

# Innholdet i forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7 i et miljørettslig perspektiv

Kandidatnummer: 101

Antall ord: 34 094



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

2. juni 2022

# Innholdsfortegnelse

<b>INNHOLDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>2</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 EMNE OG PROBLEMSTILLING .....	4
1.2 BAKGRUNN .....	6
1.2.1 Aktualitet.....	6
1.2.2 Rettslig bakgrunn .....	8
1.2.3 Mineralforekomster i Norskehavet .....	9
1.2.4 Mulige miljøkonsekvenser av mineralvirksomhet på havbunnen .....	10
1.3 OPPBYGNING AV OPPGAVEN.....	13
1.4 METODE OG RETTSKILDER .....	13
<b>2 GENERELT OM HAVBUNNSMINERALLOVEN</b> .....	<b>17</b>
2.1 LOVENS FORMÅL .....	17
2.2 SAKLIG OG STEDLIG VIRKEOMRÅDE.....	18
2.3 TILLATELSESYSTEMET .....	20
<b>3 LOVENS KRAV OM FORSVARLIG VIRKSOMHET</b> .....	<b>24</b>
3.1 INNLEDNING.....	24
3.2 HAVBUNNSMINERALLOVEN § 1-7 .....	24
3.2.1 Særlig om § 1-7 første ledd .....	24
3.2.2 Særlig om § 1-7 andre ledd .....	27
3.3 KRAV SOM UTFYLLER FORSVARLIGHETSKRAVET I § 1-7 .....	30
3.3.1 Forsvarlig utvinning.....	30
3.3.2 Sikkerhet.....	31
3.4 HAR FORSVARLIGHETSKRAVET BETYDNING FOR MYNDIGHETSUTØVELSE ETTER LOVEN? .....	33
<b>4 GRUNNLOVEN § 112</b> .....	<b>38</b>
4.1 INNLEDNING.....	38
4.2 GRUNNLOVEN § 112 FØRSTE OG TREDJE LEDD .....	38
<b>5 INTERNASJONAL RETT</b> .....	<b>43</b>
5.1 INNLEDNING.....	43
5.2 GLOBALE REGULERINGER – FN .....	45
5.2.1 Havrettstraktaten.....	45
5.2.2 Parisavtalen.....	50
5.2.3 Espoo-konvensjonen og SEA-protokollen .....	51
5.2.4 FNs bærekraftsmål .....	52
5.3 EUROPEISK REGELVERK .....	54
5.3.1 EU/EØS .....	54
5.3.2 OSPAR.....	55
5.4 HVILKEN FOLKERETTLIG STATUS HAR MILJØRETTLIGE PRINSIPPER? .....	56
<b>6 MILJØRETTLIGE PRINSIPPER</b> .....	<b>59</b>
6.1 INNLEDNING.....	59
6.2 PRINSIPPENES RETTLIGE GRUNNLAG .....	59
6.2.1 Gjelder prinsippene i naturmangfoldloven på havbunnsminerallovens område?.....	59
6.2.2 I hvilken grad er miljørettslige prinsipper alminnelige rettslige prinsipper i norsk rett?.....	62
6.3 SENTRALE MILJØRETTLIGE PRINSIPPER .....	64
6.3.1 Bærekraft .....	64
6.3.2 Føre-var-prinsippet.....	67
6.3.3 Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning .....	69
6.3.4 Best tilgjengelig teknologi.....	70

6.3.5 Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser.....	72
<b>7 PROSESSUELLE KRAV .....</b>	<b>73</b>
7.1 INNLEDNING.....	73
7.2 KRAV OM KONSEKVENSTREDNING.....	73
7.2.1 Grunnloven § 112 andre ledd.....	73
7.2.2 Havbunnsmineralloven.....	74
7.2.3 Naturmangfoldloven.....	75
7.2.4 EØS-forpliktelser.....	76
7.2.5 Internasjonalt regelverk for øvrig.....	78
7.3 ANDRE PROSESSUELLE KRAV .....	79
7.3.1 Utredningskrav ellers .....	79
7.3.2 Offentlighet og medvirkning .....	80
<b>8 FORSVARLIGHET I TID OG ROM – SÆRLIG VED ÅPNING .....</b>	<b>82</b>
8.1 INNLEDNING.....	82
8.2 ORDLYD OG FORARBEIDER.....	83
8.3 INTERNASJONALE FORPLIKTELSER.....	84
8.4 MILJØRETTLIGE PRINSIPPER OG REELLE HENSYN.....	85
8.5 SAMMENLIGNING MED HAVENERGILOVA, OG PETROLEUMSLOVEN – KLIMASØKSMÅLET .....	87
8.6 KONKLUSJON.....	90
<b>9 SAMMENFATNING OM FORSVARLIGHETSKRAVET OG ANVENDELSE PÅ ENKELTE TYPETILFELLER.....</b>	<b>91</b>
9.1 SAMMENFATNING .....	91
9.2 ER DET MULIG I DAG Å STARTE FORSVARLIG MINERALVIRKSOMHET PÅ HAVBUNNEN UT FRA DAGENS KUNNSKAPSGRUNNLAG OG DAGENS TEKNOLOGI?.....	92
9.3 ENKELTE TYPETILFELLER .....	94
<b>10 AVSLUTNING .....</b>	<b>97</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>99</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Emne og problemstilling

Hovedproblemstillingen for denne avhandlingen er innholdet i forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7, i et miljørettslig perspektiv. Havbunnsmineralloven<sup>1</sup> § 1-7 første ledd fastsetter at mineralvirksomhet etter loven «skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer». Andre ledd andre punktum fastsetter at «alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forsøpling».

Siden fokuset for avhandlingen er forsvarlighetskravet i et miljørettslig perspektiv, kommer jeg ikke til å behandle de elementene i forsvarlighetskravet som knytter seg til sikkerhet for personell, innretninger og fartøyer, jf. første ledd, og heller ikke følger for annen virksomhet mv., jf. andre ledd første punktum. Også bevaring av kulturminner faller utenfor temaet for fremstillingen, jf. andre ledd andre punktum. Hovedområdet for loven er mineralvirksomhet på dypt hav, og jeg kommer ikke til å gå inn på de særlige problemstillinger som vil kunne oppstå for utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder, jf. havbunnsmineralloven kap. 10.

Begrepet «forsvarlig» er en rettslig standard som må fylles med innhold. Normer utenfor loven – Grunnloven § 112, internasjonale forpliktelser og miljørettslige prinsipper – vil kunne være tolkningsmomenter for fastleggelsen av innholdet i havbunnsmineralloven § 1-7. Når jeg gjennomgår normer utenfor loven, er det altså særlig med det formål å forsøke å klarlegge innholdet i forsvarlighetskravet.

Jeg skal gå gjennom de rettskildene som er relevante og drøfte hvilke momenter som er sentrale for fastleggelsen av innholdet i forsvarlighetskravet. Jeg vil også trekke frem enkelte typetilfeller og se på om det er mulig å starte forsvarlig mineralvirksomhet i dag.

Forsvarlighetskravet retter seg mot rettighetshaveren – den som har tillatelse til å drive mineralvirksomhet. Jeg vil imidlertid også se på forholdet mellom § 1-7 og

---

<sup>1</sup> Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).

myndighetsutøvelse etter loven, nærmere bestemt om myndighetene kan gi tillatelse til virksomhet som ikke vil kunne oppfylle forsvarlighetskravet i § 1-7. Jeg vil også se på andre vekselvirkninger mellom myndighetenes rolle som myndighetsutøver og rettighetshavers rolle som den ansvarlige etter § 1-7.

Fokuset vil ligge på forsvarlighetskravet som et materielt krav. Jeg vil likevel også gjennomgå enkelte prosessuelle regler, siden det vil være en sammenheng mellom de prosessuelle og de materielle kravene. Dette gjelder særlig kravet om konsekvensutredninger, siden konsekvensutredninger vil belyse de miljømessige konsekvensene av mineralvirksomheten og danne en viktig del av grunnlaget for vurderingen av hva som vil være forsvarlig virksomhet. Forsvarligheten av virksomheten vil måtte vurderes ut fra det kunnskapsgrunnlaget som foreligger, blant annet gjennom slike utredninger.

Utvinning av mineraler har økonomiske formål, og næringslivet og styresmaktene har store forventninger til næringen. I Prop. 106 L (2017–2018)<sup>2</sup> fremgår det at «på lengre sikt vil mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen, som lovforslaget legger til rette for, kunne medføre ny lønnsom næringsaktivitet med tilhørende skatteinntekter», jf. s. 54. Norge har gode erfaringer innen ressursforvaltning og teknologiutvikling, og hele 65 % av norsk eksport knytter seg til havbruk.<sup>3</sup> Globalt forventes det at havrelaterte næringer kan bidra med en fordobling av dens bidrag til den globale økonomien innen 2030.<sup>4</sup> Dette utgjør et mulighetsrom for norske havbaserte næringer.

Behovet for mineraler dekkes i dag ved mineralvirksomhet på land og ved materialgjenvinning. Materialgjenvinning har vist seg vanskelig, tid- og kostnadskrevende, og vil ikke alene kunne dekke etterspørselen med den teknologien som foreligger i dag.<sup>5</sup> Heller

---

<sup>2</sup> Prop. 106 L (2017–2018) Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) [heretter Prop. 106 L].

<sup>3</sup> Maren Nygård Basso, Sigrid Hernes, Maja Albertsen, Jonas Erraia, Sveinung Fjose og Erik Jakobsen, «EKSPORTMELDINGEN 2021. Et årlig dypdykk i Norges eksport», Menon Economics 2018, s. 7 (rapport) <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-58-Eksportmeldingen-2021.pdf> (sist lest 30. mai 2022).

<sup>4</sup> OECD, *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing, Paris 2016, s. 32 <https://doi.org/10.1787/9789264251724-en> (sist lest 30. mai 2022).

<sup>5</sup> Rystad Energy, «Marine minerals, Norwegian Value Creation Potential», 20. november 2020, s. 23 og 24 (rapport) <https://www.norskoljeoggass.no/contentassets/f7a40b81236149ea898b87ff2e43a0e3/20201120-marine-minerals---norwegian-value-creation-potential.pdf> (sist lest 30. mai 2022).

ikke mineraluttak fra land kan dekke etterspørselen, og her oppstår det også geopolitiske spørsmål.<sup>6</sup> Det vil derfor også være interesse for å hente opp mineralressurser fra havbunnen.

Det er derfor grunn til å anta at mineralressurser på havbunnen kommer til å bli viktig i nær fremtid. Dette gjelder ikke bare for tradisjonell industri som skal møte en global befolkningsvekst og velstandsutvikling, men også for næringer knyttet til det grønne skiftet. Verden vil kunne trenge metalliske mineraler som finnes på havbunnen i produksjonen av for eksempel vindturbiner, solcellepaneler og batterier til el-biler. Klimakrisen har vært på den internasjonale agendaen i flere tiår, og har i det siste fått mer fokus enn noen gang tidligere. For å nå målene i Parisavtalen<sup>7</sup> er vi nødt til å forsere det grønne skiftet. Det vil her kunne oppstå en avveining mellom ulike miljøsyn, slik som klimahensynet på den ene siden og hensynet til å unngå lokale miljøskader på den andre siden.

Selv om mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne gi store fordeler, må disse holdes opp mot at slik virksomhet kan føre til sterkt negative konsekvenser for miljøet i havet. Vi vet mindre om de miljømessige følgene av å starte opp med mineralvirksomhet på havbunnen, sammenlignet med mineralvirksomhet på land eller andre havbaserte næringer. Den manglende kunnskapen medfører særlige problemstillinger ved praktiseringen av loven.

## 1.2 Bakgrunn

### 1.2.1 Aktualitet

Mineralvirksomhet på havbunnen er et relativt nytt felt, både juridisk og næringsmessig. Leting og kartlegging av havbunnsmineraler har foregått internasjonalt i flere år både på det internasjonale havområdet som forvaltes av The International Seabed Authority (ISA) og på kontinentalsokkelen til enkelte land.<sup>8</sup> Utvinning i større skala har likevel ikke kommet i gang og det foregår ingen slik utvinning i dag. Det er på norsk sokkel påvist omfattende

---

<sup>6</sup> Lars Sørum, «Norges havbunn har «gull» som fornybar-Europa vil skrike etter», *SINTEF*, 6. august 2021 (kronikk) <https://www.sintef.no/siste-nytt/2021/norges-havbunn-har-gull-som-fornybar-europa-vil-skrike-etter/> (sist lest 19. mai 2022); I dag produserer Europa bare 3 prosent av verdens mineraler og forbruker 30 prosent, se Gudmund Løvø, «NYTT KART OVER KRITISKE MINERALER I EUROPA», *NGU*, 7. juni 2019 <https://www.ngu.no/nyheter/nytt-kart-over-kritiske-mineral-i-europa> (sist lest 1. juni 2022).

<sup>7</sup> Paris Agreement, Paris 12 December 2015, entered into force 4 November 2016 [Parisavtalen].

<sup>8</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10 December 1982, entered into force 16 November 1994 (UNCLOS) [Havrettstraktaten]. ISA har tildelt et 20-talls konsesjoner til undersøkelse, jf. Prop. 106 L s. 19. På havområdene utenfor Papua New Guinea er det også blitt foretatt undersøkelser, og disse havområdene blir muligens det første stedet med utvinning av havbunnsmineraler, jf. s. 19 og 21.

mineralressurser, og det antas at det finnes ressurser som ennå ikke er påvist.<sup>9</sup> Det er usikkert når det vil bli aktuelt å starte mineralvirksomhet på norsk sokkel.<sup>10</sup> Likevel vedtok Stortinget i 2019 en lov om mineralvirksomhet på havbunnen.

Stor forskningsaktivitet, planlegging av flere kartleggingstokter og vedtakelse av nytt lovverk tyder på at Norge ønsker å delta i den nye næringen.<sup>11</sup> Argumenter for at Norge skal ligge i front i denne næringen, kan være at Norge har teknologi å bygge på fra petroleumsnæringen, og at vi har mulighet for å utvikle skånsomme utvinningsmetoder, som boreteknologi, i stedet for å skrape havbunnen.<sup>12</sup>

Forskningsinstitusjonen SINTEF mener en slik virksomhet kan gjøres bærekraftig, og har, med positivt resultat, undersøkt industriens interesse for å delta i et prosjekt som forsker på mineralutvinning i havet. Ifølge SINTEF vil industrien «bruke marine mineraler i Norges arbeid med å nå klimamålene fra Parisavtalen. Satser Norge målrettet og tidlig, kan vi starte kommersiell produksjon på en bærekraftig måte alt i 2030».<sup>13</sup>

Analyseselskapet Rystad Energy utarbeidet høsten 2020 studiet «Marine Minerals – Norwegian Value Creation Potential». Studiet viser potensial for mineralvirksomhet på havbunnen knyttet til den grønne omstillingen og som en næring som kan bli viktig for Norge. Ut fra sine beregninger anslår Rystad Energy årlige inntekter på 170 milliarder.<sup>14</sup>

Det internasjonale energibyrået IEA mener elektrisitetsproduksjonen basert på sol- eller vindenergi vil øke kraftig innen 2050.<sup>15</sup> Det ventes også at etterspørsel etter el-biler og deres batterier vil øke. El-biler krever seks ganger mer mineraler enn bensin- og dieselmotorer, og vindparker på land krever ni ganger mer mineraler enn gasskraftverk, ifølge IEA. SINTEF

---

<sup>9</sup> Prop. 106 L s. 9.

<sup>10</sup> Se for eksempel Prop. 106 L s. 9 og Gorm Breimo, Maria Leitet, Randulf Høyli, Magnus Stoud Myhre og Roger Richardsen, «Havnæringene i nord. Næringsutvikling og verdiskaping frem mot 2040» 1. november 2018, s. 51 (rapport)

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjnwLfertr3AhUQvYsKHfrpDvYQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Ffrederi.no%2Fdownloadfile%2F%3Ffile%3D252142&usg=AOvVaw1r1W1xMBzNqrKqbF-Ob1GX> (lest 15. september 2021).

<sup>11</sup> Breimo et al. (2018) s. 51.

<sup>12</sup> Sørnum (2021).

<sup>13</sup> Ibid. Prosjektet er under Grønn Plattform-ordningen til Forskningsrådet.

<sup>14</sup> Rystad Energy (2020).

<sup>15</sup> IEA, «The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions», Report extract Executive summary, se særlig første avsnitt (rapport) <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary> (sist lest 31. mai 2022).

mener at undersjøiske mineralforekomster må utnyttes hvis de grønne tiltakene det internasjonale energibyrået IEA anbefaler skal kunne gjennomføres. Dette fordi «all elektrifiseringen som inngår i det grønne skiftet krever mineraler i enorme mengder».<sup>16</sup>

## 1.2.2 Rettslig bakgrunn

Havbunnsmineralloven er en næringslov som tar sikte på å legge til rette for mineralutvinning på havbunnen, men innenfor rammer som skal beskytte blant annet miljøet. Lovforslaget til havbunnsmineralloven ble utarbeidet av Olje- og energidepartementet. Loven er bygd opp etter modell av petroleumsloven<sup>17</sup>, ikke etter modell av mineralloven<sup>18</sup>.

I havbunnsmineralloven § 1-4 første ledd fremgår det at «den norske stat har eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusiv rett til ressursforvaltning».<sup>19</sup> Det at det er den norske stat som har eiendomsretten til ressursene, kan føre til at verdiskapingen kommer hele samfunnet til gode.

Før tildeling av tillatelser til kommersielle selskaper kan starte, må det aktuelle området åpnes, se havbunnsmineralloven § 2-3 første ledd. Det arbeides i skrivende stund med konsekvensutredning som del av åpningsprosess, i tråd med havbunnsmineralloven § 2-1 andre ledd, og der det tas sikte på at regjeringen i løpet av våren 2023 tar stilling til åpning av område for mineralvirksomhet. Samtidig med høringen skal Oljedirektoratet utføre kartlegging av de kommersielt mest interessante mineralforekomstene på norsk kontinentalsokkel, og utarbeide en vurdering av ressurspotensialet, som vil inngå som del av grunnlaget for vurderingen av åpning.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Sørum (2021).

<sup>17</sup> Se Prop. 106 L på s. 5 og s. 24. Se også Thor Falkanger, *Norsk Lovkommentar: Havbunnsmineralloven*, Juridika.no [heretter Thor Falkanger] første avsnitt i forordet (sist lest 29. mai 2022); Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven – petrol.).

<sup>18</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralforekomster (mineralloven).

<sup>19</sup> Se Havrettsstraktaten art. 56.

<sup>20</sup> Det er Olje- og energidepartementet som har forvaltningsansvaret og som leder arbeidet med åpningsprosessen, mens Oljedirektoratet bistår. Olje- og energidepartementet sendte forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel ut på offentlig høring 12. januar 2021, som markerte starten på åpningsprosessen. (Det endelige programmet ble fastsatt av Olje- og energidepartementet 10. september 2021). Se Oljedirektoratet, «Konsekvensutredning», 15. februar 2022 <https://www.npd.no/fakta/havbunnsmineraler/konsekvensutredning/> (sist lest 31. mai 2022).



Konsekvensutredningen skal belyse hvilke virkninger en åpning kan få for miljøet og næringsrelaterte, økonomiske og sosiale forhold, jf. 2-2 andre ledd andre punktum. Det er utarbeidet flere grunnlagsrapporter som blant annet dekker natur- og miljøforhold.<sup>21</sup>

Området som potensielt skal åpnes for mineralvirksomhet er halvannen gang størrelsen av det norske fastlandet, ca. 592 500 km<sup>2</sup>.<sup>22</sup> To områder i Norskehavet, den midtatlantiske ryggen fra Jan Mayen til Svalbard, og områdene nord og sør for Jan Mayen-bruddsonen, er aktuelle. I tillegg finnes det områder både i Nordishavet og Sørishavet som er aktuelle. Det er ifølge Prop. 106 L ikke aktuelt å åpne for undersøkelse eller utvinning i territorialfarvannet ved Svalbard, jf. s. 59. Jan Mayen, og en sone på 12 nautiske mil rundt øya, er vernet som naturreservat og er heller ikke aktuell for mineralvirksomhet.<sup>23</sup>

### 1.2.3 Mineralforekomster i Norskehavet

Det finnes tre hovedkilder til havbunnsmineraler: sulfider, mangankorper og manganknoller.<sup>24</sup> Bare de to første forventes å finnes på norsk sokkel. Mineralene som er del av utredningsområdet finnes på 100-4000 meters havdyp, og som regel dypere enn 1500 meter.<sup>25</sup> Områdene som er aktuelle for mineralvirksomhet er arealer med ulik karakter: sokkelen med kontinentalskråning og dyphav med undersjøiske topper, sletter og midthavsrygg.

Den midt-atlantiske spredningssonen, der kontinentalplatene beveger seg fra hverandre, strekker seg fra nord for Svalbard og nesten helt ned til Antarktis i sør, og det er særlig her sulfidforekomstene finnes, knyttet til den vulkanske aktiviteten og de varme kildene. Disse varme kildene kalles gjerne svarte skorsteiner. Slike svarte skorsteiner er aktive i flere titusen år før de dør ut og etterlater seg sulfidgrushauger på havbunnen. Størstedelen av sulfidmalmressursene ligger i disse forlatte grushaugene.<sup>26</sup> Det synes primært å være disse inaktive sulfidgrushaugene som er aktuelle å utvinne,<sup>27</sup> men forarbeidene til

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Olje- og energidepartementet, «Åpningsprosess for undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel. Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven», 12. januar 2021, s. 15 (høringsdokument)  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/835e18c4d7214d20a0e09d0c7319cb70/horingsnotat-forslag-til-konsekvensutredningsprogram.pdf> (sist lest 20. august 2021).

<sup>23</sup> Ibid s. 15.

<sup>24</sup> Prop. 106 L s. 55.

<sup>25</sup> Olje- og energidepartementet (2021), s. 15.

<sup>26</sup> Prop. 106 L s. 27.

<sup>27</sup> Olje- og energidepartementet (2021) s. 14.

havbunnsmineralloven gir ikke svar på om det vil være aktuelt å utvinne også fra aktive skorsteiner. UiB gikk i bresjen for dyphavsforskning for allerede 20 år siden, og har etter det påvist flere forekomster av sulfider, både skorsteiner og grushauger.<sup>28</sup> I senere tid er det gjort flere tokt og tatt prøver av sulfider og manganskorper i Norskehavet, i et forskningssamarbeid mellom UiB og Oljedirektoratet.

Manganskorper legger seg på fast fjell på havbunnen, ved at mineraler – gjennom millioner av år – felles ut fra havvannet, og kan finnes i Norskehavet, på Vøringplatået opp mot Jan Mayen og på Yermakplatået, nord for Svalbard.<sup>29</sup> Skorpene kan ha en tykkelse på opptil 40 centimeter.<sup>30</sup>

Sulfider inneholder hovedsakelig kobber, sink, kobolt, bly, barium, gull og sølv, mens manganskorper inneholder mangan og jern, med mindre mengder av blant annet kobolt, kobber, litium og nikkel, og sjeldne jordarter som scandium.<sup>31</sup> Mobiltelefoner og datamaskiner krever sjeldne metaller som litium, mangan og kobolt.<sup>32</sup> Metaller og sjeldne jordarter kan for eksempel brukes i produksjon av fornybar energi, blant annet i solceller, vindturbiner og el-biler.<sup>33</sup> Det finnes allerede i dag teknologi for å utvinne sulfider, det er derfor disse som er de mest interessante for utvinning nå.

#### **1.2.4 Mulige miljøkonsekvenser av mineralvirksomhet på havbunnen**

Som all annen menneskelig aktivitet vil mineralvirksomhet på havbunnen påvirke økosystemet. Virksomheten vil være arealkrevende og kunne føre til alvorlig skade på miljøet.<sup>34</sup> I hvilken grad og utstrekning miljøet påvirkes vil blant annet avhenge av biologien på stedet, og hvilken metode og teknologi man anvender.<sup>35</sup> Det er forsket lite på havområder

---

<sup>28</sup> Halfdan Carstens, «En (nesten) ukjent verden», 4. februar 2021 <https://geoforskning.no/en-nesten-ukjent-verden/> (sist lest 31. mai 2022).

<sup>29</sup> Se Bjørn Rasen, «Analyse viser innholdsrike havbunnsmineraler», 18. november 2020 <https://www.npd.no/fakta/publikasjoner/norsk-sokkel/norsk-sokkel-nr.-1---2020/analyse-viser-innholdsrike-havbunnsmineraler/> (sist lest 20. desember 2021), og Oljedirektoratet, «Manganskorper» 18. november 2021 <https://www.npd.no/fakta/havbunnsmineraler/manganskorper/> (sist lest 20. desember 2021).

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Prop. 106 L s. 7.

<sup>32</sup> Barentswatch, «Mineraljakt på havets bunn. Etterspørselen etter mineraler på havbunnen er økende. Spesielt sjeldne metaller som brukes i høyteknologiske produkter», 15. august 2018 <https://www.barentswatch.no/artikler/mineraljakt-pa-havets-bunn/> (sist lest 31. mai 2022).

<sup>33</sup> Prop. 106 L s. 7.

<sup>34</sup> Prop. 106 L. s. 26.

<sup>35</sup> Ibid. s. 27.

og havbunn, og siden dette er en ny næring, vet man ennå ikke de fulle konsekvensene av slik aktivitet.

I høringen til loven uttaler GCE Ocean Technology at de mener mineralvirksomhet på havbunnen er et relativt sett mindre inngrep i naturen enn mineralvirksomhet på land, på grunn av «større gehalt i forekomstene».<sup>36</sup> Samtidig er arealene på havbunnen gjerne biotoper for en særegen fauna som har tilpasset seg helt spesielle miljøforhold.<sup>37</sup> De dypere delene av utredningsområdet er ikke mye undersøkt, og det er sannsynlig at det her finnes mange nye og ubeskrevne arter. Det er derfor behov for mer kunnskap om arter og økosystemer på havbunnen som kan bli berørt av mineralvirksomhet.<sup>38</sup>

Det er særlig rundt de aktive sulfidhaugene at det finnes særegne og sårbare økosystemer. Organismene i disse økosystemene har bioaktive stoffer som potensielt har kommersiell verdi knyttet til for eksempel legemidler og bioteknologi.<sup>39</sup> Samtidig kan man se for seg at økosystemer rundt slike skorsteiner kan være særlig utsatt for skadelig forurensing fra mineraluttak.<sup>40</sup> Det er forsket mer på de aktive enn de ikke-aktive skorsteinene. Også for ikke-aktive skorsteiner antas det å kunne være økosystemer som kan påvirkes eller skades.

Prosessering av malm kan føre til utslipp av partikler, tungmetaller eller kjemikalier,<sup>41</sup> noe som forsurer havet. Også deponering av restmasser i havet, kan gi konsekvenser – havstrømmene kan frakte avgangsmasser på tvers av økosystemer, og sedimentering av restmasser kan utgjøre et problem.<sup>42</sup> Det er derfor avgjørende med et egnet sted for deponering av massene, i sjø eller på land. Mineralutvinning kan også gi groper i havbunnen, og sammen med slamdeponering, kan det skape skadelige oksygenfrie områder på havbunnen.<sup>43</sup> Rensing, hvis det blir mulig, kan begrense negative konsekvenser av dette.<sup>44</sup>

---

<sup>36</sup> GCE Ocean Technology, «Høringsinnspill – konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel», 9. april 2021

[https://www.regjeringen.no/contentassets/38540fd07b4346b781278199f47febce/gce-ocean-technology.pdf?uid=GCE\\_Ocean\\_Technology](https://www.regjeringen.no/contentassets/38540fd07b4346b781278199f47febce/gce-ocean-technology.pdf?uid=GCE_Ocean_Technology) (sist lest 31. mai 2022).

<sup>37</sup> Innst. 150 L (2018–2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på havbunnen (havbunnsmineralloven) s. 9.

<sup>38</sup> Prop. 106 L s. 28.

<sup>39</sup> Innst. 150 L (2018–2019) s. 11.

<sup>40</sup> Ibid. s. 11.

<sup>41</sup> Prop. 106 L s. 28.

<sup>42</sup> Ibid. s. 27.

<sup>43</sup> Bernd Christiansen, Anneke Denda og Sabine Christiansen, «Potential effects of deep seabed mining on pelagic and benthopelagic biota», *Marine Policy*, [Christiansen et al. (2020)] s. 5

<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.014> (sist lest 31. mai 2022).

<sup>44</sup> Prop. 106 L s. 28.

Andre konsekvenser kan være lysforurensing, støy og rystelser.<sup>45</sup> En rekke organismer er for eksempel vare for lys, og kunstig lys vil kunne påvirke deres overlevelse og reproduksjon.<sup>46</sup> De artene som bruker synet til å jakte, vil kunne klare seg bedre, på bekostning av andre. I tillegg kan kunstige lyskilder påvirke arters vandringer gjennom døgnet, gjennom havets ulike lyslag, forstyrre syn, og opptak av føde mv.<sup>47</sup> Lyd kan maskere biologiske lyder.<sup>48</sup>

Noen områder på havbunnen er mer sårbare enn andre. Disse kalles SVO-er (særlig verdifulle og sårbare områder) og er en del av de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder. Områdene er særlig viktige for mangfold og biologisk produksjon.<sup>49</sup> SVO-er inneholder unike og sjeldne habitater og er svært viktige for en rekke arter, inkludert truede og sårbare arter med lav evne til å restitueres.<sup>50</sup> De dype bassengene i Norskehavet og midthavsryggene – Jan Mayen-ryggen, Jan Mayen bruddsonen, Mohns-ryggen og Knipovich-ryggen – er kategorisert som SVO-er i forvaltningsplanene. Regjeringen vil også vurdere behovet for vern eller beskyttelse av særegne og sjeldne naturverdier i dyphavet, og hvordan dagens lovgivning for vern og bevaring utenfor 12 nautiske mil kan forbedres.<sup>51</sup>

Når det gjelder klimakonsekvenser, antas de foreløpig å være mindre omfattende. Det kan likevel tenkes utslipp til luft fra drift som er knyttet til utvinning.<sup>52</sup>

Ulike sårbarhetsbetenknninger, behov for mer kunnskap og teknologisk utvikling, gjør at for eksempel FNs havrettssjef Peter Thomson i 2019 anbefalte et 10 års moratorium for mineralvirksomhet på havbunnen, for å bruke mer tid på og finne ut av hvilke konsekvenser slik virksomhet vil kunne ha.<sup>53</sup> På Stortinget foreslo Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet

---

<sup>45</sup> Ibid. s. 28.

