



UIT

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Det juridiske fakultet

# Åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1

*Om miljøhensynets betydning i åpningsprosessen*

---

**Linda Jæger Karlstad**

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2015*





## Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Tema og problemstilling.....	4
1.2	Problemstillingens aktualitet.....	5
1.3	Avgrensning.....	6
1.4	Videre oversikt.....	7
2	Metodespørsmål.....	9
2.1	Generelt.....	9
2.2	Rettskildebildet.....	9
2.3	Forholdet til folkeretten.....	11
3	Miljørettslige forpliktelser med betydning for åpning av nytt område etter petroleumsloven § 3-1.....	13
3.1	Innledning.....	13
3.2	Miljøprinsipper med internasjonal fremvekst.....	13
3.2.1	Føre-var-prinsippet.....	13
3.2.2	Økosystemtilnærming.....	14
3.3	Internasjonalt regelverk.....	15
3.3.1	Generelt.....	15
3.3.2	Havrettskonvensjonen.....	15
3.3.3	Konvensjon om biologisk mangfold.....	16
3.3.4	OSPAR-konvensjonen.....	18
3.4	Grunnloven § 112.....	20
3.4.1	Innledende om Grunnloven § 112.....	20
3.4.2	Hvilke rettigheter og plikter oppstiller Grunnloven § 112?.....	20
3.4.3	Forplikter Grunnloven § 112 til bruk av miljøprinsipper?.....	21
3.4.4	Hvilken betydning har Grunnloven § 112 for åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1?.....	22
3.5	Naturmangfoldloven.....	23
3.5.1	Innledende om naturmangfoldloven.....	23
3.5.2	Naturmangfoldlovens betydning for petroleumsloven.....	23
3.5.3	Særlig om anvendelse av naturmangfoldlovens prinsipper.....	25
4	Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet.....	28
4.1	Innledning.....	28
4.2	Saksgangen etter petroleumsloven § 3-1.....	28
4.3	Kravet til konsekvensutredning.....	29
4.3.1	Grunnlaget og bakgrunnen for kravet.....	29
4.3.2	Hva skal konsekvensutredningen inneholde?.....	30

4.3.3 Avsluttende om konsekvensutredningen.....	35
4.4 Avveiningen etter petroleumsloven § 3-1 .....	36
4.4.1 Innholdet i avveiningen.....	36
4.4.2 Hvordan skal avveiningen mellom næring- og miljømessige virkninger foretas?.....	38
4.4.3 Naturmangfoldlovens betydning for avveiningen .....	38
4.4.4 Er prinsippbruken i Meld.st.36 tilstrekkelig begrunnet? .....	47
4.4.5 Forvaltningsplaners betydning for avveiningen.....	49
4.4.6 Hvilken betydning har konsekvensutredningen ved avveiningen? .....	50
4.5 Avsluttende om avveiningen etter petroleumsloven § 3-1.....	51
5 Avsluttende bemerkninger .....	53
5.1 Det vide forvaltningsskjønnet og særlige utfordringer i Barentshavet .....	53
5.2 Fremtidige utfordringer .....	55
Kilder .....	57

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Tema for avhandlingen er åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter petroleumsløven<sup>1</sup> § 3-1. Bestemmelsen regulerer åpningsprosessen. Åpning av nye områder medfører ikke i seg selv petroleumsutbygging. Det er imidlertid en forutsetning for utbygging at et område først er åpnet. Åpningsprosessen omfatter i hovedsak en konsekvensutredning og deretter en avveining mellom de interesser som gjør seg gjeldende ved spørsmål om åpning. Det følger av petroleumsløven § 3-1 første ledd at:

*«Før åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Under denne avveiningen skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha».*

Kjernen i åpningsprosessen er avveiningen mellom de «nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten». Dette er i hovedsak en avveining mellom miljøhensynet på den ene siden, og nærings- og samfunnshensyn på den andre siden. Problemstillingen i det videre er hvordan avveiningen mellom miljøhensynet og næringshensynet skal foretas. Herunder skal det vurderes særlig hvilken betydning miljøprinsipper har for avveiningen.

Det tas i det videre utgangspunkt i åpningen av Barentshavet sørøst<sup>2</sup>. Det begrunnes med at åpningen av Barentshavet sørøst bidrar til avklaring av problemstillingen ved å gi konkrete eksempler på hvordan avveiningen i petroleumsløven § 3-1 er foretatt. Dette fordi avveiningen etter bestemmelsen direkte fremkommer av åpningsmeldingen. At det er tatt utgangspunkt i denne åpningen, begrunnes også med at særlige problemstillinger reiser seg

---

<sup>1</sup> Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (heretter petroleumsløven eller petrol).

<sup>2</sup> Meld.st. 36 (2012-2013) «Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet».

ved åpning og utbygging i Barentshavet sammenliknet med andre områder. Disse særlige problemstillingene knytter seg i stor grad til miljø- og klimautfordringer<sup>3</sup>.

## 1.2 Problemstillingens aktualitet

Den første utbyggingen på norsk sokkel startet i 1969<sup>4</sup>. Petroleumsnæringen har siden da vært i kontinuerlig vekst, og har hatt stor betydning for norsk økonomi og det norske velferdssamfunnet<sup>5</sup>. Siden 1965 er det utlyst 23 konsesjonsrunder på norsk sokkel<sup>6</sup>. Barentshavet er det området på sokkelen som i løpet av denne tiden har hatt lavest aktivitet, og petroleumsutbyggingen her har først ekspandert de siste 15 årene<sup>7</sup>. Fortsatt er det liten grad av utbygging i Barentshavet. Pr. april 2015 er det kun Snøhvitfeltet<sup>8</sup> som er i drift. Det er beregnet at produksjon på Goliat-feltet vil starte opp innen juli 2015<sup>9</sup>. Områder som ennå ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet i Barentshavet er Barentshavet nord/Polhavet, de norske havområdene rundt Jan Mayen og Bjørnøyviften<sup>10</sup>. Det er forventet å finne store petroleumsforekomster i disse områdene<sup>11</sup>. Spørsmål om åpning vil oppstå etter hvert som den nåværende produksjonen på norsk sokkel avtar og det blir behov for nye utbygginger for å opprettholde en lønnsom næring<sup>12</sup>.

Det er flere grunner til at utbyggingen i Barentshavet til nå ikke er av samme omfang som øvrige områder på norsk sokkel. For det første er Barentshavet et viktig område for fiskerinæringen<sup>13</sup>. Fiskeri- og petroleumsnæringen har ofte motstridende interesser, noe som kan skape konflikt. Typisk er det fordi de er avhengige av de samme områder for å drive næring, eller fordi petroleumsutbygging kan ha negative miljøkonsekvenser som igjen påvirker fisken. Petroleumsnæringen er den viktigste næringen i Norge<sup>14</sup>. Fiskerinæringen er

---

<sup>3</sup> Meld.st. 10 (2010 – 2011) «Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten» s. 9.

<sup>4</sup> <http://snl.no/Ekofisk> (3.5.15).

<sup>5</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s.5.

<sup>6</sup> <http://www.npd.no/no/Nyheter/Nyheter/2015/Femti-ar-siden-startskuddet/> (3.5.15).

<sup>7</sup> <https://snl.no/Barentshavet> (3.5.15).

<sup>8</sup> <http://snl.no/Snøhvit> (3.5.15)

<sup>9</sup> <http://www.dn.no/nyheter/energi/2014/05/16/Olje/goliatoppstart-utsatt-til-2015> (3.5.15).

<sup>10</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 15.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.* s. 11.

<sup>13</sup> *Ibid.* s. 6.

<sup>14</sup> *Ibid.* s. 5.

imidlertid også en viktig næring på nasjonal basis. Åpning av nye områder med sikte på utbygging, forutsetter derfor at disse næringenes interesser i så liten grad som mulig kommer i motstrid.

En annen grunn til den begrensede utbyggingen er at enkelte områder i Barentshavet er svært sårbare, og overeksponering kan være truende for artslivet og økosystemene<sup>15</sup>. I tillegg skaper de globale klimaforandringene særlige utfordringer i de nordlige havområdene. Eksempler på slike utfordringer er temperaturforandringer og innstrømning av atlantisk vann i Barentshavet<sup>16</sup>. Manglende kunnskap om hvordan klimaforandringene vil påvirke Barentshavet i fremtiden er også en faktor som kan være med på å begrense utbyggingen. Kunnskapsmangelen kan representere så stor usikkerhet rundt konsekvensene at utbygging ikke vil være forsvarlig.

Petroleumsnæringen har stor betydning for norsk økonomi og fremdrift. Det vil likevel også alltid følge en viss miljørisiko med denne næringen, og åpning av nye områder vil i større eller mindre grad påvirke miljøet.

### 1.3 Avgrensning

Som det fremkommer innledningsvis, vil det tas utgangspunkt i åpningen av Barentshavet sørøst. Avgrensningen er i stor grad begrunnet med at den kan illustrere de særlige utfordringer som reiser seg ved åpning av nye områder i Barentshavet. Fordi Barentshavet også er det området på norsk sokkel som er mest aktuelt for fremtidig utbygging, vil denne åpningen være relevant for å belyse de utfordringer en står overfor i fremtiden.

Avhandlingen skal fokusere særlig på miljøprinsippers betydning ved avveiningen av om område skal åpnes. Det avgrenses i det videre til to prinsipper: føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning. Disse to prinsippene er valgt fordi det er de viktigste prinsippene ved vurdering av om nytt område skal åpnes. Prinsippene er

---

<sup>15</sup> <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Barentshavet/havindikatorer-barentshavet/Sarbare-og-truede-arter-og-naturtyper/Sarbare-og-truede-arter/Indikator-Sarbare-og-truede-arter-i-Barentshavet/> (3.5.15).

<sup>16</sup> <http://www.miljostatus.no/Indikatorer-barentshavet/#Havklima> (3.5.15).

innholdsmessig vide. Dermed vil de få betydning for en rekke av de problemstillinger som reiser seg ved åpning av nye områder. Det er også disse prinsippene som har fått størst gjennomslag i norsk rett.

Internasjonale regler oppstiller rammeverk for norsk miljøforvaltning. Det skal i det videre tas utgangspunkt i internasjonale konvensjoner. I denne sammenheng avgrenses det til havrettskonvensjonen<sup>17</sup>, konvensjonen om biologisk mangfold<sup>18</sup> og OSPAR-konvensjonen<sup>19</sup>. Disse vil være de mest relevante konvensjonene der det oppstår spørsmål om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet og de inngrep slik åpning kan medføre.

#### 1.4 Videre oversikt

Avhandlingen tar sikte på å svare på problemstillingen om hvordan avveiningen mellom miljøhensyn og næringshensyn skal foretas etter petroleumsloven § 3-1. Avhandlingen er bygget opp på den måten at det først redegjøres for hvilke regler som setter rammer for avveiningen. Det skal så gås nærmere inn på avveiningen i petrl. § 3-1, og vurderes hvordan de gjennomgåtte regler påvirker og bidrar til avveiningen.

Fordi det oppstår særlige metodespørsmål, vil jeg behandle det metodiske i et eget kapittel. Metod delen vil ta sikte på å forklare fremgangsmåten i avhandlingen, samtidig som den vil gjøre rede for de rettskilder som er relevant på dette området og hvordan disse rettskildene bidrar til løsning av problemstillingen. Metodespørsmålene vil bli behandlet i avhandlingens kapittel 2. I kapittel 3 vil det vurderes hvilke regler og forpliktelser som gjør seg gjeldende ved avveiningen etter petrl. § 3-1. Både nasjonalt og internasjonalt rammeverk for avveiningen etter petrl. § 3-1 vil bli gjennomgått. Avhandlingens kapittel 4 omhandler åpningen av område etter petrl. § 3-1. I dette kapittelet vil det vurderes på hvilken måte det gjennomgåtte rammeverk, særlig naturmangfoldloven, vil få betydning ved avveiningen. Det vurderes i denne sammenheng om åpningsmeldingen for Barentshavet størst oppfyller de krav og holder seg innenfor de rammer som oppstilles for avveiningen. Kapittel 5 vil

---

<sup>17</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, in force 16.11.94.

<sup>18</sup> Convention on Biological diversity, in force 29.12.93.

<sup>19</sup> The convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic, in force 25.3.98.

inneholde avsluttende bemerkninger, der jeg særlig tar stilling til om forvaltningsskjønnet etter petroleumsloven § 3-1 er for vidt til å i tilstrekkelig grad ivareta miljøhensynet.



## 2 Metodespørsmål

### 2.1 Generelt

Problemstillingen søkes løst ved hjelp av alminnelige juridiske metode<sup>20</sup>. Det skal innledningsvis avklares hvilke rettskilder som er relevante ved tolkning av petroleumsloven § 3-1. Videre skal disse reglene drøftes i forhold til avveiningen i petroleumsloven § 3-1 for å vurdere hvilken betydning de faktisk får, og dermed hvordan avveiningen skal foretas og særlig hvilken betydning rettskildene har for vektlegging av miljøhensynet.

### 2.2 Rettskildebildet

Åpning av nye områder er regulert i petroleumsloven. Petroleumsloven er i hovedsak en næringslov, og tar derfor ikke stilling til miljørettslige problemer. Det er derfor nødvendig å anvende annet regelverk for å vurdere hvordan avveiningen, særlig med henblikk på miljøhensynet, skal foretas. Her må for det første Grunnloven<sup>21</sup> trekkes inn. Grunnlovens bestemmelse om miljøforvaltning vil gjelde også for petroleumsloven i den grad forvaltningen etter petroleumsloven påvirker miljøet. Bestemmelsen går foran all norsk lov. Naturmangfoldloven<sup>22</sup> er også avgjørende for løsning av problemstillingen. Loven bidrar til å utfylle om miljøhensyn i petroleumsloven i den grad loven ikke selv ivaretar dette hensynet<sup>23</sup>.

Avhandlingens problemstilling er miljørettslig. Fordi petroleumsloven er eldre enn naturmangfoldloven, tar petroleumslovens forarbeider<sup>24</sup> ikke stilling til naturmangfoldlovens regler. Petroleumslovens forarbeider vil derfor ha begrenset betydning for avhandlingen. I den grad petroleumslovens forarbeider har betydning for avhandlingens problemstilling, vil det også bygges på forarbeidene til den gamle petroleumsloven av 22. mars 1985 nr. 11<sup>25</sup>. Det er ikke problematisk, da det i Ot.prp. nr. 43 (1995 – 1996) i stor grad vises til den eldre

---

<sup>20</sup> Torstein Eckhoff, Jan Helgesen, *Rettskildelære*, Oslo 2001 s. 15.

