesseavveining resulterte i åpning av området, innebærer at åpningsvedtaket også vil gi føringer for fremtidige beslutninger om tildeling av undersøkelses- og utvinningstillatelser.

Som det vil bli redegjort for i kapittel 2, stiller ikke havbunnsmineralloven de samme kravene til overordnede og helhetlige konsekvensutredninger etter at et område er åpnet for mineralvirksomhet. Åpningsvedtaket og konsekvensutredningen som foretas på åpningsstadiet er dermed av sentral betydning for at mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen skal skje på en måte som ikke fører til skade på miljøet, og slik at Norge oppfyller sine forpliktelser etter folkeretten til å bevare miljøet og det biologiske mangfoldet.

Målet med denne avhandlingen er å undersøke hvilke rettslige forpliktelser og krav som gjelder for å utrede hvilke konsekvenser mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen kan ha for miljøet på åpningsstadiet. Avhandlingen vil redegjøre både for nasjonale og internasjonale krav som stilles til konsekvensutredninger. Gjennom en systematisk fremstilling og en grundig analyse, søker avhandlingen også å bidra til en bedre forståelse av sammenhengene mellom mineralvirksomhet, miljøvern og juridiske reguleringer på norsk kontinentalsokkel.

I kapittel 2 vil jeg gi en oversikt over havbunnsminerallovens sentrale bestemmelser og formål, med særlig vekt på bestemmelser som regulerer konsekvensutredninger. Jeg vil også redegjøre for havbunnsminerallovens stadier: åpningsstadiet, undersøkelsesstadiet, utvinningsstadiet og avslutningsstadiet.

³³ Havbunnsmineralloven § 2-3 første ledd

³⁴ Se blant annet formålsbestemmelsen i havbunnsmineralloven § 1-1

³⁵ Havbunnsmineralloven § 2-1, jf. § 2-2

I kapittel 3 vil jeg redegjøre for overordnede rammer for kravene til konsekvensutredninger etter nasjonal miljørett og miljørettslige prinsipper. Jeg vil særlig redegjøre for kravet til konsekvensutredninger som følger av Grunnloven § 112 andre ledd, og prinsipper som følger av naturmangfoldloven.³⁶

Temaet i kapittel 4 er hvilke krav som stilles til konsekvensutredninger i folkeretten. I dette kapitlet vil jeg nærmere undersøke hvilke krav som gjelder etter internasjonale konvensjoner og direktiver, og hvilken betydning de får for tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser om konsekvensutredninger i åpningsstadiet.

I kapittel 5 vil jeg oppsummere mine funn fra kapittel 1-4. Jeg vil deretter i kapittel 6 redegjøre for konsekvensutredningen av 27. oktober 2022, og vurdere om konsekvensutredningen oppfyller kravene som stilles til konsekvensutredninger. Jeg vil også gjøre noen betraktninger til åpningsvedtaket av 12. april 2024.

I kapittel 7 vil jeg gjøre noen rettspolitiske vurderinger, herunder om havressursloven § 2-2 tilstrekkelig ivaretar miljøhensyn.

Det bemerkes at deler av området som er åpnet for mineralvirksomhet grenser opp til Svalbards territorialfarvann, og vil omfatte kontinentalsokkelen utenfor Svalbard.³⁷ Et rettslig spørsmål som har vært tema i flere rettsprosesser og i folkerettslitteraturen er hvorvidt Svalbardtraktaten og dens bestemmelser om likebehandling av traktatpartene får anvendelse også i fiskevernsonen og på kontinentalsokkelen utenfor Svalbard.³⁸ Dette kunne vært i strid med bestemmelser etter Svalbardtraktaten. Høyesterett avklarte i HR-2023-491-P (Snøkrabbe II) at Svalbardtraktaten ikke gjelder utenfor territorialfarvannet, og dermed ikke på kontinentalsokkelen. At Høyesterett har avklart spørsmålet i norsk rett, innebærer imidlertid ikke at spørsmålet er folkerettslig avklart. Andre traktatparter til Svalbardtraktaten vil kunne bringe Norge inn for internasjonale domstoler med krav om at de har rett til å delta i

³⁶ Lov 19.06.2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

³⁷ OED (2022) s. 20

³⁸ Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten), Paris 9. Februar 1920.

utnyttelsen av mineralressursene i dette området på lik linje med Norge. Spørsmål knyttet til dette er ikke direkte relevant for avhandlingens tema, og vil derfor ikke bli ytterligere berørt.

1.4 Rettskilder og metode

På bakgrunn av ønsket om å påbegynne utvinning av mineralforekomstene på kontinentalsokkelen, samt manglende relevant lovregulering, fant Olje- og energidepartementet at det forelå behov for et nytt, helhetlig og godt regelverk som regulerer havbunnsmineralutvinning.³⁹ Olje- og energidepartementet sendte dermed forslag til ny lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen på høring 10. mai 2017.⁴⁰ Høringsbrevet ble fulgt opp av Prop. 106 L (2017-2018) og Innst. 150 L (2018-2019).⁴¹ Havbunnsmineralloven ble vedtatt 12. februar 2019, og trådte i kraft 1. juli 2019.

Havbunnsmineralloven er den primære rettskilden når det gjelder mineralutvinning på havbunnen. Havbunnsmineralloven er relativt ny, og per 3. mai 2024 foreligger det ingen rettspraksis fra Høyesterett som direkte tolker og anvender havbunnsminerallovens bestemmelser. Det foreligger likevel noe forvaltningspraksis ettersom konsekvensutredningsprosessen er gjennomført og godkjent av Stortinget, og beslutning om åpning for mineralvirksomhet i et område i Norskehavet og Grønlandshavet er tatt.

Det er imidlertid en rekke andre rettskilder som er relevante ved tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser. Blant annet fastslår havbunnsmineralloven § 1-1 lovens formål. Av lovens formålsbestemmelse fremgår det overordnede interesser loven skal ivareta, og er et sentralt tolkningsbidrag ved tolkningen av lovens ytterligere bestemmelser.

Videre er lovens forarbeider en sentral kilde.⁴² Forarbeider er dokumenter som blir utarbeidet som ledd i grunnlovs- og lovprosesser.⁴³ Forarbeidene gir ikke direkte uttrykk for lovgiverviljen, og er derfor begrenset til å fungere som støtteargument og tolkningsbidrag til

³⁹ Prop. 106 L (2017-2018) s. 12

⁴⁰ Prop. 106 L (2017-2018) s. 22

⁴¹ Innst. 150 L (2018-2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

⁴² Prop. 106 L (2017-2018) og Innst. 150 L (2018-2019)

⁴³ Aarli (2018) s. 65

lovens bestemmelser.⁴⁴ Lovvedtaket bygger likevel på lovgivers grundige vurderinger i forkant av lovvedtaket, og må dermed tillegges vekt ved vurderingen av lovens bestemmelser. At loven tredde i kraft 1. juli 2019, tilsier at lovens bestemmelser presenterer lovgivers vilje slik den var i ny tid.⁴⁵ Dette sett i sammenheng med at det er sparsomt med rettspraksis, taler for at det må legges ekstra stor vekt på forarbeidene ved tolkningen av lovens bestemmelser.

Det fremgår av lovforarbeidene til havbunnsmineralloven at lovforslaget er utformet innenfor den moderne havrettens rammer, og er basert på erfaringer fra øvrig norsk virksomhet på kontinentalsokkelen.⁴⁶ Havbunnsmineralloven har også en oppbygging, struktur og innhold som har store likheter med petroleumsloven. I forarbeidene vises det blant annet til at konsekvensutredninger må gjennomføres, slik som i petroleumsloven.⁴⁷ Lover som regulerer øvrig norsk virksomhet på kontinentalsokkelen kan dermed være relevante ved tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser. Det er nærliggende at petroleumsloven og dens forarbeider utgjør et særlig tolkningsbidrag til havbunnsminerallovens bestemmelser, da mange bestemmelser har likelydende ordlyd og det foreligger store likhetstrekk mellom den planlagte mineralutvinningen og petroleumsvirksomheten.

Havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd fastslår at «loven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten for øvrig». Dette taler for at loven tar sikte på å gjennomføre sine internasjonale forpliktelser ved mineralvirksomhet på havbunnen. Folkerett er rettsregler som gjelder for og mellom stater og andre internasjonale rettssubjekter, og som er bindende for statenes innbyrdes forhold, FN og andre internasjonale rettssubjekter.⁴⁸ Norsk rett og folkerett er to selvstendige rettssystemer, men det er klart at folkeretten setter begrensninger for norsk lov.⁴⁹ Dette innebærer at havbunnsminerallovens bestemmelser må tolkes og anvendes i tråd med folkeretten.

⁴⁴ Aarli (2018) s. 65-66

⁴⁵ Se Skoghøy (2023) s. 96, Om forarbeider: «Det har betydning hvor gammel loven er».

⁴⁶ Prop. 106 L (2017-2018) s. 5

⁴⁷ Prop. 106 L (2017-2018) s. 5

⁴⁸ Ruud (2017) s. 18

⁴⁹ Ruud (2017) s. 65

Når det gjelder juridisk teori, er dette en sekundær rettskilde. Dette innebærer at den juridiske teorien ikke har rettsnormerende kraft i seg selv.⁵⁰ Litteraturen kan likevel utgjøre et viktig tolkningsbidrag, da forfatternes fremstilling av teori ofte bygger på gode og gjennomtenkte analyser.⁵¹ Innenfor havbunnsminerallovens område foreligger det lite litteratur som direkte behandler loven. Thor Falkanger har skrevet lovkommentar til havbunnsmineralloven. Falkanger har likevel i liten grad behandlet kravene som stilles til konsekvensutredninger ved åpningsstadiet. Det er også skrevet noen få til dels overlappende masteravhandlinger og publikasjoner. Her kan særlig Ingrid Skjoldvær sin avhandling nevnes, som ble publisert i tidsskriftet *Marlus* våren 2024.⁵²

Regelverket som regulerer konsekvensutredninger er omfattende, både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Rettskildebildet består av en rekke ulike nasjonale og internasjonale bestemmelser som berører flere rettsområder, slik som havretten, internasjonal og nasjonal miljørett, rettsområder innenfor EU/EØS-rett, og hvor det også i noen tilfeller kan være uklart hvilken sammenheng de har med hverandre.

På nasjonalt nivå må konsekvensutredninger oppfylle kravene som stilles i norske lover og forskrifter. Grunnloven § 112, som fastsetter borgernes rett til et sunt miljø, må tillegges særlig vekt da bestemmelsen er *lex superior*.⁵³ Sektorlovgivningen, slik som havbunnsmineralloven, må tolkes og anvendes i lys av kravene som stilles etter Grunnloven § 112. Dette gjelder både grunnlovens materielle krav til miljøet i bestemmelsens første ledd og plikten til utredning av virkninger på miljøet som følger av bestemmelsens andre ledd. Videre er naturmangfoldloven viktig, særlig fordi den fastslår en rekke overordnede miljøprinsipper som får betydning ved tolkning og anvendelse av annen sektorlovgivning, herunder også for havbunnsmineralloven.

På internasjonalt nivå stilles det krav i en rekke internasjonale avtaler og direktiver som konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven må oppfylle. Blant disse avtalene og direktivene finner vi blant annet havrettskonvensjonen som regulerer det meste som omhandler havet, konvensjon om biologisk mangfold som pålegger medlemsstatene å jobbe

⁵⁰ Skoghøy (2023) s. 252

⁵¹ Skoghøy (2023) s. 41

⁵² Skjoldvær (2024)

⁵³ Skoghøy (2023) s. 299 Grunnloven er av høyeste rang og går foran annen lov, se blant annet

for å sikre verdens naturmangfold, og EUs prosjekt- og plandirektiv som omhandler krav til konsekvensutredninger.⁵⁴

Dette rettskildebildet kan gjøre det utfordrende både for staten og private aktører å etterleve alle krav som stilles til konsekvensutredninger. Det vil kreves en grundig forståelse av de ulike rettskildene og sammenhengen mellom dem for å kunne sikre at konsekvensutredningene oppfyller kravene som stilles i gjeldende regelverk. I denne avhandlingen er målet å analysere og sammenstille de relevante rettskildene, slik at kravene som stilles til konsekvensutredninger ved mineralvirksomhet på havbunnen blir tydeliggjort.

2 Havbunnsmineralloven

2.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 1.4, er havbunnsmineralloven den primære rettskilden for regulering av mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel. Loven stiller blant annet overordnede krav til mineralutvinning på havbunnen og krav til konsekvensutredninger. En av de viktigste aspektene ved havbunnsmineralloven er dens tillatelsessystem, som blant annet stiller krav til og regulerer forholdet mellom beslutningsmyndigheten og aktører som ønsker å drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Tillatelsessystemet er delt opp i fire stadier: åpningsstadiet, undersøkelsesstadiet, utvinningsstadiet og avslutningsstadiet.

Dersom man skal kunne vurdere havbunnsminerallovens krav til konsekvensutredninger ved åpning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel, er det nødvendig å redegjøre for lovens overordnede bestemmelser og bestemmelser som stiller krav til konsekvensutredninger. Gjennom dette kapittelet ønsker jeg å redegjøre for havbunnsminerallovens tillatelsessystem, overordnede bestemmelser og særlig bestemmelser som stiller krav til konsekvensutredninger i de forskjellige stadiene.

⁵⁴ Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (prosjektdirektivet) og Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (plandirektivet)

2.2 Lovens formål og forsvarlighetskrav

2.2.1 Lovens formål

Havbunnsmineralloven § 1-1 fastslår lovens formål. Bestemmelsen fastslår at «loven skal legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsetninger, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt.» Formålsbestemmelsen har flere funksjoner, herunder at bestemmelsen har betydning for tolkningen av lovens bestemmelser og at den setter rammer for myndighetens skjønn.

Det fremgår av bestemmelsen at aktiviteter knyttet til undersøkelse og utvinning av mineraler må være i tråd med samfunnsmessige målsetninger. Disse samfunnsmessige målsetningene er presisert i bestemmelsens, hvor det fremgår at hensyn til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser skal bli ivaretatt. Hensynene i ordlyden er noe motstridende, da verdiskaping ofte vil skje på bekostning av miljøet, øvrig næringsvirksomhet eller andre interesser. Ordlyden må forstås slik at lovgiver ønsker å balansere økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn, slik at verdiskaping kan skje uten uforholdsmessige store konsekvenser for blant annet miljøet. Dette støttes også i forarbeidene, hvor det legges betydelig vekt på økonomiske hensyn, men hvor det også anerkjennes at det foreligger et behov for en forsvarlig forvaltning av mineralressursene, ivaretagelse av miljøet og det biologiske mangfoldet.⁵⁵

Det fremgår videre av bestemmelsen at andre interesser skal bli ivaretatt. Når det gjelder hensynet til andre interesser, er ikke dette nærmere beskrevet i loven. Ordlyden «andre interesser» taler for at bestemmelsen strekker seg vidt, og at lovgiver har et ønske om å ivareta andre samfunnsmessige interesser som allerede kan tenkes å bli påvirket, eller som i fremtiden kan vise seg å bli påvirket av virksomheten på havbunnen. I merknader til forarbeidene er det gitt noen eksempler på «andre interesser», slik som hensynet til økosystemet, fiskeridrift, petroleumsvirksomhet og rikets forsvar.⁵⁶

⁵⁵ Prop. 106 L (2017-2018) s. 55

⁵⁶ Prop. 106 L (2017-2018) s. 55

2.2.2 Forsvarlighetskravet

Havbunnsmineralloven § 1-7 første ledd fastslår grunnprinsippet for forsvarlig virksomhet.⁵⁷

Bestemmelsen fastslår at «mineralvirksomhet etter denne loven skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer.»

