



MARIUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Syver Lindvåg Lie

Vilkår for utvinningstillatelser
og utvinningsplaner i henhold
til havbunnsmineralloven

592

Vilkår for utvinningstillatelser og utvinningsplaner i henhold til havbunnsmineralloven



MarIus No. 592

Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2025

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

Forord

Denne masteravhandlingen ble levert våren 2025 ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, som en del av masterprogrammet i rettsvitenskap. Teksten gjengis uten endringer.

Arbeidet med oppgaven har gitt meg mulighet til fordypning i problemstillinger knyttet til mineralvirksomhet på havbunnen. Prosessen har vært spennende og lærerik, og har gitt meg økt innsikt.

Jeg vil rette en stor takk til professor Alla Pozdnakova ved Nordisk institutt for sjørett, UiO, for topp veiledning, kloke råd og tålmodighet gjennom hele skriveprosessen. Hun bidro tidlig til å sette meg på riktig spor, utvide mitt nettverk, og har vært en uvurderlig drøftingspartner og støttespiller.

Til slutt vil jeg takke min familie for all støtte, oppmuntring og tro på meg gjennom arbeidet.

Oslo, september 2025

Syver Lindvåg Lie

Vilkår for utvinningstillatelser og utvinningsplaner i henhold til havbunnsmineralloven

Syver Lindvåg Lie

Innhold

1 Innledning	9
1.1 Tema og problemstilling	9
1.2 Bakgrunn og aktualitet	9
1.3 Hva forstås med havbunnsmineraler?	11
1.4 Metode	12
2 Regelverket for havbunnsmineralvirksomhet på norsk sokkel	13
2.1 Innledning	13
2.2 Havbunnsmineralloven	13
2.2.1 Lovens formål	13
2.2.2 Forsvarlighetskravet	14
2.2.3 Lovens saklige og geografiske virkeområde	15
2.3 Forholdet til folkeretten	16
2.3.1 Utgangspunkt i norsk rett	16
2.3.2 FNs havrettskonvensjon	17
2.4 Konsesjonssystemet	18
2.5 Konstitusjonelle rammer	18
2.6 Nasjonal retts betydning	20
2.6.1 Forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper	20
2.6.2 Naturmangfoldloven	21
2.6.3 Forurensingsloven	23
3 Åpningsprosessen	24
3.1 Åpning av område for havbunnsmineralvirksomhet	24
4 Vilkår for tildeling av utvinningstillatelser	26
4.1 Innledning	26
4.2 Tildelingsprosessen for utvinningstillatelser	26
4.2.1 Utlysning og inndeling av områder i blokker	26
4.2.2 Hvilke krav stilles til søknaden?	27
4.3 Rettigheter etter utvinningstillatelsen og forholdet til utvinningsplanen	28
4.4 Utvinningstillatelsen	29
4.4.1 Personelle krav	29
4.4.2 Forvaltningens skjønn i tildelingsprosessen	29
4.4.3 Hvem har rett til å søke om utvinningstillatelser?	31
4.4.4 Hvilke krav stilles til arbeidsforpliktelsen og arbeidsprogrammet?	31
5 Vilkår for godkjenning av utvinningsplaner	34
5.1 Innledning	34
5.2 Krav til utvinningsplanen	34
5.2.1 Utgangspunkt	34
5.2.2 Hva er kravene til beskrivelsen av utvinningen?	35
5.2.3 Krav til konsekvensutredning	36
5.3 Saksbehandlingskrav og krav til begrunnelse	37

5.3.1 Forsvarlighetskravets betydning ved godkjenning av utvinningsplaner	38
5.3.2 Myndighetenes plikt til å nekte godkjenning av utvinningsplaner	41
6 Avslutning	46
6.1 Oppsummering og refleksjoner	46
Kildeliste	47

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Denne avhandlingen analyserer vilkårene for utvinningstillatelser og godkjenning av utvinningsplaner etter havbunnsmineralloven¹, jf. §§ 4-1 og 4-4. Hovedproblemstillingen er: Hvilke krav må være oppfylt for at myndighetene kan treffe beslutning om tildeling av utvinningstillatelser og godkjenning av utvinningsplaner? En sentral underproblemstilling er i hvilken grad myndighetenes beslutninger er underlagt skjønn, og hvilke rammer forvaltningen må operere innenfor. Avhandlingen vil derfor primært fokusere på *myndighetenes* plikter og skjønnsutøvelse i beslutningsprosessene.

Flere kriterier må være oppfylt før myndighetene kan fatte vedtak om tildeling av utvinningstillatelse og godkjenning av utvinningsplan, herunder prosessuelle, materielle og personelle krav. Myndighetene har ansvar for å sikre at disse kravene er ivaretatt på de relevante stadiene i prosessen, før endelig vedtak treffes. Rettighetshaveren spiller en sentral rolle ved å legge frem nødvendige søknader og dokumentasjon som grunnlag for en forsvarlig beslutning.

Den mest sentrale tillatelsen er utvinningstillatelsen, ofte omtalt som «selve konsesjonen» i teorien.² For rettighetshaveren representerer denne en betydelig økonomisk interesse og kan innebære en beskyttet rettsposisjon.³ Tillatelsessystemet utgjør samtidig et sentralt virkemiddel for myndighetenes styring og kontroll med ressursutnyttelsen på kontinentalsokkelen.

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Den 12. april 2024 vedtok Kongen i statsråd formelt å åpne et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet.⁴ Beslutningen var basert på regjeringens forslag i Meld. St. 25 (2022–2023) «*Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane*». Dette fulgte etter at Stortinget i januar 2024 sluttet seg til hovedlinjene i regjeringens strategi i Innst. 162 S (2023–2024), som inkluderte forslaget om å åpne et nærmere angitt område for leting og utvinning av havbunnsmineraler. Regjeringen planla å lyse ut den første konsesjonsrunden med sikte på tildeling av tillatelser våren 2025, men utlysningen ble stanset under forhandlingene om statsbudsjettet med SV.⁵ SV stoppet utlysningen på bakgrunn av bekymringer for de potensielle miljøkonsekvensene av havbunnsmineralutvinning, og fremhevet nødvendigheten av å unngå uopprettelig skade på havmiljøet.⁶

Havbunnsmineralvirksomhet har fått økt oppmerksomhet i takt med den globale overgangen til fornybar energi og grønn teknologi.⁷ Mineraler som kobber, nikkel og kobolt, som finnes på havbunnen, er essensielle for produksjon av blant annet batterier, vindmøller, solcellepaneler, datakomponenter og kabler. Denne næringen har potensial til å møte verdens behov for kritiske ressurser, samtidig som den kan bidra til økonomisk verdiskaping for Norge.

Likevel har flere interessenter stilt spørsmål ved både behovet for og konsekvensene av slik utvinning. Verdens naturfond (WWF) hevder at det grønne skiftet

¹ Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

² Alvik (2023) petroleumsloven § 3-3 note 1.

³ Den europeiske menneskerettskonvensjonen første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1).

⁴ Energidepartementet (2024a).

⁵ Energidepartementet (2024c).

⁶ Fidjestøl (2024).

⁷ Meld. St. 25 (2022–2023) pkt. 1.1.

ikke nødvendigvis er avhengig av havbunnsmineraler.⁸ De viser til en rapport fra de europeiske vitenskapsakademiene som påpeker at det er betydelig usikkerhet knyttet til behovet for disse mineralene, og at teknologisk innovasjon samt økt resirkulering kan redusere etterspørselen.⁹ Det politiske landskapet knyttet til gruvedrift på havbunnen preges av motstridende interesser. Dette understreker behovet for et tydelig og forutsigbart rammeverk som balanserer økonomiske, miljømessige og geopolitiske hensyn.

Norge er en ledende havnasjon, med havområder som strekker seg over et areal mer enn seks ganger større enn landterritoriet. Havet har historisk vært en sentral kilde til nasjonal verdiskaping, særlig gjennom næringer som fiske, olje- og gassutvinning, sjømatproduksjon og skipsfart. Mineralvirksomhet på havbunnen kan utvikle seg til en ny og økonomisk betydningsfull næring, som bygger videre på Norges sterke kompetanse innen havteknologi og forvaltning.¹⁰ Energidepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for havbunnsmineraler på norsk sokkel, mens Sokkeldirektoratet fungerer som faglig rådgiver og bistår med konsekvensutredninger og vurderinger. Direktoratet har anslått at ressurspotensialet på havbunnen «er betydelige».¹¹

Den økende interessen for havbunnsmineraler henger tett sammen med geopolitiske utviklingstrekk og behovet for å sikre tilgang til strategiske ressurser.¹² Kina har i en årrekke dominert produksjonen av sjeldne jordarter, noe som har gitt opphav til økt bekymring i vestlige land over avhengigheten av kinesiske leveranser.¹³ Denne situasjonen har utløst flere initiativer for å etablere mer robuste og uavhengige forsyningskjeder.

Norge har, med sin spisskompetanse innen maritim næring, inntatt en ledende posisjon i arbeidet med å kartlegge og potensielt utvinne egne havbunnsmineralressurser. Teknologiutvikling er en forutsetning for å realisere det fulle potensialet i virksomheten.¹⁴ Utvinning på norsk kontinentalsokkel krever spesialiserte teknologiske løsninger og høy kompetanse, særlig med tanke på de utfordrende fysiske forholdene som kjennetegner dypvannsområdene.¹⁵ Realiseringen av denne typen virksomhet krever omfattende investeringer i forskning og utvikling, med sikte på å etablere effektive og bærekraftige utvinningsmetoder.¹⁶ En slik satsing antas å kunne fremme teknologisk innovasjon og bidra til langsiktig verdiskaping og sysselsetting.

Havbunnsmineralvirksomhet reiser betydelige miljømessige og etiske spørsmål. Mineralutvinning på havbunnen kan føre til irreversible inngrep i sårbare økosystemer. Utvinningsfasen antas å ha de mest vidtrekkende konsekvensene for det marine miljøet, med potensielt uopprettelige skader på økosystemene. Det påhviler staten, som ansvarlig ressursforvalter, å sørge at alle krav og miljømessige forpliktelser etterleves gjennom hele prosessen. Myndighetene står overfor en kompleks utfordring i å balansere motstridende interesser, samtidig som de må sikre at alle vurderinger foretas innenfor rammene av gjeldende lovgivning. Gitt at slike beslutninger berører viktige samfunnsinteresser og kan skape konflikt, er det behov for en avklaring av forvaltningens plikter og skjønn i denne sammenheng.

⁸ WWF Norge (u.å.).

⁹ European Academies Science Advisory Council (2023) s. 2 og 17.

¹⁰ Energidepartementet (2022) s. 10.

¹¹ Sokkeldirektoratet (2023) s. 3.

¹² Bruni og Carrozza (2023).

¹³ Fridtjof Nansens Institutt (u.å.).

¹⁴ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 2.1.

¹⁵ Energidepartementet (2022) s. 12.

¹⁶ Forskningsrådet (2019) s. 17-18.

1.3 Hva forstås med havbunnsmineraler?

Begrepet «havbunnsmineraler» er ikke nærmere definert i havbunnsmineralloven. Lovens forarbeider definerer mineraler som «naturlig forekommende grunnstoffer og kjemiske forbindelser som har karakteristiske fysiske egenskaper som f.eks. krystallform, farge, strekfarge, glans, hardhet, spaltbarhet, brudd, densitet og optiske forhold».¹⁷ Mineralforekomster på havbunnen deles inn i tre kategorier: mangannoduler, manganskorper og sulfider. Disse er flermetalliske og ligger på store dyp, ofte mellom 1500 til 6000 meter. På norsk sokkel er det kun påvist manganskorper og sulfider, mens mangannoduler ikke har blitt funnet.¹⁸



Bildet til venstre viser en prøve av manganskorpe fra Jan Mayen-ryggen. Bildet til høyre viser en sulfidprøve, en malakittutfelling.

Begge bilder er hentet fra Søkeldirektoratet.

Flermetalliske manganskorper er dannet ved at ulike metaller er utfelt fra havvannet ved oksidasjon, som fester seg på underlag av fast fjell. Større forekomster er et resultat av at det har bygget seg opp sedimenter over lang tid, noe som er avhengig av geografiske forhold og metallforekomster i vannmassene. Flermetalliske skorper inneholder oftest mangan og jern, men andre metaller kan også forekomme, som for eksempel, kobolt, nikkel, kobber, litium, scandium og andre sjeldne metaller.¹⁹ De aktuelle mineralforekomstene antas å ligge på havdyp mellom 1500 og 2500 meter.

Flermetalliske sulfider består av ulike kombinasjoner av metaller som gull, sølv, bly, sink, barium, kobber og kobolt, hvorav flere finnes i forekomster på land i Norge. Sulfider dannes også langs den undersjøiske, vulkanske fjellryggen mellom Norge og Grønland, ved at sjøvann trenger inn i magmakamre under havbunnen og varmes opp til rundt 300 grader.²⁰ Under slike temperaturforhold løses metaller ut av bergartene og felles ut, noe som resulterer i dannelsen av sulfider. Disse kan bygge seg opp i karakteristiske skorsteinslignende strukturer, som over tid kollapser og danner grushauger på havbunnen. Søkeldirektoratet har gjennomført undersøkelser av disse forekomstene. Mineralforekomstene oppsto opprinnelig langs spredningsrygger på havbunnen, hvor hydrotermale prosesser avsatte metaller. Under den kaledonske fjellkjededannelsen for om lag 430 millioner år siden ble deler av disse avsetningene forskjøvet og innlemmet i kontinental-skorpen.²¹

Det er store økonomiske interesser knyttet til funn av flermetalliske manganskorper og sulfider, ettersom slike forekomster anses som essensielle for samfun-

¹⁷ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 2.2.1.

¹⁸ Søkeldirektoratet (2023) s. 1.

¹⁹ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 2.2.4.

²⁰ Søkeldirektoratet (2024).

²¹ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 2.2.2.

nets teknologiske utvikling og ressursberedskap. Flere av metallene er også kategorisert som kritiske mineraler i EU-kommisjonens liste fra 2023.²²

1.4 Metode

Avhandlingen benytter en rettsdogmatisk tilnærming, der havbunnsminerallovens ordlyd, forarbeider, formål og andre relevante rettskilder brukes for å analysere, fastslå og systematisere gjeldende rett. Rettskildebildet innen havbunnsmineralvirksomhet skiller seg imidlertid fra mer etablerte områder som petroleumsretten, da dette er en ny næring med begrenset praksis og rettskildemateriale. Havbunnsmineralloven har vært i kraft siden 2019, men har foreløpig ikke resultert i tildeling av undersøkelses- eller utvinningstillatelser, og det finnes derfor ingen rettspraksis eller forvaltningspraksis knyttet til disse fasene. Det finnes også begrenset juridisk litteratur om reguleringen av mineralvirksomhet på havbunnen. Til sammenligning er petroleumsretten grundig behandlet i litteraturen, noe som kan være relevant der regelverket er sammenfallende.

Forarbeidene til havbunnsmineralloven viser dessuten at loven er nært knyttet til petroleumsloven²³, med flere bestemmelser som bygger på tilsvarende regler i petroleumsretten. Når forarbeidene eksplisitt henviser til petroleumsloven som modell, kan rettskildefaktorer fra petroleumsretten være relevante ved tolkningen av havbunnsmineralloven. Også rettspraksis knyttet til petroleumsloven kan da få betydning ved tolkning av tilsvarende bestemmelser i havbunnsmineralloven. Samtidig må vekten av slike rettskildefaktorer vurderes kritisk, ettersom havbunnsmineralvirksomhet kan reise andre miljømessige utfordringer enn petroleumsvirksomhet. For eksempel er risikoen for miljøskader ved utvinning av havbunnsmineraler mindre dokumentert, noe som kan tilsi behov for alternative tilnærminger til risikohåndtering. Det kan derfor være grunnlag for å tolke bestemmelser med lik ordlyd ulikt, dersom de faktiske forholdene rundt virksomhetene skiller seg vesentlig.

Folkerettslige kilder kan ha betydning for innholdet og rekkevidden av myndighetenes plikter etter havbunnsmineralloven. Avhandlingen gir derfor en kort oversikt over de mest relevante kildene, men går ikke nærmere inn på tolkning eller anvendelse av disse. Ved tolkning av Grunnlovens bestemmelser benyttes samme tilnærming som ved vanlig lovtolkning.²⁴ Ordlyden danner utgangspunktet, men den må suppleres med andre rettskildefaktorer.²⁵ Når grunnlovsforarbeidene er gamle, sprikende eller knyttet til bestemmelser som senere er blitt endret, er det delte meninger i teorien om hvilken vekt de skal tillegges i rettsanvendelsen.²⁶ En inngående behandling av forarbeidene til Grunnloven forutsetter en mer omfattende analyse enn denne fremstillingen gir rom for.

²² European Commission (u.å.)

²³ Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

²⁴ A.P. Høgberg og B.M. Høgberg (2013) pkt. 2.

²⁵ HR-2020-2472-P avsn. 84.

²⁶ Thengs (2017) pkt. 3.1.

2 Regelverket for havbunnsmineralvirksomhet på norsk sokkel

2.1 Innledning

Dette kapittelet gir en oversikt over de sentrale rettskildene som danner grunnlaget for fremstillingen. Det innledes med en redegjørelse for havbunnsminerallovens formål, forsvarlighetskravet samt lovens geografiske og saklige virkeområde, før øvrige relevante rettskilder behandles.

2.2 Havbunnsmineralloven

2.2.1 Lovens formål

Havbunnsminerallovens formål er fastsatt i § 1-1 og bestemmelsen lyder slik:

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

Formålsbestemmelsen i havbunnsmineralloven har ifølge forarbeidene paralleller i havressurslova²⁷ § 1, mineralloven²⁸ § 1 og havenergilova²⁹ § 1-1, som alle etablerer overordnede rammer for ressursforvaltning på sine respektive områder.³⁰ Dette speiler et ønske om konsistens i forvaltningen av naturressurser, på tvers av sektorer og regelverk.

Første passasje indikerer at lovens formål i hovedsak er kommersielt, jf. ordlyden «legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster». Dette må forstås i lys av bakgrunnen for loven, som blant annet har vært motivert av hensynet til tilgang på kritiske mineraler, tilrettelegging for økonomisk vekst og verdiskaping, samt fremme teknologisk utvikling og sysselsetting. Samtidig fremgår det at virksomheten må skje innenfor visse rammer, ettersom den skal være «i samsvar med samfunnsmessige målsettinger», slik at ulike hensyn «blir ivaretatt». Hva som omfattes av slike målsettinger, vil kunne variere over tid, i takt med skiftende politiske prioriteringer og samfunnsbehov. Loven legger dermed til rette for en dynamisk tilnærming som fremmer fleksibilitet og tilpasningsevne, og gir staten nødvendig handlingsrom. Samtidig innebærer formuleringen «blir ivaretatt» at loven forutsetter at alle relevante hensyn, inkludert miljøhensyn, tas i betraktning og ikke overses i prosessen.

