

MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Ingrid Skjoldvær

Miljørettslige utredningskrav
ved åpning for mineralvirksomhet
på havbunnen

580

Ingrid Skjoldvær

Miljørettslige utredningskrav ved åpning for mineralvirksomhet på havbunnen



MarIus No. 580

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

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

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: trond.solvang@jus.uio.no

Digital Publishing: Aksell AS

Innholdsoversikt

Forord	6
Del I: Tema, problemstilling og rettskildebilde	8
1 Innledning	8
1.1 Tema og aktualitet	8
1.2 Hva er en konsekvensutredning og hva er formålet?	11
1.3 Om havbunnsmineraler, utvinningsprosessen og antatte miljøkonsekvenser	11
1.3.1 Hva er havbunnsmineraler og hvordan utvinnes de?	11
1.3.2 Antatte miljøkonsekvenser	12
1.4 Nærmere om problemstillingen	13
1.5 Rettskildebildet og metode	14
2 Havbunnsminerallovens tillatelsessystem	16
2.1 Innledning og bakgrunnen for vedtakelsen av havbunnsmineralloven	16
2.2 Havbunnsminerallovens formålsbestemmelse	16
2.3 Saklig og stedlig virkeområde	17
2.4 Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet	17
2.5 Tillatelsessystemet	18
2.5.1 Åpningsstadiet	18
2.5.2 Undersøkellesstadiet	20
2.5.3 Utvinningsstadiet	20
2.5.4 Avslutningsstadiet	21
2.6 Oppsummering	22
Del II: Innholdet i kravet til utredning av miljøvirkninger	23
3 Overordnede krav til utredning av miljøvirkninger	23
3.1 Miljørettslige prinsipper	23
3.1.1 Føre-var-prinsippet	23
3.2 Nasjonale krav til utredning	25
3.2.1 Grunnloven	25
3.2.2 Naturmangfoldloven	26
3.2.3 Annet lovverk	27
3.3 Folkerettslige krav til utredning av miljøvirkninger	28
3.3.1 Innledning	28
3.3.2 Sedvanerettslige krav til konsekvensutredninger i folkeretten	28
3.3.3 Espookonvensjonen	29
3.3.4 Århuskonvensjonen	30
3.3.5 Havrettskonvensjonen	30
3.3.6 Biomangfoldkonvensjonen	31
3.3.7 Osparkonvensjonen	31
3.4 EØS-rettslige krav til utredning av miljøvirkninger	32

3.4.1 Innledning	32
3.4.2 Gjelder reglene om konsekvensutredning i EØS for havbunnsmineralloven?	32
3.4.3 Er direktivene gjennomført i havbunnsmineralloven?	33
3.4.4 Anvendelsesområde og nærmere om innholdet i plandirektivet	35
3.5 Oppsummering	35
4 Krav til utredning av usikre miljøvirkninger	37
4.1 Betydningen av at usikre virkninger beskrives og vurderes	37
4.2 Krav til kunnskapsgrunnlaget	38
4.2.1 Hvilke krav stilles til innholdet i kunnskapsgrunnlaget?	38
4.2.2 Hvilke krav stilles til beskrivelse og vurdering av usikkerhet? ..	40
4.3 Stilles det krav til undersøkelser utover innhenting av tilgjengelig materiale?	41
4.4 Oppsummering	43
5 Tidspunkt for utredning og krav til utredningens omfang på åpningsstadiet	44
5.1 Presentasjon av problemstillingen	44
5.2 Hva skal konsekvensutredningen omfatte?	44
5.3 Tidspunkt for når utredninger av miljøvirkninger skal skje	45
5.4 Oppsummering	47
Del III Rettspolitisk del	48
6 Oppsummering og rettspolitiske vurderinger	48
6.1 Oppsummering av funn	48
6.2 Rettspolitisk vurdering av dagens regler om konsekvensutredning i forbindelse med havbunnsmineralvirksomhet	49
6.2.1 Innledning	49
6.2.2 Sikrer kravene til konsekvensutredning i havbunnsmineralloven § 2-2 at miljøhensyn bli ivaretatt?	49
6.2.3 Noen forslag til hvordan miljøhensyn kan styrkes i utredningsprosessen	51
6.2.4 Passer petroleumslovens system til å utrede konsekvensene av mineralvirksomhet på havbunnen?	51
6.2.5 Konklusjon	52
Kilder	53

Forord

Denne masteroppgaven skrev jeg som student ved Universitetet i Oslo, våren 2023. Oppgaven er i det vesentlige den samme som jeg leverte til sensur, men med noen endringer etter mange gode innspill fra sensorene mine Marius Gulbranson og Katrine Broch Hauge. Siden innlevering har jeg blant annet lagt til referanser til den etterfølgende behandlingen av åpningsmeldingen for havbunnsmineraler i Stortinget.

Å skrive denne oppgaven har vært krevende og læringskurven har vært bratt, men det har også vært utrolig meningsfylt å få dykke ned i en så aktuell miljørettslig problemstilling.

Det er flere som fortjener en takk. Særlig takk til veilederen min Jon Christian Fløysvik Nordrum for alle nyttige råd og tilbakemeldinger underveis. Takk også til Karen Hjelmervik Nerbø som har vært en uvurderlig støtte hele veien.

En stor takk til WWF Norge som ga meg skrivestipend til oppgaven og særlig til Kaja Lønne Fjærtøft som har gitt meg viktig motivasjon underveis og svart på alle spørsmålene mine om sulfider, noder og skorsteiner. Jeg vil også takke alle i Dæhlin Sand Advokatfirma for at jeg fikk skrive oppgaven hos dere, for all støtte underveis og nye vennskap.

Tusen takk til Ingrid, Thorbjørn, Åshild og Tine for at dere leste gjennom oppgaven og bidro med nyttige innspill til innhold og språk.

Til slutt en stor takk til min kjære Aslak for tålmodighet, heiarop og gode klemmer når det har røynt på.

Oslo, 11. februar 2024

Ingrid Skjoldvær

Del I: Tema, problemstilling og rettskildebilde

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Tema for oppgaven er miljørettslige utredningskrav ved åpning for mineralvirksomhet på havbunnen. Oppgaven tar utgangspunkt i havbunnsmineralloven § 2-2 og undersøker hvilke krav som gjelder til konsekvensutredninger av miljøvirkninger ved åpning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel. Denne problemstillingen reiser i tur flere underproblemstillinger: Hvilken betydning har andre nasjonale og folkerettslige regler om konsekvensutredninger for tolkningen av kravene i havbunnsmineralloven § 2-2? Hva slags krav stilles til kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for beslutningen? Hva slags krav stilles til utredning av usikre virkninger av mineralvirksomheten og på hvilket tidspunkt må utredningene gjøres? Til sist vil jeg drøfte om kravene og systemet for utredning i tilstrekkelig grad ivaretar sentrale miljøhensyn som ligger til grunn i miljøretten.

Det er enda ikke igangsatt kommersiell utvinning av havbunnsmineraler noe sted i verden, men den høye etterspørselen etter mineraler har gjort at enkelte selskaper og stater utforsker muligheten for å utvikle en ny mineralindustri på havbunnen.¹ Et av disse landene er Norge. I internasjonalt farvann ønsker øystaten Nauru sammen med selskapet The Metals Company å starte utvinning av havbunnsmineraler.²

Det finnes en rekke ulike mineraler på havbunnen. De fleste forekomstene finnes på dyphavet der kunnskapen om det biologiske mangfoldet er liten.³ Derfor vet vi også veldig lite om hvilken påvirkning mineralvirksomheten kan ha på miljøet. Hva vi imidlertid vet, er at naturen allerede generelt er under alvorlig press. FNs naturpanel (IPBES) har slått fast at rundt en million arter er truet av utryddelse innen kort tid med mindre det gjøres tiltak for å bremse driverne bak tapet av biologisk mangfold.⁴ I desember 2022 ble verdens ledere enige om en ny

¹ Levin (2016) pkt. 4.1.

² Graham (2023). Forhandlinger pågår i regi av Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA), jf. Havrettskonvensjonen del XI avsnitt 4.

³ Amon (2022) s. 12.

⁴ IPBES (2019) s. 16.

naturavtale der landene forplikter seg til et mål om å bevare minst 30% av land- og havareal på jorda innen 2030.⁵ FNs bærekraftsmål nummer 14 slår fast at de marine ressursene i havet skal bevares og brukes på en måte som fremmer bærekraftig utvikling.⁶ Felles for både bærekraftsmålene og naturavtalen er at de er instrumenter som gir målsetninger. En forutsetning for å nå disse målsetningene er at vi har kunnskap om hvilke virkninger foreslåtte tiltak kan ha.

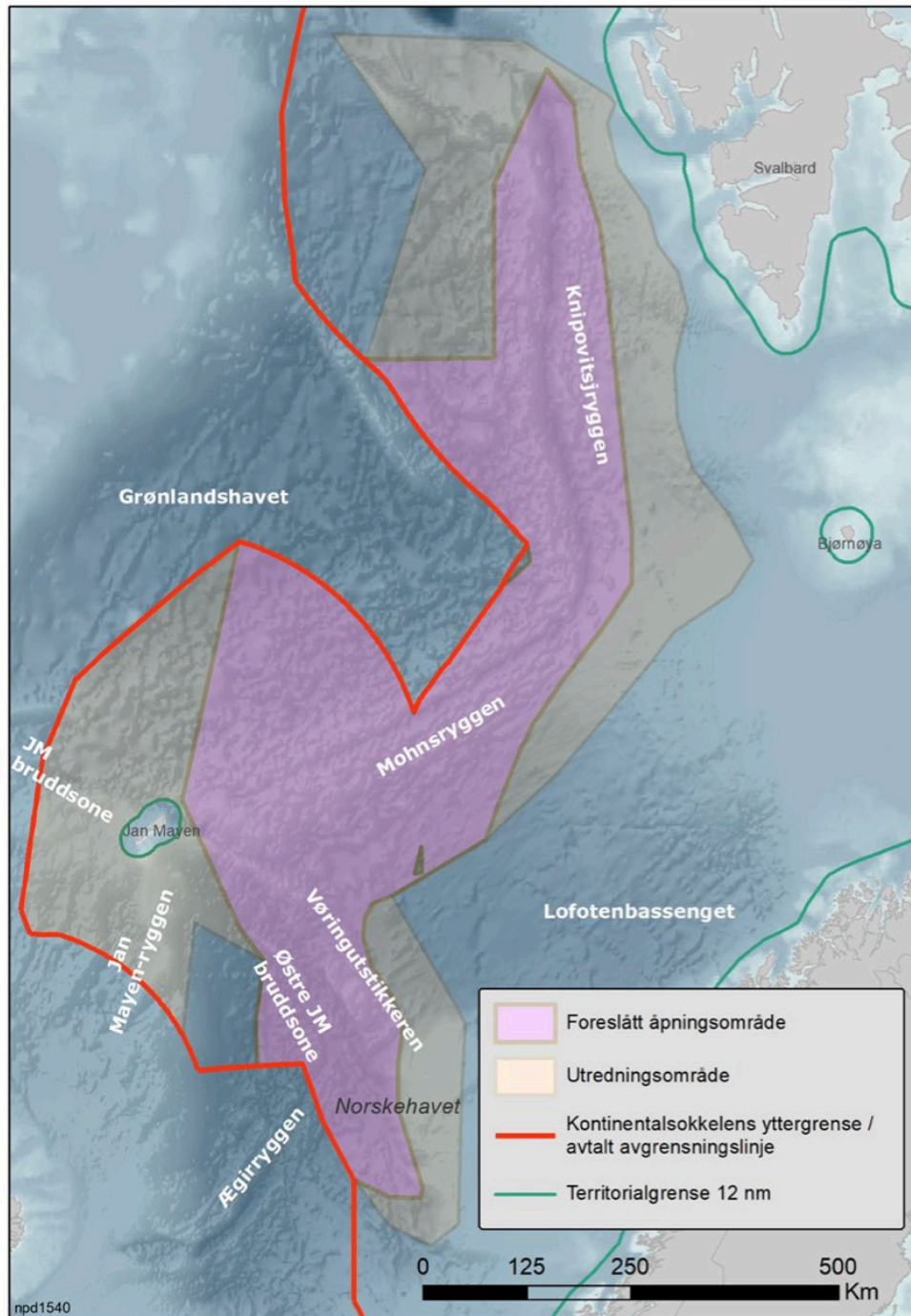
I Norge ble havbunnsmineralloven vedtatt 1. juli 2019. I 2020 startet Olje- og energidepartementet (OED) en åpningsprosess for å åpne havområder på kontinentalsokkelen for mineralvirksomhet, se figur 1.⁷ Åpningsprosessen har pågått mens denne oppgaven har blitt skrevet.⁸ Formålet med den nye havbunnsmineralloven er å legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på norsk kontinentalsokkel, jf. havbunnsmineralloven § 1-1.

⁵ Naturavtalen (2022) s. 9.

⁶ Agenda 2030 (2015) s. 14.

⁷ OED (2020).

⁸ OED (2021a), OED (2022a).



Figur 1: Kart over området som regjeringen har foreslått å åpne for mineralvirksomhet. Hentet fra OED (2022b).

Havbunnsmineralloven deler prosessen for mineralvirksomheten inn i fire faser:

- 1) Åpning av nye områder,
- 2) letefasen,
- 3) utvinningsfasen og
- 4) avslutningsfasen.

Loven stiller krav til at det skal utarbeides en konsekvensutredning før åpning av nye områder, jf. § 2-1 andre ledd, jf. § 2-2, før oppstart av utvinning, jf. § 4-4 første

ledd og før avslutning av virksomhet, jf. § 5-2 andre ledd. I skrivende stund foreligger konsekvensutredningen for den første åpningsprosessen.⁹ I masteroppgaven har jeg brukt denne konsekvensutredningen som utgangspunkt for drøftelsene og som et gjennomgående eksempel. Regjeringen varslet at den ville fremme en stortingsmelding våren 2023 med forslag til vedtak for om det skulle åpnes områder for kommersiell leting og utvinning av havbunnsmineraler.¹⁰ Denne ble lagt fram for Stortinget i juni 2023.¹¹ 9. januar 2023 vedtok Stortinget å åpne de foreslått områdene for mineralvirksomhet i tråd med regjeringens forslag.¹² Etter som åpningsbeslutningen formelt ligger til Kongen i statsråd er det ventet at det vil følge en åpningsbeslutning ved kongelig resolusjon. Denne har på skrivende tidspunkt ikke blitt fremmet.¹³

1.2 Hva er en konsekvensutredning og hva er formålet?

Kunnskap om naturen og hvordan miljøet påvirkes av ulike typer aktivitet er avgjørende for å kunne forvalte naturressursene på en forsvarlig måte.¹⁴ En konsekvensutredning er en systematisk kartlegging av virkningene ett eller flere tiltak kan ha, særlig på miljøet.¹⁵ Begrepet «konsekvensutredning» sikter til både selve utredningsprosessen, resultatet av prosessen, altså hvilke virkninger man antar at et tiltak kan ha, og til selve dokumentet som sammenstiller disse resultatene.¹⁶ Regler om konsekvensutredninger har stor betydning på miljørettens område. Det finnes et omfattende nasjonalt regelverk, som også har sammenheng med EØS-retten og folkerettslige forpliktelser. Reglene om konsekvensutredninger er prosessuelle krav og setter ikke i seg selv rammer for hva et vedtak kan gå ut på.¹⁷

Konsekvensutredninger har flere formål. Ett formål er å sikre at miljøverdier synliggjøres. En god konsekvensutredning vil gi et beslutningsgrunnlag der miljøhensyn kan tillegges vekt når det besluttes om, og eventuelt på hvilke vilkår, et tiltak eller en plan skal gjennomføres.¹⁸ Et annet formål er å sikre en god prosess med bred deltakelse av berørte aktører. Innholdet i utredningen skal gi offentligheten informasjon om hvilke virkninger planlagte tiltak og planer kan ha på miljøet, og gi grunnlag for meningsutveksling både i høringsrunder og i andre forum.¹⁹ Et tredje formål er at konsekvensutredningene bidrar til å fremskaffe informasjon som kan gjøre det enklere å etterprøve lovligheten av vedtak senere. Dette er med på å sikre et riktig resultat og fremme rettsikkerhet.²⁰

1.3 Om havbunnsmineraler, utvinningsprosessen og antatte miljøkonsekvenser

1.3.1 Hva er havbunnsmineraler og hvordan utvinnes de?

Havbunnsmineraler finnes på havbunnen i tre ulike former som er aktuelle for utvinning:

⁹ OED (2022a).

¹⁰ Bebudet St.meld. (2023).

¹¹ Meld. St. 25 (2022-2023).

¹² Innst. 162 S (2023-2024).

¹³ jf. havbunnsmineralloven § 2-1 første ledd.

¹⁴ Bugge (2022) s. 61.

¹⁵ Backer (2012) s. 144.

¹⁶ Backer (2012) s. 144.

¹⁷ Bugge (2022) s. 196-197.

¹⁸ Holth/Winge (2014) s. 23.

¹⁹ Holth/Winge (2014) s. 23.

²⁰ Backer (2012) s. 144-145.

Sulfider, noder og skorper.²¹

Noder er knollformede små steinklumper med innhold av mineraler som dannes over flere hundre tusen år.²² De finnes i alle hav, men det er ikke påvist forekomster som regnes å være av økonomisk betydning på norsk kontinentalsokkel.²³

Skorper dannes over flere hundre tusen år på toppen av områder med bart fjell. Skorperne blir til når metaller i vannet oksiderer og fester seg til det bare fjellet, der det litt etter litt dannes en skorpe med metaller.²⁴

Sulfider dannes ved aktive hydrotermale skorsteiner, i det man kaller spredningssonene som er overgangen mellom tektoniske plater der havbunnen sprekker opp. Her er det stor vulkansk aktivitet. I disse sprekkene kommer det sjøvann ned som varmes opp som følge av den vulkanske aktiviteten, og strømmer opp igjen. Når vannet strømmer opp, løser det opp metaller som finnes i havbunnskorpa sammen med svovel. Når det varme mineralholdige vannet møter det kalde dyphavet stivner metallene og danner skorsteiner som kan bli flere titalls meter høye, se figur C og Dunder avsnitt 1.3.2. Skorsteiner klassifiseres på samme måte som vulkaner: Noen er aktive, som vil si at det fremdeles strømmer mineralrikt vann ut av dem. Noen er inaktive eller sovende, som betyr at de ikke har varmt vann som kommer ut for øyeblikket, men de kan reaktiveres. Andre er utdødde.²⁵

Det er sulfider og skorper som er påvist på norsk kontinentalsokkel.²⁶

De tre mineralforekomsttypene på havbunnene vil kreve forskjellige utvinningsløsninger og teknologi. Per i dag finnes det ikke utvinningsløsninger for skorper og sulfider. Teknologien som man prøver å utarbeide for mineralvirksomhet på havbunnen, baserer seg i stor grad på teknologi fra eksisterende næringer som olje og gass, landbasert gruvedrift, skipsindustri og mudring. I korte trekk går de foreslåtte utvinningsmetodene ut på at mineralene brytes på havbunnen og heves opp til en produksjonsenhet (for eksempel et skip) på overflaten.²⁷ Kommersiell teknologi for utvinning på havbunnen er ikke utviklet enda, men det har blitt utført noen forsøk.²⁸ Utstyret og teknikkene som benyttes til utvinningen av mineraler vil kunne variere. Flere faktorer vil påvirke utvinningen, blant annet hvor lenge utvinningen skal pågå og omfanget av den, og hvilken dybde og lokalitet det er aktuelt å utvinne på.²⁹ Siden det ikke foregår noen kommersiell utvinning av havbunnsmineraler i verden i dag, finnes det heller ingen eksempler på hvordan utvinningsprosessen foregår. Letevirksomheten som pågår i internasjonalt farvann begrenser seg til noder.³⁰ I sitt høringsvar til konsekvensutredningen påpeker Miljødirektoratet at de skisserte teknologiske løsningene for utvinning er på konseptstadiet og ikke utprøvd i felt.³¹

1.3.2 Antatte miljøkonsekvenser

Som nevnt innledningsvis, er kunnskapen om naturmangfoldet i dyphavet begrenset. Rundt 90 prosent av artene som befinner seg her er ubeskrevet.³² Dette gjør det krevende å vurdere de antatte miljøkonsekvensene ved utvinning av

²¹ Levin (2016) pkt. 1.

²² Store norske leksikon (2020).

²³ Prop. 106 L (2017–2018) s. 8.

²⁴ Prop. 106 L (2017–2018) s. 8.

²⁵ Prop. 106 L (2017–2018) s. 8.

²⁶ OED (2022c) s. 33.

²⁷ OED (2022c) s. 44.

²⁸ Prop. 106 L (2017–2018) s. 9.

²⁹ Prop. 106 L (2017–2018) s. 9.

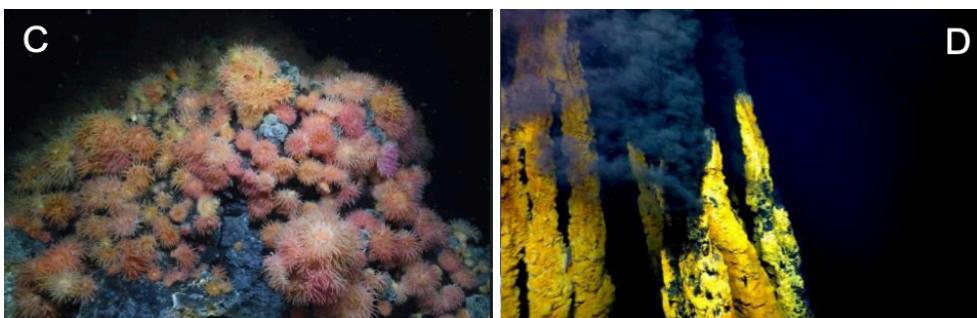
³⁰ Graham (2023).

³¹ Miljødirektoratet (2023) s. 5.

³² Paulus (2021) s. 1.

havbunnsmineraler. På samme tid viser kunnskapen som foreligger at naturmangfoldet har stor verdi. Særlig i nærheten av aktive hydrotermiske skorsteiner er naturmangfoldet helt spesielt, se figur C og D. Her finnes det sjeldne naturtyper og arter som ikke kan leve andre steder på havbunnen. Skorsteinene er også hjem for flere endemiske arter, arter som ikke finnes noe annet sted enn på akkurat én bestemt skorstein.³³

Også naturen i områdene med skorper kan forventes å være verdifull.³⁴ Naturen ved inaktive skorsteiner vet man tilnærmet ingenting om, slik at det er vanskelig å vite hva konsekvensene av mineralvirksomhet kan være.³⁵



Figur C og D: Eksempler på aktive skorsteinstrukturer som er finnes på den norske kontinentalsokkelen, hentet fra Senter for dyphavsforskning (2022) s. 34.