Bestemmelsen stiller krav til forsvarlig virksomhet som ivaretar hensynet til sikkerhet. Dette innebærer at det må tas hensyn til risikoer og konsekvenser av virksomheten når det gjelder personell, miljø og de økonomiske verdier innretninger og fartøy representerer. Bestemmelsen er et funksjonskrav, noe som innebærer at det ønskes oppnådd forsvarlig virksomhet uten å gi nærmere anvisninger for hvordan dette skal oppnås.⁵⁸

Særlig viktig for avhandlingens tema er at miljøet skal hensyntas. Begrepet «miljø» må omfatte både arbeidsmiljøet og det faktiske ytre miljøet.⁵⁹ Dette taler for at havbunnsmineralloven § 1-7 første ledd stiller krav om at det må gjennomføres tiltak som ikke bare sikrer arbeidsmiljøet, men som også sikrer at mineralvirksomheten på havbunnen ikke medfører uforholdsmessige konsekvenser for miljøet.

Havbunnsmineralloven § 1-7 andre ledd fastslår at «mineralvirksomhet må ikke unødig eller i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre skipsfart, fiske, luftfart eller annen virksomhet eller volde skade eller fare for skade på rørledninger, kabler eller andre undersjøiske innretninger. Alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forsøpling.»

Bestemmelsens andre ledd første punktum er klar, og stiller krav om at virksomheten ikke i urimelig grad skal vanskeliggjøre eller hindre annen virksomhet, eller volde skade eller fare for skade på undersjøiske innretninger. Bestemmelsens andre punktum er ikke like klar, og stiller ikke tydelige krav til mineralvirksomheten. Etter andre ledd andre punktum er det en

⁵⁷ Prop. 106 L (2017-2018) s. 58

⁵⁸ Hammer (2009) s. 686 - 687, om petroleumsloven § 10-1. Petroleumsloven § 10-1 første og andre ledd har likelydende bestemmelser som havbunnsmineralloven § 1-7. Rettskilder om petroleumsloven § 10-1 vil dermed ha overføringsverdi eller kunne bidra som et tolkningsbidrag ved vurderingen av havbunnsmineralloven § 1-7.

⁵⁹ Hammer (2009) s. 688

plikt til å ta «alle rimelige foranstaltninger» for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forsøpling. Bestemmelsen er en «skal» bestemmelse, og retter seg mot de som utøver mineralvirksomheten. Foranstaltninger betyr forberedende tiltak, og det er bare alle «rimelige» tiltak som kreves etter bestemmelsen, uten at det er nærmere spesifisert hva som er rimelig og hvilke tiltak som kreves.⁶⁰

«Rimelig» er et skjønnsmessig begrep, og hva som kreves må dermed bero på en konkret vurdering i hver enkelt situasjon. Dette innebærer at sikrende tiltak må gjennomføres, men at de ikke kan være unødvendige, urimelig omfattende eller urimelig kostbare, sett i sammenheng med hvor alvorlig de potensielle skadene kan være.

2.3 Havbunnsminerallovens virkeområde

Havbunnsminerallovens saklige virkeområde fremgår av havbunnsmineralloven § 1-2, som fastslår at loven gjelder undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på og under havbunnen.⁶¹ Loven regulerer ikke vitenskapelig forskning på mineralforekomster på og under havbunnen, og den regulerer heller ikke petroleumsvirksomhet, da denne virksomheten er regulert av petroleumsloven.⁶² «Undersøkelse» i denne sammenhengen referer til aktiviteter knyttet til leting etter og kartlegging av mineralforekomster for kommersielt forhold.⁶³ «Utvinning» innebærer uttak av mineraler fra havbunnen for kommersielt formål, samt prosesser knyttet til bearbeiding og deponering av overskuddsmateriale.⁶⁴

Lovens stedlige virkeområde fremgår av havbunnsmineralloven § 1-3 første ledd, som fastslår at loven gjelder for Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel, med unntak av områdene som følger av § 1-3 fjerde ledd.

2.4 Tillatelsessystemet

Tillatelsessystemet i havbunnsmineralloven er grundig regulert gjennom mineralvirksomhetens ulike stadier: åpningsstadiet, undersøkelsesstadiet, utvinningsstadiet og

⁶⁰ Den norske akademis ordbok (sett sist 1. mai 2024)

⁶¹ Havbunnsmineralloven § 1-2 første ledd

⁶² Havbunnsmineralloven § 1-2 annet ledd

⁶³ Havbunnsmineralloven § 1-5 bokstav c

⁶⁴ Havbunnsmineralloven § 1-5 bokstav d

avslutningsstadiet.⁶⁵ Det er bare i undersøkelsesstadiet og utvinningsstadiet det kreves og tildeles tillatelser, men for å få et helhetlig bilde av prosessen spiller også bestemmelsene som regulerer åpningsstadiet og avslutningsstadiet sentrale roller.⁶⁶

Tillatelsessystemet i havbunnsmineralloven bygger på samme forvaltningsmodell som petroleumsløven, og den norske stat har eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusiv rett til forvaltningen av mineralressursene, jf. havbunnsmineralloven § 1-4 første ledd.⁶⁷ Det følger av havbunnsmineralloven § 1-6 første punktum at «ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjenning eller samtykke etter denne loven.» I det følgende vil jeg redegjøre for systemet for åpning av områder, undersøkelser etter havbunnsmineraler, tildeling av tillatelser og avslutning av mineralvirksomhet.

2.4.1 Åpningsstadiet

Åpning av områder for undersøkelse og utvinning reguleres i havbunnsminerallovens andre kapittel. Havbunnsmineralloven § 2-1 første ledd fastslår at «Kongen i statsråd kan beslutte at et nærmere avgrenset område av norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet.» Det kan kun gis tillatelse til mineralvirksomhet for områder som er åpnet etter § 2-1, jf. havbunnsmineralloven § 2-3 første ledd, med unntak av forhold som beskrevet i § 2-3 andre og tredje ledd. Dette innebærer at det må fattes en beslutning om åpning av et område før aktører kan starte undersøkelser etter og utvinning av mineraler på havbunnen. Etter bestemmelsen er det bare områder på den norske kontinentalsokkelen som kan åpnes for mineralvirksomhet. Av forarbeidene fremgår det at «med kontinentalsokkel menes her all norsk kontinentalsokkel, også den som ligger innenfor territorialfarvannet.»⁶⁸ Nærmere bestemt vil dette omfatte havbunn ut til 200 nautiske mil (370km) fra grunnlinjen.⁶⁹

Prosesen baserer seg på en åpningsprosess tilsvarende som ved petroleumsvirksomhet og havenergivirksomhet, og prosessen starter ved at departementet beslutter å gjennomføre en

⁶⁵ Havbunnsmineralloven kapittel 2, 3, 4 og 5

⁶⁶ Havbunnsmineralloven §§ 3-1 og 4-1

⁶⁷ Prop. 106 L (2017-2018) s. 35

⁶⁸ Prop. 106 L (2017-2018) s. 58

⁶⁹ Havrettskonvensjonen artikkel 76 (1)

konsekvensutredning.⁷⁰ På samme måte som i petroleumsloven stilles det krav til utredninger av mulige konsekvenser før et område åpnes for virksomhet.⁷¹ Det følger av havbunnsmineralloven § 2-1 andre ledd at «før et område åpnes etter første ledd, skal det gjennomføres en konsekvensutredning». Ansvar for å gjennomføre en konsekvensutredning ligger hos departementet, jf. havbunnsmineralloven § 2-2 første ledd. Kravene som stilles til konsekvensutredningen følger av havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd.

Det følger av havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd at «konsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, slik at dette kan ligge til grunn når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, området kan åpnes for mineralvirksomhet. Konsekvensutredningen skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger.» Formålet med konsekvensutredningen er å belyse ulike aspekter ved den foreslåtte mineralvirksomheten, slik at departementet kan ta gjennomtenkte og informerte avgjørelser.

Bestemmelsen presiserer ikke noen krav til innhold i konsekvensutredningen. Det fastslås at konsekvensutredningen skal «belyse virkninger» en eventuell åpning kan medføre. I forarbeidene fremgår det at formålet med konsekvensutredninger er å belyse ressursmessige, miljømessige, samfunnsmessige og næringsmessige forhold, samt hvilke konsekvenser virksomheten kan ha for annen bruk av området som ønskes åpnet. Det er ellers ikke beskrevet noen spesifikke krav til innhold eller omfang, og det nærmere programmet for konsekvensutredningen må besluttes konkret for det enkelte området.⁷² Det følger av havbunnsmineralloven § 2-2 tredje ledd at «Kongen kan gi forskrift om konsekvensutredninger». En slik forskrift vil kunne utfylle og presisere kravene som stilles i bestemmelsen.

Forskrift om konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 tredje ledd er ikke utarbeidet, nesten fem år etter loven trådte i kraft. Dette kan tale for at det anses som tilstrekkelig at konsekvensutredninger i åpningsstadiet skal «belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale

⁷⁰ Prop. 106 L (2017-2018) s. 35

⁷¹ Petroleumsloven § 3-1 og havbunnsmineralloven § 2-2

⁷² Prop. 106 L (2017-2018) s. 35

virksomheter en eventuell åpning kan få», jf. havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd.

Manglende presiseringer i regelverket kan gjøre lovanvendelsen vanskelig for departementet når det skal utformes en konsekvensutredning. Dette vil kunne innebære en risiko for at konsekvensutredningen ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig grundig måte.

2.4.2 Undersøkellesstadiet

Tildeling av undersøkelsestillatelser reguleres i havbunnsminerallovens tredje kapittel. Når Kongen i statsråd har besluttet at et område skal åpnes for mineralvirksomhet på havbunnen, kan fysiske eller juridiske personer skriftlig søke og få, tillatelse til å undersøke etter havbunnsmineraler, jf. havbunnsmineralloven § 3-1 første ledd. Det kreves ikke konsekvensutredninger i dette stadiet. Det må likevel legges til grunn at mulige konsekvenser av undersøkelsesvirksomhet på havbunnen har blitt tatt høyde for ved konsekvensutredningen i åpningsstadiet, da den skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få, jf. havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd andre punktum. Undersøkelser er neste stadium i mineralutvinningsprosessen, og undersøkelsene og dens medfølgende konsekvenser vil dermed være en direkte følge av en beslutning om å åpne et område for mineralvirksomhet.

Selv om det ikke stilles krav til konsekvensutredninger i undersøkelsesstadiet, stilles det krav til hva søknaden om undersøkelsestillatelse skal inneholde. Søknaden om undersøkelsestillatelse skal blant annet redegjøre for hvilke undersøkelser som ønskes gjennomført, formålet med undersøkelsene, når undersøkelsene skal gjennomføres og i hvilket geografisk område undersøkelsene skal gjøres, jf. havbunnsmineralloven § 3-1 første ledd bokstav a-d. Det er departementet som tar beslutninger om undersøkelsestillatelser, jf. havbunnsmineralloven § 3-1 første ledd.

Ved beslutninger om tildeling av undersøkelsestillatelser, må departementet gjennomføre en interesseavveining. Kravene som stilles til søknadens innhold vil bidra til å danne et godt beslutningsgrunnlag, både når det gjelder geografiske områder og metoder som skal brukes. Denne informasjonen må sees i sammenheng med konsekvensutredningen, og vil danne grunnlaget for departementets beslutning. Det kan herunder legges vekt på hensynet til miljø og biologisk mangfold ved beslutningen. Departementet kan også fastsette vilkår som knyttes til en tillatelse, jf. havbunnsmineralloven § 3-1 sjuende ledd. Dette kan også bidra som et virkemiddel for å ivareta hensynet til miljø og biologisk mangfold.

2.4.3 Utvinningsstadiet

Havbunnsminerallovens fjerde kapittel omhandler utvinningstillatelser, og regulerer blant annet søknadsprosessen og tildelingen av tillatelser. Kapittelet er omfattende, og regulerer en rekke forhold. Dette underkapittelet vil avgrenses til å behandle de viktigste reglene om tillatelser og konsekvensutredninger.

Etter et område har blitt undersøkt og funnet egnet for havbunnsmineralutvinning, kan kongen på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelser, jf. havbunnsmineralloven § 4-1 første ledd første punktum. Før det kan utdeles utvinningstillatelser, skal kongen offentlig utlyse det området som det kan søkes om utvinningstillatelser for. I særlige tilfeller kan utvinningstillatelser tildeles uten utlysning.⁷³ Havbunnsmineralloven § 4-1 fjerde ledd fastslår at det er kongen som fastsetter det geografiske virkeområdet for tillatelsen, og at tillatelsen kan omfatte hele eller deler av det omsøkte området.

Det stilles ikke bare krav til hvem som kan søke, men også hva søknaden skal inneholde. Havbunnsmineralloven § 4-2 første ledd fastslår at søknaden skal redegjøre for hvilke mineralforekomster som er identifisert i området, planer for utvinning, ressurspotensialet, geografisk virkeområde, søkerens finansielle evne og teknologiske kompetanse, foreslått utbyggingsløsning og all annen nødvendig informasjon.

Dersom det besluttes at utvinningstillatelse skal tildeles, og rettighetshaver beslutter å utvinne mineralforekomsten, skal rettighetshaver fremlegge en plan for utvinning til departementet for godkjenning, jf. havbunnsmineralloven § 4-4 første ledd første punktum. Kravet om plan kan i særlige tilfeller frafalles etter vurdering av departementet, jf. havbunnsmineralloven § 4-1 første ledd tredje punktum. Et av kravene som stilles til planen, er at den skal inneholde en konsekvensutredning, jf. havbunnsmineralloven § 4-4 første ledd andre punktum.

Konsekvensutredningen skal omfatte nærings- og miljørelaterte forhold, forebyggende og avbøtende tiltak, og opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av mineralvirksomheten, jf. havbunnsmineralloven § 4-4 andre ledd andre punktum.

⁷³ Havbunnsmineralloven § 4-1 tredje ledd

2.4.4 Avslutningsstadiet

Havbunnsminerallovens femte kapittel omhandler avslutning av virksomhet, og stiller plikter til rettighetshaver av en utvinningstillatelse. Rettighetshaveren skal blant annet sørge for en forsvarlig opprydding mens arbeidene pågår og etter arbeidene er avsluttet, jf.

havbunnsmineralloven § 5-1. Det stilles også krav til at det før avslutning av utvinningen må utarbeides en avslutningsplan som skal legges fram for departementet senest to år før en utvinningstillatelse utløper eller oppgis, jf. havbunnsmineralloven § 5-2 første ledd første punktum. Denne planen skal blant annet inneholde en konsekvensutredning, jf.

havbunnsmineralloven § 5-2 andre ledd tredje punktum.

3 Norsk miljørett og overordnede miljøprinsipper

3.1 Innledning

I kapittel 2.4 ble det redegjort for havbunnsminerallovens krav til konsekvensutredninger av mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Havbunnsmineralloven § 2-2 er vag i ordlyden, og den stiller ikke konkrete prosessuelle eller materielle krav til konsekvensutredningene.

