

# MAR I U S

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Henrik Jorem

Hensynet til ressursforvaltning  
i lovene om energiproduksjon  
til havs

576

# Hensynet til ressursforvaltning i lovene om energiproduksjon til havs



MarIus No. 576

Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2024

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet  
University of Oslo  
Scandinavian Institute of Maritime Law  
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5  
N-0130 Oslo  
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-mail: [sjorett-adm@jus.uio.no](mailto:sjorett-adm@jus.uio.no)

Internet: <https://www.sjorettsfondet.no/>

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: [trond.solvang@jus.uio.no](mailto:trond.solvang@jus.uio.no)

Digital Publishing: Aksell AS



# Hensynet til ressursforvaltning i lovene om energiproduksjon til havs

Henrik Jorem

Henrik Jorem er advokat, ph.d., og disputerte ved Universitetet i Bergen i oktober 2023 med en avhandling om utviklingen av eiendomsvernet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Artikkelen bygger på et innlegg forfatteren holdt på Det 45. bergenske petroleumsrettssymposium på Solstrand 6. desember 2023. Forfatteren vil gjerne takke professor Ivar Alvik og phd-kandidat Gullik-André Fjordbo for verdifulle bidrag til artikkelmanuskriptet. Det endelige resultatet står selvsagt utelukkende for egen regning.

# Innhold

1. Innledning .....	7
2. Kort om formålsparagrafens funksjon .....	8
3. Hensynet til ressursforvaltning i petroleumsloven .....	9
3.1 Langsiktig verdiskapning i samfunnets interesse .....	9
3.2 Prinsippet om forsvarlig utvinning .....	10
3.3 Samordnet petroleumsvirksomhet .....	11
3.4 Andres bruk av innretninger .....	11
4. Hensynet til ressursforvaltning i havenergilova .....	13
4.1 Et spørsmål om effektiv arealutnyttelse .....	13
4.2 Nærmere om konsesjonssystemet for havvind .....	14
4.3 Grenseoverskridende effekter .....	15
4.4 Samordnet arealbruk .....	15
5. Sideblikk til havbunnsmineralloven .....	17
6. Avslutning. Et annet «rettighetsperspektiv» .....	18
Litteraturliste .....	19

## 1. Innledning

Hensynet til ressursforvaltning er å regne som et overordnet styringsprinsipp i alle sammenhenger der naturressurser utnyttes til produksjon av energi. Dette hensynet har et tydelig politisk tilsnitt, men hva er den rettslige kjernen? Hvordan legger lovverket opp til at hensynet til god ressursforvaltning skal realiseres? Og hvilke problemstillinger oppstår i relasjon til private aktører?

Dette er spørsmålene jeg tar for meg i denne artikkelen, som har som hovedformål å gi et overblikk over lovene som regulerer energiproduksjon til havs. Jeg ser først på hensynet til ressursforvaltning i petroleumsloven, hvor temaet unektelig har et historisk sus (del 3). Deretter tar jeg tilsvarende tilnærming til havressurslova for å undersøke hvilke likheter og forskjeller det er mellom de problemstillingene som oppstår (del 4). Jeg kaster så et blikk på lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen, som strengt tatt ikke er noen energilov, men som likevel har fellestrekk med de to øvrige lovene (del 5). Til slutt adresserer jeg temaet i lys av klimaendringene, som påvirker forholdet mellom ressursforvaltning som et overordnet styringsprinsipp på den ene side og borgernes rettigheter på den andre (del 6).

## 2. Kort om formålsparagrafens funksjon

Aller først vil jeg forsøke å plassere temaet i det rettslige landskapet. Hensynet til ressursforvaltning opptrer gjerne som et legislativt formål. Hvilken rolle spiller lovens formålsbestemmelse? Om dette er det jo mye å si, men som en opptakt til den videre diskusjonen vil jeg her peke på noen hovedargumenter. De fremkommer blant annet av en debatt om den tidligere naturvernloven § 1 som stod på trykk i *Lov og Rett* på tidlig 1970-tall. Bestemmelsen lød slik:

Naturen er en nasjonalverdi som må vernes. Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.

Enhver skal vise hensyn og varsomhet i omgang med naturen.

Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes virksomhet, helse og trivsel.

Carl Jacob Arnholm avskrev denne bestemmelsen som en «trobekjennelse», og fremholdt at vi må være varsomme med å la lovverket fylles opp med paragrafer som ikke gir noen konkret løsning på de spørsmålene de regulerer. Han mente denne type erklæringer hører hjemme i Grunnloven, som nettopp tar sikte på å gi uttrykk for politiske programmer heller enn konkrete rettsregler.<sup>1</sup> Og det fikk han rett i, i den forstand at formuleringer som ligger nært opp til naturvernloven § 1 fant veien inn i Grunnloven – i 1992 § 110 b og, etter revisjonen i 2014, i § 112.