Formålsbestemmelsen forutsetter at mineralvirksomhet på havbunnen utøves på en forsvarlig måte, med hensyn til blant annet miljø, sikkerhet, annen næringsvirksomhet og øvrige interesser. Bruken av uttrykket «andre interesser» signaliserer at oppstillingen ikke er uttømmende. Forarbeidene fremhever at formålet er å sikre «forsvarlig forvaltning» av mineralforekomstene, og at formålsbestemmelsen fastsetter «de overordnede rettslige rammene» for forvaltningen av mineralressursene på sokkelen.³¹ Dette tilsier at lovgiver har forutsatt at § 1-1 skal fungere som en retningsgivende tolkningsfaktor for øvrige bestemmelser i loven, og at disse må forstås i lys av lovens overordnede formål om forsvarlig og helhetlig ressursforvaltning.

²⁷ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar.

²⁸ Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser.

²⁹ Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs.

³⁰ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-1.

³¹ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-1.

Forarbeidene fremhever at formålet med loven er å sikre en *bærekraftig* forvaltning av ressursene på sokkelen, og knytter dette til uttrykket «samfunnsmessige målsettinger».³² Hensynet til bærekraft innebærer at oppmerksomheten ikke kun skal rettes mot de rent ressursrelaterte aspektene, men også omfatte miljø, sikkerhet og andre samfunnsinteresser. Det presiseres videre at «[h]ovedmålsettingen er en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralressursene», hvor verdiskaping balanseres mot behovet for å beskytte miljøet og andre viktige interesser, som økosystemet på havbunnen, fiskeri, petroleumsvirksomhet og rikets forsvar. Lovens rammevilkår skal sikre at ressursene forvaltes i samsvar med Grunnloven § 112, og at utvinningen skjer på en miljømessig og sikkerhetsmessig forsvarlig måte.

Havbunnsmineralloven § 1-1 og de tilhørende forarbeidene gir visse føringer for interesseavveiningen, men angir ikke konkret hvordan motstridende hensyn skal vektas ved konflikt. Dette innebærer at forvaltningen tilkjennes et skjønnsmessig handlingsrom i vurderingen av den enkelte sak, innenfor de rammene som er fastsatt av øvrige bestemmelser i havbunnsmineralloven, Grunnloven § 112, folkerettslige forpliktelser og relevant nasjonal lovgivning.

2.2.2 Forsvarlighetskravet

I henhold til havbunnsmineralloven § 1-7 første ledd skal «[m]ineralvirksomhet etter denne loven [...] foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer.» Bestemmelsen er plassert i lovens første kapittel, som omhandler de innledende reglene. Forarbeidene angir at § 1-7 «er basert på» petroleumsloven § 10-1 første og andre ledd.³³ Videre fremgår det at den fastsetter «grunnprinsippene for forsvarlig virksomhet». Henvisningen til petroleumslovens tilsvarende bestemmelse tilsier at rettskildefaktorer knyttet til denne er relevante for å fastlegge innholdet av forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven.

Forarbeidene til petroleumsloven fastslår at § 10-1 «inneholder standarder for forsvarlig virksomhet».³⁴ Dette understøttes av Hammer, som påpeker at forsvarlighetskravet i bestemmelsen er en rettslig standard.³⁵ Det innebærer at kriteriene for hva som anses som forsvarlig kan utvikle seg over tid. Kravet omfatter alle sider av virksomheten, er dynamisk og må tolkes i lys av blant annet faglig og teknologisk utvikling.³⁶ Samtidig er det et funksjonskrav som angir målet om forsvarlighet uten å presisere hvordan det skal oppnås. Begrepet «forsvarlig» er skjønnsmessig og forutsetter en konkret helhetsvurdering av den enkelte mineralvirksomhet. Bestemmelsen regulerer hele livssyklusen til innretninger som brukes i virksomhet underlagt loven, fra planlegging til bygging og drift. Hva som anses som forsvarlig, må derfor vurderes ut fra de spesifikke omstendighetene i den aktuelle situasjonen, sett opp mot gjeldende regelverk.

Nordtveit påpeker at bestemmelsens første punktum fungerer som en overordnet norm for helse, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) i petroleumssektoren, men at kravet har et videre anvendelsesområde.³⁷ Det samme må gjelde etter havbunnsmineralloven § 1-7, ettersom bestemmelsene her er nær identiske. Petroleumssektoren har et omfattende forskriftsverk som regulerer både HMS og andre forhold. Et tilsvarende regelverk er imidlertid ennå ikke vedtatt for havbunnsmineralsvirk-

³² Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-1, som dette avsnittet bygger på.

³³ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-7.

³⁴ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996), se merknad til § 10-1.

³⁵ Hammer mfl. (2009) s. 686.

³⁶ Nordtveit (2023) note 87.

³⁷ Nordtveit (2023) note 87.

somhet. Rammeforskriften³⁸ § 10, som gjelder for petroleumsvirksomhet, utdypes innholdet av forsvarlighetskravet. Bestemmelsen fastslår at virksomheten skal være «forsvarlig både ut fra en enkeltvis og samlet vurdering» av alle HMS-relaterte faktorer, jf. første ledd første punktum. Videre fremgår det av andre punktum at også «virksomhetens egenart, stedlige forhold og operasjonelle forutsetninger» skal tas i betraktning.

2.2.3 Lovens saklige og geografiske virkeområde

Med «mineralvirksomhet» menes all virksomhet som er omfattet av havbunnsminerallovens § 1-2, jf. § 1-5 bokstav a. Paragraf 1-2 første ledd fastslår at «loven gjelder virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne». Dette omfatter kun undersjøiske mineralforekomster. Med «mineralforekomster» avgrenses det mot petroleumforekomster, som reguleres etter petroleumsløven.³⁹ Petroleumsløven § 1-6 bokstav a fastsetter at petroleum omfatter «alle flytende og gassformige hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen, samt *andre stoffer* som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner» (min kursivering). Begrepet «andre stoffer» omfatter primært svovel, men kan også inkludere andre mineraler.⁴⁰ Dette medfører at mineraler som utvinnes i forbindelse med hydrokarbonproduksjon, reguleres av petroleumsløven, og ikke havbunnsmineralloven.⁴¹

Ifølge forarbeidene brukes begrepet «virksomhet» fordi loven også gjelder for aktiviteter som finner sted før og etter selve undersøkelsen og utvinningen, slik som åpningsprosess, planlegging og erstatning.⁴²

Havbunnsmineralloven kommer ikke til anvendelse for vitenskapelig forskning på undersjøiske mineralforekomster, jf. § 1-2 annet ledd. Slike aktiviteter er regulert i lov om andre undersjøiske naturforekomster⁴³ og forutsetter tillatelse etter lovens § 3. Havbunnsmineralloven skiller mellom undersøkelse, utvinning og vitenskapelig forskning, der grensen hovedsakelig trekkes ut fra aktivitetens formål. Loven gjelder for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster med *kommersielt* formål, mens forskning i stor grad er drevet av vitenskapelige hensyn fremfor økonomiske.⁴⁴

Havbunnsminerallovens geografiske virkeområde omfatter Norges indre farvann, sjøterritorium og kontinentalsokkel, jf. § 1-3 første ledd. Med indre farvann menes havområdene innenfor grunnlinjen, jf. § 1-3 andre ledd annet punktum. Hva som utgjør indre farvann og sjøterritorium, er nærmere regulert i territorialfarvannsløven⁴⁵. Ifølge § 1 første ledd i denne loven regnes disse områdene som Norges territorialfarvann. Etter bestemmelsens annet ledd utgjør grunnlinjene yttergrensen for de indre farvann. Grunnlinjen kan forstås som kyststatens avgrensning mot havet.⁴⁶ Den fastsettes som hovedregel langs lavvannslinjen – det punkt der sjøen ved laveste tidevann møter land. Ved sterkt innskåret kyst eller forekomst av øyrekker, kan staten trekke rette grunnlinjer mellom ytterpunktene.

Den delen av det indre farvannet som er «undergitt privat eiendomsrett», faller utenfor havbunnsminerallovens virkeområde, jf. § 1-3 andre tredje punktum.

³⁸ Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg.

³⁹ Se petroleumsløven § 1-6 bokstav b, som definerer «petroleumforekomst».

⁴⁰ NOU 1979: 43 s. 55

⁴¹ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-2.

⁴² Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-2.

⁴³ Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og mineralforekomster.

⁴⁴ Se havbunnsmineralloven § 1-5 bokstav c og d, hvor det kommersielle formålet fremheves i definisjonene av «undersøkelse» og «utvinning».

⁴⁵ Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

⁴⁶ Henriksen (2024).

I slike områder gjelder mineralloven, jf. § 4. Den private eiendomsretten strekker seg i utgangspunktet ut til marbakken, der havbunnen faller bratt.⁴⁷ I områder uten tydelig marbakke, eller der havbunnen skråner jevnt, omfatter eiendomsretten havbunnen ut til to meters dybde.⁴⁸

Norges kontinentalsokkel omfatter havbunnen og undergrunnen som utgjør en naturlig forlengelse av landterritoriet og strekker seg minst 200 nautiske mil fra grunnlinjene, som danner utgangspunktet for sjøterritoriets avgrensning.⁴⁹ Der- som kontinentalsokkelen strekker seg utover 200 nautiske mil, kan yttergrensen fastsettes på bakgrunn av dokumentasjon som legges frem for Kontinentalsokkel- kommisjonen.⁵⁰ Utenfor denne grensen ligger «Området», som i henhold til FNs havrettskonvensjon⁵¹ (HRK) art. 1 omfatter havbunnen og dens undergrunn uten- for nasjonal jurisdiksjon. Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA), oppret- tet under HRK, har jurisdiksjon over Området og forvalter mineralforekomstene der på vegne av statspartene.⁵²

2.3 Forholdet til folkeretten

2.3.1 Utgangspunkt i norsk rett

Utgangspunktet i Norge er det dualistiske prinsippet, som innebærer at folkeretten og norsk rett betraktes som to adskilte rettssystemer.⁵³ For at folkerettslige regler skal få rettsvirkning i norsk rett, kreves det en særskilt form for gjennomføring i nasjonal lovgivning. Dette kan skje enten ved inkorporasjon, hvor folkerettslige regler gjøres direkte gjeldende i norsk rett; ved transformasjon, hvor reglene omskrives og tilpasses norsk lovgivning; eller ved såkalt sektormonisme, hvor enkelte rettsområder anerkjenner direkte anvendelse av folkerettslige regler.⁵⁴

Havbunnsmineralloven § 1-2 tredje ledd fastsetter at loven «gjelder med de begrensningene som følger av overenskomster med fremmede stater eller folke- retten for øvrig». Bestemmelsen reflekterer en *sektormonistisk* tilnærming, hvor folkerettslige forpliktelser som Norge har sluttet seg til, gis direkte virkning innen- for dette spesifikke området uten krav om innarbeiding i norsk rett.⁵⁵

Høyesterett har slått fast at slike bestemmelser *kan* medføre at nasjonale regler må vike dersom det foreligger motstrid med folkeretten.⁵⁶ Helmersen går imidler- tid lenger, og påpeker at «[i] disse lovene vil *enhver* norsk folkerettslig forpliktelse gå foran lovens bestemmelser».⁵⁷ Dette innebærer at § 1-2 tredje ledd pålegger forvaltningen å ta hensyn til relevante folkerettslige forpliktelser, og at slike for- pliktelser i tilfelle motstrid kan begrense statens handlingsrom. Hvor langt dette rekker i praksis, vil bero på tolkningen av den aktuelle folkerettslige forpliktelsen og dens vekt i konteksten. Loven må derfor forstås og praktiseres innenfor de rammene som folkeretten oppstiller. Denne tilnærmingen skal sikre etterlevelse av internasjonale forpliktelser og gi dem gjennomslag ved eventuell motstrid med havbunnsminerallovens bestemmelser.

⁴⁷ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-3.

⁴⁸ Rt. 2005 s. 1577 (Florø havn) avsn. 31.

⁴⁹ Se nærmere om dette i Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel (kontinentalsokkello- ven), jf. §§ 1 flg.

⁵⁰ Jf. kontinentalsokkelloven § 2; Nygård og Vikanes (2023) kontinentalsokkelloven § 2 note 1.

⁵¹ United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10. desember 1982, entered into force 16. november 1994.

⁵² HRK art. 156 nr. 1 og art. 157 nr. 1.

⁵³ Ruud og Ulfstein (2023) s. 58.

⁵⁴ Helmersen (2024) pkt. 3 og 4.

⁵⁵ Se Ruud og Ulfstein (2023) s. 54, som diskuterer sektormonisme, men ikke havbunnsmineralloven.

⁵⁶ Rt. 1994 s. 610 (Bølgepappkjennelsen), s. 616.

⁵⁷ Helmersen (2023) pkt. 1.

Tolkning av internasjonale avtaler og traktater følger en annen metode enn den som benyttes for nasjonal rett. Wienkonvensjonen om traktatretten⁵⁸ (VCLT) fastsetter disse tolkningsreglene. Selv om Norge ikke har tiltrådt konvensjonen, anses de fleste av bestemmelsene i VCLT som bindende, ettersom de har status som folkerettslig sedvanerett. Art. 31-33, som omhandler traktattolkning, regnes som sedvanerettslige prinsipper. Ifølge art. 31 nr. 1 skal en traktat tolkes i god tro, med den vanlige betydningen av ordene i deres kontekst og med hensyn til traktatens formål.

2.3.2 FNs havrettskonvensjon

HRK er den mest sentrale internasjonale avtalen som regulerer havretten, og omtales derfor ofte som «havets grunnlov». Ifølge fortalen har konvensjonen et sammensatt formål, der ulike interesser og hensyn skal ivaretas. Blant annet skal den etablere en felles internasjonal rettsorden for havene, fremme rettferdig og effektiv utnyttelse av havets ressurser, og sikre vern og bærekraftig forvaltning av det marine miljøet. Norge har undertegnet og ratifisert konvensjonen, og er dermed forpliktet til å etterleve den. HRK gir stater både rettigheter og forpliktelser knyttet til bruk og forvaltning av havet.

I henhold til HRK art. 77 nr. 1 har kyststatene suverene rettigheter til å utforske og utnytte naturforekomstene på sin kontinentalsokkel. Bestemmelsen danner grunnlaget for statens eiendomsrett og eksklusive rett til ressursforvaltning, noe som innebærer at det er kyststaten som kan drive den virksomheten konvensjonen foreskriver. Andre aktører må innhente et uttrykkelig samtykke.⁵⁹ Med naturforekomster menes blant annet mineralforekomster på havbunnen og i undergrunnen.⁶⁰

Etter HRK art. 192 pålegges statene en generell plikt til å «verne og bevare det marine miljø». Denne forpliktelsen omfatter både positive plikter, hvor staten aktivt må iverksette tiltak for å beskytte og forbedre miljøet, og negative plikter, som forbyr handlinger som kan skade det.⁶¹ Pliktene må forstås i lys av fortalen, som understreker at det er «ønskelig» med en rettferdig, rimelig og effektiv utnyttelse av marine ressurser, samt bevaring og vern av det marine miljø.⁶² I lys av dette kan det argumenteres for at formålet er å etablere en balansegang mellom utnyttelse og vern, slik at ressursutvinning skjer på en måte som ikke setter et velfungerende og bærekraftig havmiljø i fare. Videre pålegger HRK art. 194 staten å iverksette tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø. Ved tildeling av utvinnings- og forurensningstillatelser etter havbunnsmineralloven og forurensningsloven, må beslutningene fattes innenfor rammene av HRK, jf. havbunnsmineralloven § 1-2 tredje ledd.

HRK art. 197 oppfordrer statene til å inngå regionale avtaler om vern av det marine miljø. Et viktig eksempel på en slik avtale som Norge har forpliktet seg til, er OSPAR-konvensjonen⁶³. Denne stiller blant annet krav om bærekraftig forvaltning, anvendelse av føre-var-prinsippet og et forbud mot dumping. Forarbeidene til havbunnsmineralloven påpeker at forholdet til OSPAR-konvensjonen, særlig når det gjelder utslipp og injeksjon av mineralavfall på kontinentalsokkelen, fortsatt er uavklart.⁶⁴

⁵⁸ The Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23. mai 1969.

⁵⁹ HRK art. 77 nr. 2.

⁶⁰ HRK art. 77 nr. 4.

⁶¹ Guo (2020) pkt. 5.

⁶² Se femte ledd i fortalen til HRK.

⁶³ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris 22. september 1992, entered into force 25. Mars 1992.

⁶⁴ Prop.106 L (2017–2018) s. 19.

2.4 Konsesjonssystemet

Begrepet «konsesjon» stammer fra det latinske ordet *concessio*, som betyr «innrømmelse» eller «ettergivelse».⁶⁵ I juridisk sammenheng kan konsesjon⁶⁶ defineres som en offentlig tillatelse som gir en aktør rett til å drive en virksomhet som ellers ville vært forbudt.⁶⁷ Dette kan utledes av havbunnsmineralloven § 1-6 første punktum, som fastslår at «[i]ngen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjenning eller samtykke etter denne loven.» Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 1-3. Ifølge forarbeidene omfatter «staten» både departementene og underliggende direktorater.⁶⁸ Havbunnsmineralloven § 1-6 må forstås i sammenheng med § 1-4, som fastsetter at staten har eiendomsrett til mineralforekomstene på kontinentalsokkelen og en eksklusiv rett til ressursforvaltningen. Dette bygger på en lang tradisjon i norsk rett, hvor naturressurser i havområdene anses som fellesskapets eiendom, med staten som forvalter.

Tillatelsessystemet bygger på en trinnvis prosess, hvor flere nødvendige tillatelser må innhentes før mineralvirksomhet kan iverksettes. Havbunnsmineralloven strukturerer prosessen i flere faser: en åpningsfase, en lete- og utvinningsfase, samt en avslutningsfase. Denne inndelingen reflekterer en gradvis tilnærming til ressursutnyttelse, som tar høyde for usikkerhet knyttet til miljøpåvirkning og sikkerhet ved virksomhet på havbunnen. Ved å dele prosessen opp i faser kan myndighetene fatte beslutninger basert på stadig mer oppdatert kunnskap, noe som styrker beslutningsgrunnlaget og gir mulighet for justeringer etter hvert som nye forhold oppstår. Dette medfører imidlertid også utfordringer, særlig økonomisk risiko for aktører som investerer tidlig, dersom senere faser ikke blir godkjent. En velfungerende prosess forutsetter derfor forutsigbarhet og en åpen dialog med næringsaktørene.

2.5 Konstitusjonelle rammer

Grunnloven⁶⁹ (Grl.) er Norges øverste rettskilde og danner grunnlaget for rettsstaten. Som *lex superior* står den over lover og forskrifter i rettskildehierarkiet, noe som innebærer at den har forrang ved motstrid med bestemmelser på lavere trinnhøyde. Grunnloven § 112, ofte omtalt som miljøparagrafen, er relevant for denne fremstillingen, da den etablerer grunnleggende prinsipper for miljøbeskyttelse og fungerer som en overordnet norm for statens miljøforvaltning.