<sup>46</sup> Christiansen et al. (2020) s. 3.

<sup>47</sup> Ibid. s. 3.

<sup>48</sup> Ibid. s. 3–4. Utvinning av mineraler ved bruk av steinknuser og pumpe-systemer kan få betydelige konsekvenser for eksempelvis hyperbenthos og meroplankton. Hyperbenthos er bunnlevende organismer og meroplankton er organismer med livsstadier knyttet til havbunnen. Begge disse er potensielt sårbare dyregrupper i vannmassene nær havbunnen, og forhøyet dødelighet av disse kan på lengre sikt bidra til tap av biodiversitet og redusert fødetilgang for andre komponenter i økosystemet, se Christiansen et al. (2020) s. 1–12.

<sup>49</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak; SVO-er identifiseres ved bestemte kriterier, for eksempel gjennom EBSA (Ecologically and Biologically Significant Areas), og er basert på vitenskapelige undersøkelser.

<sup>50</sup> Se Meld. St. 20 (2019–2020).

<sup>51</sup> Se Meld. St. 20 (2019–2020) og Meld. St. 29 (2020–2021) Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur.

<sup>52</sup> Prop. 106 L s. 28.

<sup>53</sup> Deep sea conservation coalition, «ANNUAL INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY MEETING COMMENCES WITH STRONG STATEMENT FROM THE AFRICAN GROUP», 25. Februar 2019 <http://www.savethehighseas.org/2019/02/25/annual-international-seabed-authority-meeting-commences-with-strong-statement-from-the-african-group/> (sist lest 1. juni 2022).

De Grønne å sende loven tilbake til regjeringen.<sup>54</sup> Miljøorganisasjonene Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Forum for Utvikling og Miljø, Sabima og Greenpeace har i høring til havbunnsmineralloven også bedt om moratorium.<sup>55</sup> I tillegg har internasjonale miljøorganisasjoner krevd moratorium, og enkelte batteriprodusenter og annen industri står side om side med naturvernerne i dette kravet.<sup>56</sup>

## 1.3 Oppbygning av oppgaven

Etter innledning og bakgrunn vil jeg behandle metodespørsmål i kap. 1.4. For å kunne sette forsvarlighetskravet inn i en ramme, vil jeg i kap. 2 se på enkelte overordnede sider ved havbunnsmineralloven – lovens formål, saklig og stedlig virkeområde og tillatelsessystemet. Deretter vil jeg behandle lovens krav om forsvarlig virksomhet, i kap. 3. Grunnloven § 112 og betydningen av internasjonal rett vil bli vurdert i henholdsvis kap. 4 og 5. Sentrale miljørettslige prinsipper vil bli behandlet i kap. 6. I kap. 7 vil jeg behandle prosessuelle krav. Lovens inndeling av ulike stadier i prosessen gir enkelte problemstillinger knyttet til en helhetlig vurdering av miljømessige konsekvenser, og da også kravet om forsvarlig virksomhet, som vil bli behandlet i kap. 8. I kap. 9 vil jeg foreta en sammenfatning av innholdet i forsvarlighetskravet slik jeg forstår dette, og illustrere innholdet i kravet ved å anvende dette på enkelte typetilfeller. Jeg vil her også vurdere om det i det hele tatt er mulig å starte forsvarlig mineralvirksomhet i dag. Til slutt vil jeg gi noen avsluttende bemerkninger i kap. 10.

## 1.4 Metode og rettskilder

Målet er å komme frem til hva som er det gjeldende rettslige innholdet i forsvarlighetskravet, og dette må skje ved bruk av anerkjent rettslig argumentasjon og metode<sup>57</sup>. De rettskildene som foreligger på området og som kan gi bidrag til løsningen, vil bli gjennomgått.

---

<sup>54</sup> Innst. 150 L (2018–2019) s. 9.

<sup>55</sup> Prop. 106 L s. 24.

<sup>56</sup> Se for eksempel Mining Watch Canada og Oceans North, «Re: Call on Canada to show leadership and support a moratorium on deep seabed mining», 3. februar 2021 [http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2021/02/Final\\_Canadian-Letter-on-Deep-Sea-Bed-Mining-Feb3FINALv4.pdf](http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2021/02/Final_Canadian-Letter-on-Deep-Sea-Bed-Mining-Feb3FINALv4.pdf) (sist lest 31. mai 2022), og WWF, «Brands Back Call for Moratorium on Deep Seabed Mining», 31. mars 2021 [https://wwf.panda.org/wwf\\_news/press\\_releases/?1909966/Brands-Back-Call-for-Moratorium-on-Deep-Seabed-Mining](https://wwf.panda.org/wwf_news/press_releases/?1909966/Brands-Back-Call-for-Moratorium-on-Deep-Seabed-Mining) (sist lest 31. mai 2022).

<sup>57</sup> For å se «definisjon» på alminnelig juridisk metode, se Torstein Eckhoff, Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 5. utg. Universitetsforlaget 2001, s. 15.

Vitenskapsidealet innebærer blant annet at alle sidene, eller bredden på feltet, skal komme frem. Det er likevel ikke et enkelt svar hverken på hvilke kilder og argumenter som er relevante, eller på tolkningsresultatet.

Det er få rettskilder på området. Det foreligger hverken forvaltningspraksis eller rettspraksis om tolkningen av havbunnsmineralloven. I en slik situasjon får forarbeidene til loven en særlig sentral betydning. I tillegg til Prop. 106 L, består forarbeidene av Innst. 150 L (2018–2019)<sup>58</sup>. Prop. 106 L er imidlertid relativt sett lite omfattende, også om forsvarlighetskravet i § 1-7. Det foreligger en lovkommentar til havbunnsmineralloven av Thor Falkanger. Denne synes i stor grad å bygge på forarbeidene.

Havbunnsmineralloven bygger som nevnt på petroleumsloven, og havbunnsmineralloven § 1-7 er basert på petrl. § 10-1 første og andre ledd.<sup>59</sup> Havbunnsmineralloven er også til dels inspirert av havenergilova.<sup>60</sup> I den grad bestemmelser i petroleumsloven og havenergilova vil kunne utfylle det rettskildemessige tomrommet, vil disse bli trukket inn.

Jeg vil også komme inn på forurensningsloven<sup>61</sup> og naturmangfoldloven<sup>62</sup>. Mineralvirksomhet etter havbunnsmineralloven som fører til forurensning må ha tillatelse etter forurensningsloven. Hva gjelder naturmangfoldloven, vil de miljørettslige prinsippene som følger av naturmangfoldloven, kunne utfylle forsvarlighetskravet. Det foreligger imidlertid uklarheter ved anvendelsen av naturmangfoldloven på havbunnsvirksomhet, som vil bli behandlet nærmere i kap. 6.2.1.

Generelt i miljøretten spiller miljørettslige prinsipper en viktig rolle. Bugge (2019) skriver at «[p]rinsippene kan sees som en 'mellomstasjon' mellom overordnede politiske mål og presise rettsregler når retten skal utvikles på et nytt felt. De gir retning for både innholdet av nye regler og for tolkning og anvendelse av reglene».<sup>63</sup> Det er adgang til å vektlegge andre hensyn, men de miljørettslige prinsippene bidrar til at miljøhensyn får en økt vekt. De miljørettslige prinsippene vil kunne utgjøre reelle hensyn ved tolkningen. De kan også få mer

---

<sup>58</sup> Innst. 150 L (2018–2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på havbunnen (havbunnsmineralloven) [heretter Innst. 150 L].

<sup>59</sup> Prop. 106 L s. 58.

<sup>60</sup> Se for eksempel s. 24, 36 og 55 i Prop. 106 L; Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova – havenl.).

<sup>61</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven – forurl.).

<sup>62</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml.).

<sup>63</sup> Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019, s. 147.

direkte rettslig betydning gjennom GrL. § 112<sup>64</sup> og lovgivning. Det kan ellers stilles spørsmål ved den nærmere rettslige statusen til miljørettslige prinsipper. Dette gjelder også prinsippet om bærekraftig utvikling, for eksempel slik dette er uttrykt gjennom FNs bærekraftsmål<sup>65</sup> nr. 14, og som ofte behandles som et overordnet miljørettslig prinsipp. Begrepet er ikke tatt inn i havbunnsmineralloven.

Jeg vil også trekke inn internasjonale kilder. Internasjonal rett legger rammer for hva Norge som kyststat kan foreta seg på kontinentalsokkelen. Wienkonvensjonen<sup>66</sup> art. 31–33 fastsetter retningslinjer for hvordan traktater skal tolkes, og vil gjelde ved tolkingen av internasjonale konvensjoner. Statuttene til Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) art. 38 nr. 1 lister opp de primære folkerettslige rettskildene, som er internasjonale konvensjoner, jf. bokstav a, folkerettslig sedvanerett, jf. bokstav b, og alminnelige folkerettslige rettsprinsipper, jf. bokstav c.<sup>67</sup>

Hovedfokuset vil altså ligge på en rettsdogmatisk fremstilling<sup>68</sup>. Metoden går ut på å samle, bearbeide og presentere rettsstoff med «et generelt siktemål om å systematisere og komme med løsningsforslag til aktuelle og potensielle konkrete rettslige problemer».<sup>69</sup> Jeg vil imidlertid også foreta en drøftelse de lege ferenda av enkelte spørsmål underveis i avhandlingen. Jeg vil da trekke et klart skille mellom når jeg argumenterer for hvordan retten er og hvordan jeg mener retten bør være. På miljørettens område er det likevel slik at det vil kunne være en gradvis og noe uklar overgang mellom en rettsdogmatisk og rettspolitisk drøftelse. Det er særlig ved spørsmål om hvor stor vekt som skal legges på miljørettslige prinsipper at overgangen kan være noe uklar. I og med at miljøhensyn, i hvert fall enkelte miljøhensyn, tillegges stadig større vekt, vil det også kunne skje en rettsutvikling som ikke kan leses ut av lovtekst og forarbeider.

---

<sup>64</sup> Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven – GrL.).

<sup>65</sup> United Nations General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25–27 September 2015 [FNs bærekraftsmål] <https://www.un.org/en/sustainable-development-goals> (sist lest 31. mai 2022).

<sup>66</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23 May 1969, entered into force 27 January 1980 [Wienkonvensjonen].

<sup>67</sup> Statute of the International Court of Justice, San Francisco 26 June 1945, entered into force 24 October 1945 [ICJ-statuttene].

<sup>68</sup> Hans Petter Graver, «Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2008, s. 157–158.

<sup>69</sup> Synne Sæther Mæhle, «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?» *Jussens Venner* 2004, s. 329–342 på s. 329.

Miljørettsfeltet befinner seg i skjæringspunktet mellom juss og politikk, sist illustrert ved HR-2020-2472-P (klimasøksmålet). Det er viktig å avgrense mot politiske innslag i drøftelsene, særlig i en situasjon med få autoritative rettskilder. Samtidig vil drøftelsene bli knyttet opp til sentrale miljømessige verdihensyn. Det skal fattes politiske og forvaltningsmessige avgjørelser, der rammene for disse er rettslig normert. Staten har både eierinteresser, interesser som skattemottaker, og samfunnsøkonomiske interesser knyttet til arbeidsplasser og industrivirksomhet, samtidig som det er staten som skal ivareta miljøhensyn, og i den forbindelse både forpliktelser etter loven, etter Grunnloven og etter internasjonale avtaler. Rettighetshaver<sup>70</sup> har en lignende dobbeltrolle, med en kombinasjon av økonomiske interesser og miljømessige forpliktelser. Forsvarlighetskravet skal søke en balanse mellom disse ulike hensynene.

---

<sup>70</sup> Se definisjon av rettighetshaver i § 1-5 bokstav e. Se også bokstav f som definerer operatør.



## 2 Generelt om havbunnsmineralloven

### 2.1 Lovens formål

Jeg vil i dette kapittelet behandle enkelte overordnede temaer ved havbunnsmineralloven for å sette § 1-7 i en kontekst. I dette underkapittelet skal jeg se på hva som er lovens formål, mens jeg i kap. 2.2 vil se på lovens saklige og stedlige virkeområde. I kap. 2.3 vil jeg gi en oversikt over tillatelsessystemet.

Lovens formål har flere funksjoner, ikke bare som retningslinje for myndighetene, men også som tolkningsfaktor for lovens bestemmelser, herunder § 1-7. Formålsbestemmelsen fremgår av § 1-1, som 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.

I forarbeidene er det vist til at departementet ved utformingen av bestemmelsen fant det mer naturlig å se hen til andre havrelaterte og ressursrelaterte lover som havressurslova<sup>71</sup>, mineralloven og havenergilova, enn petroleumsloven.<sup>72</sup> Samtidig er det den forskjell fra havressurslova og mineralloven, at bærekraftig utvikling ikke er nevnt i bestemmelsen, i likhet med formålsbestemmelsen i petroleumsloven. Bærekraftig utvikling vil imidlertid kunne omfattes av henvisningen til hensynet til miljø.

Det kan spørres om noen av formålene i § 1-1 har større vekt enn andre. I Prop. 106 L på s. 26 fremgår det at «[d]epartementet mener at *hovedmålsettingen* må være en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralressursene» (min kursivering), mens de andre hensynene som er nevnt i bestemmelsen «skal ivaretas.». Dette gjentas og utdypes på s. 55:

Hovedmålsettingen er en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralressursene. Hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten og hensynet til øvrig næringsvirksomhet og andre interesser, skal ivaretas. Rammevilkårene i lovverket skal legge til rette for at mineralressursene skal kunne utnyttes i tråd med Grunnloven § 112, samtidig som man avveier mineralvirksomhetens betydning mot andre interesser og deres betydning, herunder

---

<sup>71</sup> Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova).

<sup>72</sup> Prop. 106 L s. 26.

deres økonomiske betydning. I dette ligger blant annet at det må tas hensyn til økosystemet på havbunnen og i vannsøylen, fiskeri, petroleumsvirksomhet, rikets forsvar og andre interesser i de samme havområdene. Regelverket skal altså legge til rette for verdiskaping innenfor forsvarlige miljø- og sikkerhetsmessige rammer.

Det går med andre ord tydelig frem av proposisjonen at miljøhensyn skal ivaretas, samtidig som samfunnsøkonomisk lønnsomhet nevnes som en hovedmålsetting. Lovens formål var gjenstand for diskusjon under komitébehandlingen. I Innst. 150 L trekkes det frem av komiteens flertall at mineralutvinning skal legge til rette for verdiskaping innenfor forsvarlige og bærekraftige rammer, jf. s. 9 og 11, og flertallet synes derfor å støtte uttalelsene i Prop. 106 L. Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mente imidlertid at miljøhensyn ikke var godt nok ivaretatt i lovforslaget og foreslo derfor å snu formålsbestemmelsen, slik at miljøhensyn ble satt først: «Denne loven skal sikre bærekraftig og miljømessig forvaltning av ressurser på havbunnen ved eventuell undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen», jf. s. 12.

Det kan etter dette synes som at økonomiske hensyn er hovedhensynet bak loven, mens miljøhensyn utgjør et bihensyn. Det er slik sett tale om en næringslov som skal ivareta ulike hensyn, deriblant miljøhensyn. Betyr dette at næringshensyn vil gå foran miljøhensyn ved konflikt? Svaret på dette vil ikke være et generelt ja eller nei, men det kan være grunn til å anta at fremhevingen av økonomiske hensyn som et hovedhensyn innebærer at disse ved konflikt får en noe større vekt enn om formålsbestemmelsen hadde vært snudd slik at miljøhensyn ble satt først, slik mindretallet i komiteen foreslo. Sett opp mot forsvarlighetskravet, er derfor betoningen av økonomiske hensyn som et hovedhensyn noe som kan senke terskelen for hva som vil være miljømessig forsvarlig. Betydningen av at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et hovedformål må likevel ikke overdrives. Det går klart frem av både ordlyden i § 1-1 og av forarbeidene sitert ovenfor at utvinningen kun kan skje innenfor miljømessig forsvarlige og bærekraftige rammer.

## **2.2 Saklig og stedlig virkeområde**

Forsvarlighetskravet i § 1-7 gjelder for «mineralvirksomhet etter denne loven». I § 1-5 bokstav a er mineralvirksomhet definert som «all virksomhet som er omfattet av lovens § 1-2». Etter § 1-2 første ledd gjelder loven for «virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne». Loven gjelder følgelig ikke

for utvinning av mineraler fra sjøvann.<sup>73</sup> Se kap. 1.2.3 for hvilke mineralforekomster som er særlig aktuelle. Loven omfatter ikke petroleumsvirksomhet, her gjelder petroleumsløven.<sup>74</sup> Loven gjelder heller ikke for vitenskapelig forskning på mineralforekomster på havbunnen, jf. § 1-2 andre ledd.<sup>75</sup>

Mineralvirksomhet omfatter altså virksomhet knyttet til «undersøkelse og utvinning». I Prop. 106 L på s. 55 fremgår det at begrepet «virksomhet» er benyttet da loven også kommer til anvendelse på virksomhet som finner sted før og etter selve undersøkelsen eller utvinningen. Dette kan være slik som regler om åpningsprosess, planlegging, erstatning og avslutning av virksomheten. Forsvarlighetsbestemmelsen i petrol. § 10-1 forstås på tilsvarende måte.<sup>76</sup> Også avslutningen av virksomheten vil derfor være underlagt forsvarlighetskravet i § 1-7.

I § 1-5 bokstav c og d er begrepene «undersøkelse» og «utvinning» definert. «Undersøkelse» er «leting etter og kartlegging av mineralforekomster for kommersielt formål [...] og drift og bruk av innretninger i den utstrekning de anvendes til undersøkelse», jf. bokstav c. «Utvinning» er «uttak av mineraler fra havbunnen eller havbunnens undergrunn for kommersielt formål, medregnet bearbeiding på innretninger, deponering av eventuelt overskuddsmateriale fra driften og bygging, plassering, drift og bruk av de innretninger som er nødvendig for utvinningen og transporten av mineralene til innretninger eller transportskip», jf. bokstav d. Når det gjelder kravet om at uttaket har et kommersielt formål, har det ikke betydning om det tas ut mineraler i kommersielle kvanta eller om rettighetshaver oppnår økonomisk gevinst.<sup>77</sup> Begrepet «drift» i bokstavene c og d omfatter også vedlikehold.<sup>78</sup> Det er videre verd å merke seg sett opp mot forsvarlighetskravet, at deponering av overskuddsmateriale er omfattet av definisjonen av utvinning.

Loven kan ved forskrift også gis anvendelse på videre bearbeiding av utvinnede mineraler som foregår på norsk landterritorium eller privat sjøgrunn, jf. § 1-3 femte ledd. I så fall må det antas at også slik virksomhet vil være underlagt forsvarlighetskravet.

---

<sup>73</sup> Se Prop. 106 L s. 30.

<sup>74</sup> Ibid s. 55.

<sup>75</sup> Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel (lov om Norges kontinentalsokkel) regulerer slik aktivitet.

<sup>76</sup> Se Ernst Nordtveit, *Norsk Lovkommentar: Petroleumsløven*, Rettsdata.no [heretter Ernst Nordtveit] note 96 første avsnitt om at kravet «gjeld alle sider av verksemda», (sist lest 29. mai 2022).

<sup>77</sup> Prop. 106 L s. 57.

<sup>78</sup> Ibid. s. 33.

Når det gjelder stedlig virkeområde, gjelder loven for mineralforekomster i de indre farvann, i sjøterritoriet og på kontinentalsokkelen, jf. § 1-3 første ledd, jf. andre ledd første og andre punktum,<sup>79</sup> med unntak av sjø undergitt privat eiendomsrett, jf. andre ledd tredje punktum. Loven gjelder for all havbunn under norsk jurisdiksjon, det vil si havbunnen i havområder hvor Norge har suverenitet (territorialfarvannet) eller suverene rettigheter.<sup>80</sup> Loven gjelder etter dette ikke for mineralvirksomhet i havområder utenfor norsk jurisdiksjon, slik som det internasjonale havbunnsområdet, jf. § 1-3 fjerde ledd.

## 2.3 Tillatelsessystemet

Det følger av § 1-4 første ledd at den norske stat har eiendomsrett til alle mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusiv rett til forvaltningen av disse. Videre heter det i § 1-6 første punktum at «[i]ngen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjenning eller samtykke etter denne loven».

Systemet for tillatelser bygger på en inndeling i ulike stadier – åpning, undersøkelse, utvinning og avslutning. Systemet er hentet fra petroleumsloven. Også havenergilova er bygd opp etter mønster av systemet i petroleumsloven. Det kreves konsekvensutredning i forbindelse med de ulike stadiene, bortsett fra for undersøkelsestillatelse, se nærmere i kap. 7 nedenfor om havbunnsminerallovens prosessuelle krav.

I havbunnsmineralloven kap. 2 reguleres åpning av områder for undersøkelse og utvinning. I § 2-1 første ledd fremgår det at regjeringen kan beslutte at «et nærmere avgrenset område av norsk kontinentalsokkel» skal åpnes for mineralvirksomhet. Tillatelse til mineralvirksomhet kan kun gis for områder som er åpnet etter § 2-1, jf. § 2-3 første ledd, med mulighet for å gjøre unntak etter andre og tredje ledd. Kravet om konsekvensutredning følger av § 2-1 andre ledd. Det heter i § 2-2 andre ledd andre punktum at konsekvensutredningen blant annet skal belyse hvilke virkninger en åpning vil få for miljøet.

Kap. 3 regulerer tillatelse til undersøkelse. I § 3-1 første ledd fremgår det at departementet etter søknad kan tildele undersøkelsestillatelse. I § 3-1 andre ledd fremgår det hva søknaden

---

<sup>79</sup> Se lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven – terfl.) § 2 om sjøterritoriet og § 3 om indre farvann.

<sup>80</sup> Prop. 106 L s. 56; Det er en uenighet mellom Norge og andre stater om ikke-diskrimineringsprinsippet i Svalbardtraktaten gjelder på kontinentalsokkelen, se Morten Ruud, Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2018, s. 164; All mineralaktivitet i Antarktis er forbudt etter Miljøprotokollen til Antarktistraktaten fra 1991.

skal inneholde, jf. også tredje ledd med hjemmel til å fastsette nærmere krav i forskrift. Krav til søknadens innhold vil gjøre det lettere å vurdere miljøkonsekvensene av undersøkelsen. Tidsperioden for undersøkelsestillatelse er regulert i femte ledd. I § 3-1 sjuende ledd fremgår det at departementet ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette hvilke vilkår som knyttes til en tillatelse, som blant annet krav til teknologi og krav til sikkerhetstiltak. Det kreves som nevnt ikke konsekvensutredning før undersøkelsestillatelse. Det kan spørres om det er en god løsning sett fra et miljøperspektiv, særlig ut fra at dette er en ny type virksomhet der konsekvensene er usikre.

Utvinningstillatelser reguleres i kap. 4. I medhold av § 4-1 første ledd kan Kongen på «nærmere bestemte vilkår» tildele utvinningstillatelser. Tildeling skjer på bakgrunn av offentlig utlysning, jf. tredje ledd. En utvinningstillatelse gir enerett til undersøkelse etter og utvinning av mineralforekomster i det aktuelle området, jf. § 4-1 første ledd andre punktum. I femte ledd gis Kongen en generell adgang til å stille vilkår til en tillatelse. Dette kan blant annet være «krav til teknologi» eller «påkrevede sikkerhetstiltak», jf. femte ledd. Vilrårene kan også være knyttet til konkrete miljøkrav.<sup>81</sup>

I § 4-2 reguleres søknad om tildeling av utvinningstillatelse. Ifølge første ledd bokstav f skal søknaden redegjøre for «søkerens teknologiske kompetanse og tekniske gjennomføringsevne». Søkerens teknologiske kompetanse er viktig for om mineralvirksomheten kan foregå på en forsvarlig måte etter § 1-7. Ifølge bokstav h skal en søknad redegjøre for «all annen informasjon som er nødvendig for å avgjøre søknaden». I § 4-2 andre ledd fremgår det at departementet kan gi forskrift om nærmere krav til innholdet i søknaden.

Selv om det er gitt tillatelse til utvinning, kan utvinning ikke skje før departementet har godkjent en plan for utvinning, jf. § 4-4. Planen for utvinning må stå i forhold til omfanget av virksomheten og den skal inneholde en konsekvensutredning, jf. § 4-4 første ledd andre punktum. Etter § 4-4 andre ledd skal planen for utvinning blant annet inneholde de aktuelle tekniske løsningene, og konsekvensutredningen skal blant annet inneholde «nærings- og miljørelaterte forhold, som forebyggende og avbøtende tiltak». Departementet kan i særlige tilfeller frafalle kravet om plan for utvinning, helt eller delvis, jf. § 4-4 første ledd andre og tredje punktum. Departementet skal i et eget dokument begrunne hvorfor planen ble eller ikke

---

<sup>81</sup> Se Prop. 106 L s. 62.

ble godkjent, hvor eventuelt også miljøvilkårene eller hvilke tiltak som er knyttet til tillatelsen, skal fremgå, jf. § 4-4 sjuende ledd. I § 4-16 heter det at departementet kan bestemme hvor og på hvilken måte ilandføring av mineraler skal skje.

I kapittel 5 behandles avslutning av mineralvirksomhet.<sup>82</sup> I Prop. 106 L på s. 45 bemerkes det at «det er viktig med et solid regelverk for avslutningsfasen, som krever vurderinger både fra rettighetshaverne og myndighetene før virksomheten avsluttes og det fattes vedtak om disponering av innretningene». I § 5-2 behandles reglene om avslutningsplan. I § 5-2 andre ledd fremgår det at avslutningsplanen skal inneholde en konsekvensutredning. Departementet kan i særskilte tilfeller frafalle kravet om avslutningsplan, jf. tredje ledd. Dette kan særlig være aktuelt der det ikke brukes faste innretninger.<sup>83</sup> Vedtak om disponering reguleres i § 5-3. I vurderingen som ligger til grunn for vedtaket skal blant annet «miljørelaterte» forhold vektlegges, jf. § 5-3 første ledd andre punktum.

Jeg vil nedenfor i kap. 3.4 drøfte om myndighetene ved vurderingen av om det skal gis tillatelse etter loven er bundet av forsvarlighetskravet i § 1-7, på den måten at det kun kan gis tillatelse til virksomhet som vil kunne være forsvarlig.

Mineralvirksomhet kan føre til regelmessig forurensning. Det vil derfor i tillegg kunne kreves tillatelse etter forurl. § 11, jf. § 7 første ledd, jf. § 4 første ledd for forurensende virksomhet, og det vil kunne stilles vilkår, jf. § 16, slik som eksempelvis vilkår om beskyttelse, teknologi, rensing eller tidsbegrensning. Når det skal vurderes om tillatelse skal gis, og på hvilke vilkår, skal forurensningsmessige ulemper ved tiltaket vurderes sammen med andre ulemper og fordeler ved tiltaket, jf. forurl. § 11 femte ledd. Miljømyndighetene kan også pålegge oppryddingstiltak, jf. forurl. §§ 4 og 74.

Departementet plikter å føre tilsyn med at alle som utøver mineralvirksomhet overholder bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, jf. § 9-1 første ledd. Tilsynet gjelder derfor både vilkår som er satt for en tillatelse, og det generelle forsvarlighetskravet i § 1-7. Tilsynsmyndighetene kan gi pålegg, jf. andre ledd, og skal til enhver tid ha tilgang til innretninger og skip for å foreta tilsynet, jf. tredje ledd.

Myndighetene har også en adgang til å stanse virksomheten midlertidig etter § 9-8.

Midlertidig stans kan skje der en rettighetshaver ikke følger pålegg om tiltak, jf. første ledd,

---

<sup>82</sup> Se imidlertid også § 4-6 om tilbakelevering av områder, § 6-4 om stansing og § 9-8 om midlertidig stans.

<sup>83</sup> Prop. 106 L s. 67.

eller ved «overhengende fare», jf. andre ledd. Bestemmelsen vil kunne tenkes anvendt der kravet til forsvarlig mineralvirksomhet etter § 1-7 ikke ivaretas av rettighetshaver. Stansing kan foretas også for undersøkelsestillatelse.<sup>84</sup> Det skal nok en del til før en virksomhet kan pålegges stanset. Etter § 9-9 kan en tillatelse endres eller tilbakekalles dersom det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Også dette kan være aktuelt både ved brudd på vilkår for tillatelse og ved brudd på kravet til forsvarlig mineralvirksomhet etter § 1-7.

---

<sup>84</sup> Ulf Hammer, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustnesli og Amund Bjøranger Tørum, *Norsk Lovkommentar: Petroleumsloven*, Juridika.no [heretter Hammer et al.] § 10-1 nr. 5.1.3 tredje avsnitt, (sist lest 31. mai 2022).