I forarbeidene til havbunnsmineralloven går det fram at virksomheten kan føre til betydelige miljøvirkninger: Utvinningen av mineraler kan være arealkrevende og føre til ødeleggelser av leveområder. Utslipp av avgangsmasser kan legge seg som et lag over havbunnen og føre til negative konsekvenser for artene som lever her. Utvinningen kan føre til støy, rystelser, lysforurensning, samt utslipp av klimagasser fra produksjonsanlegg knyttet til virksomheten. Utvinningen kan også påvirke fiskeriene og vannmassene gjennom utslipp av partikler, kjemikalier, tungmetaller og prosessvann.³⁶

Det er vanskelig å forutse hva konsekvensene for naturmangfoldet kan bli, fordi kunnskapshullene om havbunnen er store. Mineralvirksomhet på havbunnen kan ha signifikante miljøkonsekvenser, som for eksempel utryddelse av arter. Hvor alvorlige virkningene kan bli, vil avhenge av området virksomhetene foregår i og hva slags naturmangfold som finnes der. Det vil også ha betydning hva slags metode som benyttes i virksomheten og hva slags type mineralforekomst det dreier seg om.³⁷ I konsekvensutredningen vurderes utvinning fra aktive sulfider «å ligge på konsekvensnivå «stor» med langsiktig virkning der det forventes å gå flere tiår før habitatet er tilbake til førtilstand etter utvinning, og ukjent tid for evt. endemiske samfunn å gjenetableres.»³⁸

1.4 Nærmere om problemstillingen

Problemstillingen for oppgaven er: *Hvilke krav gjelder til konsekvensutredninger av miljøvirkninger ved åpning for mineralvirksomhet, med utgangspunkt i havbunnsmineralloven § 2-2?*

³³ Van Dover (2018) s. 20.

³⁴ Miljødirektoratet (2023) s. 6.

³⁵ Miljødirektoratet (2023) s. 6.

³⁶ Prop. 106 L (2017–2018) s. 27-28.

³⁷ Prop. 106 L (2017–2018) s. 27.

³⁸ Akvaplan-niva (2022) s. 60.

Etter havbunnsmineralloven § 2-1 kan Kongen i statsråd beslutte at områder på norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet. Før et område åpnes «skal det gjennomføres en konsekvensutredning», jf. 2-1 andre ledd. De nærmere kravene til konsekvensutredningen følger av § 2-2.

Havbunnsmineralloven § 2-2 inngår i et større system av rettsregler om utredning av miljøvirkninger som gjelder for mineralvirksomhet på havbunnen. For å svare på hovedproblemstillingen om hva kravet til konsekvensutredning inneholder vil det være nødvendig å redegjøre for havbunnsminerallovens system for hvordan havområder åpnes for virksomhet, leting og utvinning. Dette vil jeg gjøre i kapittel 2. Det bringer meg videre til første underproblemstilling om betydningen av andre nasjonale og folkerettslige regler om konsekvensutredninger for kravet til konsekvensutredning i havbunnsmineralloven § 2-2. Dette vil jeg redegjøre for i kapittel 3.

En konsekvensutredning kan grovt sett deles inn i to deler: En tilstandsbeskrivelse og en vurdering av framtidige virkninger av tiltaket. Når konsekvensene av mineralvirksomhet på havbunnen skal utredes er et gjennomgående trekk at kunnskapen om naturtilstanden på havbunnen er liten og at det er stor usikkerhet om virkningene av mineralvirksomhet. Kunnskapsgrunnlaget som konsekvensutredningen bygger på, kan derfor bli svakt og usikkert. Dette dannet bakteppet for den andre underproblemstillingen: *Hva* slags krav som stilles til kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for beslutningen og på hvilken måte usikre virkninger må beskrives og vurderes. I dette ligger et spørsmål om i hvilken grad kan man kreve at usikkerheten reduseres for eksempel ved å innhente ny kunnskap. Dette vil jeg drøfte i kapittel 4. Den tredje underproblemstillingen er *når* utredningene må foreligge for at utredningskravene på åpningsstadiet skal være oppfylt, og hva som kan utsettes til et senere stadium. Dette vil jeg drøfte i kapittel 5.

I den rettspolitiske drøftelsen i kapittel 6 vil jeg vurdere om kravene som stilles til utredning bidrar til å ivareta sentrale miljøhensyn som føre-var-hensynet, hensynet til bærekraft utvikling og borgernes rett til miljøinformasjon. Jeg vil også diskutere om utredningssystemet i havbunnsmineralloven passer for å utrede konsekvensene som mineralvirksomhet på havbunnen.

I denne delen vil jeg se hen til petroleumsloven som havbunnsmineralloven i stor grad bygger på og sammenligne med mineralloven som regulerer utredning av mineralforekomster på land.³⁹

Problemstillingen retter seg kun mot kravene til konsekvensutredning av miljøvirkninger på åpningsstadiet. For kontekst vil jeg likevel gi en oversikt over hele havbunnsminerallovens tillatelsessystem i kapittel 2. Oppgaven avgrenses mot å behandle spørsmål om virkninger av feil i konsekvensutredninger.

1.5 Rettskildebildet og metode

Gjennom å bruke juridisk metode skal jeg kartlegge det gjeldende rettslige innholdet og rekkevidden av kravet til konsekvensutredning på åpningsstadiet etter havbunnsmineralloven § 2-2.⁴⁰ Den «vanlige» juridiske metoden vil alltid tilpasses og bli spesiell når den anvendes på konkrete spørsmål.⁴¹ Det må derfor redegjøres for hva som er spesielt med metodesituasjonen for akkurat denne juridiske problemstillingen.

Havbunnsmineralloven er ny og rettskildebildet knyttet direkte til havbunnsmineralloven er begrenset. Det finnes ikke rettspraksis om tolkningen av havbunnsmineralloven, og den første forvaltningsprosessen pågår fortsatt. Forarbeidene til loven består av Prop. 106 L (2017–2018) og Innst. 150 L (2018–2019), og er relativt kortfattede. Det finnes en lovkommentar skrevet av professor emeritus Thor Fal-

³⁹ Prop. 106 L (2017–2019) s. 5.

⁴⁰ Se definisjon av juridisk metode i Eckhoff (1997) s. 18.

⁴¹ Sunde (2009) s. 15.

kanger som i stor grad bygger på forarbeidene. Det finnes ikke juridisk litteratur som omhandler utredningskravene i havbunnsmineralloven direkte. Derimot finnes det mye juridisk litteratur om utredningskravene mer generelt, som kan være relevant, særlig for å vurdere kravet til utredning av usikre virkninger.

Det framgår av forarbeidene til havbunnsmineralloven at loven bygger på petroleumsloven.⁴² Deler av loven har også hentet inspirasjon fra havenergilova.⁴³ Der bestemmelser i disse lovene kan bidra til å klargjøre innholdet av rettsreglene, vil disse bli trukket inn. Det vil også være relevant å trekke paralleller til mineralloven og hvordan mineralressurser på land reguleres.

Regelverket om konsekvensutredninger mer overordnet, er komplekst og fragmentert.⁴⁴ Det består av mange ulike regelsett på nasjonalt og internasjonalt nivå som bygger på eller har sammenheng med hverandre. Problemstillingen ligger i skjæringspunktet mellom ulike rettsområder, slik det ofte er i miljøretten.⁴⁵ Dette gjelder både forholdet mellom havbunnsmineralloven som sektorlov og andre norske lover med regler om konsekvensutredning, samt forholdet til Grunnloven § 112 som *lex superior*. En annen dimensjon er forholdet mellom norsk rett og EØS-retten hvor det gjelder to konsekvensutredningsdirektiver.⁴⁶ En tredje dimensjon er forholdet mellom norsk rett og andre folkerettslige regler om konsekvensutredning som Norge er forpliktet av.

Et særlig metodisk spørsmål i miljøretten er betydningen av miljørettslige prinsipper. Ifølge Bugge kan prinsippene «ses som en «mellomstasjon» mellom overordnede politiske mål og presise rettsregler når retten skal utvikles på et nytt felt. De gir retning for både innholdet av nye regler og for tolkning og anvendelse av reglene».⁴⁷ De miljørettslige prinsippene er i stor grad gitt direkte betydning i lovgivningen. Eksempler på dette finner vi blant annet i Grl. § 112 første ledd (uttrykk for prinsipp om bærekraftig utvikling) og i naturmangfoldloven §§ 7 og 8 (uttrykk for integrasjonsprinsippet), § 9 (føre-var-prinsippet) og § 10 (samlet belastning).⁴⁸ Et spørsmål denne oppgaven reiser, er vekten av føre-var-hensynet som et miljørettslig prinsipp. Den overordnede rettslige statusen til miljørettslige prinsipper er omdiskutert i teorien.⁴⁹

Internasjonale rettskilder er relevante for å kartlegge innholdet i utredningskravene. Wienkonvensjonen artikkel 31-33 gir overordnede retningslinjer om tolkningen av internasjonale traktater. Norge har bundet seg til flere folkerettslige traktater som er relevante for spørsmålet om miljøkonsekvensvurdering i forbindelse med havbunnsmineralvirksomhet. Presumsjonsprinsippet innebærer at der det finnes to mulige tolkningsalternativer, skal den norske rettsanvenderen velge det alternativet som harmonerer best med folkeretten. Dette betyr at folkerettslige forpliktelser også kan påvirke hvilke slutninger vi gjør fra nasjonale rettskilder.⁵⁰

⁴² Prop. 106 L (2017–2018) s. 5.

⁴³ Blant annet havenergilova § 2-2 som tilsvarer havbunnsmineralloven § 2-1.

⁴⁴ Bugge (2010) s. 3.

⁴⁵ Kategoriseringen er hentet fra Sundsbø (2017) s. 9.

⁴⁶ Direktiv 2001/42/EF og Direktiv 2014/52/EU.

⁴⁷ Bugge (2022) s. 144.

⁴⁸ Nærmere om prinsippene i pkt. 3.1.

⁴⁹ Backer (2012) s. 52 flg.

⁵⁰ Ruud (2018) s. 68.

2 Havbunnsminerallovens tillatelsessystem

2.1 Innledning og bakgrunnen for vedtakelsen av havbunnsmineralloven

Fram til vedtakelsen av havbunnsmineralloven i 2019, var kommersiell undersøkelse og utnyttelse av andre mineralressurser enn petroleum regulert av kontinentalsokkelloven. Mineralvirksomheten har fram til nå vært begrenset, og kun omfattet noe vitenskapelig forskning, samt uttak av grus, sand og leire i kystnære områder.⁵¹ I 2017 varslet regjeringen at den ville foreslå en ny lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.⁵² I lovforarbeidene ga departementet uttrykk for at dersom mineralaktiviteten på kontinentalsokkelen øker vesentlig i omfang eller endrer karakter, ville den gamle loven ikke lenger være egnet for å regulere virksomheten.⁵³ Et uttalt formål med vedtakelsen av havbunnsmineralloven var å berede grunnen for utforskning og utvinning av mineralforekomster på den norske kontinentalsokkelen.⁵⁴

I dette kapittelet vil jeg gi en oversikt over tillatelsessystemet i havbunnsmineralloven fra åpning til avslutning, og presentere systemet for konsekvensutredninger og når disse skjer i prosessen. Formålet med denne gjennomgangen er å gi en helhetlig oversikt over havbunnsminerallovens system for regulering av virksomheten, som danner grunnlaget for analysen av utredningskravene. Jeg vil først gjennomgå noen sentrale bestemmelser som setter rammer for tillatelsessystemet.

2.2 Havbunnsminerallovens formålsbestemmelse

Lovens formålsbestemmelse har flere funksjoner. Den fungerer som en tolkningsfaktor som man kan se lovens øvrige bestemmelser i lys av og har funksjon som en retningslinje for myndighetenes skjønnsutøvelse.⁵⁵

Hovedformålet i havbunnsmineralloven § 1-1 er å «legge til rette for undersøkelse og utvinning» av havbunnsmineraler på kontinentalsokkelen. Et vilkår er at virksomheten kan skje «i samsvar med samfunnsmessige målsetninger» på en måte som ivaretar «verdiskapning, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser». Det framgår ikke nærmere av ordlyden om noen av hensynene har særlig vekt. I forarbeidene til loven legger departementet vekt på at «hovedmålsetningen må være en samfunnsmessig lønnsom forvaltning av mineralressursene» og at de andre hensynene skal «ivaretas».⁵⁶ Dette gjentas senere og det presiseres at grunnlaget for samfunnsmessige målsetninger er en forvaltning som er bærekraftig og at mineralressursene må utnyttes i tråd med rammene i Grunnloven § 112.⁵⁷ Formålsbestemmelsen gir dermed anvisning på en typisk interesseavveining der ulike hensyn må veies mot hverandre, men der miljøhensyn skal være et tungtveiende hensyn som setter rammer for mineralvirksomheten.⁵⁸

⁵¹ Prop. 106 L (2017–2018) s. 5.

⁵² Meld. St. 22 (2016–2017) pkt. 5.4.

⁵³ Prop. 106 L (2017–2018) s. 5.

⁵⁴ Innst. 150 L (2018–2019) s. 2.

⁵⁵ Sml. NOU 2004: 28 s. 574.

⁵⁶ Prop. 106 L (2017–2018) s. 25.

⁵⁷ Prop. 106 L (2017–2018) s. 55.

⁵⁸ I forslaget til ny minerallov er hensynet til bærekraftig forvaltning foreslått inn i formålsbestemmelsen. Lovutvalget understreker den «skjerpede forventningen som i dag stilles fra samfunnet» til at mineralvirksomhet skal foregå innenfor bærekraftige rammer, se NOU 2022: 8 s. 256 og s. 307.

2.3 Saklig og stedlig virkeområde

Lovens saklige virkeområde gjelder undersøkelser og utvinning av mineralforekomster på og under havbunnen.⁵⁹ Loven definerer ikke hva som menes med «mineraler» og «mineralforekomster».⁶⁰

Lovens stedlige virkeområde reguleres i havbunnsmineralloven § 1-3 der det framgår at loven gjelder for indre farvann innenfor grunnlinja, Norsk sjøterritorium ut til tolv nautiske mil og norsk kontinentalsokkel slik den er fastsatt i lov.⁶¹ I tredje ledd spesifiseres det likevel noen unntak. Loven gjelder ikke for virksomhet på norsk kontinentalsokkel utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy eller i havområder som ligger utenfor norsk jurisdiksjon.⁶²

Havbunnsmineralloven avgrenses mot mineralloven som gjelder på land.⁶³ Mineralloven gjelder så langt som den private eiendomsretten strekker seg ut til havs. Det er enten ut til marbakken der sjøbunnen brått blir dypere, eller til to meters dyp der det ikke er marbakke.⁶⁴

2.4 Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet

Det følger av havbunnsmineralloven § 1-7 at mineralvirksomheten må oppfylle et forsvarlighetskrav.⁶⁵ Virksomheten skal ivareta sikkerheten til «personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer».⁶⁶ Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard der det må presiseres nærmere hva som kan regnes som forsvarlig og dette kan utvikle seg over tid.⁶⁷

Alle «rimelige foranstaltninger» skal tas for å unngå skade på naturmangfoldet og kulturminner, forurensning eller forsøpling.⁶⁸ «Foranstaltninger» betyr at det skal gjøres preventive og langsiktige tiltak for å forebygge, tåle og avbøte skade.⁶⁹ Hva som kan anses å være rimelige foranstaltninger må ses i lys av forsvarlighetsnormen i første ledd.⁷⁰ I vurderingen av hvilke tiltak som anses som «rimelige» vil kostnadene ved å gjennomføre tiltaket måles opp mot hvor positive effekter tiltaket har. I kommentaren til petroleumsloven legges det til grunn at virksomhetens egenart kan bidra til å skjerpe kravene til forsvarlig virksomhet.⁷¹ Dersom virksomheten innebærer stor risiko for skade kan det begrunne et strengere krav til virksomheten.

⁵⁹ Havbunnsmineralloven § 1-2 første ledd. Vitenskapelig forskning på havbunnsmineraler er ikke omfattet, jf. § 1-2 andre ledd.

⁶⁰ Mineralloven definerer heller ikke hvilke mineraler loven omfatter. I forarbeidene til havbunnsmineralloven gis eksempler på mineralforekomster på havbunnen, se Prop. 106 L (2017–2018) s. 55). Petroleumsforekomster omfattes ikke ettersom disse reguleres av petroleumsloven.

⁶¹ Lov om Norges kontinentalsokkel §§ 1-3.

⁶² Mineralvirksomhet i disse områdene forvaltes av den internasjonale havbunnsmyndigheten, se Havrettskonvensjonen artikkel 156.

⁶³ Prop. 106 L (2017–2018) s. 56, sml. mineralloven § 4 andre ledd «loven gjelder ikke utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø». Utenfor dette området gjelder havbunnsmineralloven, se NOU 2022: 8 s. 259.

⁶⁴ Mineralloven § 4 og Prop. 106 L (2017-2018) s. 56.

⁶⁵ Bestemmelsen er basert på petroleumsloven § 10-1 første og andre ledd, se Prop. 106 L (2017–2018) s. 59. I forslaget til ny minerallov er det foreslått en tilsvarende bestemmelse, se NOU 2022: 8 s. 262. Bestemmelsen bygger på nåværende § 6a i mineralloven.

⁶⁶ Havbunnsmineralloven § 1-7 første ledd. Se også Prop. 106 L (2017–2018) s. 58.

⁶⁷ Dette legges til grunn i lovkommentaren til petroleumsloven § 10-1 som havbunnsmineralloven § 1-7 er basert på, se Hammer (2012) Kommentar til § 10-1.

⁶⁸ Havbunnsmineralloven § 1-7 andre ledd.

⁶⁹ Forarbeidene til petroleumsloven, Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 60.

⁷⁰ Som også er synet Hammer legger til grunn i forståelsen av den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsloven.

⁷¹ Hammer (2012) Kommentar til § 10-1.

Forsvarlighetskravet gjelder etter ordlyden all utøvelse av mineralvirksomhet.⁷² Pliktsubjektet for forsvarlighetsnormen i havbunnsmineralloven § 1-7 er den som driver med «mineralvirksomhet». Bestemmelsen retter seg ikke mot forvaltningsmyndighetene og forvaltningens vedtak.⁷³ Likevel kan forsvarlighetskravet ha betydning for konsekvensutredningsprosessen på ulike måter. For det første vil forvaltningsmyndighetene på åpningsstadiet måtte ta høyde for at en åpning legger rammer for framtidig virksomhet. For det andre kan forsvarlighetskravet sette grenser for planer om leting eller utvinning. Det kan skyldes at letevirksomhet eller utvinning ikke anses forsvarlig som følge av informasjon som har kommet fram i konsekvensutredningsprosessen på åpningsstadiet. For det tredje vil det være nær sammenheng mellom forsvarlighetskravet og myndighetsutøvelsen på tidspunktet for godkjenning av plan for utvinning, jf. § 4-4. På dette tidspunktet er det utbygger som er ansvarlig for å utarbeide en plan for utbygging med en konsekvensutredning der utbygger skal godtgjøre at utbyggingsplanen vil oppfylle forsvarlighetskravet.

2.5 Tillatelsessystemet

Staten har eiendomsrett til alle mineralforekomster på kontinentalsokkelen.⁷⁴ Utgangspunktet er at ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på sokkelen uten «tillatelse, godkjenning eller samtykke», jf. havbunnsmineralloven § 1-6. Systemet for tillatelser til å drive virksomhet er delt opp i forskjellige faser: En åpningsfase, en undersøkelsesfase, en utvinningsfase og en avslutningsfase. Prosessen er i hovedtrekk basert samme system som petroleumsloven.⁷⁵ I forarbeidene begrunnes valget av tillatelsessystem med åpningsprosess forut for utdeling av tillatelser med at dette gir staten den beste kontrollen med utviklingen av næringen i havområdene og at dette legger til rette for konkurranse om arealet som åpnes.⁷⁶

2.5.1 Åpningsstadiet

Kapittel 2 i havbunnsmineralloven regulerer det første stadiet, åpningsstadiet. Det kan som hovedregel kun gis tillatelse til mineralvirksomhet i geografiske områder som er åpnet, jf. § 2-3 første ledd. Kongen i statsråd har kompetanse til å beslutte at et område kan åpnes, jf. § 2-1 første ledd. I forarbeidene framheves det likevel at dersom grunner taler for det kan det være naturlig at åpningsbeslutningen framlegges for Stortinget. Blant annet kan størrelsen på området som foreslås åpnet begrunne at åpningsbeslutningen bør legges fram for Stortinget.⁷⁷

Åpningsbeslutningen gjelder «et nærmere avgrenset område» av norsk kontinentalsokkel.⁷⁸ Det er uklart om «nærmere avgrenset område» setter noen begrensinger for områdets størrelse eller om kravet kun knytter seg til at området må være tydelig definert. Med «kontinentalsokkel» menes hele kontinentalsokkelen inkludert delene innenfor territorialfarvannet.⁷⁹ Havrettskonvensjonen artikkel 76 (1) fastsetter at kontinentalsokkelen er den naturlige forlengelsen av de undersjø-

⁷² For petroleumsloven legges det til grunn at forsvarlighetskravet gjelder all utøvelse av petroleumsvirksomhet, se Hammer (2012) Kommentar til § 10-1.

⁷³ Hellerslia (2022) s. 33.

⁷⁴ Havbunnsmineralloven § 1-4.

⁷⁵ Prop. L 106 (2017–2018) s. 5, Innst. 150 L (2018–2019) s. 1.

⁷⁶ Prop. L 106 (2017–2018) s. 35.

⁷⁷ I den pågående åpningsprosessen varslet regjeringen at de ville framlegge beslutningen i form av en stortingsmelding, se Bebudet St.meld. (2023). Det foreslått åpnete området tilsvarer 85 % av Norges landareal, se Fritjof Nansen Institutt (2023) s. 1.

⁷⁸ Havenergilova bygger også delvis på petroleumslovens system og har tilsvarende bestemmelse for åpning i § 2-2, Mauren (2021) s. 620.

⁷⁹ Prop. L 106 (2017–2018) s. 58.

ske delene av landterritoriet utenfor territorialfarvannet som går ut til 200 nautiske mil eller lengre.⁸⁰ På kontinentalsokkelen, utenfor grensen av sjøterritoriet som går ved 12 nautiske mil, har Norge som kyststat «visste suverene rettigheter» til å utnytte naturressursene etter artikkel 77 (1). Disse rettighetene inkluderer eksklusive rettigheter til å drive undersøkelser og utnyttelse av naturressurser på kontinentalsokkelen.⁸¹

Før et område kan åpnes, skal det gjennomføres en konsekvensutredning, jf. § 2-1 andre ledd.⁸² Dette omtales i forarbeidene som en «strategisk konsekvensutredning».⁸³ Ordet «strategisk» er det samme som brukes om utredninger etter plandirektivet som forplikter Norge til å vurdere miljøvirkninger av strategiske planer og programmer.⁸⁴ De nærmere kravene til konsekvensutredningen følger av § 2-2 andre ledd: Formålet med konsekvensutredningen er å «belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området», blant annet miljø, næring, økonomi og sosiale virkninger. I forarbeidene nevnes i tillegg ressursmessige og samfunnsmessige forhold, samt påvirkning på annen næringsvirksomhet i området.⁸⁵

Kongen kan gi forskrift om de nærmere kravene til konsekvensutredningen, jf. § 2-2 tredje ledd. Falkanger skriver i lovkommentaren at «de nærmere krav til en konsekvensutredning vil bero på den forskrift som måtte bli gitt».⁸⁶ Det er foreløpig ikke vedtatt en forskrift med hjemmel i bestemmelsen.