I HR-2020-2472-P (Klimadommen) understreket Høyesterett at bestemmelsen kan pålegge staten både positive og negative plikter, jf. avsn. 143. Dette innebærer at myndighetene ikke bare har en plikt til å iverksette aktive miljøbeskyttende tiltak, men også kan være forpliktet til å *avstå* fra å fatte vedtak som strider mot bestemmelsen. Forvaltningsvedtak som kan innebære «skade eller ulempe for miljøet», må vurderes opp mot Grl. § 112 før de treffes.⁷⁰ Dette gjelder også vedtak om utvinningstillatelser og godkjenning av utvinningsplaner etter havbunnsmineralloven §§ 4-1 og 4-4. Grunnloven § 112 lyder som følger:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut

⁶⁵ NAOB – Det Norske Akademis ordbok, s.v. «konsesjon».

⁶⁶ Konsesjonsbegrepet har en sammensatt betydning og kan variere mellom rettsområder og avhengig av konteksten. Se nærmere Alvik og Bjørnebye (2020) pkt. 4.

⁶⁷ Eckhoff og Smith (2022) s. 456-457.

⁶⁸ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 1-6.

⁶⁹ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

⁷⁰ Backer (2012) s. 154.

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.

Ordlyden i første ledd, første punktum, fastslår retten til et godt miljø som en *materiell rett* for enhver.⁷¹ Formuleringen «enhver har rett» indikerer at bestemmelsen ikke bare uttrykker en politisk målsetning, men gir enkeltindivider en rettighet som kan håndheves og beskyttes gjennom rettssystemet. Vanlig språkbruk tilsier derfor at bestemmelsen har rettslig betydning og kan danne grunnlag for krav om et bedre miljø. Dette er også forutsatt flere steder i forarbeidene til Grl. § 112, noe førstvoterende påpekte i Klimadommen, jf. avsn. 140. Det må samtidig understrekes at individers mulighet til å påberope seg brudd på § 112 overfor domstolene er begrenset, særlig i lys av Høyesteretts avklaringer i samme dom.

Grunnloven § 112 første ledd, andre punktum, fastslår et langsiktig perspektiv ved å pålegge at miljøet skal bevares ikke bare for denne generasjonen, men også for kommende generasjoner. Dette reflekterer kjernen i prinsippet om bærekraftig utvikling, hvor hensynet til fremtidige generasjoners behov står sentralt. Annet ledd stiller prosessuelle krav og understreker borgernes rett til innsikt i naturen og konsekvensene av inngrep. Bestemmelsens formål er å sikre tilgang til miljøinformasjon, slik at borgerne kan ivareta sin rett til et helsefremmende miljø og bidra til å opprettholde naturens bærekraft og mangfold, jf. Grl. § 112 første ledd. Retten til miljøinformasjon er nærmere regulert i miljøinformasjonsloven⁷².

Grunnloven § 112 tredje ledd stadfester at myndighetene «skal iverksette tiltak» for å gjennomføre grunnsetningene i bestemmelsens første og andre ledd. Passusen antyder at myndighetene er forpliktet til å sette i verk konkrete skritt for å sikre både overholdelse av sine egne plikter og borgernes rettigheter. Ifølge forarbeidene er formålet med bestemmelsen å tydeliggjøre myndighetenes ansvar for å etterleve prinsippene i første ledd, gjennom «adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet».⁷³ I Klimadommen presiserte førstvoterende, med henvisning til forhistorien og forarbeidene til miljøparagrafen, at «det klare utgangspunktet» er at det er myndighetenes ansvar å fastsette hvilke tiltak som skal gjennomføres, jf. avsn. 139.

Klimadommen omhandlet gyldigheten av en kongelig resolusjon fra 2016 som tildelte ti utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet sør og sørøst. Høyesterett konkluderte med at det ikke forelå feil ved vedtaket som kunne medføre ugyldighet, og at kravene i Grl. § 112 var overholdt. Domstolen kom med flere viktige avklaringer, særlig knyttet til spørsmålet om bestemmelsen gir individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene. Førstvoterende fremhevet at bestemmelsen skal forstås som en sikkerhetsventil når Stortinget har behandlet saken, og at domstolene kun kan overprøve et vedtak dersom det «grovt» har tilsidesatt sine plikter etter § 112 tredje ledd, jf. avsn. 142. Terskelen for slik overprøving ble ansett som «svært høy». Dette ble begrunnet i hensynet til demokratiet, ettersom viktige miljøspørsmål ofte innebærer politiske avveininger som primært tilkommer Stortinget som lovgivende myndighet.⁷⁴ På bakgrunn av dette fastslo førstvoterende at Grl. § 112 ikke er en ren prinsipperklæring, men en bestemmelse

⁷¹ NOU 2022:8 Ny minerallov s. 52.

⁷² Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

⁷³ Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

⁷⁴ HR-2020-2472-P avsn. 141-145.

med «et visst rettslig innhold», jf. avsn. 144. Miljøproblemer som Stortinget *ikke* har tatt stilling til, kan imidlertid prøves direkte for domstolene, jf. avsn. 139.

Høyesterett klargjorde videre at ved forvaltningsvedtak der Stortinget *ikke* har deltatt, «vil Grunnlova § 112 ha relevans som moment ved lovtolkinga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet».⁷⁵ Dette innebærer at miljøhensyn ikke bare er noe forvaltningen kan velge å vektlegge, men noe den aktivt må ta stilling til og integrere i beslutningsprosesser. Samtidig unnlater Høyesterett å gå nærmere inn på hvor inngående slike vedtak kan prøves. Dette kan tolkes som en bevisst tilbakeholdenhet for å bevare fleksibiliteten til konkrete vurderinger over tid. Det kan også indikere at domstolene i stor grad overlater vurderingene til forvaltningens skjønn, med mindre det foreligger klare feil eller lovbrudd.

Det kan reises spørsmål om hvilken overføringsverdi Høyesteretts avklaringer i Klimadommen har for beslutningsprosesser etter havbunnsmineralloven, særlig forvaltningens plikter. Dommen gjaldt petroleumssektoren og nevnte ikke loven, så dens slutninger kan ikke uten videre overføres til havbunnsmineralvirksomhet. Dette gjelder særlig fordi havbunnsmineralvirksomhet, som fortsatt er under utvikling, involverer andre typer innretninger, operasjoner og potensielle miljøpåvirkninger enn petroleumsvirksomhet. Samtidig er flere av Høyesteretts uttalelser formulert generelt og vidt, slik som begrepet «forvaltningsvedtak» i avsn. 145. Vedtak om tildeling av utvinningstillatelser og godkjenning av utvinningsplaner etter havbunnsmineralloven omfattes også av dette begrepet. I tillegg har tildelingssystemene etter petroleumsløven og havbunnsmineralloven store likhetstrekk, noe som har vært lovgivers intensjon. Disse faktorene tilsier at avklaringene i Klimadommen har overføringsverdi og må tillegges vekt i beslutningsprosesser etter havbunnsmineralloven. Samtidig kan de faktiske forskjellene mellom de to næringene medføre at hver uttalelse må vurderes grundig og kritisk.

2.6 Nasjonal retts betydning

2.6.1 Forvaltningsloven og ulovfestede prinsipper

En tillatelse til utvinning av havbunnsmineraler utgjør et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Et enkeltvedtak er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven⁷⁶ (fvl.) § 2 første ledd bokstav b. Etter samme bestemmelse bokstav a defineres «vedtak» som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Utvinningstillatelser etter havbunnsmineralloven § 4-1 tildeles av offentlige myndigheter og medfører plikter for private aktører, herunder arbeidsforpliktelser, jf. § 4-3. Forvaltningslovens regler får følgelig anvendelse som supplement til særreguleringen i havbunnsmineralloven. Den kommer imidlertid bare til anvendelse i den utstrekning det ikke er fastsatt avvikende regler i spesiallovgivningen, jf. fvl. § 1 første punktum.

Forvaltningslovens bestemmelser må forstås i lys av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.⁷⁷ Flere av disse har betydning for forvaltningens skønnsutøvelse, herunder forsvarlighetsprinsippet og saklighetsprinsippet.⁷⁸ Prinsippene er ulovfestede og har utviklet seg gjennom et samspill mellom rettspraksis og juridisk teori⁷⁹, men de kommer også indirekte til uttrykk i flere av forvaltningslovens bestemmelser.⁸⁰ De har en dobbel funksjon ved at de både veileder forvaltningen

⁷⁵ HR-2020-2472-P avsn. 145.

⁷⁶ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

⁷⁷ Graver og Tøssebro (2024) s. 219.

⁷⁸ Innjord og Brandt (2024) s. 497-498.

⁷⁹ Boe (2018) s. 60.

⁸⁰ Se for eksempel fvl. §§ 17 og 24.

i skjønnsutøvelsen og gir domstolene grunnlag for etterfølgende kontroll. Dette illustreres i forarbeidene til kommuneloven⁸¹, hvor det fremheves at «de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk» omfatter «prinsippet om at forvaltningsorganer ikke skal ta utenforliggende hensyn, foreta usaklig forskjellsbehandling eller treffe vilkårlige eller klart urimelige avgjørelser».⁸²

Forsvarlighetsprinsippet innebærer at forvaltningen skal treffe avgjørelser på et betryggende og forsvarlig grunnlag. Det forutsetter at beslutninger baseres på tilstrekkelig og relevant informasjon, og at alle vesentlige hensyn er forsvarlig vurdert før vedtak treffes. Formålet er å sikre en grundig og rettferdig behandling i den enkelte sak, samtidig som prinsippet åpner for en viss fleksibilitet ved enkle avgjørelser for å ivareta hensynet til effektivitet. Innjord og Brandt påpeker at prinsippet må anvendes med «en viss varsomhet», da saksbehandlingen alltid kan forbedres og gjøres mer grundig.⁸³ Likevel er det bred enighet i teorien om at krav til forsvarlighet i det minste utgjør en viktig verdi og et sentralt hensyn i tolkningen av lovbestemmelser.⁸⁴

Saklighetsprinsippet forutsetter at forvaltningens avgjørelser må være basert på relevante og lovlige hensyn. Beslutningene skal være saklig begrunnet, og det er ikke adgang til å la uvedkommende eller usaklige motiver påvirke utfallet.⁸⁵ Prinsippet skal sikre at myndighetsutøvelsen fremstår som objektiv, rettferdig og tillitsskapende. Graver og Tøssebro understreker imidlertid at det ikke uten videre kan anses som usaklig å tillegge mer «perifere hensyn» avgjørende vekt, så lenge disse har støtte i lovens formålsbestemmelser.⁸⁶ De peker særlig på miljøhensyn som et relevant eksempel.

Forvaltningen er bundet av forbudet mot vilkårlige avgjørelser, som innebærer at beslutninger ikke kan baseres på tilfeldige vurderinger. Hver avgjørelse må være saklig begrunnet, holdes innenfor lovens rammer og bygge på relevante kriterier fastsatt i eller forutsatt av loven. Beslutningene skal fremstå som logiske, konsistente og etterprøvbare. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling forplikter videre forvaltningen til å behandle like tilfeller likt. Det er ikke adgang til å legge vekt på irrelevante forskjeller når parter befinner seg i tilsvarende situasjoner.⁸⁷ Forbudet mot sterkt urimelige avgjørelser setter dessuten klare grenser for forvaltningens skjønnsutøvelse ved å forhindre beslutninger som er så urimelige at de strider mot grunnleggende rettsoppfatning.⁸⁸ Selv der loven åpner for skjønn, må avgjørelser ikke fremstå som klart urettferdige. Disse grunnprinsippene fungerer som rettssikkerhetsgarantier og sikrer at forvaltningsvedtak fattes på en rettferdig, forsvarlig og forutsigbar måte, i tråd med rettsstatens krav og samfunnets forventninger til god forvaltningsskikk.

2.6.2 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven⁸⁹ (nml.) fastsetter de overordnede rammene for forvaltning av naturen i Norge, med en balansert tilnærming mellom vern og bærekraftig bruk, jf. § 1. Loven er sektorovergripende og pålegger at miljøhensyn vurderes i all offentlig beslutningstaking som berører naturmangfoldet.⁹⁰ Den gjelder i Norges territorialfarvann, jf. § 2 første ledd, mens kun utvalgte bestemmelser får

⁸¹ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.

⁸² Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) s. 306.

⁸³ Innjord og Brandt (2019) s. 624.

⁸⁴ NOU 2019: 5 pkt. 11.7.5.

⁸⁵ Innjord og Brandt (2019) s. 624.

⁸⁶ Graver og Tøssebro (2024) s. 236.

⁸⁷ Se for eksempel Rt. 2011 s. 111 (drosjeløyve) avsn. 66 og HR-2019-273-A avsn. 68.

⁸⁸ Rt. 2011 s. 111 avsn. 71.

⁸⁹ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (nml).

⁹⁰ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 61.

anvendelse på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sonen, jf. tredje ledd. Formålsbestemmelsen i § 1 og prinsippene for offentlig beslutningstaking i §§ 7-10 kan også få anvendelse på sokkelen. Disse omfatter blant annet krav til kunnskapsgrunnlag (§ 8), føre-var-prinsippet (§ 9) og økosystemtilnærmingen (§ 10).

Forarbeidene understreker at *hovedmålet* med naturmangfoldloven er *in situ*-bevaring, hvor «økosystemer, naturtyper, leveområder og arter ivaretas» i sitt opprinnelige habitat og kan utvikle seg i tråd med naturlige prosesser.⁹¹ Dette reflekterer lovens prioritering av naturens integritet og den økologiske balansen. Loven bygger på forståelsen av at naturen har fundamentale verdier, som økologisk verdi, egenverdi og nytteverdi. Disse verdiene er også relevante for havbunnsmineralvirksomhet, ettersom utvinning kan ha alvorlige konsekvenser for dyphavsarter, deres habitater og de økologiske prosessene som er avgjørende for økosystemenes stabilitet.

Backer påpeker at formålsbestemmelsen ikke etablerer selvstendige rettigheter eller plikter, men har «*pedagogisk betydning*» ved at den angir lovens målsettinger og verdigrunnlag.⁹² Bestemmelsen har imidlertid en normativ funksjon, da den påvirker forvaltningens skjønnsutøvelse og forplikter myndighetene til å vurdere de hensyn som formålet oppstiller ved anvendelsen av øvrige bestemmelser i loven. Ettersom naturmangfoldloven gjelder på tvers av sektorlovgivningen, er myndighetene etter havbunnsmineralloven forpliktet til å vurdere hensynene i nml. § 1 sammen med prinsippene i §§ 7-10. Integrasjonsprinsippet krever at miljøhensyn aktivt integreres i beslutningsprosessen og pålegger myndighetene å ivareta miljøperspektivet i saksbehandling og vedtak.⁹³ Prinsippet er forankret i både nml. § 1, GrL. § 112 og høyesterettspraksis.⁹⁴

Naturmangfoldloven § 2 tredje ledd fastslår at §§ 1, 3 og 7-10 gjelder på kontinentalsokkelen «så langt de passer». Ordlyden indikerer at bestemmelsene kun får anvendelse dersom de er relevante og har overføringsverdi til de spesifikke forholdene på sokkelen, og åpner dermed for fleksibel bruk av lovens bestemmelser. Tolkningen støttes av forarbeidene, som presiserer at anvendelsen ikke medfører overføring av myndighet mellom sektorlover og naturmangfoldloven.⁹⁵ Backer påpeker at innholdet i reservasjonen «så langt de passer» fremstår som «uklart», men understreker at det er «liten grunn» til å la dette forbeholdet alene hindre anvendelsen av naturmangfoldloven.⁹⁶ Dette fordi prinsippene i nml. §§ 7-10 allerede åpner for skjønnsmessige vurderinger, noe som samsvarer godt med hvordan prinsippene forstås og anvendes i praksis.

Forvaltningsskjønnet er ikke diskresjonært, ettersom § 7 første punktum fastslår at prinsippene i §§ 8-10 «skal legges til grunn som *retningslinjer* ved utøving av offentlig myndighet» (mine kursiveringer). Formuleringen «skal» betyr at myndighetene er forpliktet til å ta prinsippene i betraktning. Begrepet «retningslinjer» er imidlertid relativt vagt, noe som kan skape usikkerhet om hvilken vekt prinsippene skal tillegges i beslutningsprosessen. Ordlyden «retningslinje» antyder en veiledende funksjon, snarere enn en streng, standardisert tilnærming. Ifølge forarbeidene skal prinsippene tillegges vekt, men de vil ikke nødvendigvis være avgjørende for utfallet.⁹⁷ Det presiseres også at andre hensyn kan veie tyngre i konkrete saker, for eksempel «retningslinjer for skjønnsutøvelse» etter annen lovgivning. Samtidig fremgår det at forvaltningen av naturmangfoldet som helhet må være i samsvar med de fastsatte retningslinjene.

⁹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), se merknad til § 1, som dette avsnittet bygger på.

⁹² Backer (2010) s. 44.

⁹³ Backer (2012) s. 61.

⁹⁴ Bugge (2022) s. 150-152; Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkverk), s. 535.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), se merknad til § 2.

⁹⁶ Backer (2010) s. 50-51.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378, som resten av avsnittet bygger på.

Dette innebærer at retningslinjer og føringer etter havbunnsmineralloven, samt dens forarbeider, kan tillegges større vekt i enkelte saker, og potensielt få direkte utslag i beslutningsprosessen. I praksis kan økonomiske og samfunnspolitiske hensyn, som for eksempel behovet for ressursutnyttelse, i noen tilfeller stå sterkere enn miljøhensynene i naturmangfoldloven. Dette forutsetter imidlertid en grundig helhetsvurdering, der alle relevante hensyn tas i betraktning, og miljøhensynene fortsatt skal ivaretas innenfor lovens rammer.

2.6.3 Forurensingsloven

For å drive virksomhet knyttet til mineralutvinning på kontinentalsokkelen, kan det være nødvendig å innhente en særskilt tillatelse etter forurensingsloven⁹⁸, jf. § 11. Lovens utgangspunkt er at forurensning er forbudt, med mindre det uttrykkelig er tillatt ved lov, forskrift eller særskilt tillatelse, jf. § 7 første ledd. Forurensningslovens formål er å beskytte det ytre miljøet mot forurensning, redusere mengden forurensning og regulere håndteringen av avfall, jf. § 1. Videre skal den sørge for «en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke [...] skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse», jf. annet ledd. Loven gjelder for visse former for virksomhet på norsk kontinentalsokkel – herunder undersøkelser, utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster – men er underlagt de begrensningene som følger av folkeretten og lovens bestemmelser i kapittel 8, jf. § 4 første ledd.

Forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning, skal gis. Vurderingen av om en tillatelse skal innvilges, og under hvilke forhold, skal inkludere en nøye avveining der de forurensningsrelaterte ulempene settes opp mot tiltakets samlede fordeler og ulemper. Forarbeidene til havbunnsmineralloven forutsetter at Miljødirektoratet har kompetansen og ansvaret for slike beslutninger, og at de kan påklages til Klima- og miljødepartementet.⁹⁹

⁹⁸ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

⁹⁹ Prop.106 L (2017–2018) s. 15.