# 3 Lovens krav om forsvarlig virksomhet

## 3.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg drøfte innholdet i forsvarlighetskravet etter havbunnsmineralloven § 1-7 slik det kan leses ut av ordlyden, og med forarbeidene og den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsloven som bidrag til tolkningen. Jeg vil deretter se § 1-7 i sammenheng med andre bestemmelser i loven som utfyller kravet om forsvarlig virksomhet. Fokuset i dette kapittelet vil med andre ord være de kilder for forståelsen av kravet om forsvarlig virksomhet som kan trekkes ut av bestemmelsen selv, mens kilder for forståelsen som ligger utenfor loven og er av mer generell art, vil bli gjennomgått i kap. 4, 5 og 6.

Forsvarlighetskravet i § 1-7 er rettet mot rettighetshaver ved utøvelsen av mineralvirksomhet. Jeg vil imidlertid avslutningsvis drøfte om forsvarlighetskravet også gir visse forpliktelser for myndighetene ved de vedtak som skal treffes i henhold til loven, jf. kap. 3.4.

## 3.2 Havbunnsmineralloven § 1-7

### 3.2.1 Særlig om § 1-7 første ledd

Havbunnsmineralloven § 1-7 lyder slik:

Mineralvirksomhet etter denne loven skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer.

Mineralvirksomheten må ikke unødvendig eller i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre skipsfart, fiske, luftfart eller annen virksomhet eller volde skade eller fare for skade på rørledninger, kabler eller andre undersjøiske innretninger. Alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forsøpling.

Bestemmelsen fastslår grunnprinsippene for forsvarlig virksomhet, jf. Prop. 106 L s. 58.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Se også Thor Falkanger som skriver: «Her [i havbunnsmineralloven § 1-7] fastslås grunnprinsippet for forsvarlig virksomhet, som blir supplert og presisert gjennom en rekke regler i loven og i de vilkår som er knyttet til tillatelsene», jf. § 1-7 første og andre avsnitt (sist lest 29. mai 2021).



Forsvarlighetsbestemmelsen er en bestemmelse om helse-, miljø- og sikkerhet (HMS), men den har også et bredere mål enn dette.<sup>86</sup>

Mineralvirksomhet<sup>87</sup> skal altså foregå på en «forsvarlig» måte. Begrepet «forsvarlig» kan forstås som noe man kan ta ansvaret for, som kan forsvares, og derfor er berettiget.<sup>88</sup> Begrepet kan også forstås ut fra sin motsetning: Dersom virksomheten ikke er «forsvarlig», vil den være «uforsvarlig».<sup>89</sup> En slik definisjon av forsvarlig, der begrepet sammenlignes med motsetningen uforsvarlig, kan gi inntrykk av at det er en absolutt grense for hva som er forsvarlig – et enten/eller. Hva som er forsvarlig vil imidlertid måtte måles opp mot ulike hensyn som vil bli ivaretatt i større eller mindre grad. I stedet for dikotomien forsvarlig/uforsvarlig, vil det derfor ofte i stedet være tale om at noe er mer eller mindre forsvarlig – forsvarlig vil derfor være et skjønnsmessig krav, en glideskala, der spørsmålet vil være hvor stor grad av forsvarlighet som kreves. Den tilsvarende forsvarlighetsbestemmelsen i petroleumsloven blir ikke forstått som å gi uttrykk for en minstestandard, men at næringen skal jobbe for høyest mulig grad av forsvarlighet.<sup>90</sup>

Begrepet «forsvarlig» er altså et skjønnsmessig krav, som må fylles med et innhold. Ved slike rettslige standarder vil ofte den allmenne oppfatningen stå sentralt. Utfordringen ved mineralvirksomhet på havbunnen er at det er tale om en virksomhet langt fra dagliglivet, med komplekse og langt på vei ukjente økologiske sammenhenger. Forsvarlighetsvurderingen vil da i større grad måtte bygge på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, og føre var-prinsippet der kunnskapsgrunnlaget er usikkert, enn på en alminnelig rettsfølelse.

Forsvarlighetskravet er et funksjonskrav, som vil si at det oppstilles et krav uten at det gis nærmere regler for hvordan kravet skal nås.<sup>91</sup> I lovkommentaren til petrol. § 10-1 av Hammer et al. fremgår det at forskrifter, veiledninger, bransje- og myndighetspraksis og allmenn oppfatning om hva som er forsvarlig, vil kunne utfylle kravet til forsvarlighet.<sup>92</sup> Også for havbunnsmineralloven vil det nok bli utarbeidet forskrifter og veiledninger som vil

---

<sup>86</sup> Se den tilsvarende forståelsen av petrol. § 10-1, jf. Ernst Nordtveit, note 96 første avsnitt.

<sup>87</sup> Se kap. 2.2 der jeg redegjør for hva som ligger i ordlyden «mineralvirksomhet».

<sup>88</sup> Det Norske Akademis Ordbok definerer «forsvarlig» som noe «man kan ta ansvaret for; riktig; berettiget» og «betryggende; sikker; solid», <https://naob.no/ordbok/forsvarlig> (sist lest 15. november 2021).

<sup>89</sup> «Uforsvarlig» er i Det Norske Akademis Ordbok definert som noe som «ikke kan forsvares eller unnskyldes; ansvarsløs; skjødesløs», <https://naob.no/ordbok/uforsvarlig> (sist lest 15. november 2021).

<sup>90</sup> Ernst Nordtveit, «Reguleringsmodellar for helse, miljø og tryggleik i høgrisikoverksemnd», Universitetet i Bergen 2020, s. 10.

<sup>91</sup> Se Hammer et al. § 10-1 nr. 2 andre avsnitt.

<sup>92</sup> Ibid. § 10-1 nr. 2 sjuende avsnitt.

klarlegge innholdet. Foreløpig foreligger det ikke slike forskrifter eller bransjestandarder etter havbunnsmineralloven.

Forsvarlighetskravet i petrl. § 10-1 er blant annet utdypet i rammeforskriften<sup>93</sup> til petroleumsloven. Rammeforskriften kan i mangel på andre rettskilder være relevant å se hen til for mineralvirksomhet på havbunnen. I rammeforskriften § 10 heter det blant annet at virksomheten skal være forsvarlig «både ut fra en enkeltvis og en samlet vurdering av faktorer som har betydning for planlegging og gjennomføring av virksomhet [...]», jf. første ledd første punktum. Det skal tas hensyn til «de enkelte virksomhetenes egenart, stedlige forhold og operasjonelle forutsetninger», jf. andre punktum. Det vil altså kunne oppstilles ulike krav til forsvarligheten avhengig av forholdene som foreligger i det aktuelle tilfellet. For eksempel vil kravet til forsvarlig virksomhet kunne være strengere for særlig verdifulle områder.

«Forsvarlig» står som et helt generelt krav. Det er likevel naturlig å forstå første ledd slik at spørsmålet om virksomheten er forsvarlig skal måles opp mot enkelte særlige hensyn, og da de hensyn som er nevnt deretter: Personell, miljø og innretninger/fartøyer. Slik forstås også den tilsvarende forsvarlighetsbestemmelsen i petrl. § 10-1.<sup>94</sup> Ifølge ordlyden skal virksomheten «ivareta hensynet til» miljø. Ordlyden kan neppe forstås som at det gjelder et absolutt krav til ingen miljøskade. Første ledd må her tolkes i sammenheng med andre ledd, som kun krever «rimelige» foranstaltninger. Det er derfor naturlig å forstå første ledd slik at det er et krav at miljøhensyn går inn som en del av forsvarlighetsvurderingen, og blir vektlagt på en tilstrekkelig/forsvarlig måte. Dersom miljøhensyn ikke er vektlagt på en forsvarlig måte, vil ikke mineralvirksomheten som sådan være forsvarlig. Slik forstås også petrl. § 10-1.<sup>95</sup> Se i denne sammenheng også formålsbestemmelsen i havbunnsmineralloven § 1-1, som krever at miljøhensyn «blir ivaretatt», jf. kap. 2.1 om lovens formål.

Selv om alle rimelige foranstaltninger er iverksatt, kan det tenkes tilfeller hvor kravet til forsvarlig virksomhet likevel ikke er oppfylt. Forsvarlighetskravet vil da som den overordnede normen føre til at virksomheten ikke lar seg gjennomføre.

---

<sup>93</sup> Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).

<sup>94</sup> Se Ernst Nordtveit note 96 første avsnitt.

<sup>95</sup> Se Hammer et al. sin kommentar til petrl. § 10-1, der det heter at momentene i § 10-1 andre ledd «må ses på som kasuistiske utslag av det alminnelige forsvarlighetskrav som oppstilles i § 10-1 første ledd», jf. nr. 1 femte avsnitt.

Det er hensynet til «miljø» som skal ivaretas etter § 1-7 første ledd. Loven definerer ikke hva som her menes med «miljø», men det synes klart at det ytre miljø er omfattet. Etter § 1-7 andre ledd andre punktum skal skade på naturmangfoldet, samt forurensning og forsøpling, unngås. Miljø vil naturlig i det minste omfatte både miljøet på havbunnen, i havet, på havoverflaten og over havet.

Det kan spørres om klimahensyn også er omfattet. Loven skal regulere virksomhet i havet og på havbunnen. Dette kan tilsa at kun miljøet rundt mineralvirksomheten er ment å omfattes av ordlyden, og ikke klima. Ordlyden begrenser imidlertid ikke hva som kan legges i begrepet miljø og hvor virkningene kan inntreffe. Det er derfor en naturlig forståelse av ordlyden at også klimahensyn er omfattet av hensynet til miljø. Slik forstås også «miljø» i havenergilova.<sup>96</sup>

En bærekraftig utvikling innebærer en bærekraftig økonomisk, samfunnsmessig og miljømessig utvikling, og en bærekraftig utnyttelse av mineralressurser vil således innebære at ressursene blir forvaltet på en rettferdig måte, med hensyn til både nåtidige og fremtidige generasjoner. Det kan argumenteres for at virksomhet som ikke er bærekraftig heller ikke vil være forsvarlig. Bærekraftsprinsippet vil bli nærmere behandlet i kap. 5.2.4 og 6.3.1.

### 3.2.2 Særlig om § 1-7 andre ledd

I andre ledd andre punktum heter det at «alle rimelige foranstaltninger» skal tas for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forsøpling. Begrepet «foranstaltninger» peker først og fremst mot forutgående tiltak. I forarbeidene til petroleumsloven fremgår det at «tiltak» i petrl. § 10-1 skal sikre mot «mindre skader, større ulykker og katastrofer».<sup>97</sup> Forarbeidene til petroleumsloven vektlegger forebyggende og langsiktige tiltak som ikke nødvendigvis er rettet mot konkrete skader.<sup>98</sup> Det kan både være skader som virksomheten selv står for og skader som skyldes påvirkning utenfra.

Det er kun «rimelige» foranstaltninger som kreves. Rimelighetskravet innebærer et innslag av skjønn. I rimelighetskravet må det i det minste ligge at foranstaltningene er nødvendige – det

---

<sup>96</sup> Se Innst. 176 L (2009–2010) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) [heretter Innst. 176 L], under overskriften Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilov): Formål.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) Om lov om petroleumsvirksomhet, s. 60.

<sup>98</sup> Ibid. s. 60.

kan ikke forventes at det iverksettes tiltak som er unødvendige, og slike tiltak vil derfor ikke være rimelige. Ellers er det naturlig å anta at det i rimelighetsvurderingen vil kunne legges vekt på kostnadene ved tiltaket målt opp mot hva som oppnås ved dette. Siden første ledd er den overordnede normen, må imidlertid foranstaltningene være forsvarlige sett opp mot miljøhensyn, uavhengig av kostnaden.

Videre «skal» alle rimelige tiltak iverksettes. Som gjennomgått i kap. 2.3 ovenfor, kan det stilles vilkår om hvilke tiltak som må iverksettes, men dersom dette ikke er gjort, eller disse ikke er tilstrekkelige, plikter rettighetshaver å sette i verk tiltak på eget initiativ.

Tiltakene skal iverksettes for å «unngå» skade. Ordlyden «unngå» innebærer i utgangspunktet at tiltakene skal kunne hindre enhver miljøskade. Ut fra rimelighetsbegrensningen er det imidlertid naturlig å forstå bestemmelsen slik at dersom det ikke er rimelig å kreve tiltak som unngår enhver miljøskade, vil det fortsatt kunne stilles krav om tiltak som kan redusere muligheten for miljøskade og/eller begrense eventuelle miljøskader som måtte oppstå. Det vises her til forståelsen av første ledd gjennomgått ovenfor, om at bestemmelsen ikke kan forstås slik at loven forbyr enhver mineralvirksomhet som vil kunne innebære miljøskade.

Det skal unngås skade på «naturmangfoldet i havet». Begrepet naturmangfold defineres i nml. § 3 bokstav i som «biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning». Hensynet til harmoni i lovverket taler for at begrepene forstås likt. Biologisk mangfold vil klart nok omfattes, dvs. plantearter og dyrearter, herunder mikroorganismer. For havenergilova går «naturvern» under begrepet «miljø» i havenergilovas formålsbestemmelse § 1-1.<sup>99</sup> Mye taler etter dette for at også for havbunnsmineralloven § 1-7 må landskapsmessig og geologisk mangfold omfattes av ordlyden «naturmangfold».

Hva som kan sies å anses som skade, må avgjøres konkret for hvert enkelt tilfelle. Dersom naturmangfoldet blir påvirket og endret, men ikke på en negativ måte, kan det spørres om det da foreligger en skade. Skade er et negativt ladet ord, og det taler for at ikke enhver påvirkning er omfattet, men kun negative påvirkninger. Slik sett kan det tenkes at dersom det skrapes mineraler fra havbunnen på en måte som ikke påvirker det biologiske mangfoldet, og den eneste endringen på miljøet er en mindre endring i en stor geologisk forekomst eller en ordinær landskapsmessig formasjon, vil det ikke være tale om skade på naturmangfoldet.

---

<sup>99</sup> Se Innst. 176 L under overskriften Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova): Formål.

Miljøet i havet kan likevel sies å bli påvirket, ved at den geologiske ressursen blir noe mindre og den geologiske formasjonen endres, slik at endringene fortsatt må vurderes etter første ledd. Det kan argumenteres for at det i slike tilfeller skal mindre til før mineralvirksomhet vil være forsvarlig.

Det skal også gjøres rimelige foranstaltninger for å unngå «forurensning».

Forurensningsloven definerer forurensning slik: «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, støy og rystelser, lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer og påvirkning av temperatur som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet», jf. § 6 første ledd nr. 1–4. I tillegg omfattes også tilførsel som kan føre til økt skade eller ulempe på tidligere forurensning, jf. andre ledd. Definisjonen må kunne anvendes for havbunnsminerallovens bestemmelser for å oppnå harmoni i lovverket.<sup>100</sup> Det er en nedre grense for hva som kan kvalifiseres som forurensning, jf. forurensningslovens definisjon av forurensning, som krever at tilførselen eller påvirkningen må være eller kunne være «til skade eller ulempe for miljøet». En ubetydelig tilførsel av forurenset masse eller lignende kan nok eksempelvis ikke kvalifiseres som forurensning.

Videre skal man unngå «forsøpling». Begrepet innebærer at man tilfører avfall på steder hvor det ikke hører hjemme. I forurl. § 28 om forbud mot forsøpling står det at «ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». Ved mineralvirksomhet vil deponering av avfall fra mineralutvinningen ofte kunne gi problemstillinger knyttet til skade på miljøet.

Det overordnede kravet vil fortsatt være at virksomheten skal være «forsvarlig», også sett opp mot miljøhensyn. Andre ledd må naturlig forstås slik at denne konkretiserer forsvarlighetskravet, men slik at forsvarlighetskravet vil kunne utfylle andre ledd der andre ledd isolert sett ikke krever tiltak.

Både «forsvarlig», «ivareta hensynet til» og «rimelige foranstaltninger» er skjønnsmessige begreper. Bestemmelsen i § 1-7 må derfor oppfattes som en rettslig standard. Slik forstås også den tilsvarende forsvarlighetsbestemmelsen i petrl. § 10-1.<sup>101</sup> Fordelen med rettslige standarder er at innholdet vil kunne utvikles over tid i tråd med økt kunnskap, utvikling av ny

---

<sup>100</sup> I havbunnsmineralloven § 8-1 andre ledd heter det at forurensning i kap. 8 skal forstås som nevnt i forurl. § 6 første ledd nr. 1 og 2 og § 27 første ledd. Kap. 8 gjelder erstatning for fiskere og det kan nok tenkes at det for § 1-7 vil gjelde en bredere definisjon. Hammer et al. legger til grunn forurensningslovens definisjon av forurensning for forsvarlighetsbestemmelsen i petrl. § 10-1, se nr. 3 fjerde avsnitt.

<sup>101</sup> Se Hammer et al. § 10-1 nr. 2 andre avsnitt.

teknologi og samfunnets verdiprioriteringer. Det er også en fordel at adgangen til mineralvirksomhet ikke er låst knyttet til absolutte krav, men kan vurderes ut fra de konkrete hensynene i det enkelte tilfellet, avhengig av lokalitet, teknologi, type mineral mv. En ulempe ved en slik reguleringsmåte er manglende forutberegnelighet. Reguleringsmåten kan også sies å gi enkelte begrensninger i vernet av miljøhensyn, på den måten at vernet er avhengig av hva som til enhver tid oppfattes som forsvarlig ivaretagelse av disse.

## 3.3 Krav som utfyller forsvarlighetskravet i § 1-7

### 3.3.1 Forsvarlig utvinning

For trinnet utvinning utfyller § 4-11 om forsvarlig utvinning den generelle bestemmelsen i § 1-7. Bestemmelsen lyder slik:

Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske, miljøfaglige og sunne økonomiske prinsipper, og det skal unngås at mineraler går unødig tapt. For å oppnå dette, skal rettighetshaveren fortløpende vurdere utvinningsstrategien og tekniske løsninger og iverksette nødvendige tiltak.

Også denne bestemmelsen må sies å være en rettslig standard. Bestemmelsen tilsvarer petrl. § 4-1 andre og tredje punktum,<sup>102</sup> men petrl. § 4-1 nevner ikke «miljøfaglige [...] prinsipper». Begrepet «miljøfaglige [...] prinsipper» kan lest i sammenheng med bestemmelsen for øvrig tilsi prinsipper som omhandler teknologiske løsninger for forsvarlig og varsom drift og uttak av mineraler. Prinsippet om best tilgjengelig teknologi kan spille inn for hva som er forsvarlige tekniske prinsipper.<sup>103</sup> Prinsippet reguleres blant annet under forurl. § 2 nr. 3.

Rettighetshaveren skal for å oppfylle sine plikter etter bestemmelsen, kontinuerlig vurdere og arbeide for at utvinningen foregår forsvarlig, ved blant annet å iverksette nødvendige tiltak. Slike tiltak kan for eksempel være rensing av avgangsmasser, ilandføring av forurenset masse, bruk av skånsomme redskaper og metoder osv.

Med hjemmel i § 5-1 skal rettighetshaveren sørge for en «forsvarlig» opprydding. Det fremgår av bestemmelsen at denne ikke bare gjelder etter at virksomheten er avsluttet, men også mens denne pågår. Bestemmelsen synes å være særlig aktuell for håndteringen av avfall under utvinningen.

---

<sup>102</sup> Prop. 106 L s. 65.

<sup>103</sup> Se kap. 6.3.4 for mer om prinsippet om best tilgjengelig teknologi.

### 3.3.2 Sikkerhet

Paragraf 1-7 er som nevnt også en HMS-bestemmelse.<sup>104</sup>

Når det gjelder petroleumsvirksomhet, bygger HMS-reguleringen på et samarbeid mellom myndighetene, rettighetshaveren og arbeidstakerorganisasjoner, der myndighetene skal føre tilsyn med virksomheten og rettighetshaveren skal påse og arbeide for at virksomheten foregår forsvarlig. Det er næringen som har de mer tekniske kunnskapene og ressursene, og ikke myndighetene.<sup>105</sup> En slik ordning bidrar til at næringen kan holde seg oppdatert på nye standarder, kunnskap og tekniske løsninger, i stedet for å forholde seg til detaljregulering som kan foreldes.<sup>106</sup> «Soft law», altså ikke-bindende rett, i miljøretten anses for å ha vist seg effektiv for å nå resultater i denne sammenheng.<sup>107</sup> Reguleringen skal bidra til et samarbeid hvor regelverket stadig utvikles for å oppnå et høyere sikkerhetsnivå, og hvor det er næringen som har ansvaret for utviklingen og sikkerhetsarbeidet.<sup>108</sup> Det er grunn til å anta at det samme trepartssamarbeidet vil bli lagt til grunn for HMS-arbeidet etter havbunnsmineralloven.

Kap. 6 om sikkerhet utfyller forsvarlighetskravet i § 1-7. Bestemmelsene retter seg mot rettighetshaveren, operatøren og andre som deltar i virksomheten.<sup>109</sup> I § 6-1 første punktum heter det at «mineralvirksomhet skal gjennomføres slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen». Kongen kan gi forskrift om sikkerhet, jf. § 6-1 andre punktum.<sup>110</sup>

Paragraf 6-1 første punktum tilsvarer petrl. § 9-1 og havenl. § 5-1 første ledd.<sup>111</sup> «Et høyt sikkerhetsnivå» skal altså bedømmes ut fra det teknologiske nivået til enhver tid. Ny kunnskap spiller også inn.<sup>112</sup> Det skal arbeides aktivt for et høyt sikkerhetsnivå i virksomheten.<sup>113</sup> Tiltak må settes i verk der det er nødvendig for å ivareta sikkerheten, jf. havbunnsmineralloven § 1-7 andre ledd og § 9-3 første ledd. Nordtveit (2020) forstår petrl. §

---

<sup>104</sup> HMS-reguleringen handler om hvordan arbeid utføres. Blant annet gjelder dette konstruksjon av installasjoner, gjennomføring av boreoperasjoner og produksjon m.m. Men HMS-reguleringen handler også om opplæring, organisering, risikoanalyser, ansvarsforhold m.m., jf. Nordtveit (2020) s. 7.

<sup>105</sup> Ibid. s. 7.

<sup>106</sup> Ibid. s. 11.

<sup>107</sup> Ibid. s. 12 og Patricia Birnie, Alan E. Boyle & Catherine Redgwell, *International law and the Environment*, 4. utg., Oxford University Press 2020, s. 35–38.

<sup>108</sup> Se Nordtveit (2020) s. 11.

<sup>109</sup> Andre som deltar i virksomheten kan være slik som arbeidsgivere, arbeids- og oppdragstakere, eiere og utleiere av utstyr og andre som bruker utstyr og innretninger, jf. Nordtveit (2020) s. 11.

<sup>110</sup> Adgang til å gi forskrift for sikkerheten følger også av § 6-2 første ledd tredje punktum.

<sup>111</sup> Prop. 106 L s. 68.

<sup>112</sup> Slik forstås den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsloven, se Nordtveit (2020) s. 9.

<sup>113</sup> Prop. 106 L s. 68.

9-1 slik at denne ikke angir at sikkerheten skal befinne seg på et minstenivå, men at kravet innebærer at rettighetshaveren og andre som arbeider i virksomheten skal bestrebe seg på å nå opp til et «idealnivå» – sikkerheten skal være i «det øvre sjikt av det som er mogelig til ei kvar tid».<sup>114</sup> Havbunnsmineralloven § 6-1 bør forstås på samme måte. Å være i det øvre sjikt vil si å være på linje med de høyeste standardene for slik virksomhet.<sup>115</sup> For petroleumsvirksomheten er det utarbeidet forskrifter og veiledninger til forskriftene med tilvisninger til industristandarder. Også tolkningsuttalelser fra Petroleumstilsynet, pålegg og rapporter gir bidrag til hvilket nivå av sikkerhet som kreves for å oppfylle kravet.<sup>116</sup> For mineralvirksomhet foreligger ikke slike retningslinjer enda, men anvisningene i petroleumsregelverket kan være relevante å se hen til som inspirasjon også for mineralvirksomhet.

Det heter i § 6-2 første ledd at rettighetshaveren og andre som deltar i virksomheten skal opprettholde en effektiv beredskap til enhver tid, med sikte på å møte fare- og ulykkessituasjoner som blant annet kan føre til forurensning, jf. første punktum. Rettighetshaveren skal påse at nødvendige tiltak settes i verk for å hindre eller begrense skadevirkningene, også de tiltak som er nødvendige for å føre miljøet tilbake til tilstanden før uhellet skjedde, i den grad det er mulig, jf. andre punktum. Tiltak for å hindre forurensning bør iverksettes tidlig, og før uhell skjer, siden det er vanskelig å reparere forurensningsskade.

Etter § 6-4 skal en virksomhet i nødvendig utstrekning stanses ved fare- og ulykkessituasjoner som nevnt i § 6-2, av rettighetshaveren eller av andre som står for drift og bruk av innretningen, så lenge «kravet til forsvarlig virksomhet» tilsier det. Det er naturlig å forstå dette som en henvisning til forsvarlighetskravet i § 1-7. Stansing må f.eks. foretas der det foreligger en konkret fare for en forurensningsulykke som kan føre til skade for miljøet.

Rettighetshaveren skal også sørge for å ha de nødvendige kvalifikasjonene for å «utføre arbeidet på en forsvarlig måte», jf. § 6-5 første ledd første punktum. Opplæring skal skje i den grad det er nødvendig, jf. andre punktum. Rettighetshaveren har også en påse-plikt etter andre ledd, som innebærer å forsikre seg om at alle som utfører arbeid for rettighetshaver overholder pliktene etter første ledd.

---

<sup>114</sup> Nordtveit (2020) s. 9.

<sup>115</sup> Ibid. s. 10.

<sup>116</sup> Ibid. s. 11. For petroleumsvirksomhet foreligger det fem forskrifter som utgjør kjernen i HMS-regelverket. Forskriftene gir materielle krav til sikkerhetsnivået og krav til hvordan organisasjonen skal styres og andre prosesser for å sikre forsvarlig virksomhet, jf. s. 9.



Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomheten plikter å iverksette «systematiske tiltak» for å sikre etterlevelse av reglene etter loven, jf. § 9-3 første ledd. Dette kan være slik som rutiner for internkontroll.<sup>117</sup> Rettighetshaveren har også her en påse-plikt etter andre ledd, som innebærer at rettighetshaveren plikter å påse at alle som arbeider for ham overholder bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av loven.

Som nevnt i kap. 2.3, har også departementet en plikt til å føre tilsyn med at alle som utøver mineralvirksomhet etter loven, overholder lovens bestemmelser.

### **3.4 Har forsvarlighetskravet betydning for myndighetsutøvelse etter loven?**

Det er «mineralvirksomhet» som skal foregå på en forsvarlig måte etter § 1-7. Pliktsubjektet etter bestemmelsen er derfor innehaveren av rettigheten til å drive mineralvirksomhet – rettighetshaveren – og andre som tar del i virksomheten, jf. § 9-3.<sup>118</sup>

Bestemmelsen er altså ikke rettet mot forvaltningsmyndighetene. Det er derfor ikke utøvelsen av myndighet etter loven, slik som vedtak om tillatelser og vilkår i disse, som må være «forsvarlig» sett opp mot miljøhensyn. Det er likevel en nær sammenheng mellom forsvarlighetskravet og utøvelse av myndighet etter loven.

For det første skal departementet som nevnt føre tilsyn med at bestemmelsene i loven blir overholdt av alle som utøver mineralvirksomhet, jf. § 9-1, hvilket også omfatter tilsyn med at forsvarlighetskravet blir overholdt. Ved brudd på loven kan departementet treffe vedtak om tvangsmulkt, jf. § 9-6, og overtredelsesgebyr, jf. § 9-7. Departementet kan ved manglende oppfyllelse av tiltaksplikt og ved akutte tilfeller kreve midlertidig stans, jf. § 9-8. I petroleumsløven følger den tilsvarende stansingsadgangen av forsvarlighetsbestemmelsen, jf. § 10-1 tredje ledd, hvilket underbygger nærheten mellom forsvarlighetskravet og myndighetenes ansvar og kompetanse. Endelig kan departementet oppheve, trekke tilbake, endre vilkårene i, eller sette nye vilkår for, en tillatelse etter loven dersom det foreligger en

---

<sup>117</sup> Prop. 106 L s. 69.

<sup>118</sup> Se slik den tilsvarende forsvarlighetsbestemmelsen i petroleumsløven forstås: Ernst Nordtveit, note 96 femte avsnitt. Se også Nordtveit (2020), hvor det fremgår at «[d]et er eit viktig prinsipp bak HMS-regleverket at ansvaret for tryggleiksnivået i petroleumsvirksomheita ligg på næringsa sjølv, ikkje på styresmaktene.», jf. s. 11.

grov eller gjentatt overtredelse, jf. § 9-9 første ledd bokstav a, eller manglende oppfyllelse av pålegg om å rette eller stanse forhold i strid med loven, jf. bokstav b.<sup>119</sup>

For det andre vil manglende evne og/eller vilje til å gjennomføre virksomheten på en forsvarlig måte være et sentralt moment ved vurderingen av om søker skal få tildelt tillatelse etter loven.<sup>120</sup> Dette forutsetter at det allerede på søknadstidspunktet er klart – eller i det minste en begrunnet tvil – om forsvarlighetskravet vil bli oppfylt. Dette kan knytte seg til den enkelte søker og dennes kompetanse. Det kan også knytte seg til søkerens konkrete planer for hvordan leting eller utvinning skal skje. Det kan videre være slik at miljøforholdene i det aktuelle området er slik at det ikke er mulig å drive forsvarlig mineralvirksomhet, generelt eller for de mineralene som er aktuelle.

Det er særlig ved spørsmål om godkjenning av plan for utvinning at det vil være en nær sammenheng mellom kravet til forsvarlig mineralvirksomhet og myndighetsutøvelsen – både med hensyn til om det skal gis godkjenning og hvilke vilkår som skal stilles, jf. § 4-4. Ifølge § 4-4 sjuende ledd skal departementet i begrunnelsen for vedtaket om godkjenning eller ikke godkjenning av plan for utvinning, opplyse om «hvilke miljøvilkår som eventuelt er knyttet til godkjenningen, og hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt å avbøte vesentlige negative miljøvirkninger». Siden det er rettighetshaveren som skal utarbeide konsekvensutredningen og fremlegge planen for myndighetene, vil myndighetene få god innsikt i hvordan rettighetshaveren ser for seg å overholde kravet til forsvarlig virksomhet.