Carl August Fleischer mente på sin side at slike innledende bestemmelser har en viktig funksjon fordi det kan være uklart hva lovens formål egentlig er. Mange av datidens «tvilsomme jurist-oppfatninger» skyldes at man ikke har hatt Grunnlovens formål tilstrekkelig for øye. Hadde for eksempel formålet med § 105 vært tydeligere formulert, ville man vært spart for mange av de «uholdbare påstandene» som sirkulerte om eiendomsvernets utstrekning – og her siktet han særlig til anførsler om erstatningsbetingende rådighetsinnskrenkninger. Formålsbestemmelsene har en viktig pedagogisk effekt, mente Fleischer, særlig overfor enkelte advokater som «vel utgjør en minoritet, men som gjør sitt beste for å sette sitt preg på hele standen».<sup>2</sup>

I praksis har formålsbestemmelser mer enn en symbolsk funksjon. De fungerer som en retningslinje for forvaltningens skjønnsutøvelse og som tolkningsmoment i relasjon til andre bestemmelser for å avgjøre deres rekkevidde. Konkret vil formålet være relevant for vurderingen av hvilken kompetanse myndighetene har i det enkelte tilfelle.<sup>3</sup> Som det heter i forarbeidene til petroleumsloven av 1985 vil ressursforvaltningshensynet være «veiledende ved bruk av fullmaktsbestemmelser til utfylling og gjennomføring av loven».<sup>4</sup>

Dette er likevel ikke mer enn et utgangspunkt. Loven kan ha flere formål som dels kan være overlappende og dels motstridende, og da oppstår spørsmålet om hvor langt hensynet til ressursforvaltning rekker, og hvilken veiledning formålet egentlig gir i det konkrete tilfellet. Som vi skal se, gjelder dette særlig lovene om energiproduksjon til havs, hvor virksomheten krever tydelig styring fra myndighetenes side.

<sup>1</sup> Arnholm, Carl Jacob 'Litt om lovteknikk' *Lov og Rett* 1971 s. 277-278.

<sup>2</sup> Fleischer, Carl August 'Formålsparagrafer, naturvern og tvilsomme jurist-oppfatninger' *Lov og Rett* 1972 s. 273-277

<sup>3</sup> Se bl.a. Winge, Nikolai *Kampen om arealene*. Universitetsforlaget Oslo 2013, s. 181, som fremholder energilovens formålsparagraf som en materiell kompetansebetingelse.

<sup>4</sup> Innst. O. (1984-85) s. 10



## 3. Hensynet til ressursforvaltning i petroleumsloven

### 3.1 Langsiktig verdiskapning i samfunnets interesse

Prinsippene for forvaltningen av petroleumsressursene skriver seg tilbake til de ti oljebud, som ble formulert i 1971 av industrikomiteen på Stortinget, på bakgrunn av en melding fra regjeringen Bratteli.<sup>5</sup> Meldingen fremhevet at petroleumsressursene skulle forvaltes i hele samfunnets interesse, og oljebudene var ment som en operasjonalisering av denne grunnsetningen. På det tidspunktet var det påvist olje i Ekofisk-feltet, og det var igangsatt prøveproduksjon. Man ante nok at dette kunne bli en stor virksomhet, men ingen hadde forestillingsevne til å fatte dimensjonene. Det var også før det første prishoppet på olje som kom i 1973-74, i kjølvannet av Yom Kippur-krigen.<sup>6</sup>

De politiske prinsippene som ble formulert tidlig på 1970-tallet har etter hvert funnet veien inn i lovverket. Formålet med ressursforvaltningen fremgår av petroleumsloven § 1-2:

Ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i denne lov og vedtak fattet av Stortinget.

Petroleumsressursene skal 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 distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.

De overordnede målsetningene for ressursforvaltningen<sup>7</sup> fremgår av første setning i annet ledd. For det første skal petroleumsressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv. Tanken er at det skal være mulig for fremtidige generasjoner å ha glede og nytte av dem. Dette formålet var nytt i petroleumsloven av 1996, som kom på et tidspunkt da ideen om Statens pensjonsfond utland hadde sett dagens lys.<sup>8</sup>

For det andre skal ressursene komme hele samfunnet, og ikke bare noen få eiere, til gode. Det underliggende premisset om at staten eier ressursene og har eksklusiv rett til ressursforvaltning er slått fast i § 1-1.<sup>9</sup> Staten har også andre roller – som regulator og deltaker i virksomheten. Det sentrale målet med ressursforvaltningen for staten som eier er langsiktig verdiskapning for hele samfunnet. At virksomheten skal gi landet inntekter fremgår direkte av lovteksten, og i forarbeidene er det uttalt at petroleumsressursene skal gi et størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformue.<sup>10</sup> Bidragene skjer ved at staten mottar direkte inntekter fra skatter, avgifter, statlig deltakelse, og indirekte inntekter gjennom sysselsetting, infrastrukturutvikling, utvikling av næringsliv og industri, mv.