3 Åpningsprosessen

3.1 Åpning av område for havbunnsmineralvirksomhet

En grunnleggende forutsetning for å kunne gi tillatelse til mineralvirksomhet er at området er åpnet i samsvar med havbunnsmineralloven § 2-1, jf. § 2-3 første ledd. Åpningsprosessen etter havbunnsmineralloven bygger på samme modell som petroleumsloven og havenergiloova.¹⁰⁰ Spørsmålet om et nærmere avgrenset område på norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet, avgjøres av «Kongen i statsråd». Ordlyden tilsier at den personelle kompetansen er forbeholdt regjeringen, og at beslutningen må treffes i form av en kongelig resolusjon. Dette innebærer at myndigheten ikke kan delegeres til underliggende organer. Åpningsbeslutningen har stor samfunnsmessig betydning, da den berører brede interesser og reiser sentrale spørsmål om forvaltningen av fellesskapets naturressurser. At beslutningen tas på øverste politiske nivå, sikrer en demokratisk forankret prosess med bred legitimitet.

Hvorvidt et område skal åpnes, er noe myndighetene «kan» beslutte, jf. § 2-1 første ledd. Formuleringen indikerer at staten ikke har en plikt til å åpne områder, men en adgang til å gjøre det. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 1-4, som fastslår statens eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og dens eksklusive rett til ressursforvaltning. Forarbeidene fremhever at statens rett til å forvalte ressursene springer ut av dens høyhetsrett og tilhørende oppgaver.¹⁰¹ Dette innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre at åpningsprosessen gjennomføres på en forsvarlig måte.

Et område kan ikke åpnes for mineralvirksomhet før en konsekvensutredning er gjennomført, ettersom dette «skal» utføres, jf. § 2-1 andre ledd. Formuleringen indikerer at det ikke er rom for unntak, og at myndighetene er forpliktet til å gjennomføre utredningen. Ansvaret for dette ligger hos Energidepartementet, som skal sikre at alle krav til innhold og omfang i henhold til § 2-2 oppfylles.

Bestemmelsens annet ledd fastsetter at konsekvensutredningen skal belyse «de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området». Ifølge forarbeidene er formålet med utredningen å gjøre rede for «ressursmessige, miljømessige, samfunnsmessige og næringsmessige forhold samt konsekvenser for annen bruk av området».¹⁰² I tillegg skal den omfatte vurderinger av mulige miljøvirkninger og potensielle konsekvenser for næringer som skipsfart og fiske.¹⁰³ Utredningen skal også dekke økonomiske og sosiale effekter, jf. § 2-2 andre ledd andre punktum. Samlet skal den danne et forsvarlig og opplyst grunnlag for beslutningen om hvorvidt området kan åpnes for mineralvirksomhet, og på hvilke vilkår.

Selv om § 2-2 andre ledd angir hvilke forhold som skal vurderes, gir den ingen konkret veiledning om hvilke kvalitative krav som gjelder for konsekvensutredningen. Bestemmelsen sier heller ikke noe om hvordan ulike interesser – som miljø, næringsvirksomhet, sosiale og økonomiske forhold samt ressursgrunnlaget – skal vurderes i forhold til hverandre. Dette etterlater et visst rom for tolkning.

Ifølge forarbeidene er typiske elementer i utredningen blant annet «en viss oversikt over hvilke mineralressurser som kan være aktuelle og hvor de befinner seg».¹⁰⁴ Formuleringen antyder at det ikke stilles krav om full kartlegging, men at det må foreligge et visst kunnskapsgrunnlag. Det fremgår videre av lovens ordlyd og forarbeidene at konsekvensutredningen skal «belyse» interessene som gjør seg gjeldende i området. Dette uttrykket har en relativt åpen karakter, og

¹⁰⁰ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 7.4.3.

¹⁰¹ Prop.106 L (2017–2018) s. 56.

¹⁰² Prop.106 L (2017–2018) pkt. 7.4.3.

¹⁰³ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 7.4.3.

¹⁰⁴ Prop.106 L (2017–2018) pkt. 7.4.3.

gir i seg selv begrenset veiledning om hvor inngående vurderingene må være. Det kan tyde på at det ikke kreves detaljerte analyser, men snarere en kvalifisert og oversiktlig fremstilling. Samtidig må vurderingene ses i lys av formålet med åpningsprosessen, som er å danne grunnlag for en beslutning med potensielt store konsekvenser. Dette tilsier at det likevel må stilles visse krav til kvalitet og innhold i utredningen.

I henhold til § 2-2 tredje ledd skal et utkast til beslutning om åpning av et nytt område for mineralvirksomhet, sammen med konsekvensutredningen, sendes på høring. Høringen gir relevante aktører muligheten til å fremme innspill før beslutning tas, og sikrer en grundig vurdering av de ulike interessene som berøres av åpningen.

Havbunnsmineralloven § 2-3 tredje ledd åpner for unntak fra hovedregelen om at tillatelser først kan gis etter at et område er åpnet. Bestemmelsen gir Kongen i statsråd myndighet til å tillate mineralvirksomhet i uåpnede områder «i særlige tilfeller». Formuleringen antyder en snever unntaksregel, noe som bekreftes i forarbeidene, der det nevnes at et eksempel kan være uttak av svært begrensede mengder mineraler fra et område.¹⁰⁵ Forarbeidene påpeker at konsekvensutredning skal gjennomføres for hver enkelt virksomhet, selv om det ikke foreligger en utredning for hele det omliggende havområdet.

¹⁰⁵ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 2-3.

4 Vilkår for tildeling av utvinningstillatelser

4.1 Innledning

Dette kapittelet drøfter vilkårene for tildeling av utvinningstillatelser for mineralforekomster på havbunnen, samt forvaltningens plikter og skjønnsutøvelse i denne sammenheng. Det redegjøres for krav knyttet til selve tildelingsprosessen, herunder krav til utlysning av område og innholdet i søknaden. Videre belyses krav til arbeidsforpliktelser og arbeidsprogram. Kapittelet viser at myndighetene har et vidt skjønn i denne fasen, og at systemet i stor grad er preget av fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Dette kan være fordelaktig i møte med en usikker og fremvoksende næring, der rammeverket må kunne håndtere teknologisk utvikling, kunnskapsmangler og endrede samfunnsmessige hensyn.

4.2 Tildelingsprosessen for utvinningstillatelser

4.2.1 Utlysning og inndeling av områder i blokker

Hovedregelen er at Kongen skal utlyse området som det søkes utvinningstillatelse i, før tillatelse kan tildeles, jf. havbunnsmineralloven § 4-1 tredje ledd første punktum. Utlysning innebærer en offentlig innbydelse til å søke om utvinningstillatelse for et spesifisert område, med en angitt søknadsfrist.¹⁰⁶ Formålet med prosessen er å legge til rette for størst mulig konkurranse mellom søkerne, samtidig som den skal sikre at det selskapet som samlet sett vurderes som best egnet, tildeles utvinningstillatelsen.

Forarbeidene understreker at utlysningen skal ta hensyn til eksisterende rettighetshavere, som for eksempel innehavere av undersøkelsestillatelser eller tillatelser etter annet lovverk.¹⁰⁷ Utlysningen skaper notoritet ved å gjøre offentlig kjent at området kan bli gjenstand for en prosess som potensielt kan lede til tildeling av utvinningstillatelse. Dette gir både rettighetshavere og potensielle søkere nødvendige forutsetninger for å forberede seg, og bidrar til å sikre åpenhet og forutsigbarhet i tildelingssystemet. Kongen kan imidlertid kun utlyse områder som ligger innenfor den delen av sokkelen som er åpnet for mineralvirksomhet, jf. § 2-3.

Utlysningen skal inneholde informasjon om kriteriene for tildeling av utvinningstillatelse, samt de frister og vilkår som gjelder, jf. § 4-1 tredje ledd andre punktum. Forarbeidene presiserer at «[r]elevante kriterier kan blant annet være søkerens finansielle styrke, teknologiske kunnskap, forslag til utvinningsløsninger og geologisk forståelse for området.»¹⁰⁸ Videre «kan det også legges vekt på andre saklige og objektive kriterier, eksempelvis hensynet til nasjonal sikkerhet, folkehelse og miljøvern». Disse momentene utgjør sentrale elementer i vurderingen av hvem som er best egnet til å få tillatelse. Kravet om at utlysningen skal spesifisere tildelingskriterier, frister og vilkår er essensielt for å sikre en transparent og forutsigbar prosess. Det gir søkerne et tydelig rammeverk for hva som kreves, og gjør det mulig for dem å tilpasse sine søknader deretter. I tillegg bidrar det til en mer effektiv behandling og reduserer risikoen for misforståelser og tvister.

De formelle kravene til utlysning kan i enkelte tilfeller fravikes. I henhold til § 4-1 tredje ledd tredje punktum kan Kongen i «særlige tilfeller» tildele en utvinningstillatelse uten forutgående utlysning. Ordlyden indikerer at det kreves spesielle omstendigheter, og at terskelen for å fravike kravet om utlysning er høy. Forarbeidene nevner situasjoner der unntak kan være aktuelt, som i oppstartsfasen når «det åpenbart ikke er grunnlag for konkurranse på grunn av kjent aktør-

¹⁰⁶ Prop.106 L (2017–2018) s. 61.

¹⁰⁷ Prop.106 L (2017–2018) s. 61.

¹⁰⁸ Prop.106 L (2017–2018) s. 61.

bilde».¹⁰⁹ Unntaket kan også være relevant for mindre mineralforekomster med begrenset økonomisk verdi, eller ved behov for tilleggsareal til en eksisterende utvinning. Videre åpner forarbeidene for at Kongen kan tildele en tillatelse direkte dersom området har vært utlyst uten interesse, forutsatt at tildelingen skjer innen rimelig tid. Begrunnelsen for unntaket er ønsket om smidig og effektiv ressursforvaltning, særlig når det er åpenbart at konkurranse ikke vil oppstå, eller når det er behov for å tildele tillatelser til områder med lav økonomisk verdi eller tilleggsarealer.

Utlyste områder skal angis med geografiske koordinater, jf. § 4-1 tredje ledd fjerde punktum. Femte ledd bestemmer at «[k]oordinatene fastsettes i samsvar med petroleumsløven § 3-2.» I henhold til denne bestemmelsen inndeles sjøområdene innenfor kontinentalsokkelens yttergrense i blokker. Inndelingen har som formål å «gi en hensiktsmessig identifikasjon og angivelse av områdene ved utlysning av utvinningstillatelser».¹¹⁰ Forarbeidene understreker at blokkinnndelingen primært er et praktisk referansesystem, snarere enn en fast struktur.¹¹¹ Dette innebærer at Kongen kan tildele områder som ikke nødvendigvis følger blokkinnndelingen, noe som gir fleksibilitet – særlig fordi mange undersjøiske formasjoner og rygger ikke passer inn i standardiserte blokker. Forarbeidene presiserer at det også kan være aktuelt med mineralvirksomhet på deler av kontinentalsokkelen som ennå ikke er inndelt i blokker.

4.2.2 Hvilke krav stilles til søknaden?

Havbunnsmineralloven § 4-2 første ledd spesifiserer hvilke opplysninger som må inngå i en søknad om utvinningstillatelse. Det fremgår av bestemmelsen at søknaden «skal» redegjøre for: (i) informasjon om mineralforekomster i området, (ii) hvilke mineraler som planlegges utvunnet, (iii) eventuelt kjente ressurspotensialer, (iv) det geografiske området som ønskes omfattet av tillatelsen, (v) søkerens finansielle evne, (vi) teknologisk kompetanse og gjennomføringsevne, (vii) den foreslåtte utbyggingsløsningen, samt (viii) annen relevant informasjon som er nødvendig for behandlingen av søknaden.

Utrykket «skal» tilsier at de nevnte punktene er ufravikelige minstekrav som en søknad om utvinningstillatelse må inneholde. Hensikten er å gi myndighetene nødvendige opplysninger – særlig om aktørenes egnethet og kvalifikasjoner – slik at alle søkere kan vurderes i sammenheng, og saken kan behandles helhetlig og forsvarlig. Utlysningen og søknadsprosessen skal legge til rette for konkurranse mellom aktørene, slik at det selskapet som totalt sett anses best egnet, vinner frem. Krav om mer detaljerte opplysninger knyttet til det konkrete utvinningsprosjektet aktualiseres først på et senere stadium, som ved behandlingen av utvinningsplaner etter § 4-4. Se nærmere utdyping av dette nedenfor i kap. 5, pkt. 5.2.

I denne sammenheng er det verdt å merke seg at uttrykket «redegjøre» i § 4-2 første ledd er vagt formulert, og gir et visst tolkningsrom for hvilke og hvor detaljerte opplysninger som må gis. Formuleringen innebærer ikke nødvendigvis at alle detaljer må foreligge ved søknadens fremleggelse, men at det gis en redegjørelse som gir et forsvarlig grunnlag for en første vurdering, med mulighet for mer utfyllende informasjon på et senere stadium. Dette er i samsvar med den trinnvise prosessen som ligger til grunn for havbunnsmineralloven – hvor informasjon og vurderinger utdypes gradvis etter hvert som prosjektet modnes – tilsvarende ordningen etter petroleumsløven.

Forarbeidene presiserer at kravet om redegjørelse for identifiserte mineralforekomster forutsetter at slike forhold er kjent.¹¹² Dersom slik informasjon ikke

¹⁰⁹ Prop.106 L (2017–2018) s. 62, som resten av avsnittet bygger på.

¹¹⁰ Alvik (2023) petroleumsløven § 3-2 note 1.

¹¹¹ Prop.106 L (2017–2018) s. 62, som resten av avsnittet bygger på.

¹¹² Prop.106 L (2017–2018) pkt. 7.6.3.

foreligger, vil søknaden fortsatt bli behandlet. Denne tilnærmingen bidrar til å unngå urimelige krav i en tidlig og usikker fase, og legger til rette for en fleksibel og praktisk vurdering. Uttrykket «all annen informasjon som er nødvendig» i § 4-2 indikerer at oppstillingen i bestemmelsen ikke er uttømmende. Søknaden må derfor tilpasses for å gi et helhetlig og forsvarlig bilde av den aktuelle aktøren og andre relevante faktorer. Departementet kan i medhold av § 4-2 annet ledd fastsette nærmere krav til søknadens innhold i forskrift, men slike krav er ennå ikke vedtatt.

4.3 Rettigheter etter utvinningstillatelsen og forholdet til utvinningsplanen

Før en rettighetshaver kan igangsette kommersiell utvinning av mineralforekomster på havbunnen, kreves både utvinningstillatelse etter havbunnsmineralloven § 4-1 og godkjenning av utvinningsplan, jf. § 4-4. Dette utgjør kumulative krav for å starte mineralutvinning i samsvar med loven. Utvinningstillatelsen gir rettighetshaveren «enerett» til «undersøkelser og utvinning» av alle mineralforekomster innenfor det tildelte området, jf. § 4-1 første ledd andre punktum. Eneretten innebærer primært at ingen andre aktører kan tildeles tilsvarende rettigheter innenfor det samme geografiske området som tillatelsen omfatter – en begrensning som i juridisk teori gjerne omtales som enerettens *negative* side.¹¹³ Denne forståelsen er også lagt til grunn av Høyesterett ved tolkningen av den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsløven § 3-3 tredje ledd, jf. HR-2020-2472-P (Klimadommen) avsn. 69.

Enerettens *positive* side består i at rettighetshaveren oppnår en rettslig posisjon overfor staten, hvor tillatelsen gir adgang til å utøve mineralvirksomhet.¹¹⁴ Denne adgangen er imidlertid begrenset: Virksomheten kan ikke starte før alle nødvendige tillatelser foreligger. Oppstart av utvinning og drift krever uttrykkelig godkjenning fra myndighetene, jf. § 4-4, og kan i tillegg forutsette særskilt tillatelse til etablering og drift av innretninger, jf. § 4-7. Rettighetshaveren oppnår eiendomsrett til de utvunne mineralene først når disse er «tatt opp fra havbunnen til havets overflate», jf. § 4-10. Frem til dette tidspunktet er det staten som innehar eiendomsretten til mineralforekomstene.

Forarbeidene fremhever at en sentral funksjon ved tillatelsen er at den «gjennom eksklusivitet og varighet legger til rette for langsiktige investeringer i undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler».¹¹⁵ Eksklusiviteten reduserer investeringsrisikoen og gir aktørene nødvendig forutsigbarhet for å utvikle teknologi og realisere økonomisk verdiskaping. For å sikre aktivitet innenfor det tildelte området, stilles det krav om at utvinningstillatelsen følges opp av en konkret arbeidsforpliktelse, jf. § 4-3. Formålet med denne fasen er å *lete* etter forekomster som kan være egnet for kommersiell utvinning, med sikte på at dette skal danne grunnlag for senere produksjon.¹¹⁶

Utvinning kan først starte når rettighetshaveren har fått godkjent en selvstendig plan for utvinning i henhold til § 4-4. Det påhviler rettighetshaveren å utarbeide en plan for utvinningsprosessen, herunder en prosjektspesifikk konsekvensutredning. I motsetning til åpningsfasen, hvor myndighetene utarbeider konsekvensutredningen, er det i denne fasen rettighetshaveren som bærer ansvaret. Dokumentasjonen skal vise at virksomheten kan gjennomføres på en miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig måte. Departementet skal foreta en helhetlig vurdering av materialet og sikre at godkjennelsen bygger på et forsvarlig rettslig

¹¹³ Hammer mfl. (2009) s. 129.

¹¹⁴ Hammer mfl. (2009) s. 129.

¹¹⁵ Prop.106 L (2017–2018) s. 42.

¹¹⁶ Prop.106 L (2017–2018) s. 43.

og faktisk grunnlag, i tråd med både lovfestede krav og ulovfestede normer for forsvarlig saksbehandling og skjønnsutøvelse.

4.4 Utvinningstillatelsen

4.4.1 Personelle krav

Havbunnsmineralloven § 4-1 første ledd første punktum fastsetter at «Kongen kan på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelser». Med «Kongen» refereres det til regjeringen.¹¹⁷ At kompetansen er plassert hos regjeringen innebærer at beslutningene fattes på et høyere politisk nivå, noe som gir bredere legitimitet og en helhetlig vurdering av nasjonale interesser og prioriteringer. Dette er i tråd med demokratiske prinsipper, ettersom den overordnede myndigheten reflekterer et bredt politisk mandat og sikrer ansvarlighet og åpenhet i beslutningsprosessen. Inndelingen understreker mineralutvinningens strategiske og samfunnspolitiske betydning, og bidrar til at viktige beslutninger om ressursforvaltning tas med hensyn til både økonomiske, miljømessige og samfunnsmessige faktorer. Forarbeidene viser at den personelle kompetansen kan delegeres til et departement eller direktorat.¹¹⁸

Dersom utvinningstillatelsen vurderes som en sak «av viktighet» etter Grunnloven § 28, skal den endelige beslutningen fattes av Kongen i statsråd. Regjeringen har ansvaret for denne vurderingen. Ordlyden indikerer at det skal mye til før kriteriet er oppfylt, noe som samsvarer med praksis, der regjeringen har et bredt skjønn i vurderingen av om en tillatelse krever statsrådsbehandling.¹¹⁹ Ordningen etablerer et fleksibelt system, der utvinningsprosjekter med potensielt omfattende konsekvenser behandles på det øverste nivået, mens mindre prosjekter kan gjennomføres mer effektivt på lavere nivåer i forvaltningshierarkiet.

Spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som behandler et utvinningsprosjekt, er særlig viktig når tiltaket kan ha miljøvirkninger som er relevante for Grunnloven § 112. Bestemmelsen pålegger staten både prosessuelle og materielle forpliktelser, noe som innebærer at miljøhensyn må ivaretas både i saksbehandlingen og i beslutningene.¹²⁰ Regjeringens skjønnsmessige kompetanse i vurderingen av om en utvinningstillatelse krever statsrådsbehandling gir rom for tilpasning, men kan også utfordre hensynene til likebehandling og forutsigbarhet. Uten klare kriterier er det en risiko for at saker med sammenlignbare miljøvirkninger behandles ulikt, noe som kan svekke rettssikkerheten og skape uforutsigbarhet for både industri og borgere. I miljøsaker kan inkonsekvent praksis føre til at prosjekter med potensielt alvorlige miljøkonsekvenser ikke får tilstrekkelig vurdering på høyere nivå, noe som kan utfordre statens plikt etter Grunnloven § 112 til å beskytte miljøet og sikre bærekraftig ressursforvaltning.

Se nærmere om statens plikt til å nekte godkjenning av utvinningsplaner i kap. 5 pkt. 5.3.2 nedenfor.

4.4.2 Forvaltningens skjønn i tildelingsprosessen

Havbunnsmineralloven § 4-1 første ledd fastslår at myndighetene «kan» tildele utvinningstillatelse. Denne formuleringen indikerer at myndighetene ikke er forpliktet til å gi tillatelse, og at de fritt kan nekte tildeling, uavhengig av årsak og hvor langt partene har kommet i prosessen. Dette «kan»-skjønnnet omtales ofte som et fritt skjønn, forvaltningsskjønn eller diskresjonært skjønn.

¹¹⁷ Se Grunnloven §§ 3, 12 og 28, som viser at «Kongen» i lovgivning ofte refererer til regjeringen som utøver av den utøvende makt.

¹¹⁸ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-1.

¹¹⁹ Holmøyvik (2021) Grunnloven § 28 note 3.

¹²⁰ Grunnloven § 112 tredje ledd, jf. første og andre ledd. Se også HR-2020-2472-P om statens plikter etter bestemmelsen.

Med forvaltningsskjønn menes at forvaltningen kan foreta vurderinger og overveielser «uten å være bundet av objektive kriterier».¹²¹ Dette innebærer at det ikke finnes forhåndsbestemte, faste regler som entydig avgjør utfallet, men at myndighetene har rom for å vektlegge ulike hensyn. Skjønnsutøvelsen gir forvaltningen frihet til å vurdere argumentene for og imot et vedtak før det treffes, og gir dermed en viss handlefrihet til å tilpasse beslutninger etter skiftende politiske prioriteringer. Forvaltningens skjønnsmessige kompetanse bygger på maktfordelingsprinsippet, som forutsetter en oppgavefordeling mellom statsmaktene. Ifølge Graver og Tøssebro utgjør forvaltningens fullmakter «en naturlig og nødvendig del» av dette styringssystemet.¹²²

Selv om myndighetene etter havbunnsmineralloven har et skjønn ved tildeling av utvinningstillatelse, er dette ikke ubegrenset. Forvaltningen må forholde seg til både lovfestede regler og ulovfestede prinsipper, herunder myndighetsmisbrukslæren, som setter grenser for hvilke hensyn som kan vektlegges. Det er bred enighet i juridisk teori om at betegnelsen «fritt skjønn» er misvisende, ettersom skjønnsutøvelsen alltid er underlagt rettslige rammer.¹²³ Graver og Tøssebro understreker at grensene for forvaltningsskjønnet ofte kan utledes av «loven, forarbeidene og lovgiverintensjonene».¹²⁴ Dette viser at skjønnet må tolkes i lys av de samlede rettskildene og lovgivers føringer.

«Kan»-skjønnet etter havbunnsmineralloven § 4-1 gir myndighetene adgang til å avslå en søknad basert på en bred hensiktsmessighetsvurdering. Dersom det i stedet treffes vedtak om å tildele tillatelse, er myndighetene forpliktet til å vurdere om de konkrete vilkårene er oppfylt i samsvar med lovens krav. I slike tilfeller utøves et rettsanvendelsesskjønn, hvor myndighetene er bundet av lovens bestemmelser. Forarbeidene presiserer at det ikke foreligger noen plikt til å tildele tillatelser, og at søker derfor ikke har noe rettskrav på utvinningstillatelse.¹²⁵ Denne kompetansen reflekterer et bevisst valg fra lovgivers side om å sikre politisk handlefrihet i tildelingsprosessen.

Formålsbestemmelsen er sentral for tolkningen av lovgivers intensjon, ettersom den reflekterer den politiske enigheten om lovens hensikt. Både bestemmelsens ordlyd og forarbeidene indikerer at § 1-1 forutsetter en interesseavveining i tildelingsprosessen.¹²⁶ I samsvar med kravene til forsvarlig saksbehandling må denne avveiningen være konkret og tilpasses de spesifikke forholdene i hver sak. Flertallet i energi- og miljøkomiteen påpeker at regelverket skal balansere økonomiske og miljømessige hensyn ved mineralutvinning.¹²⁷ Loven har som formål å fremme verdiskaping, samtidig som den skal sikre en samfunnsøkonomisk forsvarlig ressursforvaltning, innenfor rammer som ivaretar miljø- og sikkerhetshensyn. Forarbeidene gir imidlertid ikke klar veiledning om hvordan disse hensynene konkret skal prioriteres. I praksis innebærer dette at forvaltningen tilkjennes et skjønnsmessig handlingsrom ved vurderingen av hvilke faktorer som skal tillegges størst vekt i behandlingen av søknader om utvinningstillatelser.

Forvaltningens handlingsrom avhenger imidlertid i stor grad av de konkrete omstendighetene. For eksempel kan det oppstå tvilstilfeller der det er uklart om en søker har den nødvendige teknologiske kompetansen og tekniske gjennomførings- evnen, jf. § 4-2 første ledd bokstav f. I slike situasjoner kan det argumenteres for at skjønnsutøvelsen er sterkt begrenset, ettersom disse kriteriene er avgjørende

¹²¹ Graver og Tøssebro (2024) s. 187.

¹²² Samme sted.

¹²³ Graver og Tøssebro (2024) s. 187, som viser til nyere fremstillinger av Eckhoff og Smiths *Forvaltningsrett*.

¹²⁴ Samme sted.

¹²⁵ Prop.106 L (2017–2018) s. 61.

¹²⁶ Innst. 150 L (2018–2019) s. 11.

¹²⁷ Innst. 150 L (2018–2019) s. 11, som dette avsnittet bygger på.

for at mineralvirksomheten skal gjennomføres «forsvarlig», i samsvar med det overordnede kravet i § 1-7. Dette er særlig relevant ved komplekse og omfattende utvinningsprosjekter. Forvaltningen kan, basert på de konkrete omstendighetene, være forpliktet til å avstå fra å tildele tillatelse. Spørsmålet om § 1-7 medfører en slik forpliktelse for myndighetene, drøftes nærmere i kap. 5, pkt. 5.3.1 nedenfor. For prosjekter med lavere risiko og kompleksitet stilles det derimot ikke like strenge krav, noe som gir forvaltningen et større handlingsrom.

4.4.3 Hvem har rett til å søke om utvinningstillatelser?

Utgangspunktet er at utvinningstillatelser kun kan tildeles norske juridiske personer, typisk aksjeselskaper, jf. havbunnsmineralloven § 4-1 andre ledd. Fysiske personer omfattes dermed ikke. Kravet om at selskapet skal være norsk innebærer at det må være stiftet i henhold til norsk lov og registrert i Foretaksregisteret. Forarbeidene begrunner dette kravet med behovet for å kunne kontrollere virksomheten og utøve jurisdiksjon over rettighetshaveren, samt at det forenkler statens tilgang til rettighetshavers regnskaper og annet relevant materiale.¹²⁸ Bestemmelsen åpner imidlertid for unntak fra kravet om at den juridiske personen skal være norsk dersom «noe annet følger av internasjonale avtaler», der forarbeidene blant annet nevner EØS-avtalen¹²⁹ som et eksempel.

4.4.4 Hvilke krav stilles til arbeidsforpliktelsen og arbeidsprogrammet?

Rettighetshavers søknad om utvinningstillatelse skal følges opp med et forslag til arbeidsprogram, jf. havbunnsmineralloven § 4-3 første ledd. Programmet skal omfatte perioden fra tildeling av tillatelsen til innsending av utvinningsplan, jf. § 4-3 første ledd andre punktum. Arbeidet omfatter hovedsakelig leting og kartlegging av mineralforekomster i det aktuelle området, og skal danne grunnlaget for en eventuell kommersiell utnyttelse av mineralene.¹³⁰ Arbeidsprogrammet skal tilpasses det konkrete prosjektet og inneholde mer detaljerte opplysninger enn det som kreves for en undersøkelsestillatelse. Hensikten er å etablere et solid kunnskapsgrunnlag, slik at en senere godkjenning av utvinningsplanen kan bygge på best mulige forutsetninger.

I et høringsbrev fra Energidepartementet gis ytterligere detaljer om gjennomføringen av arbeidsprogrammet.¹³¹ Brevet omhandler forslaget om å utlyse utvalgte områder på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet i den første konsesjonsrunden, som ble sendt på offentlig høring. Høringsbrevet har ingen selvstendig rettskildemessig vekt, men kan gi en viss indikasjon på hvordan myndighetene planlegger gjennomføringen av konsesjonsprosessen. Det reflekterer departementets foreløpige vurderinger, men innebærer ingen bindende føringer for fremtidige vedtak. Høringsbrevet angir at arbeidsprogrammet skal sikre innhenting av relevant informasjon, herunder «data om geologiske forhold, biologisk materiale, informasjon om temperatur, strømforhold mv.»¹³² Rettighetshaveren er forpliktet til å dele denne informasjonen med staten, jf. § 9-11. Ifølge energi- og miljøkomiteens innstilling suppleres den kommersielle undersøkelsesaktiviteten med statlig letevirsomhet, noe som skal bidra til en mer systematisk og helhetlig kartlegging av sokkelen.¹³³

Det fremgår av § 4-3 andre ledd andre punktum at Kongen fastsetter «[a]rbeidsforpliktelsens innhold og omfang og fristen for oppfyllelse [...] i den enkelte utvin-

¹²⁸ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-1.

¹²⁹ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.

¹³⁰ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-3.

¹³¹ Energidepartementet (2024b).

¹³² Energidepartementet (2024b).

¹³³ Innst. 162 S (2023–2024) s. 2.

ningstillatelsen.» Etter første punktum i samme ledd «kan» det i tillegg gis ytterligere pålegg. Ordlyden indikerer at myndighetene har betydelig handlingsrom til å pålegge rettighetshaveren konkrete arbeidsforpliktelser innenfor tillatelsens geografiske område. Ved tillatelser som omfatter store arealer, må pliktene tilpasses områdets utstrekning og kompleksitet. En slik tilpasning er nødvendig for å sikre at virksomheten gjennomføres på en forsvarlig måte, der hensynet til økosystemer og det marine miljøet ikke tilsidesettes. Bestemmelsen gir forvaltningen adgang til å justere kravene slik at de er proporsjonale med de faktiske forholdene. Departementet skal samrå seg med Sjøkeldirektoratet og legge vekt på dets vurderinger ved fastsettelsen av arbeidsprogrammet.¹³⁴

Hensynet til det marine miljøet er sentralt ved utformingen av arbeidsprogrammet, noe som fremheves i en komitéinnstilling fra Stortinget etter havbunnsminerallovens vedtakelse.¹³⁵ Flertallet i energi- og miljøkomiteen gir uttrykk for en forventning om at programmet tilpasses de særegne forholdene i hvert område, og understreker samtidig behovet for mer inngående kunnskap om «arter, naturtyper, økosystemer og bunnstrømmer» i dyphavsområdene innenfor åpningsområdet. Det pekes særlig på viktigheten av å avklare om «lokale naturforhold er særlig unike, verdifulle og sårbare». På denne bakgrunn anses det som nødvendig å stille et tilleggskrav i arbeidsprogrammet, som forplikter rettighetshaveren til å innhente miljøkunnskap i letefasen. Den innsamlede informasjonen skal danne grunnlag for å fastsette nødvendige vilkår for det enkelte området og sikre at virksomheten skjer innenfor forsvarlige og bærekraftige rammer. Komiteen viser videre til at slik miljøkunnskap også kan være relevant for den prosjektspesifikke konsekvensutredningen og for oppdatering av myndighetenes kunnskapsgrunnlag.

Det kan imidlertid hevdes at arbeidsprogrammet ikke må utformes så ambisiøst at det i praksis hindrer muligheten for lønnsom mineralutforskning. Dette er også påpekt av Energidepartementet i en stortingsmelding.¹³⁶ Flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité nyanserer imidlertid dette synet ved å understreke at hensynet til lønnsomhet ikke må gå på bekostning av en forsvarlig og bærekraftig utvinning.¹³⁷ Spørsmålet er hvor grensen faktisk går: Hvor ambisiøst kan et arbeidsprogram utformes før det blir et hinder for prosjektets økonomiske bærekraft? En for sterk vektlegging av lønnsomhet kan svekke kontrollen med virksomheten, mens for strenge krav i motsatt retning kan avskjære aktører fra å investere i næringen.

Myndighetene må foreta en forsvarlig balansering av disse interessene. Den betydelige usikkerheten knyttet til miljøvirkninger ved mineralutvinning kan tilsi en streng tilnærming til fastsettelsen av arbeidspliktene. Dette gjelder særlig i startfasen, før man har fått en mer grundig forståelse av de økologiske implikasjonene. På den annen side er en sentral bakgrunn for vedtakelsen av havbunnsmineralloven å sikre vesten tilgang til kritiske mineraler, fremme sysselsetting, styrke selvstendige forsyningskilder og bidra til økonomisk vekst, jf. kap. 1, pkt. 1.2 ovenfor. Disse hensynene tilsier at arbeidspliktene ikke er ment å utformes så strengt at de motvirker den typen aktivitet de skal legge til rette for. Myndighetene har uansett, slik § 4-3 er formulert, en skjønnsmessig adgang til å fastsette strenge miljøforpliktelser dersom det anses ønskelig.

En mulig utfordring er at regelverket gir rom for tolkning, noe som kan føre til ulik praksis og skape usikkerhet for aktørene. Samtidig kan dette handlingsrommet være nødvendig for å tilpasse kravene til arbeidsprogrammet i lys av skiftende politiske prioriteringer og teknologisk utvikling. Geografiske og miljømessige for-

¹³⁴ Innst. 162 S (2023–2024) s. 9.

¹³⁵ Innst. 162 S (2023–2024) s. 8-9, som avsnittet bygger på.

¹³⁶ Meld. St. 25 (2022–2023) s. 36.

¹³⁷ Innst. 162 S (2023–2024) s. 10.

skjeller mellom utvinningsområder tilsier også en fleksibel tilnærming. Forutsigbarhet og klare rammevilkår er særlig viktig i en tidlig fase, hvor lønnsomheten fortsatt er usikker. I denne sammenhengen spiller teknologi en sentral rolle: Kravene til arbeidsprogrammet må reflektere både dagens teknologiske muligheter og begrensninger. Dersom myndighetene ikke tar høyde for nye løsninger, kan det hemme utviklingen av effektive og bærekraftige utvinningsmetoder. Samtidig kan for svake krav åpne for bruk av uprøvd eller risikabel teknologi uten tilstrekkelig kontroll.

I henhold til § 4-3 tredje ledd kan Kongen, ved mottak av en søknad, velge å frafalle eller endre arbeidsforpliktelsen. Denne bestemmelsen utgjør en unntaksregel som gir rom for skjønnsmessige tilpasninger basert på de konkrete forholdene i saken.

5 Vilkår for godkjenning av utvinningsplaner

5.1 Innledning

Havbunnsmineralloven § 4-4 fastsetter de kravene som må være oppfylt for at en plan for utvinning skal kunne godkjennes. Ifølge forarbeidene tilsvarer bestemmelsen i hovedsak petroleumsloven § 4-2, men med visse tilpasninger.¹³⁸ Som påpekt i kap. 4 pkt. 4.3 ovenfor, kan rettighetshaveren ikke iverksette utvinning før en plan for utvinning er godkjent i medhold av § 4-4. Det er viktig å lese bestemmelsen i sammenheng med forsvarlighetskravet i § 1-7 og Grl. § 112 for en fullstendig forståelse, ettersom disse bestemmelsene kan pålegge myndighetene en plikt til å avstå fra å gi godkjenning. Spørsmål relatert til dette behandles nærmere i pkt. 5.3.1 og 5.3.2 nedenfor.

5.2 Krav til utvinningsplanen

5.2.1 Utgangspunkt

I henhold til § 4-4 første ledd første punktum «skal» en rettighetshaver som «beslutter» å utvinne en mineralforekomst, forelegge en utvinningsplan for departementets godkjenning. Formuleringen «beslutter» markerer at det er rettighetshaveren selv som avgjør om utvinning skal igangsettes; myndighetene kan ikke pålegge vedkommende å starte virksomheten. Forarbeidene understreker at beslutningen skal bygge på en selvstendig kommersiell vurdering av prosjektets økonomiske forsvarlighet.¹³⁹ At ansvaret plasseres hos rettighetshaveren, må ses i sammenheng med at vedkommende både bærer den økonomiske risikoen og har den mest inngående kunnskapen om egen virksomhet.

Ifølge forarbeidene skal rettighetshaveren utarbeide et forslag til utredningsprogram før utvinningsplanen legges frem.¹⁴⁰ Programmet skal redegjøre kort for «eventuell utbygging», «utvinningsløsninger» og konsekvenser «for andre næringer og for miljø», inkludert «grenseoverskridende virkninger». Forslaget skal utformes med utgangspunkt i den kunnskapen som foreligger. Utredningsprogrammet skal underlegges departementets godkjenningsprosess, og at det kan stilles vilkår om ekstra undersøkelser ved behov. Dette gir departementet rom til å gjøre egne vurderinger av programmet og mulighet til å styre prosjektet i ønsket retning.

Dersom rettighetshaveren beslutter å gå i gang, «skal» vedkommende sende en plan for utvinning til departementet, jf. § 4-4 første ledd første punktum. Ifølge bestemmelsens første ledd, andre punktum, skal planen tilpasses «virksomhetens omfang og inneholde en *beskrivelse av utvinningen* og en *konsekvensutredning*» (mine kursiveringer). Forarbeidene fremhever disse kravene som planens hovedelementer.¹⁴¹ Passusen om at planen skal tilpasses virksomhetens omfang forutsetter at planens utforming må reflektere utvinningsprosjektets særtrekk.

Bestemmelsens første ledd, tredje punktum, åpner for at departementet i «særlige tilfeller» kan fravike kravet om utvinningsplan etter søknad. En naturlig språklig forståelse av uttrykket tilsier at unntak er forbeholdt spesielle situasjoner, noe forarbeidene bekrefter ved å presisere at unntak kun kan gjøres for «meget små mineralforekomster» eller tilleggsarealer til eksisterende utvinning. Dette viser at lovgiver har hatt som intensjon å begrense myndighetenes handlingsrom når det gjelder muligheten for å frita fra kravet om utvinningsplan.

¹³⁸ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4, som henviser til Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 41–43.