<sup>21</sup> Kongeriket Norges Grunnlov, 17. mai 1814 (heretter Grunnloven eller grl).

<sup>22</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (heretter naturmangfoldloven eller nml).

<sup>23</sup> Ot.prp nr. 52 (2008 – 2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

<sup>24</sup> Ot.prp nr. 43 (1995 – 1996) om lov om petroleumsvirksomhet.

<sup>25</sup> Ot.prp nr. 72 (1982 – 1983) Lov om petroleumsvirksomhet.

petroleumslovens forarbeider for avklaring. Naturmangfoldlovens forarbeider vil derimot få stor betydning for avhandlingen, særlig fordi det i forarbeidene tas stilling til hvilket forhold naturmangfoldloven skal ha til andre lover.

På miljørettens område er prinsipper en viktig rettskilde. Det har stadig utviklet seg nye miljøprinsipper for å søke en løsning på de problemer som har oppstått tilknyttet miljøforvaltningen<sup>26</sup>. Om dette skriver Bugge at «[p]rinsipper og formålsbestemmelser om verdier, mål og hensyn som skal ivaretas i miljøforvaltningen gir grunnlag for retningslinjer for tolkningen av regelverket og for hvordan miljøhensynet skal vektlegges ved skjønnsutøvelsen»<sup>27</sup>. Ut fra dette må miljøprinsipper forstås som retningslinjer som ivaretar miljøhensynet i møte med andre hensyn. I følge definisjonen er det også adgang til å legge avgjørende vekt på andre motstående prinsipper, men miljøprinsippene er i alle fall med på å øke miljøhensynets prioritet. Miljøprinsipper er inntatt i naturmangfoldloven i norsk rett.

Det foreligger ingen rettspraksis tilknyttet petroleumsloven § 3-1. Åpning av nye områder er et forvaltningsvedtak som utarbeides av regjeringen og treffes av Stortinget. Det er en type forvaltningsvedtak som sjelden vil bli overprøvd. Stortingsmelding om åpning av nytt område er uttrykk for forvaltningspraksis tilknyttet petroleumsloven § 3-1. Regjeringen har i åpningsmeldingen tatt standpunkt til rettsspørsmål, og har dermed produsert rettspraksis som vil være relevant<sup>28</sup>. Praksis vil kunne variere i forhold til de enkelte åpninger, slik at den ikke vil være spesielt konsistent. Det følger av Nygaard at «[n]år praksis føregår på lågare plan i hierarkiet, kan det sjå ut til at det blir stilt strengare krav til at den er fast og kjent»<sup>29</sup>. Det stilles derfor ikke for strenge krav til fast praksis etter petroleumsloven § 3-1, fordi vedtak etter bestemmelsen treffes av Stortinget, som er på høyeste plan i hierarkiet. Fordi det ikke foreligger annen praksis om åpning av nye områder, vil stortingsmeldingen være svært relevant ved løsning av problemstillingen.

Det foreligger i begrenset grad litteratur på området. Ingvild Ulrikke Jakobsen har imidlertid behandlet problemstillingen i artikkelen «Petroleumsvirksomhet i nord – hvilken rettslig

---

<sup>26</sup> Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave, Oslo 2011 s. 123.

<sup>27</sup> *Ibid.* s. 28.

<sup>28</sup> Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, Bergen 2004 s. 210.

<sup>29</sup> *Ibid.* s. 215.

betydning har miljøhensyn ved beslutningen av om nye områder skal åpnes og konsesjon tildeles?»<sup>30</sup>. Ved avhandlingens oppbygging er det tatt utgangspunkt i denne artikkelen ved at det først gjøres rede for overordnede rammer, og deretter vurderes nærmere hva avveiningen innebærer. En del av de samme problemstillinger reises også i denne avhandlingen. Det tas imidlertid sikte på i større grad å vurdere på hvilken måte miljøforpliktelser oppstiller rammer for avveiningen etter petroleumsloven § 3-1 i praksis, blant annet ved at det tas utgangspunkt i meld. st. 36 (2012-2013).

### 2.3 Forholdet til folkeretten

Miljøretten er et internasjonalt rettsområde. Mange av de miljøreguleringer som gjelder i norsk rett, er utviklet gjennom den internasjonale miljøretten. Av nasjonale regler skal det i det videre særlig legges vekt på naturmangfoldloven §§ 8-10, som inneholder miljørettslige prinsipper, og Grl. § 112 som er en konstitusjonell miljøvernbestemmelse. De miljøforpliktelser og miljøprinsipper som fremkommer av norsk rett, har sin fremvekst i internasjonal miljørett. Et spørsmål som oppstår, er hvordan vi skal forholde oss til de internasjonale reglene, og på hvilken måte de får betydning for åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1.

Havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen er ratifisert i norsk rett, men ikke inntatt som norsk lov. Konvensjonene får likevel betydning ved åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1. Det følger av presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk rett så langt som mulig skal tolkes til å være i samsvar med internasjonale regler. De nevnte konvensjoner presumeres altså å være i samsvar med norsk rett. Dette medfører at de forpliktelser som følger av konvensjonene, gjelder for norsk miljøforvaltning og dermed er med på å stille rammer for avveiningen etter petroleumsloven § 3-1.

---

<sup>30</sup> Ingvild Ulrikke Jakobsen, «Petroleumsvirksomhet i nord – hvilken rettslig betydning har miljøhensyn ved beslutningen av om nye områder skal åpnes og konsesjon tildeles?», *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2013:2 s. 27-47.

Norsk rett har i stor grad fulgt opp internasjonale forpliktelser på miljørettens område<sup>31</sup>. Fordi norske regler i stor grad samsvarer med internasjonale forpliktelser, vil de internasjonale forpliktelser ha begrenset betydning som primær rettskilde ved norsk miljøforvaltning. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig å ta utgangspunkt i norsk lovgivning. De norske regler vil ofte være mer konkrete og spesifikke. Et eksempel på dette er naturmangfoldlovens §§ 8-12 som eksplisitt fastslår miljøprinsipper, i motsetning til de internasjonale konvensjoner der det ikke fremkommer klart at prinsippene gjelder. Selv om de internasjonale reglene er bindende ved åpning av nye områder etter petrl. § 3-1, vil de først og fremst få betydning som rammeverk som de norske miljøregler er basert på.

---

<sup>31</sup> Se blant annet Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 20.



## 3 Miljørettslige forpliktelser med betydning for åpning av nytt område etter petroleumsloven § 3-1

### 3.1 Innledning

Det er i kapittel 2 redegjort for relevante rettskilder ved åpning av nytt område etter petroleumsloven § 3-1. Både nasjonale og internasjonale kilder har betydning for tolkning og anvendelse av denne bestemmelsen. Kapittelet tar sikte på å vurdere hvilke regler som regulerer, påvirker og setter grenser for åpning av nye områder. Fordi det i avhandlingen skal vurderes særlig hvilken betydning føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystemtilnærming får ved avveiningen etter petroleumsloven § 3-1, skal det imidlertid i det følgende først gjøres rede for disse prinsippene.

### 3.2 Miljøprinsipper med internasjonal fremvekst

#### 3.2.1 Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet fremkommer særlig i norsk rett gjennom naturmangfoldloven § 9. Prinsippet har vokst frem internasjonalt. Særlig betydning for prinsippets gjennomslag har Rio-erklæringen<sup>32</sup>. Det følger av erklæringens principle 15 at:

*«In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation».*

Prinsippet innebærer at det skal tas forhåndsregler før det gjøres inngrep, og at manglende kunnskap ikke skal brukes som argument for å gjøre inngrep uten slike forhåndsregler. Prinsippet bygger på en forutsetning om at det ikke må gjøres inngrep der inngrep vil være skadelig for naturmangfoldet. Føre-var-prinsippet er et prinsipp om langsiktig miljøforvaltning. Der det foreligger tvil om konsekvenser av et inngrep, skal tvilen komme

---

<sup>32</sup> <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (3.5.15).

miljøet til gode<sup>33</sup>. Prinsippet har etter hvert fått gjennomslag i rettslig bindende konvensjoner.

### 3.2.2 Økosystemtilnærming

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning fremkommer klart i naturmangfoldloven § 10. Prinsippet mangler en universell betegnelse<sup>34</sup>. Det medfører at det kan være problematisk å definere prinsippet klart gjennom regelverk. Det er likevel i flere tilfeller tatt stilling til prinsippet internasjonalt. Konvensjonen om biologisk mangfold definerer prinsippet som «*a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way*»<sup>35</sup>. Prinsippet forutsetter altså en miljøforvaltning som tar utgangspunkt i bevaring av økosystemene når det skal gjøres inngrep i naturen. Et inngrep vil nødvendigvis ikke bryte ned et økosystem direkte, men dersom inngrepet bryter ned en art som økosystemet er avhengig av, kan dette ha virkning på hele økosystemet. Det skal etter prinsippet forvaltes ut fra en helhetlig vurdering av hvordan innvirkning inngrepet vil ha.

En helhetlig forvaltning forutsetter at det vurderes på hvilken måte det planlagte inngrep vil påvirke økosystemet sammen med andre faktorer som vil ha innvirkning. Den øvrige påvirkning kan for eksempel være skipstrafikk, fiske i området og utfordringer som følge av klimaendringene. All påvirkning i sum betegnes som den samlede belastning på økosystemet. At økosystemet tåler den samlede belastning er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Dette fremkommer av definisjonen nevnt ovenfor, jf. «*sustainable use in an equitable way*».

---

<sup>33</sup> Bugge s. 84.

<sup>34</sup> Tore Henriksen, «Conservation and sustainable use of arctic marine biodiversity: Challenges and Opportunities», *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 1 2/2010 s. 265.

<sup>35</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/> (3.5.15).

### 3.3 Internasjonalt regelverk

#### 3.3.1 Generelt

Det følger blant annet av Oppdatert forvaltningsplan for Barentshavet at de internasjonale reglene fungerer som rammeverk for norsk regelverket og norsk lovanvendelse<sup>36</sup>. En konsekvens av dette er at avveiningen etter petroleumsloven § 3-1 må gjøres innenfor de rammer som internasjonale forpliktelser oppstiller. Spørsmålet videre er derfor hvilke forpliktelser de relevante konvensjonene oppstiller.

#### 3.3.2 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen er relevant for forvaltning i havområdene. Den har regler både for territorialfarvannet, den økonomiske sone og på sokkelen. Konvensjonen oppstiller generelle miljøforpliktelser i part XII. Disse forpliktelsene må legges til grunn også ved åpning av nye områder etter petroleumsloven.

Det følger av havrettskonvensjonen art. 192 at «States have the obligation to protect and preserve the marine environment». Denne plikten må legges til grunn ved vurdering av om nye områder skal åpnes. Spørsmålet blir om en åpning vil stride mot det generelle kravet til å beskytte og bevare det marine miljøet.

Etter havrettskonvensjonen art. 194 følger videre forpliktelser for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning og inngrep i det marine miljø. Det følger av art. 194 (5) en særskilt plikt til å ivareta sårbare økosystemer:

*«The measures taken in accordance with this Part shall include those necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life».*

Ved inngrep etter petroleumsloven § 3-1 virker bestemmelsen begrensende ved at den forutsetter at inngrepet ivaretar de sårbare økosystemer i området. Dette gir til en viss grad også uttrykk for prinsippet om økosystemtilnærming for de tilfeller som nevnes i art. 194(5).

---

<sup>36</sup> Meld.st. 10 (2010 – 2011) s. 13-14.

### 3.3.3 Konvensjon om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold er relevant for all miljøforvaltning som påvirker naturmangfoldet.

Det følger av konvensjonens art 1 at:

*«The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits [...]».*

De bestemmelser som vil være mest relevant i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, er konvensjonens art. 6, 8 og 10. Av art. 6 følger det generelle regler for forvaltning og bærekraftig bruk:

*«Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities: a. Develop national strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity or adapt for this purpose existing strategies, plans or programmes which shall reflect, inter alia, the measures set out in this Convention relevant to the Contracting Party concerned; and b. Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies».*

Bestemmelsen forplikter i den forstand at statene må utarbeide planer for å ivareta naturmangfoldet. Disse planene er etter bestemmelsen ment å ivareta de forpliktelser som følger av konvensjonen. Videre har statene en plikt til å ivareta naturmangfoldet gjennom integrering av reglene i lovverket i den grad det er mulig. Konvensjonsbestemmelsen har innvirkning på åpning av nye områder i den grad Norge har fulgt plikten og gjennomført konvensjonsreglene i norsk rett. Det har i stor grad skjedd gjennom naturmangfoldloven<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ot.prp. nr 52 (2008 – 2009) s. 20.



Også forvaltningsplanen for Barentshavet kan være et eksempel på gjennomføring av bestemmelsen her.

Artikkel 8 i konvensjonen setter opp regler om «[i]n-situ conservation». Med dette menes bevaring av eksempelvis økosystemer i de områder der de naturlig forekommer<sup>38</sup>.

Bestemmelsen setter opp konkrete tiltak for bevaring av naturmangfoldet i samsvar med konvensjonens formål. Målene må også søkes oppnådd når områder skal åpnes for petroleumsvirksomhet etter petrl. § 3-1.

Etter konvensjonens art. 10 følger også en plikt til bærekraftig bruk av naturmangfoldets komponenter. Alle disse forpliktelser etter konvensjonen oppstiller rammer for den nasjonale miljøforvaltningen, i dette tilfellet åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet.

Konvensjonen tar også stilling til bruk av miljøprinsippene føre-var og økosystemtilnærming. The Conference of the Parties<sup>39</sup> har uttalt at «*The ecosystem approach is the primary framework for action under the convention*»<sup>40</sup>. Partene legger altså til grunn at økosystemtilnærmingen skal være et grunnleggende prinsipp ved tolkning og anvendelse av konvensjonens regler. The Conference of the Parties har også utformet de såkalte Malawi-prinsippene<sup>41</sup>. Disse prinsippene er retningslinjer for anvendelse av prinsippet om økosystemtilnærming. De gjør økosystemtilnærmingen mer funksjonell, og resulterer i at det er enklere å ta prinsippet i bruk. Vi er forpliktet etter konvensjonens regler. Det medfører at der konvensjonens regler blir aktuelle, skal prinsippet legges til grunn ved anvendelse av reglene.