Den foreløpige mangelen på en forskrift, og dermed mangel på konkrete krav til konsekvensutredningene, gjør det vanskeligere å svare på denne oppgavens problemstilling. I fravær av en forskrift, er vi henvist til andre rettskilder som vil måtte virke inn på, og samvirke med, kravene som vil fremgå av forskriften. Jeg skal derfor vurdere de overordnede reglene og prinsippene som gjelder for utredning av miljøvirkninger. I forlengelsen av dette skal jeg vurdere om det gjelder særskilte krav til utredning for mineralvirksomhet på havbunnen.

Det er departementet som har ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredningen, jf. § 2-2 første ledd. Prosessen starter med at departementet beslutter å sette i gang arbeidet med konsekvensutredningen. Deretter fastsettes det et eget konsekvensutredningsprogram for den konkrete åpningsprosessen.⁸⁷ Forslaget til konsekvensutredningsprogram sendes på høring før det fastsettes av departementet.⁸⁸ Konsekvensutredningsprogrammet er bestemmende for hvilke temaer som skal behandles i konsekvensutredningen og hvordan prosessen skal være. Etter at konsekvensutredningsprogrammet er fastlagt, starter arbeidet med å utarbeide konsekvensutredningen.

Etter at konsekvensutredningen er utarbeidet, lages det et utkast til beslutning for om havområdet foreslås åpnet og hvilke deler som foreslås åpnes. Dette sendes så på offentlig høring sammen med konsekvensutredningen.⁸⁹ Informasjonen som kommer fram i konsekvensutredningen skal kunne «ligge til grunn» når

⁸⁰ Lov om Norges kontinentalsokkel §§ 1 til 3, Ruud (2018) s. 162.

⁸¹ HR-2023-491-P avsnitt 12, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 77 (1). Om lag en tredjedel av det foreslått åpnede området i den pågående åpningsprosessen overlapper også med Svalbardsonen. Dette reiser problemstillinger knyttet til Svalbardtraktaten og konfliktpotensialet som mineralvirksomheten kan skape, se Fritjof Nansen Institutt (2023) s. 1 flg.

⁸² Bestemmelsen tilsvarende havenergilova § 2-2 andre ledd.

⁸³ Prop. L 106 (2017–2018) s. 34.

⁸⁴ Se pkt. 3.4 der jeg drøfter anvendelsesområdet for direktivene.

⁸⁵ Prop. L 106 (2017–2018) s. 35.

⁸⁶ Falkanger (2022) Kommentar til § 2-2.

⁸⁷ Prop. L 106 (2017–2018) s. 35. Krav til konsekvensutredningsprogram følger av SEA-protokollen, se pkt. 3.3.3. Også petroleumslovgivningen stiller krav til program, se petroleumsforskriften § 6b. Plandirektivet stiller ikke krav til utarbeidelsen av konsekvensutredningsprogram, se pkt. 3.4.4.

⁸⁸ Framgår ikke av loven, men følger av praksis ellers, se konsekvensutredningsforskriften kapittel 4.

⁸⁹ Havbunnsmineralloven § 2-1 tredje ledd.

det bestemmes om det skal åpnes for mineralvirksomhet og eventuelt på hvilke vilkår.⁹⁰ Ordlyden taler for at resultatet av konsekvensutredningen skal danne utgangspunktet for beslutningen om åpning og være retningsgivende for forvaltningens skjønn. Forarbeidene gir ikke nærmere anvisning på betydningen av at utredningen skal «ligge til grunn».

Loven åpner for noen unntak fra utgangspunktet om kravet til åpningsprosess. Etter § 2-3 andre ledd kan kravet til åpningsprosess fravikes for kystnære mineralforekomster av skjellsand, sand og grus. For disse tiltakene kommer konsekvensutredningsforskriftens krav til utredning til anvendelse.⁹¹ Kongen i statsråd kan «i særlige tilfeller» fravike kravet til åpningsprosess og gi tillatelse til mineralvirksomhet i områder som ikke er åpnet, jf. § 2-3 tredje ledd. Dette kan være aktuelt i tilfeller der det skal tas ut svært begrensede mengder med mineraler, men fritar ikke fra plikten til å konsekvensutrede tiltaket.⁹²

2.5.2 Undersøkellesstadiet

Fysiske eller juridiske personer som ønsker å gjøre undersøkelser etter havbunnsmineraler kan få undersøkelsestillatelse ved å søke til departementet etter at et havområde har blitt åpnet.⁹³ Departementet kan etter havbunnsmineralloven § 3-1 andre ledd gi forskrift om de nærmere kravene til hva søknadene skal inneholde. Heller ikke etter denne bestemmelsen er det foreløpig gitt forskrift.

På undersøkelsesstadiet er det ikke krav til konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven. Vedtak om undersøkelsestillatelse vil likevel være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven med krav om at forvaltningen skal sørge for at saken er «så godt opplyst som mulig som mulig» før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17.⁹⁴ Dette kan medføre en plikt for forvaltningen til å utrede miljøvirkninger.⁹⁵ Når forvaltningsloven § 17 ses i sammenheng med konsekvensutredningskravene blir virkningen at konsekvensutredningen på åpningsstadiet «også må ta høyde for den naturlige konsekvensen av opningsavgjerda – at det blir tildelt utvinningsløyve» og vurdere miljøvirkninger av letevirksomhet.⁹⁶

2.5.3 Utvinningsstadiet

Etter at et havområde har blitt åpnet kan Kongen i statsråd tildele utvinningstillatelser, jf. § 4-1 første ledd. Rettighetshaveren som har en utvinningstillatelse, har enerett til å drive undersøkelser og utvinning av «alle mineralforekomster» i det området som tillatelsen omfatter.⁹⁷ En utvinningstillatelse gis for inntil ti år.⁹⁸

⁹⁰ Havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd andre punktum.

⁹¹ Forskrift om undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder, § 6 tredje ledd.

⁹² Innst. 150 L (2018–2019) s. 12.

⁹³ Se til sammenligning § 3-1 i forslaget til ny minerallov som gir enhver rett til å lete etter mineralforekomster på fremmed grunn under visse vilkår, NOU 2022: 8 s. 310.

⁹⁴ Petroleumsloven stiller heller ikke krav til konsekvensutredning på undersøkelsesstadiet, se HR-2020-2472-P avsnitt 190. ESA har stilt spørsmål ved om denne praksisen er i tråd med konsekvensutredningsdirektivene, se ESA (2021) s. 3.

⁹⁵ Miljødirektoratet mente at det burde framgå av lovteksten at søknaden om undersøkelsestillatelse skal inneholde en vurdering av miljøvirkningene som aktiviteten er ventet å ha samt informasjon om hvilke tiltak som tenkes gjort for å ivareta naturmangfoldet. Departementet fant ikke grunn til å lovfeste et slikt generelt krav, men påpeker at det kan være grunn til å kreve dette når søknaden behandles, se Prop. 106 L (2017-2018) s. 38-39.

⁹⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 190.

⁹⁷ Havbunnsmineralloven § 4-1 første ledd. I forarbeidene begrunnes forslaget med eksklusive utvinningstillatelser med at det er hensiktsmessig at ett selskap kan holdes ansvarlig for å oppfylle miljøkravene som stilles i området, se Prop. 106 L (2017-2018) s. 61. Sml. petroleumsloven § 3-3 som også opererer med eksklusive utvinningstillatelser.

⁹⁸ Havbunnsmineralloven § 4-5 første ledd.

Tildeling av utvinningstillatelse foregår som hovedregel etter søknadsprosess der Kongen offentlig lyser ut det området som er aktuelt å søke tillatelser i.⁹⁹ Det kan unntaksvis gis utvinningstillatelser uten utlysning.¹⁰⁰ Kravet til konsekvensutredning på utvinningsstadiet inntreffer først etter at en rettighetshaver av en utvinningstillatelse bestemmer seg for å utvinne en mineralforekomst. En rettighetshaver av en utvinningstillatelse kan også drive med leteaktivitet uten at det kreves konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven.¹⁰¹

Dersom rettighetshaveren beslutter å utvinne mineralforekomst, må rettighetshaveren sende inn en plan for utvinning som må godkjennes av departementet, jf. § 4-4. Bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven § 4-2.¹⁰² Planen skal tilpasses omfanget av virksomheten og inneholde en beskrivelse av hvordan utvinningen skal foregå og en konsekvensutredning, jf. § 4-4 første ledd. Planen for utvinning skal «blant annet» inneholde beskrivelse av aktuelle tekniske løsninger, økonomiske, mineralressurs-, teknisk- og sikkerhetsrelaterte forhold knyttet til utbyggingen. Konsekvensutredningen «skal i tillegg» omfatte «nærings- og miljørelaterte forhold» som blant annet innebærer «forebyggende og avbøtende tiltak, og opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av mineralvirksomheten».¹⁰³ Listen fremstår ikke som uttømmende. Departementet har anledning til å utdype de nærmere krav til plan for utvinning, men har foreløpig ikke vedtatt forskrift med hjemmel i bestemmelsen.¹⁰⁴ Departementet skal begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne plan for utvinning, jf. § 4-4 sjuende ledd. I vedtaket skal det framgå hvilke vilkår og eventuelle avbøtende tiltak som kreves. Vedtaket og begrunnelsen skal som hovedregel offentliggjøres.¹⁰⁵

I særlige tilfeller kan departementet frafalle kravet til plan for utvinning, jf. § 4-4 første ledd. Dette kan for eksempel være når mineralforekomsten er liten, eller den planlagte utvinningen er et tillegg til et allerede eksisterende utvinningsprosjekt der det allerede foreligger en godkjent plan for utvinning.¹⁰⁶ Det framstår noe uklart om også kravet til konsekvensutredning kan frafalles. Det følger av ordlyden at «planen» skal inneholde «en beskrivelse av utvinningen og en konsekvensutredning». Dette taler for at konsekvensutredningen kan frafalles. Forarbeidene gir ikke noe nærmere svar. Kravet til kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven §§ 8 og 9 taler for at unntaket fra kravet til konsekvensutredning bør tolkes snevert sett i lys av usikkerheten som er knyttet til miljøvirkningene av virksomheten.¹⁰⁷

2.5.4 Avslutningsstadiet

Før avviklingen av utvinningen, og senest to år før tillatelsen utløper, skal rettighetshaveren etter § 5-2 første ledd legge fram en avslutningsplan for departementet.¹⁰⁸ Planen skal omfatte en beskrivelse av avslutningen, en konsekvensutredning og de opplysningene som trengs for at departementet kan fatte vedtak om disponering av innretningene som er brukt i tilknytning til virksomhetene.¹⁰⁹ Departe-

⁹⁹ De nærmere kravene til søknaden følger av § 4-2.

¹⁰⁰ Havbunnsmineralloven § 4-1 andre ledd tredje punktum.

¹⁰¹ Se pkt. 2.5.2.

¹⁰² Kravene til konsekvensutredning i petroleumsloven er utdypet gjennom petroleumsforskriften.

¹⁰³ Havbunnsmineralloven § 4-4 andre ledd.

¹⁰⁴ Havbunnsmineralloven § 4-4 fjerde ledd.

¹⁰⁵ Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) mener at Grunnloven § 112 andre ledd stiller krav til at utbyggingsplanen etter petroleumsloven skal være offentlig tilgjengelig, se NIM (2022) s. 32.

¹⁰⁶ Prop. 106 L (2017–2018) s. 63.

¹⁰⁷ Sml. petroleumsforskriften § 22b gir mulighet for fritak fra kravet til konsekvensutredning på visse vilkår.

¹⁰⁸ Bestemmelsen er basert på kapittel 5 i petroleumsloven.

¹⁰⁹ Havbunnsmineralloven § 5-2 andre ledd, jf. 5-3 første ledd.

mentet har anledning til å gi forskrift om de nærmere kravene til avslutningsplan, men heller ikke her er det foreløpig gjort, jf. § 5-2 andre ledd fjerde punktum. Kravet om å legge fram en avslutningsplan kan frafalles i særlige tilfeller, jf. § 5-2 tredje ledd.¹¹⁰

2.6 Oppsummering

Havbunnsminerallovens tillatelsessystem bygger på og har mange likhetstrekk med petroleumsloven. Systemet legger opp til konsekvensutredninger på tre tidspunkter: Åpningsstadiet, utbyggingsstadiet og avslutningsstadiet. Departementet har ansvaret for gjennomføring av konsekvensutredningen på åpningsstadiet, mens rettighetshaveren har ansvaret på de senere stadiene. Et gjennomgående trekk for kravene til konsekvensutredning er at de er generelt utformet og at det er anledning til å utdype kravene gjennom forskrift, men at dette ennå ikke er gjort.¹¹¹ Det er derfor nødvendig å se nærmere på de nasjonale og internasjonale reglene som gjelder for utredning av miljøvirkninger for å vurdere hva slags betydning de har for kravet til konsekvensutredning på åpningsstadiet.

¹¹⁰ For eksempel der virksomheten ikke har foregått med faste innretninger, se Prop. 106 L (2017–2018) s. 67.

¹¹¹ Med unntak for kystnære uttak av skjellsand, sand og grus, jf. konsekvensutredningsforskriften Vedlegg II nr. 2 bokstav c.

Del II: Innholdet i kravet til utredning av miljøvirkninger

3 Overordnede krav til utredning av miljøvirkninger

3.1 Miljørettslige prinsipper

Et gjennomgående trekk i miljøretten er bruken av miljørettslige prinsipper. Prinsippene gir uttrykk for verdier og hensyn som bør ligge til grunn for hvordan rettsområder som påvirker naturens tilstand utvikler seg.¹¹² Formålet med prinsippene er å avhjelpe noen av grunnproblemene i miljøretten som at mange miljøproblemer er usynlige, at det ofte er usikkerhet og mangel på kunnskap om årsaker og virkninger, og at det kan være vanskelig å sette en pris på miljøskade når miljøskade skal veies mot en foreslått virksomhet.¹¹³ Av særlig betydning for problemstillingen i denne oppgaven er prinsippene om bærekraftig utvikling,¹¹⁴ integrasjonsprinsippet som skal sikre integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser, føre-var-prinsippet, og prinsippet om samlet belastning.¹¹⁵

Prinsippene kommer til uttrykk på flere måter. Loven kan gi eksplisitt uttrykk et prinsipp ved at ordene «føre-var-prinsippet» eller «bærekraftig utvikling» er brukt. Loven kan også gi implisitt uttrykk for et prinsipp gjennom at regler bygger på et prinsipp.¹¹⁶

3.1.1 Føre-var-prinsippet

En særlig problemstilling som denne oppgaven reiser er hvilken betydning usikkerhet om virkningene av et planlagt tiltak har for kravene til utredning av miljøvirkninger. Føre-var-prinsippet kommer til anvendelse i situasjoner der det er stor usikkerhet om virkningene av virkningene som en foreslått aktivitet kan ha.

¹¹² Bugge (2022) s. 145.

¹¹³ Bugge (2022) s. 59-67.

¹¹⁴ Definert som en utvikling som møter dagens behov uten å ødelegge mulighetene for framtidige generasjoner til å møte sine behov, Brundtlandkommisjonen (1987) s. 54.

¹¹⁵ Bugge (2022) s. 145-147 og Backer (2012) s. 65-72.

¹¹⁶ Bugge (2022) s. 145.

Kjernen i føre-var-prinsippet er at når vi støter på spørsmål der det er stor usikkerhet om hva slags miljøverdier som finnes, og/eller hva slags påvirkning et foreslått tiltak vil kunne ha, så må vi la «tvilen komme miljøet til gode».¹¹⁷ Føre-var-prinsippet gir dermed uttrykk for en handlingsregel for hva vi skal gjøre med usikkerheten.

Prinsippet er særlig relevant i situasjoner der det er fare for irreversibel skade på miljøet og naturmangfoldet.¹¹⁸ Arter som utrykkes blir borte for alltid og naturområder som forsvinner kan ikke alltid gjenskapes.

Føre-var-prinsippet er utviklet i internasjonal miljørett. Det ble formulert slik i Rio-erklæringens prinsipp 15 i 1992:

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 har senere blitt tatt inn flere andre folkerettslige instrumenter som Norge er bundet av, blant annet OSPAR-konvensjonen, artikkel 2 nr. 2 (a), i fortalen til FNs konvensjon om biologisk mangfold (CBD) og i fortalen til EØS-avtalen.¹¹⁹ Som part i disse avtalene har Norge en folkerettslig plikt til å følge opp føre-var-prinsippet i nasjonal rett.¹²⁰

Den rettslige statusen og innholdet av føre-var-prinsippet i folkeretten er uavklart.¹²¹ Temaet har vært behandlet av internasjonale domstoler og tribunaler. Der ICJ og WTO har avvist at føre-var-prinsipp har status som folkerettslig sedvanerett, har havrettstribunalet (ITLOS) konkludert med det motsatte.¹²²

I norsk rett er føre-var-prinsippet lovfestet i naturmangfoldloven § 9, og skal legges til grunn som retningslinje for utøvelse av all offentlig myndighet. Sentrale elementer ved prinsippet, som hensynet til framtidige generasjoner og plikten til å utrede virkninger av planlagte inngrep, finnes også i Grunnloven (Grl.) § 112.

Føre-var-prinsippet har en prosessuell side som krever at usikkerhet om virkninger kartlegges og vurderes så godt som mulig. Reglene om konsekvensutredning kan ses som et utslag av dette prinsippet ved at den som vil gjennomføre et inngrep i naturen må utrede hva slags virkninger inngrepet kan ha *før* inngrepet tillates.¹²³ Føre-var-prinsippet har også en materiell side som innebærer at man skal handle til det beste for miljøet eller *unnlate* å handle for å unngå å påføre skade.¹²⁴ Prinsippet vil dermed være styrende for skjønnsutøvelsen og hvordan man håndterer usikkerhet.¹²⁵ Prinsippet har både en defensiv og en offensiv side. Defensiv ved at det kan være et argument mot å iverksette tiltak der miljøvirkningene er usikre. Offensivt ved at det kan være et argument for å iverksette tiltak for å hindre miljøskade selv om det ikke finnes klare bevis for at et tiltak vil føre til skade.¹²⁶

¹¹⁷ Bugge (2022) s. 62.

¹¹⁸ NOU 2004: 28 s. 191.

¹¹⁹ Se pkt. 3.3.

¹²⁰ Bugge (2022) s. 156.

¹²¹ Bugge (2022) s. 97.

¹²² Sands (2012) s. 228.

¹²³ Bugge (2022) s. 157.

¹²⁴ Bugge (2007) s. 103.

¹²⁵ NOU 2004: 28 s. 192 jf. nml. § 9, jf. § 7.

¹²⁶ Bugge (2022) s. 268-269.

3.2 Nasjonale krav til utredning

3.2.1 Grunnloven

Havbunnsminerallovens utredningskrav må tolkes i lys av Grl. § 112 som 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 etterslekten.

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

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Bestemmelsen er bygd opp slik at de materielle rettighetene er formulert i første ledd.¹²⁷ Innholdet i rettigheten er beskrevet som en natur med visse kvaliteter, som sammenfaller med prinsippet om bærekraftig utvikling, og et mål om å verne om naturen både i et antroposentrisk perspektiv, men også fordi naturen har egenverdi.¹²⁸ I andre ledd finnes de prosessuelle rettighetene. Formålet med disse er å bidra til at de materielle rettighetene kan oppfylles.¹²⁹ I tredje ledd slås statens plikter fast. De består i å gjøre tiltak slik at rettighetene som borgerne har etter første og andre ledd kan oppfylles.

De prosessuelle rettighetene i andre ledd må tolkes i lys av første ledd. En grunnleggende forutsetning for å kunne ivareta retten etter første ledd er at borgerne har kunnskap om hvilke virkninger som planlagte inngrep kan ha på miljøet. Retten til «kunnskap» innebærer en rett til informasjon og til å få innsikt i den informasjonen som finnes. Etter tredje ledd er det staten som skal «iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». Det betyr at det er staten som har plikt til å sørge for at borgerne får informasjonen etter andre ledd. I forarbeidene til forløperen til Grl. § 112, § 110b, kommenterte stortingskomiteen at andre ledd også omfatter «det miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved det aktuelle tiltak».¹³⁰ Andre ledd forble uendret ved grunnlovsrevisjonen i 2014, mens tredje ledd ble endret «for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd».¹³¹

Grl. § 112 andre ledd inneholder to viktige virkemidler: Borgernes rett til miljøinformasjon, og myndighetenes plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger og ha miljøinformasjon tilgjengelig.¹³² Bestemmelsen inneholder et saksbehandlingskrav der myndighetene plikter å sørge for at «den retten borgarane har» blir oppfylt.¹³³ Dette innebærer at det stilles kvalitetskrav til saksbehandlingen. Jo større konsekvenser et tiltak kan ha, jo strengere krav stilles det til «avklaring av konsekvensene».¹³⁴ Hvor omfattende utredningene skal være vil altså variere ut fra sakens omfang og antatte virkninger.

For hovedspørsmålet om innholdet i utredningskravene til mineralvirksomhet på havbunnen, har Grunnloven betydning på to måter. For det første må hav-

¹²⁷ Se HR-2020-2472-P der flertallet i Høyesterett uttaler at terskelen for overprøving av domstolene vil være «svært høgt» i tilfeller der Stortinget har «handsama ei sak» eller andre vedtak som Stortinget har «samtykt til» (avsnitt 142). På bakgrunn av dette konkluderer flertallet med at Grl. § 112 ikke er en ren prinsippklæring, men har «eit visst rettsleg innhald» (avsnitt 144).

¹²⁸ Dokument 16 (2014) s. 243 og Bugge (2022) s. 163.

¹²⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 183.

¹³⁰ Innst.S. nr. 163. (1991–1992) s. 6.

¹³¹ Dokument 16 (2014) s. 245.

¹³² HR-2020-2472-P avsnitt 183, Bugge (2022) s. 164 og Hovind (2019) s. 175.

¹³³ HR-2020-2472-P avsnitt 183.

¹³⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 183.

bunnsminerallovens utredningskrav tolkes i lys av § 112.¹³⁵ Videre setter § 112 selvstendige krav til utredning.¹³⁶ I *Klimadommen* kom Høyesterett til at domstolene må være tilbakeholdne i å overprøve politiske avveininger, men at det ikke er samme grunn til å være tilbakeholden i overprøvingen av saksbehandlingskravene.¹³⁷ Begrunnelsen er at domstolene må kunne kontrollere at vedtaksorganet har gjort de avveiningene som kreves. En konsekvensutredning vil være sentral for å belyse hvilket kunnskapsgrunnlag forvaltningen har lagt til grunn, og dermed også hvilke avveininger som er foretatt. Disse må derfor antas å kunne få en særlig fremtredende plass i domstolenes vurdering av etterlevelsen av § 112.

3.2.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml.) lovfester flere miljørettslige prinsipper. Naturmangfoldloven § 8 stiller krav til at kunnskapsgrunnlaget for avgjørelser skal bygge på vitenskapelig kunnskap og stå i rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade. Førre-var-prinsippet i § 9 henger sammen med retten til en viss miljøstandard, som finnes i Grl. § 112 første ledd. Prinsippet krever at man skal forsøke å unngå skade på naturmangfoldet selv om det er stor usikkerhet om konsekvensene.¹³⁸ Prinsippet om samlet belastning i § 10 krever at virkningene av et foreslått tiltak må ses i sammenheng med andre påvirkninger.