Paragraf 1-2 annet ledd oppstiller også andre, politiske målsetninger for ressursforvaltningen: Den skal «bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og

<sup>5</sup> Innst. S. nr. 294 (1970-71) og St. meld. nr. 76 (1970-71).

<sup>6</sup> Dæhlin, Knut 'Mål og midler i konsesjonspolitikken' i Selvig, Erling *Petroleumsrett for studiebruk*. Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo 1988, s. 274.

<sup>7</sup> Ordet ressursforvaltning er ikke definert i loven, men etter forarbeidene sikter det til «den kompetanse staten har til å fastsette retningslinjer og vilkår for undersøkelse etter og utnyttelse av petroleumsressursene, sikre en best mulig utbygging, produksjon, avtak og valg av transportsystemer, fastsette utvinningstempo og hvordan petroleumsressursene på annen måte skal utnyttes», se Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 26.

<sup>8</sup> Jf tidl. lov nr 36 22. juni 1990 om statens petroleumsfond.

<sup>9</sup> Jf også Grunnloven § 19.

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 26.

å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet.» Et sentralt poeng er at det er spenninger mellom de formålene loven skal fremme. For eksempel trekker hensynet til å gi landet inntekter ikke nødvendigvis i samme retning som hensynet til miljø og natur, sysselsetting eller distriktspolitiske interesser.

Hensynet til miljø kommer jeg tilbake til mot slutten av artikkelen. Et historisk eksempel på at ønsket om høyest mulig inntekter har måttet vike for verdiskapning i videre forstand er den tidlige prioriteringen av norsk industriutvikling. I den første tiden var det et uttalt politisk mål at utnyttelsen av petroleumsressursene i Nordsjøen skulle skje på en måte som favoriserte norske bedrifter. Ett av de ti oljebud var å legge til rette for utviklingen av en norsk petroleumsnæring. I praksis innebar dette at maksimal effektivitet og lønnsomhet ble ofret for å utvikle nasjonale oljeselskaper og en nasjonal leverandørindustri.<sup>11</sup>

### 3.2 Prinsippet om forsvarlig utvinning

Når vi skal se nærmere på hvordan hensynet til ressursforvaltning er kommet til uttrykk i loven, er det naturlig å gå direkte til det som i kommentarutgaven er omtalt som «den andre formålsparagrafen» i petroleumsloven, nemlig § 4-1<sup>12</sup>:

Utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumforekomst, eller i flere petroleumforekomster sammen, blir produsert. Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper og slik at øding av petroleum eller reservoarenergi unngås. For å oppnå dette, skal rettighetshaver fortløpende vurdere utvinningsstrategi og tekniske løsninger og iverksette nødvendige tiltak.

Bestemmelsen angir normene for forsvarlig ressursutnyttelse, og utgangspunktet i første punktum er at mest mulig av de tilstedeværende ressursene skal produseres. Videre følger det av annet punktum at sløsing av petroleum og reservoarenergi skal unngås.

Det ligger en klar begrensning i at utvinningen skal skje i samsvar med «forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper». Man må ta hensyn til tekniske muligheter og begrensninger, og til økonomien i prosjektet, det vil si både privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske sider. Samtidig er det et krav om å utnytte alt som måtte finnes av kommersielt utvinnbare ressurser, for eksempel gjennom å utvikle og ta i bruk nye metoder for lønnsom utvinning av eksisterende felt. Kravet til at utvinning skal skje i samsvar med «forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper», kan nok også ses som en henvisning til blant annet miljø- og sikkerhetshensyn.<sup>13</sup>

Paragraf 4-1 er formulert som et påbud til myndighetene om hvordan de skal utøve sin kompetanse. Men bestemmelsens viktigste funksjon er nok at den gir grunnlag for å fortolke de øvrige kompetansebestemmelsene i lys av det overordnede hensynet til ressursforvaltning, og dermed at den kan begrunne utvidet kompetanse i en del sammenhenger. For eksempel vil myndighetene ha rett og plikt til å stille vilkår ved godkjenning av planer etter §§ 4-2 og 4-3 for å sikre at mest mulig av de utvinnbare ressursene blir produsert.

Flere av de øvrige bestemmelsene i kapittel 4 kan ses som utslag av prinsippet om forsvarlig utvinning. I det følgende vil jeg se kort på to bestemmelser hvor

<sup>11</sup> Alvik, Ivar Karnov lovkommentar: Petroleumsloven – petrol 1996, note 3 til § 1-2.2. ledd, Lovdata.no

<sup>12</sup> Hammer, Ulf m.fl. *Petroleumsloven*. Universitetsforlaget 2009 kommentar til § 4-1.

<sup>13</sup> Nordtveit, Ernst Lov om petroleumsvirksomhet, kommentarene til § 4-1, Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata

samfunnets interesse i god ressursforvaltning er konkretisert og gitt gjennomslag overfor private interesser på rettighetshavernes hånd.