Om føre-var-prinsippet legges det til grunn etter konvensjonen at «*The work [of the Secretariat on marine and costal biological diversity] should not be impeded by the lack of*

---

<sup>38</sup> [http://snl.no/in\\_situ](http://snl.no/in_situ) (3.5.15).

<sup>39</sup> Se konvensjon om biologisk mangfold art. 23.

<sup>40</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/> (3.5.15).

<sup>41</sup> <http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> (3.5.15).

*full scientific information and will incorporate explicitly the precautionary approach in addressing conservation and sustainable use issues»<sup>42</sup>.*

Vi er forpliktet til å holde oss innenfor de regler som konvensjonen om biologisk mangfold oppstiller<sup>43</sup>. De regler som følger av blant annet art 6, 8 og 10 gjelder derfor som rammeverk for norsk forvaltning etter petroleumsloven § 3-1. I tillegg må både «the ecosystem approach» og «the precautionary approach» legges til grunn ved anvendelse av konvensjonsreglene.

### 3.3.4 OSPAR-konvensjonen

OSPAR-konvensjonen gjelder beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav. Også denne konvensjonen oppstiller regler som er bindende for Norge. Ved åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1, vil konvensjonen være med på å beskytte det marine miljø og sørge for at det ikke blir skadet ved inngrep.

I Annex V art. 2 fremkommer regler om bevaring av det marine miljø i møte med menneskelig påvirkning. Det følger av bestemmelsen at:

*«In fulfilling their obligation under the Convention to take, individually and jointly, the necessary measures to protect the maritime area against the adverse effects of human activities so as to safeguard human health and to conserve marine ecosystems and, when practicable, restore marine areas which have been adversely affected, as well as their obligation under the Convention on Biological Diversity of 5 June 1992 to develop strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity, Contracting Parties shall: a) take the necessary measures to protect and conserve the ecosystem and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected; and b) cooperate in adopting programmes and measures of those purposes for the control of the human activities identified by the application of the criteria in Appendix 3».*

---

<sup>42</sup> <http://www.cbd.int/marine/precautionary.shtml> (3.5.15).

<sup>43</sup> Jf. presumsjonsprinsippet.

Det er særlig bokstav a som er relevant. Det skal settes i verk tilstrekkelige tiltak for å beskytte og bevare økosystemer og biologisk mangfold, og i enkelte tilfeller også gjenoppbygge økosystemer der det er mulig. Denne bestemmelsen forutsetter også økosystemtilnærming. Selv om prinsippet ikke fremkommer eksplisitt, kan det implisitt legges til grunn etter konvensjonen, fordi bestemmelsen gjelder bevaring og gjenoppbygging av økosystemer.

Også føre-var-prinsippet er gitt betydning etter denne konvensjonen. Prinsippet er ment å være «*one of the guiding principles of the OSPAR Convention*»<sup>44</sup>. Føre-var-prinsippet følger klart av OSPAR art.2 nr. 2a;

*«The Contracting Parties shall apply a) the precautionary principle, by virtue of which preventive measures are to be taken when there are reasonable grounds for concern that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may bring about hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between the inputs and the effects».*

Bestemmelsen setter rammer for åpning av nye områder i den forstand at den pålegger statene å anvende føre-var-prinsippet. Det fremgår at det skal tas forhåndsregler der det er rimelig grunn til å tro at inngrep vil ha konsekvenser som nevnt i bestemmelsen. Prinsippet vil særlig få betydning der det foreligger kunnskapsmangel og en dermed ikke kjenner konsekvensene av et inngrep. I de tilfeller konsekvensene av petroleumsutbygging er ukjente, forplikter OSPAR-konvensjonen departementet til å legge til grunn føre-var-prinsippet.

---

<sup>44</sup> [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00120000000065\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00120000000065_000000_000000) (3.5.15).

## 3.4 Grunnloven § 112

### 3.4.1 Innledende om Grunnloven § 112

Grunnloven § 112<sup>45</sup> er en overordnet miljøvernregel i norsk rett. Ingen lov skal stride mot Grunnloven. Den er med på å oppstille rammer for all norsk naturforvaltning- og lovgivning. Ved Grunnlovsendring i 2014 ble tidligere § 110 b omgjort til § 112, og bestemmelsen ble satt under kapittel om «menneskerettigheter». Dette ansees ikke å ha hatt en avgjørende betydning for forståelse av bestemmelsen<sup>46</sup>. 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 de 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».*

### 3.4.2 Hvilke rettigheter og plikter oppstiller Grunnloven § 112?

Bestemmelsen inneholder rettigheter for borgerne og forpliktelser for staten på miljørettens område. Den gir borgerne kollektive rettigheter til et sunt miljø nå og i fremtiden, både for nålevende og fremtidige generasjoner, og den gir rett til miljøinformasjon. Etter grunnlovsendringen har bestemmelsen fått en presisering i tredje ledd, dette for å tydeliggjøre statens aktive plikt til å ivareta miljøet<sup>47</sup>. Der det tidligere het at «*Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger*», heter det nå at «*Statens myndighet skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger*». Endringen medfører en tydeligere handleplikt. Det gjør plikten mer konkret, kontra den tidligere bestemmelse, der det politiske skjønn framsto som svært vidt. På denne måten blir bestemmelsen mer anvendelig, og mer tilstrekkelig til å ivareta naturens mangfold.

---

<sup>45</sup> Tidligere grl. § 110 b.

<sup>46</sup> Dok. 16 (2010 – 2011) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven s. 243.

<sup>47</sup> Dok 16 (2010 – 2011) s. 245-246.



### 3.4.3 Forplikter Grunnloven § 112 til bruk av miljøprinsipper?

Bestemmelsen gir uttrykk for flere kjente miljøprinsipper. «*En natur der produksjonsevne og mangfold bevares*» er i hovedsak et uttrykk for prinsippet om bærekraftig utvikling. En bærekraftig utvikling er et generelt mål med miljøforvaltningen, og et overordnet miljøprinsipp. Det går ut på at ressursene skal forvaltes på en slik måte at de kan utnyttes både av nåtidens og fremtidens generasjoner. Prinsippet forutsetter en balanse mellom bevaring av naturen og avkastning av naturens ressurser. Andre miljøprinsipper brukes ofte som virkemidler for å oppnå en slik bærekraftig utvikling.

Prinsippet om økosystemtilnærming kommer ikke eksplisitt til uttrykk i Grl. § 112. Den bevaring det tas sikte på etter bestemmelsen, forutsetter imidlertid at det tas hensyn til økosystemer og bevaring av disse, og at den samlede belastningen ikke overstiger det et økosystem kan tåle. Bevaring av økosystemene er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling og bevaring av naturens mangfold. Prinsippene må således legges til grunn for forståelsen av Grl. § 112.

Fauchald skriver at det kan diskuteres om også føre-var-prinsippet fremkommer av Grunnloven § 112<sup>48</sup>. Han skriver at bestemmelsen er basert på at miljøskade skal forebygges, men at det ikke fremkommer like klart hva konsekvenser av manglende kunnskap er<sup>49</sup>. Et mål om at miljøskade skal forebygges, er et uttrykk for føre-var-prinsippet. Prinsippet tar samtidig sikte på å avhjelpe tilfeller der det foreligger manglende kunnskap om konsekvensene av et inngrep. Slike avhjelpende tiltak vil typisk være å ta forhåndsregler. Fauchald skriver videre at borgernes krav på miljøinformasjon etter bestemmelsen forutsetter at inngrep bygger på tilstrekkelig kunnskap, og at det på denne måten kan argumenteres med at prinsippet gjelder etter bestemmelsen<sup>50</sup>. Dette er også lagt til grunn av Frostating lagmannsrett i dom av 26. februar 1998. Det kan utledes fra dette at føre-var-prinsippet må legges til grunn for å oppfylle de plikter grl. § 112 oppstiller.

---

<sup>48</sup> Ole Kristian Fauchald, «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 120, 1-2/2007, s. 1-84 (s. 8).

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

Fordi prinsippene implisitt kan leses ut av Grunnloven, som er overordnet all annen norsk lov, må det legges til grunn at prinsippene er rettslig bindende etter grl. § 112. Dette medfører at miljøprinsippene får gjennomslag med grunnlovs rang, og vil dermed være av stor betydning ved åpning av nye områder etter petrl. § 3-1.

#### 3.4.4 Hvilken betydning har Grunnloven § 112 for åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1?

Grl. § 112 har begrenset rettsvirkning som selvstendig rettsgrunnlag<sup>51</sup>, men er et tolkningsmoment ved utarbeiding av annen norsk lovgivning og lovforståelse<sup>52</sup>. Etter ordlyden å «iverksette tiltak», må det forstås at plikten er omfattende og gjelder ulike type tiltak. Det er nærliggende å tolke det slik at det må iverksettes den type tiltak som passer best i det konkrete tilfellet. «Tiltak» etter grl. § 112 vil likevel i stor grad være utarbeiding av lover og regler som skal ivareta miljørettigheter og plikter som følger av Grunnloven. Et eksempel på dette er naturmangfoldloven. Bestemmelsen må også kunne forplikte forvaltningen til å stille tyngende vilkår for begunstigende vedtak i de tilfeller der vedtaket vil stride mot, eller ikke være i samsvar med, miljøkravet etter grl. § 112. Et særlig godt eksempel på tiltak etter grl. § 112 i forbindelse med denne avhandlingens problemstilling, er at bestemmelsen i stor grad er brukt som hjemmel for å kreve konsekvensutredning<sup>53</sup> før beslutning om åpning av nye områder.

Ved anvendelse av petroleumsloven, som ved anvendelse av annen norsk miljøforvaltning, må Grunnloven § 112 tas i betraktning. Det vil for eksempel si at petroleumsutbygging som medfører forringelse av naturen og ødelegger for kommende generasjoner, vil være i strid med Grunnloven. På denne måten fungerer grl. § 112 som rammeverk for miljøforvaltningen, og setter grenser for forvaltningens beslutningsmyndighet etter petrl. § 3-1.

---

<sup>51</sup> Fauchald s. 4.

<sup>52</sup> Dok 16 (2010 – 2011) s. 243 s.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 33.

## 3.5 Naturmangfoldloven

### 3.5.1 Innledende om naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven bygger i stor grad på konvensjonen om biologisk mangfold<sup>54</sup>, og er ment å gjennomføre internasjonale miljøforpliktelser som følger av denne konvensjonen i norsk rett<sup>55</sup>. Naturmangfoldloven er en sektorovergripende forvaltningslov. Det innebærer at den får betydning ved tolkning av annen lovgivning som faller inn under lovens formål og virkeområde, nml. §§ 1 og 2. Det følger av lovens forarbeider at den skal gjelde side om side med annen lovgivning<sup>56</sup>. Loven skal være utfyllende der sektorlovene ikke har en lovgivning som i tilstrekkelig grad ivaretar naturmangfoldet. Det uttales i forarbeidene at naturmangfoldloven bygger på sektorering av miljøhensyn<sup>57</sup>. Det følger videre av forarbeidene at «gjennomføringen av tiltak i det alt vesentlige fremdeles skal foregå etter andre lover, men slik at felles rettslige mål og prinsipper legges til grunn»<sup>58</sup>. Det medfører at loven bygger på en forutsetning om at sektorlovgivningen selv ivaretar miljøet gjennom lovfestet miljøhensyn, samtidig som naturmangfoldlovens grunnleggende prinsipper skal gjelde for all forvaltning i sektorlovgivningen.

### 3.5.2 Naturmangfoldlovens betydning for petroleumsloven

Petroleumsloven har ikke regler som ivaretar de prinsipper naturmangfoldloven oppstiller. I petroleumslovens tilfelle er det derfor behov for utfylling gjennom den sektorovergripende naturmangfoldloven. Innledende er det nødvendig å stille spørsmål ved om åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1 faller inn under naturmangfoldlovens formål. Det følger av naturmangfoldloven § 1 at:

*«Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at det gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur».*

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 63.

<sup>55</sup> *Ibid.* s. 20.

<sup>56</sup> *Ibid.* s. 55.

<sup>57</sup> *Ibid.* s. 53.

<sup>58</sup> *Ibid.*

Formålsbestemmelser trekker frem siktemålet med loven, som er bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Det er ikke knyttet selvstendige rettsvirkninger til bestemmelsen, men den vil være et moment i tolkningen av naturmangfoldloven og andre lover der bevaring av naturmangfoldet er relevant<sup>59</sup>. Det er på det rene at vedtak etter petroleumsløven § 3-1 vil medføre inngrep i naturmangfoldet i større eller mindre grad. Åpning av område legger opp til utbygging, som i alle fall vil føre til inngrep på havbunn og området rundt, og også andre former for påvirkning.

Det følger av forarbeidenes kommentarer til formålsbestemmelsen at «ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp»<sup>60</sup>. Dette medfører at formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven ofte kan virke sammen med formålsbestemmelse i sektorlovgivningen, i dette tilfellet petroleumsløven. Det vil si at i de tilfeller det blir fattet vedtak etter petroleumsløven som har betydning for naturmangfoldet, må naturmangfoldlovens formålsparagraf tas i betraktning sammen med formålet til petroleumsløven. Etter petrol. § 1-2 skal ressursene «forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet». Dette må søkes oppnådd samtidig som det tas hensyn til bevaring av naturmangfoldet jf. nml. § 1.

Backer skriver at naturmangfoldloven særlig får betydning for påvirkningsmåter som ikke er regulert i annen lovgivning<sup>61</sup>. Petroleumsløven har ingen generell miljøbestemmelse om bevaring av naturmangfoldet i de tilfeller der petroleumsvirksomheten har innvirkning. Dermed vil naturmangfoldloven få betydning for spørsmål om hvorvidt nytt område skal åpnes etter petrol. § 3-1.