Det følger av nml. § 7 at prinsippene i §§ 8 – 10 skal «legges til grunn som retningslinjer» for utøving av offentlig myndighet.¹³⁹ Vurderingen av hvordan prinsippene er fulgt skal «fremgå av beslutningen». For åpningsprosessen etter havbunnsmineralloven innebærer dette at prinsippene skal legges til grunn som retningslinje i konsekvensutredningsprosessen, jf. havbunnsmineralloven § 2-2. Det skal også framgå av utkastet til åpningsbeslutning og av åpningsbeslutningen hvordan prinsippene er vurdert, jf. havbunnsmineralloven § 2-1 tredje ledd jf. første ledd.

Prinsippene i nml. §§ 8-10 gjelder på kontinentalsokkelen «så langt de passer», jf. nml. § 3 tredje ledd. I forarbeidene til naturmangfoldloven skriver lovutvalget imidlertid at de økologiske sammenhengene i havområdene tilsier at loven bør gjelde på kontinentalsokkelen med de begrensningene som følger av folkeretten.¹⁴⁰ Dette reiser spørsmålet om bruken av ordene «så langt de passer» reduserer betydningen som prinsippene har for hvilke krav som stilles til utredning på kontinentalsokkelen. I lovforslaget til havbunnsmineralloven peker flere av høringsinstansene på at førre-var-prinsippet bør lovfestes også i havbunnsmineralloven, men departementet pekte på nml. § 2 tredje ledd som slår fast at nml. § 9 gjelder på kontinentalsokkelen, formuleringen om at det kun gjelder så langt det «passer», ble ikke problematisert.¹⁴¹ I stortingsinnstillingen framgår det at et av formålene med naturmangfoldloven er å bidra til oppfyllelsen av internasjonale forpliktelser.¹⁴²

¹³⁵ Dette legges også til grunn for tolkningen av petroleumsløven og petroleumsforskriften, se HR-2020-2472-P avsnitt 184.

¹³⁶ Også Grl. § 82 kan ha betydning for kravet til utredning. Bestemmelsen stiller krav til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og er i utgangspunktet ikke relevant for havbunnsminerallovens tillatelsessystem. Men som tidligere nevnt i forarbeidene så kan det tenkes tilfeller der regjeringen vil legge fram åpningsbeslutningen etter § 2-1 for Stortinget. Dette kan aktualisere opplysningsplikten.

¹³⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 182 og Bugge (2022) s. 169.

¹³⁸ Se også NOU 2004: 28 pkt. 11.11.2.

¹³⁹ Selv om nml. § 7 viser til §§ 8-12 er ikke §§ 11 og 12 gitt anvendelse på kontinentalsokkelen, jf. ordlyden i § 2 tredje ledd.

¹⁴⁰ NOU 2004: 28 s. 182. I lovkommentaren skriver Backer at det ikke er grunn til å begrense innholdet i prinsippene fordi prinsippene i seg selv er så skjønnsmessige, se Backer (2010) s. 51.

¹⁴¹ Prop. 106 L (2017-2018) s. 28.

¹⁴² Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 371.

Samlet sett, gir formuleringen i forarbeidene til naturmangfoldloven om økologiske sammenhenger i havområdene, og de store virkninger mineralvirksomhet kan tenkes å ha, samt at forarbeidene til havbunnsmineralloven eksplisitt viste til at føre-var-prinsippet allerede var lovfestet i naturmangfoldloven, liten grunn til å anta at formuleringen om «så langt de passer» begrenser rekkevidden av prinsippene. Konklusjonen må være at prinsippene i nml. §§ 8-10 gjelder fullt ut for utvinning av mineraler på havbunnen på kontinentalsokkelen.

3.2.3 Annet lovverk

Flere andre lover stiller krav til utredning av miljøvirkninger. Forvaltningsloven § 17 stiller krav til at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før det treffes enkeltvedtak. Hvor godt saken skal være opplyst vil i realitet avhenge av en avveining mellom hensynet til effektivitet og hensynet til forsvarlig resultat.¹⁴³

Forurensningsloven § 13 stiller krav til konsekvensutredninger i forkant av virksomhet som kan føre til større forurensning. Plikten til å gjennomføre konsekvensutredningen retter seg mot «den som planlegger meldepliktig virksomhet». Plikten vil derfor ikke aktualisere seg på åpningsstadiet, men først senere når en rettighetshaver planlegger virksomhet.¹⁴⁴

Plan- og bygningsloven (pbl.) med den tilhørende konsekvensutredningsforskriften inneholder det mest sentrale regelverket om konsekvensutredninger. Konsekvensutredningsforskriften gjennomfører to EU-direktiv om utredninger av miljøkonsekvenser.¹⁴⁵ Virkeområdet for plan- og bygningsloven er «ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene», jf. pbl. § 1-2. Det meste av det geografiske virkeområdet til havbunnsmineralloven er dermed ikke omfattet av plan- og bygningsloven. Det er likevel overlapp for kystnære uttak av skjellsand, sand og grus, jf. havbunnsmineralloven kapittel 10.¹⁴⁶ I forskrift om undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder er det gitt nærmere bestemmelser om krav til utredning.¹⁴⁷

Utenom unntaket for kystnære uttak av skjellsand, sand og grus er havbunnsmineralloven ikke omfattet av plan- og bygningslovens virkeområde. Konsekvensutredningsforskriften og plan- og bygningsloven kommer ikke til anvendelse for uttak av havbunnsmineraler ellers. Ettersom konsekvensutredningsforskriften har et stort virkeområde kan konsekvensutredningsforskriften likevel være illustrerende i drøftelsen av hvilke krav som kan sies å være generelt gjeldende for utredninger.

Miljøinformasjonsloven gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, borgernes deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøfeltet og også miljøinformasjonsdirektivet.¹⁴⁸ Loven pålegger offentlige organer og virksomheter å gi «enhver» miljøinformasjon, jf. § 10 første ledd. Forvaltningsorganer har etter § 8 en plikt til på et overordnet nivå å ha miljøinformasjon som er relevant for egen ansvarsområder og å gjøre denne tilgjengelig for allmennheten. Paragraf 20

¹⁴³ Eckhoff (2018) s. 270.

¹⁴⁴ Prop. 106 L (2017–2018) s. 28.

¹⁴⁵ Direktiv 2001/42/EF og Direktiv 2014/52/EU.

¹⁴⁶ Her gjelder det etter kapittel 10 i havbunnsmineralloven særlige regler der «[k]ongen kan gi forskrift om i hvilken grad lovens bestemmelser skal gjelde for undersøkelser og utvinning av forekomster av skjellsand, sand og grus i området fra marbakken og ut til én nautisk mil fra grunnlinjene», jf. § 10-1.

¹⁴⁷ Konsekvensutredningsforskriften kapittel 1, 2, 3, 5, 6, 8 og 9 er gitt anvendelse, jf. § 6 tredje ledd. I konsekvensutredningsforskriften omtales kystnære uttak av skjellsand, sand og grus som «Mudringsrelatert kommersiell utvinning av mineraler fra havbunnen», se Konsekvensutredningsforskriften Vedlegg II pkt. 2 bokstav C. Virksomheten krever konsekvensutredning dersom tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. konsekvensutredningsforskriften § 8 første ledd bokstav a.

¹⁴⁸ Direktiv 2003/4/EF.

omhandler allmennhetens rett til deltakelse i prosessene der regelverk, planer og programmer skal utformes. Bestemmelsen handler i utgangspunktet om deltakelse, ikke om konsekvensutredning. Etter første ledd skal allmennheten gis «nødvendig informasjon». En naturlig forståelse av ordlyden taler for at dette også innebærer en plikt til å skaffe til veie informasjon. Forarbeidene er tause om det følger en plikt til å konsekvensutrede, men avviser det ikke.¹⁴⁹ Fauchald legger til grunn at bestemmelsen innebærer en utredningsplikt.¹⁵⁰ Konklusjonen er at miljøinformasjonsloven stiller krav til å ha og å innhente miljøinformasjon, for eksempel gjennom konsekvensutredninger.

3.3 Folkerettslige krav til utredning av miljøvirkninger

3.3.1 Innledning

Flere multilaterale traktater som Norge har undertegnet stiller krav til gjennomføring av konsekvensutredninger. Noen av traktatene stiller direkte krav til konsekvensutredninger, mens andre krav følger indirekte. De folkerettslige kravene til konsekvensutredning har betydning på ulike måter: For det første stiller de folkerettslige reglene selvstendige utredningskrav. For det andre har de folkerettslige reglene betydning for tolkningen av hvordan havbunnsminerallovens krav til konsekvensutredning i § 2-2 skal forstås. For det tredje påvirker folkeretten utformingen og utviklingen av det nasjonale regelverket. For det fjerde kan internasjonale domstoler spille en rolle i å avklare enkelte spørsmål.¹⁵¹

Hovedregelen i norsk rett er et dualistisk system der domstolene anvender norsk rett, og ved konflikt må folkeretten vike. Dette utgangspunktet modifiseres på to måter. For det første gjennom presumsjonsprinsippet som innebærer at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges til enhver tids gjeldende forpliktelser etter folkeretten. Ved tolkningen av nasjonale rettsregler skal man anta og forsøke å unngå tolkningsresultater som er i konflikt med folkerettslige regler.¹⁵² Den andre måten er ved at folkeretten gjøres til norsk rett gjennom transformasjon eller inkorporasjon. Dette gjør at folkeretten kan påberopes direkte for norske domstoler.¹⁵³

3.3.2 Sedvanerettslige krav til konsekvensutredninger i folkeretten

Etterhvert har kravet til konsekvensutredninger utviklet seg som anerkjent prinsipp i internasjonal miljørett. I *Pulp Mills*-saken fra 2010 uttalte Den internasjonale domstolen (ICJ):

*It may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a trans-boundary context, in particular, on a shared resource.*¹⁵⁴

Uttalelsen fra domstolen støtter synspunktet om at det stilles krav til konsekvensutredning i tilfeller der det er fare for at *industriell aktivitet* kan føre til skade på

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 174.

¹⁵⁰ Fauchald (2016) s. 188.

¹⁵¹ Listen bygger på Nerbø (2019) s. 20

¹⁵² Ruud (2018) s. 68.

¹⁵³ Ved inkorporasjon gjøres traktatbestemmelsen til norsk rett ord for ord, mens ved transformasjon endres norsk lov der det er nødvendig for å sørge for at lovverket stemmer med traktatens innhold, se Bull (1992) s. 597.

¹⁵⁴ *Argentina v. Uruguay* (2010) avsnitt 204.

tvers av landegrenser.¹⁵⁵ Statene vil ha en vid skjønnsmargin, og det er opp til den enkelte stat å bestemme de spesifikke kravene til innhold og prosessen for godkjenning av konsekvensutredningen,¹⁵⁶ men dommen understreker like fullt at der det er en fare for grenseoverskridende miljøskader, vil en konsekvensutredning være en sentral del av statenes «due diligence», og plikten til å forhindre skade kan ikke oppfylles dersom staten unnlater å konsekvensutrede de mulige miljøvirkningene av den planlagte aktiviteten.¹⁵⁷

Selv om virkningene av utvinning av havbunnsmineraler er lite kjent i dag, er de antatt å kunne bli store, og både virkningen på livet i havet, samt forstyrning av havbunnen må antas å kunne få et grenseoverskridende element. I åpningsprosessen for havbunnsmineraler vil det dermed etter internasjonal miljørett følge et krav om å forhindre skade på miljøet i en annen stat, herunder å konsekvensutrede de mulige miljøvirkningene.

3.3.3 Espookonvensjonen

Espookonvensjonens krav til konsekvensutredning går lengre enn folkerettens generelle krav til konsekvensutredning.¹⁵⁸ Dette gjør at de sedvanerettslige kravene har mindre betydning for spørsmål som er regulert av konvensjonen. Espookonvensjonen, som Norge er part til, krever at opphavlandet for et planlagt tiltak foretar en konsekvensutredning før det tillates virksomhet «that is likely to cause significant adverse transboundary impact». Også her er det et krav at miljøpåvirkningen må ha et grensekryssende element.¹⁵⁹ Konvensjonen gjaldt opprinnelig bare for utredning av konkrete tiltak, og stilte dermed ikke krav til konsekvensutredning på planstadiet, slik åpningsstadiet er definert å være.¹⁶⁰ I 2003 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll, SEA-protokollen.¹⁶¹ Den trådte i kraft i 2010 og omfatter krav til utredning av planer og lovgivning. I motsetning til konvensjonen avgrenser ikke protokollen kravet til konsekvensutredning til å kun gjelde for planer som kan ha grenseoverskridende virkninger. Det kreves konsekvensutredning når det er sannsynlig at en plan vil ha «significant environmental, including health, effects».¹⁶² Gruvedrift nevnes spesifikt som en type virksomhet som krever konsekvensutredning.¹⁶³

Før utredningen starter skal det etter SEA-protokollen artikkel 6 utarbeides et konsekvensutredningsprogram.¹⁶⁴ Utredningen skal identifisere, beskrive og evaluere sannsynlige miljøvirkninger. Den skal inneholde så mye informasjon som «may reasonably be required» tatt i betraktning: Eksisterende kunnskapsgrunnlag, innholdet og detaljnivået i planen, stadiet i beslutningsprosessen, offentlighetens interesse og informasjonsbehovet til beslutningsorganet.¹⁶⁵ SEA-protokollen stiller ikke bare krav til utredningen, men også til avgjørelsen der partene plikter:

¹⁵⁵ Ideen om ideen om sedvanerettslige miljøprinsipper er kritisert i teorien, blant annet av Bodansky som kaller ideen et mytesystem som ikke reflekterer staters praksis. Knox tar til orde for at regionale multilaterale avtaler gir bedre og mer effektiv beskyttelse mot miljøskade, se Knox (2002) s. 291-292.

¹⁵⁶ Argentina v. Uruguay (2010) avsnitt 205.

¹⁵⁷ Argentina v. Uruguay (2010) avsnitt 204-205.

¹⁵⁸ Se pkt. 3.3.2.

¹⁵⁹ Sml. pkt. 3.3.2.

¹⁶⁰ Dette legges til grunn av Høyesterett for åpningsstadiet i petroleumsloven, se HR-2020-2472-P avsnitt. 185. Plandirektivet implementerer SEA-protokollen i Espookonvensjonen i EU-retten, se Direktiv 2001/42/EF artikkel 4 (1).

¹⁶¹ I høringssvaret til konsekvensutredningsprogrammet bemerker Miljødirektoratet at konsekvensutredningen må oppfylle kravene i SEA-protokollen, se Miljødirektoratet (2021) s. 9.

¹⁶² SEA-protokollen artikkel 4 (1).

¹⁶³ SEA-protokollen artikkel 4 (2).

¹⁶⁴ Sml. note 87.

¹⁶⁵ SEA-protokollen artikkel 7 (2).

- å ta tilstrekkelig hensyn til konklusjonene til myndighetene i de enkelte miljørapportene.
- å gjøre forebyggende tiltak for å begrense, forhindre eller redusere mulige negative virkninger.
- å ta tilstrekkelig hensyn til innspill som ha kommet fra stater og andre.¹⁶⁶

Slik drøftelsen i pkt. 3.3.2. viser, antas utvinning av havbunnsmineraler å kunne ha grensekryssende virkninger og omfattes dermed av Espookonvensjonens virkeområde. Gruvevirksomhet er også eksplisitt nevnt som en type aktivitet som krever konsekvensutredning etter SEA-protokollen. Konsekvensutredningen og åpningsavgjørelsen for havbunnsmineraler må dermed oppfylle Espookonvensjonens krav.

3.3.4 Århuskonvensjonen

Århuskonvensjonen, som Norge har undertegnet, er unik fordi den gir *borgerne* i statene som har ratifisert konvensjonen miljørettigheter. Konvensjonen handler om tilgang til miljøinformasjon, retten for allmenheten til deltakelse i beslutningsprosesser, og retten til å ha tilgang til rettsmidler i saker som omhandler miljøet. Konvensjonen inneholder ikke noen eksplisitt plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger, men for at rettighetene i konvensjonen skal kunne fungere effektivt, er det naturlig å se de i sammenheng med en korresponderende plikt til å utrede konsekvenser. Dette henger tett sammen med allmennhetens rett til tilgang på miljøinformasjon.¹⁶⁷ Artikkel 5 (1) i Århuskonvensjonen krever at myndighetene har og oppdaterer miljøinformasjonen som er relevant for sitt felt. For å kunne ha oppdatert informasjon må informasjonen innhentes. Kravet til å utrede og innhente miljøinformasjon er likevel temmelig vagt formulert. Derfor må innholdet i kravet utfylles og ses i sammenheng med mer konkrete forpliktelser i annet regelverk. I fortalen nevnes blant annet Espookonvensjonen som understreker denne sammenhengen og intensjonen.¹⁶⁸

3.3.5 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen er det sentrale regelverket i havretten. Norge er part til konvensjonen som fastsetter rammeverket for grensene mellom kyststatenes suverenitet. Konvensjonen regulerer også mineralvirksomhet i områder utenfor kyststatenes jurisdiksjon.¹⁶⁹ Havbunnsmyndigheten har etter konvensjonens artikkel 156 fått ansvaret for å forvalte disse ressursene.¹⁷⁰

Havrettskonvensjonen artikkel 192 pålegger statene en generell plikt til å beskytte det marine miljøet. Statene må gjøre alle tiltak som er nødvendige for å «prevent, reduce and control pollution» i det marine miljøet.¹⁷¹ Dette inkluderer etter ordlyden et bredt spekter av tiltak, inkludert lovgivning og konsekvensutredninger.

I *South China Sea Arbitration*, en forhandling mellom Filipinene og Kina om rettigheter i Sør-Kina-havet som gikk for Den faste voldgiftsdomstolen fram til Kina trakk seg i 2014, fant retten at en stat kunne bryte forpliktelsene etter artikkel 192 både gjennom direkte skader på det marine miljøet, og gjennom å ikke

¹⁶⁶ SEA-protokollen artikkel 11.

¹⁶⁷ Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 1

¹⁶⁸ Århuskonvensjonen fortalen.

¹⁶⁹ Havrettskonvensjonen Del XI.

¹⁷⁰ Det pågår forhandlinger mellom Havbunnsmyndigheten og statene for å utarbeide et mer detaljert regelverk for utvinning av havbunnsmineraler i områder utenfor kyststaters jurisdiksjon, se Hvidden (2023).

¹⁷¹ Havrettskonvensjonen artikkel 194.

gjennomføre tiltak for å beskytte mot skade.¹⁷² Statene plikter å utrede miljøkonsekvenser når det er «reasonable grounds» for å tro at en aktivitet kan føre til betydelig skade, jf. havrettskonvensjonen artikkel 206. Utredningen skal, «as far as practicable», «assess the potential effects» av aktiviteter som kan føre til betydelig skade på det marine miljøet.¹⁷³

I *South China Sea Arbitration*, viste domstolen til at det internasjonale havtribunalet har understreket at kravet til konsekvensutredning i artikkel 206 er en direkte forpliktelse under konvensjonen og under «customary international law», samt en «essential part of a comprehensive environmental management system».¹⁷⁴ Videre konkluderte domstolen med at selv om artikkel 206 gir statene en betydelig skjønnsmargin gjennom termer som «reasonable» og «as far as practicable», så er kravet til at staten må dele resultatet av konsekvensutredningen med andre kyststater som kan være påvirket «absolute».¹⁷⁵ Voldgiftsdomstolens forhandlinger er ikke bindende for andre enn partene, men illustrerer likevel en tolkning av pliktene etter havrettskonvensjonen.

Kyststater som driver med mineralvirksomhet i havområder under egen jurisdiksjon må etter dette antas å være forpliktet til å ha lover og reguleringer for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning knyttet til mineralvirksomheten, jf. havrettskonvensjonen artikkel 208.

3.3.6 Biomangfoldkonvensjonen

Artikkel 14 i Biomangfoldkonvensjonen (CBD) stiller krav til utredning av miljøkonsekvenser. Norge er part til konvensjonen. Statene skal, «as far as possible and appropriate», ha passende prosedyrer som stiller krav til konsekvensutredning av foreslåtte prosjekter som kan ha «significant adverse effects on biological diversity». Målet er å unngå eller minimere negative effekter på biologisk mangfold.¹⁷⁶ Kravene er ikke veldig spesifikke og det nærmere innholdet i konsekvensutredningen overlates i stor grad til statenes eget skjønn.

3.3.7 Osparkonvensjonen

Norge er part i konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren, OSPAR-konvensjonen. I forarbeidene til havbunnsmineralloven nevnes Osparkonvensjonen kort og det forutsettes at forholdet til konvensjonens bestemmelser om utslipp og injeksjon av mineralavfall vil avklares på et senere tidspunkt.¹⁷⁷ Konvensjonen forplikter partene til å treffe «nødvendige tiltak» for å beskytte sjøområdet mot skadevirkninger av menneskelig virksomhet, jf. artikkel 2 (1a). I gjennomføringen av forpliktelsene skal konvensjonspartene legge føre-var-prinsippet til grunn. Dette går ut på å treffe «forebyggende tiltak når det er rimelig grunn til bekymring for at stoffer (...) som tilføres det marine miljø» kan føre til skade, jf. artikkel 2 (2). Informasjonen om tilstanden til sjøområdet og om tiltak som kan påvirke sjøområdet skal gjøres tilgjengelig, jf. artikkel 9. Osparkonvensjonen har ingen eksplisitt bestemmelse om krav til utredning, men som i de tidligere drøftelsene må det innfortolkes et krav om å gjøre utredninger dersom det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sjøområdet eller om de mulige virkningene av planlagte tiltak.¹⁷⁸

¹⁷² Philippines v. China avsnitt 941, Kojima (2017) pkt. 1.

¹⁷³ Havrettskonvensjonen artikkel 206.

¹⁷⁴ Jf. pkt. 3.3.2.

¹⁷⁵ Philippines v. China avsnitt 948, Kojima (2017) pkt. IV.

¹⁷⁶ Biomangfoldskonvensjonen artikkel 14 (1) a.

¹⁷⁷ Innst. 150 L (2018–2019) s. 3.

¹⁷⁸ Se pkt. 3.3.4.

3.4 EØS-rettslige krav til utredning av miljøvirkninger

3.4.1 Innledning

Konsekvensutredningsregler er en sentral del av EUs miljøpolitikk. EU vedtok det såkalte EIA-direktivet i 1985 som fastsetter minimumskrav for konsekvensutredning av enkelttiltak og prosjekter (her omtalt som prosjektdirektivet).¹⁷⁹ Direktivet ble siden oppdatert flere ganger, sist i 2014.¹⁸⁰ Direktivet implementerer Århuskonvensjonen i EU-regelverket.¹⁸¹ I 2001 vedtok EU SEA-direktivet (Strategic Environmental Impact Assessment Directive), her omtalt som plandirektivet.¹⁸² Plandirektivet stiller krav til konsekvensutredning for «overordnede planer» for blant annet industri.¹⁸³ Med dette direktivet mente EU å implementere SEA-protokollen til Espookonvensjonen.¹⁸⁴ Plandirektivet retter seg mot strategiske prosesser som setter rammene for enkeltprosjektene som prosjektdirektivet dekker.¹⁸⁵ Formålet med plandirektivet er å sikre et høyt nivå av miljøvern og at miljøhensyn tas med i utarbeidelsen og vedtakelsen av planer og programmer.¹⁸⁶

Prosjektdirektivets vedlegg lister opp hvilke typer prosjekter som krever konsekvensutredning etter direktivene. Utvinning av havbunnsmineraler nevnes ikke spesifikt i dag, noe som kan forklares med at havbunnsmineraler ikke utvinnes i EU. Direktivet nevner imidlertid ulike typer landbasert mineralutvinning, utvinning av mineraler gjennom mudring og det kan derfor legges til grunn at også utvinning av mineraler på havbunnen omfattes av direktivet ettersom aktiviteten klart faller inn under formålet som direktivene er ment å omfatte.