### 3.3 Samordnet petroleumsvirksomhet

Rettighetshavernes naturlige utgangspunkt vil være deres egen forekomst, og deres siktemål vil være å utvikle den på gunstigst mulig måte. Myndighetenes naturlige utgangspunkt vil være å se hele eller deler av kontinentalsokkelen under ett, uten hensyn til grensene på sokkelkartet, nettopp på grunn av ansvaret myndighetene har for den totale ressursutnyttelsen.

Petroleumsloven § 4-7 pålegger rettighetshavergrupper i visse situasjoner en plikt til å samordne sin virksomhet. I første ledd av bestemmelsen heter det:

Strekker en petroleumsforekomst seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshaver, eller inn på en annen stats kontinentalsokkel, skal det søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordning av petroleumsvirksomhet i tilknytning til petroleumsforekomsten og om fordeling av petroleumsforekomsten. Tilsvarende gjelder når det for flere petroleumsforekomster åpenbart er rasjonelt med samordnet petroleumsvirksomhet.

Begrunnelsen for samordningsplikten er ganske enkelt å holde de samlede utbyggingskostnadene nede. Hvis vi holder oss til situasjonen som er beskrevet i første ledd første punktum («unitisering») vil samordning forhindre at partene foretar en kostbar dobbelutbygging når det er mer rasjonelt å foreta en felles utbygging. Samtidig unngår en at partene konkurrerer om først å utta mest mulig petroleum raskest mulig, på en måte som skader reservoarets produksjonsegenskaper.<sup>14</sup> Loven pålegger altså de private partene å velge den utvinningsløsningen som samlet sett er mest rasjonell, i prinsippet uavhengig av hvordan dette måtte slå ut økonomisk for den enkelte rettighetshaver eller rettighetshavergruppe.

### 3.4 Andres bruk av innretninger

Et annet eksempel på det samme er regelen om andres bruk av innretninger i § 4-8. Første ledd første punktum lyder:

Departementet kan bestemme at innretninger som omfattes av §§ 4-2 og 4-3 og som eies eller brukes av rettighetshaver, kan brukes av andre hvis hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, og departementet finner at slik bruk ikke er til urimelig fortrensel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk.

Den underliggende begrunnelsen er også her at det er kostnadsbesparende å benytte eksisterende innretninger i stedet for å bygge nye. Økonomien i det enkelte prosjekt vil ofte være avhengig av bruk av eksisterende infrastruktur, og særlig gjelder dette i modne områder. Sett fra myndighetenes ståsted er tredjepartsadgang gunstig nettopp for å holde kostnadene lave og sikre mest mulig utvinning.

Samtidig skal § 4-8 forhindre at eieren av eksisterende infrastruktur utnytter sin posisjon til å skaffe seg urimelige fordeler. Høye tariffer vil kunne forhindre utviklingen av lønnsomme felt og forårsake tidlig nedstengning av produserende felt. Eierne av infrastrukturen må på sin side være sikret et minimum av fortjeneste for at det skal være interessant å drive.<sup>15</sup> I likhet med § 4-7 gir § 4-8 annet ledd

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–96) s. 46.

<sup>15</sup> Ibid s. 46-47.

departementet hjemmel til å godkjenne avtaler og treffe vedtak dersom partene ikke kommer til enighet. Hensynet til ressursforvaltning vil da være en viktig retningslinje for skjønnsutøvelsen.<sup>16</sup>

Oppsummeringsvis kan vi si at ressursforvaltning i petroleumslovens forstand skal bidra til langsiktig verdiskapning for samfunnet. Loven setter som mål at mest mulig av de ressursene som finnes, blir utvunnet, innenfor rammene av hva som er teknisk og økonomisk forsvarlig. I enkelte tilfeller går hensynet til den totale ressursforvaltningen foran det som ellers ville vært kommersielt optimalt for den enkelte rettighetshaver eller gruppe av rettighetshavere. Ved grenseoverskridende forekomster og ellers der det åpenbart er rasjonelt har rettighetshavere en rettslig forpliktelse til å velge den for samfunnet mest gunstige utbyggingsløsningen.

De som har forsket på energilovgivning i et komparativt perspektiv har konkludert med at dette er noe av det som har gjort Norges forvaltning av petroleumsressursene til en suksesshistorie. På britisk sokkel har mange av de samme forholdene vært overlatt til selskapene i tillit til at markedet ville frembringe de beste løsningene.<sup>17</sup> At norske myndigheter har lovhjemler for å “tvinge” rettighetshaverne til bestemte løsninger er et tydelig utslag av ønsket om sterk statlig styring og kontroll som har preget norsk petroleumspolitikkk fra begynnelsen av.

---

<sup>16</sup> Se bl.a. HR-2018-1258-A avsnitt 101.