Videre er spørsmålet om åpning av nye områder etter petrol. § 3-1 omfattes av lovens virkeområde. Det stedlige virkeområde følger av nml. § 2. Utgangspunktet er at loven gjelder

---

<sup>59</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 57.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven kommentarutgave*, Oslo 2010 s. 43.

på norsk landterritorium og i territorialfarvannet, det vil si 12 nautiske mil ut fra landterritoret. Etter bestemmelsens tredje ledd fremkommer det likevel at enkelte av lovens bestemmelser gjelder på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone «så langt det passer». Dette omfatter naturmangfoldloven §§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58. Det følger av en tolkning av nml. § 2 at åpning av nye områder i medhold av petrl. § 3-1 på norsk sokkel og i norsk økonomisk sone, omfattes av de nevnte bestemmelser i naturmangfoldloven så langt det passer. Nærmere om hvordan reglene får innvirkning, vil jeg komme til i kapittel 4 som omhandler avveiningen.

Det er nå på det rene at petroleumsloven generelt og petroleumsloven § 3-1 spesielt faller inn under naturmangfoldlovens formål og virkeområde. Formålet er å beskytte mot skadelige inngrep i naturen, noe petroleumsutbygging potensielt kan være, og utbygging i Barentshavet befinner seg innenfor det begrensede virkeområde etter nml. § 2. Naturmangfoldlovens regler får derfor betydning for åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1 så langt det passer, og vil være med på å begrense skjønnet i petrl. § 3-1.

### 3.5.3 Særlig om anvendelse av naturmangfoldlovens prinsipper

Det følger av §§ 1 og 2 at naturmangfoldloven får betydning for petroleumsloven så langt det passer. For anvendelse av prinsippene i §§ 8-12 setter nml. § 7 grenser for anvendelsen. Det må derfor stilles spørsmål ved om prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II får betydning for åpning av nye områder etter petroleumsloven. Det er særlig prinsippene i §§ 8-10 som vil være relevant for avhandlingen.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at:

*«Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen».*

Det følger av denne bestemmelsen ved hvilke type beslutninger prinsippene får betydning, nemlig ved utøving av offentlig myndighet. Det må spørres om åpning av nye områder er slik offentlig myndighetsutøvelse. Naturmangfoldloven er en forvaltningslov. Det er derfor nærliggende å tolke «utøving av offentlig myndighet» som et forvaltningsvedtak. Åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1 er ikke et forvaltningsvedtak i forvaltningslovens<sup>62</sup> forstand, fordi den ikke er «bestemmende for rettigheter og plikter til private personer» jf. forvaltningsloven § 2a.

Åpning av nye områder etter petrol. § 3-1 er heller ikke «tildeling av tilskudd». Om det er «forvaltning av fast eiendom» er mer usikkert. Det følger av petroleumsloven § 1-1 at «Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning». Dette kan trekke i retning av at prinsippene i naturmangfoldloven skal gjelde. Åpning av område er forvaltning av den norske stats eiendom.

Et annet argument for at åpning av nye områder skal omfattes av nml. § 7, er at åpning etter petroleumsloven § 3-1 er offentlig myndighetsutøvelse, all den tid åpningsmelding utarbeides av regjeringen og sendes Stortinget for vedtak. Selv om åpning av nytt område ikke gir rettigheter til private personer, ansees det som et «nødvendig saksbehandlingsskritt»<sup>63</sup>. Åpning etter petrol. § 3-1 skjer «med sikte på tildeling av utvinningstillatelse». Tildeling av utvinningstillatelse er et enkeltvedtak etter fvl. § 2b, og dermed helt klart uttrykk for offentlig myndighetsutøvelse. På denne bakgrunn kan det sies at åpningen har så nær sammenheng med vedtak som er offentlig myndighetsutøvelse at det taler for å gi prinsippene i nml. §§ 8-12 betydning for avveiningen etter petrol. § 3-1.

Vedtak etter petroleumsloven § 3-1 må fattes innen visse rettslige rammer, på lik linje med vedtak i forvaltningsrettslig forstand. Åpningen er i stor grad basert på forvaltningsskjønn. Disse likhetstrekk trekker i den retning at for vedtak etter petrol. § 3-1 skal gjelde de samme regler som ved forvaltningsvedtak som faller inn under nml. § 7, eksempelvis tildeling av utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-3. Det er klar sammenheng mellom beslutning om åpning av område etter petrol. § 3-1 og tildeling av utvinningstillatelse etter petrol. § 3-3.

---

<sup>62</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

<sup>63</sup> Jakobsen s. 37.

Utvinning forutsetter åpning. Nærheten mellom de to type vedtak, tilsier at de samme regler må komme til anvendelse. Backer betegner tilfellet i petrl. §§ 3-1 og 3-3 som en delt beslutningsprosess, og legger til grunn at prinsippene skal gjelde for beslutning etter hver av avgjørelsene, så lenge beslutningen har rettsvirkninger utad<sup>64</sup>. Det legges derfor til grunn at prinsippene i nml. §§ 8-12 kommer til anvendelse ved bruk av petrl. § 3-1.

---

<sup>64</sup> Backer s. 87.



## 4 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet

### 4.1 Innledning

Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet medfører ikke i seg selv utbygging, men utbyggingen forutsetter at det er åpnet for virksomhet i området. Selve åpningsprosessen reguleres i petroleumsloven § 3-1. Det følger av ordlyden i bestemmelsen at åpning skjer «med sikte på tildeling av utvinningstillatelser».

Formålet med dette kapittelet er å drøfte hvordan avveiningen mellom miljø- og næringshensyn etter petrl. § 3-1 foretas. Kapittelet vil innebære en nærmere vurdering av på hvilken måte særlig reglene i naturmangfoldloven vil få betydning for avveiningen. Det vil også vurderes hvordan avveiningen er foretatt i praksis. Dette gjøres med utgangspunkt i Meld.st. 36 åpning av Barentshavet sørøst. Det skal vurderes hvorvidt denne åpningsmeldingen oppfyller de krav som stilles til bruken av naturmangfoldlovens miljøprinsipper som fremkommer i lovens §§ 8-10.

### 4.2 Saksgangen etter petroleumsloven § 3-1

Petroleumsloven regulerer prosessen i forkant av stortingets vedtak om åpning av nytt område for petroleumsvirksomhet. I det videre tas det utgangspunkt i de ulike trinn i åpningsprosessen.

Petroleumsvirksomhet kan ikke igangsettes med mindre område er åpnet og utvinningstillatelse tildelt. Åpningsprosessen igangsettes ved at departementet legger frem forslag om dette. Ved slikt initiativ foreslås det først igangsetting av konsekvensutredning med de krav som stilles til den. Konsekvensutredningen legges senere til grunn som del av avveiningen etter petrl. § 3-1. Avveiningen kommer til uttrykk gjennom stortingsmelding. Det er så opp til Stortinget å vedta åpningen. Fra et område vedtas åpnet, vil det foreligge mulighet for tildeling av utvinningstillatelse. På dette stadiet i prosessen er det petrl. § 3-3 som overtar reguleringen, og det blir dermed ikke relevant for denne avhandlingen.

Det tas i det videre utgangspunkt i åpningen av Barentshavet sørøst, som er den siste åpningen gjort på norsk sokkel. Forslaget fremkommer av Meld. St. 36 (2012-2013) «Nye muligheter for Nord-Norge - åpningen av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet». Området har vært omstridt i grensekonflikten mellom Norge og Russland<sup>65</sup>. Da delelinjeavtalen kom i stand i 2011, ble det aktuelt å utrede mulighetene for petroleumsvirksomhet i området. I oppdatert forvaltningsplan for Barentshavet fra 2011<sup>66</sup> ble det lagt frem forslag om konsekvensutredning. Åpningsforslaget fra regjeringen kom i etterkant av denne konsekvensutredningen.

Meldingen inneholder en redegjørelse av petroleumsvirksomhetens betydning, både nå og antatt betydning i fremtiden. Den inneholder videre en redegjørelse for behovet for videre utbygging av næringen og åpning av nye felt som ledd i dette arbeidet. Meldingen baserer seg i stor grad på forvaltningsplanen og konsekvensutredningen<sup>67</sup>. Den inneholder beskrivelser av det aktuelle området, utfordringer, forholdet til andre næringer og ringvirkninger av en eventuell petroleumsutbygging. Endelig fremkommer regjeringens vurderinger og avveining av om nytt område skal åpnes.

I det videre skal det vurderes nærmere hvilke krav som stilles til avveiningen, og om disse kravene blir ivaretatt gjennom konsekvensutredningen og åpningsmeldingen.

### 4.3 Kravet til konsekvensutredning

#### 4.3.1 Grunnlaget og bakgrunnen for kravet

Det følger av petrl. § 3-1 at det ved beslutning om åpning skal gjøres en avveining mellom «nærings- og miljømessige virkninger» som petroleumsutbyggingen kan ha. Det følger ikke noe eksplisitt krav til konsekvensutredning etter bestemmelsen. Imidlertid fordi avveiningen forutsetter kjennskap til virkninger av utbygging, er det nærliggende å tolke det dithen at bestemmelsen i alle fall krever av det må gjøres nærmere undersøkelser i de områder som vil bli berørt av petroleumsvirksomheten, og om de «virkninger» som åpningen vil ha. Det

---

<sup>65</sup> <http://www.polarhistorie.no/artikler/2008/Delelinja> (3.5.15).

<sup>66</sup> Meld.st. 10 (2010-2011).

<sup>67</sup> Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst – Konsekvensutredning etter petroleumsløven, 17. oktober 2012.

følger av petroleumslovens forarbeider at selv om kravet til konsekvensutredning ikke fremkommer direkte av petrl. § 3-1, har ordlyden sammen med praksis på området, gjort § 3-1 til en regel om konsekvensutredning<sup>68</sup>. Det medfører at det er forpliktende å foreta en konsekvensutredning før nytt område åpnes.

Konsekvensutredningen består av objektive faglige undersøkelser om de konsekvenser petroleumsutbygging vil ha. Kunnskapen fra konsekvensutredningen vil styrke beslutningsgrunnlaget ved avveiningen av om område skal åpnes. Det som fremkommer av utredningen vil være med på å legge grunnlaget for avveiningen. Konsekvensutredningen kan således få stor betydning for avveiningen i det konkrete tilfellet.

#### 4.3.2 Hva skal konsekvensutredningen inneholde?

Kravet til konsekvensutredningens innhold tar utgangspunkt i ordlyden etter § 3-1. Det følger av bestemmelsen at både nærings- og miljømessige virkninger må vurderes, herunder «mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha». Det er denne veiledningen petroleumslovens ordlyd selv gir for hva som skal utredes. Hvilken kunnskap som kreves om de enkelte momenter, fremkommer imidlertid ikke. Det fremkommer heller ikke hva meningsinnholdet i de enkelte momenter er ment å være. Ved utredning av de miljømessige virkninger må det stilles spørsmål ved om miljølovgivningen oppstiller rammer for konsekvensutredningens innhold.

##### 4.3.2.1 Miljørettslige rammer for konsekvensutredningen

Grunnloven § 112 oppstiller et krav om miljøinformasjon i tilstrekkelig grad til at borgerne skal kunne ivareta sine miljøinteresser. Ved åpning av nye områder vil konsekvensutredningen i stor grad ivareta dette kravet. Grl. § 112 forutsetter dermed at konsekvensutredningen gir informasjon i tilstrekkelig grad til at borgerne får ivaretatt de rettigheter de har etter bestemmelsen for øvrig. Bestemmelsen oppstiller dessuten krav til en viss miljøkvalitet. Det er naturlig å tolke det dithen at det stilles krav til utredningen i den grad det er nødvendig for å sikre en miljøkvalitet som beskrevet i grl. § 112.

---

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995 – 1996) s. 33.

Naturmangfoldloven har betydning for tolkning av petroleumsloven § 3-1. Det må spørres om naturmangfoldlovens prinsipper også har betydning for konsekvensutredningen.

Det må her sees hen til vurderingen som ble gjort ovenfor tilknyttet naturmangfoldloven § 7. En konsekvensutredning er en faglig utredning, og ikke myndighetsutøvelse som er omfattet av nml. § 7. Konsekvensutredningen er imidlertid en del av petrl. § 3-1. Fordi prinsippene i naturmangfoldloven får betydning for petroleumsloven § 3-1, taler det for at prinsippene også må legges til grunn for konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen vil være en så stor del av avveiningen at prinsippene bør få betydning i konsekvensutredningen også for å sikre at de får tilstrekkelig gjennomslag i avveiningen etter petroleumsloven § 3-1. På dette grunnlag vurderes prinsippene i nml §§ 8-12 også til å gjelde for konsekvensutredningen.

At naturmangfoldloven også kommer til anvendelse ved konsekvensutredningen har den følge at prinsippene som fremkommer av lovens kapittel II, skal legges til grunn for konsekvensutredningen. Både føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystemtilnærming skal legges til grunn som retningslinjer ved departementets vurdering av hva som skal utredes.

Fordi prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn for konsekvensutredningen, oppstår det også spørsmål om hvorvidt det stilles krav til hvordan departementet har vurdert prinsippene ved utarbeiding av konsekvensutredningsprogrammet. Utgangspunktet etter naturmangfoldloven § 7 er at prinsippene skal gjelde som retningslinjer.

Etter naturmangfoldloven § 8 følger et kunnskapskrav. Dette er et minimumskrav om kunnskap før det gjøres inngrep. Det følger av bestemmelsens 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 gir ingen videre veiledning i hva konsekvensutredningen skal inneholde. «Så langt det er rimelig» skal det imidlertid bygges på vitenskapelig kunnskap før det gjøres inngrep. I vurderingen av hva som er rimelig må inngrepets alvorlighet og risikograd avveies

mot hvor ressurskrevende det er å skaffe til veie kunnskapen<sup>69</sup>. Hva medfører denne bestemmelsen for konsekvensutredningen? Den stiller et krav til at konsekvensutredningen skaffer til veie så mye vitenskapelig kunnskap som ansees rimelig. Fordi bestemmelsen ikke gir noen anvisning på hvilken kunnskap som skal utredes, vil den ikke gi mer konkrete krav til det materielle innhold i konsekvensutredningen. Det kan konkluderes med at nml. § 8 til konsekvensutredningen stiller et kvalifisert kunnskapskrav om påvirkningen på naturmangfoldet.