¹³⁹ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4.

¹⁴⁰ Prop.106 L (2017–2018) s. 44, som dette avsnittet bygger på.

¹⁴¹ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4.

Rettighetshaveren må utarbeide en utvinningsplan som oppfyller kravene til innhold og omfang. Forarbeidene understreker at planen primært skal redegjøre for gjennomføringen av utvinningsvirksomheten og dens konsekvenser.¹⁴² Formålet er å legge til rette for en forsvarlig og bærekraftig utvinning, jf. §§ 1-1 og 1-7, samtidig som myndighetene gis et best mulig beslutningsgrunnlag. Hammer påpeker at utbyggingsplanen etter petroleumsloven § 4-2 har et todelt formål: å gi myndighetene oversikt over rettighetshaverens planer, slik at disse kan innpasses i øvrige strategier, og å gi myndighetene mulighet til å påvirke prosjektets utforming gjennom vilkår for godkjenning.¹⁴³ Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende etter havbunnsmineralloven, der myndighetene skal sikre både helhetlig ressursforvaltning og forsvarlig mineralvirksomhet gjennom vurdering av utvinningsplanen.

5.2.2 Hva er kravene til beskrivelsen av utvinningen?

Bestemmelsens andre ledd spesifiserer hvilke opplysninger utvinningsplanen skal inneholde. Første punktum slår fast at «[b]eskrivelsen av utvinningen skal blant annet redegjøre for de aktuelle tekniske løsningene og økonomiske, ressursrelaterte, tekniske og sikkerhetsrelaterte forhold knyttet til utbyggingen og driften.» Formuleringen «blant annet» indikerer at listen ikke er uttømmende.

Forarbeidene fastslår at bestemmelsen angir «*hovedprinsippene* for hva en plan for utvinning skal inneholde» (min kursivering).¹⁴⁴ Uttalelsen understreker betydningen av de nevnte punktene, samtidig som den åpner for at andre forhold kan være relevante. Både lovens ordlyd og forarbeidene indikerer at disse punktene utgjør minimumsbetingelser for at planen skal kunne godkjennes. Uttrykket «hovedprinsipp» antyder at de angitte punktene skal være styrende for innholdet i utvinningsplanen. Dersom ett av punktene ikke er tilstrekkelig belyst, kan det tyde på at kravene til planen ikke er oppfylt. Samtidig gir bestemmelsen begrenset veiledning om omfanget av redegjørelsen, noe som etterlater rom for tolkning. Etter bestemmelsens fjerde ledd kan departementet fastsette forskrifter som utdyper kravene til en plan for utvinning. Foreløpig er ingen forskrifter vedtatt, men forslag er sendt på høring.¹⁴⁵

Som nevnt ovenfor skal planen tilpasses «virksomhetens omfang», jf. § 4-4 første ledd første punktum. Ordlyden indikerer at kompleksiteten og størrelsen på utvinningsprosjektet påvirker kravene til hvor grundig og omfattende planen må være. Forarbeidene presiserer at kravene til planens innhold, detaljer og vedlegg vil variere avhengig av faktorer som hvilke mineraler som utvinnes og hvor virksomheten er lokalisert.¹⁴⁶ Vurderingen av planens omfang må derfor baseres på de spesifikke utfordringene knyttet til det aktuelle utvinningsområdet. Dette gjelder også for den prosjektspesifikke konsekvensutredningen, jf. pkt. 5.2.3 nedenfor.

Forarbeidene presiserer at «ressursrelaterte forhold» refererer til mineralressursene.¹⁴⁷ Hvilke mineraler som finnes i et område, og hvor mye som er tilgjengelig, avgjør om utvinningen kan bli økonomisk bærekraftig. Mineraltype og volum har betydning for valg av utvinningsmetode, kostnader og markedspris. Rettighetshaveren har ansvar for beskrivelsen og den økonomiske vurderingen, og vil derfor ha interesse av å lage en grundig redegjørelse som sikrer et lønnsomt prosjekt. Samtidig har myndighetene interesse av detaljerte beskrivelser for å kunne fatte en velbegrunnet godkjenning.

¹⁴² Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4.

¹⁴³ Hammer mfl. (2009) s. 249.

¹⁴⁴ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4.

¹⁴⁵ Energidepartementet (2025). Forslaget inneholder imidlertid ikke nærmere krav til utvinningsplanen, da dette er planlagt behandlet på et senere stadium.

¹⁴⁶ Prop.106 L (2017–2018) s. 44.

¹⁴⁷ Prop.106 L (2017–2018), se merknad til § 4-4.

Hensynet til en rask og smidig prosess tilsier at rettighetshaveren utarbeider tilpassede redegjørelser som reflekterer de konkrete forholdene i prosjektet. Deres beskrivelser er for knappe, kan det føre til forsinkelser og økt ressursbruk hos forvaltningen, som da må bruke tid på å identifisere mangler og innhente tilleggsopplysninger. Samtidig må ikke kravene til dokumentasjon bli så omfattende at de svekker prosjektets lønnsomhet. Det vil ikke bare undergrave formålet om verdiskaping og sikker tilgang på kritiske mineraler, men også redusere statens inntekter gjennom selskapsbeskatning. Dette understreker behovet for at redegjørelsene holder en faglig forsvarlig kvalitet og dybde, tilpasset prosjektets art og omfang. Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig å støtte seg på etablerte standarder fra petroleumssektoren, særlig der disse har vist seg å fungere effektivt og bidra til forutsigbar saksbehandling.

Forarbeidene til petroleumsløven gir nærmere presiseringer av dokumentasjonskravene til PUD etter petroleumsløven § 4-2.¹⁴⁸ Det fremgår at lovendringen representerte en materiell endring av gjeldende rett. Et krav om at dokumentasjonen skulle være «utførlig» ble drøftet, men bevisst utelatt. Forarbeidene understreker også at det skal foregå en dialog mellom myndighetene og rettighetshaveren i hvert prosjekt for å avklare dokumentasjonens nødvendige innhold og omfang. Det presiseres videre at spørsmålet om hvorvidt «spesielle forhold» tilsier strengere krav, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Formuleringen «spesielle» indikerer en høy terskel for skjerpede krav. Hvor bokstavelig uttrykket skal forstås, kan imidlertid diskuteres, og særlige hensyn etter havbunnsmineralloven kan tilsi at uttalelsene i petroleumsløvens forarbeider ikke bør tillegges stor vekt. I denne sammenheng kan naturens egenverdi, sammen med usikkerheten knyttet til miljøvirkninger, tale for en strengere tilnærming. Utvinning av havbunnsmineraler kan i større grad innebære inngrep i sårbare og lite kartlagte økosystemer, noe som tilsier et behov for særlig aktsomhet ved fastsettelsen av dokumentasjonskravene.

Rettighetshaveren skal spesifisere hvilke «tekniske løsninger» som skal benyttes samt «tekniske og sikkerhetsmessige forhold knyttet til utbygging og drift», jf. havbunnsmineralloven § 4-4 andre ledd. Ordlyden og forarbeidene gir få holdpunkter for hvordan bestemmelsen nærmere skal forstås. En naturlig tolkning tilsier at «tekniske løsninger» viser til overordnede valg av teknologi, utstyr og materiell, mens henvisningen til «tekniske og sikkerhetsmessige forhold» peker mot en mer inngående analyse av utfordringer og begrensninger ved gjennomføringen, herunder HMS-relaterte faktorer. Sistnevnte begrep er vidt og kan omfatte både tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak for å redusere risiko, i tråd med etablerte krav fra petroleumsregelverket.

5.2.3 Krav til konsekvensutredning

Konsekvensutredningen skal redegjøre for «nærings- og miljørelaterte forhold», inkludert «forebyggende og avbøtende tiltak», samt hvordan innretninger kan håndteres ved avslutning av virksomheten, jf. havbunnsmineralloven § 4-4 andre ledd andre punktum. Utredningen skal være prosjektspesifikk og tilpasses utvinningsprosjektets særlige karakter, herunder dets art, omfang og geografiske plassering. Ifølge en stortingsmelding forutsetter regjeringen at konsekvensutredningen sendes på offentlig høring.¹⁴⁹ Når det gjelder utredningens omfang, vises det til vurderingene ovenfor i pkt. 5.2.2.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 41, som dette avsnittet bygger videre på.

¹⁴⁹ Meld. St. 25 (2022–2023) s. 8 og 74.

5.3 Saksbehandlingskrav og krav til begrunnelse

Før en utvinningsplan kan godkjennes, må departementet sikre at alle krav til saksbehandlingen er oppfylt. I henhold til havbunnsmineralloven § 4-4 sjuende ledd første punktum «[skal] departementet i et eget dokument redegjøre for og begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne en plan for utvinning». Dersom det fastsettes miljøvilkår, skal disse fremgå av begrunnelsen, jf. andre punktum. Dokumentet skal som hovedregel offentliggjøres, med unntak for opplysninger underlagt taushetsplikt, jf. tredje punktum. Forarbeidene fremhever at de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven skal inngå i begrunnelsen, og at det skal redegjøres for hvordan de er vurdert, jf. nml. § 7.¹⁵⁰

Formålet med begrunnelsesplikten er å sikre rettssikkerhet, etterprøvbarhet og tillit til forvaltningen. Gjennom klare begrunnelser får parter innsyn i beslutningsgrunnlaget, noe som gjør det mulig å forstå vedtaket, vurdere klagemuligheter og kontrollere om avgjørelsen er lovlig og forsvarlig.¹⁵¹ Dette legger til rette for en åpen og ansvarlig forvaltning.

Etter fvl. § 17 første ledd, første punktum, skal myndigheten «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Bestemmelsen uttrykker det alminnelige forvaltningsrettslige utredningskravet. Spørsmålet er hvilken betydning denne plikten har i departementets vurdering etter havbunnsmineralloven § 4-4.

Ifølge fvl. § 1 første punktum gjelder loven «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». En antitetisk tolkning tilsier at når en særlov som havbunnsmineralloven setter egne regler, går disse foran, og forvaltningsloven får ikke anvendelse. Samtidig åpner bestemmelsen for at forvaltningsloven kan anvendes utfyllende der særloven er taus. Havbunnsmineralloven stiller mer omfattende krav til utredning, både gjennom beskrivelsen av utvinning og den prosjektspesifikke konsekvensutredningen etter § 4-4, enn fvl. § 17. Dette understøtter at de spesifikke reglene i havbunnsmineralloven overstyrer det generelle utredningskravet etter forvaltningsloven, ettersom de er mer detaljerte og tilpasset de særlige forholdene ved havbunnsmineralutvinning.

På den annen side er det en forskjell mellom reguleringene, idet utredningsansvaret etter havbunnsmineralloven § 4-4 primært påhviler rettighetshaveren, mens fvl. § 17 eksplisitt retter seg mot «forvaltningsorganet». At havbunnsmineralloven ikke inneholder en tilsvarende henvisning til forvaltningens rolle, kan tyde på at den ikke er ment å uttømme pliktene som ellers følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Basert på dette konkluderes det med at fvl. § 17 fortsatt må anvendes ved behandlingen av utvinningsplaner for å sikre en gjennomtenkt forvaltningsprosess.

Spørsmålet er deretter hvilken utredningsplikt fvl. § 17 pålegger forvaltningen ved behandlingen av utvinningsplaner.

En naturlig språklig forståelse av bestemmelsen tilsier at myndigheten må foreta en grundig og forsvarlig vurdering av sakens faktiske forhold i lys av gjeldende regelverk. Ordlyden «så godt opplyst som mulig» rommer en viss flertydighet. Formuleringen kan enten forstås som et krav om at myndigheten alltid skal sikre en best mulig og veloverveid utredning, eller som en relativ norm der utredningens omfang tilpasses sakens kompleksitet og betydning. Høyesterett bekreftet i HR-2017-2376-A¹⁵² at den sistnevnte forståelsen skal legges til grunn, i tråd med den rådende oppfatningen i juridisk teori.¹⁵³ Førstvoterende vektla forarbeidene, hvor det fremgår at formålet med saksforberedelsen er å fremskaffe

¹⁵⁰ Prop.106 L (2017–2018) s. 63.

¹⁵¹ NOU 2019: 5 s. 326-327.

¹⁵² HR-2017-2376-A avsn. 33-36.

¹⁵³ Eckhoff og Smith (2022) s. 278-279.

alt «materiale av faktisk og rettslig art som er *nødvendig* for sakens avgjørelse» (min kursivering).¹⁵⁴

Høyesterett presiserte at formuleringen «nødvendig» fordrer en vurdering der kravet til grundighet må fastsettes gjennom en avveining mellom behovet for et forsvarlig resultat og hensynet til hensiktsmessig ressursbruk, jf. avsn. 34. Dette innebærer at utredningsplikten må tilpasses sakens konkrete karakter, på samme måte som havbunnsmineralloven § 4-4 første ledd andre punktum krever at utvinningsplanen tilpasses «virksomhetens omfang». Hensynet til effektiv saksbehandling tilsier en fleksibel tilnærming, hvor tid og ressurser i større grad konsentreres om de sakene som har størst kompleksitet eller potensial for inngripende konsekvenser. Mindre komplekse saker med lavt konfliktnivå kan da behandles med enklere prosedyrer. Likevel må effektivitet aldri gå på bekostning av rettssikkerhet og kravene til forsvarlig saksbehandling. Forvaltningsorganet må derfor foreta en helhetlig vurdering i hver enkelt sak for å oppnå en balansert løsning. I saker hvor forvaltningen utøver skjønn, kan grensene for utredningsplikten være vanskeligere å trekke.¹⁵⁵ Dette kan åpne for et visst handlingsrom og mulighet for tilpasning til sakens behov – men innebærer samtidig en risiko for at saker som krever inngående vurdering, ikke undergis tilstrekkelig behandling.

Departementets godkjenning av utvinningsplaner utgjør et inngripende vedtak og er et sentralt virkemiddel for myndighetene i reguleringen av utvinningsprosjekter. Som ansvarlig ressursforvalter og konsesjonsmyndighet er det avgjørende at departementet grundig analyserer og vurderer dokumentene rettighetshaveren utformer i forbindelse med utvinningsplanen, i lys av de faktiske forholdene og de rettslige rammevilkårene. Det er betydelig usikkerhet knyttet til de miljømessige virkningene av havbunnsmineralutvinning, særlig med hensyn til effektene på marint liv og økosystemer. Dette kan tale for en streng fortolkning av utredningsplikten etter fvl. § 17, spesielt i en ny og lite utforsket næring, der mangelen på tilstrekkelig data og forskning forsterker behovet for grundige vurderinger. Samtidig må det settes en grense for utredningspliktens omfang, selv i komplekse saker, ettersom unødig lang saksbehandling kan hindre oppfyllelse av lovens mål om økonomisk verdiskaping, tilgang til kritiske mineraler og påføre samfunnet unødige kostnader.

Hvor grensen går for hvordan ulike hensyn skal balanseres, vil i praksis avhenge av en grundig vurdering av de spesifikke forholdene i hvert enkelt utvinningsprosjekt. Forvaltningen må derfor nøye vurdere både miljømessige, økonomiske, sikkerhetsmessige, ressursrelaterte og samfunnsmessige forhold, samt praktiske hensyn, i lys av prosjektets unike karakter og potensielle konsekvenser. Dette innebærer at det må tas en helhetsvurdering for hvert prosjekt, der faktorer som bunnforhold, marint økosystem og potensielt sårbare arter inngår som viktige elementer. Det kan argumenteres for at det er hensiktsmessig å bygge videre på etablert praksis fra petroleumssektoren og departementets behandling av PUD etter petroleumsloven § 4-2. Petroleumssektoren har lang erfaring med komplekse og risikofylte prosjekter, og erfaringene herfra kan gi verdifulle innsikter i hvordan utredningsprosesser kan håndteres effektivt, samtidig som miljø- og sikkerhetshensyn ivaretas.

5.3.1 Forsvarlighetskravets betydning ved godkjenning av utvinningsplaner

Et sentralt spørsmål er om myndighetene er forpliktet til å vurdere forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7 ved godkjenning av utvinningsplaner etter § 4-4. Spørsmålet er nærmere om kravet pålegger myndighetene konkrete plikter, eller om det kun retter seg mot rettighetshaveren. Dersom myndighetene anses

¹⁵⁴ HR-2017-2376-A avsn. 33, som henviser til NUT 1958: 3 s. 161.

¹⁵⁵ Stub (2025) forvaltningsloven § 17 note 4.

som pliktsubjekt etter § 1-7, kan dette innebære en begrensning i forvaltningens handlingsrom og adgang til skjønnsutøvelse ved behandlingen av utvinningsplaner.

Forsvarlighetskravets plassering i det innledende kapittelet i havbunnsmineralloven indikerer at lovgiver har hatt til hensikt at kravet skal ha en overordnet funksjon. Til sammenligning er det tilsvarende kravet i petroleumsloven plassert i kapittel 10, som omhandler de alminnelige bestemmelsene. Dette kan tyde på at lovgiver ønsket å fremheve kravets betydning for havbunnsmineralvirksomhet, særlig gitt den usikkerheten som knytter seg til de potensielle miljøvirkningene av mineralutvinning på havbunnen.

Ordlyden i § 1-7 peker ikke klart ut hvem bestemmelsen retter seg mot, etter som den verken nevner rettighetshaver eller myndigheter eksplisitt. Likevel kan formuleringen om at mineralvirksomheten «skal foregå på en forsvarlig måte» indikere at ansvaret primært ligger hos rettighetshaveren, som har den operative kontrollen og faktisk gjennomfører virksomheten. Dette støttes av definisjonen av «mineralvirksomhet», som omfatter «virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne».¹⁵⁶ Som operasjonelt ansvarlig har rettighetshaveren også de beste forutsetningene for å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten for «personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer», og bærer samtidig risikoen for eventuelle brudd. Ordlyden taler derfor for at det først og fremst er rettighetshaveren som skal sikre at virksomheten drives på en forsvarlig måte.

Forarbeidene gir visse holdepunkter for at forsvarlighetskravet i § 1-7 også retter seg mot myndighetene.¹⁵⁷ Det påpekes at «det [er] begrensede deler av bunnsrealene på norsk sokkel som er kartlagt med hensyn til biologi og økologi», og at «dette kan gjøre det utfordrende for myndighetene å avgjøre hvilke konkrete miljøkrav som må stilles for å sikre forsvarlige rammer ved igangsetting av virksomhet». Uttalelsen illustrerer at myndighetene har en aktiv rolle i å vurdere forsvarligheten ved godkjenning av utvinningsplaner, og at tillatelsessystemet er ment å fungere som et virkemiddel for å sikre at virksomheten skjer innen trygge og bærekraftige rammer. I lys av den betydelige usikkerheten og kunnskapsmangelen som fortsatt preger havbunnsområdene, fremstår det som særlig viktig at forsvarlighetskravet i § 1-7 også pålegger myndighetene et ansvar. Behovet for forsvarlig ressursforvaltning og effektiv risikohåndtering tilsier at myndighetene må ta kravet i betraktning ved behandling av utvinningsplaner etter § 4-4, for å sikre at virksomheten gjennomføres innen forsvarlige rammer.