Norsk miljørett, særlig Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven, herunder miljørettslige prinsipper, setter overordnede rammer for mineralvirksomhet på havbunnen. I dette kapittelet vil jeg, gjennom analyser av reglene og prinsippene, redegjøre for hvilke krav de stiller til konsekvensutredninger. Jeg vil også vurdere hvilken betydning reglene og prinsippene får for tolkningen og anvendelsen av havbunnsmineralloven § 2-2.

3.2 Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 er en av de viktigste bestemmelsene i norsk lov for å verne miljøet. Det følger av grunnloven § 112 at:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Bestemmelsens oppbygning og ordlyd tilsier at de ulike leddene i bestemmelsen må sees i sammenheng med hverandre. Andre ledd viser til første ledd, og tredje ledd viser til første og andre ledd i bestemmelsen. Høyesterett vurderte og tok stilling til flere spørsmål knyttet til hvilke føringer og forpliktelser som følger av Grunnloven § 112 i HR-2020-2472-P (Klimadommen). Saken gjaldt gyldigheten av et stortingsvedtak av 10. juni 2016 om tildeling av 10 utvinningstillatelser for petroleumsvirksomhet på områder av den norske kontinentalsokkelen. Som redegjort for i kapittel 1.4, har havbunnsminerallovens oppbygning, struktur og innhold store likheter med petroleumsloven, og er basert på erfaringer blant annet fra petroleumsvirksomheten. Høyesteretts argumenter fra Klimadommen om Grunnlovens betydning for petroleumsloven har dermed stor overføringsverdi ved tolkningen av havbunnsmineralloven § 2-2, om spørsmål knyttet til saksbehandlingen og krav til konsekvensutredningen.

Det følger av Grunnloven § 112 tredje ledd at det er statens myndigheter som skal «iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.» I Klimadommen avsnitt 90 fastslår Høyesterett at «disse grunnsetninger» viser tilbake til rettighetene som følger av første og andre ledd. Etter en gjennomgang av forarbeidene til Grunnloven § 112 fastslår Høyesterett også, i avsnitt 137 i Klimadommen, at myndighetenes plikt til å sette i verk tiltak for å gjennomføre første og andre ledd er en aktiv plikt, men at det er opp til myndigheten selv å velge tiltak. I avsnitt 143 fastslår Høyesterett at plikten også innebærer at staten skal avstå fra å fatte vedtak som bryter med Grunnloven § 112 tredje ledd.

Grunnloven § 112 første ledd første punktum om at alle «har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» fastslår materielle rettigheter til miljøkvalitet som tilfaller alle borgere. Dette innebærer ikke bare at borgernes individuelle rettigheter, slik som at retten til god psykisk og fysiske helse skal ivaretas gjennom forhindring av forurensning og miljøforstyrrelser, men også at mer vidtrekkende samfunnsinteresser knyttet til miljøet, naturen og det biologiske mangfoldet skal vernes.⁷⁴

I Klimadommen avsnitt 138 fastslår Høyesterett at Grunnloven § 112 første ledd utvilsomt er relevant for tolkningen av lover, for forvaltningens skjønnsutøvelse, og er et direktiv for Stortinget. Høyesterett fastslår videre i avsnitt 139 og 145 at Grunnloven § 112 kan anvendes

⁷⁴ Bugge (2022) s. 163

direkte ved miljøproblemer som Stortinget ikke har tatt stilling til, og at bestemmelsen vil ha relevans som tolkningsmoment og pliktig hensyn for forvaltningsvedtak som ikke er vedtatt av Stortinget.

I Klimadommen avsnitt 140 redegjør Høyesterett for at forarbeidene flere steder fremhever at det var et ønske om at Grunnloven § 112 skulle ha en rettslig virkning. Høyesterett uttrykker videre at det er usikkert hvor langt disse utsagnene rakk, og kom til at dette nok tilsa at Stortinget til en viss grad ville binde seg, men heller ikke gi fra seg det politiske handlingsrommet. Bestemmelsen kunne dermed ikke anses som en ren prinsipperklæring, jf. Klimadommen avsnitt 144. I Klimadommen avsnitt 142 fastslår Høyesterett særlig på bakgrunn av demokratihensyn som det blir redegjort for i avsnitt 141, at Stortinget grovt må ha tilsidesatt sine plikter etter Grunnloven § 112 tredje ledd for at domstolen skal kunne sette til side et lovvedtak av Stortinget, og at terskelen dermed er svært høy. Høyesteretts uttalelser, om den høye terskelen for å sette til side et vedtak fordi det er i strid med Grunnloven § 112, er relevant for åpningsbeslutningen ettersom Stortinget behandlet regjeringens forslag om dette 9. januar 2024.

I Klimadommen ble det formulert en høy terskel på bakgrunn av at Stortinget hadde fattet et vedtak. Den formelle beslutningen om å åpne for mineralvirksomhet i et område i Norskehavet og Grønlandshavet av 12. april 2024 er på den annen side fattet av Kongen i statsråd. Det oppstår da et spørsmål om det gjelder en annen eller en lavere terskel for at domstolen skal kunne sette til side vedtak fattet av Kongen i statsråd, jf. Klimadommen avsnitt 145. Høyesterett går ikke nærmere inn på hvilken terskel som gjelder for forvaltningsvedtak som Stortinget ikke har vært involvert i, men nøyer seg med å påpeke at Grunnloven har betydning ved tolkningen og i skjønnsutøvelsen. I Klimadommen avsnitt 142 sier Høyesterett at terskelen gjelder ved stortingsvedtak og vedtak Stortinget har gitt samtykke til. Når det gjelder den formelle beslutningen om åpning for mineralvirksomhet, har Stortinget vært involvert og gitt sitt samtykke til regjeringen. Dette innebærer at terskelen for at domstolene skal kunne sette til side vedtaket på bakgrunn av Grunnloven § 112 også må være svært høy. Det foreligger ikke holdepunkter som taler for at Stortinget i åpningsvedtaket av 9. januar 2024 grovt har tilsidesatt sine plikter. Åpningsbeslutningen strider dermed ikke med den materielle terskelen i Grunnloven § 112.

Grunnloven § 112 første ledd andre punktum fastslår at «Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.»

Bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsens første ledd første punktum, og knesetter prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner, slik at retten etter bestemmelsens første ledd også tilfaller kommende generasjoner.⁷⁵ Dette innebærer at forvaltningen av naturen må skje i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling, noe som vil si at utviklingen som imøtekommer dagens behov ikke må ødelegge for fremtidige generasjoners mulighet til å dekke sine behov.⁷⁶ For å oppfylle det materielle kravet til bevaringen av miljøet og mangfoldet som slås fast i bestemmelsens første ledd, kan man også anføre at føre-var-prinsippet indirekte følger av Grunnloven § 112. Plikten til å bevare naturens mangfold og naturens ressurser ut fra langsiktige betraktninger, forutsetter, som fremholdt av Jakobsen og Henriksen, anvendelse av føre-var-prinsippet.⁷⁷

Grunnloven § 112 andre ledd fastslår prosessuelle rettigheter som tilfaller borgerne i form av at «borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd». Bestemmelsen skal bidra til å ivareta borgernes rettigheter etter første ledd. Dette innebærer at borgerne har en rett til kunnskap om planlagte og iverksatte inngrep i naturen som kan medføre forurensning og miljøforstyrrelser, samt andre konsekvenser for miljøet, naturen og det biologiske mangfoldet. Ordlyden «rett til kunnskap» må tolkes dithen at det ikke er tilstrekkelig at borgerne får innsyn i planer og tiltak, men at det stilles et overordnet krav til den som skal gjennomføre en plan eller et tiltak om å sørge for at kunnskapsgrunnlaget som foreligger er tilstrekkelig. Med andre ord stiller bestemmelsen krav til konsekvensutredninger. Etersom Grunnloven § 112 andre ledd også skal ivareta kommende generasjoners rettigheter etter første ledd, stilles det også krav til at de langsiktige virkningene av planer og tiltak utredes.⁷⁸

I Klimadommen avsnitt 183 fastslår Høyesterett at det foreligger et overordnet krav om konsekvensutredninger etter Grunnloven § 112 andre ledd, og at det følger et kvalitetskrav til konsekvensutredningene. I avsnitt 184 fastslår Høyesterett videre at petroleumsvirksomhetens

⁷⁵ Backer (2012) s. 59

⁷⁶ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (1987), (Brundtland-rapporten) s. 41

⁷⁷ Jakobsen og Henriksen (2012) s. 230

⁷⁸ Bugge (2022) s. 164

regler må tolkes i lys av Grunnloven § 112, og at fordelene og ulempene ved en åpning grundig må avklares. Høyesterett presiserer i avsnitt 183 at det må stilles strengere krav til konsekvensutredningene jo større konsekvenser et tiltak vil medføre.

I Klimadommen var det et mindretall på fire høyesterettsdommere som mente at den manglende konsekvensutredningen av forbrenning måtte medføre at vedtaket var ugyldig.⁷⁹ Mindretallet uttalte i Klimadommen avsnitt 255 at konsekvensutredninger må være objektive og så omfattende og fullstendig at de er egnet til å gi befolkningen reell innsikt i virkningene av de planlagte inngrepene.

Mindretallets uttalelse på dette punkt retter seg ikke mot utredningen av klimavirkningen, hvor mindretallet skiller seg fra flertallet. Uttalelsen må forstås som en presisering av kravene til konsekvensutredninger. Mindretallet viser i avsnitt 255 til flertallets fremstilling av kravene som stilles til saksbehandlingen, og det er etter min mening naturlig å forstå denne uttalelsen som å være i samsvar med flertallets syn. Dette taler for at også mindretallets uttalelse på dette punkt burde anvendes som tolkningsmoment ved vurderingen av kravene som stilles til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2.

Høyesteretts vurderinger i klimasaken er viktig for avhandlingens tema. Selv om saken gjelder petroleumsvirksomhet, har Høyesterett sine uttalelser overføringsverdi til havbunnsminerallovens bestemmelser. Høyesterett uttalte i Klimadommen avsnitt 182 at domstolene må være forsiktige med å overprøve de politiske avveiningene som myndighetene gjør, men at det ikke er grunnlag for at domstolene skal være tilbakeholdne med å etterprøve saksbehandlingen. Dette tilsier at domstolene har anledning til å prøve om konsekvensutredningen, prosessen og beslutningen av 12. april 2024 om å åpne for mineralvirksomhet tilfredsstillende Grunnloven § 112 andre ledd. Høyesteretts presisering i Klimadommen avsnitt 183 om at det må stilles strengere krav til konsekvensutredninger jo større konsekvenser et tiltak vil medføre, er viktig også ved vurderingen av kravene som stilles til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2. Som redegjort for i avhandlingens innledning, foreligger det store usikkerheter rundt miljø og biologisk mangfold på dyphavet, og mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel kan medføre omfattende og

⁷⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 258, 289, 290 og 291

ukjente konsekvenser for miljø og biologisk mangfold. Disse momentene taler for at det må stilles trengende krav til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2.

3.3 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven er en av Norges viktigste miljølover, og omfatter all natur i Norge.⁸⁰ Loven bidrar til å oppfylle Grunnlovens miljøbestemmelser, og ble også vedtatt for å gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser, særlig konvensjon om biologisk mangfold.⁸¹ Formålet med loven er å ta vare på naturmangfoldet gjennom bærekraftig bruk og vern, jf. naturmangfoldloven § 1. Loven er en fullmaktslov, noe som betyr at det ligger lite aktive plikter direkte i loven. Vern etter loven oppnås dermed bare gjennom myndighetenes bruk av mulighetene loven gir, blant annet til å vedta vern gjennom forskrifter og enkeltvedtak etter naturmangfoldloven.⁸² Loven oppstiller også forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer, jf. naturmangfoldloven § 4.

Naturmangfoldloven har betydning for all virksomhet som påvirker naturen, og anvendes av all forvaltningsmyndighet som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som berører dette mangfoldet.⁸³ Naturmangfoldloven har full anvendelse på landterritoriet og ut til grensen av Norges territorialfarvann.⁸⁴ Lovens geografiske virkeområde er imidlertid begrenset utenfor territorialfarvannet, på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone. Det følger av naturmangfoldloven § 2 tredje ledd at bestemmelsene i §§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 gjelder på kontinentalsokkelen så langt de passer. Lovens formålsbestemmelse, de alminnelige bestemmelsene i kapittel 2 om bærekraftig bruk og de miljørettslige prinsippene som er inkorporert i naturmangfoldloven får etter dette anvendelse på kontinentalsokkelen. Et spørsmål som reiser seg knyttet til formuleringen «så langt de passer» i § 2 tredje ledd, er hvilken betydning disse bestemmelsene er ment å ha på kontinentalsokkelen. Uttalelser i forarbeidene taler for at begrensningene i virkeområdet til loven skyldes at man må ta hensyn til begrensninger som følger av folkeretten i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, som skyldes andre staters rettigheter til for eksempel skipsfart og til å legge kabler på

⁸⁰ Backer (2012) s. 225

⁸¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 20

⁸² Bugge (2022) s. 262

⁸³ Backer (2012) s. 226 og Prop. 106 L (2017-2018) s. 15

⁸⁴ Naturmangfoldloven § 2 første ledd

havbunnen.⁸⁵ På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene knyttet til lovens virkeområde, er det naturlig å forstå formuleringen i naturmangfoldloven § 2 tredje ledd slik at formålsbestemmelsen til naturmangfoldloven, forvaltningsmålene eller de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 7 til 10, ikke får noen annen eller svakere rettslig betydning for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen enn hva de gjør for annen virksomhet i territorialfarvannet eller på landterritoriet hvor loven har full anvendelse, så lenge man gjennom fortolkninger og anvendelsen av havbunnsminerallovens regler ikke går utenfor folkerettens begrensninger.

Naturmangfoldloven er blant annet viktig fordi den har betydning for praktiseringen av andre lover.⁸⁶ Det følger av lovens forarbeider at naturmangfoldloven er ment å gjelde side om side med andre lover.⁸⁷ I forarbeidene til loven er det understreket at de fleste tiltak som påvirker naturmangfoldet er regulert gjennom annen lovgivning, og det er videre presisert at lovens formålsbestemmelse får betydning for lovtolkning og skjønnsutøvelsen av andre lover.⁸⁸ Når det gjelder forholdet mellom havbunnsmineralloven og naturmangfoldloven innebærer det at formålsbestemmelsen til naturmangfoldloven om å ivareta naturens mangfold og økologiske prosesser får betydning for tolkningen og den konkrete skjønnsutøvelse av havbunnsminerallovens bestemmelser. Formålet til naturmangfoldloven skal altså trekkes inn i lovtolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser om krav til konsekvensutredninger, og vil gi rammer for skjønnsutøvelsen når det kommer til avgjørelser om å tildele undersøkelses- og utvinningstillatelser etter havbunnsmineralloven.