Naturmangfoldloven § 9 legges til grunn som retningslinje ved konsekvensutredningen, jf. § 7. Det medfører blant annet at i de tilfeller det foreligger manglende kunnskap, skal dette problemet avbøtes med forhåndsregler. Hvilken betydning vil dette få for innholdet i konsekvensutredningen? At føre-var-prinsippet legges til grunn ved konsekvensutredningen, medfører at det er forpliktende å redegjøre for de områder der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap. På denne måten kan prinsippet være med på å stille krav til hvor grundig det skal utredes. Utredningen må være så grundig at den gir grunnlag for å ta «sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet», jf. nml. § 9. Målet i tråd med denne bestemmelsen vil være å ha tilstrekkelig informasjon om de faktisk forhold, slik at man i de tilfeller der det ikke er mulig eller rimelig å skaffe tilstrekkelig kunnskap, har mulighet til å iverksette forhåndsregler.

Naturmangfoldloven § 10 stiller krav til innholdet i konsekvensutredningen i den forstand at det ved utredningen tas hensyn til inngrepets samlede påvirkning på økosystemet, og at den også tar høyde for annen påvirkning på økosystemet samt hvordan denne påvirkning vil virke sammen med petroleumsutbyggingen. Sett i sammenheng med nml. § 8 skal denne kunnskapen skaffes så langt det ansees rimelig. Bestemmelsen stiller derfor ikke krav til grundighet, selv om økosystemtilnærming forutsetter omfattende undersøkelser for å så langt som mulig sikre seg kunnskap om hele økosystemets mangfold. Prinsippet legger ikke til rette for å prioritere vekk undersøkelse av enkelte arter og påvirkningsmåter. Likevel gir ikke nml. § 10 noen klar veiledning på hva som kan kreves av innholdet i konsekvensutredningen.

---

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 353.

Samlet oppstiller naturmangfoldlovens regler rammer for konsekvensutredningen på samme måte som for avveiningen forøvrig, men gir begrenset veiledning i hvordan de ulike prinsipper skal vektlegges. Likevel er naturmangfoldloven med på å stille krav til ivaretagelse av miljøhensynet, ved at prinsippene legges til grunn som retningslinjer. Nærmere regulering av konsekvensutredningens innhold følger av forskrift.

#### *4.3.2.2 Hvilke krav stiller petroleumsforskriften til konsekvensutredningen?*

Petroleumsforskriften<sup>70</sup> oppstiller nærmere krav til innholdet i konsekvensutredningen. Kravene skal medvirke til å belyse de relevante forhold i åpningsområdet, som igjen vil gi et mer forsvarlig og nyansert beslutningsgrunnlag ved avveiningen etter petrol. § 3-1.

Forskriften er den rettskilde som i størst grad gir veiledning i forbindelse med utarbeiding og betydning av konsekvensutredningen. Forskriftens kapittel 2a omhandler konsekvensutredninger i forkant av åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter petrol. § 3-1.

Det følger av forskriften § 6a at departementet er ansvarlig for konsekvensutredningen. Formålet med utredningen er å «bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området». Videre tar bestemmelsen i bruk den samme ordlyd som den som fremkommer av petroleumsloven § 3-1, ved at utredningen «skal belyse virkningene åpning av et område for petroleumsvirksomhet kan ha for nærings- og miljømessige forhold, herunder mulige farer for forurensning, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger». Det sies imidlertid ikke her noe om hvordan de ulike hensyn skal utredes.

Etter forskriften § 6b skal det utarbeides et konsekvensutredningsprogram. Det er departementet som skal utarbeide dette, jf. § 6a. Det følger av bestemmelsen at programmet skal «klargjøre hvilke forhold det skal gjøres rede for i konsekvensutredningen, herunder hvilke utredninger som er nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag».

---

<sup>70</sup> Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet 27.06.1997 nr. 653.

Planen skal sendes ut på høring og departementet fastsetter den endelige plan på bakgrunn av forslaget og de innkomne høringsuttalelser. Det er altså departementet som avgjør hvilke forhold som skal konsekvensutredes. Dersom departementet vurderer at det i det enkelte tilfellet foreligger tilstrekkelig kunnskap fra før, trenger det derfor ikke fokuseres på dette, selv om øvrige, for eksempel gjennom høringsuttalelser, er av den oppfatning at det bør foreligge mer kunnskap før det settes i gang konsekvensutredning. Et eksempel på et slikt tilfelle kan finnes i konsekvensutredningen for Barentshavet sørøst. Flere av de høringsuttalelser som kom inn, trakk frem at kunnskapsgrunnlaget for konsekvensutredningen ikke var godt nok. Departementet mente imidlertid at det forelå tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag etter den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet<sup>71</sup>.

Forvaltningens skjønn med hensyn til prioriteringer av de ulike momenter i utredningen, er vidt. De krav til innhold som følger av petroleumsforskriften setter således rammer for skjønnet etter petroleumsforskriften § 6a. Spørsmålet videre er derfor hvilke rammer som stilles med hensyn til hva konsekvensutredningen skal inneholde.

§ 6c oppstiller krav til innholdet i konsekvensutredningen. Innledningsvis i § 6c følger det at utredningen *«skal i innhold, omfang og detaljgrad tilpasses den konkrete saken og, så langt som mulig, basere seg på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne. Konsekvensutredningen skal beskrive antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet, forskjellige mulige alternativer for fremtidig petroleumsvirksomhet i området og virkningen av disse [...]»* Videre følger det av bestemmelsen en ikke-uttømmende liste over krav til konsekvensutredningens innhold.

Bestemmelsen gir ingen videre forklaring på hvordan de ulike hensyn skal utredes. Det understreker oppfatningen om et vidt forvaltningsskjønn på området, der forvaltningen selv vurderer hva det skal legges vekt på i konsekvensutredningen. Det følger av bestemmelsen at punktene i den påfølgende listen skal vurderes «i nødvendig grad». Hva som er «nødvendig», vil være et tolkningsspørsmål. Det baseres for det første på den kunnskap som allerede foreligger. Spørsmålet vil så bli om den foreliggende kunnskap er tilstrekkelig, eller

---

<sup>71</sup> Konsekvensutredningen s. 14.



om det eventuelt er grunn til å gjøre nærmere undersøkelser på enkelte områder. Hva som er nødvendig, er det deretter opp til departementet å avgjøre.

Store deler av listen i § 6c inneholder krav til utredning av virkninger på miljøet. Det er de miljømessige virkninger forskriften i størst grad stiller krav til kunnskap om. Eksempler på det finnes blant annet i § 6c bokstav a, d og e. Flere av kravene i § 6c gir uttrykk for miljøprinsipper. Av særlig betydning for miljøprinsippene kan nevnes bokstav e som forutsetter en «beskrivelse av virkningene av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl. a dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, klima, landskap, beredskap og ulykkesrisiko og samvirket mellom disse». Kravet er et klart uttrykk for prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning slik det er fremstilt ovenfor.

Petroleumsforskriften ivaretar gjennom denne bestemmelsen i stor grad prinsippet slik det fremkommer i naturmangfoldloven § 10.

Petroleumsforskriften stiller krav til utredningens innhold, og ivaretar i stor grad hensynet til miljø gjennom disse kravene. Likevel er det forvaltningen som velger i hvilken grad det er nødvendig å utrede de forskjellige punkter som følger av forskriften § 6c a-j.

#### 4.3.3 Avsluttende om konsekvensutredningen

Departementet er overlatt et vidt skjønn med hensyn til innholdet i konsekvensutredningen. Som gjennomgått ovenfor vil imidlertid både Grunnloven, naturmangfoldloven og petroleumsforskriften stille krav til innholdet i konsekvensutredningen. Likevel er det ikke oppstilt noen konkrete krav for hvor grundig de ulike hensyn skal utredes. Fordi konsekvensutredningen er en stor del av grunnlaget for avveiningen etter petrl. § 3-1, har departementet i realiteten stor innvirkning på hva som skal gis betydning ved avveiningen.

Det er et lovfestet krav å foreta en konsekvensutredning etter petrl. § 3-1. Utredningens resultat er derimot ikke bindende. Det er forvaltningen som legger til grunn hvilken vekt de ulike momenter i utredningen skal få. Konsekvensutredningen får deretter sin betydning ved at den blir lagt til grunn for avveiningen etter petrl. § 3-1.

Det manglende absolutte krav til utredningen av miljøhensynet kan i ytterste konsekvens medføre at miljøhensynet ikke får den nødvendige betydning i konsekvensutredningen. Det vil også ha innvirkning på miljøhensynets betydning i selve avveiningen.

#### 4.4 Avveiningen etter petroleumsloven § 3-1

##### 4.4.1 Innholdet i avveiningen

Når konsekvensutredningen foreligger, har forvaltningen et sterkere grunnlag til å foreta en avveining av om nytt område skal åpnes for petroleumsvirksomhet. Det følger av petrl. § 3-1 at det før åpning av nye områder skal foretas en avveining «mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området». Det følger videre at avveiningen skal omfatte «de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten om mulig fare for forurensning, samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha».

Bestemmelsens ordlyd tilsier at de relevante interesser vil være miljø og næring.

Innledningsvis er det derfor grunn til å stille spørsmål om hva som ligger i henholdsvis miljømessige og næringsmessige virkninger.

##### 4.4.1.1 Miljømessige virkninger

Ut fra en naturlig språklig forståelse må «miljømessige virkninger» kunne sies å være all påvirkning petroleumsutbygging kan ha på miljøet. Problemstillingen som ofte reiser seg ved spørsmål om petroleumsutbygging, er på hvilken måte hensynet til miljø kan ivaretas samtidig som det foretas utbygging. Utbygging og ivaretagelse av miljøet er ikke samsvarende. Dette er blant annet fordi det alltid foreligger en risiko for forurensning. Det er derfor naturlig å forstå med «miljømessige virkninger» i hovedsak de negative virkninger som en utbygging vil ha. En slik forståelse understrekes av at det særlig skal vurderes hvilken mulig forurensning utbyggingen kan forårsake. En slik bestemmelse tilsier at det i forbindelse med miljømessige virkninger også skal gjøres en risikovurdering. Hvilken risiko vil det være for forurensning ved den bestemte utbygging? Andre eksempler på miljømessige virkninger av petroleumsvirksomhet vil være ødeleggelse av havbunn, påvirkning på artsdiversitet og økosystem og forurensning fra skipstrafikk.

Forarbeidene gir begrenset veiledning i hvordan miljømessige virkninger skal forstås. Det fremkommer heller ikke hvilken vekt de miljømessige virkninger vil få ved avveiningen. Når loven ikke selv gir svar, er det grunn til å se hen til annet lovverk. I norsk rett vil både Grunnloven og naturmangfoldloven bidra til tolkningen av «miljømessige virkninger». I denne sammenheng er det særlig grunn til å se hen til naturmangfoldlovens formålsbestemmelse. Det følger av denne at det skal tas vare på «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser [...]». Fordi denne formålsbestemmelsen er relevant ved tolkningen av petroleumsloven, er det naturlig å forstå «miljømessige virkninger» som virkninger på det naturmangfoldet som skal bevares etter nml. § 1.

#### *4.4.1.2 Næringsmessige virkninger*

«Næringsmessige virkninger» synes å ha nær sammenheng med «økonomiske og sosiale virkninger» i ordlyden i petrol. § 3-1. Petroleumsvirksomheten bringer i de fleste tilfeller med seg næringsmessige fordeler. Næringsutvikling bidrar også til økonomisk utvikling. Med høy inntjening følger igjen positive sosiale virkninger. Fordi petroleumsutbygging er kostbart i seg selv, kan vurdering av de næringsmessige virkninger også tenkes å være en vurdering av om utbygging vil være lønnsomt.

Av forarbeidene følger det at «ved tilføyelse av ordet «næringsmessige» kommet det klarere frem at det i avveiningen skal tas hensyn til virkninger for fiskerinæringen, samt andre mulige næringsmessige brukere av havområdet»<sup>72</sup>. Det gjelder etter dette et krav til å vurdere virkningene en utbygging vil ha for andre næringer i området. Dersom det er fare for at petroleumsnæringen bygges ut på bekostning av annen næring, der særlig fiskeri er et aktuelt eksempel, vil dette for eksempel være et tungtveiende argument mot åpning og utbygging.

Det følger videre av forarbeidene at det må gjøres en «totalvurdering av alle relevante økonomiske og sosiale virkninger som virksomheten kan medføre»<sup>73</sup>. Dette gir en anvisning

---

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995 – 1996) s. 33.

<sup>73</sup> *Ibid.*

på hvordan den «næringsmessige» side av avveiningen skal vurderes, men likevel ikke hvordan avveiningen mellom miljø- og næringsmessige virkninger skal være.

#### 4.4.2 Hvordan skal avveiningen mellom næring- og miljømessige virkninger foretas?

Det er når lagt til grunn hva som må forstås med nærings- og miljømessige virkninger. Det er fortsatt uavklart hvordan avveiningen mellom disse to momenter skal foretas, og hvilken vekt de ulike momenter skal gis ved avveiningen. Det fremkommer heller ikke av ordlyd eller forarbeider. Det er grunn til å tolke det dithen at det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Dette er utgangspunktet i norsk forvaltningsrett<sup>74</sup>. Det fremkommer også av forarbeidene til den gamle petroleumsloven<sup>75</sup> at avveiningen vil være «en totalvurdering av petroleumsvirksomhetens innvirkning på alle sider av samfunnslivet og natur og miljø til havs og på land som skal foretas»<sup>76</sup>. Åpning av nye områder beror på en totalvurdering i det enkelte tilfellet.

Det er ovenfor i kapittel 3 gjort rede for miljøforpliktelser som setter rammer for avveiningen etter petrol. § 3-1. Det skal i det videre vurderes særlig på hvilken måte naturmangfoldloven setter grenser for forvaltningsskjønnet etter petroleumsloven § 3-1.

#### 4.4.3 Naturmangfoldlovens betydning for avveiningen

Det er gjennom avhandlingens hittil tydeliggjort at lovgivningen er tilbakeholden med å sette opp faste rammer for skjønnsutøvelsen ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Spørsmålet i det videre er på hvilken måte naturmangfoldloven har betydning for avveiningen, og hvilke skranker den setter for skjønnsutøvelsen.