Både plandirektivet og prosjektdirektivet stiller kun krav til minimumsharmonisering slik at partene står fritt til å sette et høyere nivå for beskyttelse.¹⁸⁷

Det dualistiske prinsippet innebærer, som tidligere nevnt, at direktivene ikke har direkte virkning, men må gjennomføres av avtalepartene i intern rett.¹⁸⁸ Direktivene har blitt innlemmet i EØS-avtalen,¹⁸⁹ og er i hovedsak søkt gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften.

3.4.2 Gjelder reglene om konsekvensutredning i EØS for havbunnsmineralloven?

Selv om det er klart at direktivene vil omfatte utvinning av havbunnsmineraler innenfor EU, er det et videre spørsmål om hva slags virkning de får for denne aktiviteten for medlemmer av EØS-avtalen og Norge især. Dette er et spørsmål om kontinentalsokkelen er en del av EØS-avtalens geografiske virkeområde.

I forarbeidene til havbunnsmineralloven skriver departementet at de legger til grunn at Norge er forpliktet etter direktivene «[i]nnenfor virkeområdet til EØS-avtalen».¹⁹⁰ EØS-avtalen artikkel 126 sier at avtalen «shall apply to the territories to which the Treaty establishing the European Economic Community is applied» (min kursivering). Spørsmålet er omstridt. Norge mener at ordlyden *territories*

¹⁷⁹ Direktiv 85/337/EØF.

¹⁸⁰ Direktiv 2014/52/EU.

¹⁸¹ Direktiv 2011/92/EC fortalen pkt. 18-21.

¹⁸² Direktiv 2001/42/EF.

¹⁸³ Holth/Winge (2014) s. 24 og Direktiv 2001/42/EF artikkel 2 (a).

¹⁸⁴ Direktiv 2001/42/EU fortalen (7).

¹⁸⁵ Tromans (2012) s. 317.

¹⁸⁶ Direktiv 2001/42/EU artikkel 1.

¹⁸⁷ Direktiv 2014/52/EU fortalen (1) og Direktiv 2001/42/EF fortalen (8).

¹⁸⁸ EØS-avtalen artikkel 7 (b).

¹⁸⁹ EØS-avtalen Vedlegg XX pkt. 1g. og 1a.

¹⁹⁰ Prop. 150 L (2018–2019) s. 3.

utelukker virksomhet utenfor territorialfarvannet.¹⁹¹ Dette er EU og ESA uenige i.¹⁹² Norges standpunkt har vært at territorium skal forstås som sammenfallende med områder der kyststatene har suverenitet.¹⁹³ I havrettskonvensjonen strekker suvereniteten seg ut til grensen av territorialfarvannet, i tråd med fast praksis i folkeretten.¹⁹⁴ EU mener på sin side at det geografiske anvendelsesområdet må avgjøres ut fra funksjonelle heller enn geografiske kriterier i tråd med alminnelige EU-rettslige tolkningsprinsipper der den funksjonelle tolkningen står sentralt.¹⁹⁵ I tråd med homogenitetsmålsetningene i EØS-avtalen har EFTA-domstolen lagt til grunn de samme tolkningsprinsippene som EU.¹⁹⁶ Resultatet av en funksjonell tolkning er at EØS-avtalen ikke bare gjelder på områdene som tradisjonelt regnes som del av statenes *territorium*, men får anvendelse der statene har *jurisdiksjon*.¹⁹⁷

For petroleumssektoren er direktivene gitt særskilt anvendelse og gjennomført gjennom petroleumsloven og petroleumsforskriften. Bestemmelsene i §§ 6 a og 6 c i petroleumsforskriften gjennomfører plandirektivet for åpningsstadiet og §§ 22 a, 22 b og 22 c gjennomfører prosjektdirektivet for utbyggingsstadiet.¹⁹⁸ I *Klimadommen* drøftet Høyesterett saksbehandlingsreglene, men spørsmålet om anvendelsen av EØS-avtalen på kontinentalsokkelen ble ikke anført eller diskutert. I forarbeidene til endringene i petroleumsforskriften la departementet til grunn at de nye reglene ville oppfylle direktivet og «synliggjøre direktivets krav i norsk rett».¹⁹⁹ Som tidligere nevnt bygger havbunnsminerallovens tillatelsessystem på petroleumslovens system, og dette taler dermed for at direktivene er ment å gjelde direkte.²⁰⁰

Verken EFTA-domstolen eller EU-domstolen har tatt stilling til den nærmere betydningen «territories». Dette tar Arnesen til inntekt for at dersom man ville rydde opp i uenigheten, så burde det vært reist sak for domstolene.²⁰¹ Bjørnebye støtter på sin side en funksjonell tolkning og argumenterer for at det ligger «innenfor EØS-avtalens geografiske anvendelsesområde å oppstille krav til avtalestatene om miljøutredning av virksomhet drevet på territoriet, selv om utvinningen skjer på kontinentalsokkelen».²⁰² Et av formålene som EØS-avtalen er ment å ivareta er å sikre høy grad av miljøbeskyttelse.²⁰³ Dersom en funksjonell tolkning av EØS-avtalen legges til grunn, vil det stride mot disse formålene om ikke EØS-avtalen gjelder på kontinentalsokkelen. Samlet sett mener jeg at momentene over klart trekker i retning av at kontinentalsokkelen er omfattet av det geografiske virkeområdet til EØS-avtalen.

3.4.3 Er direktivene gjennomført i havbunnsmineralloven?

Dersom man legger en funksjonell tolkning til grunn og at EØS-avtalen gjelder på kontinentalsokkelen, så følger det av EØS-avtalen artikkel 3 at Norge er folkerettslig forpliktet til å lojalt gjennomføre forpliktelsene som følger avtalen, herunder

¹⁹¹ Ot.prp. nr. 16 (2000–2001) s. 3.

¹⁹² Arnesen (2020) s. 90.

¹⁹³ Arnesen (2020) s. 91.

¹⁹⁴ Havrettskonvensjonen artikkel 2 (1), Arnesen og Bekkedal mener det er solid grunnlag for den norske holdningen, se Arnesen (2017) s. 10.

¹⁹⁵ Arnesen (2022) s. 51.

¹⁹⁶ Arnesen (2022) s. 50.

¹⁹⁷ Arnesen (2020) s. 91–92.

¹⁹⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 185 og 261–262.

¹⁹⁹ OED (2006) pkt. 3 romertall I.

²⁰⁰ Se pkt 2.5.

²⁰¹ Arnesen (2020) s. 92.

²⁰² Bjørnebye (2021) pkt. 2.1.

²⁰³ EØS-avtalen fortalen avsnitt 9 og 10.

direktivene. Dette reiser spørsmål om konsekvensutredningsdirektivene er gjennomført i havbunnsmineralloven.

Direktivene må gjennomføres for å få virkning i nasjonal rett jf. det dualistiske prinsipp og EØS-avtalen artikkel 7. I EU-retten er det nødvendig at innholdet i reglene i direktivene som skal gjennomføres kommer klart og presist fram i det nasjonale regelverket det skal gjelde for.²⁰⁴

I forarbeidene til havbunnsmineralloven framgår det ikke at direktivene er gitt anvendelse. Det forutsettes at «Norges plikter etter disse direktivene er ivaretatt gjennom generelle bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven». ²⁰⁵ Som tidligere vist er plan- og bygningslovens bestemmelser med tilhørende forskrift, med et lite unntak, utenfor virkeområdet til havbunnsmineralloven. ²⁰⁶

Når vi ser dette i sammenheng med at Norge aktivt ga direktivene anvendelse for petroleumsloven, og også gjorde det samme for havenergilova, ²⁰⁷ fremstår henvisningen til plan- og bygningsloven her som om departementet ikke har ment å gjennomføre direktivene i havbunnsmineralloven.

Dersom man legger en funksjonell tolkning til grunn, slik jeg har gjort over, og forutsetter at EØS-avtalen gjelder på kontinentalsokkelen, innebærer dette et brudd på EØS-avtalen ettersom det dermed ikke finnes andre lovbestemmelser som sikrer at plandirektivet overholdes for havbunnsmineralvirksomhet. ²⁰⁸ At direktivet uansett må få betydning, styrkes av presumsjonsprinsippet som innebærer at havbunnsmineralloven § 2-2 likevel må tolkes i overenstemmelse med plandirektivet selv om direktivet ikke er implementert. ²⁰⁹ Det betyr at kravene som stilles til konsekvensutredning presumeres å være i overenstemmelse med plandirektivets krav til konsekvensutredning.

Miljødirektoratet påpekte i sine innspill til konsekvensutredningsprogrammet at kravet til konsekvensutredning og konsekvensutredningsprosess før åpning etter havbunnsmineralloven § 2-2 måtte «tilfredsstillte internasjonalt regelverk og anerkjent praksis for strategisk KU (SEA)». ²¹⁰

Samlet sett mener jeg at de beste grunner taler for at direktivene er gitt anvendelse også på kontinentalsokkelen og derfor for utvinning av havbunnsmineraler. Uansett om man, slik det kan se ut som om departementet gjør, forutsetter at dette ikke er tilfellet, vil direktivene gjennom presumsjonsprinsippet, påvirke tolkingen av nasjonale regler. I tråd med hva Miljødirektoratet skriver, vil direktivene også representere en form for best tilgjengelig praksis for konsekvensutredning som vil måtte følges for at Norge skal være i overenstemmelse med andre folkerettslige regler som vi er bundet av (som SEA-protokollen) og nasjonale forpliktelser.

²⁰⁴ Arnesen (2022) s. 626.

²⁰⁵ Innst. 150 L (2018–2019) s. 3 og Prop. 106 L (2017–2018) s 19 der de samme formuleringene er brukt.

²⁰⁶ Havbunnsmineralloven kapittel 10 og pkt. 3.2.3.

²⁰⁷ Det følger av forarbeidene at loven skal «ta vare på Norges plikter» etter direktivene, se Ot.prp.nr.107 (2008–2009) s. 69. Mauren peker på at også havenergilova åpner for at kravene til konsekvensutredning på åpningsstadiet kan utdypes med forskrift, men heller ikke her er dette gjort ennå. Mauren stiller spørsmål ved om dette kan gjøre at havvindlovgivningen ikke oppfyller kravene i plandirektivet, se Mauren (2021) s. 621.

²⁰⁸ EØS-avtalen artikkel 3 (1), Sejersted (2014) s. 205.

²⁰⁹ EØS-avtalen artikkel 2, Bjørnebye (2021) pkt. 2.1, Ruud (2018) s. 59.

²¹⁰ Dette er en henvisning til SEA-protokollen under Espookonvensjonen som plandirektivet implementerer. Norge er som nevnt konvensjonspart til begge. Se Miljødirektoratet (2021) pkt. 3.1.

3.4.4 Anvendelsesområde og nærmere om innholdet i plandirektivet

Plandirektivet er en naturlig forlengelse av arbeidet som startet med prosjektdirektivet, og bygger tydelig på dette i både begrepsbruk og struktur.²¹¹ Med «planer og programmer» menes etter direktivet artikkel 2 (a) planer eller programmer som «utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regional eller lokalt plan» og «som kreves i henhold til lover og forskrifter». Definisjonen er bred og favner ulike typer planer. Prosessen i forkant av åpning av områder for undersøkelser og utvinning etter havbunnsmineralloven er omfattet av plandirektivets virkeområde. Det følger blant annet av lovens oppbygging og at havbunnsmineralloven bygger på samme tillatelsessystem som petroleumsloven. For petroleumsloven har Høyesterett slått fast at plandirektivet gjelder for åpningsstadiet og prosjektdirektivet gjelder for utbyggingsstadiet.²¹² Den samme inndelingen antas å gjelde for havbunnsmineralloven.

Etter artikkel 3 i plandirektivet skal det gjøres en miljøvurdering av alle planer som «fastsetter rammene for framtidige utbyggingstillatelser» og som «sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger».²¹³ Formålet med havbunnsmineralloven er å legge til rette for undersøkelser og utvinning, jf. § 1-1, og det kan kun gis tillatelser til virksomhet i områder som er åpnet, jf. § 2-3 første ledd. Åpningsprosessen legger dermed rammer for framtidige utbyggingstillatelser og omfattes av plandirektivets virkeområde.

Plandirektivet artikkel 4 (1) krever at miljøvurderingene skal gjøres «under utarbeidelsen av en plan» og før planen vedtas. For at formålet med direktivet skal nås, jf. artikkel 1, må vurderingene gjøres på et tidspunkt som gjør det mulig å integrere miljøhensyn i planer og program «i forbindelse med deres utarbeidelse og inden deres vedtagelse».²¹⁴ De nærmere kravene til innholdet i miljøvurderingene finnes i artikkel 5 (1).²¹⁵ Det skal utarbeides en miljørapport som «fastsetter, beskriver og vurderer de «betydelige miljøvirkningene» som prosjektet «sannsynligvis vil få». Virkningene som kreves beskrevet må regnes å være av en viss betydning. Samtidig må det tas hensyn til sumvirkninger slik at virkninger som isolert sett vurderes som små, likevel kan måtte vurderes dersom de samlet sett kan ha betydelige virkninger.²¹⁶ Også «rimelige alternativer» skal vurderes. Vurderingen innebærer at alternative plasseringer, alternative løsninger og strategiske handlingsalternativer skal utredes.²¹⁷

Miljørapporten, som sammenstiller miljøvurderingene, skal inneholde de opplysninger som «med rimelighet kan kreves» når det tas hensyn til kunnskapen som allerede eksisterer, «innhold og detaljgrad i planen», på hvilket nivå i beslutningsprosessen planen er på og om noen forhold bedre kan vurderes «på andre plan i beslutningsprosessen» for å unngå dobbeltarbeid.²¹⁸ Dette viser koblingen til prosjektdirektivets utredningskrav.²¹⁹

3.5 Oppsummering

Konsekvensutredningsregelverket er, i likhet miljøretten ellers, fragmentarisk.²²⁰ Havbunnsminerallovens regler om konsekvensutredning på åpningsstadiet er

²¹¹ Schütz (2014) s. 95.

²¹² HR-2020-2472-P avsnitt 185 og 262.

²¹³ HR-2020-2472-P avsnitt 262.

²¹⁴ Sak C-671/16 avsnitt 62.

²¹⁵ Og utdypes i Direktiv 2001/42/EF Vedlegg I.

²¹⁶ Sml. nml. § 10.

²¹⁷ Høines (2021) s. 25.

²¹⁸ Direktiv 2001/42/EF artikkel 5 (2).

²¹⁹ Se kapittel 5.

²²⁰ Young (2021) s. 85-86.

generelle og lite tilgjengelige da de i dag ikke er nærmere utpenslet i forskrift. Vi kan likevel fastslå at det ved åpning for mineralvirksomhet, vil være en serie ulike nasjonale og folkerettslige forpliktelser som vil stille krav til konsekvensutredningen. Gjennomgangen har vist at føre-var-prinsippet har betydning som et miljørettslig prinsipp med særlig betydning der miljøvirkningene er usikre. Grunnloven § 112 gir borgerne rett til miljøinformasjon og jo større konsekvenser en avgjørelse kan ha, desto jo større krav stilles til å utrede virkningene.²²¹

Flere folkerettslige instrumenter som Norge er bundet av stiller krav til utredning av miljøvirkninger. Her er særlig Espookonvensjonen med SEA-protokollen relevant. To EU-direktiver har stor betydning for kravene til utredning av miljøvirkninger, SEA-direktivet (plandirektivet) og EIA-direktivet (prosjektdirektivet). Disse direktivene er i hovedsak søkt gjennomført i norsk rett gjennom konsekvensutredningsforskriften. Gjennomgangen viser at direktivene ikke er gjennomført i havbunnsmineralloven, noe som utgjør et mulig brudd på EØS-avtalen. Direktivene vil uansett ha stor betydning for konsekvensutredninger knyttet til utvinning av havbunnsmineraler.

Jeg vil nå gå videre til å vurdere hva slags krav som stilles til kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for beslutningen og på hvilken måte usikre virkninger må beskrives og vurderes.

²²¹ HR-2020-2472-P (183).

4 Krav til utredning av usikre miljøvirkninger

4.1 Betydningen av at usikre virkninger beskrives og vurderes

Et grunnleggende trekk ved kunnskapen som finnes om miljøet og naturmangfoldet på dyphavet er at artsrikdommen er stor, men at kunnskapen som finnes er liten.²²² Et sentralt spørsmål når konsekvensene ved mineralvirksomhet på havbunnen skal utredes er hvilke krav som stilles til utredning av usikre miljøvirkninger. Spørsmålet er todelt: For det første er det et spørsmål om hvilke krav som stilles til kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for åpningsbeslutningen og på hvilken måte usikkerheter om virkningene skal beskrives og vurderes. For det andre er det et spørsmål om i hvilken grad man kan kreve at usikkerheten reduseres gjennom å for eksempel stille krav til nye utredninger.

I konsekvensutredningsprosessen er ikke alltid alle virkningene mulige å fastsette, beskrive eller vurdere.²²³ I disse tilfellene vil det være viktig å belyse usikkerhet knyttet til hvilke virkninger det foreslåtte tiltaket kan ha. Når usikkerhetene belyses, hever dette kvaliteten på utredningen og det gjør at konsekvensutredningen er etterprøvable, mulig å kvalitetssikre og mulig å diskutere.²²⁴ Gode beskrivelser av usikkerhet bidrar til en informert prosess og til å sikre sentrale hensyn som føre-var-prinsippet og bærekraftig utvikling.²²⁵ Det er ofte usikkerheter knyttet til virkningene av en plan eller et tiltak, og ofte vil det ikke være mulig å kvitte seg med usikkerheten fullt ut. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for hvilke krav havbunnsministerloven § 2-2 stiller til beskrivelse og vurdering av usikkerhet i konsekvensutredningen på åpningsstadiet og drøfte om usikkerhet utløser noen krav til innhenting av ytterligere kunnskap.

Det følger av havbunnsministerloven § 2-2 andre ledd at konsekvensutredningen skal «belyse hvilke virkninger» en åpning kan få for miljøet. I den pågående første åpningsprosessen for å åpne områder for mineralvirksomhet har et gjennomgående innspill fra miljømyndigheter og andre høringsinstanser vært at usikkerheten om virkningene er stor.²²⁶ Miljødirektoratet har kritisert vurderingene som er gjort og konkludert med at konsekvensutredningen «viser vesentlige kunnskapsmangler om natur, teknologi, og miljøvirkninger» og at utredningen «ikke oppfyller kravene i havbunnsministerloven § 2-2».²²⁷

Det framgår ikke nærmere av lovteksten hvordan kravet til å fastsette, beskrive og vurdere usikre virkninger skal forstås. Som gjennomgangen i kapittel 3 viste, må kravene i havbunnsministerloven ses i lys av en rekke nasjonale og folkerettslige regler så vel som miljørettslige prinsipper. Av særlig betydning for spørsmålet om håndtering av usikkerhet er føre-var-prinsippet.²²⁸ Som vi har sett, er føre-var-prinsippet lovfestet i nml. § 9 og skal legges til grunn som retningslinje ved utøvelse av offentlig myndighet. Også i Grunnloven § 112 gir rammer for dette hensynet.

²²² Paulus (2021) s. 1.

²²³ Direktiv 2001/42/EF artikkel 5 (1).

²²⁴ Tennøy (2014) s. 188.

²²⁵ Et gjennomgående trekk i norske konsekvensutredninger er at usikkerheter var dårlig beskrevet. Både usikkerheter knyttet til kunnskapsgrunnlaget og knyttet til mulige virkninger, se Multiconsult (2021).

²²⁶ Senter for dyphavsforskning (2023) s. 1, NTNU (2023) s. 4, WWF med flere (2023) s. 5 blant annet.

²²⁷ Miljødirektoratet (2023) s. 1.

²²⁸ Se pkt. 3.1.1.

4.2 Krav til kunnskapsgrunnlaget

4.2.1 Hvilke krav stilles til innholdet i kunnskapsgrunnlaget?

Grunnloven § 112 andre ledd gir borgerne rett til miljøinformasjon. Konsekvensutredningen skal ligge til grunn for beslutningen om det skal åpnes for mineralvirksomhet eller ikke, som betyr at den må gi informasjonen som borgerne har krav på etter Grl. § 112. Gjennomgangen i kapittel 3 viste også at en rekke andre bestemmelser inneholder krav til innholdet og omfanget av konsekvensutredningen. Det første spørsmålet er hva slags krav som stilles til fastsettelsen av kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for beslutningen om åpning for mineralvirksomhet.

Etter havbunnsmineralloven § 2-2 skal konsekvensutredningen «belyse hvilke virkninger» som en åpning «kan få» for miljø, næring og økonomi og sosiale forhold. Ikke enhver fjerntliggende virkning vil etter dette være relevant å ta med i utredning. Samtidig tyder ordlyden «kan få» på at det kan herske usikkerhet om skal belyses og vurderes. I forarbeidene skriver departementet at konsekvensutredningsprogrammet vil fastsettes konkret for den enkelte åpningsprosessen. Typiske elementer som skal belyses er de ulike interessene som gjør seg gjeldende, «en viss oversikt over hvilke mineralressurser som kan være aktuelle og hvor de befinner seg, de miljømessige forholdene, mulige farer for forurensning, samt antatte næringsmessige, økonomiske og sosiale virkninger».²²⁹ Forarbeidene gir ikke noen nærmere anvisning på hva kunnskapsgrunnlaget skal inneholde. Havbunnsmineralloven § 2-2 må tolkes i lys av Grunnloven og andre nasjonale og internasjonale kilder.

Saksbehandlingskravet i Grl. § 112 andre ledd innebærer at vedtaksorganet, i dette tilfellet departementet, har en plikt til å sørge for at borgerne har kunnskap om virkningene av planlagte naturinngrep. I *Klimadommen* behandlet Høyesterett spørsmålet om kravet til saksbehandling etter Grl. § 112. Høyesterett uttalte at saksbehandlingen ved åpning av nye områder grundig må «avklare fordelene og ulempane ved åpning».²³⁰ «[J]o større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til *avklaring* av konsekvensane» (min kursivering).²³¹ Å få en «avklaring» om konsekvensene innebærer å fjerne tvil og uklarhet som eksisterer.²³² For å kunne fjerne tvil må man først få informasjon om hva det er uklarhet om. Først da er det mulig å kunne ta stilling til hvordan denne uklarheten skal kunne håndteres. Dette gjør at kravet til innholdet i kunnskapsgrunnlag blir mer omfattende i de tilfellene der det antas at virkningene kan være betydelige, eller det er uklarhet om omfanget av virkningene. Der usikkerheten er stor vil det ofte være umulig å få full oversikt over alle mulige fordeler og ulemper ved et tiltak, og det vil da være viktig å beskrive usikkerheten som eksisterer om virkningene.