Naturmangfoldloven § 7 er sentral for spørsmålet om hvilke krav som stilles til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 ved at den fastslår at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Av bestemmelsens ordlyd fremkommer det at prinsippene skal legges til grunn som «retningslinjer». Ordlyden om at prinsippene skal «legges til grunn som retningslinjer» taler for at prinsippene ikke trenger å være avgjørende i avveiningen av andre hensyn slik som økonomi- og næringshensyn, men at de må oppstilles som et

⁸⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 67-68

⁸⁶ Bugge (2022) s. 262

⁸⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 55

⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 57

vurderingsmoment og vektlegges ved all saksbehandling av saker som kan berøre naturmangfoldet.⁸⁹ Det følger videre av bestemmelsens andre punktum at «vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.» I forarbeidene fremgår det at naturmangfoldloven § 7 andre punktum «innebærer også at begrunnelse for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt, jf. annet punktum.»⁹⁰ Dette innebærer at det både kreves en utredning og en vurdering av prinsippene, og at utredningen og vurderingen skal fremgå av beslutningen. Bestemmelsen oppstiller en begrunnelsesplikt som gjelder i tillegg til den alminnelige plikten som følger av forvaltningsloven § 25.⁹¹

Bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 stiller viktige prinsipper for bærekraftig bruk av naturen, herunder kunnskapsprinsippet, føre-var-prinsippet, prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, prinsippet om at forureneren skal betale, prinsippet om beste tilgjengelige teknikker og prinsippet om best lokalisering. Når det gjelder krav som stilles til konsekvensutredninger, er særlig kunnskapsprinsippet i § 8, føre-var-prinsippet i § 9 og prinsippet om samlet belastning i § 10 viktige prinsipper.

3.3.1 Kunnskapsprinsippet

Det følger av naturmangfoldloven § 8 første ledd at «offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

Bestemmelsen knesetter kunnskapsprinsippet, og stiller krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal, så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap. Bestemmelsen supplerer forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt som følger av forvaltningsloven § 17 første ledd. Ordlyden «berører naturmangfoldet» innebærer at bestemmelsen gjelder både ved beslutninger som vil medføre inngrep i naturmangfoldet, og

⁸⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378

⁹⁰ Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378

⁹¹ Jakobsen (2013) s. 41

når det tas beslutninger for å verne naturmangfoldet.⁹² Med «vitenskapelig kunnskap» siktes det både til kunnskap som allerede er kjent, og kunnskap som må innhentes gjennom utredninger.⁹³ Ordlyden «så langt det er rimelig» innebærer at det må gjøres en avveining mellom kostnadene ved å innhente kunnskapen på den ene siden og hva saken gjelder og dens mulige miljøvirkning på den andre siden.⁹⁴

Et spørsmål som reiser seg er hvilken betydning naturmangfoldloven § 8 har for kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2. Naturmangfoldloven § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget, og oppstiller ikke krav om at det må gjennomføres konsekvensutredninger. Naturmangfoldloven § 8 første ledd første punktum presiserer at kunnskapens innhold skal omhandle «arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.» Ordlyden taler for at det er rimelig å anta at undersøkelsene som kreves etter naturmangfoldloven § 8 ikke må være mer grundig eller omfattende enn det som kreves etter havbunnsmineralloven § 2-2. Naturmangfoldloven § 8 får dermed betydning for kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven ved at den konkretiserer innholdet i de vurderingene som må foretas etter havbunnsmineralloven § 2-2.⁹⁵

3.3.2 Føre-var-prinsippet

Det følger av naturmangfoldloven § 9 at «når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.» Bestemmelsen knesetter føre-var-prinsippet, og slår fast at føre-var-prinsippet skal legges til grunn ved beslutninger hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om miljøvirkninger etter naturmangfoldloven § 8. Dette innebærer at når miljøvirkningene av en plan eller et tiltak er usikre, skal planen eller tiltaket ikke gjennomføres, eller i det minste skal det gjennomføres på

⁹² Jakobsen (2013) s. 41

⁹³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 379

⁹⁴ Bugge (2022) s. 268

⁹⁵ Jakobsen (2013) s. 44

den måten som medfører minst miljørisiko.⁹⁶ Bestemmelsens andre ledd innebærer at forvaltningsmyndigheten ikke skal unnlate eller utsette å gjennomføre positive tiltak som vil kunne redusere eller hindre de mulige negative virkningene på naturmangfoldet, selv om det ikke foreligger bevis for slike virkninger.⁹⁷

Føre-var-prinsippet setter retningslinjer for hvordan myndighetene skal håndtere situasjoner hvor det foreligger usikkerhet rundt en virksomhets virkning på naturmangfoldet.⁹⁸ Dette er særdeles relevant for avhandlingens tema, da kunnskapsgrunnlaget om miljø og biologisk mangfold på dyphavet og virkningene mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne medføre er mangelfullt.

Føre-var-prinsippet spiller en viktig rolle ved tolkningen av havbunnsminerallovens krav til konsekvensutredninger. Havbunnsmineralloven inneholder ikke selv et føre-var-prinsipp. Som redegjort for i kapittel 3.3 får naturmangfoldlovens bestemmelser anvendelse også for havbunnsmineralloven, og føre-var-prinsippet etter naturmangfoldloven § 9 må dermed legges til grunn ved tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser. Føre-var-prinsippet vil derfor spille en viktig rolle ved tolkningen og anvendelsen av havbunnsminerallovens regler i situasjoner hvor det ikke foreligger «tilstrekkelig vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.» Hvilket gjennomslag eller betydning føre-var-prinsippet får, er imidlertid ikke klart.

Ordlyden «unngå mulig vesentlig skade» taler for at det ikke følger en plikt til å unngå enhver skade, men at bestemmelsen retter seg mot vesentlige konsekvenser for naturmangfoldet. Dette innebærer at dersom det er aktuelt å åpne for mineralvirksomhet i et område som er identifisert som verdifullt eller sårbart, vil vilkåret om «mulig vesentlig skade» lettere kunne være oppfylt.⁹⁹

Havforskningsinstituttet skriver i sitt høringsinnspill at det pågår en revisjon av hvilke områder som er særlig verdifulle og sårbare. Havforskningsinstituttet mener revisjonen med

⁹⁶ Bugge (2022) s. 268

⁹⁷ Bugge (2022) s. 269

⁹⁸ Jakobsen (2013) s. 41

⁹⁹ Jakobsen (2013) s. 42

all sannsynlighet vil medføre at flere områder innenfor området som ønskes åpnet for mineralvirksomhet, vil bli kategorisert som særlig verdifulle og sårbare områder.¹⁰⁰ Dette innebærer at det for mineralvirksomhet, blant annet i Norskehavet, vil kreves mindre for at vilkåret om «mulig vesentlig skade» skal være oppfylt.

3.3.3 Prinsipp om samlet belastning

Det følger av naturmangfoldloven § 10 at «en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Dette innebærer at myndighetene ved avgjørelser vedrørende mineralvirksomhet på havbunnen ikke kan vurdere belastningene som medfølger mineralvirksomheten isolert sett, men at det også må tas hensyn til andre eksisterende eller planlagte inngrep og påvirkninger i det aktuelle området.¹⁰¹ Det presiseres i forarbeidene til bestemmelsen at bestemmelsen er en retningslinje ved utøving av offentlig myndighet, og skal sikre at nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for. Bestemmelsen vil ha særlig betydning i tilfeller hvor den samlede miljøbelastningen er ved en kritisk grense, hvor selv en liten økning i belastningen vil ha stor effekt på økosystemet.¹⁰²

4 Internasjonal miljørett

4.1 Innledning

Internasjonal miljørett er den delen av folkeretten som omhandler statenes plikter og rettigheter i forvaltningen av naturressurser og miljø. Den internasjonale miljørettens hovedformål er å begrense forurensning og verne naturmangfoldet gjennom internasjonale avtaler, hvor statene binder seg til å forhindre forringelse eller ødeleggelse av naturmiljøet, og til å samarbeide om å løse felles miljøoppgaver.¹⁰³

Det er et grunnleggende prinsipp i folkeretten at stater er suverene, og ikke kan underkastes noen andres vilje enn sin egen.¹⁰⁴ Dette vil si at statene i utgangspunktet kan utnytte sine

¹⁰⁰ Havforskningsinstituttet (2021) s. 21-22

¹⁰¹ Bugge (2022) s. 269-270

¹⁰² Ot.prp. nr. 52 s. 381

¹⁰³ Bugge (2022) s. 76

¹⁰⁴ Ruud (2017) s. 21

naturressurser innenfor egen jurisdiksjon som de ønsker.¹⁰⁵ Som suverren stat vil Norge likevel stå fritt til å binde seg til internasjonale avtaler, både i relasjon til lovgivning, doms- og tvangsmyndighet.¹⁰⁶

Konvensjoner er folkerettslig bindende forpliktelser som er inngått mellom folkerettssubjekter som har kompetanse til dette, først og fremst stater og internasjonale organisasjoner.¹⁰⁷ Disse forpliktelsene stiller krav til statene, og setter blant annet rammer for hva Norge som kyststat kan gjøre på kontinentalsokkelen. Flere av de internasjonale forpliktelsene stiller herunder krav til miljøvern og konsekvensutredninger.

Det norske rettssystemet bygger på et dualistisk prinsipp, som innebærer at retten er todelt. Den ene delen består av norsk rett, mens den andre delen består av internasjonale avtaler og forpliktelser Norge har bundet seg til.¹⁰⁸ For at de internasjonale forpliktelsene skal bli en del av norsk rett, må de transformeres eller inkorporeres. Dette vil si at forpliktelsene må gjøres til norsk rett for at de skal kunne anvendes, enten ved å gjengis i norske lover eller ved at det i norsk lov henvises til folkerettsregelen.¹⁰⁹

I Norge presumeres det at konvensjonene har blitt inkorporert i norsk rett, og er omtalt som presumsjonsprinsippet. Dette vil si at man skal kunne gå ut ifra at norsk rett er i samsvar med folkeretten.¹¹⁰ Dersom det foreligger motstrid mellom norsk rett og folkeretten, har den norske retten forrang, og norsk rett må eventuelt endres for å bli i overenstemmelse med folkeretten.¹¹¹

Havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd regulerer lovens forhold til folkeretten.

Bestemmelsen fastslår at «loven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten for øvrig». Ordlyden i bestemmelsen tilsier at lovgiver har tatt høyde for at det kan forekomme motstrid mellom havbunnsminerallovens bestemmelser og folkeretten, og at bindende folkerettslige avtaler setter rammer for

¹⁰⁵ Bugge (2022) s. 83

¹⁰⁶ Ruud (2017) s. 21

¹⁰⁷ Ruud (2017) s. 68

¹⁰⁸ Ruud (2017) s. 52

¹⁰⁹ Ruud (2017) s. 59

¹¹⁰ Ruud (2017) s. 63

¹¹¹ Se blant annet Rt-2000-1811 s. 1831

anvendelsen av havbunnsmineralloven. Bestemmelsen presiserer at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens relevante forpliktelser. Dette er også en konsekvens av presumsjonsprinsippet, og innebærer at folkerettslige regler får betydning for tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser.

For å kunne anvende havbunnsmineralloven på en riktig måte, må det dermed redegjøres for folkerettens forpliktelser og hvilke rammer den setter. Konvensjoner som Norge er bundet av må tolkes på bakgrunn av folkerettslig metode. Wien-konvensjonen som gjelder som internasjonal sedvanerett oppstiller prinsipper for traktatolkning i artikkel 31 til 33.¹¹²

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvilke folkerettslige forpliktelser og krav som stilles til konsekvensutredninger ved mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

Av særlig betydning for utredningskrav ved mineralvirksomheten er havrettskonvensjonen, EU-direktiver om konsekvensutredninger som får virkninger gjennom EØS-avtalen, Espoo-konvensjonen og OSPAR-konvensjonen.¹¹³ Forarbeidene til havbunnsmineralloven presiserer også at reglene i havbunnsmineralloven «må praktiseres i samsvar med disse konvensjoner.»¹¹⁴

4.2 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen ble vedtatt 10. desember 1982, og trådte i kraft 16. november 1994. I Norge ble havrettskonvensjonen ratifisert 24. juli 1996. Havrettskonvensjonen stiller generelle og overordnede rammer for forvaltningen av havet, og inneholder regler om hvordan ressursene skal forvaltes og hvilke rettigheter og plikter stater har.¹¹⁵

Som kyststat har Norge etter havrettskonvensjonen visse rettigheter og kompetanse, særlig når det gjelder i forbindelse med forvaltningen av norske kystfarvann og havområder.¹¹⁶

Norge utøver blant annet suverene rettigheter over norsk kontinentalsokkel, altså havbunnen

¹¹² Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 1969 og Ruud (2017) s. 88

¹¹³ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo 1991 (Espoo-konvensjonen) og Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic Annexes I-IV and Appendices 1-2, Paris 1992 (OSPAR-konvensjonen)

¹¹⁴ Prop. 106 L (2017-2018) s. 19

¹¹⁵ Bugge (2022) s. 99

¹¹⁶ Bugge (2022) s. 99

ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen, for undersøkelser og utnyttelse av dens naturforekomster.¹¹⁷ Når det gjelder dyphavsbunn utenfor kyststatenes kontinentalsokkel, er mineralforekomster ansett som en del av menneskehetens fellesarv.¹¹⁸ Disse områdene og mineralressursene forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten (International Seabed Authority – ISA), og alle stater som er part i havrettskonvensjonen er medlemmer av ISA.¹¹⁹

Etter havrettskonvensjonen artikkel 192 har statene en plikt til å verne og bevare det marine miljøet. Bestemmelsen vil gjelde i alle tilfeller hvor det foreligger en trussel mot det marine miljøet, herunder havbunnen.¹²⁰ Dette vil si at selv om statene har en suveren rett til å utnytte naturforekomster på kontinentalsokkelen slik de vil, må en slik utnyttelse av ressurser skje på en måte som samsvarer med statens plikt til å verne og bevare det marine miljøet. I saken om «*The South China Sea Arbitration*» som ble behandlet av den permanente voldgiftsdomstolen i Haag, kom retten frem til at plikten til å «verne og bevare» etter artikkel 192 både omfatter en negativ plikt til å hindre skade og en positiv plikt til å iverksette tiltak for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljøet.¹²¹ Den positive plikten i artikkel 192 må også tolkes i lys av artikkel 194 (5) som fastslår at statene skal iverksette nødvendige tiltak for å verne og bevare sjeldne eller sårbare økosystemer, tilholdssteder for overutnyttede eller truede arter, og andre former for liv i havet.¹²² Plikten etter artikkel 192 er relevant for mineralvirksomhet på havbunnen, ettersom slik mineralvirksomhet vil medføre et inngrep i det marine miljøet. Artikkel 192 stiller dermed krav om at mineralvirksomheten må skje på en måte som ikke griper inn i plikten til å verne og bevare det marine miljøet, og pålegger staten å iverksette tiltak for å bevare det marine miljøet.

Havrettskonvensjonen artikkel 194 (1) fastslår at statene skal treffe alle nødvendige tiltak som er forenlige med havrettskonvensjonen, for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av de marine miljø fra enhver kilde. Dette innebærer at statene skal utrede og overvåke risiko for

¹¹⁷ Havrettskonvensjonen artikkel 76 (1) og 77 (1)

¹¹⁸ Havrettskonvensjonen artikkel 136

¹¹⁹ Bugge (2022) s. 101

¹²⁰ Harrison (2017) s. 23

¹²¹ Philippines v. China avsnitt 941, se Harrison (2017) s. 24

¹²² Philippines v. China avsnitt 959

og potensielle konsekvenser av forurensning av de marine miljø innenfor deres jurisdiksjon. «Marine miljø» inkluderer også det biologiske mangfoldet.¹²³

Havrettskonvensjonen artikkel 194 (2) fastslår at statene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll ikke påfører skader ved forurensning på andre stater eller deres miljø. Ordlyden «andre stater» taler for at bestemmelsen ikke bare omfatter statene som geografisk ligger tilstøtende til området hvor virksomheten gjennomføres, men at det også åpner opp for at områder lenger unna også omfattes av bestemmelsen.¹²⁴ Dette er relevant for avhandlingens tema, da de potensielle miljøkonsekvensene som følger av mineralvirksomheten vil kunne strekke seg over store havområder, og påvirke biologisk mangfold som beveger seg over større deler av disse havområdene. Plikten etter havrettskonvensjonen artikkel 194 (2) vil ikke gjøre seg gjeldende for konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2, da en åpning ikke er aktiv virksomhet. Plikten kan likevel være relevant ved åpningsstadiet, da den gir føringer om hvem som burde konsulteres.¹²⁵

Særlig viktig for avhandlingens tema er havrettskonvensjonen artikkel 206. Bestemmelsen fastslår at «når statene har rimelig grunn til å tro at planlagt virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige skadelige forandringer i det marine miljø, skal de så langt det er praktisk mulig foreta en vurdering av hvilke virkninger en slik virksomhet kan få på det marine miljø, og oversende rapporter om resultatene av vurderingene på den måte som er fastsatt i artikkel 205.»