##### 4.4.3.1 Forvaltningsmål etter naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven §§ 4 og 5 gjelder forvaltningsmål for henholdsvis naturtyper og økosystemer, og for arter. Ved gjennomgang av forvaltningsmål legges det særlig vekt på nml. § 4 om forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer, fordi bestemmelsen er godt

---

<sup>74</sup> Jakobsen s. 45.

<sup>75</sup> Lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (opphevet).

<sup>76</sup> Ot.prp. nr.72 (1982 – 1983) s. 44.

egnet til å illustrere utfordringer knyttet til forvaltningsmål i møte med petroleumsåpning og utbygging.

Det følger av nml. § 4 at:

*«Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig».*

På hvilken måte setter bestemmelsen rammer for åpning av nye områder etter petroleumsloven § 3-1? Bestemmelsen setter overordnede og generelle mål som skal søkes nådd gjennom den samlede miljøforvaltningen. Ved hjelp av vedtak, tildelinger, vilkår og andre virkemidler skal målet være ivaretagelse av økosystemer innenfor systemets naturlige utbredelsesområder. Økosystemer skal etter § 4 ivaretas «så langt det anses rimelig». Hva som er rimelig vil bero på en forholdsmessighetsvurdering<sup>77</sup>. Her er det naturlig å ta utgangspunkt i en avveining der de mål som skal oppnås, vurderes i forhold til kostander og ressurser som kreves for å oppnå målet.

Det følger av forarbeidene at bakgrunnen for forvaltningsmålene var å stille opp mer konkrete mål enn det som ble angitt etter formålsbestemmelsen<sup>78</sup>. Dette ville gi større rettslig vekt til miljøhensynet<sup>79</sup>. Målet i nml. § 4 er likevel kun et mål. Bestemmelsen oppstiller ikke konkrete handlingsplikter med hensyn til ivaretagelse av økosystemer. Det følger av nml. § 14 at også andre samfunnsinteresser kan få betydning, og det er ikke utelukket at slike hensyn kan få avgjørende vekt. At det også kan bli tilfelle ved åpning av nye områder etter petrl. § 3-1, fremkommer klart ettersom det blant annet skal legges vekt på næringsmessige virkninger. I slike tilfeller må målet i § 4 søkes nådd på andre måter<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Backer s. 73.

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 79.

<sup>79</sup> *Ibid.* s. 374.

<sup>80</sup> *Ibid.* s. 375.

Åpning av nytt område etter petroleumsloven § 3-1 vil alltid i større eller mindre grad påvirke økosystemer og artsliv i det aktuelle området. Eksempler på slik påvirkning kan være negativ påvirkning på økosystemer, ødeleggelse eller inngrep i gyteområder for enkelte fiskearter. Backer skriver at «Forvaltning etter andre lover må skje med sideblikk til forvaltningsmålene etter naturmangfoldloven slik av avgjørelser ikke gjør det vanskeligere å nå målene»<sup>81</sup>. Det må forstås på den måte at forvaltning som motarbeider målene, eller virker i motsatt retning av målene, er i strid med loven. Det medfører at det i de tilfeller det gjøres inngrep etter petroleumsloven, må det vurderes på hvilken måte dette inngrepet vil stille seg i forhold til forvaltningsmålet. Vil det ivareta målet, eller vil det motarbeide det?

Det er likevel påpekt at det ved en konkret avveining må være adgang til å legge vekt på andre hensyn, jf. nml. § 14. Ved slik vektlegging må for eksempel målene søkes oppnådd på en annen måte eller i et annet tempo<sup>82</sup>. Slik kan målene betegnes som retningslinjer for avveiningen. Dette understrekes av Backer; «Forvaltningsmålet medfører ikke noen selvstendig og direkte rettsplikt for private, men har betydning for lovtolkning og forvaltningens skjønnsutøving etter naturmangfoldloven og andre lover [...]»<sup>83</sup>. Ved avveiningen etter petrol. § 3-1 må forvaltningen stille spørsmål ved om åpning vil bidra til å nå målene, eller om det vil forhindre det. Forvaltningsmålene har den betydning for åpning av nye områder at den oppstiller mål som forvaltningen etter petroleumsloven må rette seg etter, og det forutsetter at det ved åpning vurderes hvorvidt åpningen vil være med på å ivareta målet.

#### *4.4.3.2 Miljøprinsipper i naturmangfoldloven*

Det følger av tolkningen av naturmangfoldloven § 7 og petroleumsloven § 3-1 at prinsippene i §§ 8-12 gjelder, men det følger ikke av bestemmelsene hvilken betydning prinsippene skal få. Naturmangfoldloven § 7 gir veiledning for bruk av prinsippene. Det følger av bestemmelsen at prinsippene «*legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet*». Det følger videre at «*vurdering etter første punktum skal fremgå av beslutningen*».

---

<sup>81</sup> Backer s. 67.

<sup>82</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 375.

<sup>83</sup> Backer s. 71.

At prinsippene får vekt som retningslinjer, medfører at de skal legges til grunn ved avveiningen. Det er derimot ikke forpliktende å tillegge dem avgjørende vekt. Dette understrekes av bestemmelsens forarbeider, som slår fast at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende i enhver sak<sup>84</sup>. Av de samme forarbeider følger det at prinsippene ikke gjelder direkte<sup>85</sup>. At prinsippene ikke gjelder direkte, medfører at de anvendes sammen med andre bestemmelser og får sin betydning basert på den konkrete tolkningen av den enkelte bestemmelse. Backer legger til grunn at retningslinjer ikke determinerer et bestemt innhold av de avgjørelser som forvaltningen treffer, men heller at de utgjør hensyn og betraktninger som forvaltningen plikter å anvende<sup>86</sup>.

En slik forståelse av prinsippenes betydning støttes av naturmangfoldloven § 14. Etter denne bestemmelsen er det også mulighet for å tillegge «andre viktige samfunnsinteresser» avgjørende vekt. Slike samfunnsinteresser kan få betydning på bekostning av miljøprinsippene. Naturmangfoldlovens prinsipper beror på en tolkning i sammenheng med andre hensyn som fremkommer av petroleumsloven § 3-1. Andre samfunnshensyn fremkommer blant annet av petrl. § 3-1, jf. «næringsmessige virkninger».

Det følger av § 7 at «vurderinger etter første punktum skal fremgå av beslutningen». Det medfører at i vedtak der prinsippene i §§ 8-12 får anvendelse skal det fremgå av vedtaket på hvilken måte de er vurdert. Fordi prinsippene er relevante ved anvendelse av § 3-1 må det fremkomme av vedtak etter denne bestemmelsen på hvilken måte prinsippene er blitt vektlagt.

Det fremgår av forarbeidene at begrunnelsesplikten i naturmangfoldloven § 7 er særskilt viktig, fordi det vil bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og for ensartet tolkning av prinsippene<sup>87</sup>. Begrunnelsesplikten er også med på å hindre myndighetsmisbruk. Forvaltningen må synliggjøre at de faktisk har tatt prinsippene i betraktning, og på hvilken måte det er gjort ved avveiningen. Dette understreker viktigheten

---

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 378.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Backer s. 85.

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.



av begrunnelsesplikten. Forvaltningen er bundet av denne plikten etter nml. § 7, og kravet gjelder dermed også for avveiningen etter petrol. § 3-1. Plikten er med på å sikre åpenhet og kontradiksjon på et område som ellers i stor grad er overlatt til forvaltningens skjønn.

Begrunnelsesplikten er et forvaltningsrettslig saksbehandlingskrav<sup>88</sup>. Mangel på tilstrekkelig begrunnelse må derfor kunne sies å få samme konsekvenser som slik mangel ved øvrige forvaltningsvedtak. Det medfører at manglende begrunnelse kan føre til ugyldighet<sup>89</sup>.

Det er nå kommet klarere frem hvilken betydning naturmangfoldlovens regler har for avveiningen etter petroleumsloven § 3-1. Videre vil spørsmålet være hvilken innvirkning det enkelte prinsipp i nml. §§ 8-10 kan ha på avveiningen etter petrol. § 3-1.

#### 4.4.3.3 Naturmangfoldloven § 8

Det følger av naturmangfoldloven § 8 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 påvirkningen. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet».*

Dette kunnskapskravet er utgangspunkt og hovedregel ved forvaltning og inngrep i naturmangfoldet. Ved inngrep som kan påvirke naturmangfoldet skal det bygges på vitenskapelig kunnskap. Med vitenskapelig kunnskap menes i denne sammenheng objektiv kunnskap. Det følger av forarbeidene at det både kan være kunnskap som allerede foreligger, og kunnskap som må innhentes i forbindelse med inngrepet<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Sml. Forvaltningsloven § 25.

<sup>89</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo 2009 s. 490.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 379.

Ordlyden i nml. § 8 oppstiller en forholdsmessighetsvurdering. Kravet skal stå «i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Det følger av forarbeidene at «Hva som er rimelig må bedømmes ut fra kostnadene ved å skaffe kunnskapsgrunnlaget veid opp mot hva beslutningene dreier seg om og hva som er risikoen for mangfoldet»<sup>91</sup>. Dersom en risikovurdering basert på foreliggende kunnskap tilsier at naturmangfoldet i liten grad vil være utsatt ved åpning av nytt område, skal det ikke brukes uforholdsmessig mye midler på å undersøke de eventuelle skadevirkninger.

Nml. § 8 får betydning for åpning av nye områder etter petrl. § 3-1 ved at den stiller krav til kunnskapsgrunnlag om påvirkning på naturmangfoldet. Bestemmelsen er således med på å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Det følger av forarbeidene at «den kunnskap som etterlyses i § 8 vil normalt bare utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget»<sup>92</sup>. Det fremkommer videre at det avhenger av type beslutning hvilken annen kunnskap som kreves. Det «vil da avhenge av en kombinasjon av naturmangfoldloven § 8, det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for beslutningen og alminnelige forvaltningsrettslige regler»<sup>93</sup>. For anvendelse av petrl. § 3-1 medfører dette at nml. § 8 vil sikre at åpning av nye områder bygger på kunnskap om åpningens miljøpåvirkning. Nml. § 8 er med på å sikre miljøhensynets vekt i beslutningsgrunnlaget etter petrl. § 3-1.

For det tilfellet at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap, eller det er vurdert at det er uforholdsmessig å skulle foreta undersøkelser, er ikke dette ensbetydende med at det er fritt frem for åpning av nye områder. I de tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap, er det særlig viktig med forhåndsregler. Dette for å unngå skade på naturmangfoldet. Det er i slike tilfeller at føre-var-prinsippet får særlig relevans.

#### *4.4.3.4 Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9*

Det følger av naturmangfoldloven § 9 at:

---

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 353.

<sup>92</sup> *Ibid.* s. 380.

<sup>93</sup> *Ibid.*

*«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger det 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 forvaltningsvedtak».*

Føre-var-prinsippet forutsetter at det ved avveiningen tas forhåndsregler dersom det foreligger manglende kunnskap om konsekvenser. Det kan i enkelte tilfeller føre til at det ikke kan gjennomføres åpning. Innholdet i prinsippet slik det fremkommer her, er i det vesentlige sammenfallende med det innhold prinsippet er gitt internasjonalt<sup>94</sup>. Av forarbeidene fremkommer det at prinsippet skal fungere som retningslinje for håndtering av usikkerhet om konsekvenser av inngrep<sup>95</sup>. Det følger av ordlyden at det skal tas sikte på å unngå «vesentlig skade». Hva ligger i «vesentlig skade»? Sett i sammenheng med resten av bestemmelsen må vesentlig skade forstås som den skade som er «alvorlig eller irreversibel».

Det følger av forarbeidene at prinsippet kommer til anvendelse i de tilfeller det foreligger «reell risiko for alvorlig eller irreversibel skade»<sup>96</sup>. Det medfører at prinsippet i hovedsak får sin betydning for petrl. § 3-1 når de pålagte undersøkelser er foretatt, jf. nml. § 8 samt kravet til konsekvensutredning. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene av åpning og utbygging, vil prinsippet få betydning som retningslinje, jf. nml. § 7.

Når naturmangfoldloven skal anvendes i forbindelse med avveiningen i petroleumsloven § 3-1, er det rettslig bindende etter naturmangfoldloven å ta høyde for føre-var-prinsippet. Prinsippet er med på å sikre en bærekraftig fremtid ved å ta forhåndsregler.

Spørsmål videre er hvorvidt regjeringen tok stilling til føre-var-prinsippet ved åpningen av Barentshavet sørøst. Regjeringen legger til grunn at konsekvensutredningen «tilsier at det er forsvarlig å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet»<sup>97</sup>. Det er under arbeidet

---

<sup>94</sup> Rio principle 15.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 382.

<sup>96</sup> *Ibid.* s. 381.

<sup>97</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 36.

med konsekvensutredningen tatt konservative utgangspunkt<sup>98</sup>. Det medfører at de alvorligste scenario er lagt til grunn. En slik gjennomføring er et tydelig uttrykk for føre-var-prinsippet, fordi det mildere scenario vil gi mindre alvorlige konsekvenser. Når konklusjonen etter konsekvensutredningen likevel er at utbygging vil være forsvarlig, kan det også legges til grunn at føre-var-prinsippet har fått gjennomslag i avveiningen gjennom konsekvensutredningen. For de tilfeller det foreligger manglende kunnskap, er det forsøkt avhjulpet med krav om boretidsbegrensninger og beredskapstiltak<sup>99</sup>. Dette er også uttrykk for føre-var-prinsippet, fordi det bærer preg av å være forhåndsregler som søker å ivareta negative virkninger på miljøet. Det er imidlertid ikke gitt bemerkninger i meldingen om usikkerheten i forhold til klimaendringene og hvilke konsekvenser petroleumsvirksomhet vil ha i sammenheng med disse endringene. Den store usikkerheten rundt hvordan klimaendringene kommer til å påvirke naturmangfoldet i fremtiden, gir grunn til å tillegge føre-var-prinsippet stor vekt. Det fremkommer ikke tilstrekkelig klart av meldingen hvordan prinsippet er tatt stilling til og lagt til grunn i denne sammenheng. Det er svært viktig å kunne kontrollere at prinsippet er lagt til grunn, og hvordan det er vurdert. Særlig gjelder det på grunn av behovet for kontroll med forvaltningen, og borgernes rett på miljøinformasjon etter grl. § 112.