<sup>17</sup> Se f.eks. Gordon, Greg ‘Hydrocarbon Policies and Legislation – The United Kingdom’ i Eduardo G. Pereira og Henrik Bjørnebye (red), *Regulating Offshore Petroleum Resources – The British and Norwegian Models*, Edward Elgar Publishing Cheltenham 2019, s. 209

## 4. Hensynet til ressursforvaltning i havenergilova

### 4.1 Et spørsmål om effektiv arealutnyttelse

I petroleumsindustrien har det alltid vært en erkjennelse av at vellykket ressursforvaltning er avhengig av et partnerskap mellom offentlige og private aktører. For myndighetene er det av stor betydning å opprettholde en viss reguleringsfrihet for å nå overordnede styringsmål. De private aktørene krever på sin side en viss grad av stabilitet og forutsigbarhet for at partnerskapet skal fungere.<sup>18</sup>

Etter hvert som overgangen til fornybare energikilder fortsetter, oppstår slike partnerskap også i andre næringer. Jeg skal her se nærmere på havvind og mineralutvinning til havs. Disse næringene er fremdeles på et tidlig utviklingsstadium sammenlignet med petroleumsindustrien, men det er interessant å forsøke å identifisere overordnede styringsprinsipper og de problemstillingene som vil kunne komme opp i relasjon til private aktører.

Havenergilova regulerer utnyttning av alle former fornybare energiresurser til havs, som for eksempel vind, bølger og tidevann.<sup>19</sup> Havvind er antatt å være den mest aktuelle formen for energiproduksjon, men loven er teknologinøytral og oppstiller konsesjonsplikt uavhengig av måten energien produseres på.<sup>20</sup>

Havenergilovas formål er formulert slik i § 1-1:

Denne lova skal leggje til rette for utnyttning av fornybare energiresursar til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetjingar, og for at energianlegg blir planlagde, bygde og disponerte slik at omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på.

Ressursutnyttelsen skal altså skje i samsvar med samfunnsmessige målsetninger. Her er formålsangivelsen helt åpen sammenlignet med de politiske målsetningene som er opplistet i petroleumsloven § 1-2 annet ledd annet punktum, og man kan spørre om denne innledende formuleringen gir noen veiledning eller føringer for myndighetsutøvelsen overhodet.

Det fremgår videre at loven skal legge til rette for at energianlegg blir «planlagde, bygde og disponerte slik at omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på». Særlig påbudet om at energianlegg skal planlegges på en måte som ivaretar andre interesser leder tanken hen til at ressursforvaltning i havenergilovas forstand er et spørsmål om effektiv arealutnyttelse. Jeg skal komme tilbake til betydningen av denne fortolkningen nedenfor. Men vi kan konstatere at det ikke finnes noen bestemmelse i havenergilova som tilsvarende petroleumsloven § 4-1 og kravet om at mest mulig av de kommersielt utvinnbare ressursene skal utnyttes innenfor rammene av hva som er teknisk og økonomisk forsvarlig.

Hensynet til energiforsyning står sentralt i § 1-1. Høye strømpriser de senere årene har gjort det maktpåliggende å bygge ut ny kraftproduksjon, og havvind har vært fremholdt som et satsingsområde for norske regjeringer. Vindkraft til havs trekkes også frem som en næring som skal bidra til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Regjeringen Støre har satt som mål at det innen 2040 skal

<sup>18</sup> Nordtveit, Ernst 'Between Market and Public Interests – Organization and Management of the Norwegian System for Sale and Transportation of Natural Gas' i *Undring og Erkjennelse. Festskrift til Jan Fridtjof Bernt*, Fagbokforlaget Bergen 2014, s. 469-482

<sup>19</sup> Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) § 1-2 første ledd, jf. § 1-4 første ledd.

<sup>20</sup> Aarseth, Hallvard Gilje. Karnov lovkommentar: Havenergilova – havenl 2010, note 2 til § 1-1, Lovdata.no.

tildeles områder for 30 000 MW havvindproduksjon i Norge, som antas å tilsvare den kraftmengden som produseres på fastlandet idag.<sup>21</sup>

Fra myndighetenes ståsted er det ikke opplagt hvordan man skal frem for å oppnå en slik målsetning. Fremgangsmåten for å tildele rettigheter har betydning både for ressursforvaltningen og ivaretagelsen av andre hensyn i loven. Tilblivelser av rettighetene vil også virke inn på adgangen myndighetene har til senere å gjøre endringer.

## 4.2 Nærmere om konsesjonssystemet for havvind

Havenergilova bygger på at kun staten har rett til å drive energiutnytting til havs, jf § 1-3. Private aktører gis konsesjon til å bygge ut og drive anleggene i medhold av lovens kapittel 3. I teorien kunne myndighetene valgt en ren kontraktsmodell, som ville innebære at private aktører bygget ut og drev havvindparker på sokkelen etter avtale med staten. I petroleumsindustrien finner vi denne modellen i andre land i form av rene service-avtaler og produksjonsdelingskontrakter, hvor selskapene bærer kostnaden og risikoen for leting og mottar en andel av den produserte petroleumen.