Ordlyden i petroleumsloven § 10-1 er nær identisk med forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7, men gir ingen nærmere avklaring av om kravet pålegger myndighetene en forpliktelse til å vurdere forsvarligheten i beslutningsprosesser. Forarbeidene til petroleumsloven understreker at bestemmelsen «først og fremst» retter seg mot rettighetshaver og hans underentreprenører.¹⁵⁸ Denne formuleringen antyder at kravet primært gjelder for rettighetshaver, men utelukker ikke at det også kan ha betydning for myndighetene.

Hammer omtaler petroleumsloven § 10-1 som en sentral bestemmelse i regelverket for HMS-relaterte forhold innen petroleumssektoren.¹⁵⁹ Samtidig påpekes det at bestemmelsen har et bredere nedslagsfelt enn bare HMS, da den også ivaretar ressursforvaltningsmessige hensyn, noe som blant annet begrunner myndighetenes adgang til å stanse virksomheten. Hammer tar imidlertid ikke opp spørsmålet om myndighetenes forpliktelse til å vurdere forsvarlighetskravet ved

¹⁵⁶ Se havbunnsmineralloven § 1-5, jf. § 1-2.

¹⁵⁷ Prop.106 L (2017–2018) s. 28, som avsnittet bygger på.

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 60, som viser til Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 77.

¹⁵⁹ Hammer mfl. (2009) s. 685, som resten av avsnittet bygger på.

PUD-godkjenninger. Dette illustrerer at det er uklart hvilke konkrete forpliktelser forsvarlighetskravet innebærer for myndighetene.

Ifølge forarbeidene til petroleumsloven er forsvarlighetskravet sentralt i flere faser, herunder ved «planlegging, konstruksjon og drift av alle innretninger som anvendes til undersøkelse, leteboring, utvinning og utnyttelse».¹⁶⁰ Det understrekes at hovedansvaret for å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå ligger hos virksomhetsutøveren, mens myndighetenes rolle i hovedsak er å føre tilsyn, sikre etterlevelse og gripe inn ved behov. Dette trekker i retning av at forsvarlighetskravet i § 1-7 primært retter seg mot rettighetshaveren, men samtidig får betydning for myndighetene gjennom deres ansvar for tilsyn og håndheving av lovens krav.

Myndighetenes tilsynsansvar for havbunnsmineralvirksomhet er regulert i havbunnsmineralloven § 9-1. Første ledd fastslår at «[d]epartementet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt av alle som utøver mineralvirksomhet som omfattes av loven». Etter annet ledd kan tilsynsmyndigheten gi nødvendige pålegg for å sikre etterlevelse. Dette omfatter også kontroll med at virksomheten skjer i samsvar med forsvarlighetskravet i § 1-7. Rettighetshaveren er forpliktet til å følge loven og sørge for at bestemmelsene overholdes, jf. § 9-3. Dersom virksomheten ikke ivaretar sikkerhet eller miljø på en tilstrekkelig måte, kan dette utgjøre brudd på forsvarlighetskravet i § 1-7. I slike tilfeller har myndighetene flere virkemidler til rådighet: De kan gi pålegg, og dersom disse ikke etterkommes, pålegge midlertidig stans av virksomheten, jf. § 9-8 første ledd. I tillegg kan det ilegges tvangsmulkt, jf. § 9-6, eller treffes vedtak om endring eller tilbakekall av tillatelsen etter § 9-9, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt.

Hensynet til et koherent system, som er både helhetlig og konsekvent, tilsier at departementet ikke bare skal føre tilsyn med forsvarlighetskravet, men også integrere det i beslutningsprosessen ved godkjenning av utvinningsplaner. Hvis forsvarlighetskravet kun håndheves i tilsynsfasen, uten at det også vurderes etter § 4-4, vil det framstå som inkonsekvent og lite logisk. En helhetlig regulering forutsetter at forsvarlighetskravet etter § 1-7 inngår i myndighetenes beslutningsprosess etter § 4-4, ettersom dette vil bidra til en mer konsekvent og forutsigbar forvaltning.

På den annen side kan det anføres at dersom lovgiver hadde hatt til hensikt at myndighetene skulle vurdere forsvarlighetskravet ved godkjenning av utvinningsplaner, ville det vært naturlig med en klarere angivelse i lovteksten. Følgelig kan det argumenteres for at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fastslå en slik forpliktelse. Til sammenligning stiller akvakulturloven¹⁶¹ et generelt krav om at tildeling av akvakulturtillatelser må være «miljømessig forsvarlig».¹⁶² Fraværet av et tilsvarende krav i havbunnsmineralloven kan indikere at lovgiver har valgt en annen tilnærming. Snarere tyder det på at lovgiver har valgt en reguleringsmodell som speiler petroleumsloven, som havbunnsmineralloven bygger på.

Det kan stilles spørsmål ved hvilken betydning det vil ha dersom departementet pålegges en plikt til å vurdere forsvarlighetskravet ved behandlingen av en utvinningsplan, gitt at vurderingen av de samme hensynene allerede følger av formålsbestemmelsen. Samtidig kan det argumenteres for at departementets handlingsrom blir videre dersom beslutningsprosessen etter § 4-4 alene styres av formålsbestemmelsen, uten en særskilt plikt til å vurdere forsvarlighetskravet. Formålsbestemmelsen åpner for en bredere avveining mellom kommersielle og samfunnsmessige mål på den ene siden, og miljømessige, sikkerhetsmessige og andre hensyn på den andre. Dersom departementet derimot pålegges en selvstendig plikt til å vurdere forsvarlighetskravet som et eget kriterium, vil dette

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 77.

¹⁶¹ Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

¹⁶² Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a.

begrense forvaltningens skjønnsfrihet. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard som setter en absolutt terskel for hva som anses som forsvarlig, i motsetning til en avveiningsnorm som åpner for en bredere helhetsvurdering. En slik innskjerping innebærer at forsvarlighetskravet ikke uten videre kan vike for eller veies mot andre hensyn i beslutningsprosessen.

På denne bakgrunn kan det argumenteres for at tungtveiende grunner tilsier at myndighetene har en plikt til å vurdere forsvarlighetskravet i § 1-7 ved godkjenning av utvinningsplaner etter § 4-4. Kravet er dynamisk og utvikles parallelt med faglig og teknologisk fremgang, og en slik tilnærming vil sikre at beslutningene treffes på et oppdatert og velbegrunnet grunnlag. Det er rimelig at myndighetene vurderer om dokumentasjonen i utvinningsplanen viser at virksomheten vil være i samsvar med forsvarlighetskravet. Uten en slik plikt kan det oppstå en situasjon der utvinningsplaner godkjennes til tross for indikasjoner på at virksomheten vil være miljø- eller sikkerhetsmessig uforsvarlig. En slik regel vil kunne føre til en praksis som er vanskelig å forsvare, og som enkelt kan unngås gjennom en grundigere vurdering av forsvarlighetskravet.

Samlet sett gir rettskildefaktorene grunnlag for å fastslå at myndighetene er forpliktet til å vurdere forsvarlighetskravet i § 1-7 ved godkjenning av utvinningsplaner etter § 4-4. Selv om ordlyden i bestemmelsene og forarbeidene primært retter seg mot rettighetshaverens ansvar, utelukker ikke disse at myndighetene også kan ha en rolle i å sikre at kravet blir vurdert i beslutningsprosessen. Et helhetlig og konsekvent system tilsier at myndighetene ikke bare har et tilsynsansvar, men også en plikt til å vurdere kravet ved beslutning om godkjenning.

Kravets plassering i lovens innledende kapittel, sammen med visse uttalelser i forarbeidene, tyder på at lovgiver har hatt til hensikt å gi kravet en overordnet og sentral funksjon. Dette underbygges videre av Energidepartementets svar på et spørsmål fra energi- og miljøkomiteen i Innst. 162 S (2023–2024), der det ble uttalt: «For at myndighetene skal godkjenne en utvinningsplan, må det godtgjøres at utvinningen kan skje i tråd med § 1-7».¹⁶³ Uttalelsen kan imidlertid ses som en refleksjon av den sittende regjeringens politiske intensjoner og planer, snarere enn en bindende forståelse av gjeldende rett. Likevel tyder uttalelsen på at myndighetene anser seg forpliktet til å vurdere om utvinningsplanen er i samsvar med forsvarlighetskravet, og at manglende oppfyllelse kan få konsekvenser for godkjenningen.

Konklusjonen er at myndighetene er forpliktet til å vurdere forsvarlighetskravet i § 1-7 ved godkjenning av utvinningsplaner etter § 4-4. Dette innebærer at myndighetene har en plikt til å avslå utvinningsplaner dersom rettighetshaveren ikke godtgjør at virksomheten vil foregå på en forsvarlig måte. Alternativt kan myndighetene kreve at rettighetshaveren gjennomfører nye eller forbedrede vurderinger av utvinningsbeskrivelsen og den prosjektspesifikke konsekvensutredningen, slik at dokumentasjonskravet oppfylles.

5.3.2 Myndighetenes plikt til å nekte godkjenning av utvinningsplaner

I HR-2020-2472-P (Klimadommen) understreket Høyesterett at petroleumsloven, særlig § 4-2, må tolkes i lys av Grl. § 112.¹⁶⁴ Førstvoterende la til grunn at dersom forholdene på utvinningsstadiet gjør en godkjenning uforenlig med Grl. § 112, har myndighetene både rett og plikt til å avslå planen, jf. avsn. 222. Dette ble vurdert i sammenheng med spørsmålet om klimavirkningene ved fremtidig petroleumsvirksomhet i Barentshavet sørøst var tilstrekkelig utredet. Høyesterett presiserte videre at dersom klima- og miljøhensyn på det aktuelle tidspunktet tilsier at utvinning ikke kan tillates, kan myndighetene være forpliktet til å avslå godkjenning

¹⁶³ Innst. 162 S (2023–2024) s. 26-27.

¹⁶⁴ HR-2020-2472-P avsn. 184 og 222.

av PUD, jf. avsn. 223. Uttalelsene har overføringsverdi for vurderingen etter havbunnsmineralloven § 4-4. Dersom slike hensyn veier så tungt at en godkjenning vil komme i konflikt med Grl. § 112, kan myndighetene på tilsvarende måte være forpliktet til å nekte godkjenning av utvinningsplanen.

Spørsmålet er således når myndighetene er forpliktet til å nekte godkjenning av en utvinningsplan av hensyn til miljø og klima, jf. Grl. § 112 tredje ledd, jf. første ledd.

Det klare utgangspunktet etter Grl. § 112 tredje ledd, slik Høyesterett påpekte i Klimadommen, er at myndighetene selv bestemmer hvilke tiltak som skal iverksettes for å sikre rettighetene i bestemmelsens første og andre ledd.¹⁶⁵ I havbunnsmineralloven er miljøhensynet først og fremst fastsatt i lovens formålsbestemmelse og i forsvarlighetskravet, jf. §§ 1-1 og 1-7. Bestemmelsene gir begrenset veiledning om hvor stor vekt miljøhensyn skal tillegges i beslutningsprosessen. Formålsbestemmelsen fastsetter at mineralvirksomhet skal utføres slik at miljøhensyn «blir ivaretatt», jf. § 1-1. Denne formuleringen indikerer at miljøhensyn må tas i betraktning gjennom hele prosessen og utgjør et grunnleggende formål med loven. At noe «blir ivaretatt» er imidlertid ikke det samme som at virksomheten skal gjennomføres på en måte som unngår enhver skade på det marine miljøet.

Havbunnsmineralloven § 1-7 første ledd stiller krav om at mineralvirksomhet «skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til [...] miljø». Bruken av «og» gir inntrykk av at det er tale om to kumulative krav: ett om *forsvarlighet* og ett om *ivaretagelse* av en rekke hensyn, herunder miljøhensyn. Kravene er tett koblet sammen, og det er vanskelig å se for seg at en virksomhet som ikke ivaretar miljøhensyn, samtidig kan anses som forsvarlig. Motsatt kan en virksomhet være uforsvarlig, for eksempel med hensyn til sikkerhet, uten at det nødvendigvis innebærer at miljøhensynet er brutt. Dette tilsier at forsvarlighetskravet og kravet om miljøhensyn må anses som adskilte, men nært sammenkoblede. Hva disse kravene konkret innebærer for mineralvirksomhet – særlig med hensyn til miljø – er fortsatt uklart. Som påpekt i kap. 2 pkt. 2.2.2 er kravene dynamiske og utvikler seg i takt med blant annet teknologisk fremgang og økt forståelse av havbunnens økosystemer.

I forarbeidene fremgår det at mindretallet i energi- og miljøkomiteen foreslo en strengere miljøvernformulering i §§ 1-1 og 1-7, men disse ble ikke tatt inn i det endelige lovutkastet.¹⁶⁶ Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet De Grønne (MDG) ønsket en formålsbestemmelse som la til grunn at bærekraft og miljø skulle være grunnleggende forutsetninger for mineralvirksomhet, med en tydelig vektlegging av miljøhensyn.¹⁶⁷ I det endelige lovforslaget ble de kommersielle interessene mer fremtredende, noe som særlig kommer til uttrykk i § 1-1. Her heter det at loven «skal legge til rette for» mineralutvinning. At «verdiskaping» nevnes først i formuleringen, kan tolkes som en prioritering av økonomiske hensyn.

Et mindretall fra Arbeiderpartiet, SV og MDG fremmet også forslag om et nytt fjerde ledd i § 1-7, som skulle gi departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser – i forskrift eller ved enkeltvedtak – for å sikre en «miljømessig forsvarlig mineralvirksomhet».¹⁶⁸ Videre ble det foreslått et femte ledd som skulle pålegge miljømyndighetene å påse at miljøhensyn ble tilstrekkelig ivaretatt, og gi dem rett til å fremme innsigelse mot utvinningsplaner der dette ikke var tilfellet. At disse forslagene ikke fikk gjennomslag, og at kommersielle hensyn ble prioritert, tilsier at lovgiver har lagt større vekt på økonomiske interesser enn på strengere miljøkrav. Dette indikerer at myndighetene har et bredt handlingsrom

¹⁶⁵ HR-2020-2472-P avsn. 139.

¹⁶⁶ Innst. 150 L (2018–2019).

¹⁶⁷ Innst. 150 L (2018–2019) s. 15.

¹⁶⁸ Innst. 150 L (2018–2019) s. 14.

i vurderingen av om en utvinningsplan må avslås av hensyn til miljøet etter Grl. § 112 jf. havbunnsmineralloven § 4-4.

Det er imidlertid fortsatt uklart hvor langt forvaltningens plikt til å utrede og vektlegge miljøhensyn etter Grl. § 112 strekker seg i beslutningsprosesser, etter som Høyesterett ikke avklarte dette i Klimadommen. Dette skaper en uforutsigbar situasjon for både berørte parter, borgere og rettsanvendere. At Høyesterett ikke har fastsatt tydeligere retningslinjer kan tyde på et ønske om en fleksibel tilnærming til miljøparagrafen, som gir myndighetene rom til å foreta en konkret vurdering i hver enkelt sak. Det kan også skyldes en bevisst tilbakeholdenhet for å unngå å binde styresmaktene til bestemte miljømessige terskler i beslutningsprosessene. Slik bevares den sittende regjeringens politiske handlingsrom i beslutningsprosesser.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har utarbeidet en utredning om statens plikt til å nekte PUD-godkjenning, jf. petroleumsloven § 4-2, for å unngå brudd på Grl. § 112.¹⁶⁹ Utredningen bygger på inspirasjon fra Klimadommen og ble bestilt av Energidepartementet i etterkant av dommen. Målet var å klargjøre i hvilke situasjoner staten, i tråd med Høyesteretts påpekning om rett og plikt til å avslå i Klimadommen, må nekte godkjenning av slike planer av hensyn til klima og miljø. NIM la til grunn at plikten inntreffer dersom utslippene fra petroleumsutvinningen er uforenlige med 1,5-gradersmålet i Parisavtalen^{170, 171} De viste til at oppdatert klimavitenskap tilsier at det ikke er rom for ny olje- og gassproduksjon innenfor det gjenværende karbonbudsjettet, med mindre staten kan dokumentere at produksjonen er forenlig med målet. Ifølge NIM må både territorielle og eksporterte utslipp fra forbrenning tas med i vurderingen. Utredningen har blitt kritisert i juristmiljøet, blant annet i en betenkning av Eivind Smith.¹⁷²

Smith hevder at statens plikt til å realisere «grunnsetningene» etter Grl. § 112 tredje ledd er generell, og at den må vurderes i lys av den samlede politikken som føres for å oppfylle kravene i første ledd.¹⁷³ Han understreker at disse kravene bygger på en sammensatt vurdering, der fordeler og ulemper ved det enkelte tiltak må veies mot hverandre. Poenget hans synes å være at selv om et enkelt prosjekt kan svekke oppfyllelsen av 1,5-gradersmålet – eller mer generelt hensynet til klima og miljø – må vurderingen av plikten ta utgangspunkt i det helhetlige politiske bildet.¹⁷⁴ Argumentasjonen er godt forankret i Høyesteretts avklaringer i Klimadommen, der retten påpekte at avgjørelser i miljøraker ofte innebærer «politiske avveginger og bredere prioriteringer».¹⁷⁵ Dette understøtter Smiths syn på at plikten etter Grl. § 112 tredje ledd bør vurderes i lys av den overordnede politikken, snarere enn utelukkende med tanke på enkeltprosjekter.

Det er stor usikkerhet knyttet til de totale klimapåvirkningene av havbunnsmineralutvinning, og temaet er fortsatt gjenstand for pågående forskning.¹⁷⁶ Det antas at utvinningsprosessen vil innebære bruk av fossildrevne fartøyer og utstyr, som kan bidra til indirekte klimagassutslipp. For eksempel er årlige CO₂-utslipp fra ett utvinningsanlegg estimert til om lag 130 000 tonn, inkludert transport og forsyninger.¹⁷⁷ I tillegg kan inngrep i havbunnen forstyrre karbonrike sedimenter, noe

¹⁶⁹ NIM (2022) s. 33.

¹⁷⁰ Paris Agreement, Paris 12 December 2015, entered into force 4 November 2016.

¹⁷¹ NIM (2022) s. 33.

¹⁷² Smith (2022) s. 11.

¹⁷³ Smith (2022) s. 11.

¹⁷⁴ Smith (2022) s. 11.

¹⁷⁵ HR-2020-2472-P avsn. 141.

¹⁷⁶ Drønen (2023).

¹⁷⁷ Energidepartementet (2022) s. 11, hvor det fremgår at det tas forbehold om at utslippstallene kan variere avhengig av blant annet valgt utstyr, operasjonelle forhold og teknologisk utvikling.

som kan føre til frigjøring av klimagasser.¹⁷⁸ Uten tilstrekkelig data og kunnskap er det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om de samlede klimavirkningene av utvinningsprosjekter på havbunnen.