I saken om «*The South China Sea Arbitration*» avsnitt 948 understreket retten at plikten til å gjennomføre konsekvensutredninger er en direkte forpliktelse i henhold til konvensjonens artikkel 206 og en generell forpliktelse i henhold til internasjonal sedvanerett. Retten presiserte i samme avsnitt at begrepene «rimelig» og «så langt det er mulig» er skjønnsmessige vurderinger som ligger til staten, men at plikten om å dele resultatet av konsekvensutredningen med andre stater som kan være påvirket er et absolutt krav.

¹²³ Harrison (2017) s. 26

¹²⁴ Johansen (2023) s. 15

¹²⁵ Johansen (2023) s. 15

Det følger en rekke materielle bestemmelser av havrettskonvensjonen. De prosessuelle pliktene, slik som plikten etter artikkel 206, er viktig for å oppfylle de materielle forpliktelsene. Dette gjelder særlig for materielle bestemmelser som artikkel 192, som inneholder en handlingsplikt for statene, men som i liten grad presiserer hva statene er forpliktet til å gjøre eller hvor omfattende plikten er.¹²⁶

Havrettskonvensjonen artikkel 206 fastslår at det foreligger en prosessuell plikt til konsekvensutredninger. Denne plikten innebærer at det skal gjennomføres konsekvensutredninger av «planlagt virksomhet» «under deres jurisdiksjon eller kontroll» som kan føre til «betydelig forurensning eller vesentlig og skadelige forandringer i det marine miljø». Ordlyden «planlagt virksomhet» taler for at det kreves konsekvensutredning av all planlagt virksomhet som kan føre til «betydelig forurensning eller vesentlig skade». Dette innebærer at konsekvensutredningen må omfatte undersøkelser, utvinning og avslutning på havbunnsmineralvirksomhetens område.¹²⁷ Det må videre tolkes dithen at kontinentalsokkelen er omfattet av regelen, da norsk kontinentalsokkel er under «norsk kontroll».

Når det gjelder mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel, foreligger det rimelig grunn til å tro at virksomheten kan medføre betydelig forurensning eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljø. Bestemmelsen stiller dermed krav til konsekvensutredning av virkningene mineralvirksomheten kan medføre, så langt det praktisk er mulig.

4.3 Konvensjon om biologisk mangfold

Konvensjon om biologisk mangfold ble vedtatt 5. juni 1992, og trådte i kraft 29. desember 1993. I Norge ble konvensjon om biologisk mangfold ratifisert 9. juli 1993. Konvensjonen har som hovedmål å bevare klodens biologiske mangfold, å fremme bærekraftig bruk av ressursene og å fremme en rettferdig fordeling av genetiske ressurser.¹²⁸

Det følger av konvensjon om biologisk mangfold artikkel 3 at statene har suveren rett til å utnytte ressursene innenfor deres jurisdiksjon i samsvar med sin egen miljøpolitikk.

Bestemmelsene i konvensjonen får anvendelse «når det gjelder det biologiske mangfolds

¹²⁶ Harrison (2017) s. 31

¹²⁷ Harrison (2017) s. 32

¹²⁸ Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 1

komponenter, i områder innenfor partens nasjonale jurisdiksjon», jf. konvensjonens artikkel 4 bokstav a. At bestemmelsen får anvendelse i områder innenfor partens nasjonale jurisdiksjon, innebærer at konvensjonens bestemmelser får anvendelse ved mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

Særlig viktig for avhandlingens tema er konvensjonens artikkel 14. Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 14 (1) a fastslår at partene så langt som mulig og hensiktsmessig skal innføre hensiktsmessige rutiner som krever miljøkonsekvensanalyser av foreslåtte prosjekter som antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold. Det skal også, når forholdene tilsier det, åpnes for folkelig deltakelse i slike rutiner.

Bestemmelsens ordlyd «så langt det er mulig og hensiktsmessig» er generell, og den oppstiller ikke spesifikke krav til konsekvensutredningen. I likhet med havrettskonvensjonen må dette tilskrives at konvensjonen angir generelle og overordnede bestemmelser, hvor statene gis et visst skjønn til å vurdere hva som er en tilstrekkelig utredning. Det må likevel antas at mineralvirksomhet på havbunnen kan ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold, og det må dermed gjennomføres en konsekvensutredning.

Bestemmelsen stiller videre krav om at det skal åpnes for folkelig deltakelse i slike rutiner, når forholdene tilsier det. Bestemmelsen stiller tilsvarende krav som følger av havbunnsmineralloven § 2-1 tredje ledd om at konsekvensutredning og beslutning om åpning skal sendes på høring.

4.4 Espoo-konvensjonen

Espoo-konvensjonen ble vedtatt 25. februar 1991, og ratifisert av Norge 16. april 1993.

Konvensjonen trådte i kraft 10. september 1997. Konvensjonen omhandler medlemsstatenes plikter ved tiltak som kan ha grenseoverskridende virkninger.¹²⁹

Det følger av Espoo-konvensjonen artikkel 2 (3) at «Opphavlandet skal sikre at det i samsvar med bestemmelsene i denne Konvensjonen blir foretatt en utredning av miljøvirkningene før det blir gjort vedtak om å tillate eller påbegynne en påtenkt virksomhet som er oppregnet i Vedlegg I og som kan forårsake en vesentlig, negativ virkning i et annet land.» Bestemmelsen

¹²⁹ Se Espoo-konvensjonens fortale

regulerer konsekvensutredninger før tillatelse til virksomhet blir utdelt. Bestemmelsen vil dermed ikke omfatte konsekvensutredninger ved åpningsstadiet etter havbunnsmineralloven.

SEA-protokollen ble imidlertid vedtatt den 21. mai 2003, og trådte i kraft den 11. juli 2010.¹³⁰ Protokollen er vedtatt som en tilleggsavtale til Espoo-konvensjonen, og har som formål å sikre et høyt nivå av vern om miljø, inkludert helse, blant annet ved å sikre at hensynet til miljø vurderes grundig under utviklingen av planer og programmer.¹³¹ I motsetning til Espoo-konvensjonen, stiller ikke SEA-protokollen krav om at det skal foreligge en fare for grenseoverskridende virkninger. Dette betyr at protokollen får virkning for planer og programmer som kan medføre miljøvirkninger innenfor nasjonal jurisdiksjon.

SEA-protokollen artikkel 4 (1) stiller krav til at partene skal sikre at strategiske miljøvurderinger gjennomføres for planer og programmer som beskrevet i artikkel 4 (2). Strategisk miljøvurdering er definert i artikkel 2 (6), og «betyr evaluering av sannsynlige virkninger på miljø, inkludert helse; i dette inngår å bestemme omfanget av en miljørapport og å utarbeide slik rapport, gjennomføre offentlig deltakelse og samråd og å ta hensyn til miljørapporten og resultatene av offentlig deltakelse og samråd i en plan eller et program». Det fremgår av artikkel 7 (1) at partene skal utarbeide en miljørapport for planer og programmer som krever strategisk miljøvurdering. Miljørapporten skal påvise, beskrive og evaluere de betydelige virkninger på miljø som kan forventes å følge av gjennomføringen av planen eller programmet, jf. artikkel 7 (2).

SEA-protokollen stiller krav til strategisk miljøvurdering i plan- og programfasen, jf. artikkel 4 (1). «Plan- og programfasen» er tilsvarende til «åpningsstadiet». SEA-protokollen vil dermed være relevant for avhandlingens tema, da den stiller krav til konsekvensutredninger i åpningsstadiet.

¹³⁰ United Nations Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kiev 2003 (SEA-protokollen)

¹³¹ SEA-protokollen artikkel 1 a)

4.5 Århuskonvensjonen

Århuskonvensjonen trådte i kraft i Norge den 31. juli 2003.¹³² Formålet med konvensjonen er å beskytte både nåværende mennesker og fremtidige generasjoners rett til å leve i et godt miljø.¹³³

Konvensjonens bestemmelser gir borgerne rettigheter, samtidig som medlemsstatene pålegges forpliktelser. Herunder følger det av Århus-konvensjonen artikkel 5 (1) a at «enhver part skal sikre at offentlige myndigheter innehar og oppdaterer miljøinformasjon som er relevant i forhold til deres funksjoner.» Konvensjonen stiller ikke direkte krav til konsekvensutredninger, men for at myndighetene skal oppfylle kravet om å inneha relevant miljøinformasjon, må det gjennomføres utredninger av mulige miljøkonsekvenser.

4.6 OSPAR-konvensjonen

OSPAR-konvensjonen ble vedtatt 22. september 1992, og ble undertegnet av Norge den samme dagen. Konvensjonen trådte i kraft 25. mars 1998. Konvensjonens formål er å etablere et samarbeid mellom konvensjonspartene for å bevare det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren.¹³⁴

Det følger av OSPAR-konvensjonen artikkel 2 (1) a at «traktatpartene skal i samsvar med konvensjonens bestemmelser ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning, og skal treffe de nødvendige tiltak for å beskytte sjøområdet mot skadevirkninger av menneskelig virksomhet, for på den måten å sikre menneskenes helse og bevare marine økosystemer og, der det er praktisk mulig, gjenopprette marine områder som er blitt skadet.» Forpliktelsen i artikkel 2 (1) fastsetter tydeligere og mer presise forpliktelser for statene enn det som følger av havrettskonvensjonen artikkel 192 og 194, ved at partene skal ta «ethvert mulig skritt» for å forhindre forurensning og treffe nødvendige tiltak for å beskytte sjøområdet mot skadevirkninger av menneskelig virksomhet, for å bevare marine økosystemer.

¹³² United Nations Convention on Access to Information, Public participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Århus 1992 (Århuskonvensjonen)

¹³³ Århus-konvensjonen artikkel 1

¹³⁴ OSPAR-konvensjonens fortale

For å oppnå konvensjonens mål, skal konvensjonspartene også legge til grunn føre-var-prinsippet og prinsippet om at forurenseren betaler, jf. OSPAR-konvensjonen artikkel 2 (2). Dette innebærer at det må gjennomføres forebyggende tiltak når det er rimelig grunn til bekymring for forurensning, og at forurenseren skal stå ansvarlig for å betale for tiltak som hindrer, kontrollerer og begrenser forurensning.

OSPAR-konvensjonen inneholder ikke krav til konsekvensutredninger, og det er enda ikke utviklet spesifikke regler om mineralvirksomhet i konvensjonen. OSPAR-konvensjonen er likevel relevant for mineralvirksomhet på havbunnen. Forpliktelsene etter artikkel 2 (1) a og artikkel 2 (2) innebærer at dersom konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 avdekker potensielle konsekvenser for det marine miljø og biologiske mangfold, må Norge ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning, og treffe tiltak som beskytter mot skadevirkningene. Slike tiltak kan blant annet være å sette vilkår for åpningen etter havbunnsmineralloven §§ 2-2 andre ledd, vilkår for undersøkelsestillatelser etter § 3-1 sjuende ledd eller vilkår for utvinningstillatelser etter § 4-1 femte ledd.

4.7 Norge og EU/EØS

4.7.1 Innledning

Norge er ikke medlem av Den europeiske union (EU), og flertallet av den norske befolkning stemte nei til EU-medlemskap i både 1972 og 1994.¹³⁵ EU har likevel stor betydning for Norge, hovedsakelig gjennom EØS-avtalen som ble inngått i 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994.

EØS-avtalen er den største og mest omfattende internasjonale avtalen Norge noensinne har inngått, og den har blitt en viktig faktor i utviklingen av norsk miljøpolitikk og miljørett.¹³⁶ Det følger blant annet av avtalens fortale at avtalepartene «som er bestemt på å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene, særlig på grunnlag av prinsippet om en bærekraftig utvikling samt føre var-prinsippet og prinsippet om forebyggende tiltak».

¹³⁵ Stemsrud (2016) s.23

¹³⁶ Stemsrud (2016) s. 25 og Bugge (2022) s. 124

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom EU og EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge.¹³⁷ Rettsakter som er omhandlet i eller inntatt i vedlegg til avtalen eller i EØS-komiteens beslutninger, er bindende for avtalepartene, og skal transformeres eller inkorporeres i deres nasjonale rett.¹³⁸

Jeg vil i det følgende redegjøre for krav som stilles til konsekvensutredninger etter EØS-avtalen og EUs direktiver. Jeg vil også vurdere hvorvidt kravene som stilles gjelder for konsekvensutredninger for norsk kontinentalsokkel.

4.7.2 Krav til konsekvensutredninger etter EU- og EØS-retten

EU har vedtatt flere direktiver som inneholder bestemmelser som regulerer miljø og konsekvensutredninger. Direktiver inneholder mål som nasjonalstatene må nå på et gitt område, hvor nasjonalstatene selv velger hvordan de skal oppnå målene.¹³⁹ Det er særlig to EU-direktiver som er sentrale når det gjelder konsekvensutredninger. Det første direktivet er prosjektdirektivet, som retter seg mot konsekvensutredninger av konkrete prosjekter. Det andre direktivet er plandirektivet, som retter seg mot konsekvensutredninger av overordnede planer. Begge direktivene er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XX om miljø.¹⁴⁰

Både prosjektdirektivet og plandirektivet stiller krav til utredning av miljøvirkninger, og direktivene skiller seg primært gjennom hvilke stadier av et tiltak de retter seg mot. Som det følger av navnet, retter prosjektdirektivet seg mot prosjektstadiet mens plandirektivet retter seg mot planstadiet.

Prosjektdirektivet stiller krav til konsekvensutredninger for «prosjekter» som kan «antas å ha vesentlige miljøvirkninger», jf. prosjektdirektivet artikkel 2 (1). Det følger av prosjektdirektivet artikkel 2 (1) at konsekvensutredningen skal gjennomføres før det gis utbyggingstillatelse. Prosjektdirektivet stiller krav til konsekvensutredninger etter et område er åpnet for virksomhet. Direktivet vil dermed ikke gjelde for konsekvensutredninger på åpningsstadiet etter havbunnsmineralloven § 2-2, og vil derfor ikke bli ytterligere berørt.