Et hovedskille mellom et konsesjonssystem og en kontraktsmodell er at kontraktsmodellen i sin rene form bygger på at partene kun har gjensidige rettigheter og plikter etter kontrakten. I et konsesjonssystem vil de fleste rettslige forhold ikke være regulert i selve konsesjonen, men i lover og forskrifter, og den underliggende forutsetningen er at reguleringen kan endres. I en kontraktsmodell vil staten i større grad være bundet til å utøve sin myndighet innenfor de begrensninger som kontrakten gir.<sup>22</sup>

I praksis er det en glidende overgang mellom kontrakt og konsesjon. Det enkelte tildelingsinstrument kan inneholde elementer av begge deler. På petroleumsrettens område kom dette til uttrykk i Phillips-dommen fra 1985, hvor Høyesterett slo fast at staten ikke kunne stå fritt til å skjerpe de økonomiske vilkårene etter utvinningstillatelsen som selskapene var gitt.<sup>23</sup> Dette er uttrykk for en rettslig pragmatisme, som vektlegger realitetene heller enn formalitetene.

Grunnlaget for private rettigheter i havvindindustrien på sokkelen er konsesjon til utbygging og drift (men dette er altså bare det formelle utgangspunktet). I petroleumsindustrien skjer tildelingen diskresjonært, slik at den mest kompetente søkeren får tildelt konsesjonen. Det diskresjonære systemet gjør det mulig å «matche» felt og rettighetshavergruppe.<sup>24</sup> Myndighetene har også mulighet til å påvirke de avtlevilkårene som skal gjelde mellom selskapene, med sikte på at mest mulig av ressursene kan utnyttas.

I havvindnæringen skal konsesjonene som hovedregel lyses ut og tildeles gjennom konkurranse.<sup>25</sup> Det er krevende for myndighetene å vurdere hvilket selskap som er best kvalifisert; auksjonsmodellen gjør denne vurderingen litt enklere. I andre konsesjonssystemer er auksjon en måte å hente inn grunnrente på. Kontantbetaling har vært brukt av amerikanske myndigheter i Mexico-gulven og i enkelte tilfeller i Australia. I slike tilfeller vil budet reflektere hvor mye selskapet mener lisensen er verdt, og der det er høy grad av sikkerhet om hvilke ressurser som finnes, kan auksjon ha gode grunner for seg.

<sup>21</sup> Se f.eks. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraftfull-satsing-pa-havvind/id2912297/>

<sup>22</sup> Alvik, Ivar 'Fundamental principles of petroleum law' *MarLus* 456 2015, s. 243-244.

<sup>23</sup> Rt-1985-1355 s. 1378.

<sup>24</sup> Dæhlin viser til at 'sentrale målsettinger for virksomheten ... ikke lett lar seg innpasse innenfor andre tildelingssystemer, eksempelvis et auksjonssystem', se Dæhlin, Knut 'Mål og midler i konsesjonspolitikken' i Selvig, Erling *Petroleumsrett for studiebruk*. Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo 1988, s. 293.

<sup>25</sup> Jf havenergilova § 2-3 første ledd.

Hovedpoenget med auksjonsmodellen i havvind er ikke å skaffe penger til staten. Ved tildeling av konsesjon på Utsira Nord og Sørliche Nordsjø II er det søkeren med lavest pris per kilowatttime som vinner auksjonen. Tanken er at den aktøren som har de laveste kostnadene vil stå for den mest effektive utbyggingen og utnyttelsen av arealene, noe som er gunstig i ressursforvaltningsøyemed. Mange av høringsinstansene har imidlertid vært skeptiske til auksjon som tildelingsmodell, med henvisning til at norsk leverandørindustri fremdeles er umoden og at det stadig er usikkerhet knyttet til det kommersielle grunnlaget for havvind.<sup>26</sup>

### 4.3 Grenseoverskridende effekter

Etter disse overordnede betraktningene om konsesjonssystemet skal jeg peke på et par problemstillinger som oppstår i rettsforholdet mellom myndighetene og rettighetshavere etter havenergilova. Forskere ved Universitetet i Bergen har sett på et fenomen som de kaller for vaketap – turbulensen som oppstår i bakkant av en vindturbin når vinden blåser gjennom den. Forskerne har funnet ut at vaketap kan redusere produksjonen av havvindenergi med 20 prosent opp til 50 kilometer i bakkant.<sup>27</sup> De konkluderer med at den norske havvindparken i Sørliche Nordsjø II etter all sannsynlighet vil komme til å «stjele» vind fra planlagte havvindparker på dansk sokkel. Det vil nødvendigvis gå ut over lønnsomheten: insentivet til å bygge en vindpark kan forsvinne med bare fem prosent begrenset effekt.