Den betydelige kunnskapsmangelen om miljøvirkningene av havbunnsutvinning taler for at det kan være gode grunner til å stille strengere krav til godkjenning enn i petroleumssektoren. Forskning viser at slike inngrep kan få alvorlige økologiske konsekvenser, blant annet ved å skade sårbare dyphavsøkosystemer og spre sedimenter som påvirker marint liv.¹⁷⁹ Miljøhensyn tilsier derfor en tilbakeløst holden tilnærming, forankret i føre-var-prinsippet, jf. Grl. § 112 og nml. § 9, samt kravet om et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag i nml. §§ 8 og 9. Prinsippene har til hensikt å forhindre beslutninger som kan påføre økosystemet alvorlige og potensielt irreversible skader. Hensynet til miljøbeskyttelse trekker dermed i retning av at det er holdepunkter for å operere med en strengere tilnærming til når statens plikt til å nekte godkjenning inntreffer.

I enkelte tilfeller kan det hevdes at miljøhensyn, enten i et konkret utvinningsområde eller med hensyn til kumulative virkninger over et større geografisk område, gjør seg så sterkt gjeldende at myndighetene kan være forpliktet til å nekte godkjenning av en utvinningsplan. Rettsstatlige hensyn kan da tilsi at planen avslås, eller i det minste at det stilles strenge miljøvilkår for utvinning og drift. Slike hensyn ble fremhevet av førstvoterende i Klimadommen, men i den konkrete saken ble likevel demokratiske hensyn tillagt avgjørende vekt.¹⁸⁰ Gitt de potensielt omfattende og direkte miljøkonsekvensene av havbunnsmineralutvinning, kan det være grunn til å tolke enkelte uttalelser fra Høyesterett i Klimadommen med forsiktighet, i lys av de særlige miljømessige utfordringene denne virksomheten reiser. Lovforarbeidene fremhever at slik utvinning kan innebære «betydelige» økologiske inngrep, blant annet ødeleggelse av unike leveområder for sårbare og spesielle arter, samt spredning av avgangsmasser med konsekvenser på tvers av økosystemer.¹⁸¹

I denne sammenhengen kan det anføres at rettsstatshensyn, særlig ved komplekse og risikofylte utvinningsprosjekter, kan forplikte myndighetene til å nekte godkjenning. Når miljøvirkningene fremstår som både vidtrekkende og usikre, tilsier Grl. § 112 at det utvises særlig varsomhet, og at statens plikt til å verne og beskytte naturgrunnlaget begrenser det forvaltningsmessige handlingsrommet. På den annen side gjør hensynet til demokratisk styring seg gjeldende med tyngde på dette feltet, noe som tilsier at myndighetene fortsatt må ha et visst handlingsrom i vurderingen av miljøpåvirkning. Videre kan det anføres at Høyesteretts uttalelser i Klimadommen ikke uten videre kan fortolkes innskrenkende, ettersom det dreier seg om en plenumsavgjørelse som må tillegges stor vekt. Selv om dommen ble avsagt under dissens, var det et klart flertall (11–4), hvilket innebærer at førstvoterendes vurderinger skal legges til grunn og følges. Klimadommen er videre fulgt opp i underrettspraksis, senest i Oslo tingrett i dommen TOSL-2024-81980.

Saken gjaldt gyldigheten av en kongelig resolusjon om åpning av område på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet, datert 12. april 2024 («Åpningsresolusjonen»). Spørsmålet var nærmere bestemt om konsekvensutredningen oppfylte de innholdsmessige kravene i havbunnsmineralloven § 2-2, i samsvar med Grl. § 112 og folkeretten. Tingretten konkluderte med at det ikke forelå grunnlag for å fastslå at Åpningsresolusjonen var ugyldig. Begrunnelsen var at myndighetenes beslutning om å åpne et område for havbunnsmineralvirksomhet var fattet på et «forsvarlig faktisk grunnlag».¹⁸² Det fremgår tydelig av rettens begrunnelse

¹⁷⁸ European Academies Science Advisory Council (2023) s. 14.

¹⁷⁹ Jones, D.O.B., Arias, M.B., Van Audenhaege, L. mfl. (2025) s. 6.

¹⁸⁰ HR-2020-2472-P avsn. 141.

¹⁸¹ Prop.106 L (2017–2018) s. 27.

¹⁸² TOSL-2024-81980 pkt. 8.2.1.

at førstvoterendes uttalelser i Klimadommen ble tillagt stor vekt, særlig med hensyn til domstolenes tilbakeholdenhet med å overprøve politiske beslutninger som bygger på et bredt mandat og beror på hensiktsmessighetsvurderinger.¹⁸³ Selv om tingrettsdommen ikke behandlet spørsmålet om myndighetenes plikt til å nekte godkjenning av utvinningsplaner, viser den at Klimadommen følges lojalt i underretten, til tross for at saken gjaldt en annen sektor.

Oppsummert er det utfordrende å fastslå når myndighetene er forpliktet til å nekte godkjenning av en utvinningsplan av hensyn til miljø og klima, jf. Grl. § 112 tredje ledd, jf. første ledd. Dette skyldes flere forhold. For det første er det betydelig usikkerhet og kunnskapsmangel knyttet til miljøvirkninger av mineralvirksomhet på dyphavet. For det andre vil konsekvensene variere med det enkelte områdets særegenheter, det lokale biologiske mangfoldet, typen forekomster og hvilken teknologi og utvinningsmetode som benyttes – forhold som fremheves i forarbeidene.¹⁸⁴ Teknologien er fortsatt under utvikling, noe som øker risikoen for uforutsette skadevirkninger. I lys av føre-var-prinsippet og plikten til å sikre et bærekraftig naturgrunnlag for fremtidige generasjoner, kan dette senke terskelen for når myndighetene er forpliktet til å avslå utvinningsplaner.

Demokratihensyn spiller imidlertid en betydelig rolle ved slike avgjørelser, som førstvoterende påpeker i Klimadommen.¹⁸⁵ Den demokratiske forankringen styrkes ved at utvinningsplanen legges frem for Stortinget før endelig godkjenning. Klimadommen viser at det materielle innholdet i Grl. § 112 er sterkt begrenset, og at bestemmelsen primært fungerer som en sikkerhetsventil.¹⁸⁶ Myndighetene tilkjennes derfor i praksis et vidt handlingsrom. Dette politiske handlingsrommet er viktig for gjennomføring av havbunnsminerallovens formål, som blant annet omfatter tilgang til kritiske mineraler, selvstendige forsyningskilder og økt verdiskaping.

¹⁸³ TOSL-2024-81980 pkt. 4 og 5.3.

¹⁸⁴ Prop.106 L (2017–2018) s. 27.

¹⁸⁵ HR-2020-2472-P avsn. 141-142.

¹⁸⁶ HR-2020-2472-P avsn. 142-144.

6 Avslutning

6.1 Oppsummering og refleksjoner

Denne avhandlingen har analysert sentrale krav i beslutningsprosessene etter havbunnsmineralloven, særlig ved tildeling av utvinningstillatelser og godkjenning av utvinningsplaner. Det er argumentert for at forsvarlighetskravet i § 1-7 pålegger myndighetene å vurdere om mineralvirksomheten kan gjennomføres på en forsvarlig måte i godkjenningen av utvinningsplaner etter § 4-4. Kravet medfører et kontinuerlig ansvar for å sikre at utvinning skjer på en måte som ivaretar miljømessige og sikkerhetsmessige hensyn, med løpende vurdering i lys av ny kunnskap og teknologisk utvikling. På sikt kan dette potensielt føre til at myndighetenes skjønn snevres inn, dersom ny kunnskap eller forskning viser at utvinning ikke kan gjennomføres på en forsvarlig måte. Samtidig kan fremveksten av mer avansert teknologi og skånsomme utvinningsløsninger åpne for større frihet i beslutningsprosessen.

Avhandlingen viser videre at tildelingssystemet i havbunnsmineralloven er både fleksibelt og tilpasningsdyktig, noe som kan vise seg særlig verdifullt gitt de betydelige usikkerhetsmomenter knyttet til mineralutvinning på havbunnen. Ved å bygge på petroleumslovens veletablerte rammeverk bidrar havbunnsmineralloven til både forutsigbarhet for aktørene og et solid fundament for å møte framtidige, komplekse utfordringer. Som en del av dette fleksible systemet tilpasses utredningskravene for både rettighetshavere og myndighetene etter det spesifikke utvinningsområdets kompleksitet og omfang. Denne tilpasningen gjør det mulig å ivareta både rettssikkerhet og effektiv forvaltning, og sikrer at beslutningsprosessen er grundig, samtidig som den forblir praktisk gjennomførbar.

Videre har analysen påpekt at et sentralt formål med loven er å sikre tilgang til kritiske mineraler og fremme økonomisk verdiskaping, noe som kan påvirke avveiningene mellom økonomiske og miljømessige hensyn ved fremtidige tillatelser. I et globalt geopolitisk landskap, der etterspørselen etter kritiske mineraler øker, kan fleksibiliteten i havbunnsminerallovens tildelingssystem være avgjørende for å sikre nasjonal konkurranseevne og strategisk uavhengighet.

Kildeliste

Litteratur

- A.P. Høgberg og B.M. Høgberg (2013) Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg. «Tolkning av Grunnloven.» *Jussens venner* Vol. 48, nr. 3 (2013) s. 193-226. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/ISSN1504-3126-2013-03-02>
- Alvik og Bjørnebye (2020) Alvik, Ivar og Henrik Bjørnebye. «Om konsesjoner og konsesjonsrett.» *Jussens venner* Vol. 55, nr. 2 (2020) s. 85-104. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/issn.1504-3126-2020-02-02>
- Alvik (2023) Alvik, Ivar. «Karnov lovkommentar til petroleumsloven.» I *Lovdata Pro* (2023) hentet 01.2.2025.
- Fidjestøl (2024) Ane Fidjestøl. «La havet leve, stopp gruvedrift på havbunnen!» (2024) <https://oslo.sv.no/2024/09/05/la-havet-leve-stopp-gruvedrift-pa-havbunnen/> hentet 05.2.2025.
- Backer (2012) Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 5. utgave., Oslo: Gyldendal akademisk, 2012.
- Backer (2010) Backer, Inge Lorange. *Naturmangfoldloven: lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold: kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- Boe (2018) Boe, Erik Magnus. *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Bruni og Carrozza (2023) Bruni, Giacomo og Ilaria Carrozza. «Geopolitisk spill om havbunnen.» *Klassekampen*, 30. november 2023 <https://klassekampen.no/artikkel/2023-11-30/geopolitisk-spill-om-havbunnen> hentet 03.2.2025.
- Bugge (2022) Bugge, Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 6. utgave., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Drønen (2023) Drønen, Ole Sverre. «Ledende forskere advarer mot gruvedrift på havbunnen.» (2023) <https://www.uib.no/aktuelt/163091/ledende-forskere-advarer-mot-gruvedrift-p%C3%A5-havbunnen> hentet 04.2.2025.
- Eckhoff og Smith (2022) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 12 utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- European Academies Science Advisory Council (2023) European Academies Science Advisory Council. «Deep-Sea Mining: assessing evidence on future needs and environmental impacts.» (2023) https://easac.eu/fileadmin/user_upload/EASAC_Deep_Sea_Mining_Web_publication_.pdf hentet 04.3.2025.
- European Commission (u.å.) European Commission. «Critical raw minerals.» (u.å.) https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en hentet 20.2.2025.
- Forskningsrådet (2019) Forskningsrådet. «Kunnskapsgrunnlag for forskning og teknologiutvikling på området mineralutvinning på havbunnen.» (2019). <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2019/kunnskapsgrunnlag-havbunnsmineraler-2018-2019---complete.pdf> hentet 10.3.2025.
- Fridtjof Nansens Institutt (u.å.) Fridtjof Nansens Institutt. «Kinas rolle i forsyningskjeder av kritiske mineraler og metaller: konsekvenser for Norge.» (u.å.) <https://www.fni.no/prosjekter/kinas-rolle-i-forsyningskjeder-av-kritiske-mineraler-og-metaller-konsekvenser-for-norge> hentet 02.2.2025.

- Graver og Tøssebro (2024) Graver, Hans Petter og Henriette Nilsson Tøssebro. *Alminnelig forvaltningsrett*. 6 utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2024.
- Guo (2020) Guo, Jianping. «The developments of marine environmental protection obligation in article 192 of UNCLOS and the operational impact on China's marine policy – A south China sea fisheries perspective.» *Marine policy*, Vol. 120, Art. 104140 (2020) s. 104140. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104140>
- Hammer mfl. (2009) Hammer, Ulf, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustnesli og Amund Bjøranger Tørum. *Petroleumsloven: Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 2009. [lest i Juridika].
- Helmersen (2023) Helmersen, Sonde Torp. «Utviklingen av det dualistiske prinsipp i norsk rett.» *Jussens venner* Vol. 58, nr. 2 (2023) s. 97-120. <https://doi.org.ezproxy.uio.no/10.18261/jv.58.2.1>
- Helmersen (2024) Helmersen, Sondre Torp. «Skillet mellom norsk rett og folkerett i norsk rettspraksis.» *Jussens venner* Vol. 59, nr. 4-5 (2024) s. 259-288. <https://doi.org.ezproxy.uio.no/10.18261/jv.59.4.2>
- Henriksen (2024) Henriksen, Tore. «Grunnlinjen». I: Store norske leksikon (26. november 2024). <https://snl.no/grunnlinje> hentet 10.2.2025.
- Holmøyvik (2021) Holmøyvik, Eirik. «Karnov lovkommentar til Grunnloven.» I *Lovdata Pro* (2021) hentet 12.2.2024.
- Innjord og Brandt (2024) Innjord, Frode A. og Kristian Brandt. «Forvaltningsretten.» I *Knophs oversikt over Norges rett*. Harald Irgens-Jensen (red.), 16. utg., Oslo: Universitetsforlaget, s. 492-514.
- Innjord og Brandt (2019) Innjord, Frode A. og Kristian Brandt. «Forvaltningsretten.» I *Knophs oversikt over Norges rett*. Harald Irgens-Jensen (red.), 15. utg., Oslo: Universitetsforlaget, s. 619-640.
- Jones, D.O.B., Arias, M.B., Van Audenhaege, L. mfl. (2025) Jones, D.O.B., Arias, M.B., Van Audenhaege, L. mfl. «Long-term impact and biological recovery in a deep-sea mining track.» *Nature* (2025) <https://doi.org/10.1038/s41586-025-08921-3> hentet 04.4.2025.
- NAOB – Det Norske Akademis ordbok (u.å.) NAOB – Det Norske Akademis ordbok. Naob.no. Oslo: Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. <https://naob.no/ordbok/konsesjon> hentet 12.3.2025.
- Nordtveit (2023) Nordtveit, Ernst. «Kommentar til petroleumsloven.» I *Norsk lovkommentar*, *Gyldendal Rettsdata* (2023) hentet 25.3.2025.
- NIM (2022) Norges institusjon for menneskerettigheter. *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster*. NIM-B-2022-008-V002. Oslo: 18. mars 2022. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Grunnloven-§-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumforekomster-NIM-B-2022-008-v02.pdf>
- Nygård og Vikanes (2023) Nygård, Kristina Kvamme og Ingrid Vikanes. «Karnov lovkommentar til kontinentalsokkelloven.» I *Lovdata Pro* (2023) hentet 15.4.2025.
- Ruud og Ulfstein (2023) Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 6 utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2023.
- Smith (2022) Smith, Eivind. «Gir Grunnloven § 112 staten plikt til å nekte plan for utbygging og drift (PUD) av hensyn til klima og miljø?» (2022) <https://rett24.no/articles/kaller-stortingets-nim-kritikk-litt-trumpske> hentet 01.4.2025.
- Sokkeldirektoratet (2024) Sokkeldirektoratet. «Sulfid.» (2024) <https://www.sodir.no/fakta/havbunnsmineraler/sulfider/> hentet 05.2.2025.

Stub (2025) Stub, Marius. «Karnov lovkommentar til forvaltningsloven.» I *Lovdata Pro* (2025) hentet 02.3.2024.

Thengs (2017) Thengs, Gøran Østerman. «En standardtilnærming til Grunnloven § 112.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* Vol. 130, nr. 1 (2017) s. 28-67. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.18261/issn.1504-3096-2017-01-02>

WWF Norge (u.å.) WWF Norge. «Gruvedrift på havbunnen.» (u.å.) <https://www.wwf.no/dyr-og-natur/hav-og-fiske/gruvedrift-pa-havbunnen> Lest 01.2.2025.

Norske rettskilder

Lover og forskrifter

1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

1963 Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og mineralforekomster.

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

1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

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

2003 Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

2003 Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsløven).

2005 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova).

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 Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg [rammeforskriften].

2010 Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

2018 Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneløven).

2019 Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).

2021 Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel.

Forarbeider, etterarbeider og stortingsdokumenter

NUT 1958: 3 *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.*

NOU 1979: 43 *Petroleumsløve med forskrifter.*

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

Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Innst. S. nr. 163 (1991–92) *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. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*

Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.*

Innst. 187 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.*

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

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

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*

Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

NOU 2022:8 *Ny minerallov.*

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.*

Saksdokumenter og høringsdokumenter

Energidepartementet (2022) Energidepartementet. *Konsekvensutredning – undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel.* 27.10.2022 <https://www.regjeringen.no/contentassets/a3dd0ce426a14e25abd8b55154f34f20/konsekvensutredning-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel.pdf> hentet 05.2.2025.

Sokkeldirektoratet (2023) Sokkeldirektoratet. *Ressursvurdering havbunnsmineraler.* 27.1.2023 <https://www.sodir.no/globalassets/1-sodir/fakta/havbunnsmineraler/publikasjoner/2023/ressursvurdering-havbunnsmineraler-20230127.pdf> hentet 15.2.2025.

Energidepartementet (2024a) Energidepartementet. «Åpning av område på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet.» (12.4.2024) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apning-av-omrade-pa-norsk-kontinentalsokkel-for-mineralvirksomhet/id3033970/> hentet 28.1.2025.

Energidepartementet (2024b) Energidepartementet. «Høring av arealfor-slag – Utlysning av områder for mineralvirksomhet på havbunnen.» (26.6.2024) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-areal-forslag-utlysning-av-omrader-for-mineralvirksomhet-pa-havbunnen/id3046676/?expand=horingsbrev&lastvisited=> hentet 18.2.2025.

Energidepartementet (2024c) Energidepartementet. «Høring av første konsesjonsrunde for havbunnsmineraler.» (26.6.2024) <https://www.regjeringen.no/no/aktu->

elt/horing-av-forste-konsesjonsrunde-for-havbunnsmineraler/id3047008/ hentet 10.2.2025.

Energidepartementet (2025) Energidepartementet. «Høring – forslag til forskrifter under havbunnsmineralloven.» (5.2.2025) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-forskrifter-under-havbunnsmineralloven/id3086678/> hentet 27.2.2025.

Rettspraksis

Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkverk)

Rt. 1994 s. 610 (Bølgepappkjennelsen).

Rt. 2003 s. 764.

Rt. 2005 s. 1577 (Florø havn).

Rt. 2011 s. 111 (drosjeløyve).

HR-2017-2376-A.

HR-2019-273-A.

HR-2020-2472-P (Klimadommen).

TOSL-2024-81980.

Internasjonale rettskilder

Traktater

EMK – Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950. [Offisiell norsk oversettelse].

VCLT – The Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23. mai 1969.

HRK – United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10. desember 1982.

EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto 2. mai 1992.

OSPAR-konvensjonen – Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris 22. september 1992.

Parisavtalen – Paris Agreement, Paris 12. desember 2015.