Spørsmålet er så om forsvarlighetskravet ikke bare gir myndighetene ansvar for oppfølging og kompetanse til å gi avslag og sette vilkår, men også en *plikt* til å gi avslag eller sette vilkår. Jeg forstår forsvarlighetskravet i § 1-7 slik at dette kravet indirekte også legger visse bånd på forvaltningsmyndighetene, på den måten at det ikke kan gis tillatelse til en virksomhet dersom det er klart at denne ikke vil kunne drives forsvarlig. Denne forståelsen er imidlertid usikker. Jeg vil i det følgende legge frem de argumenter jeg mener kan underbygge dette standpunktet.

Sammenhengen i loven kan tale for et slikt synspunkt. Det vil være en logisk inkonsekvens dersom det først gis tillatelse til en virksomhet som vil være uforsvarlig, som myndighetene

---

<sup>119</sup> For petroleumsvirksomhet heter det i rammeforskriften § 17 at «[d]en ansvarlige skal etablere, følge opp og videreutvikle et styringssystem for å sikre etterlevelse av krav som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». I Meld. St. 12 (2017–2018) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, på s. 15 fremgår det at styresmaktene sin oppfølging skal komme «i tillegg til, og ikke som erstatning for aktørenes egen oppfølging».

<sup>120</sup> Nordtveit (2020) s. 7 og 13. «Konsesjonssystemet er såleiser [sic!] også ein del av rammeverket for HMS-arbeidet i sektoren», jf. s. 7.

deretter skal føre tilsyn med at drives forsvarlig, og der de kan gi både pålegg om stans og trekke tilbake tillatelsen. Dette vil også være lite forutberegnelig for tiltakshaver.

Standpunktet underbygges videre av uttalelser i forarbeidene, jf. Prop. 106 L s. 28, hvor departementet, etter å ha påpekt at havbunnen i begrenset grad er kartlagt, uttaler: «Dette kan gjøre det utfordrende for myndighetene å avgjøre hvilke konkrete miljøkrav som *skal* stilles for å sikre *forsvarlige rammer* ved igangsetting av virksomhet» (min kursivering). Det er ikke gitt at det her siktes til forsvarlighetskravet i § 1-7, men det viser at også myndighetene må foreta en vurdering av om virksomheten vil kunne foregå innenfor forsvarlige rammer.

Behandlingen i Stortinget kan imidlertid tale i motsatt retning. Under behandlingen av rammebetingelser viste komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne til at «[d]et er etter lovutkastet helt opp til sektormyndighetene å avgjøre i hvilken grad det skal tas miljøhensyn ved forvaltningen av mineralressursene. Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet i lovutkastets § 1-7 gir svake føringer for forvaltningen.»<sup>121</sup> På bakgrunn av bekymringen fra de nevnte medlemmene, foreslo disse, samt komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, et fjerde og femte ledd i § 1-7. Departementet skulle, i enkeltvedtak eller forskrift, kunne gi bestemmelser for «å sikre en miljømessig forsvarlig mineralvirksomhet», jf. den foreslåtte § 1-7 fjerde ledd. Forslagets femte ledd første punktum lyder slik:

«[m]iljømyndighetene skal påse at kravet til en miljømessig forsvarlig mineralvirksomhet overholdes, og kan fremme innsigelse mot plan for utvinning av mineralforekomst hvis miljøhensyn ikke er rimelig ivarettatt.» Uttalelsene og forslaget ble ikke kommentert av flertallet. Det fremstår derfor som noe uklart om mindretallets oppfatning kan legges til grunn. Det som kan tale imot mindretallets oppfatning, er at forslaget til utdyping av § 1-7 ikke synes å gi noe mer enn hva som uansett følger av loven.

For petroleumsvirksomhet er § 4-1 om forsvarlig utvinning ifølge Hammer et al. en pliktregel som knytter seg til både rettighetshaverne og myndighetene. Regelen må følges av «[...] myndighetene i forbindelse med deres kompetanseutøvelse i henhold til petrol. § 4-4 og andre bestemmelser i petroleumsløven. Slik sett vil normen for forsvarlig utnyttelse også fungere som en kompetanseskranke for myndighetene».<sup>122</sup> Det er ingen god grunn for å skille mellom forsvarlig utvinning og forsvarlig virksomhet her. Det er heller ingen grunn for at det samme ikke skal gjelde for havbunnsmineralloven.

---

<sup>121</sup> Innst. 150 L s. 10.

<sup>122</sup> Hammer et al. § 4-1 nr. 2.1 første avsnitt.

Dersom myndighetene ikke er forpliktet til å nekte tillatelse der det på forhånd er klart at virksomheten ikke vil kunne utøves på en forsvarlig måte, vil det innebære at myndighetene gir tillatelse til miljømessig uforsvarlig virksomhet. Et slikt vedtak vil kunne være i strid med normer som ikke følger direkte av loven.

Grl. § 112 legger en plikt på myndighetene til å treffe tiltak for å ivareta retten til et godt miljø. Dette innebærer også en plikt til å avstå fra vedtak som vil innebære brudd på bestemmelsen, jf. klimasøksmålet avsnitt 143. Dersom det gis tillatelse til en virksomhet som vil være miljømessig uforsvarlig, vil en slik tillatelse kunne være vanskelig å forene med Grl. § 112.

Føre-var-prinsippet vil kunne tilsa at myndighetene vil ha plikt til å nekte tillatelse der virksomheten ikke vil kunne foregå forsvarlig. Også Bugge (2019) uttaler at det kan argumenteres for at føre-var-prinsippet legger en plikt på myndighetene til å nekte å gi tillatelse i tilfeller med risiko for alvorlig forurensning, for så vidt gjelder søknader om forurensningstillatelse etter forurl. § 11, selv om loven ikke gir dem noen generell plikt til dette.<sup>123</sup> Bærekraftsprinsippet, prinsippet om samlet belastning og prinsippet om best tilgjengelig teknologi vil også kunne gi begrensninger for myndighetenes handlinger.

Havrettstraktaten<sup>124</sup> legger føringer for hvordan loven skal tolkes.<sup>125</sup> Havrettstraktaten kan bare binde staten, og dermed forvaltningsmyndighetene. Dersom de internasjonale forpliktelsene skal anvendes effektivt, slik forarbeidene til havbunnsmineralloven og § 1-2 fjerde ledd forutsetter, tilsier dette at myndighetene også har en plikt til å nekte tillatelse til miljømessig uforsvarlig virksomhet.

De nevnte kildene kan også ha betydning for tolkningen av forsvarlighetskravet. Dersom forsvarlighetskravet og rommet for myndighetene iht. Grl. § 112, internasjonale forpliktelser og miljørettslige prinsipper rekker like langt, vil myndighetene ha plikt til å avslå der virksomheten ikke vil kunne foregå forsvarlig.

Dersom det på søknadstidspunktet er klart at mineralvirksomheten ikke kan foregå på en forsvarlig måte, taler etter dette de beste hensyn for at myndighetene ikke kan gi tillatelse til

---

<sup>123</sup> Se Bugge (2019) s. 160.

<sup>124</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10. desember 1982, trådt i kraft 16. november 1994 (UNCLOS) [Havrettstraktaten]

<sup>125</sup> Se Prop. 106 L på s. 18 og Hammer et al. sin kommentar til den tilsvarende forsvarlighetsbestemmelsen i petrl. § 10-1, nr. 4.1 tredje avsnitt.

virksomheten. Det samme gjelder dermed ved spørsmålet om åpning av et område. Samtidig er forsvarlighetskravet en rettslig standard, slik at det ofte vil kunne være noe uklart om virksomheten vil kunne utøves på en forsvarlig måte. Dersom myndighetene skal ha en plikt til å nekte åpning eller andre tillatelser/samtykker ut fra forsvarlighetskravet, må det antagelig være forholdsvis klart at forsvarlighetskravet i § 1-7 ikke vil kunne oppfylles. Myndighetene vil ut ifra dette også ha en plikt til å sette vilkår om tiltak dersom det er klart at det er nødvendig for at virksomheten kan foregå forsvarlig. I og med at forsvarlighetskravet er en rettslig standard, vil et slikt klarhetskrav i praksis innebære at terskelen for forsvarlig virksomhet ligger noe lavere som ramme for myndighetsutøvelse enn som forpliktelse for rettighetshaver.

Når jeg i kap. 4, 5 og 6 går inn på ulike normer utenfor loven – Grl. § 112, internasjonale konvensjoner og miljørettslige prinsipper – er det på denne bakgrunn ikke bare med tanke på å utfylle innholdet i forsvarlighetskravet som et krav rettet mot rettighetshaver, men også med tanke på sammenhengen mellom forsvarlighetskravet og myndighetsutøvelse etter loven. Det samme gjelder gjennomgangen min av de kravene loven stiller til å innhente informasjon om miljømessige forhold, jf. kap. 7.

På den annen side vil det være slik at selv om det er gitt en tillatelse fra myndighetene, er rettighetshaveren fortsatt ansvarlig for at virksomheten foregår på en forsvarlig måte,<sup>126</sup> slik at dersom myndighetene gir tillatelse til noe som viser seg å ikke kunne foregå forsvarlig, eller dersom myndighetene gir tillatelse til noe som allerede er kjent vil føre til en virksomhet som ikke er forsvarlig, vil rettighetshaveren like fullt ha plikt til å sette i verk tiltak for å lempe på dette, jf. §§ 1-7 andre ledd, 4-11 og 9-3 første ledd, eller stanse virksomheten, jf. § 6-4.

---

<sup>126</sup> Nordtveit (2020) s. 13. Se til sammenligning også Meld. St. 12 (2017–2018) s. 17.

# 4 Grunnloven § 112

## 4.1 Innledning

Miljøet er vernet i Grunnloven. Forsvarlighetsbestemmelsen i havbunnsmineralloven § 1-7 må tolkes i lys av Grl. § 112. Grl. § 112 lyder slik:

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

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

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Bestemmelsen avløser den tidligere miljøbestemmelsen i Grl. § 110 b, som ble vedtatt i 1992. Ved grunnlovsreformen i 2014 ble innholdet i miljøbestemmelsen styrket ved vedtakelsen av § 112. Bestemmelsen ble samtidig flyttet til menneskerettighetskapittelet.

Bestemmelsen fastslår retten til et godt miljø. Den har et antroposentrisk preg. Likevel må bestemmelsen forstås som at den ikke bare gir rettigheter til borgerne slik som retten til god helse, men at den også skal verne allmenne samfunnsinteresser tilknyttet naturmiljøet og naturmangfoldet som en verdi i seg selv.<sup>127</sup>

Bestemmelsen har både en materiell og en prosessuell side, jf. hhv. første og andre ledd i bestemmelsen. Tredje ledd om statens plikt til å iverksette tiltak som gjennomfører kravene i bestemmelsen, knytter seg både til første og andre ledd. Jeg vil her se på den materielle delen av Grl. § 112. Den prosessuelle delen av § 112 vil bli behandlet i kap. 7.2.1

## 4.2 Grunnloven § 112 første og tredje ledd

Første ledd i bestemmelsen uttrykker prinsippet om bærekraftig utvikling, dvs. at naturens ressurser skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at senere generasjoner skal ha den

---

<sup>127</sup> Hans Chr. Bugge (red.), *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Universitetsforlaget 2021, s. 380–381.

samme muligheten til et godt miljø som vi som lever i dag.<sup>128</sup> Prinsippet om bærekraftig utvikling vil gjelde for mineralvirksomhet på havbunnen. Både mineraler på havbunnen og havmiljøet som kan påvirkes av mineralvirksomhet utgjør en del av «naturens ressurser».

Et formål med Grl. § 110 b var å gi rettslig virkning til de sju grunnleggende miljørettighetene som var formulert i Brundtland-rapporten – «Our common future» – fra 1987.<sup>129</sup> Dette gjelder prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvalteransvar, integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser, prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner og prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes.<sup>130</sup> Prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner er en del av bærekraftsprinsippet. Førre-var-prinsippet er gjenspeilet både i prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner, i retten til en viss miljøkvalitet, og i prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser.<sup>131</sup> Også prinsippet om samlet belastning følger – langt på vei – av Grl. § 112, jf. klimasøksmålet avsnitt 148.

Ofte vil hensynene som skal ivaretas etter første ledd være forenlige. Av og til kan det likevel være konflikt mellom ulike miljøhensyn og mellom behovet til fremtidige generasjoner og dagens behov og interesser. Bestemmelsen gir ikke løsningen på prioriteringer mellom hensyn, men i andre punktum fremgår det at naturressursene «skal» disponeres utfra et langsiktig perspektiv. Dette gir inntrykk av at fremtidige generasjoners behov alltid skal tillegges vesentlig vekt.<sup>132</sup>

Klimasøksmålet var den første saken som utfordret forståelsen av Grl. § 112 og angikk et rent miljøspørsmål. Natur og ungdom og Greenpeace saksøkte staten og anførte at kongelig resolusjon 10. juni 2016 om tildeling av 10 utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet gjennom 23. konsesjonsrunde var i strid med Grl. § 112 og at de dermed var ugyldige. Miljøorganisasjonene hevdet at utslipp av klimagasser fra mulig produksjon og forbrenning av petroleum som ville bli utvunnet, innebar brudd på Grl. § 112 første ledd. Sakens kjerne var i hvilken grad domstolene kan overprøve Stortingets avgjørelser med grunnlag i § 112. Ut

---

<sup>128</sup> Ibid s. 380–381.

<sup>129</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven; Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, Vår Felles Framtid, («Brundtland-kommisjonens rapport»), Oslo 1987.

<sup>130</sup> Innst. S. nr. 163 (1992–92) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven, s. 6.

<sup>131</sup> Se kap. 6 for nærmere om miljørettslige prinsipper.

<sup>132</sup> Se Bugge (2021) s. 381.

fra sakens prinsipielle problemstillinger knyttet til tolkningen av Grunnloven, ble saken behandlet av Høyesterett i plenum.

Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter har ulike typer bestemmelser. Noen er programerklæringer, noen gir rettigheter og noen er en mellomting mellom disse to. Saksøkerne hevdet at § 112 er en rettighetsbestemmelse, som gir borgerne rett til å stille staten til ansvar. Staten avviste anførslene, og hevdet at bestemmelsen kun er en regel om myndighetenes tiltaksplikt, jf. tredje ledd.

Miljøorganisasjonene tapte den konkrete saken, men det var dissens i spørsmålet om det forelå saksbehandlingsfeil.<sup>133</sup> Selv om miljøorganisasjonene tapte den konkrete saken, nådde de langt på vei frem med sitt syn om at § 112 er en rettighetsbestemmelse, likevel innenfor snevre rammer for så vidt gjelder overprøving av Stortingets vedtak.

Høyesterett går gjennom forarbeidene til den gamle § 110 b og mener at Stortinget ved vedtakelsen av § 110 b ikke bare ville innføre en programerklæring, men en bestemmelse med et visst rettslig innhold.<sup>134</sup> Høyesterett mener tiltaksplikten i tredje ledd var det sentrale. Høyesterett går så gjennom forarbeidene til Grl. § 112, og finner at endringen tydeliggjør statens tiltaksplikt, men at endringen ikke fører til at bestemmelsen skal forstås så veldig annerledes enn før.<sup>135</sup>

Høyesterett fastslår at § 112 er relevant for tolkningen av lover, for skjønnsutøvelse i forvaltningen og som direktiv for Stortinget ved lovgivning og ved tiltak etter § 112 tredje ledd (avsnitt 138). Grunnlovsbestemmelsen kan også brukes direkte for domstolene der lovgiveren ikke har tatt stilling til et miljøspørsmål. Høyesterett synes her å åpne for domstolsprøving der nye problemer oppstår eller gamle problemer forsterkes uten at staten imøtegår problemene på en adekvat måte. Førstvoterende skrivere at demokratihensyn taler for at avgjørelser blir tatt av folkevalgte organ, og ikke av domstolene (avsnitt 141).

Plenumsdommen i klimasøksmålet avklarer at miljøbestemmelsen ikke kun er en programerklæring, den er også en rettighetsbestemmelse. Dommen viser likevel at det er svært høy terskel for å anvende bestemmelsen som rettsgrunnlag i tilfeller der Stortinget har fattet et vedtak eller samtykket til et vedtak truffet av forvaltningen (avsnitt 142).

---

<sup>133</sup> Se kap. 7.2.1.

<sup>134</sup> Avsnitt 117–124.

<sup>135</sup> Avsnitt 131 og 137.



Førstvoterende påpeker videre at Grl. § 112 tredje ledd også omfatter en plikt til å avstå fra vedtak som bryter med bestemmelsen (avsnitt 143). Der det er et lovtomt område, der Stortinget derimot *ikke* har vært inne i bildet, kan man bruke Grunnloven som primært rettsgrunnlag. For forvaltningsvedtak uttaler Høyesterett at Grl. § 112 har relevans som tolkningsmoment og som pliktig hensyn ved utøvelsen av skjønnet (avsnitt 145). Slik vi må forstå klimasøksmålet, plasseres miljøbestemmelsen som en mellomting mellom programerklæring og en ren rettighetsbestemmelse, jf. avsnitt 144 om at bestemmelsen har «eit visst rettsleg innhald». Utfallet i den konkrete saken ble at den høye terskelen for at vedtaket skal kunne kjennes ugyldig ikke var oppfylt.

Høyesteretts dom er blitt kritisert.<sup>136</sup> Enkelte mener Høyesterett har vært for forsiktige. Høyesterett går heller ikke inn på utviklingen som har skjedd etter vedtakelsen av § 110 b, nasjonalt og internasjonalt gjennom blant annet Parisavtalen, som har styrket retten til miljø som en menneskerettighet. Det kan videre spørres om Høyesterett i tilstrekkelig grad begrunner hvorfor Stortingets tilsidesettelse av tiltakplikten etter § 112 tredje ledd må være «grov» for at bestemmelsen skal være overtrådt. Hensynet til fremtidige generasjoner synes ikke spesielt vektlagt i dommen.

Saken gjaldt klimautslipp, der det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom mulige fremtidige utslipp som følge av en tillatelse og klimaendringer i Norge, i et internasjonalt marked for petroleum. Dette synes også å ha vært en del av bakgrunnen for at det var vanskelig å nå opp til terskelen. Dette kan være annerledes for miljøskader av mineralvirksomhet på havbunnen.

Når det gjelder terskelen for å overprøve vedtak fra forvaltningen i miljøspørsmål, gikk ikke Høyesterett inn på dette. Men terskelen er neppe like høy for å overprøve vedtak fra forvaltningen, siden Stortinget ikke har vært inne i avgjørelsen. Det er nok også lettere å få overprøvd et vedtak for domstolene når vedtaket er truffet av eksempelvis et direktorat eller et departement enn av regjeringen – særlig i saker som gjelder sterke statsinteresser.

---

<sup>136</sup> Se Erik Magnus Boe, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, Juridika.no 2021 som viser til at konsekvensen er at individuelle menneskerettighetsbestemmelser settes over kollektive rettigheter, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (sist lest 3. desember 2021). Se også Inge Lorange Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett* 2021 s. 135–158, og Hans Petter Graver, «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet - En nærsynt dom», *Juridika Innsikt*, Juridika.no 2020 <https://juridika.no/innsikt/en-naersynt-dom> (sist lest 3. desember 2021).

Når det gjelder vedtak etter havbunnsmineralloven, er utgangspunktet at det er Kongen som fatter vedtak, men Stortinget vil nok som regel ha vært inne, i og med at det ofte vil kunne være tale om saker av stor samfunnsøkonomisk og miljømessig betydning.<sup>137</sup> Det kan også tenkes at myndighetene i mindre omfattende saker vil bli delegert til departementet eller direktoratet.

Forsvarlighetskravet i § 1-7 kan forstås som ett av flere tiltak fra lovgivers side etter Grl. § 112 som gjennomfører «disse grunnsetninger». Med en slik synsvinkel, er det nærliggende å forstå forsvarlighetskravet slik at de grunnsetninger som er uttrykt i § 112 første ledd inngår som elementer i kravet. Det samme gjelder Høyesteretts uttalelse om at § 112 vil ha «relevans som moment ved lovtolkinga», jf. klimasøksmålet avsnitt 145.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Se Prop. 106 L s. 36. Se bla. §§ 2-1 første ledd, 2-3 og 4-1.

<sup>138</sup> Høyesterett har henvist til Grl. § 112 ved tolkning av lover i flere saker, jf. for eksempel Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk-dommen).

# 5 Internasjonal rett

## 5.1 Innledning

Jeg vil nå se på om internasjonal rett vil kunne utfylle forsvarlighetskravet i § 1-7.

En stats forhold til folkeretten betegnes gjerne som monistisk eller dualistisk. Norsk rett bygger på et dualistisk prinsipp, som vil si at borgerne ikke kan utlede rettigheter og forpliktelser fra internasjonal rett uten at disse er innlemmet i norsk rett. Ved motstrid vil derfor norske rettsregler gå foran. Motstrid søkes imidlertid unngått ved presumsjonsprinsippet. Presumsjonsprinsippet innebærer at det ved tolkningen av norske rettsregler presumeres at norsk rett er i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser Norge er bundet av. På den måten vil det ofte unngås et tolkningsresultat som vil føre til konflikt med internasjonale rettsregler.<sup>139</sup>

I folkeretten er det vanlig å skille mellom konvensjoner og andre rettsgrunnlag som er rettslig bindende, og anbefalinger/retningslinjer, som ofte betegnes som «soft law». Internasjonal miljørett er imidlertid i rask utvikling, der disse to kategoriene vil kunne gli over i hverandre. Det som starter som «soft law», vil over tid kunne få status som folkerettslige prinsipper eller folkerettslig sedvane.<sup>140</sup>

I havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd heter det at «loven gjelder med de begrensningene som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten for øvrig».

Overenskomster med fremmede stater henspiller på konvensjoner og traktater vi er bundet av. Henvisningen til folkeretten «for øvrig» gjelder andre folkerettslig bindende rettsgrunnlag, slik som folkerettslig sedvanerett eller bindende folkerettslige prinsipper.

Når det heter at loven gjelder med de «begrensninger» som følger av folkeretten, kan det forstås slik at folkeretten kun kan få betydning som grunnlag for innskrenkende tolkning av loven, for de tilfeller der det måtte foreligge motstrid, og ikke som supplement til lovens bestemmelser. Forarbeidene omtaler ikke nærmere hva som skal forstås med ordlyden «begrensninger». Det fremgår imidlertid i Prop. 106 L på s. 19 at reglene i

---

<sup>139</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 68.

<sup>140</sup> Se ICJ-statuttene art. 38 nr. 1 om hva som utgjør primære rettsgrunnlag.

havbunnsmineralloven må «praktiseres i samsvar med disse konvensjonene», hvilket kan tyde på at folkeretten ikke bare får betydning som en begrensning.

Samme formulering benyttes i en rekke andre lover, som for eksempel tvisteloven<sup>141</sup> § 12, straffeprosessloven<sup>142</sup> § 4 og havenl. § 1-2 tredje ledd. I Schei et al. sin kommentar til tvisteloven fremgår det at «[u]ttrykket som loven bruker – ‘med de begrensninger’ – er ikke fullt ut treffende, ettersom lovens saksbehandlingsregler utvilsomt også – innenfor legalitetsprinsippets rammer – må suppleres med de folkerettslige regler, der dette er nødvendig for å overholde folkeretten.»<sup>143</sup> I Keiserud et al. sin kommentar til straffeprosessloven fremgår det at begrepet begrensninger er «noe misvisende», da folkerettslige regler også vil kunne «supplere straffeprosesslovens regler».<sup>144</sup> I forarbeidene til havenergilova heter det at folkeretten kan «avgrense» bruken av loven.<sup>145</sup> Forarbeidene til havenergilova sier altså ikke noe mer enn det som følger av lovens ordlyd.

Det er benyttet samme eller lignende formulering i alle disse lovene, noe som taler for at bestemmelsene må forstås på samme måte, selv om den nærmere forståelsen av bestemmelsen ikke er behandlet på en tydelig måte i forarbeidene til havbunnsmineralloven. Det følger av forståelsen av tilsvarende formulering i andre lover at uttrykket «begrensninger» ikke kan forstås bokstavelig, da internasjonal rett også kan supplere lovens bestemmelser, likevel slik at legalitetsprinsippet utgjør en grense. Begrepet sektormonisme brukes iblant om en slik regulering.<sup>146</sup>

Samtidig kan det ved ulike sektorlover for næringslivet, slik som havenergilova og havbunnsmineralloven, i første rekke være tenkt på folkeretten som begrensning, og ikke som supplement, til lovens regler. Når tilsvarende bestemmelser i prosesslovene er blitt tolket slik at folkeretten også supplerer lovens bestemmelser, kan dette ha sammenheng med forpliktelser på menneskerettsområdet. Før menneskerettsloven ble vedtatt i 1999 var ikke

---

<sup>141</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.).

<sup>142</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven – strpl.).

<sup>143</sup> Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie, *Norsk Lovkommentar: Tvisteloven*, Juridika.no, § 1-2 tredje avsnitt (sist lest 22. april 2022).

<sup>144</sup> Erik Keiserud, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Norsk Lovkommentar: Straffeprosessloven*, Juridika.no, § 4 nr. 3 andre avsnitt (sist lest 22. april 2022).

<sup>145</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova), s. 79.

<sup>146</sup> Se for eksempel Jan Erik Helgesen, *Teorier om «folkerettens stilling i norsk rett»*, 1. utg. Tano Aschehoug 1982, s. 53. Se også Line Ravlo, «Grunnlovens § 110c, presumsjonsprinsippet og motstridslæren», *Jussens Venner* 1997, s. 196.

menneskerettighetene generelt sett gjennomført i norsk rett.<sup>147</sup> Det var derfor viktig for å kunne gjennomføre de menneskerettslige forpliktelsene på prosessområdet at bestemmelsene ble tolket slik at folkeretten også kunne supplere loven. Dette hensynet kommer ikke inn på samme måte for havbunnsmineralloven. Samtidig skjer det en utvikling for miljørettens status som rettighet.

Svaret er ut fra dette ikke åpenbart, men etter min mening er det holdepunkter for å hevde at på havbunnsminerallovens område vil folkeretten kunne supplere lovens bestemmelser, og ikke bare begrense disse, likevel innenfor rammene av legalitetsprinsippet.<sup>148</sup>

Dette gjelder også for forsvarlighetskravet i § 1-7. Uansett vil presumsjonsprinsippet gjelde, og forsvarlighetskravet vil da som rettslig standard også kunne tolkes som å være like strengt som hva som følger av internasjonale forpliktelser. Det vil derfor ikke nødvendigvis utgjøre noen forskjell om folkeretten også supplerer lovens bestemmelser. Dette viser at det uansett vil kunne være et nært samvirke mellom nasjonale og internasjonale regler på miljøområdet, som gjør at forskjellen mellom monisme og dualisme blir mindre viktig.<sup>149</sup>

I dette kapittelet vil jeg først se på globale konvensjoner og forpliktelser, før jeg vil se på regionale forpliktelser. Til slutt vil jeg drøfte hvilken folkerettslig status miljørettslige prinsipper har.

## 5.2 Globale reguleringer – FN

### 5.2.1 Havrettstraktaten

Havrettstraktaten av 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) er den viktigste traktaten for regulering av verdens hav, og regulerer rettsordenen for alle havområder.<sup>150</sup> Traktaten regulerer de ulike maritime soner og staters rettigheter og

---

<sup>147</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl).

<sup>148</sup> Se Grl. § 113. Traktater av særlig viktighet må forelegges Stortinget, se Grl. § 26 andre ledd.

<sup>149</sup> Se til sammenligning Ernst Nordtveit, «International Energy Law in perspective, The relationship between national and international energy law», *Routledge Handbook of Energy Law*, 1. utg. 2020, s. 42–57 på s. 44: «The traditional divide between monism and dualism appears as unfit or at least inadequate to deal with the relationship between international and national law in this context of dynamic interaction between international and national law».

<sup>150</sup> Se nærmere Ruud/Ulfstein (2018) s. 151–152.

forpliktelser i disse. Norge er blant de stater som har ratifisert traktaten.<sup>151</sup> Den internasjonale havrettsdomstolen (The International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS) er opprettet for å dømme ved uenigheter.

Under Havrettstraktaten regulerer og forvalter Den Internasjonale Havbunnsmyndigheten (International Seabed Authority – ISA) mineralvirksomhet i internasjonale farvann, som er områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Ressursene her er en del av menneskehetens fellesarv. ISA har utarbeidet regler og retningslinjer for mineralvirksomhet i det internasjonale området. Havbunnsmineralloven gjelder ikke her, jf. havbunnsmineralloven § 1-3 første ledd.

Norge er forpliktet til å beskytte og bevare det marine miljøet. Dette følger av Havrettstraktaten art. 192. Etter art. 193 har statene suverene rettigheter til å utnytte sine naturforekomster «i overensstemmelse med sin miljøpolitikk og i samsvar med sin plikt til å verne og bevare det marine miljøet».

Art. 194, 195, 196, 204, 208, 210, og 212 regulerer plikter til å blant annet «treffe tiltak» for å begrense forurensning og dumping. Disse bestemmelsene kan derfor bidra til å utfylle innholdet i havbunnsmineralloven § 1-7 om at alle rimelige tiltak må tas for å hindre forurensning og forsøpling.<sup>152</sup> De nevnte artiklene utdyper plikten etter art. 192 til å beskytte det marine miljøet.