I denne sammenhengen er poenget at det kan bli nødvendig med rettslig regulering av slike grenseoverskridende effekter. Det følger av havrettskonvensjonen at kyststaten har eksklusive rettigheter til å utvinne vindenergi i den økonomiske sonen, men fenomenet vaketap er ikke regulert.<sup>28</sup> Situasjonen er jo for øvrig ikke ulik den petroleumsloven § 4-7 tar sikte på, hvor en forekomst strekker seg inn på en annen stats kontinentalsokkel og aktiviteten på den ene siden av grensen påvirker aktiviteten på den andre siden. I slike tilfeller har det blitt nødvendig å inngå samordningstraktater med den berørte kyststaten, noe som i sin tur vil kunne påvirke rettsstillingen til aktørene på norsk side.

### 4.4 Samordnet arealbruk

Vindkraft er arealkrevende, men hvor stort areal er det nødvendig at havvindparkerne legger beslag på? Og er det nødvendig at rettighetshaveren har eksklusiv rett til bruk av området de får tildelt? Når vi ser hvordan våre politikere fremhever betydningen av havet og Norge som havnasjon, er det lett å se for seg at det kan komme føringer om flerbruk av havareal, for å stimulere til innovasjon og teknologiutvikling. EUs Maritime Spatial Planning-direktiv har som formål å forebygge arealkonflikter og skape synergier mellom ulike aktiviteter, legge grunnlag for investeringer, fremme samarbeid mellom kyststatene om bl.a. etablering av infrastruktur, og beskytte og bevare miljøet.<sup>29</sup> Direktivet er ikke inntatt i EØS-avtalen, men det illustrerer at problemstillingen er aktuell også her.

Havenergilova er taus om flerbruk av havareal for energiproduksjon. Etter forarbeidene er dette spørsmål som vil måtte reguleres i konsesjonen. Man kan tenke seg at det inntas et vilkår i havvindkonsesjonen om at tredjeparter etter søknad kan få konsesjon til å installere supplerende energiproduksjon på området. Forarbeidene peker på situasjonen der produksjon av bølgekraft supplerer vindkraft.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Se Prop. 143 L (2021-2022) Endringar i havenergilova (utlysning og tildeling av areal) s. 15 flg.

<sup>27</sup> Finserås, Eirik m.fl., 'Gone with the wind? Wind farm-induced wakes and regulatory gaps', *Marine Policy* vol 159, 2024, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105897>

<sup>28</sup> Jf Havrettskonvensjonen Art 56 (1) a) jf Art 77 (1).

<sup>29</sup> Direktiv 2014/89/EU.

<sup>30</sup> Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 68.

Hvis ulike operatører skal drive med ulike aktiviteter på samme areal, vil det kunne oppstå både rettslige og praktiske utfordringer. Risikoen for skade og tap reiser spørsmål om ansvar og forsikring. Og det er naturligvis av betydning hvordan et vilkår om flerbruk vil påvirke prisene på auksjon og eventuelle salg av tillatelser og anlegg i annenhåndsmarkedet. På dette punktet vil det være behov for mer regulering basert på de erfaringene industrien gjør seg.



## 5. Sideblikk til havbunnsmineralloven

På norsk sokkel er det gjort funn av mineralressurser som manganskorper og sulfider. Det er påvist mindre forekomster av metaller som kobolt, nikkel og titan. Det ligger et betydelig fremtidig markedspotensial i disse mineralene, og Norge har erfaring med å forvalte ressursene i og under havet på en forsvarlig og bærekraftig måte.<sup>31</sup> Dette er bakgrunnen for regjeringen i Hurdalsplattformen har lovet å satse på økt kartlegging av mineralressurser på sokkelen.<sup>32</sup>

Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) trådte i kraft i 2019. Av § 1-1 fremgår det at:

Denne loven skal legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettinger, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt.

Som vi ser er denne formålsbestemmelsen skåret over samme lest som havenergilova § 1-1, bortsett fra at hensynet til verdiskaping er nevnt eksplisitt. Konseptuelt ligger ressursforvaltningshensynet nærmere det vi finner i petroleumsloven, i den forstand at loven legger opp til at mest mulig av de ressursene som finnes, skal utvinnes innenfor forsvarlige rammer.<sup>33</sup>

Av konkurrerende hensyn er annen næringsvirksomhet og andre interesser fremhevet i lovteksten. Det følger av havbunnsmineralloven § 4-9 at en utvinningstillatelse ikke er til hinder for at andre enn rettighetshaveren gis rett til å lete etter eller utvinne petroleumsforekomster og drive aktivitet i medhold av havenergilova når dette ikke medfører urimelig ulempe for den virksomheten som rettighetshaveren driver i medhold av utvinningstillatelsen. Loven åpner altså for flerbruk av det samme arealet så lenge det ikke er til urimelig ulempe for konsesjonæren, og som nevnt er det mulig at prinsippet om sameksistens burde komme tydeligere til uttrykk også i havenergilova.