#### 4.4.3.5 Økosystemtilnærming og samlet belastning

Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning er lovfestet etter naturmangfoldloven § 10.

*«En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».*

I naturmangfoldlovens forarbeider uttales at «en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger av samme art senere, eller for andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkningen kan gi en uønsket virkning på naturmangfoldet»<sup>100</sup>. Det fremgår klart av dette at prinsippet forplikter til å vurdere inngrep

---

<sup>98</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 31.

<sup>99</sup> *Ibid.* s. 38.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 381.

i sammenheng med annen påvirkning på økosystemet. Når det skal fattes vedtak etter petroleumsloven § 3-1 må det vurderes hvilken betydning åpning av nytt område vil ha på økosystemet, i sammenheng med andre påvirkningsfaktorer. Eksempel på en slik vurdering vil være på hvilken måte åpning og utbygging vil påvirke økosystemet i samspill med blant annet klimautfordringer i området, fiskeri og forurensning fra skipstrafikk. Naturen har en tålegrense, og denne tålegrensen må utgjøre en tungtveiende faktor i vurderingen dersom den er i ferd med å bli overtrådt<sup>101</sup>. For petroleumsloven § 3-1 vil prinsippet ha særlig stor betydning som retningslinje under kunnskapsinnhenting i forkant av avveiningen. Prinsippet stiller krav til at det ved avveiningen skal vurderes på hvilken måte utbygging vil virke på det samlede økosystem.

I åpningsmeldingen fremkommer en gjennomgang av konsekvensutredningen. I denne gjennomgangen fremkommer det noen særlige utfordringer som det vil være relevante å ta stilling til sett i lys av prinsippet om økosystemtilnærming.

Det gjøres blant annet rede for utslipp til luft. Det fremkommer av meldingen at «for områder som i dag har overskridelser av tålegrensen for forsuring, eller ligger på grensen til overskridelser, vil et hver bidrag til økning av svovel- og nitrogenavsetning potensielt endre vannkvaliteten»<sup>102</sup>. Det gjøres videre rede for hvilken virkning et mulig utslipp vil ha på sjøfugl. I utredningen heter det at «boring og produksjon medfører risiko for hendelser som kan resultere i akutte utslipp. Store akuttutslipp av olje kan medføre betydelig skade, hvor særlig skader på sjøfugl er relevant for åpningsområdet»<sup>103</sup>. Det fremkommer imidlertid ikke av åpningsmeldingen noen vurdering av eventuelle konsekvenser dette vil ha i forhold til det samlede økosystem. Det er for eksempel ikke gjort rede for hva en utrydding av sjøfuglen vil medføre for resten av økosystemet. Det er kritikkverdig, all den tid det faktisk er en risiko for utrydding av sjøfugl dersom det skulle skje en utslippsulykke, og sjøfuglen er en del av økosystemet.

---

<sup>101</sup> <http://www.miljostatus.no/Toppmeny/leksikon/N/Naturens-talegrense/> (3.5.15).

<sup>102</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 28.

<sup>103</sup> *Ibid.*

Det er heller ikke gjort en sammensatt vurdering av alle de faktorer som vil være med på å påvirke økosystemene, herunder hvordan konsekvenser petroleumsvirksomheten vil ha for de områder der tålegrensen er nådd<sup>104</sup>. Både klimaendringer, forsurening av havet, radioaktivitet i Barentshavet og andre faktorer kan sammen med petroleumsvirksomheten virke inn på det samlede økosystem. Å ikke foreta denne vurderingen i åpningsmeldingen, samsvarer lite med kravet om å legge prinsippet til grunn som retningslinje og vise hvilken betydning det har fått, jf. nml. § 7.

Departementet imøtegår ikke utfordringene i sin avveining. Det fremgår på ingen måte av departementets vurdering at de har tatt prinsippet om økosystemtilnærming i betraktning. De vurderer situasjonen dithen at risikoen er marginal, men at dersom utslipp skulle skje, vil det kunne ha alvorlige konsekvenser<sup>105</sup>. En slik uttalelse fordrer at det faktisk foretas en vurdering av hvordan et slikt utslipp sammen med annen påvirkning, vil ha konsekvenser for økosystemene.

Det er imidlertid vist til forvaltningsplan og konsekvensutredning for en nærmere redegjørelse, der prinsippene i større grad kommer frem. Likevel burde det i tråd med regel om begrunnelse i naturmangfoldloven § 7 og borgernes krav til miljøinformasjon etter grl. § 112, tas med en bemerkning fra departementet om mulig skade på økosystemet og hvordan inngrepet påvirker den samlede belastning i åpningsområdet.

#### 4.4.4 Er prinsippbruken i Meld.st.36 tilstrekkelig begrunnet?

Det følger av åpningsmeldingen at «Det er regjeringens vurdering at konsekvensutredningen og de innkomne høringsuttalelsene tilsier at det er forsvarlig å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet med de rammene som fremkommer nedenfor»<sup>106</sup>. Det fremkommer derimot ikke på hvilken måte regjeringen har vurdert denne konsekvensutredningen. Idet konsekvensutredningen er en stor del av avveiningen, burde det vært gitt en avklaring på hvordan den var vurdert. Den manglende avklaring resulterer i manglende forståelse for hvordan avveiningen er foretatt.

---

<sup>104</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 28.

<sup>105</sup> *Ibid.* s. 37.

<sup>106</sup> *Ibid.* s. 36.

Avveiningen gir i liten grad uttrykk for prinsippene og hvordan de er tatt i betraktning og anvendt. I meldingen vises det i stor grad til konsekvensutredningen og forvaltningsplanen for området, der prinsippene kommer klarere til uttrykk. Det tyder på at prinsippene er tatt i betraktning og har vært relevant ved avveiningen, selv om det ikke fremkommer klart av meldingen selv. Er henvisning til forvaltningsplan og konsekvensutredning tilstrekkelig begrunnelse etter det som kreves i naturmangfoldloven § 7?

Hverken konsekvensutredningen eller forvaltningsplanen for området inneholder noen form for avveining spesielt knyttet til området som vurderes åpnet. Det er kun en konkret avveining knyttet til det bestemte området som er gjenstand for åpning, som kan gi grunnlag for tilstrekkelig begrunnelse av prinsippbruken. Det har sammenheng med at prinsippenes betydning og viktighet kan variere ut fra ulike faktorer, som blant annet geografi, geologi, de bestemte økosystemer, annen påvirkning, tidligere utbygging og klima. For å få innsikt i hva som er lagt til grunn og vurdert angående den konkrete åpning, er det derfor nødvendig å se hen til åpningsmeldingen. Avveining og begrunnelse bør fremkomme direkte av denne.

Ved redegjørelsen av nml. § 7 ble det lagt til grunn at begrunnelsesplikten er streng, og at den skal sørge for en samlet forvaltning av prinsippene<sup>107</sup>. Når utgangspunktet er at begrunnelsesplikten er streng, kan det ytterligere forsterke inntrykket om at den begrunnelse som fremkommer av åpningsmeldingen, fremstår som mangelfull.

Det er ikke tilstrekkelig å bygge begrunnelse av prinsippbruk på det som er lagt til grunn i forvaltningsplan og konsekvensutredning. Det er vanskelig å få forståelse for hvordan prinsippene er anvendt. Det er vanskelig å si om prinsippene er lagt til grunn eller ikke, fordi det ikke fremkommer av begrunnelsen. Dette viser viktigheten av å kreve begrunnelse for bruk av prinsippene. Det er vanskelig å konkludere med om forvaltningen har holdt seg innenfor de rammer som naturmangfoldlovens bestemmelser oppstiller. Kravet til begrunnelse etter naturmangfoldloven § 7 kan imidlertid ikke sies å være oppfylt.

---

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008 – 2009) s. 378.



#### 4.4.5 Forvaltningsplaners betydning for avveiningen

Som det klart har kommet frem, er åpning av nye områder i stor grad basert på forvaltningsrettslig skjønn. Det gis i stor grad retningslinjer for avgjørelsen, men det er gjennomgående lite som er rettslig forpliktende å legge avgjørende vekt på. Den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet<sup>108</sup> setter de politiske rammer for området. Det følger av formålet til forvaltningsplanen at den skal «legge til rette for verdiskapning gjennom bærekraftig bruk av ressurser og goder i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten og samtidig opprettholde økosystemers struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold». Planen er ikke rettslig bindende, men legger til grunn de relevante miljøprinsipper etter naturmangfoldloven<sup>109</sup>. Hvilken betydning har forvaltningsplanen for avveiningen?

Meld. St. 36 viser til forvaltningsplanen for Barentshavet for nærmere redegjørelse av miljøtilstanden i området<sup>110</sup>. Det fremgår av konsekvensutredningen at den bygger på kunnskapsgrunnlaget som fremkommer av forvaltningsplanen<sup>111</sup>.

Forvaltningsplanen angir de overordnede rammer for forvaltningen i det aktuelle området. Den gir derfor et sentralt bidrag til vurderingen av om nytt område skal åpnes for petroleumsvirksomhet. I tillegg til å legge til rette for næring i området, ivaretar forvaltningsplanen miljøet ved at den inneholder kunnskap om område som konsekvensutredning og avveining kan bygges på. At det vises til forvaltningsplanen både i konsekvensutredningen og åpningsmeldingen, gir grunn til å tro at meldingen er sentral i avveiningen. At den uforbeholdent legges til grunn i åpningsmeldingen gir også grunn til å tro at planen får sentral betydning ved åpning av Barentshavet sørøst.

Mye av den informasjonen som legges til grunn ved avveiningen, fremkommer av forvaltningsplanen. Selv om den ikke er rettslig bindende, får den altså i realiteten stor betydning. Den legger til grunn miljørettslige prinsipper, og ivaretar derfor naturmangfoldlovens regler ved åpning av områder i den grad den blir benyttet.

---

<sup>108</sup> Meld.st. 10 (2010 – 2011).

<sup>109</sup> *Ibid.* s. 15.

<sup>110</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 18.

<sup>111</sup> Konsekvensutredningen s. 14.

#### 4.4.6 Hvilken betydning har konsekvensutredningen ved avveiningen?

Konsekvensutredningen må legges til grunn som relevant ved avveiningen. Dette følger først og fremst av ordlyden i petrl. § 3-1, fordi den forutsetter at det skaffes kunnskap om virkningene av utbygging. Konsekvensutredningens viktighet for avveiningen understrekes også i forarbeidene, der det fremkommer at kravet til utredning av de miljømessige virkninger, ivaretas blant annet av at regelen er en regel om konsekvensutredning<sup>112</sup>.

Konsekvensutredningen bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget ved å sikre kunnskap om både nærings- og miljømessige virkninger av utbygging. Det gir utgangspunktet for en nyansert avveining. Resultatet av en utredning vil gi bedre grunnlag for forvaltningen til å foreta avveiningen. Ved utredning vil en kunne finne ut hvilke hensyn som er de viktigste i det enkelte tilfellet. Konsekvensutredningen kan også være grunnlag for å utarbeide nødvendige vilkår ved en eventuell åpning. På denne måten kan konsekvensutredningen være med på å balansere de ulike hensyn ved avveiningen, og avhjelpe det hensyn som nødvendigvis ikke får avgjørende vekt ved beslutning av om område skal åpnes. I de tilfeller næringshensynet blir tillagt avgjørende vekt, kan det for eksempel være mulighet for å stille vilkår for å også ivareta miljøhensynet.

Forvaltningen er imidlertid ikke bundet av anbefalinger og resultater i konsekvensutredningen. Når den skal legges til grunn for avveiningen, velger forvaltningen fortsatt selv hva de vil legge avgjørende vekt på. Konsekvensutredningen vil ikke direkte begrense skjønnets etter petroleumsloven § 3-1. Likevel vil den være med på å gi tungtveiende argumenter i den ene eller annen retning, avhengig av resultatet av den enkelte konsekvensutredning.

Dersom det for eksempel fremkommer av konsekvensutredningen at enkelte arter vil være truet dersom området åpnes og det startes utbygging, kan forvaltningen fortsatt etter en avveining komme til at de næringsmessige virkninger må få avgjørende betydning og at de miljøvirkninger som fremkommer av konsekvensutredningen dermed ikke kan gis avgjørende vekt.

---

<sup>112</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995 – 1996) s. 33.

I praksis er konsekvensutredningen gitt stor betydning. I Meld.st. 36 Åpning av Barentshavet sørøst fremkommer det at regjeringen ikke vil gå inn for åpning dersom konsekvensutredningen ikke gir grunnlag for det<sup>113</sup>. Det beror likevel på regjeringens eget skjønn hva den ønsker å legge avgjørende vekt på i konsekvensutredningen. Dette kan potensielt skape usikkerhet rundt prioriteringen av miljøhensynet.

Av åpningsmeldingen følger det at «Det er regjeringens vurdering at konsekvensutredningen og de innkomne høringsuttalelsene tilsier at det er forsvarlig å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet med de rammene som fremkommer nedenfor»<sup>114</sup>. Det følger videre vilkår som imøtekommer en del av de utfordringene som ble fremhevet i meldingen<sup>115</sup>. Dette tyder på at konsekvensutredningen er lagt til grunn i åpningsmeldingen, og at det har vært et mål å følge den.

Konsekvensutredningen styrker beslutningsgrunnlaget, og ivaretar i særlig grad føre-var-prinsippet. Oppsummert vil konsekvensutredningen gi tyngde til avveiningen, og i de fleste tilfeller være grunnleggende for avveiningen.

#### 4.5 Avsluttende om avveiningen etter petroleumsloven § 3-1

Det fremkommer klart av drøftelsen ovenfor at forvaltningen, i dette tilfellet regjering og storting, er etterlatt et vidt skjønn med hensyn til om nytt område skal åpnes etter petroleumsloven § 3-1. Forvaltningen må holde seg innenfor de rettslige rammer og begrensninger som er drøftet ovenfor.

Både de nasjonale og internasjonale miljøforpliktelser setter rammer og grenser ved avveiningen. Av særlig overordnet betydning er Grunnloven § 112. Dersom en åpning er i strid med denne bestemmelsen, vil den vanskelig kunne forsvares. Åpning av nye områder må også være i samsvar med de internasjonale forpliktelser som er oppstilt blant annet i Havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen.