I art. 208 nr. 1 fremgår det at kyststatene «skal vedta lover og forskrifter for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø som er en følge av eller har sammenheng med havbunnsvirksomhet underlagt deres jurisdiksjon [...]». Kyststatene «skal [også] treffe andre tiltak som måtte være nødvendige for å hindre, begrense og kontrollere slik forurensning», jf. nr. 2. I nr. 3 fremgår det at lover, forskrifter og tiltak vedtatt i medhold av de foregående punktene «ikke [skal] være mindre effektive enn internasjonale regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer». Dette kan forstås dithen uten interne standarder, eller dersom interne standarder har et lavere nivå, vil vi i praksis være forpliktet etter de internasjonale standardene, såkalt «soft law», selv om vi i utgangspunktet ikke er

---

<sup>151</sup> Havrettstraktaten er ratifisert av 167 stater, se <http://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klima/Havrettskonvensjonen>.

<sup>152</sup> I Hammer et al. sin kommentar av petrl. § 10-1 i nr. 4.6 tredje ledd heter det at «[t]iltakets nytte for det marine miljø [vil] nødvendigvis måtte avveies mot tiltakets kostnader og de tekniske og praktiske utfordringer som tiltaket medfører. Havrettskonvensjonens artikkel 192 må også tolkes i lys av tildeling av utslippstillatelse etter forurensningsloven og hvilke forhold som er vurdert i forbindelse med andre tillatelser og samtykker som er gitt».

folkerettslig bundet. Dette kan igjen få betydning for hva som er forsvarlig mineralvirksomhet etter § 1-7.

Jeg vil nå drøfte forståelsen av art. 208 nr. 3.

Art. 208 nr. 3 knytter seg til nr. 1 og nr. 2, og det må derfor være regler som omhandler mineralvirksomhet på havbunnen og ikke for eksempel generelle miljøstandarder. Det er også kun forurensning som er nevnt i nr. 1 og nr. 2, og ikke forsøpling, skade på naturmangfoldet eller miljøfølger av mineralvirksomhet generelt. Begrepet «forurensning» kan imidlertid tilsi at også forsøpling og dumping er omfattet, se Havrettstraktaten art. 210 som synes å legge til grunn en slik vid forståelse av begrepet. Lover, forskrifter og «andre tiltak» for å hindre forurensning rekker vidt. Selv om ordlyden f.eks. ikke nevner konsekvensutredninger, kan det argumenteres for at konsekvensutredninger er regler eller tiltak for å hindre forurensning. Det samme gjelder regler om overvåkning og sikkerhet.

Det kan spørres hva som nærmere ligger i «internasjonale regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer», og da særlig hva som nærmere ligger i standarder. Havrettstraktaten gir ikke en fullstendig regulering. Reglene for virksomhet i havområdene er ofte tekniske og omfattende, og det vil stadig utvikles nye løsninger og regler på området. Havrettstraktaten er derfor utformet slik at det er inntatt henvisninger til internasjonale regler og standarder. Slike reguleringer forkortes gjerne GAIRAS (Generally Accepted International Rules and Standards).

Hva som ligger i begrepet «standarder» har blitt diskutert i juridisk teori. Hoveddiskusjonen har dreiet seg om «standarder» kun omfatter normer som finnes i vedlegg og protokoller til bindende hovedinstrumenter eller om begrepet også omfatter reguleringer som stammer fra ikke-bindende instrumenter. Det første er klart nok omfattet.<sup>153</sup> Ikke-bindende instrumenter blir ofte til på bakgrunn av at statene ikke kommer til enighet om bindende regler. Dersom reguleringer som stammer fra ikke-bindende instrumenter anses å være «standarder», vil disse bli bindende etter art. 208 nr. 3. Dette kan være problematisk med tanke på at statene kan ha valgt å tilslutte seg dokumentet nettopp på bakgrunn av dets ikke-bindende karakter.

---

<sup>153</sup> Se Knut Einar Skodvin, «Freedom of Navigation in the Exclusive Economic Zone under the LOS Convention – Balancing coastal and maritime State interests», Universitetet i Bergen 2013, s. 364. Dette følger også av Erik Jaap Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution*, Kluwer Law International 1998, s. 141.

Molenaar (1998) og Boyle (1985) deler synspunktet om at «standarder» er begrenset til bestemmelser som er inntatt i instrumenter som er ment å være bindende.<sup>154</sup>

På den annen side kan det gjøres en sammenligning med folkerettslig sedvanerett, som stater kan bli bundet av selv om denne ikke er positivt vedtatt av statene. Det kan dermed synes mindre inngripende å la stater bli bundet av reguleringer fra ikke-bindende instrumenter som statene positivt har vedtatt, enn at stater blir bundet av folkerettslig sedvanerett. Mye taler derfor for at også reguleringer som stammer fra ikke-bindende instrumenter faller inn under begrepet «standarder», så lenge statene positivt har sluttet seg til hovedinstrumentet. Det vil være mindre inngripende om statene er bundet av standarder under slike instrumenter, enn standarder som knytter seg til instrumenter statene ikke eksplisitt har gitt samtykke til.<sup>155</sup> Skodvin (2013) går i retning av at også standarder fra ikke-bindende instrumenter er omfattet.<sup>156</sup>

Flere av bestemmelsene i Havrettstraktaten som henviser til GAIRAS nevner «generelt aksepterte» som et vilkår for at internasjonale «regler» og «standarder» skal være bindende. I Havrettstraktaten art. 208 nevnes det ikke at reglene og standardene må være «generelt aksepterte». Likevel vil en henvisning til «internasjonale» normer innebære et krav om at normene må ha en viss oppslutning. Molenaar (1998) konkluderer etter å ha gått gjennom ulike teoretikers forståelse av formuleringen «generelt aksepterte» med at internasjonale standarder og regler kan bli kvalifisert som «generelt aksepterte» når kriteriet «widespread and representative participation in the convention, provided it included that of States whose interests were specially affected», er oppfylt.<sup>157</sup> Graden av aksept som kreves for GAIRAS er lavere enn for hva som kreves for at noe skal anses som folkerettslig sedvanerett.<sup>158</sup>

ISA regulerer og forvalter mineralvirksomhet i internasjonale farvann under Havrettstraktaten, og ISA har utarbeidet og er i ferd med å utarbeide regelverk for mineralvirksomhet i det internasjonale området. Dette regelverket kalles for The mining

---

<sup>154</sup> Molenaar (1998) s. 142. Se også Alan Boyle, «Marine Pollution under the Law of the Sea Convention», *American Journal of International Law*, Cambridge University Press 1985, s. 347–372 på s. 357: «States should be allowed the freedom to make collective recommendations without their becoming instantly and indirectly a form of binding obligation».

<sup>155</sup> Se Molenaar (1998) s. 142.

<sup>156</sup> Skodvin (2013) mener det ikke er klart at «standarder» kan omfatte reguleringer som stammer fra ikke-bindende reguleringer, men at de beste grunner, ordlyd, formål og forhandlingshistorien, peker i den retning at også slike reguleringer kan omfattes av begrepet, jf. s. 363–372.

<sup>157</sup> Molenaar (1998) s. 156–157.

<sup>158</sup> Ibid. s. 157.



code.<sup>159</sup> The mining code er inndelt i regelverk for undersøkelse og for utvinning. For begge kategoriene foreligger det både retningslinjer/anbefalinger og regler. Disse retningslinjene, som i utgangspunktet er «soft law», kan ut fra gjennomgangen ovenfor være bindende for Norge etter art. 208 nr. 3, og slik også utfylle havbunnsminerallovens bestemmelser.

Jeg vil nå redegjøre for enkelte bestemmelser i ISAs regelverk som kan gi innhold til og utfylle forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7.

I ISAs regelverk for undersøkelse etter polymetalliske sulfidmineraler i det internasjonale området, fremgår det at de som skal lete etter mineraler må ta hensyn til føre-var-prinsippet, se regulering 2 nr. 2 første punktum.<sup>160</sup> Videre skal leting ikke foretas dersom sterke bevis tilsier at det foreligger risiko for alvorlig skade på det marine miljøet, jf. andre punktum. Leting skal heller ikke foretas i et vernet område, jf. regulering 2 nr. 3. Samme sted fremgår det at leting ikke skal foretas i et område hvor Rådet/ISA har nektet utvinning på grunn av fare for alvorlig skade på det marine miljøet. Føre-var-prinsippet og beste miljøpraksis er også nevnt i regulering 33 nr. 2 som pliktige hensyn å ivareta.

ISA har også utarbeidet et utkast til regelverk om utvinning av havbunnsmineraler i det internasjonale området.<sup>161</sup> Det fremgår i regulering 2 (b) at grunnleggende prinsipper blant annet er føre-var-prinsippet, jf. (ii), prinsippet om økosystemtilnærming, jf. (iii) og hindring, reduksjon og kontroll av forurensning, jf. (f). Videre skal en entreprenør benytte prinsippene best tilgjengelig teknologi, beste miljøpraksis og god industripraksis for å redusere risikoen for ulykker, jf. regulering 32. I regulering 44 gjentas mange av de samme prinsippene. I regulering 49 og 50 reguleres behandling av forsøpling.

Begge regelverkene har også regler om overvåkning. I regelverk for undersøkelse etter polymetalliske sulfidmineraler i det internasjonale området, regulering 5 nr. 2, heter det at den som leter, skal samarbeide med myndighetene om etablering og gjennomføring av programmer for overvåking og evaluering av potensielle konsekvenser av leting etter, og utvinning av, polymetalliske sulfider på det marine miljøet. I utkastet til regelverk om

---

<sup>159</sup> ISA nettside: <https://isa.org.jm/node/20314> (lest 22. april 2022).

<sup>160</sup> Decision of the Assembly of the International Seabed Authority relating to the regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area (ISBA/16/A/12/Rev.1), Kingston 2010 [https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1\\_0.pdf](https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1_0.pdf) (sist lest 29. mai 2022). Se også regulering 5 nr. 1 om at de som leter skal så langt det er mulig, treffe nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning.

<sup>161</sup> Draft regulations on exploitation of mineral resources in the Area (ISBA/25/C/WP.1), Kingston 2019 [https://isa.org.jm/files/files/documents/isba\\_25\\_c\\_wp1-e\\_0.pdf](https://isa.org.jm/files/files/documents/isba_25_c_wp1-e_0.pdf) (sist lest 29. mai 2022).

utvinning av havbunnsmineraler i det internasjonale området, regulering 48, behandles kravet til at en overvåkningsplan gjennomføres.<sup>162</sup> I del XII utfylles reglene om overvåkningsplan. I regulering 96 behandles inspeksjoner av virksomheten, og i regulering 102 behandles fjernovervåking. Miljødirektoratet mener at man som følge av ISAs regelverk er «[...] forpliktet til å bidra til å etablere og implementere overvåkningsprogrammer som skal vurdere potensielle miljøeffektene av undersøkelser og utvinning av mineraler på havbunnen.»<sup>163</sup>

Det går frem av regulering 94 nr. 4 i det sistnevnte regelverket at standardene kan revideres minst hvert femte år fra datoen for vedtakelse eller revisjon, i lys av ny kunnskap eller teknologi. På den måten vil kravet til forsvarlig virksomhet kunne endre seg med tiden.

Etter Havrettstraktaten art. 208 nr. 3 vil vi måtte forholde oss til de til enhver tid gjeldende internasjonale standarder for forurensning i forbindelse med mineralvirksomhet på havbunnen. Dersom flere land setter i gang med mineralvirksomhet på havbunnen og det blir utarbeidet standarder, vil slike derfor påvirke oss. Til nå er det knapt med slike standarder.<sup>164</sup>

## 5.2.2 Parisavtalen

Parisavtalen er en internasjonal klimaavtale, opprettet gjennom FN, som ble inngått under klimatoppmøtet i Paris i 2015.<sup>165</sup> Det er en traktat, som vil si at den er folkerettslig bindende for de statene som har ratifisert denne, blant annet Norge. Målet er å hindre irreversible klimaendringer, og det er derfor satt opp en kritisk grense kalt togradersmålet, som innebærer at den globale oppvarmingen ikke må overstige to grader sammenlignet med førindustriell temperatur. Medlemslandene skal tilstrebe å begrense temperaturøkningen til halvannen grad. Norge har gjennomført avtalen gjennom klimaloven.<sup>166</sup> Målet er at Norge skal ha redusert klimagassutslippene i 2030 med «minst 50 og opp mot 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990», jf. klimaloven § 3. Videre er målet at Norge «skal bli et

---

<sup>162</sup> Her vil også miljørettslige prinsipper spille en viktig rolle, se regulering 48 nr. 3 (c).

<sup>163</sup> Miljødirektoratet, «Kommentarer til forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel», Trondheim 2021, s. 5 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2828123/?uid=299a7d68-795b-4fe3-b1a5-ef3db5f6cb1e> (sist lest 30. mai 2022)

<sup>164</sup> The Mining Association of Canada har utviklet en standard for bærekraftig mineralvirksomhet, Towards Sustainable mining (TSM). Standarden stiller krav til sine medlemmer og bedrifter kan tilslutte seg den. Dersom flere slutter seg til denne standarden, kan det tenkes at denne vil kunne gå under begrepet «standarder» i Havrettstraktaten art. 208 nr. 3. [https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf](https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf) (sist lest 29. mai 2022).

<sup>165</sup> Landene som har ratifisert, se <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>.

<sup>166</sup> Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

lavutslippssamfunn i 2050», jf. § 4 første ledd første punktum, og at klimagassutslippene i 2050 er redusert med «90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990», jf. andre ledd første punktum. Det heter i § 4 andre ledd siste punktum at «ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.»

Det er usikkert om mineralvirksomhet på havbunnen vil føre til klimautslipp i stor grad. Men dersom det viser seg at slik virksomhet gir store klimavirkninger, vil Parisavtalen innebære en skranke vi må holde oss innenfor. Som energiintensiv industri vil mineralvirksomhet i utgangspunktet være omfattet av EUs kvoteordning, som innebærer at utslippsreduksjoner kan skje utenfor Norge.

Også klimagassutslipp vil være en del av forsvarlighetsvurderingen, jf. kap. 3.2.1 En vurdering av klimagassutslipp opp mot forsvarlighetskravet i § 1-7 vil imidlertid være krevende, da det ikke er gitt hvordan utslipp fra ulike kilder skal prioriteres opp mot hverandre, jf. drøftelsen i klimasøksmålet.

Mineralvirksomhet kan også bidra positivt til å nå målene i Parisavtalen, ved utvinning av mineraler som er viktige for det grønne skiftet.<sup>167</sup>

### 5.2.3 Espoo-konvensjonen og SEA-protokollen

Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo-konvensjonen),<sup>168</sup> er en FN-konvensjon som Norge er bundet av. Fortalen viser til behovet for å sikre en bærekraftig utvikling, jf. tredje avsnitt. Ifølge konvensjonen skal det blant annet utarbeides konsekvensutredninger «dersom nabostater kan bli påvirket av negative miljøvirkninger av tiltak i Norge», jf. art. 2 nr. 3. Partene skal også treffe «alle nødvendige og effektive tiltak for å forhindre, redusere og kontrollere vesentlige, negative grenseoverskridende miljøvirkninger fra påtenkt virksomhet», jf. art. 2 nr. 1. Ifølge art. 3 skal nabolandet varsles, og ifølge art. 5 skal nabolandet konsulteres.

---

<sup>167</sup>Se f.eks. Sørnum (2021).

<sup>168</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo 25 February 1991, entered into force 1997 [Espoo-konvensjonen].

SEA-protokollen (Protokollen om strategisk miljøvurdering)<sup>169</sup> under Espoo-konvensjonen inneholder krav om at partene skal utrede miljøkonsekvenser av planer og programmer uavhengig av om det oppstår grenseoverskridende virkninger. Norge er forpliktet av protokollen, jf. art. 3 nr. 1. I art. 1 fremgår det at et av formålene er at miljøhensyn integreres i tiltak og virkemidler som skal fremme bærekraftig utvikling, jf. bokstav e. I fortalen nevnes det at partene forplikter seg til å fremme en bærekraftig utvikling, jf. tredje ledd. Se kap. 7 om prosessuelle krav og kap. 8 om forsvarlighet i tid og rom for mer om Espoo-konvensjonen og SEA-protokollen.

#### 5.2.4 FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål er vedtatt i 2015 av FNs generalforsamling. FNs bærekraftsmål nr. 14 innebærer en plikt for FNs medlemsland til å ta vare på havområdene, mer presist å «bevare og bruke havet og de marine ressursene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling»<sup>170</sup>, med delmål om blant annet å hindre og i betydelig grad redusere alle typer marin forurensing frem mot 2025, se delmål 14 nr. 1. Det kan spørres om mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne la seg forene, og i tilfelle på hvilken måte, med FNs bærekraftsmål nr. 14.

FNs bærekraftsmål inneholder 17 mål for en bærekraftig utvikling, og bærekraftsmål nr. 14 om bevaring av miljøet er bare ett av disse. Mineralvirksomhet på havbunnen kan bidra til å oppfylle andre mål, slik som bærekraftsmål nr. 1 om å redusere fattigdom, mål nr. 7 om tilgang på energi og mål nr. 13 om å stoppe klimaendringer.<sup>171</sup> Dersom mineralvirksomhet på havbunnen i vesentlig grad skader miljøet, vil ikke det at vi oppfyller andre bærekraftsmål forsvare dette. Samtidig kan ikke bærekraftsmål nr. 14 innebære et absolutt forbud mot å benytte seg av havets ressurser. Det sentrale med bærekraftsmål nr. 14 er at ressursutnyttelsen må foregå på en bærekraftig måte.

---

<sup>169</sup> Protocol on strategic environmental assessment to the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Kiev 21 May 2003, entered into force 11 July 2010 (ECE) [SEA-protokollen].

<sup>170</sup> Se Meld. St. 40 (2020–2021).

<sup>171</sup> I desember 2020 ble Havpanelets anbefalinger lagt frem. Der pekes det på at vi har manglende kunnskap om mineralvirksomhet på havbunnen. Samtidig pekes det på at mineraler fra havbunnen er nyttige for overgangen til lavutslippssamfunnet. Se eksempelvis Olje- og energidepartementet, «Høring av forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel – behandling av de innkomne høringsinnspillene», 2021, s. 3–4 bokstav d, der Olje- og energidepartementet vurderer Havpanelet og forholdet til FNs bærekraftsmål, <https://www.regjeringen.no/contentassets/a3dd0ce426a14e25abd8b55154f34f20/vurdering-av-horingsinnspill-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel-11261.pdf> (sist lest 30. mai 2022).

Norge var pådriver for bærekraftsmålene og er politisk forpliktet til å gjennomføre disse.<sup>172</sup> FNs bærekraftsmål er generelle regler og utpeker, som navnet tilsier, overordnede mål for hvordan det internasjonale samfunnet skal te seg og utvikle seg. Det kan spørres i hvilken grad bærekraftsmålene også er juridisk bindende.

FNs bærekraftsmål er en resolusjon, og er dermed ikke folkerettslig bindende for medlemslandene.<sup>173</sup> Dersom en virksomhet ikke er bærekraftig, vil ikke det internasjonale samfunnet ha sanksjonsmuligheter for brudd på bærekraftsmålene. Bærekraftsmål nr. 14 vil følgelig kun være et tolkningsmoment for forståelsen av havbunnsmineralloven § 1-7, jf. også Grl. § 112. Bærekraftsmål nr. 14 vil kanskje særlig ha betydning som en konkretisering av prinsippet om bærekraftig utvikling som Grl. § 112 viser til. Selv om det kun er et tolkningsmoment, er det grunn til å påpeke at i mangel av et effektivt internasjonalt håndhevingsapparat er verdenssamfunnet i stor grad avhengig av at statene kjenner seg forpliktet til å etterleve de internasjonale normene.<sup>174</sup> Det kan også spørres om bærekraftig utvikling har status som folkerettslig sedvanerett eller alminnelig rettsprinsipp. Dette vil jeg drøfte nærmere under kap. 5.4.

Det er blitt utarbeidet en rapport av FNs utviklingsprogram, Verdens økonomiske forum og Columbia Center on Sustainable Investment, som skal være en veiledning for hvordan mineralvirksomhet kan bidra til å oppnå FNs bærekraftsmål.<sup>175</sup> Jeg har ovenfor argumentert for at også standarder utarbeidet under ikke-bindende instrumenter som statene har sluttet seg til, i dette tilfellet bærekraftsmålene, vil kunne være bindende i medhold av Havrettstraktaten art. 208 nr. 3. Veiledningen må imidlertid også være «generally accepted» for å falle inn under art. 208 nr. 3, jf. ovenfor.

---

<sup>172</sup> Den norske regjeringen la i 2021 frem en nasjonal handlingsplan for å nå bærekraftsmålene, som ble behandlet i Stortinget 5. april 2022. Bærekraft er også en sentral målsetting i regjeringsplattformen, hvor blant annet bærekraftige næringer er en målsetting. Se Meld. St. 40 (2020–2021), og Innst. 218 S (2021–2022) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030.

<sup>173</sup> Se for eksempel Ruud/Ulfstein (2018) s. 278.

<sup>174</sup> Se generelt om dette i Ruud/Ulfstein (2018), s. 20–26.

<sup>175</sup> Se United Nations Development Programme, the World Economic Forum, the Columbia Center on Sustainable Investments and the Sustainable Development Solutions Network, «Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas», July 2016 (rapport) [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Mapping\\_Mining\\_SDGs\\_An\\_Atlas\\_Executive\\_Summary\\_FINAL.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Mapping_Mining_SDGs_An_Atlas_Executive_Summary_FINAL.pdf) (sist lest 22. april 2022).

## 5.3 Europeisk regelverk

### 5.3.1 EU/EØS

Her i kap. 5.3 vil jeg behandle regionale regelverk i Europa som kan påvirke forsvarlighetskravet i § 1-7. EU-direktiver som er innlemmet i EØS-avtalen<sup>176</sup>, slik som 2001/42/EØF (plandirektivet)<sup>177</sup> og 2011/92/EF (prosjektdirektivet)<sup>178</sup>, vil være bindende for Norge. Plandirektivet og prosjektdirektivet behandles i kap. 7 om prosessuelle krav og kap. 8 om forsvarlighet i tid og rom. I dette delkapittelet skal jeg behandle EUs taksonomi.

EUs taksonomi er et klassifiseringssystem som skal definere hva bærekraftig aktivitet er, og målet er å tilrettelegge for bærekraftige aktiviteter. Bakgrunnen er «The European Green Deal» fra 2020, som er en vekststrategi for å gjøre Europa til en klimanøytral region innen 2050.<sup>179</sup> Taksonomien er gjennomført i Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv, som i skrivende stund er vedtatt, men ikke trådt i kraft.<sup>180</sup> EUs taksonomiforordning, (EU) 2020/852,<sup>181</sup> er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. I forordningen kap. II art. 9 fremgår det at bærekraftig bruk og beskyttelse av vann- og havressurser, forebygging og begrensning av forurensning, og beskyttelse og gjenopprettelse av biologisk mangfold og økosystemer, utgjør tre av taksonomiens seks miljømål.

For å klassifiseres som en bærekraftig økonomisk aktivitet, må aktiviteten bidra vesentlig til minst ett av de seks miljømålene og ikke være til betydelig skade for noen av de andre, jf. kap. II art. 3 bokstav a og b. Kriteriene vil oppdateres jevnlig for å kunne utvikle taksonomien i takt med ny kunnskap og teknologi.

Mineralutvinning er foreløpig ikke nevnt som sektor i taksonomien, men dersom slik virksomhet blir omfattende, må det antas at også dette feltet vil bli tatt inn som en sektor, og

---

<sup>176</sup> Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto 2. mai 1992, trådt i kraft 1. januar 1994 [EØS-avtalen].

<sup>177</sup> Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

<sup>178</sup> Opprinnelig direktiv 85/337/EØF, nå konsolidert i Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 2011/92/EF.

<sup>179</sup> Se fortalen 1), 2) og 3) og art. 1 i (EU) 2020/852.

<sup>180</sup> Lov 22. desember 2021 nr. 161 Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer (Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv.).

<sup>181</sup> Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088.

da også med vilkår for når slik virksomhet vil kunne anses som bærekraftig. Taksonomien vil i så fall gi rettighetshaver et sterkt insentiv for å holde et høyt forsvarlighetsnivå.

Som jeg har gjort rede for, vil mineralvirksomhet på havbunnen kunne bidra til det grønne skiftet, og dermed taksonomiens miljømål i art. 9 bokstav a om å begrense klimaendringer. Imidlertid vil virksomheten kunne være til skade for miljømålet i bokstav f om gjenopprettelse av biologisk mangfold og økosystemer, og muligens også miljømålet i bokstav c om bærekraftig bruk og beskyttelse av vann- og havressurser. Virksomheten vil også kunne være til skade for miljømålet i bokstav e om forebygging og begrensning av forurensning.

### 5.3.2 OSPAR

Norge er tilsluttet Oslo-Paris-konvensjonen (OSPAR) eller Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren.<sup>182</sup>

OSPAR-konvensjonen legger til grunn prinsipper som føre-var-prinsippet og prinsippet om best tilgjengelig teknologi, jf. fortalen og art. 2. Konvensjonen skal fremme en økosystemtilnærming innenfor rammeverket til biodiversitetskonvensjonen (CBD).

Særlig sentralt i konvensjonen er forbudet mot dumping, jf. vedlegg II art. 3. Dersom avfall fra mineralutvinning ønskes sluppet ut eller injisert i havbunnen, eller innretninger skal disponeres etter avslutning av virksomheten, oppstår det et spørsmål om forholdet til forbudet mot dumping i konvensjonen, jf. Prop. 106 L s. 19. For petroleumsvirksomheten er det dels fremforhandlet unntak og dels gitt egne regler i vedlegg III til konvensjonen. Slik særregulering er ikke gitt for mineralvirksomhet på havbunnen, og dumpingforbudet vil derfor være et folkerettslig bindende forbud, som også kan ha internrettslig betydning, jf. kap. 5.1.

I komiteen for menneskelig aktivitet (EIHA) jobbes det for øyeblikket med tre dokumenter om mineralvirksomhet på havbunnen. Dokumentene omhandler de tekniske og vitenskapelige aspektene ved mineralvirksomheten, hvilke OSPAR-tiltak og -reguleringer som er relevante for virksomheten og anbefalinger.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris 22 September 1992, entered into force 25 March 1998 (UNTC) [OSPAR].

<sup>183</sup> Miljødirektoratet (2021) s. 4.

## 5.4 Hvilken folkerettslig status har miljørettslige prinsipper?

Statuttene til ICJ art. 38 lister opp de primære folkerettslige rettskildene, som i tillegg til internasjonale konvensjoner, jf. art. 38 nr. 1 bokstav a, er folkerettslig sedvanerett («international custom, as evidence of a general practice accepted as law»), jf. bokstav b, og alminnelige folkerettslige rettsprinsipper («general principles of law recognized by civilized nations»), jf. bokstav c.

Det foregår en faglig diskusjon om miljørettslige prinsipper kan anerkjennes som en rettskilde i folkeretten.<sup>184</sup> Spørsmålet er om miljørettslige prinsipper har status i folkeretten som primært rettsgrunnlag, dvs. enten som internasjonal sedvanerett eller som alminnelige folkerettslige rettsprinsipper. Der miljørettslige prinsipper er tatt inn i konvensjoner som Norge er bundet av, kommer ikke spørsmålet på spissen.

Dersom de miljørettslige prinsippene har status som internasjonal sedvanerett eller alminnelige rettsprinsipper, vil Norge være bundet folkerettslig til å legge disse til grunn for avgjørelser om mineralvirksomhet på havbunnen. I tillegg – og viktigst – vil prinsippene i så fall også få betydning internrettslig på havbunnsminerallovens område, og derfor også for forsvarlighetsvurderingen i § 1-7. Paragraf 1-2 fjerde ledd viser ikke bare til hva som følger av konvensjoner, men også til hva som følger av «folkeretten for øvrig». Se kap. 5.1 om betydningen av bestemmelsen.

For at noe skal kunne regnes som folkerettslig sedvanerett, må det altså foreligge en «general practice accepted as law». «General practice» kan påvises blant annet gjennom statshandlinger som lovgivning, håndheving, rettsavgjørelser, uttalelser fra offentlige myndigheter, protester mot andre staters handlinger, stemmegivning i internasjonale organisasjoner og konvensjonspraksis.<sup>185</sup> Praksisen må følges i den tro at den utgjør gjeldende rett, jf. ordlyden «accepted as law». Det kan være utfordrende å avgjøre om en praksis følges i den tro at den utgjør gjeldende rett eller om den følges fordi staten føler seg politisk forpliktet til det.<sup>186</sup> Det er først ved en omfattende statspraksis at det dannes en generell sedvanerettsregel, og i tillegg må regelen følges av et betydelig antall stater.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Bugge (2021) s. 71.

<sup>185</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 77.

<sup>186</sup> Ibid. s. 79.

<sup>187</sup> Ibid. s. 78.



For at noe skal kunne regnes som å utgjøre et bindende folkerettslig rettsprinsipp må det utgjøre «general principles». Med «general principles» menes prinsipper som er utbredt i ulike lands nasjonale rett.<sup>188</sup> Prinsippet må videre være «recognized by civilized nations». Det er uklart hvor utbredt prinsippet må være. Det må i alle fall kreves at det er alminnelig utbredt, men det kan ikke kreves at samtlige stater anvender prinsippet.<sup>189</sup> Prinsippet må også være egnet til å overføres til folkeretten.<sup>190</sup>

Traktater kan gi uttrykk for konkrete miljørettslige normer. Stockholm-erklæringen vedtatt på FNs miljøkonferanse i 1972 kan sies å være startpunktet for internasjonale miljørettskonvensjoner i nyere tid.<sup>191</sup> Rio-erklæringen fra 1992<sup>192</sup> er også et «soft law»-instrument, som anses å danne grunnlaget for enkelte alminnelige miljørettslige prinsipper. Prinsippene har fått tilslutning i flere folkerettslige kilder, slik som bindende traktatregler, i praksis relevant for dannelsen av sedvanerett og i henvisninger av internasjonale domstoler.<sup>193</sup>

Det er sjelden at internasjonale rettslige prinsipper benyttes som primære rettsgrunnlag. Dersom et prinsipp ikke anerkjennes som et primært rettsgrunnlag, betyr det likevel ikke at det ikke har rettslig betydning. Blant annet kan de få betydning som moment ved tolkningen av statenes forpliktelser.<sup>194</sup>

Prinsippet om bærekraftig utvikling kan regnes som et overgripende miljørettslig prinsipp.