Det fremgår videre at utvinning av havbunnsmineraler skal ivareta hensynet til miljøet. Ifølge forarbeidene sikter loven her til miljøhensyn i bred forstand – naturvern, biologisk mangfold, klima, kulturminner og kulturmiljø.<sup>34</sup> I senere år har ulike miljøorganisasjoner advart mot å åpne områder for mineralutvinning på sokkelen med henvisning til at det vil kunne føre til uante skadevirkninger for livet på havbunnen. Det er fristende å trekke en parallell til gruvedeponi-saken som nå verserer for domstolene.<sup>35</sup> Den gjelder riktignok en annen industri og andre regelsett, men problemstillingen er parallell: Om endringer på havbunnen vil være så skadelig for det biologiske mangfoldet at det vil være i strid med statens forpliktelser å legge til rette for det.

<sup>31</sup> Meld. St. 20 (2019-2020) *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak*, s. 98 flg.

<sup>32</sup> Se bl.a. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havbunnsmineraler-gir-nye-muligheter-pa-havbunnen/id2986484/>

<sup>33</sup> Se § 4-11.

<sup>34</sup> Prop. 106 L (2017-2018) s. 25 flg.

<sup>35</sup> Jf. dom fra Oslo tingrett 10. januar 2024 i sak 22-165021TVI-TOSL/04.

## 6. Avslutning. Et annet «rettighetsperspektiv»

Dette leder meg til mitt siste poeng. Er det slik at ressursene bør forvaltes med sikte på mest mulig utvinning og best mulig arealutnyttelse, så lenge generelle hensynene som er nevnt i loven – hensynet til andre næringer, miljøet, mv. – er ivaretatt? Dette er langt på vei et politisk spørsmål. Men kan myndighetene rettslig sett fortsette som før?

Klimaendringene, og miljøskadene som er en følge av dem, kaster nytt lys over forholdet mellom ressursforvaltning og borgernes rettigheter. Tendensen til «climate litigation» innebærer at enkeltgrupper søker å påberope rettigheter på vegne av hele samfunnet for å begrense utvinning og bruk av naturressursene.

I Norge har slike søksmål vært forankret i Grunnloven § 112. Første ledd lyder:

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 etterlekten.

Her er vi tilbake ved «trobekjennelsen» som Arnholm i sin tid mente hørte naturlig hjemme i Grunnloven. I klimasøksmålet om 23. konsesjonsrunde var et sentralt spørsmål om Grunnloven § 112 gir rettigheter som kan gjøres gjeldende for domstolene. Dette svarte Høyesterett ja på, og siste ord er neppe sagt om rekkevidden av § 112 og dens betydning for forvaltningens vedtak etter energilovgivningen. Nå ligger flere klager til behandling i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), hvor spørsmålet er om klimaendringene går på menneskerettighetene løs. Disse sakene utfordrer statens rett til ressursforvaltning på en fundamental måte.

Politisk er det uansett klart at hensynet til ressursforvaltning får et annet innhold fremover. Klimaendringene vil ha virkninger også i Norge, og noe skille mellom nasjonale og globale hensyn er vanskelig å trekke i klimapolitikken. Det er liten tvil om at klimahensyn har en sentral plass blant de brede samfunnsinteresser som fremtidens energipolitikk må ivareta.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Alvik, Ivar Karnov lovkommentar: Petroleumsloven – petrol 1996, note 3 til § 1-2 2. ledd, Lovdata.no

## Litteraturliste

- Alvik, Ivar, Karnov lovkommentar: *Petroleumsloven – petrol* 1996
- Alvik, Ivar, 'Fundamental principles of petroleum law' *MarIus* 456 2015 , s. 243-244
- Arnholm, Carl Jacob, 'Litt om lovteknikk' *Lov og Rett* 1971, s. 277-278
- Aarseth, Hallvard Gilje, Karnov lovkommentar: *Havenergilova – havenl* 2010
- Finserås, Eirik, m.fl., 'Gone with the wind? Wind farm-induced wakes and regulatory gaps', *Marine Policy* Volume 159 2024, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105897>
- Fleischer, Carl August, 'Formålsparagrafer, naturvern og tvilsomme jurist-oppfatninger' *Lov og Rett* 1972, s. 273-277
- Gordon, Greg, 'Hydrocarbon Policies and Legislation – The United Kingdom' i Eduardo G. Pereira og Henrik Bjørnebye (red), *Regulating Offshore Petroleum Resources – The British and Norwegian Models*, Edward Elgar Publishing Cheltenham 2019
- Hammer, Ulf m.fl., *Petroleumsloven*, Universitetsforlaget Oslo 2009
- Nordtveit, Ernst, 'Between Market and Public Interests – Organization and Management of the Norwegian System for Sale and Transportation of Natural Gas' i *Undring og Erkjennelse. Festskrift til Jan Fridtjof Bernt*, Fagbokforlaget Bergen 2014
- Nordtveit, Ernst, *Lov om petroleumsvirksomhet*, Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata
- Selvig, Erling, *Petroleumsrett for studiebruk*. Nordisk institutt for sjørett, Universitetet i Oslo 1988
- Winge, Nikolai, *Kampen om arealene*. Universitetsforlaget Oslo 2013