I *Klimadommen* kommenterer Høyesteretts flertall at det er departementet som fastsetter saksbehandlingen for den enkelte åpningsprosessen og at departementet har stor frihet. Samtidig må det tas hensyn til «føremålet med utgreiinga» slik at beslutningsgrunnlaget blir «solid».²³³ Vurderingen av konsekvenser på åpningsstadiet skal omfatte «alle stadium» av virksomheten, ikke bare konsekvensene av åpningsbeslutningen isolert.²³⁴ Saksbehandlingen kan tenkes mer omfattende i åpningsprosesser for petroleumsvirksomhet etter petroleumsløven § 3-1 «enn

²²⁹ Prop. 106 L (2017-2018) s. 35.

²³⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 184. I dommen var spørsmålet om åpningsbeslutning etter petroleumsløven var i strid med Grl. § 112. Åpningsprosessen i havbunnsmineralloven bygger på petroleumsløvens system som beskrevet i pkt. 2.1.

²³¹ HR-2020-2472-P avsnitt 183.

²³² NAOB (u.å.a).

²³³ HR-2020-2472-P avsnitt 187.

²³⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 186.

det som er tilfelle ved andre vedtak».²³⁵ Dette har etter Høyesteretts syn sammenheng med de store samfunnsmessige konsekvensene av petroleumsvirksomheten. Det er grunn til å spørre om de samme hensynene gjør seg gjeldende for havbunnsmineralvirksomhet og åpningsprosessen etter havbunnsmineralloven § 2-2. I *Klimadommen* trekkes de delte meningene om petroleumsnæringa fram som et moment som kan begrunne mer omfattende utredningskrav. Et annet moment er at petroleumsutvinning har store konsekvenser for hele samfunnet.

For havbunnsmineraler har den pågående åpningsprosessen vist at forslaget er svært omdiskutert blant de politiske partiene,²³⁶ befolkningen, næringsaktører og faginstusjoner.²³⁷ Av lovforarbeidene til havbunnsmineralloven følger det at formålet med loven er å legge til rette for næringsutvikling og verdiskapning for en ny næring til havs.²³⁸ Havbunnsmineralnæringa er foreløpig ikke en næring som fører til verdiskapning eller store samfunnskonsekvenser, i motsetning til petroleumsnæringa. Samtidig er det viktig å se hen til formålet med åpningsprosessen som er å legge til rette for en ny næring. Denne nye næringen kan potensielt føre til store konsekvenser for både samfunn og miljø.²³⁹ Dette taler for at kravet til kunnskapsgrunnlaget skjerpes.

Kunnskapsgrunnlaget skal stå i forhold til «sakens karakter og risiko for skade», jf. nml. § 8. Usikkerheten om konsekvensene utgjør en risiko som taler for at kravene til konsekvensutredningen på åpningsstadiet skal være mer omfattende, jf. føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning.²⁴⁰

Et moment som skiller havbunnsmineraler fra petroleumsvirksomhet, er at det er en helt ny aktivitet som det er begrenset med erfaring med. Erfaringene internasjonalt knytter seg kun til leteaktivitet etter noder, ikke skorsteiner og skorper. Dette taler for at det bør stilles strengere krav til konsekvensutredning i forkant av åpning for å få kunnskap om virkningene som mineralvirksomheten kan ha.

Samlet taler disse momentene for at åpningsprosessen og kunnskapsgrunnlaget for havbunnsmineraler bør være mer omfattende enn for andre vedtak for å sørge for at beslutningsgrunnlaget blir «solid».

I *Pulp Mills-saken* definerte Den internasjonale domstolen (ICJ) kravet til kunnskapsgrunnlaget som at miljøvirkningene skal vurderes på detaljnivået som passer overens med de sannsynlige virkningene som tiltaket kan ha.²⁴¹ Statene gis en vid skjønnsmargin til å bestemme de konkrete kravene til innholdet i konsekvensutredningen. Samtidig må vurderingen gjøres i lys av forslaget størrelse og egenart, og ta tilbøyelig hensyn til de sannsynlige negative innvirkningene på miljøet og behovet for å utvise tilbørlig aktsomhet.²⁴² Terskelen ligner på den Høyesterett legger til grunn for § 112 andre ledd i *Klimadommen* der kravene til kunnskapsgrunnlaget vil skjerpes ut fra sakens størrelse og viktighet.

Av SEA-protokollen artikkel 7 (2) følger det at offentlighetens interesse i saken, informasjonsbehovet til beslutningsorganet og nåværende kunnskap spiller inn i vurderingen av kravet til kunnskapsgrunnlag.²⁴³ Dersom det ikke finnes mye informasjon tilgjengelig før konsekvensutredningsprosessen starter, taler det for en mer omfattende innhenting av kunnskap og at utredningens omfang vil kunne variere ut fra sakens betydning.

²³⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 187.

²³⁶ Innst. 150 L (2018–2019) s. 9.

²³⁷ Innen utgangen av høringsfristen hadde det kommet inn 1065 høringsvar, se OED (2022a).

²³⁸ Innst. 150 L (2018–2019) s. 8.

²³⁹ Innst. 150 L (2018–2019) s. 8.

²⁴⁰ nml. §§ 9 og 10.

²⁴¹ Argentina v. Uruguay avsnitt 205, Sands (2012) s. 621 flg.

²⁴² Argentina v. Uruguay avsnitt 205.

²⁴³ Pkt. 3.3.3.

Ifølge plandirektivet artikkel 5 (2) skal kunnskapsgrunnlaget omfatte de opplysninger som «med rimelighet kan kreves».²⁴⁴ Dette begrenser utredningsplikten. Samtidig følger det at formålet med direktivet er å sikre sterkt vern av miljøet gjennom å sørge for miljøvurderinger på et tidlig stadium i prosessen, før enkelttillatelser gis.²⁴⁵ Kunnskapsgrunnlaget må derfor være tilstrekkelig vidtrekkende til å kunne gi et helhetsbilde som bidrar til strategiske avgjørelser.

Konsekvensutredningen på åpningsstadiet må også «ta høyde for den naturlege konsekvensen av opningsavgjerda – at det blir tildelt utvinningsløyve».²⁴⁶ Det er derfor viktig at kunnskapsgrunnlaget i tilstrekkelig grad fastsetter, beskriver og vurderer de mulige virkningene som kan komme som følge av en åpningsbeslutning.²⁴⁷ Selv om konsekvensutredningen er på et strategisk nivå, er det viktig at beskrivelsene av virkninger ikke for overordnet, men tilstrekkelig konkrete og detaljerte. Dette er avgjørende for at beslutningstakere skal ha reell mulighet til å vurdere virkningene av den mineralvirksomheten som beslutningen om åpningen legger til rette for.

4.2.2 Hvilke krav stilles til beskrivelse og vurdering av usikkerhet?

Jeg har nå gått igjennom kravene som stilles til kunnskapsgrunnlaget generelt. Det neste spørsmålet er hva slags nærmere krav som stilles til beskrivelse og vurdering av usikkerhet for utvinning av havbunnsmineraler spesielt.

Det framgår ikke av havbunnsmineralloven § 2-2 om usikkerhet skal beskrives og vurderes i konsekvensutredningen, men at de «ulike interessene» skal belyses. Ordlyden taler for at dette betyr at også det man *ikke* vet om ulike interesser skal belyses. Dette synet støttes av forarbeidene som forutsetter at konsekvensutredningsprogrammet kan «vise behov for ytterligere vitenskapelige undersøkelser».²⁴⁸

Forvaltningsloven § 17 krever generelt at en sak er så «godt opplyst som mulig før vedtak treffes». For miljø saker, følges dette opp i nml. § 8 som forutsetter at kunnskapsgrunnlaget beskrives og vurderes, og at det bygges på vitenskapelig informasjon. Føre-var-prinsippet prosessuelle side innebærer en plikt til, så grundig som mulig, å beskrive risiko for skade og den usikkerheten som finnes, og hva slags konsekvenser den foreslåtte åpningen kan ha, jf. nml. § 9.²⁴⁹

Reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven krever at usikkerhet som kommer fram i prosessen beskrives og at risikoen ved den manglende kunnskapen vurderes.²⁵⁰ Plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften får ikke anvendelse for havbunnsmineralloven,²⁵¹ men kan likevel ses som et utslag av vanlig praksis for konsekvensutredning ettersom reglene gjennomfører konsekvensutredningsdirektivene i norsk rett, og gjelder på en rekke områder. Det er derfor rimelig å slutte at havbunnsmineralloven § 2-2 stiller krav til at konsekvensutredningen skal beskrive usikkerheten som kommer fram og vurdere risikoen som usikkerheten innebærer.²⁵²

²⁴⁴ Direktiv 2001/42/EF, se pkt. 3.4.4.

²⁴⁵ OED (2006) pkt. 3 romertall I.

²⁴⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 190.

²⁴⁷ Miljødirektoratet vurderer det som «umulig å tilegne seg nødvendig kunnskap om miljø i hele utredningsområdet», på bakgrunn av hvor stort det foreslåtte området er og den foreslåtte tidsrammen for prosessen, se Miljødirektoratet (2021) s. 11.

²⁴⁸ Prop. 106 L (2017–2018) s. 35.

²⁴⁹ Bugge (2022) s. 157, nml. § 9, jf. § 8.

²⁵⁰ Konsekvensutredningsforskriften § 22.

²⁵¹ Med unntak for kystnære uttak av skjellsand, sand og grus, se pkt. 3.2.3.

²⁵² Dette stemmer overens med Miljødirektoratets forståelse av kravet til beskrivelse og vurdering av kunnskapsgrunnlaget i § 2-2. I sin kommentar til konsekvensutredningen for den pågående åpningsprosessen konkluderer Miljødirektoratet med at innholdet i kunnskapskravet i § 2-2 ikke er oppfylt, se Miljødirektoratet (2023) s. 1.

Konsekvensutredningen skal fungere som beslutningsgrunnlag for myndighetene. Den skal også bidra til å gi borgerne miljøinformasjon.²⁵³ Dette er en del av demokratihensynene som ligger bak konsekvensutredningsreglene, jf. Grl. § 112. Dersom alle relevante argumenter skal komme opp til demokratisk behandling, så må de også belyses i utredningen. Dette taler for at også usikkerhet bør belyses så godt som mulig fordi det vil være tilnærmet umulig for borgerne å vurdere usikkerhet i fagutredninger med mindre det står noe om det der.

Konsekvensutredningen består av to deler, en tilstandsbeskrivelse av den nåværende tilstanden og en vurdering av framtidige virkninger av tiltaket. Utredningen vil måtte beskrive og vurdere usikkerhet for begge for å kunne oppfylle kravene til beslutningsgrunnlag, og gi borgerne tilstrekkelig informasjon «naturmiljøets tilstand» og «virkningene av planlagte og iverksatte inngrep», jf. Grl. § 112 andre ledd.

4.3 Stilles det krav til undersøkelser utover innhenting av tilgjengelig materiale?

Hvis konsekvensutredningsprosessen viser stor usikkerhet om vesentlige spørsmål på grunn av kunnskapshull, blir spørsmålet om det kreves nye undersøkelser utover informasjonen som finnes tilgjengelig for at konsekvensutredningen skal oppfylle kravene som beslutningsgrunnlag.²⁵⁴

Havbunnsmineralloven § 2-2 stiller generelle krav til konsekvensutredningen og nevner ikke krav til undersøkelser. I forarbeidene til havbunnsmineralloven skriver departementet at konsekvensutredningsprogrammet kan vise behov for «ytterligere vitenskapelige studier i området som må iverksettes før konsekvensutredningen kan avsluttes og eventuell åpning besluttet» (min kursivering).²⁵⁵ Det forutsettes altså at dersom det identifiseres hull i utredningsprogrammet, så skal det gjøres undersøkelser før utredningen kan avsluttes og det kan fattes en åpningsbeslutning.

I *Klimadommen* uttalte flertallet i Høyesterett at utredningskravene for petroleumsvirksomheten på åpningsstadiet «ved åpning av nye område grundig må avklare fordelene og ulempene ved åpninga».²⁵⁶ Utredningen skal basere seg på kunnskap som foreligger, men kan også innebære «nødvendig oppdatering» av denne gjennom tilleggsutredninger der det er nødvendig.²⁵⁷

Naturmangfoldloven § 8 slår fast at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal bygge på vitenskapelig kunnskap og «stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Hvor strengt kravet til kunnskapsgrunnlaget er, avgjøres ut fra en forholdsmessighetsvurdering der kostnadene ved å gjøre vitenskapelige undersøkelser veies opp mot sakens karakter og risikoen for skade på naturmangfoldet.²⁵⁸ Jo større omfang den foreslåtte virksomheten har, jo større vil kunnskapskravet være.²⁵⁹

Dette forholdsmessighetskravet kommer til uttrykk flere steder, både i plandirektivet artikkel 5 (2) som sier at konsekvensutredningen skal omfattede opplysninger som «med rimelighet kan kreves»²⁶⁰ og i konsekvensutredningsforskriften § 17 som sier at utredningens skal «tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket».

²⁵³ Grl § 112, Århuskonvensjonen artikkel 4 og 7.

²⁵⁴ jf. nml. § 8.

²⁵⁵ Prop. 106 L (2017–2018) s. 35.

²⁵⁶ HR-2020-2472-P avs. 184.

²⁵⁷ Se petroleumsforskriften § 6c (1e).

²⁵⁸ Backer (2010) s. 92.

²⁵⁹ Backer (2010) s. 92.

²⁶⁰ Schütz mener det gjelder et forholdsmessighetskrav etter direktivene, Schütz (2017) s. 346.

Konsekvensutredningsforskriften stiller krav til at utredningene skal ta utgangspunkt i «tilgjengelig informasjon», men at det skal innhentes «informasjon om viktige forhold» dersom denne informasjonen mangler.²⁶¹ Konsekvensutredningsforskriften gjelder ikke for uttak av havbunnsmineraler, med unntak for kystnære uttak av skjellsand, sand og grus,²⁶² men den gir uttrykk for gjeldende praksis for konsekvensutredning. Forskriften gjennomfører også EU-direktivene om konsekvensutredning i norsk rett.

Plikten til å gjøre nye undersøkelser er diskutert i juridisk teori. Schütz framhever at vurdering av mulige framtidige scenarier er komplisert og at det nok ikke kan stilles krav til at konsekvensutredningen skal inneholde nye undersøkelser som undersøker av alle mulige hendelsesforløp.²⁶³

Schütz viser til eldre forarbeider som konkluderer med at utredningene i hovedsak skal bygge på eksisterende kunnskap. Tiltakshaver kan normalt ikke kreves å gjøre mer enn utredninger av mer «generell eller vitenskapelig art (...) dersom ikke disse har klar sammenheng med de problemstillinger gjennomføring av tiltaket reiser».²⁶⁴ Uttalelsen sier ikke noe om plikten til å innhente ny kunnskap, men at det stilles krav til å gjøre utredninger som har en tydelig sammenheng med tiltaket. I denne sammenhengen er det viktig å merke seg at uttalelsene i forarbeidene viser til tiltakshaver og tiltakshavers kostnader. Uttalelsene har derfor ikke direkte overføringsverdi for den strategiske konsekvensutredning på åpningsstadiet som skjer i statlig regi. Her vil ikke hensynene til kostnader og byrdefordeling gjelde på samme måte.

Fauchald mener at Grunnloven § 112 innebærer en plikt til å innhente ny kunnskap der dette er nødvendig for å realisere rettighetene som bestemmelsen verner. Denne utredningsplikten innebærer at «regjeringen sørger for at man gjennom høringen og annen informasjonsinnhenting tilveiebringer et kunnskapsgrunnlag som muliggjør en forsvarlig vurdering av helse- og miljøkonsekvenser for fremtidige generasjoner i tråd med § 112 første ledd».²⁶⁵ Fauchald skriver om plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, ikke vedtak, og Fauchalds uttalelse har derfor ikke direkte overføringsverdi. Likevel er det grunn til å argumentere for at plikten til å innhente ny kunnskap gjelder like sterkt for vårt tilfelle som i utredningen av lovgivning. Både åpningsbeslutninger og lovgivning legger rammer for framtidige vedtak med stor betydning.

Det er også relevant at kunnskapsgrunnlaget om dyphavet og om miljøpåvirkningene av mineralvirksomhet er svært begrenset.²⁶⁶ Dette taler for et strengere krav til å innhente ny kunnskap. Der et foreslått område er stort, vil dette også tale for at kravene til innhenting av ny kunnskap skjerpes.

Samlet sett virker det å være solid grunnlag for å konkludere med at regelverket stiller krav til at det må innhentes ny kunnskap der dette er nødvendig for å oppfylle kravet til kunnskapsgrunnlag. Selv om dette ikke kan leses direkte ut av ordlyden i havbunnsmineralloven § 2-2, støttes det av de mer overordnede hensynene reglene skal ivareta, plikten til å sørge for at en sak er godt opplyst før en avgjørelse tas, og plikten til å bygge på vitenskapelig informasjon. Herunder er det relevant å trekke inn at kunnskapsgrunnlaget om dyphavet og om miljøpåvirkningene av mineralvirksomhet er svært begrenset.²⁶⁷ Dersom staten kun skulle ha plikt til å bygge på tilgjengelig informasjon, ville det ikke omfatte mye. Kravet til utredning av usikre virkninger omfatter etter dette, ikke bare identifisering

²⁶¹ jf. konsekvensutredningsforskriften § 17 andre ledd.

²⁶² jf. havbunnsmineralloven § 10-1.

²⁶³ Schütz (2007) s. 360.

²⁶⁴ Schütz (2007) s. 360 med henvisning til Ot.prp. 75 (1988-1989) s. 31-32.

²⁶⁵ Fauchald (2016) s. 197.

²⁶⁶ Amon (2022) s. 2.

²⁶⁷ Amon (2022) s. 2.

av kunnskapshull, men også et krav til å forsøke å tette disse kunnskapshullene gjennom vitenskapelige undersøkelser. Kravet til innhenting av ny informasjon må vurderes ut fra en forholdsmessighetsvurdering der risikoen for skade på miljøet må avveies mot kostnadene ved å gjennomføre innhenting av ny informasjon. Førre-var-prinsippet skal være styrende i håndteringen av usikkerhet. Der risikoen for skade er høy øker kravet til nye undersøkelser. Der det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget er lite, taler det for et økt krav til nye utredninger.

4.4 Oppsummering

I denne delen har jeg vurdert hvilke krav som stilles til utredning av usikre miljøvirkninger og hva slags krav som stilles til kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredningen på åpningsstadiet, jf. havbunnsmineralloven § 2-2.

Innholdet i konsekvensutredningsprogrammet må fastsettes konkret i det enkelte tilfelle og tilpasses behovene for kunnskap.²⁶⁸ Kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredningen skal belyse fordelene og ulempene ved åpningen for mineralvirksomhet. Departementet har en vid skjønnsmargin til å bestemme innholdet i konsekvensutredningen, men innholdet må gi tilstrekkelig grunnlag for å kunne foreta en strategisk interesseavveining, jf. havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skjerpes ut fra sakens størrelse og viktighet. På grunn av de store usikkerhetsmomentene knyttet til naturtilstanden og påvirkningene som mineralvirksomhet på havbunnen kan ha, bør kunnskapsgrunnlaget være mer omfattende enn for andre vedtak. Der kunnskapsgrunnlaget viser stor usikkerhet, kan det stilles krav til innhenting av ny kunnskap før kravet til utredning kan sies å være oppfylt. Dette beror på en forholdsmessighetsvurdering, men førre-var-hensyn kan tale for strengere krav til nye undersøkelser der det er fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

²⁶⁸ Se pkt. 2.5.1.

5 Tidspunkt for utredning og krav til utredningens omfang på åpningsstadiet

5.1 Presentasjon av problemstillingen

Havbunnsmineralloven stiller krav til konsekvensutredning på åpningsstadiet, utvinningsstadiet og avslutningsstadiet.²⁶⁹ I forrige kapittel vurderte jeg *hvilke krav* som stilles til kunnskapsgrunnlaget på åpningsstadiet. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på *når* miljøtemaer må vurderes for at utredningskravet på åpningsstadiet skal være oppfylt, og om vurderingstemaer kan skyves til et senere utredningsstadium.²⁷⁰ Problemstillingen ble aktualisert i *Klimadommen* der Høyesterett tok stilling til spørsmålet om kravet til saksbehandling i petroleumslovgivningen, nærmere bestemt spørsmålet om kravet til utredning av klimavirkninger på åpningsstadiet, sett i sammenheng med hva som kunne utredes på senere stadier i prosessen.

5.2 Hva skal konsekvensutredningen omfatte?

Havbunnsmineralloven § 2-2 fastsetter at konsekvensutredningen på åpningsstadiet skal belyse de ulike virkningene en eventuell åpning «kan få for miljøet» slik at dette kan «kan ligge til grunn» for beslutningen om havområdet kan åpnes for mineralvirksomhet. Jeg viser til drøftelsen av kravet til kunnskapsgrunnlaget i kapittel 4. Verken ordlyden i § 2-2 eller forarbeidene gir videre anvisning på kravet til utredningens omfang på åpningsstadiet.

Utredningskravene på åpningsstadiet skal oppfylle kravene etter plandirektivet, mens konsekvensutredninger på senere stadier skal oppfylle kravene i prosjektdirektivet.²⁷¹ Kravene er uavhengige av hverandre, som betyr at utredningen som gjennomføres etter prosjektdirektivet ikke berører kravene som stilles etter plandirektivet, og omvendt.²⁷² EU-domstolen har lagt til grunn at en konsekvensutredning etter prosjektdirektivet ikke kan erstatte en konsekvensutredning etter plandirektivet fordi direktivene har to ulike formål, selv om de overlapper.²⁷³ Til en viss grad vil det være mulig å gjøre en samlet vurdering etter begge direktivene. Men, det vesentlige vurderingsspørsmålet er om formålet med begge direktivene er oppnådd.

Det viktigste formålet med plandirektivet er å sørge for et sterkt vern av miljøet gjennom å stille krav til at planer og programmer underlegges en konsekvensutredning av miljøvirkninger tidlig i prosessen i forbindelse med «deres utarbeidelse og inden deres vedtagelse».²⁷⁴ Utgangspunktet er at overordnede spørsmål som kan virke inn på avgjørelsen om å åpne skal utredes på åpningstidspunktet.²⁷⁵ Det er på dette tidspunktet at det er rom for å analysere og ta strategiske veivalg.²⁷⁶

²⁶⁹ Se pkt. 2.5.

²⁷⁰ Spørsmålet aktualiseres i Olje- og energidepartementets forslag til konsekvensutredning der forholdet mellom kravet til kunnskapsgrunnlaget på åpningsstadiet og konsekvensutredningen på utbyggingsstadiet omtales flere steder, se OED (2022c) s. 3, 10, 21 og 22, bl.a.

²⁷¹ Se pkt. 3.4.4.

²⁷² Sak C-671/16 avsnitt 64.