I tillegg til å komme til uttrykk gjennom vedtakelsen av FNs bærekraftsmål, er det vist til prinsippet i en rekke folkerettslige kilder.<sup>195</sup> Flere internasjonale tvisteløsningsorganer har

---

<sup>188</sup> Ibid. s. 82.

<sup>189</sup> Ibid. s. 82.

<sup>190</sup> Ibid. s. 82.

<sup>191</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 287; Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16 June 1972 [Stockholm-erklæringen].

<sup>192</sup> Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development, 14 June 1992 [Rio-erklæringen]

<sup>193</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 78, og Birnie (2020) s. 13–14 og 113–115. Philippe Sands, Jaqueline Peel, Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of international environmental law*, 3. utg. Cambridge University Press 2012, beskriver syv rettsprinsipper de mener utgjør alminnelige miljørettslige prinsipper. Disse er prinsippene om forbud mot å volde skade utenfor eget territorium, preventiv handling, føre-var-prinsippet, miljørettslig samarbeid, bærekraftig utvikling, felles, men differensiert ansvar og forurensere skal betale, se s. 187–188 og 236–237.

<sup>194</sup> Ruud/Ulfstein (2018) s. 82, og Birnie (2020) s. 27–30. Se også voldgiftssaken Iron Rhine Arbitration Case (Belgium v Netherlands) (2005), avsnitt 58 som viser til utfordringene med å fastlegge hva som skal anses som alminnelige folkerettslige prinsipper, regler og «soft law». Saken påpekte at internasjonal miljørett kan anvendes ved tolkning av traktatforpliktelser.

<sup>195</sup> Eksempler fra internasjonalt regelverk er FNs Klimakonvensjon art. 3 nr. 4 og flere prinsipper i Rio-erklæringen. Prinsippet er også implisitt nevnt som mål for biomangfoldkonvensjonen art. 1, i fortalen i Århuskonvensjonen, i fortalen til EØS-avtalen, i traktaten om Den europeiske union art. 2, og i traktaten om Den europeiske unions virkemåte art. 11.

henvist til prinsippet om bærekraftig utvikling i løsning av tvister.<sup>196</sup> Ved vedtakelsen av FNs bærekraftsmål i 2015 kan det hevdes at prinsippet er blitt så altomfattende og politisk at det ikke kan gis et presist rettslig innhold.<sup>197</sup> Samtidig kan det argumenteres for at prinsippet har en kjerne som statene i dag må anses bundet av.<sup>198</sup> Kjernen er at miljøhensyn må tillegges vekt ved beslutninger, og da ikke bare basert på en kortsiktig betraktning, men også langsiktige vurderinger. Det vil fortsatt ikke gjelde som noe annet enn et «prinsipp», dvs. et hensyn som vil kunne veies opp mot andre hensyn. I konkrete tilfeller vil imidlertid hensynet kunne ha en slik vekt sett opp mot andre hensyn, dersom det er tale om svært alvorlige miljøskader, at prinsippet i praksis vil bli styrende for det resultatet staten er pliktig til å komme frem til.

De andre miljørettslige prinsippene er nært knyttet til prinsippet om bærekraftig utvikling. I den grad bærekraftig utvikling har status som selvstendig folkerettslig rettsprinsipp, vil dette også kunne få betydning for statusen til de øvrige miljørettslige prinsippene. Et av de mest sentrale av de øvrige miljørettslige prinsippene, er føre-var-prinsippet. Heller ikke dette prinsippet er utvetydig anerkjent som et generelt folkerettslig prinsipp, men nyere internasjonal rettspraksis gir støtte for en utvikling i denne retning, slik som avgjørelser fra Den internasjonale havrettsdomstol.<sup>199</sup>

Vi befinner oss midt i en dynamisk folkerettslig utvikling på miljørettens område. Situasjonen kan på mange måter sammenlignes med utviklingen av menneskerettighetene i tiden etter andre verdenskrig. Per i dag står en rekke av de miljørettslige prinsippene i skjæringspunktet mellom «soft law» og folkerettslig sedvanerett eller alminnelige rettsprinsipper, men slik at disse i løpet av kort tid vil kunne få en mer omforent status som bindende sedvanerett eller bindende alminnelige rettsprinsipper. Utviklingen på folkerettslig nivå styrker prinsippenes betydning ved vurderingen av hva som utgjør forsvarlig virksomhet etter havbunnsmineralloven § 1-7.

---

<sup>196</sup> Se Donau Case (1997), Pulp Mills Case (2006), Iron Rhine Arbitration Case (Belgium v Netherlands) (2005), og Shrimp-Turtle Case (1998).

<sup>197</sup> Bugge (2021) s. 73.

<sup>198</sup> Ibid. s. 73.

<sup>199</sup> Se Bugge (2021) s. 76. Se to saker: Southern Bluefin Tuna Cases, Provisional measures, ITLOS Report 1999, s. 280 avsnitt 77, og Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber), 2011 (Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17).

# 6 Miljørettslige prinsipper

## 6.1 Innledning

Paragraf 1-7 krever at mineralvirksomhet skal foregå på en forsvarlig måte, og ivareta hensynet til miljø. Dette er en rettslig standard. Miljørettslige prinsipper vil kunne utfylle innholdet i denne rettslige standarden.

Miljøretten bygger i stor grad på slike prinsipper. Prinsippenes rettslige betydning er imidlertid usikker og omdiskutert. Prinsippenes gjennomslag i den enkelte sak vil variere, alt etter som hvilke hensyn som lykkes å gjøre seg best gjeldende – prinsipper må avveies mot andre hensyn.

I kap. 6.2 skal jeg drøfte prinsippenes rettslige grunnlag. Enkelte miljørettslige prinsipper kan utledes av Grl. § 112 og av internasjonale forpliktelser. Fokuset mitt i dette kapittelet vil være hvilket rettslig grunnlag miljørettslige prinsipper har ut over disse kildene.

Naturmangfoldloven inneholder flere sentrale miljørettslige prinsipper. I kap. 6.2.1 skal jeg drøfte i hvilken utstrekning disse bestemmelsene får anvendelse på havbunnsminerallovens område. Jeg skal deretter i kap. 6.2.2 drøfte om enkelte miljørettslige prinsipper kan regnes som alminnelige rettslige prinsipper i norsk rett. Til slutt vil jeg i kap. 6.3 gå gjennom noen sentrale miljørettslige prinsipper og prinsippenes innhold.

## 6.2 Prinsippenes rettslige grunnlag

### 6.2.1 Gjelder prinsippene i naturmangfoldloven på havbunnsminerallovens område?

Norsk miljørett er fragmentarisk og lite helhetlig. Reglene er forankret i lover og forskrifter som er spredt over ulike sektorlover som delvis krysser hverandre. Reglene er ofte skjønsmessige. Samtidig som dette gir et fleksibelt system, kan beskyttelsen av miljøet i praksis bli svak der andre sterke interesser gjør seg gjeldende. Det er derfor viktig med mer overordnede regler som innebærer plikt til å vurdere miljøhensyn. Naturmangfoldloven er det viktigste instrumentet vi har i så måte.

Naturmangfoldloven inneholder flere miljørettslige prinsipper: Prinsippet om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, jf. § 8, føre-var-prinsippet, jf. § 9, prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, jf. § 10, prinsippet om at tiltakshaver skal betale, jf. § 11, og prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jf. § 12. Det oppstår her flere spørsmål, både om bestemmelsene om miljørettslige prinsipper gjelder på havbunnsminerallovens område, og betydningen av dette for forsvarlighetskravet i § 1-7.

I nml. § 2 fremgår det at lovens virkeområde er ut til grensen for territorialfarvannet, men at enkelte bestemmelser likevel gjelder på kontinentalsokkelen «så langt de passer», herunder §§ 8–10, mens §§ 11 og 12 ikke er nevnt i oppramsingen.

Det følger av nml. § 7, som også gjelder «så langt den passer», at «prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet [...]», jf. første punktum. Paragraf 11 om at tiltakshaver skal betale og § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder er imidlertid, i motsetning til §§ 8 og 9, ikke blant de bestemmelser som gjelder «så langt de passer». Det går frem av forarbeidene at meningen er at §§ 11 og 12 ikke skal gjelde: «Selv om § 7 viser til §§ 8 til 12, er ikke prinsippene i §§ 11 og 12 gitt anvendelse på sokkelen og i sonene, jf. ordlyden i [§ 2] tredje ledd».<sup>200</sup> Da ordlyden her er uklar, antar jeg at forarbeidene må gis gjennomslag. Nml. § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder gjelder altså ikke på kontinentalsokkelen. Det kan derfor synes som at naturmangfoldloven overlater reguleringen av prinsippet om best tilgjengelig teknologi til sektorlover. Det samme miljørettslige prinsippet vil imidlertid kunne følge av andre rettsgrunnlag. Det samme gjelder § 11 om at tiltakshaver skal betale.

Det kan spørres i hvilken grad reservasjonen «så langt de passer» modifierer prinsippenes betydning på kontinentalsokkelen. Føre-var-prinsippet følger av nml. § 9, og bestemmelsen er nevnt i oppramsingen i § 2 tredje ledd. Det fremgår av Prop. 106 L at enkelte av høringsinstansene tok til orde for at føre-var-prinsippet burde tas inn i loven. Departementet viste i denne forbindelse til at prinsippet har kommet til uttrykk i nml. § 9: «Denne bestemmelsen gjelder også på kontinentalsokkelen. Departementet har ikke funnet grunn til å ta dette inn i lovforslaget», jf. s. 28. Dette kan forstås dithen at departementet av samme grunn heller ikke anså det nødvendig å ta inn prinsippet om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, jf. nml. § 8, og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, jf. § 10. Sitatet kan forstås som at prinsippene i §§ 8–10 gjelder uten modifisering.

---

<sup>200</sup> Ibid. s. 371.

I Prop. 106 L på s. 26 viser Klima- og miljødepartementet til kravene i naturmangfoldloven §§ 8–10 om kunnskapsgrunnet, føre var-prinsippet og vurdering av samlet belastning, og i vurderingen av høringsinnspill til forslag til konsekvensutredningsprogrammet peker Olje- og energidepartementet på at nml. §§ 8–10 vil være relevant for havbunnsmineralvirksomhet.<sup>201</sup>

I forarbeidene til naturmangfoldloven, Ot.prp. nr. 52 på s. 371, heter det at «lovens formål er i samsvar med viktige internasjonale forpliktelser om bevaring av naturverdier i bl.a biomangfoldkonvensjonen og andre internasjonale avtaler, jf. kap. 6.3.1. Naturmangfoldloven skal bidra til å sikre norsk gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor lovens virkeområde.» Disse internasjonale forpliktelsene gjelder også for havbunnsmineralvirksomhet, og det er av denne bakgrunn ikke grunn for å begrense prinsippenes anvendelse. Backer (2010) gir uttrykk for at det ikke er særlig grunn til å begrense virkeområdet til prinsippene på bakgrunn av reservasjonen, særlig fordi de i seg selv er ganske skjønsmessige.<sup>202</sup>

Min vurdering er at prinsippene kommer til anvendelse, og at det er vanskelig å se grunner for at disse skal tillegges mindre vekt på kontinentalsokkelen enn ellers.

Imidlertid gjelder bestemmelsene i nml. §§ 8 til 12 kun ved utøving av offentlig myndighet, jf. nml. § 7 første punktum. Bestemmelsene gjelder altså ikke for rettighetshaver. I forarbeidene til loven, i merknadene til nml. § 6 om aktsomhetsplikt, fremgår det at §§ 9 til 12 ikke gjelder direkte for private.<sup>203</sup> Manglende etterlevelse av bestemmelsene vil derfor ikke kunne føre til at andre kan gå til sak mot rettighetshaver med grunnlag i §§ 8 til 12. Det fremgår videre samme sted: «Det kan likevel være paralleller mellom prinsippene og hva som anses som aktsom opptreden. F.eks. kan det være i tråd med aktsomhetsplikten at man velger allment aksepterte, skånsomme driftsmetoder, hvis det ikke medfører en urimelig økt byrde for tiltakshaveren.» Paragraf 6 er ikke blant de bestemmelsene som gjelder på kontinentalsokkelen. Det er imidlertid flere likhetstrekk mellom aktsomhetsplikten i nml. § 6 og forsvarlighetskravet § 1-7. Det vil derfor på samme måte kunne være paralleller mellom hva som følger av nml. §§ 8–12 og kravet til forsvarlig virksomhet. Dette gjelder også siden prinsippene kan sies å være uttrykk for alminnelige rettslige prinsipper, noe jeg kommer tilbake til. Det kan imidlertid hevdes at prinsippene får en sterkere posisjon i den grad

---

<sup>201</sup> Olje- og energidepartementet (2021), s. 2–3.

<sup>202</sup> Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010, s. 51.

<sup>203</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) [heretter Ot.prp. nr. 52], s. 377.

bestemmelsene i §§ 8–12 gjelder på havbunnsminerallovens område, og eventuelt også for rettighetshaver.

Lovgivningsteknikken som er benyttet i nml. § 2 tredje ledd kan sies å være uheldig, da det oppstår tvil om prinsippenes rekkevidde på kontinentalsokkelen, samtidig som prinsippene uansett følger av andre rettsgrunnlag, jf. kap. 4 og 5 og øvrige deler av kap. 6 nedenfor. Prinsippene må uansett avveies mot andre hensyn,<sup>204</sup> slik at prinsippene uansett kunne vært tilpasset mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Det kan argumenteres for at lovgiver burde ha tatt de miljørettslige prinsippene direkte inn i havbunnsmineralloven, slik at det ikke hadde vært tvil om prinsippenes rolle.<sup>205</sup> Prinsippene hadde nok også fått enda sterkere gjennomslagskraft dersom de var nevnt eksplisitt i havbunnsmineralloven. Uansett kan det tenkes at prinsippene vil gjelde uavhengig av lovfesting, som alminnelige miljørettslige prinsipper.

## **6.2.2 I hvilken grad er miljørettslige prinsipper alminnelige rettslige prinsipper i norsk rett?**

Det foregår diskusjoner om hva som regnes som et alminnelig rettslig prinsipp, og også hvilken rettslig betydning alminnelige prinsipper har. Jeg kommer her til å drøfte i hvilken grad miljørettslige prinsipper er alminnelige rettslige prinsipper i norsk rett, og hvilken betydning det i tilfellet vil ha. Jeg vil først drøfte den rettslige betydningen.

Alminnelige rettslige prinsipper vil kunne gå inn i Eckhoffs/Boes rettskildelære, ved at disse utgjør en rettskildefaktor som reelle hensyn, som så må avveies mot andre rettskildefaktorer.<sup>206</sup> Den tradisjonelle rettskildelæren har vært debattert, der enkelte vil legge vekt på en økt bruk av rettslige prinsipper som begrunnelse for tolkningsresultatet.<sup>207</sup>

Miljørettslige prinsipper vil da kunne anvendes direkte som begrunnelse for et resultat.

Argumentverdien vil kunne avhenge av hvor sterkt det aktuelle miljørettslige prinsippet gjør

---

<sup>204</sup> Nml. §§ 7 første punktum og 14 første ledd.

<sup>205</sup> Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne foreslo å ta inn føre-var-prinsippet og bærekraftig forvaltning i loven, for å tydeliggjøre viktigheten av prinsippene, jf. Innst. 150 L s. 12 og Prop. 106 L s. 28, men prinsippene er ikke tatt inn. Se havressurslova som har tatt inn bærekraftsprinsippet i formålsbestemmelsen til loven, jf. § 1.

<sup>206</sup> Eckhoff/Helgesen (2001) s. 15 og Erik Magnus Boe, *Rettskildelære under debatt*, 2. utg., Universitetsforlaget 2021.

<sup>207</sup> Se Markus Jerkø, «En taksonomi over rettslige prinsipper», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2012 s. 1–48 og Thomas Frøberg, *Rettslig prinsippargumentasjon*, 1. utg., Gyldendal Juridisk 2014. Se også Boe (2021) som behandler denne debatten.

seg gjeldende generelt i lovverket, i rettspraksis og i de konkrete omstendighetene i den aktuelle saken. Bugge (2019) mener det er en vanlig oppfatning at prinsipper ikke gjelder absolutt, som en ufravikelig regel, og at prinsippene sjelden alene vil gi løsningen til et rettsspørsmål.<sup>208</sup> Han mener det må sees «som en hovedregel eller 'presumpsjon' som kan ha sine unntak». For miljørettslige prinsipper skriver han at de vil utvikles fra retningslinjer for politikken til å bli «[...] retningslinjer eller hensyn det skal legges vekt på [...]».<sup>209</sup> Backer (2012) mener prinsipper vil ha ulik vekt avhengig av hvilket rettsgrunnlag prinsippet har.<sup>210</sup> Jeg mener alminnelige rettslige prinsipper vil ha en sterkere rettslig betydning enn reelle hensyn, slik at de vil være hensyn det skal legges vekt på. Prinsippene vil imidlertid måtte avveies mot andre hensyn eller prinsipper, men vil i enkelte tilfeller måtte legges avgjørende vekt på.

Når det gjelder prinsippet om bærekraftig utvikling, er det ikke et klart svar på hvorvidt det kan regnes som et alminnelig rettsprinsipp. Høyesterett har ikke behandlet spørsmålet. I Rt. 2014 s. 272 avsnitt 57 refererte Høyesterett til bærekraftsprinsippet og beskrev det som et «saklig hensyn begrunnet i objektive kriterier». Førre-var-prinsippet ble også nevnt.

Stortinget har over lang tid gitt en reell tilslutning til prinsippet om bærekraftig utvikling. Ifølge Bugge (2019) må dette i seg selv gi prinsippet rettslig betydning. Dessuten peker han på at prinsippet er innarbeidet i både havressurslova, plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, og mineralloven. Forvaltningspraksis kan av og til vise et annet bilde. Det er også flere lover hvor prinsippet *ikke* er tatt med, hvor det ville vært naturlig. Bugge forsøker på en konklusjon, og mener at prinsippet om bærekraftig utvikling kan ses på som et alminnelig rettsprinsipp, men at gjennomslaget for prinsippet vil variere etter type sak og område, og at prinsippet må avveies mot andre hensyn. Han mener prinsippet er et sterkt reelt hensyn og at langsiktige miljøkonsekvenser alltid må utredes.<sup>211</sup>

Også Backer (2012) har drøftet problemstillingen om hvorvidt bærekraftig utvikling kan regnes som et alminnelig rettsprinsipp. Han mener det vil være en smakssak om bærekraftig utvikling skal karakteriseres som et prinsipp eller som et mål. Han skriver: «Men man kan hevde at det har en overordnet status som gjør det mest naturlig å se det som et mål – et mål

---

<sup>208</sup> Bugge (2019) s. 147.

<sup>209</sup> Ibid s. 148.

<sup>210</sup> Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Gyldendal Akademisk 2012, s. 52–53.

<sup>211</sup> Bugge (2019) s. 153.

som har rettslig betydning, og som vi slett ikke har nådd.»<sup>212</sup> Likevel konkluderer han med at det er gode grunner for å anse bærekraftig utvikling som et generelt rettsprinsipp, på bakgrunn av det store kildematerialet hvor prinsippet er nevnt. Han skriver at det da vil utfylle lovgivning som viser til skjønnsmessige begreper, og at det samme nok vil gjelde av naturmangfoldlovens formålsbestemmelse, forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 og de alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk i §§ 6 til 13.<sup>213</sup> Jerkø (2012) er blant dem som mener bærekraftig utvikling er mer et politisk mål enn en rettighet.

Når det gjelder føre-var-prinsippet er det ifølge Bugge (2019) sannsynligvis mulig å legge «avgjørende vekt» på føre-var-prinsippet, selv der det ikke følger av en «naturlig tolkning av loven», især der det er fare for «alvorlige eller irreversible miljøskader».<sup>214</sup>

Etter dette er mitt syn at enkelte miljørettslige prinsipper, slik som bærekraftig utvikling og føre-var-prinsippet, er alminnelige rettslige prinsipper som vil ha en sterkere rettslig betydning enn reelle hensyn.

I det videre skal jeg behandle ulike miljørettslige prinsipper som har særlig betydning for mineralvirksomhet på havbunnen, og der det kan hevdes at disse utgjør alminnelige rettsprinsipper. Jeg skal omtale prinsippet om bærekraftig utvikling, prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, prinsippet om best tilgjengelig teknologi og prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser.

## 6.3 Sentrale miljørettslige prinsipper

### 6.3.1 Bærekraft

Prinsippet om bærekraftig utvikling ble lansert i Brundtland-rapporten i 1987,<sup>215</sup> og innebærer at vi som lever i dag, lever på en slik måte at vi ikke truer fremtidige generasjoners mulighet til å oppfylle sine behov. Brundtland-kommisjonen skrev: «Vi låner miljøkapital fra framtidens generasjoner uten tanke på, eller mulighet til, å betale tilbake. Vi handler som vi

---

<sup>212</sup> Backer (2012) s. 57.

<sup>213</sup> Backer har også tidligere gitt uttrykk for at han mener bærekraftig utvikling må ses som et alminnelig rettslig prinsipp, på bakgrunn av at kildematerialet der prinsippet blir omtalt er omfattende, se Inge Lorange Backer, «Miljöskydd och ekonomiskt utnyttjande – principen om hållbar utveckling», *Förhandlingarna vid det 36 nordiska juristmötet*, Helsingfors 15.–17. august 2002. Del 1, 2002 s. 113–141, på s. 117–118 <http://nordiskjurist.org/wp-content/uploads/2013/10/Referent127.pdf> (sist lest 29. mai 2022).

<sup>214</sup> Bugge (2019) s. 160.

<sup>215</sup> Brundtland-rapporten, punkt I (3).



gjør fordi vi kan slippe ustraffet fra det. Framtidige generasjoner har ikke stemmerett ved våre valg; de har ingen politisk eller økonomisk makt; de kan ikke gå imot våre beslutninger.»<sup>216</sup>

Prinsippet omfatter sosial og økonomisk utvikling så vel som miljømessig, og tar utgangspunkt i at stater har grunnleggende og suveren rett til å bruke sine ressurser til økonomisk utvikling, men at dette ikke må skade mennesker og miljø.<sup>217</sup> Prinsippet om bærekraftig utvikling favner videre enn å ivareta fremtidige generasjoner. Det finnes også viktige problemer som må løses her og nå, som økonomisk og sosial ulikhet, ikke minst globalt.<sup>218</sup>

Prinsippet har fått tilslutning internasjonalt<sup>219</sup>, og er innarbeidet i flere internasjonale og nasjonale regelverk, blant annet i Norge. Internasjonalt kommer prinsippet særlig til uttrykk som «soft law», altså anbefalinger og erklæringer som FNs medlemmer har sluttet seg til, der særlig Rio-erklæringen er sentral.<sup>220</sup> En annen sak er at politikken, forbruksvekst, oljepolitikk mv., ikke alltid er i samsvar med prinsippet.<sup>221</sup>

Prinsippet om bærekraftig utvikling kan sies å være omfattende.<sup>222</sup> FNs resolusjon i 2015 omfatter hele 17 bærekraftsmål frem mot 2030. Bærekraftig utvikling kan slik sees som et overordnet prinsipp som mange andre prinsipper utgår fra.<sup>223</sup> Det kan være vanskelig å se spesifikke normative utslag av prinsippet om bærekraftig utvikling. For å avgjøre om en virksomhet er bærekraftig, er det nødvendig å identifisere prinsippets innhold. Begrepet brukes mye, men det ser ikke ut til å være enighet om begrepets eksakte betydning.

Begrepet bærekraftig utvikling dekker mange miljøsyn, men dekker ikke nødvendigvis alle.<sup>224</sup> Ifølge Backer (2002) har begrepet for det første et visst antroposentrisk preg, altså at mennesket er i sentrum på bekostning av andre arter. For det andre har begrepet en levestandarddimensjon, som utfordrer forholdet mellom den fattige og den rike delen av verden. Og for det tredje er begrepet best når det gjelder belastninger som fører til redusert tilgang på naturressurser eller reduserer de selvfornyende prosessene i naturen. Andre

---

<sup>216</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, *Vår Felles Framtid*, («Brundtland-kommisjonens rapport»), Oslo 1987.

<sup>217</sup> Rio-erklæringen prinsipp 3.

<sup>218</sup> Bugge (2021) s. 71.

<sup>219</sup> Se fotnote 195 i kap. 5.4.

<sup>220</sup> Bugge (2021) s. 72.

<sup>221</sup> Bugge (2019) s. 151.

<sup>222</sup> Ibid. s. 151.

<sup>223</sup> Bugge (2021) s. 72.

<sup>224</sup> Se Hans Chr. Bugge, *Forurensningsansvaret*, 1.utg., Tano Aschehoug 1999 s. 65–69.

miljøødeleggelser, som beskyttelse mot støy, ødeleggelse av kulturminner osv. kan derfor falle utenfor.<sup>225</sup>

Hensynet til kommende generasjoner er lettest å anvende på fornybare ressurser, som biologiske ressurser, altså at utnyttelsen ikke må være større enn tilveksten. Når det gjelder ikke-fornybare ressurser, det man også kaller lagerressurser, som for eksempel olje og mineraler, er det mer uklart hva en bærekraftig forvaltning vil være. Alle uttak vil jo måtte redusere tilgangen for nye generasjoner. Forvaltningen av miljøressurser må veies mot andre hensyn, som velferd, økonomi og øvrige samfunns mål. Bærekraftig bruk er ikke det samme som vern, slik at bærekraft gir rom for å høste av naturen.<sup>226</sup> Dersom de andre hensynene tilsier at man tar ikke-fornybare ressurser i bruk, vil bærekraftsprinsippet tilsa «et varsomt uttakstempo», eventuelt i kombinasjon med krav om å forsøke å finne nye forekomster eller utvikle substitutter.<sup>227</sup>

Bærekraftsprinsippet er ikke inntatt i havbunnsmineralloven. I forarbeidene til loven er imidlertid prinsippet nevnt, og det fremgår der at formålet er å sikre en bærekraftig utnyttelse av ressursene.<sup>228</sup> Det kan imidlertid argumenteres for at bærekraftsprinsippet utgjør et alminnelig rettsprinsipp, og derfor uansett kommer til anvendelse også på havbunnsminerallovens område, jf. kap. 6.2.1.

Bærekraftig utvikling gjelder både for rettsanvendelsen og for skjønnsutøvelsen i forvaltningen. Bærekraftsprinsippet vil imidlertid ikke være begrenset til å gjelde myndighetsutøvelse, men vil også gjelde for hvilken virksomhet rettighetshaver kan utøve på en forsvarlig måte innenfor den tillatelsen som er gitt, jf. § 1-7.

Det er gjort enkelte forsøk på å operasjonalisere bærekraftsprinsippet for mineralvirksomhet på havbunnen til mer konkrete retningslinjer. The Mining Association i Canada er et eksempel på hvordan en nasjonal aktør har utarbeidet en egen standard for bærekraftig mineralvirksomhet som de har kalt Towards Sustainable mining (TSM). Programmet støtter gruveselskaper, slik at de kan håndtere miljøutfordringer og sosiale konsekvenser av virksomheten. Viktig er også at programmet setter standard for viktig informasjon til offentligheten om hvordan ulike operasjoner blir gjennomført i sårbare områder. Det er

---

<sup>225</sup> Backer (2002) 116–117.

<sup>226</sup> Ibid. s. 124.

<sup>227</sup> Ibid. s. 124.

<sup>228</sup> Se Prop. 106 L s. 7 og Innst. 150 L s. 9.

obligatorisk for alle medlemmer i The Mining Association i Canada å følge denne TSM-standarden. TSM arbeider etter prinsipper om åpenhet rundt aktivitet, deltakelse og råd fra lokale interessegrupper, og flere selskaper, deriblant Norsk Bergindustri i Norge, har forpliktet seg til å følge standarden.<sup>229</sup> Initiativ som TSM kan bidra til å utvikle en «best practice» for mineralvirksomhet og slik gjøre det lettere å identifisere hvor rammene for forsvarlighet må settes. Se også kap. 5.2.1 om ISAs regelverk som skal ivareta bærekraftig utnyttelse av havbunnsmineralressurser.

### 6.3.2 Føre-var-prinsippet

Føre-var-prinsippet, eller forsiktighetsprinsippet, innebærer at man skal utvise varsomhet ved handlinger som kan påvirke naturen, dersom man ikke vet de fulle konsekvensene av handlingene. Det skal altså være en sikkerhetsmargin når det gjelder mulige skadelige konsekvenser – «tvilen skal komme miljøet til gode».<sup>230</sup>

Føre-var-prinsippet er innarbeidet i bindende internasjonale<sup>231</sup> og nasjonale rettsregler. Rio-erklæringen fra 1992 er en sentral kilde for føre-var-prinsippet, og i erklæringens prinsipp 15 heter det (min oversettelse): Dersom det er fare for alvorlig eller uopprettelig skade, skal mangelfull vitenskapelig kunnskap ikke bli brukt som begrunnelse for å la være å sette i verk kostnadseffektive tiltak for å hindre forringelse av miljøet.<sup>232</sup>

Føre-var-prinsippet er tatt inn i nml. § 9, havressurslova § 7 og svalbardmiljøloven<sup>233</sup> § 7. Prinsippet er også implisitt med i forurl. § 7 første ledd, i miljøinformasjonsloven<sup>234</sup> § 2 og i Grl. § 112. I nml. § 9 første ledd er prinsippet definert slik:

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

---

<sup>229</sup> Medlemmer: <https://mining.ca/members-partners/our-partners/>. Se for eksempel «Towards Sustainable Mining. Biodiversity Conservation Management Protocol», 2020 [https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf](https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf) (sist lest 20. april 2022).