¹³⁷ EØS-avtalen artikkel 2 b)

¹³⁸ EØS-avtalen artikkel 7

¹³⁹ Stemsrud (2015) s. 71

¹⁴⁰ Se vedlegg XX til EØS-avtalen bokstav 1a og 1g

Plandirektivet stiller krav til konsekvensutredninger ved «planer og programmer» som «sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger», jf. plandirektivet artikkel 3 (1). «Planer og programmer» tilsvarer «åpningsstadiet» etter havbunnsmineralloven. Det følger av plandirektivet artikkel 5 (1) at der det kreves konsekvensutredning etter artikkel 3(1), skal det utarbeides en miljørapport der de betydelige miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet sannsynligvis vil få. Opplysningene som skal gis for å oppnå formålet med artikkel 5 (1) følger av vedlegg I, jf. artikkel 5 (1). Miljørapporten skal omfatte de opplysningene som med rimelighet kan kreves, jf. artikkel 5 (2).

Som redegjort for innledningsvis i kapitlet, velger staten selv hvordan de skal oppnå målene i direktivene. Det fremstår som direktivet ikke er direkte gjennomført gjennom havbunnsmineralloven § 2-2, da bestemmelsen er for generell, og kravene ikke er konkretisert i forskrift etter § 2-2 tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene til havbunnsmineralloven at plandirektivet er ivaretatt gjennom generelle bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.¹⁴¹ Det fremkommer derimot ikke av forarbeidene hvorvidt plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger kommer til anvendelse på havbunnsminerallovens område.

Plan- og bygningsloven § 1-2 fastsetter lovens virkeområde. I utgangspunktet strekker lovens virkeområde seg til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, men kongen kan bestemme at kapittel 14, om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk, skal gjelde for nærmere bestemte tiltak utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. plan- og bygningsloven § 1-2 andre og tredje ledd. Dette innebærer at kontinentalsokkelen ikke omfattes av plan- og bygningsloven. Plandirektivet vil dermed ikke være gjennomført i havbunnsmineralloven gjennom plan- og bygningsloven.

Det fastslås i forarbeidene til havbunnsmineralloven at Norge er forpliktet til å gjennomføre konsekvensutredninger etter plandirektivet innenfor virkeområdet til EØS-avtalen.¹⁴² EØS-avtalen artikkel 126 fastslår at avtalen skal anvendes på blant annet «Kongeriket Norges territorium». Dette reiser spørsmål om hvor langt «Kongeriket Norges territorium» strekker seg.

¹⁴¹ Prop. 106 L (2017-2018) s. 19

¹⁴² Innst. 150 L (2018-2019) s. 3

Spørsmålet har reist stor uenighet, både i litteraturen og mellom EU og Norge. På den ene siden anføres det at det må legges en geografisk tolkning til grunn, mens det på den andre siden blir argumentert for at det må legges en funksjonell tolkning til grunn.¹⁴³ Dette innebærer at man enten tolker «territorium» etter folkerettens geografiske definisjon, eller at man tolker «territorium» etter EØS-avtalens formål og funksjon. Bakkedal og Andenæs viser blant annet til at EU er et regulatorisk samarbeid, og mener at EU-rettens rekkevidde derfor er funksjonelt bestemt.¹⁴⁴ Slik jeg vurderer det, er det en rekke momenter i artikkelen til Bakkedal og Andenæs som taler for at en funksjonell tolkning er riktig måte å tolke EØS-avtalens virkeområde på. Jeg vil likevel ikke gå nærmere inn på dette, da spørsmålet om EØS-avtalens virkeområde ikke er avklart av Høyesterett.

Selv om spørsmålet om EØS-avtalens virkeområde ikke er avklart, er plandirektivet likevel et viktig tolkningsmoment for kravene som stilles til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2. Presumsjonsprinsippet skal legges til grunn ved norsk lovanvendelse, noe som innebærer at havbunnsminerallovens bestemmelser skal tolkes i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser, herunder plandirektivet.¹⁴⁵ Dette underbygges av havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd, hvor det fremgår at «loven gjelder med de begrensningene som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten for øvrig».

5 Oppsummering av funn

Så langt i avhandlingen har jeg redegjort for havbunnsmineralloven, dens krav til konsekvensutredninger og lovens tillatelsessystem. Videre i kapittel 3 og 4 har jeg undersøkt hvilke krav som følger av norsk miljørett, herunder Grunnloven § 112, naturmangfoldloven og dens miljørettslige prinsipper, og EU/EØS-retten. I dette kapittelet vil jeg, på bakgrunn av disse analysene, oppsummere de viktigste funnene om hvilke krav som stilles til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2.

¹⁴³ Det norske standpunktet fremgår av Meld. St. 5 (2012-2013) s. 41, se. Bakkedal og Andenæs (2024) s. 7 note 1 for videre henvisninger, se også Arnesen (2022) s. 50-52 om EU-rettslig tolkningsmetode

¹⁴⁴ Bakkedal og Andenæs (2024) s. 32

¹⁴⁵ Neves (2024) s. 9

Mineralvirksomhet på havbunnen en ny næring med stor grad av usikkerhet, både når det gjelder lønnsomhet og miljøkonsekvenser. Kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, både når det gjelder miljø og biologisk mangfold og innvirkningene virksomheten vil medføre. Det er likevel en næring som er i utvikling, noe som taler for at kunnskapsgrunnlaget styrkes etter hvert, og at teknologi både til undersøkning og utvinning vil utvikles og utbedres.

Havbunnsminerallovens tillatelsessystem stiller krav til konsekvensutredninger på tre av de fire stadiene i tillatelsessystemet, i åpningsstadiet, utvinningsstadiet og avslutningsstadiet. Når det gjelder konsekvensutredninger ved åpningsstadiet, som er hovedtemaet for avhandlingen, er det departementet som har ansvaret for å gjennomføre utredningen.

Ordlyden i havbunnsmineralloven § 2-2 er generell. Bestemmelsen fastslår at utredningen skal belyse aktuelle interesser og hvilke virkninger en åpning kan få for miljøet og økonomiske og sosiale interesser. Det fremgår ikke av bestemmelsen hvilke krav som må stilles til konsekvensutredningens innhold, eller hvor grundig og omfattende utredningen må være. At bestemmelsen er formulert så generelt, innebærer at det er stort rom for skjønn for myndighetene både når det kommer til hvilke interesser som skal utredes og hvor grundige utredninger som kreves.

Analysene har likevel vist at øvrige nasjonale og internasjonale bestemmelser stiller mer konkrete krav enn det som følger av havbunnsmineralloven.

Analysene i kapittel 3 konkluderte med at naturmangfoldlovens miljøprinsipper og Grunnloven § 112, herunder Høyesteretts uttalelser om krav til saksbehandlingen i Klimadommen, er viktige for vurderingen av kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2. Grunnloven § 112 og Klimadommen fastslår blant annet at myndigheten har en aktiv plikt til å iverksette tiltak for å verne miljøet og en plikt til å avstå fra å fatte vedtak som strider med Grunnloven § 112 tredje ledd. Selv om Klimadommen gjaldt gyldigheten av et vedtak, ble det slått fast at konsekvensutredningene må være så objektive og så omfattende og fullstendig at de er egnet til å gi befolkningen en reell innsikt i virkningene av planene og tiltakene. En annen viktig presisering i dommen er at jo mer alvorlig virkning et inngrep medfører, jo grundigere analyser må gjennomføres. På havbunnsmineralvirksomhetens område foreligger det manglende kunnskap om miljø og biologisk mangfold. Dette taler for at det må kreves grundige undersøkelser, ettersom det foreligger et ukjent potensial for alvorlige virkninger.

Det ble videre redegjort for at naturmangfoldloven skal trekkes inn i lovtolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser om krav til konsekvensutredninger. En fortolkning av ordlyden i havbunnsmineralloven § 2-2 om at konsekvensutredningen skal «belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterede, økonomiske og sosiale virkninger», i lys av Grunnloven § 112 første ledd og naturmangfoldlovens formålsbestemmelser, innebærer at en utredning av mulige virkninger for miljøet må omfatte hvilke virkninger mineralvirksomheten har for det biologiske mangfoldet, og at naturens mangfold og økologiske prosesser sikres. At konsekvensutredningen må utføres slik at den bidrar til å bevare det marine miljøet og marine økosystemer og habitater kan også utledes av folkerettslige forpliktelser i havrettskonvensjonen, konvensjon om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen.¹⁴⁶

Analysene i kapittel 3 viser også at naturmangfoldlovens prinsipper skal legges til grunn som retningslinjer ved tolkningen og anvendelsen av havbunnsmineralloven.

Kunnskapsprinsippet stiller krav til hvilket kunnskapsgrunnlag som skal ligge til grunn for en avgjørelse. Etter kunnskapsprinsippet skal konsekvensutredningen redegjøre for «arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.» Prinsippet vil få betydning for kravet til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 da den nærmere konkretiserer innholdet i vurderingene som må foretas.

Videre må føre-var-prinsippet legges til grunn ved tolkningen av havbunnsminerallovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Dette innebærer at myndighetene må ta sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet i situasjoner hvor kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, slik det er på havbunnsmineralvirksomhetens område. Det er også sannsynlig at deler av området som åpnes er særlig verdifullt eller sårbart.¹⁴⁷ Det er dermed viktig at virksomheten gjennomføres med en føre-var tilnærming og at det iverksettes forebyggende tiltak for å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet.

Prinsippet om samlet belastning er også et viktig prinsipp, som stiller krav til at vurderingen av belastningen som medfølger av mineralvirksomheten ikke kan vurderes isolert sett, men at

¹⁴⁶ Jakobsen (2013) s. 43, Jakobsens poeng er gjort i forhold til petroleumsloven § 3-1

¹⁴⁷ Se kapittel 3.3.2

det også må tas hensyn til andre eksisterende eller planlagte inngrep og påvirkninger i det aktuelle området.

Analysene i kapittel 4 konkluderte med Norge også må følge en rekke folkerettslige forpliktelser som stiller krav til konsekvensutredninger. Folkeretten har betydning ved at den oppstiller forpliktelser for Norge til å ivareta miljøet og det biologiske mangfoldet. For at disse folkerettslige miljøforpliktelsene skal kunne oppfylles, er det videre nødvendig at det gjennomføres konsekvensutredninger som er omfattende nok til å sikre at virksomheten ikke får vesentlige skadevirkninger for miljøet og naturen. Folkeretten har også betydning ved at den inneholder folkerettslige plikter til konsekvensutredninger som får betydning for tolkningen av havbunnsmineralloven § 2-2. Havrettskonvensjonen stiller både materielle og prosessuelle krav til konsekvensutredninger. Artikkel 206 er viktig, og fastslår at det foreligger en prosessuell plikt til konsekvensutredninger, som skal omfatte undersøkelser, utvinning og avslutning på havbunnsmineralvirksomhetens område.¹⁴⁸

Espoo-konvensjonens SEA-protokoll og OSPAR-konvensjonen stiller også viktige krav til konsekvensutredninger. SEA-protokollen stiller krav til folkelig deltakelse og OSPAR-konvensjonen stiller krav om at det skal iverksettes tiltak som beskytter mot skadevirkninger av mineralvirksomheten.

Plandirektivet, som er innlemmet i EØS-avtalen, er også viktig. Uavhengig av om direktivet får direkte anvendelse for havbunnsminerallovens område eller ikke, skal direktivet gjennom presumsjonsprinsippet og havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd legges til grunn som tolkningsbidrag ved vurderingen av kravene som stilles etter havbunnsmineralloven § 2-2.¹⁴⁹ Etter plandirektivet skal miljørapporten omfatte de opplysningene som med rimelighet kan kreves, jf. artikkel 5 (2). Mineralvirksomheten på kontinentalsokkelen kan potensielt bli omfattende og medføre alvorlige virkninger, noe som må få betydning for hvor omfattende og grundige miljørapporter som er rimelig å kreve. Vedlegg I til direktivet lister også opp en rekke materielle krav til innhold, jf. artikkel 5 (1). Kravene til innhold vil være viktige tolkningsbidrag ved vurderingen av kravene som stilles etter havbunnsmineralloven § 2-2.

¹⁴⁸ Se kapittel 4.2

¹⁴⁹ Se kapittel 4.7.2

6 Konsekvensutredning av 27. oktober 2022

6.1.1 Innledning

Olje- og energidepartementet la 12. januar 2021 fram forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven, og endelig program for konsekvensutredning ble fastsatt av Olje- og energidepartementet 10. september 2021.¹⁵⁰ Konsekvensutredningen ble gjennomført på bakgrunn av programmet, og ble sendt på høring 27. oktober 2022.¹⁵¹

Stortingets åpning for mineralvirksomhet på havbunnen er en direkte oppfølging av konsekvensutredningen. Myndighetenes vurdering har følgelig vært at konsekvensutredningen oppfyller kravene som stilles til konsekvensutredninger.

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for deler av Olje- og energidepartementets konsekvensutredning av 27. oktober 2022. Konsekvensutredningen er for omfattende til å redegjøres for i sin helhet i denne avhandlingen. Jeg vil dermed fremstilles utdrag og momenter fra konsekvensutredningen som jeg mener er viktige og relevante. Jeg vil deretter, på bakgrunn av kravene til konsekvensutredninger som jeg har utledet i de tidligere analysene, vurdere om det foreligger svakheter ved konsekvensutredningen, og mulige forbedringer.

6.1.2 Konsekvensutredningen

Olje- og energidepartementet har ansvaret for åpningsprosessen for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel. Åpningsprosessen involverte en konsekvensutredning, hvor Oljedirektoratet ledet det faglige arbeidet med støtte fra andre fagdirektorater. Utredningen ble gjennomført på bakgrunn av et fastsatt utredningsprogram, som inkluderte innspill fra høringsprosessen angående programforslaget. Konsekvensutredningen skulle belyse de ulike interessene knyttet til det aktuelle området som foreslås åpnet, herunder miljømessige, sosiale, næringsrelaterte og økonomiske virkninger en åpning kunne medføre.¹⁵² Utredningsområdet som dannet grunnlaget for konsekvensutredningen var på omtrent

¹⁵⁰ OED (2022) s. 22

¹⁵¹ Meld. St. 25 (2022-2023) s. 7

¹⁵² OED (2022) s. 9

592 500 kvadratkilometer og bestod av havbunnsområder med 100 til 4000 meters havdyp.¹⁵³ I utredningsområdet ble det funnet to typer havbunnsmineraler, sulfider og manganskorper.¹⁵⁴

I konsekvensutredningen blir det systematisk redegjort for bakgrunnen for og formålet med utredningen, åpningsprosessen og konsekvensutredningskrav, havbunnsmineralforekomster, teknologi og utvikling, kunnskapsgrunnlaget, virkninger på miljø, andre næringer og kulturminner, samt potensielle avbøtende tiltak. Det ble ikke gjort utredninger av spesifikke mulige fremtidige utvinningsprosjekter, da dette skal gjøres ved fremtidige søknader om mineralutvinning av konkrete mineralforekomster.¹⁵⁵

Det fremgår av konsekvensutredningen at mineralutvinning på havbunnen kan bli en ny og viktig næring for Norge, men at en forutsetning for slik utvinning er at den kan gjennomføres på en lønnsom måte med akseptabel grad av miljøpåvirkning.¹⁵⁶ Når det gjelder lønnsomhet, redegjøres det i konsekvensutredningen for at det foreligger store usikkerheter rundt omfanget av lønnsomme havbunnsmineraler på kontinentalsokkelen.¹⁵⁷ Det fremstår likevel som det ikke foreligger noen tvil om at mineralvirksomhet kan drives på en lønnsom måte, da den globale etterspørselen etter mineraler er i en betydelig økning.¹⁵⁸ Det er blant annet funnet uvanlig høyt innhold av scandium og litium, samt til dels høyt innhold av sjeldne jordartsmetaller.¹⁵⁹ Videre konstaterer Olje- og energidepartementet at konsekvensutredningen at utvinningen må gjennomføres med en akseptabel grad av miljøpåvirkning.