²⁷³ Sak C-295/10 avsnitt 59.

²⁷⁴ Sak C-671/16 avsnitt 62 og HR-2020-2472-P avsnitt 189.

²⁷⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 192.

²⁷⁶ Sak C-671/16 avsnitt 63. I forordet til konsekvensutredningen for den pågående åpningsprosessen legges det til grunn at «formålet med en åpningsprosess» er å ta stilling til «om det er ønskelig å åpne for slik virksomhet», OED (2022c) s. 3.

Åpningsstadiet er også tidspunktet da det skal foretas interesseavveininger mellom den foreslåtte virksomheten og annen virksomhet.²⁷⁷

Utredningen skal etter artikkel 5 (2) i plandirektivet omfatte den informasjonen som «med rimelighet kan kreves», tatt i betraktning hvilket trinn «beslutningsprosessen befinner seg i» og i hvilken utstrekning «visse forhold» kan vurderes «bedre på andre plan i beslutningsprosessen» for å «unngå dobbeltarbeid».²⁷⁸ Konsekvensutredningen skal inneholde de «sannsynlige betydelige miljøvirkningene» som omfatter «sekundære, kumulative, synergiske, kort- mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger».²⁷⁹ EU-domstolen har lagt til grunn at innholdet i utredningskravet må tolkes formålsrettet og ikke innskrenkende for å nå målet om høy grad av miljøbeskyttelse.²⁸⁰

Høyesterett har lagt til grunn at omfanget av utredningen etter plandirektivet, og tidspunktet for hva som bør utredes når, begrenses gjennom en vurdering av hva som er «rimelig og teneleg».²⁸¹

5.3 Tidspunkt for når utredninger av miljøvirkninger skal skje

I *Klimadommen* dreide spørsmålet seg om det utgjorde en saksbehandlingsfeil at de antatte forbrenningsutslippene som følge av beslutningene om å åpne Barentshavet Sørøst for petroleumsvirksomhet ikke var blitt utredet på åpningsstadiet, men først ble forutsatt utredet på utbyggingsstadiet (det såkalte PUD-stadiet). For havbunnsmineraler er ikke problemstillingen knyttet til utredning av klimavirkninger, men andre miljøvirkninger som skal utredes i en løpende prosess. Spørsmålet er *når* kunnskapsgrunnlaget på åpningsstadiet oppfyller formålet og danner et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.²⁸²

Som sagt gir verken havbunnsmineralloven eller forarbeidene noen anvisning på forholdet mellom utredningene på ulike stadier i prosessen. I *Klimadommen* la flertallet til grunn at vurderingen på åpningsstadier skal omfatte alle stadier av virksomheten.²⁸³ Flertallet poengterte likevel at dersom miljøkonsekvensene av utvinning er «svært usikre» på åpningstidspunktet så taler det for at de nærmere utredningene bør gjøres på et senere tidspunkt, i forbindelse med søknad om godkjenning av plan for utbygging av drift, jf. petroleumsloven, sml. havbunnsmineralloven § 4-4.²⁸⁴

Disse uttalelsene ble kritisert av mindretallet i Høyesterett som mente at dette synet ikke er i tråd med direktivets formål om å sikre at miljøvurderingene gjennomføres så tidlig som mulig for å kunne ta strategiske valg. Artikkel 5 (2) i plandirektivet «gir ikke grunnlag for å utsette vurderingen» fordi anslagene blir sikrere senere, dette vil «være i strid med direktivets formål».²⁸⁵

Flertallet i Høyesterett la videre vekt på at det «ikkje i særleg grad vil fylgje globale miljøkonsekvensar av opninga» og at myndighetene derfor har mulighet til på utbyggingsstadiet å nekte godkjenning av plan for utbygging.²⁸⁶ Likevel uttaler flertallet tidligere i dommen at den naturlige konsekvensen av åpningsavgjørelsen

²⁷⁷ Dette legges for eksempel til grunn i forarbeidene til petroleumsloven, se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 27.

²⁷⁸ Direktiv 2001/42/EF.

²⁷⁹ Direktiv 2001/42/EF Vedlegg I fotnote.

²⁸⁰ Sak C-567/10 avsnitt 37, HR-2020-2472-P avsnitt 211.

²⁸¹ HR-2020-2472-P avsnitt 213, jf. Direktiv 2001/42/EF artikkel 5 (2).

²⁸² Problemstillingen er den samme som flertallet stiller i HR-2020-2472-P avsnitt 214.

²⁸³ HR-2020-2472-P avsnitt 186.

²⁸⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 216.

²⁸⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 269-271.

²⁸⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 217-220.

er at det vil bli tildelt utvinningstillatelser.²⁸⁷ Åpningsavgjørelsen må ses i system. Formålet med havbunnsmineralloven er legge til rette for undersøkelser og utvinning av mineraler på havbunnen. De ulike prosessstegene må derfor ses som et ledd i prosessen for å nå dette formålet. Det er derfor avgjørende at konsekvensutredningen ved åpningen av nye områder grundig avklarer «fordelene og ulempene ved opninga».²⁸⁸

Konklusjonen i *Klimadommen* er at det ikke stilles krav til utredning av klimavirkninger som følge av forbrenningsutslipp fra petroleumsvirksomheten på åpningsstadiet og at dette forutsettes konsekvensutredet på utbyggingsstadiet.²⁸⁹ Det er grunn til å spørre om i hvilken grad denne konklusjonen har overføringsverdi for utredningsspørsmål knyttet til havbunnsmineraler.

I likhet med klimavurderingene på åpningsstadiet i *Klimadommen*, så hersker det stor usikkerhet om omfanget og virkningene av mineralvirksomhet på havbunnen. Men det er en prinsipiell forskjell mellom en aktivitet det er lang erfaring med, som petroleumsvirksomhet og en aktivitet vi ikke har noen erfaring med, slik som havbunnsmineralvirksomhet. Når det åpnes for en helt ny virksomhet bør utredningskravene til den første åpningsprosessen antas å være strengere enn ved den tiende åpningsprosessen ettersom det etter en tid vil foreligge mer erfaring og kunnskap, slik at kunnskapsgrunnlaget lettere kan tenkes oppfylt. Dette tilsier at det må gjelde strengere krav til konsekvensutredningen på åpningsstadiet for havbunnsmineraler.

Et annet moment som taler for at *Klimadommen* har begrenset overføringsverdi, er at Høyesterett legger vekt på at klimavirkningene var godt belyst i offentligheten ellers.²⁹⁰ Dette er ikke tilfelle for miljøkonsekvensene knyttet til mineralvirksomhet på havbunnen, selv om regelverkene formelt sett er ganske like.

I konsekvensutredningen for havbunnsmineraler peker departementet på at konsekvensene i stor grad vil være lokale og at det gir mening å utrede de mer spesifikke forholdene på utbyggingsstadiet.²⁹¹ Problemet med en slik tilnærming er at den i liten grad ivaretar formålet med plandirektivet, som er å integrere miljøhensyn i «utarbeidelsen og vedtakelsen av planer og programmer», jf. artikkel 1. Miljødirektoratet støtter heller ikke Olje- og energidepartementets tilnærming. I sitt høringsvar til konsekvensutredning skriver direktoratet at det er for sent å identifisere områder som bør beskyttes mot mineralaktivitet ved prosjektspesifikk konsekvensutredning. Områder som er sårbare for påvirkning må identifiseres og kartlegges i konsekvensutredning før åpning besluttes. Bare på denne måten kan plandirektivets strategiske formål nås.²⁹²

En fare ved å skyve kravet til utredning fram i tid er at kravet til utredning pulveriseres. EU-domstolen har uttalt at «strategier for omgåelse av de forpliktelse, der fremgår» av plandirektivet skal «undgås, idet de kan materialiseres ved en opdeling av foreanstaltninger, hvorved den effektive virkningen av dette direktiv reduseres.»²⁹³ Selv om det stilles krav til utredning på et senere tidspunkt, så fritar ikke det fra kravet til å fastsette, beskrive og vurdere alle virkninger som med rimelighet kan kreves på det aktuelle trinnet i beslutningsprosessen, nå direktivets formål tas i betraktning.²⁹⁴ Også for denne vurderingen er demokratihensynene bak Grl. § 112 viktige. Borgerne må få nok kunnskap til å kunne ivareta rettighetene sine

²⁸⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 190.

²⁸⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 184.

²⁸⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 241.

²⁹⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 229.

²⁹¹ OED (2022c) s. 10.

²⁹² Miljødirektoratet (2023) s. 2.

²⁹³ Sak C-671/16 avsnitt 54-55 med videre henvisning til Sak C-290/15 avsnitt 49.

²⁹⁴ Se Bjørnebye (2021) pkt. 2.4 med henvisning til Sak C-671/16 avsnitt 66.

på et tidlig stadium i prosessen.²⁹⁵ Også mulige grenseoverskridende virkninger av virksomheten taler for at myndighetene bør søke å utrede miljøvirkningene av havbunnsmineralutvinning på åpningsstadiet. Slik gjennomgangen har vist er Norge folkerettslig forpliktet til å forhindre skade på andre staters territorium og på det marine miljøet samt å gjennomføre og dele konsekvensutredninger med andre stater der virksomhet kan tenkes å føre til skade over grenser.²⁹⁶ På åpningsstadiet er det i større grad mulig å ta stilling til de samlede virkningene som den foreslåtte aktiviteten kan ha og forhindre grenseoverskridende miljøskade.

5.4 Oppsummering

Utredningen på åpningsstadiet skal sikre at åpningsprosessen underlegges en miljøvurdering som gjør det mulig å foreta en interesseavveining mellom mineralvirksomheten som foreslås og andre interesser. Havbunnsmineralloven legger opp til konsekvensutredninger på ulike stadier, men gir ingen føringer på forholdet mellom dem.

Høyesterett har tatt stilling til om sentrale spørsmål i konsekvensutredningen kan utredes på et senere tidspunkt, og om konsekvensutredningen på åpningsstadiet likevel vil oppfylle kravene. Med utgangspunkt i en tolkning av plandirektivet artikkel 5 (2) kom flertallet til at det er anledning til dette dersom det er «rimelig og teneleg» å gjøre utredningen på et senere tidspunkt.²⁹⁷ For eksempel i tilfeller der konsekvensene er svært usikre på åpningstidspunktet. Mindretallet i var uenig i dette og mente det ville være i strid med formålet i plandirektivet om å sørge for at planer og programmer underlegges en miljøvurdering på et tidlig tidspunkt. Dommen er kritisert i teorien.²⁹⁸

Klimadommen inneholder viktige avklaringer om hvilke krav som stilles til konsekvensutredningen på åpningsstadiet, men det er også, som vi har sett, grunn til å stille spørsmål ved overføringsverdien. Selv om både klimavirkningene av oljevirksomhet og virkningene av mineralvirksomhet er usikre, så er det fundamental forskjell på mengden erfaring som finnes om de to næringene. Dette tilsier at det må gjelde strengere utredningskrav for konsekvensutredning av havbunnsmineraler på åpningsstadiet.

Kravet til strategisk utredning på åpningsstadiet kan ikke omgås gjennom å foreslå et område til åpning som er så stort at det ikke lar seg utrede, for på den måten å forskyve utredningen til utbyggingsstadiet. Slike strategier vil være i strid med plandirektivets formål, samt borgernes rettigheter etter Grunnloven § 112 og retten til miljøinformasjon etter Århuskonvensjonen. Tidspunktet for utredning har betydning fordi borgerne må ha reell mulighet til å påvirke utfallet av saksbehandlingen.²⁹⁹ Det er derfor viktig at konsekvensutredningen på åpningsstadiet i tilstrekkelig grad fastsetter, beskriver og vurderer miljøvirkningene detaljnivå som gir allmenheten og beslutningstakere mulighet til å ta stilling til virkningene av den foreslåtte mineralvirksomheten.

²⁹⁵ Jf. forpliktelsene i Århuskonvensjonen, se pkt. 3.3.4 og Espookonvensjonen, se pkt. 3.3.3.

²⁹⁶ Se pkt. 3.3.2, 3.3.3. og 3.3.5.

²⁹⁷ HR-2020-2472-P avsnittene 213-241.

²⁹⁸ Blant annet av Bjørnebye (2021) og Boe (2021).

²⁹⁹ Hovind (2019) s. 177.

Del III Rettspolitisk del

6 Oppsummering og rettspolitiske vurderinger

6.1 Oppsummering av funn

Problemstillingen i denne oppgaven har vært: *Hvilke krav gjelder til konsekvensutredninger av miljøvirkninger ved åpning for mineralvirksomhet, med utgangspunkt i havbunnsmineralloven § 2-2?*

Havbunnsmineralloven har som formål å legge til rette for leting og utvinning av mineraler på havbunnen. Mineralvirksomhet på havbunnen er kontroversielt, og det foregår foreløpig ikke kommersiell utvinning noe sted i verden. Miljøkonsekvensene av virksomheten er usikre, og naturmangfoldet som finnes på havbunnen og i dyphavsvannmassene er for det aller meste ikke beskrevet.³⁰⁰ Konsekvensutredningsregelverket vil kunne spille en essensiell rolle i å belyse miljøtilstanden og miljøvirkningene som mineralvirksomheten kan føre til på havbunnen.

Gjennomgangen har vist at kravene som stilles til konsekvensutredningen på åpningsstadiet i havbunnsmineralloven § 2-2 er overordnede og vage, og gir få anvisninger på det nærmere innholdet i konsekvensutredningen. Kravene kan presiseres i forskrift, men det er enda ikke gjort.³⁰¹ Dette gjør at de nærmere kravene til konsekvensutredningen må tolkes og utledes på bakgrunn av norske og folkerettslige regler om utredning av miljøkonsekvenser. Her har særlig Grl. § 112, nml. §§ 8-10, SEA-protokollen og plandirektivet stor betydning. EU-direktivene om konsekvensutredninger utgjør en sentral del av det overordnede regelverket om konsekvensutredninger og er gjennomført i norsk rett blant annet gjennom konsekvensutredningsforskriften og petroleumsloven. Gjennomgangen viser imidlertid at direktivene ikke er gjennomført i havbunnsmineralloven, noe som utgjør et mulig brudd med EØS-avtalen.

Konsekvensutredningen skal belyse og vurdere usikkerheter i kunnskapsgrunnlaget. Stor usikkerhet om virkningene kan innebære en plikt for myndighetene til å innhente ny kunnskap før konsekvensutredningsprosessen kan ferdigstilles. Samtidig vil kravet til kunnskapsgrunnlaget vurderes ut fra en forholdsmessighetsvurdering, der utredningens omfang må veies mot de antatte miljøvirkningene

³⁰⁰ Se pkt. 1.3.

³⁰¹ Dette har skapt usikkerhet om hvilke retningslinjer som gjelder for konsekvensutredningene på åpningsstadiet. Etter Miljødirektoratets sitt syn mangler det juridiske rammeverket for konsekvensutredninger etter havbunnsmineralloven, se Miljødirektoratet (2021) s. 6.

av mineralvirksomheten. Utredningen på åpningsstadiet må grundig avklare fordelene og ulempene ved å åpne for mineralvirksomhet på et tidlig stadium for å sikre at miljøhensyn integreres i beslutningen.

6.2 Rettspolitisk vurdering av dagens regler om konsekvensutredning i forbindelse med havbunnsmineralvirksomhet

6.2.1 Innledning

Fram til nå har jeg beskrevet gjeldende rett. I denne delen vil jeg vurdere om dagens regulering er hensiktsmessig og drøfte hvordan reguleringen bør være. For å kunne kritisere gjeldende rett er det imidlertid nødvendig å oppstille en norm som de gjeldende reglene kan måles mot.³⁰² Verdier som legges til grunn for normen er de sentrale miljørettslige hensynene som reglene om konsekvensutredninger er ment å ivareta: Førre-var-prinsippet, hensynet til bærekraftig utvikling og borgernes rett til miljøinformasjon, som blant annet er lovfestet i Grunnloven § 112.

6.2.2 Sikrer kravene til konsekvensutredning i havbunnsmineralloven § 2-2 at miljøhensyn bli ivaretatt?

Formålet med havbunnsmineralloven § 2-2 er å sørge for at prosessen i forkant av beslutningen av om et havområde kan åpnes for mineralvirksomhet underlegges en konsekvensutredning. Etter at et havområde er åpnet kan det, på visse vilkår, letes og utvinnes havbunnsmineraler. Det kreves også konsekvensutredning på senere stadier i prosessen, men det er på åpningsstadiet at de overordnede strategiske valgene om samfunnet ønsker mineralvirksomhet på havbunnen i det foreslåtte havområdet skal tas. Det er derfor avgjørende at åpningsbeslutningen bygger på et kunnskapsgrunnlag som i tilstrekkelig grad belyser de mulige virkningene som åpningen og virksomheten det åpnes for kan ha på miljøet.

Gjennomgangen har vist at det er uklart hvilke krav som gjelder til konsekvensutredningen. Dette gjør at det er vanskelig å fastsette kravene for konsekvensutredningsprosessen for myndighetene som skal drive prosessen. Dette er et problem fordi det kan føre til ulik forståelse av kravene som gjør at miljøhensyn blir dårligere ivaretatt.

Uklare krav kan også bidra til at konsekvensutredningene mister noe av sin demokratiserende funksjon, fordi det blir vanskelig å passe på at kravene til utredning følges for borgerne og andre samfunnsaktører som skal delta i prosessen. Dette kan bidra til dårligere rettsvern for miljøinteresser fordi mye overlates til forvaltningens skjønn, og et svakere demokratisk ordskifte fordi det blir vanskelig å vurdere eller kritisere forvaltningens beslutninger.

En rekke nasjonale regler, folkerettslige regler og EØS-regler setter rammer for kravene etter havbunnsmineralloven § 2-2, men når disse kravene ikke enkelt lar seg lede ut fra lovteksten, kan det føre til at en snever tolkning velges og at miljøhensyn lider. Det kan for eksempel skyldes at man glemmer noen av kravene som stilles til utredning, eller at det ikke legges tilstrekkelig vekt på disse i utredningen. Mål om bærekraftig utvikling og førre-var-tilnærminger kan lett bli illusoriske når reglene om konsekvensutredning er fragmenterte. Erfaringsmessig er det også lett at miljørettslige prinsipper blir tolket og gjennomført inkonsekvent, eller ikke i det hele tatt.³⁰³

Det kan argumenteres for at det er ekstra viktig å ha tydelige krav til konsekvensutredning for havbunnsmineralvirksomhet fordi dette er en ny aktivitet som

³⁰² Se Nerbo (2019) s. 87.

³⁰³ Bugge (2010) s. 3

innebærer mange risikomomenter. Store naturverdier står på spill, men samtidig vet vi lite om dem, og de finnes langt fra folk der mulighetene for miljøovervåking er mer begrensede. Når det skal tas hensyn til disse naturverdiene er det desto viktigere å sikre at de ikke havner i en limbo der det i praksis gjelder mindre strenge miljøkrav.

Den pågående første åpningsprosessen har blitt kraftig kritisert. Miljødirektoratet har i sine innspill konkludert med at konsekvensutredning ikke oppfyller kravene i havbunnsmineralloven § 2-2, og at det ikke er grunnlag for å fatte en åpningsbeslutning.³⁰⁴

Et grunnproblem i miljøretten er at mange miljøproblemer ikke kan ses eller merkes. Dette gjelder også miljøskade som oppstår på havbunnen og i vannmassene langt til havs. Som tidligere nevnt, antas det at aktuelle steder for mineralvirksomhet også er hjem for arter som bare finnes på ett sted. Usikkerhet om artsmangfoldet kan føre til at arter blir utryddet uten at man er klar over det. Et av hovedformålene bak konsekvensutredningsreglene er å gjøre ukjente miljøproblemer kjente og synlige. De fleste artene som finnes i dyphavet er enda ikke oppdaget.³⁰⁵ Desto viktigere er konsekvensutredningen som et verktøy for beslutningstakere og som en rettighet for borgerne, jf. Grunnloven § 112. Spesielt der miljøvirkningene er usikre.

Når miljøhensyn skal veies mot andre hensyn er vi avhengige av at vektingsøvelsen gjøres på en balansert måte slik at miljøverdiene ikke undervurderes og samfunnsnyttene ikke overvurderes. Når usikkerhetsmomentene i konsekvensutredningen blir for omfattende, blir det også vanskeligere for beslutningstakere å gjøre denne balanseøvelsen på en god måte. Det gjør det også vanskeligere for borgerne å vite hva slags naturverdier som foreslåtte planer og tiltak setter på spill.

I komitébehandlingen av lovforslaget til havbunnsminerallov kommenterte energi- og miljøkomiteen at det var viktig å ha et «tydelig og forutsigbart lovverk på plass» og at det var viktig innenfor havbunnsmineralnæringen å ha en «trinnsvis og kunnskapsbasert» tilnærming til mineralvirksomheten. Komiteen viste til at det var viktig å få på plass «forutsigbare rammebetingelser» «også» for denne næringen.³⁰⁶ Samtidig viser den etterfølgende prosessen det motsatte.

Et slikt eksempel er hvordan Olje- og energidepartementet forstår konseptet «skrittvis tilnærming». Ifølge departementet innebærer skrittvis tilnærming at det «etter en ev. åpning, vil legges til rette for en skrittvis utforskning av området gjennom tildeling av tillatelser med tilhørende leteaktivitet som vil bidra til kunnskapsoppbygging og datainnsamling».³⁰⁷ Dette går på tvers av den alminnelige forståelsen. Å åpne store deler av norske havområder for en helt ny type industri uten å først gjennomføre miljøkartlegginger eller å dele opp åpningsprosessen i mindre trinn er ikke i tråd med en skrittvis føre-var-tilnærming.³⁰⁸

Ved å foreslå å åpne et område som er så stort at det er praktisk umulig å oppfylle kravene til utredning av usikre virkninger på en tilfredsstillende måte, omgås reglene for utredning. Dette gjør at utredningene skyves til et senere stadium når handlingsrommet er mindre. Selv om myndighetene vil ha rett og plikt til ikke å godkjenne en plan for utbygging dersom hensynet til miljø tilsier det,³⁰⁹ så vil handlingsrommet likevel være betydelig mindre enn det er på åpningsstadiet når de strategiske beslutningene tas. Avveiningen bør gjøres før industrien får tilgang til leteareal. Særlig for en næring der kunnskapen er så liten.

³⁰⁴ Miljødirektoratet (2023) s. 1.

³⁰⁵ Paulus (2021) s. 1.

³⁰⁶ Innst. 150 L (2018–2019) s. 9.

³⁰⁷ OED (2022a).

³⁰⁸ Miljødirektoratet (2023) s. 1.

³⁰⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 223.