---

<sup>113</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 36.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.* s. 37.

Naturmangfoldlovens prinsipper legges til grunn ved avveiningen av om nytt område skal åpnes. Prinsippene fremkommer i større eller mindre grad frem av Meld.st. 36. Selv om enkelte mangler foreligger i meldingen, og begrunnelsen av prinsippbruken skulle kommet klarere frem, må det legges til grunn at åpningen av Barentshavet sørøst ikke strider mot de rammer og forpliktelser forvaltningen må forholde seg til. At dette ikke kom helt klart frem i åpningsmeldingen, og at det dermed er vanskelig å vurdere på hvilken måte prinsippene er tillagt vekt, forhindrer tilstrekkelig kontroll med forvaltningen og borgernes rett til miljøinformasjon.

Forvaltningens mulighet til å velge hvilken vekt miljøhensynet skal få i det enkelte tilfellet, gir grunn til å stille spørsmål ved om forvaltningsskjønnet er for vidt til å i tilstrekkelig grad sikre miljøhensynet<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Jakobsen s. 47.

## 5 Avsluttende bemerkninger

### 5.1 Det vide forvaltningskjønnet og særlige utfordringer i Barentshavet

Det er gjennom avhandlingen gjort rede for avveiningen i petroleumsloven § 3-1 med utgangspunkt i Meld.st. 36 åpning av Barentshavet sørøst. Det er knyttet særlige utfordringer til petroleumsbygging i Barentshavet og nordområdene forøvrig<sup>117</sup>. En grunn til dette er de spesielle miljøforholdene. Barentshavet har svært sårbare økosystemer. Klimaendringene har stor påvirkning i de nordlige områdene, blant annet på grunn av ismelting. Dette øker trafikken i havet og mulighet for videre petroleumsutbygging, og vil potensielt sette de sårbare økosystemene under større press. I tillegg til dette vil det oppstå særlige utfordringer ved eventuelle utslippsulykker, fordi ulykken ofte vil være langt unna land og infrastrukturen er dårlig. Dette er faktorer som kan virke svært ødeleggende på naturmangfoldet ved slike ulykker<sup>118</sup>.

Samtidig er det antatt at det ligger store petroleumsforekomster i Barentshavet. Det varsles i Meld.st. 10 at det vil satses på utbygging i dette området i fremtiden<sup>119</sup>. I et område med så stor potensiell vekst og utbygging, samtidig så sårbart og med behov for bevaring av naturmangfoldet, kan det stilles spørsmål med om det vide forvaltningskjønnet etter petroleumsloven § 3-1 kan sikre miljøhensynet i tilstrekkelig grad.

Det er lagt til grunn i avhandlingen at forvaltningen har et vidt skjønn ved avgjørelsen av om nye områder skal åpnes for petroleumsvirksomhet etter petroleumsloven § 3-1.

Forvaltningen treffer sin beslutning innenfor de rammer som følger av internasjonale og nasjonale forpliktelser, herunder havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold, OSPAR-konvensjonen, Grunnloven og naturmangfoldloven.

Det vide forvaltningskjønnet vil på flere måter være med på å ivareta miljøhensynet. Med et vidt skjønn kan forvaltningen tilpasse sine vedtak og beslutninger etter endringer i naturmangfoldet og tilrettelegging i de enkelte områder. Dersom utviklingen i et bestemt

---

<sup>117</sup> <http://www.ptil.no/fakta-naturgitte-forhold/nordover-hvor-er-det-article10409-1134.html> (3.5.15).

<sup>118</sup> Meld.st. 36 (2012 – 2013) s. 37.

<sup>119</sup> Meld.st. 10 (2010 – 2011) s. 130.

område tilsier at en petroleumsutbygging vil være uforsvarlig, vil forvaltningen kunne tilpasse sine avgjørelser etter dette. Tilsier miljøforholdene i området på den annen side at utbygging ikke vil ha merkbare negative konsekvenser, vil forvaltningen kunne treffe beslutning deretter. Det vide skjønnnet gir forvaltningen mulighet til å imøtegå behovet i det enkelte området. En slik forvaltning vil være i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling, som er grunnlovsfestet etter grl. § 112. Skjønnnet gir mulighet til både å imøtegå næringsmessige og miljømessige hensyn. Dette vil være med på og tale for at forvaltningsskjønnet også er tilstrekkelig til å møte fremtidige utfordringer ved petroleumsutbygging i Barentshavet.

Forvaltningsskjønnet gir imidlertid også særlige utfordringer. Forvaltningen gis vid adgang til å legge avgjørende vekt på andre hensyn enn miljøhensynet, for eksempel økonomiske og samfunnsmessige hensyn. Dette selv om det kan være et stort behov for prioritering av miljøhensynet. En slik prioritering i særlig sårbare områder kan få fatale konsekvenser. Likevel har Norge streng miljølovgivning, som vil være med på å sikre forsvarlighet ved utbygging. Forvaltningsskjønnet må forholde seg til de rammer som gjennomgått ovenfor. Det kan derfor virke radikalt å så tvil ved miljøhensynets vekt og betydning. Det kan være grunn til å spørre om det faktisk er en reell fare for petroleumsutbygging i områder der det er stor usikkerhet rundt konsekvensene.

Praksis og vurderinger fra politisk hold viser likevel at det er grunn til å stille spørsmålet. Det bemerkes at denne praksis ikke er tilknyttet petroleumsloven § 3-1, men den er likevel egnet til å vise politiske prioriteringer og verdivalg i nordområdene. Et illustrerende eksempel er regjeringens forslag om flytting av iskanten<sup>120</sup>. Flytting av iskanten medfører blant annet større mulighet for utbygging i sårbare deler av Barentshavet som tidligere var stengt på grunn av nærhet til iskanten. Med økt utbygging i området, øker også risikoen for utslipp og påvirkning på de sårbare økosystemer<sup>121</sup>. Selv om flytting av iskanten er omstridt, og det er uenighet om flyttingen er problematisk miljømessig, viser eksempelet at det i tilfeller der det

---

<sup>120</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/oppdatering-av-iskanten-i-forvaltningsplanen-for-barentshavet--lofoten/id2362052/> (3.5.15).

<sup>121</sup> Se Meld.st 36 (2012 – 2013) s. 6: «Iskanten og polarfronten gir grunnlag for høy biologisk produksjon og er et viktig næringsområde for sjøfugl og sjøpattedyr».

kanskje er mest nærliggende å tillegge miljøhensynet avgjørende vekt, blant annet med begrunnelse i føre-var-prinsippet, likevel kan legges avgjørende vekt på andre hensyn.

Også diskusjonen om åpning av områder utenfor Lofoten og Vesterålen er illustrerende<sup>122</sup>. Området er sårbart og det er stor politisk uenighet om hvorvidt det bør åpnes for petroleumsvirksomhet. Området er på grunn av dagens regjeringssamarbeid vernet frem til 2017. Det er ikke usannsynlig at det etter 2017 vil åpnes for petroleumsvirksomhet i området. En slik åpning kan få alvorlige konsekvenser for naturmangfoldet. Særlig sterke miljøhensyn taler mot utbygging i området<sup>123</sup>, men det kan ikke utelukkes. At det er gjenstand for så mye debatt, samtidig som det i stor grad er aksept for åpning, taler for at forvaltningsskjønnet er for vidt til å kunne møte utfordringene ved utbygging i Barentshavet. Vurderingen er i for stor grad politisk styrt.

Hvordan vil miljøhensyn kunne sikres tilstrekkelig? Det er nærliggende å foreslå at strengere retningslinjer for skjønnet kan være en løsning. Problematisk er det imidlertid at de miljøforpliktelser som gir retningslinjer for skjønnsutøvelsen er så vage i seg selv at de vanskelig kan benyttes til å oppstille fastere og mer konkrete retningslinjer enn de som foreligger i dag. Det er uansett nødvendig med en løsning på et potensielt stort fremtidig problem. Behovet for å ivareta miljøhensynet blir økende, både i nordområdene og verden for øvrig. Det vil melde seg et behov for strengere regulering, og å gi miljøhensynet relevans i enhver avgjørelse.

## 5.2 Fremtidige utfordringer

Rundt fremtidige åpninger i Barentshavet hersker det usikkerhet. Hvordan vil miljøtilstanden utvikle seg, og hvilken innvirkning vil petroleumsvirksomheten ha? Avveiningen av om nye områder skal åpnes er i stor grad en politisk beslutning. Hvilke hensyn som vil bli bærende ved fremtidige åpninger, vil sammen med rammeverket bero på det politiske landskapet.

---

<sup>122</sup> Se som eksempel <http://www.nrk.no/nyheter/1.11837689> (3.5.15).

<sup>123</sup> Meld.st. 10 (2010 – 2011) s. 22.

Klimaendringene er irreversible og det må drastiske tiltak til for å stanse dem<sup>124</sup>. De utfordringer som reiser seg ved utbygging i Barentshavet, vil ikke forsvinne. Det vil fortsatt være usikkerhet, særlig om hvilken virkning klimaendringene vil ha, sammen med annen påvirkning på økosystemene, herunder petroleumsutbygging. Utfordringer i fremtiden vil være å forvalte ressursene på en bærekraftig måte, samtidig som miljøhensynet må få større prioritet. Kan hende gjennom økt rettsliggjøring på området og strengere retningslinjer for forvaltningsskjønnet.

---

<sup>124</sup> <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2014/Mars-2014/Alvorlige-virkninger-av-klimaendringer-men-risikoen-kan-redueres/> (3.5.15).



## Kilder

### Lover

Kongeriket Norges Grunnlov, 17. mai 1814.

Lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (opphevet).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

### Forarbeider

Ot.prp nr. 72 (1982 – 1983) Lov om petroleumsvirksomhet.

Ot.prp nr. 43 (1995 – 1996) om lov om petroleumsvirksomhet.

Dok. 16 (2010 – 2011) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

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

### Rettspraksis

Dom 16. februar 1998 Frostating Lagmannsrett.

### Forskrifter

Forskrift 27.6.1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet.

### Stortingsmeldinger

Meld.st 10 (2010 – 2011) Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.

Meld.st 36 (2012 – 2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.

### Konvensjoner

Convention on Biological diversity, in force 29.12.93.

United Nations Convention on the Law of the Sea, in force 16.11.94.

The convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic (OSPAR), in force 25.3.98.

### Litteratur

#### **Bøker:**

Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven kommentarutgave* (Oslo 2010).

Bugge, Hans Chr, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave (Oslo 2011).

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001) ved Jan E. Helgesen.

Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave (Oslo 2009) ved Eivind Smith.

Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave (Bergen 2004).

**Artikler:**

Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 120, 1-2/2007, s. 1-84.

Henriksen, Tore, «Conservation and Sustainable Use of Arctic Marine Biodiversity: Challenges and Opportunities», *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 1, 2/2010 p. 249-278.

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, s. 27-47.

**Øvrige kilder**

Åpningsprosess for petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst – Konsekvensutredning etter petroleumsloven, 17. oktober 2012.

**Kilder fra internett**

<http://snl.no/Ekofisk> (sist besøkt 3.5.15).

Den første utbyggingen på norsk sokkel.

<http://www.npd.no/no/Nyheter/Nyheter/2015/Femti-ar-siden-startskuddet/> (sist besøkt 3.5.15).

23. konsesjonsrunde på norsk sokkel.

<https://snl.no/Barentshavet> (sist besøkt 3.5.15).

Ekspansjon av petroleumsutbygging i Barentshavet de siste 15 år.

<http://snl.no/Snøhvit> (sist besøkt 3.5.15).

Om Snøhvit-feltet.

<http://www.dn.no/nyheter/energi/2014/05/16/Olje/goliatoppstart-utsatt-til-2015> (sist besøkt 3.5.15).

Oppstart på Goliat-feltet.

<http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Barentshavet/havindikatorer-barentshavet/Sarbare-og-truede-arter-og-naturtyper/Sarbare-og-truede-arter/Indikator-Sarbare-og-truede-arter-i-Barentshavet/> (sist besøkt 3.5.15).

Liste over sårbare og truede arter i Barentshavet.

<http://www.miljostatus.no/Indikatorer-barentshavet/#Havklima> (sist besøkt 3.5.15).

Havklima i Barentshavet.

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (sist besøkt 3.5.15).

Rio Declaration on Environment and Development.

<http://www.cbd.int/ecosystem/> (sist besøkt 3.5.15).

Uttalelse fra COP om økosystemtilnærming.

[http://snl.no/in\\_situ](http://snl.no/in_situ) (sist besøkt 3.5.15).

Definisjon på in-situ konserverasjon.

<http://www.cbd.int/ecosystem/principles.shtml> (sist besøkt 3.5.15).

Malawi-prinsippene, konvensjon om biologisk mangfold.

<http://www.cbd.int/marine/precautionary.shtml> (sist besøkt 3.5.15).

Uttalelse fra COP om føre-var-prinsippet.

[http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00120000000065\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00120000000065_000000_000000) (sist besøkt 3.5.15).

OSPAR-konvensjonen om føre-var-prinsippet.

<http://www.polarhistorie.no/artikler/2008/Delelinja> (sist besøkt 3.5.15).

Om delelinja mellom Norge og Russland.

<http://www.miljostatus.no/Toppmeny/leksikon/N/Naturens-talegrense/> (sist besøkt 3.5.15).

Definisjon av naturens tålegrense.

<http://www.ptil.no/fakta-naturgitte-forhold/nordover-hvor-er-det-article10409-1134.html>

(sist besøkt 3.5.15).

Definisjon nordområdene.

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/oppdatering-av-iskanten-i-forvaltningsplanen-for-barentshavet--lofoten/id2362052/> (sist besøkt 3.5.15).

Om regjeringens oppdatering av iskanten.

<http://www.nrk.no/nyheter/1.11837689> (sist besøkt 3.5.15).

Eksempel på debatten om oljeboring utenfor Lofoten og Vesterålen.

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2014/Mars-2014/Alvorlige-virkninger-av-klimaendringer-men-risikoen-kan-reduseres/> (sist besøkt 3.5.15).

Om klimaendringene.

Antall ord i avhandlingen: 15 131.