I konsekvensutredningen vises det videre til at det langs midhavsryggene dannes en relativt skarp front mellom de varme og kalde vannmassene, hvor denne blandingen av vannmasser med ulik temperatur og saltinnhold er svært viktig for arter, utbredelsen av arter, populasjoner og samforekomst av både plankton, fisk og sjøpattedyr.¹⁶⁰ Det understrekes at undersøkelsene

¹⁵³ OED (2022) s. 30

¹⁵⁴ OED (2022) s. 33

¹⁵⁵ OED (2022) s. 9

¹⁵⁶ OED (2022) s. 3

¹⁵⁷ OED (2022) s. 81

¹⁵⁸ OED (2022) s. 41

¹⁵⁹ OED (2022) s. 36

¹⁶⁰ OED (2022) s. 62

er basert på de øvre vannlag, som utgjør 0 til 1000 meters havdyp, og at kunnskapen om de dypere vannlagene er svært begrenset.¹⁶¹

Det vises gjennomgående til at kunnskapsgrunnlaget er fragmentert og med kunnskapsmangler, herunder gjelder dette blant annet for kunnskap om bunnfauna, biologisk mangfold, utbredelse og sårbarhet av arter, naturtyper og habitater i dyphavsområdene, sårbare miljøverdier, organismer, med videre.¹⁶² Konsekvensutredningen viser også til at kunnskapsgrunnlaget om sjøfugl er mangelfullt, og at den sentrale delen av undersøkelsesområdet utgjør en svært viktig migrasjonskorridor for noen av verdens største sjøfuglbestander.¹⁶³

Olje- og energidepartementet konstaterer at det vil forekomme lokale konsekvenser for miljøet der mineralutvinningen vil foregå under en godkjent utbyggingsplan. Det redegjøres videre at konsekvensene for miljøet vil forekomme ved selve mineralutvinningen, og at det er de lokale bunnlevende organismer og bunnsamfunn som forventes å bli utsatt for de mest alvorlige konsekvensene.¹⁶⁴ Når det angår samlet påvirkning over tid, konkluderes det med at fremtidig havbunnsmineralvirksomhet sammen med globale klimaendringer vil kunne medføre middels til stor samlet påvirkning.¹⁶⁵

6.1.3 Vurdering av konsekvensutredningen

Temaet for avhandlingen er kravene til konsekvensutredninger som gjelder ved åpning for mineralvirksomhet. Kravene som stilles har blitt vurdert og redegjort for gjennom avhandlingen, og jeg vil nå vurdere i hvilken grad kravene oppfylles i konsekvensutredningen av 27. oktober 2022.

Som det fremgår av kapittel 2, stiller havbunnsmineralloven § 2-1 andre ledd krav om at det skal gjennomføres en konsekvensutredning før et område åpnes for mineralvirksomhet. Havbunnsmineralloven § 2-2 fastslår at konsekvensutredningen skal «bidra til å belyse» de ulike prosessene og virkningene av åpning som gjør seg gjeldende på det aktuelle området.

¹⁶¹ OED (2022) s. 62-63

¹⁶² OED (2022) s. 61, 63 og 91-93

¹⁶³ OED (2022) s. 67-69

¹⁶⁴ OED (2022) s. 104

¹⁶⁵ OED (2022) s. 110

Bestemmelsen stiller ikke spesifikke krav til innhold eller omfang, og som vist i kapittel 6.1.2 «belyser» konsekvensutredningen en rekke prosesser og virkninger som gjør seg gjeldende innenfor det utredede området. Selv om utredningen belyser en rekke forhold ved miljø, biologisk mangfold, mineralforekomster og teknologi, er det gjennomgående bemerket at det foreligger usikkerheter rundt, eller manglende kunnskap om blant annet faunasammensetning, restitusjonspotensiale, romlig utbredelse ved de fysiske påvirkningene, ukjent varighet for gjenetablering av endemiske arter og samfunn, organismer i dyphavet, miljøverdiers utbredelse i ulike deler av utredningsrommet, grad av unik fauna og endemiske arter ved sjøfjell og sulfidsystemer, med videre.¹⁶⁶

I Miljødirektoratets høringsuttalelse til konsekvensutredningen fremgår det at konsekvensutredningen «viser at kunnskapen i utredningsområdet er svært begrenset både når det gjelder natur, teknologi, og miljøvirkninger. Vi vet heller ikke noe om omfanget av mulig aktivitet, noe som har stor betydning for samlet belastning og de miljømessige konsekvensene i området. Vi mangler oversikten over hva som er særegen og viktig natur i dyphavsområdene og som bør beskyttes for fremtiden, og hvor den finnes innen utredningsområdet.»¹⁶⁷ I Polarinstittutets høringsuttalelse fremgår det at «vår hovedinnvending er at det i dag er utilstrekkelig, og til dels helt manglende, kunnskap om havbunnen og de arter og økosystemer som finnes der, og at det ikke vil være mulig å igangsette forsvarlig aktivitet som foreslått før kunnskapsnivået er vesentlig forbedret.»¹⁶⁸

Det fremgår både av konsekvensutredningen og flere høringsuttalelser at det foreligger manglende kunnskap om miljø og biologisk mangfold. I konsekvensutredningen begrunnes kunnskapsmangelen med at dyphavsområdene i utredningsområdet er lite kartlagt og undersøkt.¹⁶⁹

Et spørsmål i relasjon til dette er hvorvidt utredningen fremstiller tilstrekkelig kunnskap, i lys av kravet til kunnskapsgrunnlaget som følger av naturmangfoldloven § 8. Dette må også vurderes i sammenheng med føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning, jf. naturmangfoldloven §§ 9 og 10. Som utledet i kapittel 3.3.1, konkretiserer

¹⁶⁶ OED (2022) s. 94-100

¹⁶⁷ Miljødirektoratet (2023) s. 11

¹⁶⁸ Polarinstittutet (2023) s. 4

¹⁶⁹ OED (2022) s. 94

kunnskapsprinsippet hvilken vitenskapelig kunnskap som skal fremgå av konsekvensutredningen. Det er viktig å merke seg at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Ifølge Havforskningsinstituttet er det «mest sannsynlig» tale om særlig verdifulle og sårbare områder. Dette taler for at kunnskapskravet skjerpes.¹⁷⁰ Dette innebærer at konsekvensutredningen må fremstille god vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Slik jeg vurderer konsekvensutredningen, har den ikke i tilstrekkelig grad fremskaffet denne kunnskapen. Dette tyder på at naturmangfoldloven § 8 ikke har blitt tillagt tilstrekkelig vekt i konsekvensutredningen.

Det er påpekt flere steder i konsekvensutredningen at det foreligger kunnskapsmangler, blant annet når det gjelder faunasammenheng, organismenes sårbarhet, påvirkning og frigivelse av giftighet fra virksomheten.¹⁷¹ Det er også påpekt i en rekke høringsvar at det foreligger kunnskapsmangler.¹⁷² Når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger mineralvirksomheten kan ha for naturmiljøet, skal føre-var-prinsippet få betydning. Føre-var-prinsippet har betydning som en retningslinje etter naturmangfoldloven § 7. Det følger også av naturmangfoldloven § 9 at det i situasjoner hvor det foreligger kunnskapsmangel skal det «tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade». Føre-var-prinsippet innebærer derfor ikke at det ikke kan åpnes for mineralvirksomhet, men prinsippet tilsier at tilnærmingen til åpning for virksomhet må gjøres med forsiktighet, og at det må treffes forebyggende og sikrende forvaltningstiltak som effektivt kan bidra til å beskytte det marine miljøet fra skader fra mineralvirksomheten.¹⁷³

Konsekvensutredningen iverksetter ikke i seg selv tiltak, men det må stilles krav om at den redegjør for mulige tiltak som kan stilles som vilkår for en eventuell åpning for

¹⁷⁰ Havforskningsinstituttet (2021) s. 21-22

¹⁷¹ Se blant annet OED (2022) s. 94 om faunasammenheng og organismenes sårbarhet, påvirkning og restitusjonspotensiale, s. 100 om frigivelse av metall og giftighet fra virksomheten i dyphavet, s. 61 om at kunnskapen om bunnfauna og biologisk mangfold i området er fragmentert, og med kunnskapsmangler

¹⁷² Se blant annet Miljødirektoratet (2023) s. 11, Polarinstituttet (2023) s. 4, Havforskningsinstituttet (2023) s. 2

¹⁷³ Neves (2024) s. 13

mineralvirksomhet. I konsekvensutredningen foreslås det å integrere miljøreduserende tiltak i teknologiutviklingen. Det vises videre til Grunnlagsrapporten som inneholder forslag til avbøtende tiltak.¹⁷⁴ Selv om det er foreslått avbøtende tiltak, kan det stilles spørsmål ved effektiviteten av tiltakene. Slik jeg vurderer det, er det vanskelig å stille avbøtende tiltak til et miljø og biologisk mangfold man ikke kjenner til, i hvert fall ikke i tilstrekkelig grad. Selv om det kan stilles spørsmål ved effektiviteten og tilstrekkeligheten til de foreslåtte avbøtende tiltakene, innebærer ikke dette at staten ikke har fulgt føre-var-prinsippet. Det er først når mineralvirksomheten settes i gang at dette vil kunne aktualiserer seg.

Vurderingen av belastningen for økosystemet må gjøres ut fra den samlede belastningen økosystemet vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Miljødirektoratet fremhever i sitt høringssvar at «Vi vet heller ikke noe om omfanget av mulig aktivitet, noe som har stor betydning for samlet belastning og de miljømessige konsekvensene i området.»¹⁷⁵ I konsekvensutredningen kapittel 8.5 gjennomføres det en samlet vurdering av de kumulative miljøvirkninger en åpning for mineralvirksomhet vil medføre.¹⁷⁶ Vurderingen redegjør blant annet kort og konsist for at det ikke foregår petroleumsvirksomhet i området, og at fiskeriaktivitet og skipstrafikk i området er liten. Det fremstår som departementet avskriver vurderingen på bakgrunn av at det foreligger lite virksomhet i området.

Det kan så spørres om konsekvensutredningen samlet sett oppfylder kravene etter Grunnloven § 112. Samlet sett fremstår konsekvensutredningen som objektiv, omfattende og fullstendig. Utredningen redegjør også for seg påvirkninger med langsiktig varighet.¹⁷⁷ På disse punktene må det konstateres at konsekvensutredningen er tilstrekkelig. Konsekvensutredningen må likevel grundig avklare fordelene og ulempene, og det må stilles større krav jo større konsekvenser et tiltak vil medføre.¹⁷⁸

Når det gjelder fordelene som fremgår av konsekvensutredningen, vises det blant annet til mulig verdiskapning og geopolitiske forhold.¹⁷⁹ Det er likevel knyttet stor usikkerhet til

¹⁷⁴ Akvaplan-niva (2022)

¹⁷⁵ Miljødirektoratet (2023)

¹⁷⁶ OED (2022) s. 110

¹⁷⁷ OED (2022) s. 107

¹⁷⁸ HR-2020-2472-P (Klimadommen) avsnitt 183 og 184

¹⁷⁹ Se blant annet OED (2022) s. 42

omfanget av lønnsomhet og hvilke økonomiske og sosiale effekter utvinning vil ha. Det fremgår av utredningen at usikkerheten er så stor at det ikke var grunnlag for å basere analysene på scenarier.¹⁸⁰

Det foreligger også manglende kunnskap når det gjelder konsekvenser for arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.¹⁸¹ Disse momentene taler for at konsekvensutredningen ikke «grundig avklarer» fordelene og ulempene, men heller viser til «mulige» fordeler og ulemper. Det må stilles et strengt krav til konsekvensutredningen når virkningene av mineralvirksomhet på havbunnen potensielt kan være omfattende og alvorlige, spesielt i områder som er særlig verdifulle og sårbare. Disse momentene taler for at konsekvensutredningen samlet sett ikke oppfyller kravene som følger av Grunnloven § 112 og Klimadommen.

Det manglende kunnskapsgrunnlaget fører likevel ikke til at konsekvensutredningen er «ugyldig», men kan i ytterste konsekvens føre til at påfølgende vedtak som bygger på konsekvensutredningen kan bli kjent ugyldig.

6.2 Betraktninger knyttet til åpningen av området i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet

Kongen i statsråd besluttet 12. april 2024 å åpne et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet.¹⁸² Åpningsbeslutningen og den forutgående konsekvensutredningen har møtt mye kritikk både fra statlige etater, forskningsinstitusjoner, ulike interesseorganisasjoner, selskaper og offentligheten. Ved høringen av konsekvensutredningen ble det i løpet av tre-måneders-fristen innsendt 1100 høringsuttalelser.¹⁸³ Mange av disse var kritiske til en eventuell åpning for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.¹⁸⁴

Åpningsbeslutningen innebærer likevel ikke at det har blitt utdelt tillatelser til hverken undersøkelser eller utvinning, og åpningsvedtaket vil dermed ikke føre til noen direkte virkninger for miljøet. Virkningene vil først komme når departementet utdeler undersøkelses-

¹⁸⁰ OED (2022) s. 81

¹⁸¹ OED (2022) s. 89-104

¹⁸² Regjeringen (2024)

¹⁸³ Meld. St. 25 (2022-2023) s. 54

¹⁸⁴ Se blant annet Miljødirektoratet (2023), Polarinstituttet (2023) og Havforskningsinstituttet (2023)

og utvinningstillatelser. Dette innebærer at åpningsvedtaket i seg selv ikke er i strid med miljøretten, og at det enda foreligger mulighet for Norge å ivareta sine forpliktelser gjennom ytterligere utredninger eller andre forvaltningstiltak.

Det foreligger likevel noen aspekter ved åpningsbeslutningen som kan føre til uheldige fremtidige konsekvenser. Som fremholdt av Neves, er det en mulighet at den kontroversielle åpningsprosessen som ligger til grunn for åpningsbeslutningen kan vise at Norge fra første stund ikke har handlet i tråd med føre-var-prinsippet.¹⁸⁵ Manglene ved beslutningen kan, og vil mest sannsynlig, føre til at saken fremmes for domstolene.

Som nevnt innledningsvis i avhandlingen, har Miljøorganisasjonen Verdens naturfond (WWF) varslet at de vil saksøke den norske stat, da de mener åpningen er rettsstridig fordi beslutningen er tatt på et for svakt og utilstrekkelig grunnlag.¹⁸⁶ Som fremholdt av Neves, vil en beslutning i favør av WWF likevel bare føre til en forsinkelse av undersøkelsene, inntil en ny og utbedret konsekvensutredning blir gjort.¹⁸⁷

Det må i denne sammenheng bemerkes at det nå, etter at området er åpnet for mineralvirksomhet, ligger til departementet å dele ut tillatelser. Terskelen for at forvaltningsvedtak som er fattet av departementet ikke er i overenstemmelse med Grunnloven § 112 er, som redegjort for i kapittel 3.2, ikke definert av Høyesterett i Klimadommen. Det er likevel nærliggende at det gjelder en lavere terskel for slike vedtak. Man kan derfor se for seg fremtidige søksmål om hvorvidt tillatelser til undersøkelser og utvinning er i overenstemmelse med Grunnloven § 112.