<sup>230</sup> Bugge (2019) s. 157.

<sup>231</sup> Se kap. 5.

<sup>232</sup> En lignende beskrivelse er også å finne blant annet i FN's Klimakonvensjon art. 3 nr. 3.

<sup>233</sup> Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven).

<sup>234</sup> Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven – mlinfl.)

Som det fremgår i kap. 6.2.1 får § 9 anvendelse på kontinentalsokkelen. I nml. § 7 andre ledd heter det at føre-var-prinsippet skal «legges til grunn som retningslinje» ved utøving av offentlig myndighet, og vurderingen skal fremgå av avgjørelsen. Forvaltningen plikter altså å anvende prinsippet ved utøvelse av skjønn, der avgjørelsen kan ha innvirkning på naturmangfoldet. Hvilken vekt prinsippet skal få blir et skjønsspørsmål fra sak til sak.

Utgangspunktet etter forvaltningsretten er at en sak skal være «så godt opplyst som mulig», jf. forvaltningsloven<sup>235</sup> § 17 første ledd. Der lover innebærer plikt til å hensynta føre-var-prinsippet, skal mulige farer vurderes, og eventuell vitenskapelige usikkerhet gå frem av vurderingen. Ifølge nml. § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturen ha et godt kunnskapsgrunnlag. Paragraf 8 første ledd andre punktum presiserer kravet, og sier at kunnskapsgrunnlaget må være «rimelig» sett opp mot «sakens karakter og risiko for skade». Ordlyden tilsier at det må foretas en sannsynlighetsvurdering når kunnskapen man har ikke gir sikkert svar. Det er vanskelig å anslå hvor alvorlig og hvilken grad av sannsynlighet for skade som må være til stede for at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse. Det som er avgjørende er «hvilke indikasjoner på mulige miljøvirkninger som foreligger».<sup>236</sup> Veilederen til naturmangfoldloven nevner enkelte momenter for vurderingen.<sup>237</sup> Disse er varighet av en endring, hvor omfattende endringen kan bli og hvor tiltaket eventuelt skal gjennomføres, for eksempel om det er i et verdifullt område når det gjelder naturmangfold. Videre er det viktig om skaden antas å kunne bli alvorlig eller irreversibel. Om en potensiell skade ikke påvirker mulighetene for å nå forvaltningsmålene for naturmangfold i nml. §§ 4 og 5, skal føre-var-prinsippet tillegges mindre vekt. Føre-var-prinsippet i § 9 må imidlertid alltid vurderes, uavhengig av om kravene i § 8 er oppfylt, jf. § 7.

Forurensningsloven bygger også på føre-var-prinsippet, ved at det etter § 7 første ledd er ulovlig å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning. Det kan gis tillatelse til slik virksomhet etter § 11. Forurensningsmyndighetene har mulighet til å avslå søknader om forurensningstillatelse om de tror det er risiko for alvorlige konsekvenser for miljøet.<sup>238</sup> Men loven gir dem ikke noen generell *plikt* til å nekte å gi slike tillatelser, se § 2

---

<sup>235</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

<sup>236</sup> Bugge (2019) s. 162–163. Risikoen etter § 9 andre ledd andre punktum må være reell, jf. Ot.prp. nr. 52 s. 380. Ut fra vitenskapelige kriterier eller erfaringskunnskap kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at skade på naturen vil skje, jf. forarbeidene på samme side.

<sup>237</sup> T-2012-1514 (T-1514) Veileder fra Miljøverndepartementet, s. 32.

<sup>238</sup> Bugge (2019) s. 160.

nr. 1. Imidlertid kan det nok argumenteres for en plikt i tilfeller med risiko for alvorlig forurensning.<sup>239</sup>

Prinsippet kan både virke offensivt og defensivt, ifølge Bugge (2019). Offensivt, ved at man gjennom føre-var-prinsippet kan kreve at det settes inn tiltak for å forebygge en mulig miljøskade, defensivt som argument *mot* å sette i gang virksomhet som kan medføre risiko.<sup>240</sup>

Føre-var-prinsippet har det man kan kalle en omvendt bevisbyrde, i den forstand at det er den som skal sette i gang en potensielt miljøskadelig virksomhet, som plikter å dokumentere at virksomheten ikke er miljøskadelig.

Selv om føre-var-prinsippet først og fremst er myntet på myndighetsutøvelse, kan prinsippet også ha betydning for hva som kan anses å utgjøre forsvarlig mineralvirksomhet etter § 1-7.<sup>241</sup> Også her kan prinsippet ha både en offensiv side, i form av rimelige foranstaltninger etter § 1-7 andre ledd, og en defensiv side, i form av stans av virksomheten etter § 6-4. Til sammenligning kan det vises til ISAs regelverk for undersøkelse etter polymetalliske sulfidmineraler i det internasjonale området, hvor det fremgår at de som skal lete etter mineraler må ta hensyn til føre-var-prinsippet, se regulering 2 nr. 2 første punktum, jf. nr. 3.

### 6.3.3 Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning

Her skal prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning kortfattet redegjøres for.<sup>242</sup> Prinsippet følger implisitt av Grl. § 112 første ledd og er kodifisert i nml. § 10 og havressurslova § 7. Prinsippet om samlet belastning har sitt utspring fra Biodiversitetskonvensjonen, og prinsippet er uttrykt i flere internasjonale kilder. For eksempel har ISA i utkastet til regelverk om utvinning av havbunnsmineraler i det internasjonale området nedfelt prinsippet om en økosystembasert tilnærming i krav til miljødelen av utvinningsplanene for det enkelte utvinningsprosjekt.

Nml. § 10 lyder slik: «En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Ordlyden viser at man må vurdere konsekvensene av alle handlinger som påvirker økosystemer og naturmangfold under ett. Man

---

<sup>239</sup> Ibid. s. 160.

<sup>240</sup> Bugge (2019) s. 157–158. Se også Ot.prp. nr. 52 s. 380.

<sup>241</sup> Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne hadde et forslag om å tilføye et tredje ledd i § 1-7 der føre-var-prinsippet og prinsippet om økosystemtilnærming skulle fremgå, se Innst. 150 L s. 14.

<sup>242</sup> Se kap. 8.4, der jeg behandler prinsippet om samlet belastning, knyttet til hvor langt en forsvarlighetsvurdering skal strekke seg.

kan altså ikke se på følgene av den enkelte handlingen isolert, men må se på den samlede belastningen – man må både ta hensyn til den påvirkningen på økosystemet som allerede finnes og senere mulige påvirkninger.<sup>243</sup> For eksempel kan man tenke seg at miljøbelastningen kan være så stor at bare en svært liten økning i påvirkning kan gjøre vesentlig skade.<sup>244</sup> Man bør også ta hensyn til at tillatelser kan skape presedens og at krav til likebehandling kan skape en stor samlet belastning. Vurdering av samlet belastning vil også føre til at vi sikrer oss mot at økosystemer og naturmangfold gradvis blir svekket, i de tilfellene mindre enkeltinngrep hver for seg anses for små til å stanses.<sup>245</sup> Videre bør vurderingene være så konkrete og realistiske som mulig. Prinsippet må ved usikre konsekvenser ses i sammenheng med føre-var-prinsippet.

I Prop.106 L på s 26 påpeker Klima- og miljødepartementet viktigheten av en vurdering av samlet belastning forut for aktivitet.

For å bevare biologisk mangfold og ulike økosystemer, vil det å danne seg en forståelse av hvordan det aktuelle økosystemet fungerer, være nødvendig i forkant av en handling.<sup>246</sup> Nml. § 8 om kunnskapsinnhenting vil bidra til å fremme denne forståelsen.

For forsvarlighetskravet i havbunnsmineralloven § 1-7 vil prinsippet ha betydning ved at man må se på den samlede belastningen som økosystemet utsettes for.

### 6.3.4 Best tilgjengelig teknologi

Prinsippet om best tilgjengelig teknologi er lovfestet i nml. § 12. Som vi så i kap. 6.2.1, gjelder ikke nml. § 12 på havbunnsminerallovens område. Prinsippet om best tilgjengelig teknologi er heller ikke inntatt i havbunnsmineralloven.<sup>247</sup> Prinsippet er imidlertid nevnt i forarbeidene, i tilknytning til kravet om forsvarlig utvinning, jf. Prop. 106 L på s. 41, der det fremgår at «[d]epartementet legger stor vekt på at utvinning må foregå på en miljømessig

---

<sup>243</sup> Ot.prp. nr. 52 s. 381.

<sup>244</sup> Ibid. s. 381.

<sup>245</sup> Ibid. s. 381.

<sup>246</sup> Maïla Guilhon, Fancesc Montserrat, og Alexander Turra, «Recognition of ecosystem-based management principles in key documents on the seabed mining regime: implications and further recommendations», *ICES Journal of Marine Science*, 2020, s. 884–899, DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa229> (sist lest 30. mai 2022).

<sup>247</sup> I Prop. 106 L på s. 43 tar Norsk Bergindustri til orde for at prinsippet om best tilgjengelig teknologi bør tas inn i loven som et krav, i forbindelse med utvinning. Departementet viser til at prinsippet reguleres i forurensningsloven, se Prop. 106 L s. 44. Forurensningsloven gjelder på kontinentalsokkelen, se forurl. § 4 første ledd; Forurl. § 2 nr. 3.

forsvarlig måte og med den beste tilgjengelige teknologien». Det går uttrykkelig frem av havbunnsmineralloven § 4-1 femte ledd at det i forskrift eller den enkelte tillatelsen til utvinning kan settes vilkår om krav til teknologi. I havbunnsmineralloven § 6-1 første punktum heter det: «Mineralvirksomhet skal gjennomføres slik at et høyt sikkerhetsnivå kan opprettholdes og utvikles i takt med den teknologiske utviklingen.»

På forurensningsområdet er prinsippet lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 3. Prinsippet om best tilgjengelig teknologi er også uttrykt i internasjonale avtaler vi er forpliktet av, som OSPAR-konvensjonen og ISA.<sup>248</sup>

Når det gjelder naturmangfoldloven, vil dens formulering og forståelse av prinsippet kunne gi bidrag til å fastlegge hvilket innhold prinsippet har, også utenfor lovens anvendelsesområde.<sup>249</sup> Jeg skal først ta for meg prinsippet slik det kan forstås etter naturmangfoldloven og deretter komme inn på forurensningslovens bestemmelse om best tilgjengelig teknologi.

Nml. § 12 sier at man skal ta «utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater». Begrepet «driftsmetoder» kan omfatte redskaper, tidspunkt for aktivitet og avbøtende tiltak, mens «teknikk» for eksempel kan omfatte rensemetoder. «Lokalisering» er også inntatt i lovteksten og henspiller på prinsippet om beste lokalisering. Dette kan være valg av sted for virksomheten. Det er ikke en vanlig forståelse av prinsippet om best tilgjengelig teknologi, at beste lokalisering er en del av prinsippet. Siden nml. § 12 ikke gjelder for havbunnsmineralloven, vil krav til «lokalisering» neppe være en del av prinsippet om best tilgjengelig teknologi for havbunnsminerallovens del.

Forurl. § 2 nr. 3 formulerer prinsippet om best tilgjengelig teknologi. Prinsippet skal gjelde som «retningslinje» ved anvendelse av loven. Det fremgår at «[f]or å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer skal det tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater». I forarbeidene til forurensningsloven heter det at det alt etter

---

<sup>248</sup> ISA viser til en videre versjon av prinsippet, og henviser i sine regler og anbefalinger til best tilgjengelig teknikk.

<sup>249</sup> Naturmangfoldloven viser, som ISA, til en videre versjon av prinsippet, og henviser til prinsippet om best tilgjengelig teknikk.

omstendighetene kan være riktig å gjøre unntak fra utgangspunktet om at best tilgjengelig teknologi skal anvendes.<sup>250</sup> Departementet påpeker at § 2 nr. 3 ikke er en bindende rettsregel, men «en veiledende retningslinje». Departementet fremhever videre at det «ikke nødvendigvis skal stilles krav om at forurensningene skal reduseres så langt som teknisk mulig, men at det er den teknologi som at [sic!] fra en samlet vurdering av teknologi, miljøhensyn og økonomi, som i utgangspunktet skal anvendes.»

### **6.3.5 Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser**

Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser følger av Grl. § 112 andre ledd og nml. § 8. Prinsippet følger også av miljøinformasjonsloven. Prinsippet om konsekvensutredning er tatt inn i Rio-erklæringen i 1992 (prinsipp 17), og har bred internasjonal oppslutning. EU-direktiver som plandirektivet og prosjektdirektivet inneholder regler om konsekvensutredninger. Nml. § 8 første ledd definerer prinsippet slik:

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet

Sammenlignet med de andre miljørettslige prinsippene er prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser i stor grad gitt utslag ved omfattende lovfestede bestemmelser. Reglene om utredning på havbunnsminerallovens område vil bli nærmere gjennomgått i kap. 7.

---

<sup>250</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), s. 88–89.



# 7 Prosessuelle krav

## 7.1 Innledning

Forsvarlighetskravet er tett knyttet til lovens prosessuelle bestemmelser. Utredningskrav vil gjelde både det offentlige og det private. For å kunne ta stilling til hva som er miljømessig forsvarlig, må det foreligge en tilstrekkelig utredning av følgene for miljøet. Prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser utgjør et eget miljørettslig prinsipp, jf. kap. 6.3.5, hvilket også viser sammenhengen med materielle krav til beskyttelse av miljøet. Også miljørettslige prinsipper som bærekraftig utvikling og føre-var-prinsippet innebærer implisitt et krav om utredning av miljøkonsekvenser.<sup>251</sup>

Jeg vil i dette kapittelet først se nærmere på kravene til konsekvensutredning, inkludert de forpliktelsene vi har etter internasjonale avtaler. Jeg vil til slutt i kapittelet se på visse andre prosessuelle krav. Enkelte sider ved konsekvensutredning vil også bli behandlet i kap. 8.

## 7.2 Krav om konsekvensutredning

### 7.2.1 Grunnloven § 112 andre ledd

Grl. § 112 andre ledd lyder slik: «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.»

Andre ledd knesetter miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning som rettigheter for den enkelte borger.<sup>252</sup> Det har ikke som for første ledd vært omtvistet at andre ledd innebærer rettigheter for den enkelte. De prosessuelle rettighetene skal bidra til å oppfylle de materielle rettighetene etter første ledd. Rettighetene gjennomfører plikter som følger av Århus-konvensjonen<sup>253</sup> og EUs direktiver.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Bugge (2019) s. 192–193.

<sup>252</sup> Bugge (2021) s. 381–382.

<sup>253</sup> Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Århus 25. juni 1998, trådte i kraft 31. Juli 2003 [Århus-konvensjonen]

<sup>254</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245–246. Om prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes, se også Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven), s. 19.

Formuleringen «inngrep i naturen» må forstås som å omfatte alt som kan påvirke naturen negativt, også forurensning og utslipp av klimagasser. Også uttak av ressurser, slik som mineralvirksomhet, vil naturlig være omfattet.

Lov- og forskriftskrav om konsekvensutredninger innebærer en plikt også for private til å utrede miljøkonsekvenser av større tiltak. Rettighetene i første ledd skal også gjelde for kommende generasjoner, og det er derfor viktig at også de langsiktige konsekvensene utredes.<sup>255</sup>

I klimasøksmålet hevdet miljøorganisasjonene subsidiært at vedtaket var ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil. Førstvoterende gir uttrykk for at prøvingen etter § 112 andre ledd skiller seg fra prøvingen etter første ledd, ved at andre ledd gir en større mulighet for overprøving, jf. avsnitt 182: «Det er derimot ikkje den same grunnen til å vera atterhalden når det gjeld prøvinga av sakshandsaminga». Jeg skal behandle denne siden av klimasøksmålet i kap. 8.5.

## 7.2.2 Havbunnsmineralloven

Ifølge havbunnsmineralloven § 2-2, jf. § 2-1 andre ledd skal det foretas en konsekvensutredning før åpning av et nytt område. Når det gjelder lovens krav til innholdet i konsekvensutredning ved åpning vises det til kap. 8.

Det kreves også at det foretas en konsekvensutredning som del av plan for utvinning, jf. § 4-4 andre ledd, jf. første ledd.<sup>256</sup> Bestemmelsen tilsvarende petrl. § 4-2, med visse tilpasninger.<sup>257</sup> Planen for utvinning skal være tilpasset virksomhetens omfang, jf. § 4-4 første ledd andre punktum. Kravet til detaljer, innhold og kravet til vedlegg til en plan for utvinning, vil kunne variere etter hvilke mineraler det er snakk om og hvor virksomheten skal foregå, jf. Prop. 106 L på s. 44. Dette vil nok følgelig gjelde også for selve konsekvensutredningen. Det følger av § 4-4 andre ledd siste punktum at konsekvensutredningen skal inneholde miljørelaterte forhold, som forebyggende og avbøtende tiltak, og opplysninger om disponering av innretninger ved avslutning av virksomheten. Det er naturlig å forstå dette slik at konsekvensutredningen må

---

<sup>255</sup> Bugge (2021) s. 381–382.

<sup>256</sup> Kravet kan helt eller delvis frafalles etter søknad, jf. § 4-4 første ledd siste punktum, men dette skal kun skje i «særlige tilfeller», og vil kunne være i tilfeller for mineralutvinning nær kysten, jf. Prop. 106 L s. 63. Se imidlertid kap. 7.2.5 der jeg viser til at ISA i vedlegg IV nr. 1 (b) i utkastet til regelverket om utvinning av havbunnsmineraler i det internasjonale området, krever at man i en Environmental Impact Statement skal underbygge en konklusjon om at konsekvensene anses ubetydelig. Også i henhold til nml. § 7 må det kunne sies å være krav om en begrunnelse.

<sup>257</sup> Prop. 106 L s. 62.

inneholde opplysninger om hvordan naturmangfoldet og havmiljøet vil kunne påvirkes, herunder opplysninger om deponering og utslipp av avgangsmasser.

Det skal også foretas en konsekvensutredning knyttet til avslutningsplan, se § 5-2 andre ledd tredje punktum.<sup>258</sup> Bestemmelsen er basert på petrol. kap. 6, med enkelte tilpasninger. I Prop. 106 L på s. 67 heter det at konsekvensutredning for disponeringsalternativer kan pålegges, slik som regelen er etter petroleumsforskriften § 45.<sup>259</sup> I petroleumsforskriften § 45 fremgår det at konsekvensutredningen skal beskrive «virkningen hvert av de aktuelle disponeringsalternativ kan få for nærings- og miljømessige forhold, og hva som kan gjøres for å redusere utslipp knyttet til disponering og avbøte eventuelle skader og ulemper.»

Departementet kan gi forskrift om de nærmere kravene til plan for utvinning og avslutningsplan, jf. §§ 4-4 fjerde ledd og § 5-2 andre ledd siste punktum.

### 7.2.3 Naturmangfoldloven

Prinsippene i nml. §§ 8–12 skal «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet», jf. nml. § 7 første punktum. Som det går frem i kap. 6.2.1, er det kun §§ 8–10 som kommer til anvendelse på havbunnsminerallovens område. Prinsippene i §§ 8–10 skal altså ligge til grunn for utarbeidelsen av de konsekvensutredninger som kreves etter havbunnsmineralloven.

Det kreves etter § 8 grundigere utredninger av konsekvenser, desto mer sannsynlig det er for alvorlige virkninger på naturmangfoldet. En økosystembasert tilnærming og vurdering av samlet belastning vil kunne innebære innhenting av kunnskap gjennom baselinjestudier, og en vurdering av mulige tiltak for å ivareta økosystemenes biodiversitet og evne til restitusjon.

Videre skal føre-var-prinsippet i nml. § 9 legges til grunn ved kunnskapsmangel. Nml. § 10 om samlet belastning – om at påvirkninger på samme naturmangfold skal vurderes i lys av andre påvirkninger på det samme naturmangfold – skal også vurderes og være del av utredningene.

---

<sup>258</sup> I Prop. 106 L på s. 67 fremgår det at kravet til avslutningsplan kan frafalles. Særlig kan dette gjelde der det ikke brukes faste innretninger eller i kystnære områder. Det kan tenkes at det i henhold til nml. § 7 må kreves en begrunnelse for hvorfor en avslutningsplan ikke er nødvendig.

<sup>259</sup> Se Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).

Bugge (2019) mener at det går en grense for hvor langt plikten til å utrede virkningene for miljø går. Alminnelige forvaltningsrettslige krav om at vedtak ikke må være vesentlig urimelige og at vedtak må være saklige setter rammer for føre-var-prinsippet. Han påpeker videre at «[o]ppgaven må ikke være urimelig tyngende i forhold til det miljøproblemet usikkerheten knytter seg til.»<sup>260</sup>

## 7.2.4 EØS-forpliktelser

Plandirektivet og prosjektdirektivet omhandler plikt til å foreta konsekvensutredning ved planer og tiltak. Begge direktivene er innlemmet i EØS-avtalen.

Norges plikter etter rådsdirektivene er først og fremst gjennomført i plan- og bygningsloven.<sup>261</sup> Plan- og bygningslovens virkeområde følger av pbl. § 1-2. Loven gjelder som utgangspunkt ikke utenfor én nautisk mil målt ut fra grunnlinjene, jf. andre ledd. Kongen kan imidlertid fastsette at kap. 14 om konsekvensutredninger skal gjelde for «nærmere bestemte tiltak» utenfor én nautisk mil, jf. tredje ledd. Det er enda ikke gitt en forskrift for aktiviteter etter havbunnsmineralloven. Forarbeidene til havbunnsmineralloven gir heller ikke svar på om det er plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger som skal anvendes, eller om det skal vedtas forskrifter om særlige krav til konsekvensutredningen.<sup>262</sup> I Prop. 106 L på s. 19 fremgår det at «petroleumsloven og havenergilova har egne bestemmelser om konsekvensutredninger».<sup>263</sup> Havbunnsmineralloven er som sagt inspirert av petroleumsloven og til dels havenergilova. Det må derfor antas at det på samme måte vil bli vedtatt egne bestemmelser om konsekvensutredninger i medhold av havbunnsmineralloven. Men også disse gjennomfører i så fall plan- og prosjektdirektivet og må tolkes i tråd med disse, jf. klimasøksmålet avsnitt 261 for så vidt gjelder petroleumsloven.

Plandirektivet stiller krav til miljøkonsekvensutredninger av planer og programmer – strategiske miljøkonsekvenser, mens prosjektdirektivet stiller krav til utredning av

---

<sup>260</sup> Bugge (2019) s. 162.

<sup>261</sup> Prop. 106 L s. 19; Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.).

<sup>262</sup> Dersom plan- og bygningslovens bestemmelser om utredninger vil bli fulgt for virksomhet som reguleres av havbunnsmineralloven, vil Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (planforskriften), ha betydning, siden den utpensler de generelle reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Planforskriften kan anvendes for tiltak og planer etter andre lover dersom det følger av «den aktuelle loven», jf. planforskriften § 2 andre ledd andre punktum.

<sup>263</sup> Se f.eks. petroleumsforskriften. Se særlig kap. 2 a, §§ 6 b og 6 c.

miljøkonsekvenser av prosjekter.<sup>264</sup> I havbuntnmineralloven stilles det krav til konsekvensutredninger før en åpning og i forbindelse med plan for utvinning (og ved avslutning). Det kan synes som at inndelingen er den samme, slik at plandirektivet er gjennomført gjennom konsekvensutredning knyttet til åpning, og prosjektdirektivet er gjennomført gjennom utredning knyttet til plan for utvinning. Olje- og energidepartementet legger i kommentarene til endring i petroleumsforskriften i 2006 til grunn at plandirektivet for petroleumsvirksomhet offshore får anvendelse i forbindelse med åpning av nye områder.<sup>265</sup> Samme sted fremgår det at Plan for utvinning og drift-fasen (PUD) reguleres av prosjektdirektivet.

Kravet til konsekvensutredning knyttet til åpning av områder må ut fra dette tolkes i samsvar med plandirektivet.

Bærekraftsprinsippet må vektlegges både ved utarbeidelsen av planer og prosjekter, jf. formålsbestemmelsen i plandirektivet art. 1, og fortalen til prosjektdirektivet punkt 14. I prosjektdirektivet er føre-var-prinsippet også nevnt, jf. fortalen punkt 2.

Det skal utarbeides en miljørapport om de sannsynlige «betydelige miljøvirkningene» som tiltaket vil kunne få, og «rimelige alternativer», jf. art. 5 nr. 1. Alternativene skal ta hensyn til «formålene med og det geografiske virkeområde til planen eller programmet» og alternativene skal «fastsettes, beskrives og vurderes.», jf. samme sted.

I vedlegg I til plandirektivet fremgår de opplysninger som miljørapporten skal inneholde, jf. art. 5 nr. 1. Disse er blant annet «miljømål på internasjonalt plan [...] som er relevante for planen eller programmet, og hvordan disse målene og andre miljøhensyn er tatt hensyn til under utarbeidningen av planen eller programmet», jf. bokstav e, «de sannsynlige betydelige miljøvirkningene, herunder for spørsmål som biologisk mangfold, [...] dyre- og planteliv, [...] vann, luft, klimafaktorer, [...] kulturarv, [...] landskap og den innbyrdes sammenheng mellom ovennevnte faktorer», jf. bokstav f, og «planlagte tiltak for å hindre, redusere og i så stor grad som mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger av gjennomføringen av planen eller programmet.», jf. bokstav g.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Plandirektivet art. 1, jf. art. 2 bokstav a, og prosjektdirektivet art. 1. Se også prosjektdirektivet art. 3; Bugge (2021) s. 414.

<sup>265</sup> Kommentarer til forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet, fastsatt ved kgl.res. 20. januar 2006.

<sup>266</sup> Ordlyden omfatter også ev. positive betydninger, jf. f.eks. metaller som er viktige for det grønne skiftet, og avbøtende tiltak, jf. bokstav g.

Kravet til konsekvensutredninger knyttet til plan for utvinning må tilsvarende tolkes i samsvar med prosjektdirektivet. I prosjektdirektivet art. 3 fremgår det at konsekvensutredningen skal redegjøre for og vurdere prosjektets «direkte og indirekte virkninger» på slik som dyre- og planteliv, jf. bokstav a, «jordbunn, vann, luft, klima og landskap», jf. bokstav b, «kulturarv», jf. bokstav c, og samspillet mellom disse, jf. bokstav d.

I prosjektdirektivet er opplysninger som skal gis som del av konsekvensutredningen blant annet prosjektets plassering og omfang, tiltak som er planlagt iverksatt, data for å vurdere de viktigste miljøvirkningene, alternativer og et ikke-teknisk sammendrag, jf. art. 5 nr. 3 bokstav a til e, se også vedlegg IV. Det er utbyggeren som skal gi opplysningene.

### **7.2.5 Internasjonalt regelverk for øvrig**

Dersom nabostater kan bli påvirket av negative miljøkonsekvenser av tiltak i Norge, skal det i henhold til Espoo-konvensjonen utarbeides konsekvensutredninger, jf. art. 2 nr. 3.<sup>267</sup>

Konvensjonens vedlegg II gir en omfattende beskrivelse av innholdet i dokumentasjonen i forbindelse med konsekvensutredningen som skal oversendes til nabolandet som kan bli berørt, jf. art. 4. Beskrivelsen kan også være av interesse for hva konsekvensutredninger bør inneholde for mineralvirksomhet som bare får konsekvenser for Norge.

SEA-protokollen under Espoo-konvensjonen inneholder krav om at partene skal utføre konsekvensutredninger av planer og programmer. Kravene gjelder uavhengig av eventuelle grenseoverskridende virkninger. Ifølge SEA-protokollen art. 4 nr. 1 skal hvert land «sikre at strategisk miljøvurdering gjennomføres for planer og programmer» som kan antas å få «betydelige virkninger på miljø [...]». Miljøvurderingen skal «påvise, beskrive og evaluere de betydelige virkninger på miljø som kan forventes å følge av gjennomføringen av planen eller programmet, samt rimelige alternativer.», jf. art. 7 nr. 2. Se vedlegg IV som utdyper kravet til innholdet. Det skal tas vesentlig hensyn til konklusjonene i miljørapporten, de forebyggende tiltakene for å hindre eller begrense skadevirkningene som er fastlagt i miljørapporten, og innkomne merknader, jf. art. 11 nr. 1 bokstav a–c.

ISA har utarbeidet retningslinjer for miljøkonsekvensanalyser. Også regionale retningslinjer er utarbeidet, slik som ISAs retningslinjer for Clarion Clipperton-sonen i Stillehavet. I Prop.

---

<sup>267</sup> For generelt om Espoo-konvensjonen og den tilhørende SEA-protokollen, se kap. 5.2.3.

106 L på s. 28 fremgår det at slike retningslinjer kan være relevante å se hen til ved utformingen av de krav norske myndigheter skal stille til analyser.