6.2.3 Noen forslag til hvordan miljøhensyn kan styrkes i utredningsprosessen

Et gjennomgående trekk i miljøretten, som også havbunnsminerallovens utredningskrav er et eksempel på, er at regelverket er fragmentert.³¹⁰ For å motvirke de negative konsekvensene som fragmentering kan ha på vektleggingen av miljøhensyn i utredningsprosessen, bør utredningskravene i havbunnsmineralloven § 2-2 utdypes gjennom forskrift slik loven åpner for, jf. tredje ledd. De nærmere kravene til konsekvensutredning i petroleumsloven er utdypet gjennom forskrift og viser at dette kan være hensiktsmessig for å synliggjøre og tydeliggjøre hvilke krav som skal følges.³¹¹

Dette kan heve kvaliteten på konsekvensutredningene ved at ansvarlig myndighet i større grad bevisstgjøres på kravene som gjelder i utarbeidelsen av utredningen. Det kan også heve kvaliteten på utredningene gjennom at allmenheten og andre aktører i større grad bevisstgjøres på kravene. Dermed kan det bli enklere å delta i konsekvensutredningsprosessen på en mer informert måte. Dette kan gjøre at kvaliteten på innspillene som kommer i prosessen blir bedre som igjen kan bidra til at kvaliteten på konsekvensutredningen blir høyere.

Konsekvensutredningsdirektivene utgjør rammeverket for konsekvensutredningsreglene i Norge og EØS. Dette rammeverket er uttrykk for gjeldende praksis og bør gjelde der behovet for utredninger er størst. Det følger av plandirektivet artikkel 4 (2) at kravene i direktivet «skal integreres i eksisterende framgangsmåter» for vedtakelsen av planer eller programmer eller «innarbeides i de framgangsmåter som er fastsatt» slik at man kan sikre overholdelsen av direktivet. Gjennomgangen viser at direktivene ikke er gjennomført i havbunnsmineralloven i dag. Dette gjør at Norge ikke lojalt følger opp sine folkerettslige forpliktelser til å gjøre direktivet til en del av intern rett. Ved å gi direktivene anvendelse vil man kunne bidra til en mer ensartet miljøforvaltning i områdene der Norge har jurisdiksjon.

6.2.4 Passer petroleumslovens system til å utrede konsekvensene av mineralvirksomhet på havbunnen?

Havbunnsminerallovens tillatelsessystem er basert på de samme hovedtrekkene som petroleumsloven.³¹² Systemet for forvaltning av havbunnsmineraler er annerledes enn for mineraler på land. Mineralloven legger opp til et regime der alle områder i prinsippet er åpne for utvinning, men der aktøren som ønsker å drive mineralvirksomhet, må søke om tillatelse til å foreta undersøkelser i det enkelte tilfelle. Havbunnsmineralloven legger opp til samme system som petroleumsloven og havenergilovent, med statlige overordnede beslutninger om hvilke områder det er aktuelt med mineralvirksomhet og en strategisk konsekvensutredningsprosess.³¹³

I høringen til lovforslaget mener Miljødirektoratet at man burde valgt et forvaltningssystem og en utredningsmodell tilsvarende mineralloven. Mineralloven tar utgangspunkt i en grunntanke om at sårbar natur som utgangspunkt bør være vernet, og at undersøkelse og utvinning må vurderes konkret i hvert tilfelle. Det er det samme utgangspunktet som i forurensningsloven, der forurensning ikke er tillatt, med mindre det er lovlig eller det er gitt tillatelse etter søknad.³¹⁴ Det kan også argumenteres med at denne tilnærmingen i større grad ville ivaretatt før-var-hensynet og sikret en skrittvis tilnærming til det som er en ny næring med usikre miljøkonsekvenser.

³¹⁰ Bugge (2010) s. 3.

³¹¹ Argumentet trekkes blant annet fram av Olje- og energidepartementet i kommentaren til endring av petroleumsforskriften, se OED (2006) pkt. 3 romertall I.

³¹² Prop. 106 L (2017–2018) s. 5.

³¹³ Prop. 106 L (2017–2018) s. 35.

³¹⁴ Forurensningsloven § 7, jf. § 11.

Et moment som taler for at petroleumslovens reguleringsystem bedre kan ivareta miljøhensyn, er at dette systemet legger opp til en mer overordnet tilnærming som gir mer rom for å se miljøhensyn under ett før enkeltbeslutninger tas. Men dette fordrer at konsekvensutredningen på åpningstidspunktet belyser de ulike interessene som gjør seg gjeldende, og vurderer virkningene som åpningen kan ha på miljøet slik at den strategiske avveiningen mellom interesser blir reell.

6.2.5 Konklusjon

Stortinget har vedtatt åpningsmeldingen og det er ventet at regjeringen vil vedta å åpne havområdene ved kongelig resolusjon denne våren.³¹⁵ I sitt høringsvar til denne første åpningsprosessen har Miljødirektoratet påpekt at de mener konsekvensutredningen ikke oppfyller kravet til beslutningsgrunnlag eller kravet til utredning i havbunnsmineralloven § 2-2.³¹⁶ Miljøkonsekvensene av virksomhetene det åpnes for er usikre og potensielt alvorlige og det er derfor avgjørende at allmennheten og beslutningstakere får tilstrekkelig informasjon om de mulige virkningene. Kravene som stilles til utredning i havbunnsmineralloven § 2-2 i dag er overordnede og vage. Det bør derfor raskt gis en forskrift med de nærmere kravene til konsekvensutredning. Konsekvensutredningsdirektivene bør også gis anvendelse for havbunnsmineralloven for å sikre en ensartet forvaltningspraksis i Norge.

³¹⁵ Innst. 162 S (2023-2024) s. 16.

³¹⁶ Miljødirektoratet (2023) s. 1.

Kilder

Litteratur

- Amon (2022)
Amon, Diva J. mfl. «Assessment of scientific gaps related to the effective environmental management of deep-seabed mining.» *Marine Policy* årg. 138 (2022) <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105006>.
- Arnesen (2017)
Arnesen, Finn og Tarjei Bekkedal. *EØS til sjøs. Om EØS-rettens betydning for adgangen til å kreve at arbeidstakere på fartøyer i norske farvann tilstås norske lønns- og arbeidsvilkår*. Svinør/Oslo: 11. august 2017. <https://leveavhavet.no/wp-content/uploads/2017/08/arnesen-bekkedal-eos-til-sjos-endelig-versjon.pdf>.
- Arnesen (2020)
Arnesen, Finn og Markus A. B. Laurantzson. «Rettslige konsekvenser for norsk sjømatnæring ved bortfall av EØS-avtalen.» I *Sjømatnæringen og Europa. EØS og alternativene*. Arne Melchior og Frode Nilssen red., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 83-119. <https://doi.org/10.18261/978821504080-2020-04>. [sitert fra idunn.no].
- Arnesen (2022)
Arnesen, Finn mfl. *Oversikt over EØS-retten*. 1. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Backer (2010)
Backer, Inge Lorange. *Naturmangfoldloven kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- Backer (2012)
Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5. utg., Oslo: Gyldendal Akademisk, 2012.
- Bjørnebye (2021)
Bjørnebye, Henrik. «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P.» *Lov og Rett* årg. 60, nr. 3 (2021) s. 159-178. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-0304>. [sitert fra juridika.no].
- Boe (2021)
Boe, Erik Magnus. «Klimadommen mellom juss og politikk.» *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> hentet 7.4.2023.
- Bugge (2007)
Bugge, Hans Chr. «Norway.» I *Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*. Nicholas de Sadeleer red., London: Earthscan, 2007, s. 102-119.
- Bugge (2010)
Bugge, Hans Chr. *Environmental law's fragmentation and discretionary decision-making. A critical reflection on the case of Norway*. Oslo: 2010 <https://www.jus.uio.no/forskning/omrader/naturressurs/bilder-filer/consistency-festskrift%20Eide-Bugge%20Fragmentation%20article.pdf> hentet 11.2.2024.
- Bugge (2022)
Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 6. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Bull (1992)
Bull, Henrik. «EØS-avtalen – litt om avtalens struktur og om prinsippene for gjennomføring i norsk rett.» *Lov og Rett* årg. 31, nr. 10 (1992) s. 583-601 <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-1992-10-03>. [sitert fra lovdata.no].

- Eckhoff (1997)
Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 4. utg. Oslo: Aschehoug, 1997.
- Eckhoff (2018)
Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- ESA (2021)
EFTAs overvåkningsorgan (ESA). *Request for information to Norway concerning the SEA and EIA Directives*. 4. november 2021. Saksnummer 86 939, dokumentnummer 1 219 672 <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Request%20for%20Information%20to%20Norway%20concerning%20the%20SEA%20and%20EIA%20Directives.pdf> hentet 21.4.2023.
- Falkanger (2022)
Falkanger, Thor. *Havbunnsmineralloven: kommentarutgave*. I *Juridika.no* (2022) [ajourført per 8. april 2022] hentet 10.3.2023.
- Fauchald (2016)
Fauchald, Ole Kristian. «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning.» I *Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer*, Hans Chr. Bugge red., Oslo: Universitetsforlaget, 2016, s. 187-200 <https://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/miljokonsekvenser-backer.pdf>.
- Fridtjof Nansens Institutt (2023)
Fridtjof Nansens Institutt ved Ida Soltvedt Hvinden. *Mineralvirksomhet på norsk sokkel: Mulige konsekvenser i lys av Svalbardtraktaten og norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard*. FNI-rapport 3/2023. Lysaker: 2023. <https://www.fni.no/getfile.php/1317178-1681302490/Filer/Publikasjoner/FNI%20Report%203%202023.pdf>
- Graham (2023)
Graham, Jack. «Deep-sea mining: a new gold rush or environmental disaster?» Reuters, 10. juli 2023, <https://www.reuters.com/article/idUSL8N38S52H/> hentet 9.2.2024.
- Hammer (2009)
Hammer, Ulf, Trond Stang og Sverre B. Bjelland mfl. «Petroleumsloven: kommentarutgave.» I *Juridika.no* (2012) hentet 1.4.2023.
- Holth/Winge (2014)
Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge. «Det rettslige rammeverket.» I *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Fredrik Holth og Nikolai K. Winge red., Oslo: Universitetsforlaget, 2014, s. 19-53.
- Hovind (2019)
Hovind, Dagny Ås. «Krav til utredning av klimavirkninger: Grunnlovens § 112 annet ledd» I *Mellom jus og politikk Grunnloven § 112*. Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith red., 1. utg., Fagbokforlaget., 2019, s. 173-189.
- Hvinden (2023)
Hvinden, Ida Soltvedt. «Gruvedrift på havbunnen er kontroversielt også utenfor Norges grenser.» *Altinget*, 29. mars 2023, <https://www.altinget.no/artikkel/innsiktsfull-onsdag-gruvedrift-paa-havbunnen-er-kontroversielt-ogsaa-utenfor-norges-grenser> hentet 3.4.2023.
- IPBES (2019)
Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. IPBES 7, Paris: 2019 <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- Knox (2002)

- Knox, John. «The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment.» *American Journal of International Law* årg. 96, nr. 2 (2002) s. 291-319. <https://doi.org/10.2307/2693925>.
- Kojima (2017)
Kojima, Chie. «South China Sea Arbitration and the Protection of the Marine Environment: Evolution of UNCLOS Part xii Through Interpretation and the Duty to Cooperate.» *Asian Yearbook of International Law*, årg. 21 (2015) s. 166-180. https://doi.org/10.1163/9789004344556_010.
 - Levin (2016)
Levin, Lisa A. mfl. «Defining ‘serious harm’ to the marine environment in the context of deep-seabed mining.» I *Marine Policy* årg. 74 (2016) s. 245-259. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.09.032>.
 - Mauren (2021)
Mauren, Karina Kviebackk. «Havenergiloven.» I *Klimarett*. Hans Chr. Bugge red., Oslo: Universitetsforlaget 2021, s. 616-632.
 - Multiconsult (2021)
Multiconsult ved K. L. Skog, K. Mork, R. Osen, G. Bratheim og V. Meland. *Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger*. [Skrevet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet.] Oslo: 5. februar 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/277ed3b53e564cb9b37df34154213595/evaluering-av-konsekvensutredninger-etter-kapittel-5-i-forskrift-om-konsekvensutredninger.pdf>
 - NAOB (u.å.a)
Det norske akademis ordbok. «Avklare.» Udatert. <https://naob.no/ordbok/avklare> hentet 15.3.2023.
 - NIM (2022)
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster*. Oslo: 18. mars 2022. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utredning-om-Grunnloven-§-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumforekomster.pdf>
 - Paulus (2021)
Paulus, Eva. «Shedding Light on Deep-Sea Biodiversity – A Highly Vulnerable Habitat in the Face of Anthropogenic Change.» I *Frontiers in Marine Science* årg. 8 (2021) s. 1-15. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.667048>.
 - Ruud (2018)
Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 5. Utg., Oslo: Universitetsforlaget (2018).
 - Sands (2012)
Sands, Philippe og Jacqueline Peel mfl. *Principles of International Environmental Law*. 3. Utg., Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
 - Schütz (2007)
Schütz, Sigrid Eskeland. *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak. Plan- og bygningslova kap VII-a i lys av EØS-direktiv 85/337 og 2001/42*. Bergen: Universitetet i Bergen, 2007.
 - Schütz (2014)
Schütz, Sigrid Eskeland. «Internasjonale og EØS-rettslege perspektiv.» I *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Fredrik Holth og Nikolai K. Winge red., Oslo: Universitetsforlaget, 2014, s. 85-123.
 - Sejersted (2014)
Sejersted, Fredrik mfl. *EØS-rett*. 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
 - Store norske leksikon (2020)
Store norsk leksikon. «Manganknoller.» (2.3.2020) <https://snl.no/manganknoller> hentet 11.03.2023.

- Sunde (2009)
Sunde, Jørn Øyrehagen. «Frå læring til rettsbruk – metoderefleksjonar i høve skriving av juridiske mesteroppgåver» i *Jussens venner* volum 44 (2009) s. 1-24. [sitert fra lovdata.no].
- Tennøy (2014)
Tennøy, Aud. «Kvalitet i konsekvensanalyser.» I *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Fredrik Holth og Nikolai K. Winge red., Oslo: Universitetsforlaget, 2014, s. 185-207.
- Tromans (2012)
Tromans, Stephen. *Environmental Impact Assessment*. Bloomsbury Professional Ltd, 2012.
- Van Dover (2018)
Van Dover, Cindy L. mfl. «Scientific rationale and international obligations for protection of active hydrothermal vent ecosystems from deep-sea mining.» I *Marine Policy* årg. 90 (2018) s. 20-28. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.01.020>.
- Young (2021)
Young, Margaret A. “Fragmentation” I *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Lavanya Rajamani og Jacqueline Peel red., 2. utg., Oxford: Oxford University Press. 2021, s. 85-101. <https://doi.org/10.1093/law/9780198849155.001.0001>.

Norske rettskilder

Lover og forskrifter

- 1814. Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
- 1963. Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og undersøkelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og mineralforekomster (kontinentalsokkelloven).
- 1967. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 1981. Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 1992. Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1996. Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
- 1997. Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).
- 2003. Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
- 2008. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- 2009. Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- 2009. Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
- 2010. Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havnenergilova).
- 2017. Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

- 2019. Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).
- 2021. Lov 18. juni 2021 om Norges kontinentalsokkel.
- 2023. Forskrift 21. desember 2023 om undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder.

Rettspraksis

- HR-2020-2472-P. *Klimadommen*
- HR-2023-491-P. *Snøkrabbe*

Lovforarbeider og forskriftsforarbeider

- Ot.prp. nr. 75 (1988–1989)
Om lov om endringer i plan- og bygningsloven.
- Innst.S. nr. 163 (1991–1992)
Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.
- Ot.prp. nr. 43 (1995–1996)
Om lov om petroleumsvirksomhet.
- Ot.prp. nr. 16 (2000–2001)
Om lov om endringer i folketrygdloven og barnetrygdloven (trygd på kontinentalsokkelen).
- NOU 2002: 28
Naturmangfoldloven.
- OED (2006)
Olje- og energidepartementet. *Kommentarer til forskrift om endring i forskrift 27. juni nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet, fastsatt ved kgl.res. 20. januar 2006* https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oed/hdk/2006/0002/ddd/pdfv/270_339-petoleumsvirksomhet_kommentar_20_jan_06.pdf%20 hentet 14.04.2023.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)
Om lov om forvaltning av naturens mangfold.
- Ot.prp. nr. 107 (2008–2009)
Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
- Dokument 16 (2011–2012)
Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
- Meld. St. 22 (2016–2017)
Hav i utenriks- og utviklingspolitikken.
- Prop. 106 L (2017–2018)
Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).
- Innst. 150 L (2018–2019)
Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).
- NOU 2022: 8
Ny minerallov.

Saksdokumenter og høringsdokumenter for åpningsprosessen (kronologisk)

- OED (2020)
Olje- og energidepartementet. «Har igangsatt åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk

kontinentalsokkel.» 11.05.2020 <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/oed/nyheter/2020/har-igangsatt-apningsprosess-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2702069/> hentet 23.03.2023

OED (2021a)

Olje- og energidepartementet. «Høring – forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.» [Høringsside for konsekvensutredningsprogram] (12.01.2021) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2828123/>. hentet 11.04.2023.

• OED (2021b)

Olje- og energidepartementet. *Åpningsprosess for undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel. Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven.* (12.01.2021) <https://www.regjeringen.no/contentassets/835e18c4d7214d20a0e09d0c7319cb70/horingsnotat-forslag-til-konsekvensutredningsprogram.pdf> hentet 11.04.2023.

• Miljødirektoratet (2021)

Miljødirektoratet. *Kommentarer til forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.* [Høringssvar], 12.04.2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2828123/?uid=299a7d68-795b-4fe3-b1a5-ef3db5f6cb1e> hentet 2.02.2023.

• Akvaplan-niva (2022)

Akvaplan-niva AS. Larsen, Lars-Henrik mfl. *Virkninger for naturforhold, miljø og annen næringsvirksomhet relatert til konsekvensutredning for åpning av norsk sokkel for havbunnsmineralvirksomhet.* [Delutredning til konsekvensutredningsprosess.] 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/vedlegg-8.-akvaplan-niva.-virkninger-for-naturforhold-miljo-og-annen-naringsvirksomhet.pdf>

• Senter for dyphavsforskning (2022)

Senter for dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen. *Fagutredning mineralressurser i Norskehavet Lanskapstrekk, naturtyper og bentske økosystemer.* [Delutredning til konsekvensutredningsprosess.] Bergen: 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/vedlegg-3.-senter-for-dyphavsforskning-uib.-landskapstrekk-naturtyper-og-bentske-okosystemer.pdf>.

• OED (2022a)

Olje- og energidepartementet. «Høring – Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel på utkast til beslutning om åpning av område.» [Høringsside for konsekvensutredning] (27.10.2022) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?expand=horingsbrev> hentet 2.02.2023.

• OED (2022b)

Olje- og energidepartementet. *Kart over forslag til åpningsområde.* [Vedlegg til høring konsekvensutredning], 27.10.2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/kart-over-forslag-til-apningsomrade.pdf> hentet 7.03.2023.

- OED (2022c)
Olje- og energidepartementet. *Konsekvensutredning – undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel*. 27.10.2022 <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/horingsdokument-konsekvensutredning-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel-l1-415-388.pdf> hentet 2.02.2023.
- Miljødirektoratet (2023)
Miljødirektoratet. *Høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. [Høringssvar], 27.01.2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/miljodirektoratet.pdf?uid=Miljodirektoratet> hentet 20.02.2023.
- WWF med flere (2023)
WWF mfl. *Høringskommentarer til Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. [Høringssvar], 2023, https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/wwf-med-flere.pdf?uid=WWF_med_flere hentet 21.04.2023.
- NTNU (2023)
NTNU. *Innspill til høring fra NTNU – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*. [Høringssvar], 23.01.2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2-937-810/?uid=a15b9636-521b-4f7e-9d6c-d8da792d5774> hentet 21.04.2023.
- Senter for dyphavsforskning (2023)
Senter for dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen. *Svar til høring – Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. [Høringssvar] 26.01.2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2-937-810/?uid=f5c6569f-599a-445e-8db9-f4c9f63495be> hentet 23.04.2023.
- Bebudet St.meld. (2023)
Stortinget. «Ventet fra regjeringen. Olje- og energidepartementet: En ny og viktig havnæring – åpning av områder på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet» (vårsesjonen 2023) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Saker-som-ventes-fra-regjeringen/> hentet 31.03.2023.
- Meld. St. 25 (2022–2023)
Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane.
- Innst. 162 S (2023–2024)
Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane.

Masteroppgaver

- Hellerslia (2022)
Hellerslia, Ane Igländ. «Innholdet i forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7 i et miljørettslig perspektiv.» 2022. https://bora.uib.no/bora-xmli/bitstream/handle/11250/3015013/101_JUS396_V22.pdf?sequence=1.
- Høines (2021)

- Høines, Sigurd. «Alternativutredninger ved etablering av vindkraftanlegg.» 2021. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/85540/208.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Nerbø (2019)
Nerbø, Karen Hjelmervik. «Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning etter Grunnloven § 112.» 2019. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/74791/212.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
 - Sundsbø (2017)
Sundsbø, Lise Marie. «Konsekvensutredning av vindkraft- og fiskeoppdrettsanlegg.» 2017. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/58134/232.pdf?sequence=8&isAllowed=y>.

Internasjonale rettskilder

Traktater og direktiver

- Svalbardtraktaten
Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten), Paris, 9. februar 1925.
- Wienkonvensjonen
Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien, 23. mai 1969.
- Havrettskonvensjonen
United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10. desember 1982.
- Direktiv 85/337/EØF
Rådsdirektiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
- Espookonvensjonen
Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo, 25. februar 1991.
- EØS-avtalen
Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2. mai 1992.
- Biomangfoldskonvensjonen
United Nations Convention on Biological Diversity (CBD), Rio de Janeiro, 5. juni 1992.
- Osparkonvensjonen
Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR), Paris, 22. september 1992.
- Århuskonvensjonen
Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Århus 25. juni 1998.
- Direktiv 2001/42/EF
Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om miljøvurderinger av visse planer og programmer.
- Direktiv 2003/4/EF
Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2003/4/EF av 28. januar 2003 om offentlig tilgang til miljøinformasjon og oppheving av rådsdirektiv 90/313/EØF.
- SEA-protokollen
Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kiev, 21. mai 2003.
- Direktiv 2011/92/EU

- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (kodifisering).
- Direktiv 2014/52/EU
Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2011/92/EF om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

Rettspraksis

- Argentina v. Uruguay
Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), International Court of Justice, Judgement, 20.04.2010.
- Philippines v. China
South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China) Arbitration, Award, 12.07.2016.

Resolusjoner, vedtak og rapporter

- Brundtlandkommisjonen (1987)
World Commission on Environment and Development (Brundtlandkommisjonen). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. UN Doc A/42/427, (4. August 1987) <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> hentet 29.3.2023.
- Rioerklæringen (1992)
The Rio Declaration on Environment and Development. A/CONF.151/26 (13. juni 1992) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf hentet 20.2.2023.
- Agenda 2030 (2015)
FNs generalforsamling. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. (21. oktober 2015) <https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html> hentet 20.2.2023.
- Naturavtalen (2022)
Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity. *Kunming-Montreal Global biodiversity framework Draft decision submitted by the President*. CBD/COP/15/L.25. (18. desember 2022) <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf> hentet 9.4.2023.

Utenlandske rettskilder

EU-domstolen

- Sak C-295/10 Genovaitė Valčiukienė. ECLI:EU:C:2011:608
- Sak C-567/10 Inter-Environnement Bruxelles. ECLI:EU:C:2012:159
- Sak C-290/15 D'Oultremont. ECLI:EU:C:2016:816
- Sak C-671/16 Inter-Environnement Bruxelles ASBL. ECLI:EU:C:2018:403