7 Avslutning og rettspolitiske vurderinger

7.1 Innledning

På bakgrunn av avhandlingens tema og analyser av havbunnsmineralloven § 2-2, er det naturlig å vurdere om kravene i bestemmelsen i tilstrekkelig grad ivaretar miljøhensyn. Etter jeg har redegjort for min vurdering, vil jeg komme med noen forslag til utbedringer i havbunnsmineralloven § 2-2.

¹⁸⁵ Neves (2024) s. 13

¹⁸⁶ NRK (2024)

¹⁸⁷ Neves (2024) s. 18

7.2 Vurdering om kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 tilstrekkelig ivaretar miljøhensyn

Som redegjort for i kapittel 2.4.1, stiller havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd krav til konsekvensutredningen som må foreligge før åpning av områder etter havbunnsmineralloven § 2-1. Formålet med konsekvensutredningen er å belyse ulike aspekter ved den foreslåtte mineralvirksomheten, slik at departementet kan ta gjennomtenkte og informerte avgjørelser. Kravene som følger av bestemmelsen er vage og overordnede, og må tolkes i lys av en rekke nasjonale og internasjonale bestemmelser. Dette kan by på vanskeligheter ved lovanvendelsen, og enkelte lover eller prinsipper kan bli glemt i prosessen, eller få mindre betydning eller ikke bli hensyntatt i tilstrekkelig grad i den endelige vurderingen. Vi ser eksempler som kan tyde på at dette skjedde i konsekvensutredningen av 27. oktober 2022, hvor kunnskapsprinsippet ikke har blitt tilstrekkelig hensyntatt ved utredningen. Det er imidlertid ikke klart om dette skyldes en uoversiktlig rettslig situasjon eller om det er bevisste valg som ligger bak.

Selv om kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 er vage og overordnede, foreligger det en rekke nasjonale og internasjonale krav og tolkningsmoment som kan bidra til å utfylle kravene. Det stilles både materielle og prosessuelle krav som har som mål å forhindre negative virkninger på miljø og biologisk mangfold, og iverksette tiltak både for å motvirke skade og restituere miljø og biologisk mangfold som allerede har blitt skadet.

Havbunnsmineralloven § 2-2 har et generelt preg, noe som gir myndighetene stort rom til å utøve skjønn i sine vurderinger. Dette kan bidra til å ivareta miljøhensyn, men det kan også føre til at miljøvernet svekkes. Dette vil blant annet være avhengig av politisk oppslutning, hvor et mer miljøfokusert Storting i større grad kan tenkes å ivareta miljøhensyn gjennom sin skjønnsutøvelse. På samme måte vil et Storting som ikke vektlegger miljøhensyn kunne benytte sin skjønnsutøvelse til å nedprioritere hensynet til miljøet, til fordel for andre hensyn, slik som økonomiske hensyn. Det stilles likevel minstekrav etter både nasjonal og internasjonal rett, så det må antas at det skjønnrommet bestemmelsen åpner for hovedsakelig bidrar til å ivareta miljøhensyn.

Det er også viktig å bemerke at plandirektivet ikke er gjennomført for havbunnsmineralloven. Selv om plandirektivet får anvendelse gjennom presumsjonsprinsippet og

havbunnsmineralloven § 1-2, har det ikke det samme vernet som det ville hatt dersom det i tilstrekkelig grad var inkorporert i havbunnsmineralloven.

Kravene til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2 oppstiller som en selvstendig rettskilde et relativt svakt vern om miljøet ved at miljøhensynene ikke ivaretas særlig godt gjennom bestemmelsen isolert sett. Miljøhensynene ivaretas derimot i tilfredsstillende grad gjennom bestemmelsene som havbunnsmineralloven må tolkes og anvendes i tråd med.

7.2.1 Videre vurdering og forslag til utbedringer i havbunnsmineralloven § 2-2

Jeg har gjennom avhandlingen funnet at regelverket for konsekvensutredninger er fragmentert og generelt. Dette innebærer at man må se til en øvrige nasjonale og internasjonale bestemmelser for å kunne tolke kravet til konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven § 2-2. Dette har både positive og negative sider.

På den ene siden legger konsekvensutredningsprosessen opp til demokratiske avgjørelser ved at disse store beslutningene tas i de øverste organene. Dette gir rom for brede vurderinger som kan endres med tid og med politisk oppslutning. Det gir også rom for at bestemmelsen kan utvikles i tråd med samfunnsutvikling og teknologisk utvikling. Et annet positivt moment er at det gir rom for at myndighetenes skjønnsutøvelse kan utøves i lys av nye krav og ny kunnskap.

På den annen side kan det være negativt for den som anvender loven, da det er uklart hvilke krav som faktisk stilles til konsekvensutredningene. Dersom man ikke vet hvilke krav som stilles, vil det være vanskeligere å oppfylle kravene. En annen konsekvens av et fragmentert regelverk, som fremhevet av Skjoldvær, er at «uklare krav kan også bidra til at konsekvensutredningene mister noe av sitt demokratiserende formål».¹⁸⁸ Det må legges til grunn at ikke enhver borger har lest seg opp på nasjonal og internasjonal miljørett. Det fragmenterte regelverket innebærer at det kan bli vanskelig for borgerne å se at kravene til konsekvensutredningene faktisk følges av myndighetene.

¹⁸⁸ Skjoldvær (2024) s. 49

Havbunnsmineralloven § 2-2 gir lite veiledning til de mer spesifikke kravene som stilles til konsekvensutredninger, og selv om myndighetens skjønn kan være positivt, kan det også være negativt. Det må på denne bakgrunn konstateres at bestemmelsen legger for mye rom til myndighetenes skjønnsutøvelse. Jeg mener på denne bakgrunn at det kreves en konkretisering av hvilke krav som stilles til konsekvensutredninger etter bestemmelsen.

Når man ser til lignende næringer er rammeverket for konsekvensutredninger hjemlet i plan- og bygningsloven, konsekvensutredningsforskriften eller andre forskrifter som for eksempel petroleumsforskriften.¹⁸⁹ Slike rammeverk bidrar blant annet til å stille konkrete krav, som også borgerne kan finne frem til. Disse forskriftene gjelder derimot ikke for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.¹⁹⁰

Det følger av havbunnsmineralloven § 2-2 tredje ledd at «kongen kan gi forskrift om konsekvensutredninger». En slik forskrift har enda ikke blitt utarbeidet.

Utarbeidelsen av en forskrift ville kunne bidra til å belyse hvilke faktiske krav som stilles til konsekvensutredningene. Forskriften ville også kunne innlemme plandirektivet og prosjektdirektivet, og eventuelt annen folkerettslig miljørett. Det vil gi den som anvender loven et bedre grunnlag for å anvende loven på riktig måte, og borgerne vil kunne se at myndighetene faktisk oppfyller kravene som stilles til konsekvensutredninger.

¹⁸⁹ Forskrift 27.06.1997 nr. 653 om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) og Bugge (2022) s. 195-196

¹⁹⁰ Konsekvensutredningsforskriften § 2, jf. §§ 6, 7 og 8. og plan- og bygningsloven § 1-2

Referanseliste

Norske rettskilder

Lover

Lov 22.03.2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 29.11.1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).

Lov 04.06.2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

Lov 19.06.2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Litteratur

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget (2022)

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs og miljørett*, 5. utgave, Gyldendal (2012)

Falkanger, Thor, *Havbunnsmineralloven: Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen, Lovkommentar*, Universitetsforlaget (2020)

Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Rett og rettsanvendelse*, 2. utgave, Universitetsforlaget (2023)

Hammer, Ulf, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Butnesli og Amund Bjøranger Tørum, *Petroleumsloven*, Universitetsforlaget (2009)

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, Universitetsforlaget (2017)

Stemsrud, Odd, *EØS-rett i et nøtteskall*, 1. utgave 2. opplag, Gyldendal (2016)

Arnesen, Finn, Simen Hammersvik, Erling Hjelmeng, Olav Kolstad og Ole-Andreas Rognstad, *Oversikt over EØS-retten*, 1. utgave, Universitetsforlaget (2022)

Jakobsen, Ingvild Ulrikke og Tore Henriksen, Prinsippene om føre var og økosystemtilnærming, i *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge*, Universitetsforlaget (2012)

Aarli, Ragna og Synne Sæther Mæhle, *Juridisk metode i et nøtteskall*, 1. utgave, 3. opplag, Gyldendal (2018)

Harrison, James, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, 1. utgave, Oxford University Press (2017)

Artikler og avhandlinger

Jakobsen, Ingvild Ulrikke, *Petroleumsvirksomhet i nord: hvilken rettslig betydning har miljøhensyn ved beslutningen av om nye områder skal åpnes og konsesjon tildeles?*, Nordisk miljørettslig tidsskrift, 2013:2, <https://nordiskmiljoratt.se/onewebmedia/Jakobsen%20NMT%202013-2.pdf>, sist sett 1. mai 2024

Johansen, Elise, *Juridisk vurdering av en eventuell åpningsbeslutning*, Fra advokatfirmaet Wikborg Rein til WWF Norge (2023), https://media.wwf.no/assets/article_images/Juridisk-vurdering-av-en-eventuell-a%CC%8Apningsbeslutning18248467.1.pdf, sist sett 1. mai 2024

Neves, Maria Madalena das, *Norway formally opens the Norwegian continental shelf to seabed mining exploration activities: Rowing against the tide?*, (2024), <https://site.uit.no/nclos/2024/04/29/norway-formally-opens-the-norwegian-continental-shelf-to-seabed-mining-exploration-activities-rowing-against-the-tide/>, sist sett 1. mai 2024

Skjoldvær, Ingrid, *Miljørettslige utredningskrav ved åpning for mineralvirksomhet på havbunnen*, Sjørettsfondet (2024), <https://www.sjorettsfondet.no/journal/2024/580/m-02>, sist sett 1. mai 2024

Bakkedal, Tarjei og Mads Andenæs, *Lov og rett, vol.63: EØS-avtalen og kontinentalsoklene*, (2024), <https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/lor.63.1.3>, sist sett 1. mai 2024

Rettspraksis

HR-2020-2472-P (Klimadommen)

Rt-2000-1811 (Finanger I)

HR-2023-491-P (Snøkrabbe II)

Forarbeider og andre offentlige dokumenter

Prop. 106 L (2017-2018) Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

Meld. St. 25 (2022-2023) Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – åpning av areal og strategi for forvaltning av ressursane

Innst. 150 L (2018-2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

Ot. Prp. Nr. 43 (1995-1996) Om lov om petroleumsvirksomhet

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Forskrifter

Forskrift 21.06.2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften)

Forskrift 27.06.1997 nr. 653 om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften)

Forskrift 12.02.2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften)

Saksdokumenter og Høringsinnspill

Olje- og energidepartementet, *Konsekvensutredning – undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel: Del av åpningsprosessen etter Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)*, (27. oktober 2022).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/horingsdokument-konsekvensutredning-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel-11415388.pdf>, sist sett 1. mai 2024.

Olje- og energidepartementet, *Åpningsprosess for undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel: Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven*, (12. januar 2021).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a3dd0ce426a14e25abd8b55154f34f20/forslag-til-konsekvensutredningsprogram-11205562.pdf>, sist sett 1. mai 2024.

Miljødirektoratet, *Kommentarer til forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*, (14. april 2021).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2828123/?uid=299a7d68-795b-4fe3-b1a5-ef3db5f6cb1e>, sist sett 1. mai 2024

Miljødirektoratet, *Høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område: Miljødirektoratets kommentarer*, (27. januar 2023).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/miljodirektoratet.pdf?uid=Milj%C3%B8direktoratet>, sist sett 1. mai 2024

Havforskningsinstituttet, *Innspill til høring – Forslag til program for konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk sokkel*, (27. mai 2021).
<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/rapport-fra-havforskningen-2021-23>, sist sett 1. mai 2024

Akvaplan-niva AS, *Virkninger for naturforhold, miljø og annen næringsvirksomhet relatert til konsekvensutredning for åpning av norsk sokkel for havbunnsmineralvirksomhet*, (1. september 2022).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/vedlegg-8.-akvaplan-niva.-virkninger-for-naturforhold-miljo-og-annen-naringsvirksomhet.pdf>, sist sett 1. mai 2024

Polarinstituttet, 22/2001 *Høringsuttalelse: konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel med utkast til beslutning om å åpne område*, (26. januar 2023).
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=4d4f20be-02fd-450f-ab8b-ddf4f92a8892>, sist sett 1. mai 2024

Havforskningsinstituttet, *Svar; Høring: Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*, (2023).
<https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/havforskningsinstituttet.pdf?uid=Havforskningsinstituttet>, sist sett 1. mai 2024

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner og andre folkerettslige avtaler

United Nations convention on the law of the sea. Montego Bay 10. Desember 1982
(havrettskonvensjonen)

United Nations Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro 9. Juni 1992 (Konvensjon om biologisk mangfold)

Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Espoo 25. Februar 1991. (Espoo-konvensjonen)

United Nations Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Århus 25. Juni 1992 (Århuskonvensjonen)

Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic Annexes I-IV and Appendices 1-2. Paris 22. September 1992 (OSPAR)

The EEA Agreement/EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992 (EØS-avtalen)

Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten), Paris 9. februar 1920.

Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 1969.

Direktiver og protokoller

United Nations Protocol on strategic environmental assessment to the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Kiev 21. Mai 2003 (SEA-protokollen)

Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (prosjektdirektivet)

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (plandirektivet)

Internasjonal rettspraksis

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), International Court of Justice, Judgement, 20.04.2010

South China Sea Arbitration (The republic of the Philippines v. The People's Republic of China), Award, 12.07.2016

Erklæringer og rapporter

Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992,
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf, sist sett 1. mai 2024

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 4.08.1987 (Brundtland-rapporten),
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, sist sett 1. Mai 2024

Andre kilder

Norges geologiske undersøkelse, rapport 2023.021, *Oversikt over kritiske metaller og mineraler i Norge*, https://www.ngu.no/upload/Publikasjoner/Rapporter/2023/2023_021.pdf, sist sett 1. mai 2024

Oljedirektoratet, *Ressursvurdering havbunnsmineraler: Utarbeidet på oppdrag for: Olje- og energidepartementet*, 27. januar 2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/a3dd0ce426a14e25abd8b55154f34f20/ressursvurdering-havbunnsmineraler.pdf>, sist sett 1. mai 2024

Regjeringen, *Åpning av område på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet*, 12. april 2024, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apning-av-omrade-pa-norsk-kontinentalsokkel-for-mineralvirksomhet/id3033970/>, sist sett 1. mai 2024

Avaaz, *Stop deep-sea mining* (underskriftskampanje), 5. desember 2023, oppdatert 9. januar 2024, https://secure.avaaz.org/campaign/en/deep_sea_mining_locked/, sist sett 1. mai 2024

NRK, *Varsler havbunnsmineral-søksmål: Forvaltningsskandale uten sidestykke* (nyhetssak), 18. april 2024, <https://www.nrk.no/klima/wwf-vil-saksoke-staten-for-planene-om-a-lete-etter-havbunnsmineraler-1.16847562>, sist sett 1. mai 2024

UiB – Senter for dyphavsforskning, *Om dyphavet*, 5. april 2022, <https://www.uib.no/dyphav/104483/om-dyphavet#liv-i-dyphavet>, sist sett 1. mai 2024

Det norske akademis ordbok, «*Foranstaltning*», <https://naob.no/ordbok/foranstaltning>, sist sett 1. mai 2024