ISAs utkast til regler om utvinning av havbunnsmineraler i det internasjonale området har flere bestemmelser om krav til konsekvensutredninger. I regulering 47 behandles «Environmental Impact Statement» (EIS), som innebærer å skulle dokumentere og reportere resultatet av konsekvensutredningen (såkalt «Environmental Impact Assessment», EIA). Kravet til innholdet i konsekvensutredningen følger av regulering 47 nr. 1 (a)–(d). I nr. 3 (d) fremgår det at EIS skal bli utarbeidet i samsvar med gjeldende retningslinjer, god industripraksis, best tilgjengelige vitenskapelige bevis, beste miljøpraksis og beste tilgjengelige teknologi. I vedlegg IV utdypes kravene til EIS. I nr. 1 (b) fremgår det at dokumentet skal gi informasjon tilpasset det potensielle omfanget av aktivitetene, for å vurdere de sannsynlige miljøkonsekvensene av virksomheten. «Such effects shall be discussed in proportion to their significance», jf. andre punktum. Der effekten anses som ubetydelig, bør det likevel være tilstrekkelig informasjon til å underbygge en slik konklusjon, eller en sammenfattet redegjørelse for hvorfor det ikke anses nødvendig med ytterligere forskning, jf. siste punktum.

## **7.3 Andre prosessuelle krav**

### **7.3.1 Utredningskrav ellers**

For tillatelse til undersøkelse og for tillatelse til utvinning kreves det ikke konsekvensutredning. Selv om det ikke kreves konsekvensutredning, vil det være krav til utredning etter andre forvaltningsrettslige regler. Ifølge fvl. § 17 første ledd første punktum skal forvaltningsorganet påse at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Kravene etter fvl. § 17 er ikke like strenge som de krav havbunnsmineralloven og internasjonal rett stiller til konsekvensutredninger. Fvl. § 17 må tolkes i lys av Grl. § 112 andre ledd. Også de miljørettslige prinsippene som føre-var-prinsippet, jf. nml. § 9, prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning, jf. nml. § 10, og prinsippet om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag etter nml. § 8, jf. § 7, har betydning for utredningsplikten. Internasjonal rett vil også kunne stille krav til opplysningen av saken.

Paragraf 3-1 om søknad og tildeling av undersøkelsestillatelse krever visse opplysninger for at tillatelse til undersøkelse kan gis. Kravene er knyttet til opplysninger om lokasjon, hvilke

mineralforekomster undersøkelsen gjelder, samt diverse formaliteter, og det kreves ikke uttrykkelig vurderinger av miljøkonsekvenser, jf. § 3-1 andre ledd. Paragraf 4-2 om søknad om tildeling av utvinningstillatelse innebærer krav om opplysninger angående økonomisk styrke til søker, «søkers teknologiske kompetanse» og «tekniske gjennomføringsevne», kvantitet og kvalitet på mineralene, lokasjon m.m. Det stilles heller ikke her noe uttrykkelig krav om utredning av mulige miljøvirkninger.

Selv om ingen av disse bestemmelsene stiller uttrykkelige krav til konsekvensutredning, og heller ikke at søknaden inneholder opplysninger om de miljømessige følgene, vil det følge av Grl. §112 andre ledd, forvaltningsrettslige regler og miljørettslige prinsipper slik som føre-var-prinsippet, at det også i forbindelse med slike søknader må gis visse opplysninger om miljøfølger.

### **7.3.2 Offentlighet og medvirkning**

Krav til offentlighet og mulighet for medvirkning bidrar til sakens opplysning og at et mangfold av stemmer og perspektiver kommer frem. Åpenhet bidrar også til at virksomheten og myndighetens opptreden kan bli kontrollert av andre, slik som for eksempel miljøorganisasjoner og media.

Retten til miljøinformasjon er kodifisert i Grl. § 112 andre ledd, miljøinformasjonsloven, EØS-avtalen og Århus-konvensjonen. Offentleglova<sup>268</sup> og forvaltningsloven gir rett til innsyn. Retten til medvirkning er blant annet kodifisert i forvaltningsloven, miljøinformasjonsloven og Århus-konvensjonen.

Et utkast til beslutning om åpning med konsekvensutredning skal sendes på høring til interesserte, jf. § 2-1 tredje ledd. Høringsfristen må være slik at interesserte får nok tid til å fremme sine innspill.

I § 4-4 sjuende ledd første punktum heter det at departementet skal «begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne en plan for utvinning». Det skal der «fremgå hvilke miljøvilkår som eventuelt er knyttet til godkjennelsen, og hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt å avbøte vesentlige negative miljøvirkninger.», jf. andre punktum. I siste punktum fremgår det at dokumentet, med unntak av taushetsbelagte opplysninger, skal offentliggjøres.

---

<sup>268</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.).



Kravet i sjuende ledd siste punktum er i samsvar med internasjonale avtaler og mlinfl. § 8, jf. Prop. 106 L s. 63.

Videre skal det i henhold til nml. § 7 andre punktum fremgå av beslutningen hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert. Denne bestemmelsen gjelder også andre vedtak enn godkjennelse av plan for utvinning.<sup>269</sup>

I plandirektivet art. 6 nr. 2 og 4 om samråd, dvs. høring, skal blant annet miljøorganisasjoner få uttale seg. Både de som skal uttale seg, og de som skal treffe vedtaket, skal altså kunne gjøre seg kjent med hvilke miljømessige konsekvenser tiltaket vil ha.<sup>270</sup> I prosjektdirektivet behandles krav til samråd i art. 6. Plandirektivet art. 7 omhandler samråd over landegrensene, tilsvarende har også prosjektdirektivet en bestemmelse om samråd over landegrensene i art. 7.

EUs offentliggjøringsforordning, (EU) 2019/2088, er også en del av EØS-avtalen, og stiller nærmere krav til offentliggjøring av opplysninger som skal gis av finansielle markedsdeltagere.<sup>271</sup> Forordningen er en del av taksonomien, og skal bidra til gjennomsiktighet og slik hindre såkalt «grønnvasking» av næringer. Rettighetshaver vil, gjennom disse bestemmelsene, måtte gjøre opplysninger om både positive og negative virkninger av virksomheten offentlig tilgjengelige. Reglene vil bidra til at rettighetshaveren får et insentiv til å arbeide for høyest mulig grad av forsvarlig virksomhet.

Ifølge SEA-protokollen art. 1 er formålet blant annet å ha gjennomsiktede og klare fremgangsmåter for miljøvurderinger, jf. bokstav c, og å la offentligheten bidra ved miljøvurderinger, jf. bokstav d. Disse hensynene er også nevnt i fortalen til protokollen. Hvert land skal utpeke myndigheter som skal høres, som på grunn av sitt miljøansvar kan antas å bli berørt av miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet medfører, jf. art. 9. Det skal tas rimelig hensyn til de bemerkningene som har kommet inn, jf. art. 11 nr. 1 bokstav c.

I ISAs utkast til regelverk om utvinning av mineralressurser i det internasjonale området, fremgår det i regulering 2 (b) at grunnleggende prinsipper blant annet er åpenhet ved avgjørelser, jf. (vi), og offentlig deltagelse, jf. (vii).

---

<sup>269</sup> Bestemmelsen gjelder for kontinentalsokkelen, jf. kap. 6.2.1

<sup>270</sup> Bugge (2021) s. 415.

<sup>271</sup> Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector. Også denne forordningen er tatt inn i Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv.

# 8 Forsvarlighet i tid og rom – særlig ved åpning

## 8.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg drøfte om vurderingen av om det skal gis tillatelse til virksomhet etter loven kun skal knytte seg til det stadiet den aktuelle tillatelsen gjelder, eller om vurderingen også skal knyttes til den mineralvirksomheten som tillatelsen potensielt sett åpner for, dvs. basert på en forutsetning om senere utvinning. Spørsmålet er særlig aktuelt på åpningsstadiet: Hvilke forutsetninger om senere utvinning skal legges til grunn for en beslutning om åpning? Dette er dels et materielt spørsmål – hva som er vurderingstemaet for om et område skal åpnes, og dels et prosessuelt spørsmål – hva som skal utredes i konsekvensutredningen. Slik jeg har forstått forsvarlighetskravet i § 1-7, stiller bestemmelsen også krav til myndighetene, på den måten at de ikke kan gi tillatelse til virksomhet som det på forhånd er klart ikke vil kunne foregå forsvarlig, se kap. 3.4. Problemstillingen har derfor en sammenheng med § 1-7.

Hvordan petroleumsloven har løst dette, vil ha interesse for havbunnsmineralloven, men ikke nødvendigvis slik at havbunnsmineralloven følger, eller bør følge, den samme modellen.

Ved undersøkelsestillatelse vil det kunne oppstå spørsmål om vurderingen av forsvarlig virksomhet kun knytter seg til miljømessige ulemper ved selve letingen, eller om det også må tas høyde for miljømessige ulemper ved utvinning av eventuelle funn. Ved godkjenning av plan for utvinning, er det spørsmål om det også må tas hensyn til miljømessige ulemper ved avslutning av virksomheten. Ved åpning blir problemstillingen noe annerledes. Det er klart at åpning av et område i seg selv ikke vil gi konsekvenser for miljøet. Dersom miljømessige konsekvenser i det hele tatt skal vurderes på åpningsstadiet, må det derfor på en eller annen måte tas høyde for senere undersøkelse, utvinning og avslutning. Spørsmålet blir i så fall hvor grundig denne vurderingen må være.

Spørsmålet henger sammen med hvilke krav som kan stilles til den konsekvensutredning eller annen form for saksutredning som skal foretas på hvert enkelt stadium, dvs. om denne kun skal omfatte de umiddelbare konsekvensene av den aktuelle tillatelsen, eller også konsekvensene dersom åpning og leting fører til utvinning.

Jeg vil i dette kapittelet særlig se på problemstillingen knyttet til åpning.

## 8.2 Ordlyd og forarbeider

Kravet til konsekvensutredning ved åpning av områder reguleres av § 2-2, jf. § 2-1 andre ledd. I § 2-2 andre ledd første punktum heter det at «konsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, slik at dette kan ligge til grunn når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, området kan åpnes for mineralvirksomhet.» Konsekvensutredningen skal belyse «hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet [...]», jf. andre punktum. Selve beslutningen om åpning vil ikke i seg selv gi noen miljøkonsekvenser. Miljøkonsekvensene vil først oppstå i forbindelse med eventuell undersøkelse og – først og fremst – utvinning. Ordlyden gir derfor anvisning på at det skal tas høyde for senere undersøkelse og utvinning, men gir ikke svar på hvor langt en denne vurderingen av de miljømessige konsekvensene skal trekkes.

Heller ikke Prop. 106 L gir særlig bidrag til løsningen av denne problemstillingen. Spørsmålet er ikke kommentert uttrykkelig. Når det gjelder konsekvensutredningen ved åpning, nevnes det at typiske elementer blant annet vil være å belyse de ulike interessene på området, en viss oversikt over de aktuelle mineralressursene, de miljømessige forholdene, mulige forurensningsfarer, jf. s. 35. Uttalelsen viser at konsekvensutredningen må ta opp i seg enkelte forutsetninger knyttet til resultatet av åpning, og med det konsekvenser av leting og utvinning, men er ganske forbeholden – «en viss oversikt».

I Innst. 150 L på s. 13 heter det, fra mindretallet:

Disse medlemmer [Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne] viser til at erfaringen fra åpningsprosesser for petroleum er at konsekvensutredningene som ligger til grunn, i hovedsak har konsentrert seg om konsekvensutredning av letevirksomheten. Disse medlemmer mener at når man først velger et forvaltningsregime med åpning av større områder, er en slik mangelfull konsekvensutredning ikke holdbart grunnlag for åpning siden åpning er første steget til å gi tillatelser med betydelige juridiske rettigheter også når det gjelder utvinning. Disse medlemmer forutsetter derfor at konsekvensutredningene som skal ligge til grunn for spørsmålet om åpning av nye områder for mineralvirksomhet, også må omhandle utvinningsfasen i mineralvirksomheten og innhente ny kunnskap.

Flertallet i komiteen kommenterte ikke problemstillingen. Det er derfor uklart hvilken oppfatning flertallet la til grunn.

Ved behandling av høringsinnspillene angående forslag til konsekvensutredningsprogram for åpning, skriver departementet på s. 2:<sup>272</sup>

Denne konsekvensutredningen skal ligge til grunn for spørsmålet om åpning av områder for mineralvirksomhet. En eventuell fremtidig utvinning av en gitt forekomst på et gitt sted, og hvordan det kan gjennomføres forsvarlig, vil ikke være en del av konsekvensutredningen før ev. åpning, men vil være gjenstand for ev. fremtidige prosjektspesifikke konsekvensutredninger etter at områder er åpnet for kommersiell aktivitet.

Denne uttalelsen kan ikke forstås slik at miljøforhold ikke skal utredes. Meningen er nok at generelle miljøforhold ved det aktuelle området skal utredes, men ikke spesifikt for gitt forekomst, sted og metode. Departementets forståelse av loven vil uansett ikke være avgjørende.

### 8.3 Internasjonale forpliktelser

Som tidligere behandlet, er Norge bundet av EU-direktiver som plandirektivet og prosjektdirektivet. Direktivene gir regler om konsekvensutredninger som vi er forpliktet til å følge.

I vedlegg I til plandirektivet angis hvilke opplysninger som skal gis i henhold til art. 5 nr. 1 om kravet til miljørapport, altså konsekvensutredning, ved planer og programmer. Vedlegg I bokstav f krever at konsekvensutredningen gjør rede for forholdet til relevante miljømål. I en fotnote fremgår det at opplysningene om miljøkonsekvenser «bør omfatte sekundære, kumulative, synergiske, kort-, mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger». Dette peker i retning av at konsekvensutredningen ved åpning også skal knytte seg til langsiktige konsekvenser. Imidlertid er ordet «bør» brukt, ikke «skal».

Tidspunktet for når enkeltforhold bør utredes og omfanget av utredningen, er avhengig av hva som er rimelig og tjenlig, jf. plandirektivet art. 5 nr. 2:

Miljørapporten som er utarbeidet i henhold til nr. 1, skal omfatte de opplysninger som med rimelighet kan kreves, idet det tas hensyn til eksisterende kunnskap og vurderingsmetoder, innhold og detaljgrad i planen eller programmet, på hvilket trinn i beslutningsprosessen planen eller programmet befinner seg og i hvilken utstrekning visse forhold vil kunne vurderes bedre på andre plan i beslutningsprosessen for å unngå dobbeltarbeid ved miljøvurderingen.

---

<sup>272</sup> Olje- og energidepartementet (2021), s. 2.

Bestemmelsen utgjør et tolkningsmoment for rekkevidden av havbunnsmineralloven § 2-2, og peker derfor i retning av at det heller ikke etter havbunnsmineralloven kan kreves full utredning av alle potensielle konsekvenser på åpningsstadiet, men bare så langt dette med rimelighet kan kreves.

SEA-protokollen under Espoo-konvensjonen inneholder også krav om miljøutredninger av planer og programmer, og kravene gjelder uavhengig av eventuelle grenseoverskridende virkninger. Et av formålene er blant annet å sikre at hensynet til miljøet «vurderes grundig under utviklingen av planer og programmer», jf. art. 1 bokstav a.

Havrettstraktaten art. 208 er nærmere omtalt i kap. 5.2.1. Der konkluderer jeg med at vi er forpliktet til å ha et like godt eller bedre rammeverk enn de anvisninger som ISA har gitt. Dette gjelder også ved konsekvensutredninger knyttet til alle stadiene i en konsesjon. ISA har anbefalinger om at konsekvensutredninger før åpning bør være forankret i prinsippet om økosystembasert forvaltning, og føre-var-prinsippet.<sup>273</sup>

## 8.4 Miljørettslige prinsipper og reelle hensyn

Ifølge nml. § 7 første punktum skal prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn som «retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet [...]». Vurderingen av prinsippene «skal fremgå av beslutningen», jf. andre punktum.

Nml. § 8 første ledd første punktum sier at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal «så langt det er rimelig» bygge på vitenskapelig kunnskap om miljøet og effekten av miljøpåvirkninger. Nml. § 8 andre punktum er en presisering av hva som er rimelig å kreve etter første punktum.<sup>274</sup> Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal være «rimelig» i forhold til «sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Der det er nærliggende at en eventuell utvinning vil føre til store miljøskader, vil det derfor kreves mer inngående og

---

<sup>273</sup> Se <https://isa.org.jm/index.php/mining-code/standards-and-guidelines> (sist lest 30. mai 2022). Se i denne forbindelse også United Nations General Assembly, Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction: note / by the President (A/CONF.232/2020/3), 18 November 2019, art. 35 nr. 2 bokstav d. Se også art. 21bis, art. 23 nr. 4 alt. 4 bokstav b, art. 24 nr. 1 alt. nr. 2 bokstav b og art. 25 [https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/revised\\_draft\\_text\\_a.conf\\_.232.2020.11\\_advance\\_unedited\\_version.pdf](https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/revised_draft_text_a.conf_.232.2020.11_advance_unedited_version.pdf) (sist lest 30. mai 2022).

<sup>274</sup> Ot.prp. nr. 52 s. 379.

vidtrekkende vurdering av de mulige konsekvensene enn i de tilfeller risikoen ikke anses så stor.

Føre-var-prinsippet innebærer at også grunnlaget for beslutninger som *kan* berøre naturmangfoldet skal være så godt som rimelig mulig, jf. nml. § 9. En fremtidsrettet vurdering vil derfor også bidra til å fremme føre-var-prinsippet<sup>275</sup>, ved at man ved å se på senere konsekvenser av en åpning, allerede ved spørsmålet om åpning av et område kan utvise forsiktighet.

Påvirkningen av et økosystem skal også vurderes ut fra «den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for», jf. nml. § 10.<sup>276</sup> Bestemmelsen angir altså et krav om å foreta en fremtidsrettet vurdering, jf. uttrykket «vil bli».

I forarbeidene til naturmangfoldloven, Ot.prp. nr. 52, på s. 381 heter det:

Sett i sammenheng med føre-var-prinsippet innebærer prinsippet om samlet belastning også at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for [...] andre fremtidige påvirkninger som sammen med den foreliggende påvirkningen kan gi en uønsket virkning på naturmangfoldet.

Sannsynligheten for senere undersøkelse og utvinning kan ut fra dette synes å ha betydning for hvor grundig den fremtidsrettede vurderingen må være.

Havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd tolket i lys av nml. §§ 8, 9 og 10 innebærer derfor at konsekvensutredningen også må inneholde en fremtidsrettet vurdering, og vurderingen må være så god som rimelig mulig.

Det foreligger også ellers reelle hensyn som tilsier at det må foreligge en tilstrekkelig konsekvensutredning av fremtidige miljøeffekter. Dersom f.eks. vurderingen av miljøeffektene ved åpning av et område ikke i tilstrekkelig grad omfatter miljøeffektene av en eventuell senere utvinning, og det deretter legges ned store ressurser i leting som så gir store funn, vil det kunne oppstå spørsmål om den praktiske og juridiske muligheten for å nekte tillatelse på et slikt stadium. Det skal ikke foretas noen ny konsekvensutredning før plan for utvinning. Gode grunner tilsier derfor at det ved en åpningstillatelse bør foretas en vurdering av også mer spesifikke konsekvenser av en eventuell utvinning. Samtidig er det slik at en plan

---

<sup>275</sup> Backer (2010) s. 102.

<sup>276</sup> Se kap. 6.3.3 for mer om prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning.

for utvinning kan nektes godkjent, se § 4-4 sjuende ledd, slik førstvoterende i klimasøksmålet peker på for så vidt gjelder petroleumsloven, se nedenfor i kap. 8.5.

For konsekvensutredning knyttet til plan for utvinning kreves det opplysninger som knytter seg lenger enn til selve utvinningsstadiet, nemlig opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning, jf. § 4-4 andre ledd siste punktum, jf. første ledd. Dette peker i retning av at konsekvensutredningene ikke kun skal knytte seg til hver enkelt del i et konsesjonsstadium, men også rekker lenger.

På den annen side er det hverken for petroleumsloven eller havbunnsmineralloven krav om konsekvensutredning før en undersøkelsestillatelse gis. Begrunnelsen for dette, for havbunnsmineralloven sin del, er at «ressursundersøkelse vil ha minimale miljøkonsekvenser», jf. Prop. 106 L s. 28. Dette kan peke i retning av at konsekvensutredningene er ment å knyttes til det enkelte stadiet.

Det er også slik at det på stadiet for utvinning at man har de mer spesifikke kunnskapene om hvilken utvinning som er aktuell knyttet til omfang, metode og område, og derfor også de mer konkrete miljøkonsekvensene.

## **8.5 Sammenligning med havenergilova, og petroleumsloven – klimasøksmålet**

I forarbeidene fremgår det at tanken var at mineralvirksomhet på havbunnen skulle basere seg på en åpningsprosess tilsvarende den som foretas for petroleumsvirksomhet og havenergi, jf. Prop. 106 L s. 35.

Havbunnsmineralloven § 2-1 andre ledd tilsvarer havenl. § 2-2 andre ledd.<sup>277</sup>

Konsekvensutredning etter havenergilova skal ved åpning blant annet inneholde vurderinger av miljømessige konsekvenser av «fornybar energiproduksjon», jf. havenl. § 2-2 andre ledd andre punktum. Ordlyden kan tas til inntekt for at konsekvensene av fornybar energiproduksjon sett i sin helhet skal vurderes.

Når det gjelder petroleumsloven, behandles kravet til konsekvensutredning før åpning i § 3-1 første ledd. Det heter her at det skal foretas en avveining mellom de ulike interessene som

---

<sup>277</sup> Jf. Prop. 106 L s. 58.

gjør seg gjeldende, og at det skal foretas en vurdering av «[...] de miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger [...]». Ordlyden tilsier også her, som for havenergilova og havbunnsmineralloven, at det skal gjøres en vurdering av konsekvensene virksomheten i sin helhet vil kunne få for miljøet.

Spørsmålet om hvor grundig denne vurderingen skal være er diskutert i klimasøksmålet i avsnitt 208–223 flg. fra flertallets side, og avsnitt 269–275 og 283–285 fra mindretallets side.<sup>278</sup> Det var dissens om spørsmålet om det forelå saksbehandlingsfeil grunnet mangelfull vurdering av klimakonsekvensene av åpning av Barentshavet sørøst. I konsekvensutredningen var de nasjonale klimagassutslippene som følger av petroleumsvirksomheten vurdert, men ikke utslippene som ville følge ved forbrenning av eksportert olje og gass (avsnitt 208). Miljøorganisasjonene mente at konsekvensutredningene skulle ha pekt på og vurdert effekten av forbrenningen i utlandet (avsnitt 209).

I avsnitt 216 fremhever førstvoterende på vegne av flertallet betydningen av usikkerheten knyttet til funn og drivverdigheten av petroleum. Han skriver: «Tidspunktet for eventuell godkjenning av PUD-en må på denne bakgrunnen klart nok vera det mest eigna og tenlege for å vurdere dei konkrete globale klimaverknadene av den utvinninga som ein då skal ta stilling til.» I avsnitt 217 skriver førstvoterende: «Etter mitt syn er det vidare heilt sentralt at det ikkje i særleg grad vil fylgje globale miljøkonsekvensar av opninga eller av leitinga.» Her knytter førstvoterende vurderingen til åpning og leting. I avsnitt 218 skriver førstvoterende: «Eg legg stor vekt på at eit utvinningsløyve, trass språkbruken, ikkje gjev ein vilkårslaus rett til utvinning sjølv om det skulle bli gjort drivverdige funn. Utvinning krev ein godkjend PUD – etter petroleumsløva § 4-2. Ved PUD-en vil det normalt bli gjennomført ei konsekvensutgreiing [...]» Førstvoterende påpeker videre at rettighetshaveren ikke har rettskrav på godkjenning av PUD (avsnitt 220).

Andrevoterende påpeker i avsnitt 269 på vegne av mindretallet at miljøvurderingen skal gjennomføres så tidlig som mulig i prosessen, siden det er på dette stadiet de forskjellige alternativene kan analyseres og strategiske valg kan treffes. Hun viser i denne forbindelse til EU-domstolens dom 7. juni 2018 i sak C-671/16 Inter-Environnement Bruxelles ASBL avsnitt 63. Hun modifierer utredningsplikten ved å vise til plandirektivet art. 5 nr. 2, jf. avsnitt 270. I avsnitt 271 skriver hun: «Artikkel 5 nr. 2 gir imidlertid ikke grunnlag for å

---

<sup>278</sup> Se kap. 4.2 for en nærmere omtale av klimasøksmålet.



utsette vurderingen av viktige sider ved miljøvirkningene med den begrunnelse at overslagene blir sikrere og mer detaljerte på et senere stadium. Det vil være i strid med direktivets formål.» Andrevoterende mener at en vurdering på et tidlig stadium også vil være best i samsvar med Grl. § 112 (avsnitt 273). Det forelå ifølge andrevoterende derfor saksbehandlingsfeil (avsnitt 274). Vurderingen kunne holde seg på et «overordnet nivå» med utgangspunkt «i de ulike scenariene», siden det var usikkert hvilke petroleumsressurser som forelå, og vurderingen måtte holde seg innenfor art. 5 nr. 2 (avsnitt 274).

I klimasøksmålet mente flertallet at konsekvensutredningen ved åpning av et område for petroleumsvirksomhet ikke trengte å knytte seg så langt i fremtiden som til forbrenning av oljen og gassen i utlandet i forbindelse med eventuell utvinning. I og med at havbunnsmineralloven bygger på petroleumsloven, utgjør denne delen av klimasøksmålet et sentralt argument for hvordan havbunnsmineralloven skal tolkes. Likevel er det ikke gitt at havbunnsmineralloven skal tolkes helt på samme måte som petroleumsloven. Klimasøksmålet gjelder kun for petroleumsloven og det var i tillegg dissens på dette spørsmålet.

Som vi så av klimasøksmålet, ble konsekvenser ved utvinning til dels tatt med i vurderingen ved åpningen, ved at konsekvensene av produksjonsutslipp i Norge ble vurdert. Førstvoterende mente at konsekvensutredningen som skal gis i forbindelse med PUD er det beste tidspunktet for å vurdere klimakonsekvenser ved forbrenning, begrunnet blant annet i at det på åpningsstadiet var usikkert om og hvor mye petroleum man ville finne. Dette kan synes å være i samsvar med nml. § 10 sitt krav om at der det er sannsynlig med videre handling som påvirker naturmangfoldet, vil det kreves en vurdering av belastningen tidlig.<sup>279</sup> For havbunnsmineralloven sin del, kan det tenkes at der det er sannsynlig med videre utvinning av mineraler, vil det måtte gjøres en overordnet vurdering av miljøkonsekvensene.

Havenergivirksomhet og også petroleumsvirksomhet er ganske klart avgrensede virksomheter, mens mineralvirksomhet på havbunnen omfatter mer ulikeartede former for virksomhet, avhengig av type mineral, hvor på havbunnen de hentes fra, metode osv. Det er derfor vanskeligere å vite hvilke nærmere miljøkonsekvenser det er tale om når det gjelder mineralvirksomhet på havbunnen. Det samme gjelder den omstendighet at det er tale om en ny form for virksomhet. Disse usikre sidene ved virksomheten taler dels for at det er

---

<sup>279</sup> Naturmangfoldlovens prinsipper gjelder også for petroleumsloven. Klimasøksmålet behandlet ikke i særlig grad naturmangfoldlovens prinsipper.

vanskelig å utrede miljøkonsekvensene på åpningsstadiet, og dels for at det nettopp er viktig, ut fra føre-var-prinsippet, å ta høyde for ulike konsekvenser frem i tid.

## 8.6 Konklusjon

Ordlyden i havbunnsmineralloven § 2-2 andre ledd tilsier at fremtidige konsekvenser av mineralvirksomhet må vurderes allerede ved åpning. Dette støttes av andre rettskilder. Vurderingen må være grundigere desto mer sannsynlig en framtidig utvinning vil være. jf. nml. §§ 8 og 10. Da det ikke kreves konsekvensutredning i forbindelse med tillatelse til undersøkelse, må i hvert fall konsekvenser av undersøkelse inngå i vurderingen. I tillegg må det på et overordnet nivå skje en vurdering av mulige konsekvenser av en eventuell utvinning dersom utvinning på tidspunktet for åpning fremstår som sannsynlig.

Det må samtidig trekkes en grense mot hva som er mulig og rimelig på åpningsstadiet, jf. blant annet plandirektivet art. 5 nr. 2. Rekkevidden vil i stor grad avhenge av hva man på åpningsstadiet vet om aktuelle mineraler, metoder og omfang mv. Det vil imidlertid neppe oppfylle lovens krav dersom man har konkret kunnskap om slike forhold, og miljøkonsekvensene kun vurderes på et generelt nivå.

# 9 Sammenfatning om forsvarlighetskravet og anvendelse på enkelte typetilfeller

## 9.1 Sammenfatning

Havbunnsmineralloven § 1-7 gir uttrykk for skjønsmessige begreper – den er en rettslig standard som må fylles med et innhold. Forarbeidene til havbunnsmineralloven sier lite, og jeg har derfor også sett på kilder utenfor loven.

Gjennomgangen av disse har vist at de miljørettslige prinsippene kommer inn gjennom mange av de ulike kildene for tolkningen av § 1-7. De miljørettslige prinsippene kan blant annet forankres i Grl. § 112, i folkerettslige kilder og som alminnelige rettslige prinsipper. Samlet sett innebærer dette at de miljørettslige prinsippene står helt sentralt ved forståelsen av forsvarlighetskravet. Det er en viss usikkerhet knyttet til den selvstendige rettslige statusen til de miljørettslige prinsippene, både folkerettslig og internrettslig. Dette kan imidlertid ikke være avgjørende for om prinsippene kommer til anvendelse ved vurderingen av hva som er forsvarlig virksomhet. Flere av prinsippene følger av Grl. § 112 som ifølge klimasøksmålet har betydning for tolkningen av lover. I tillegg åpner også ordlyden – hva som er miljømessig «forsvarlig» – for at prinsippene kommer direkte til anvendelse.

Det må derfor ved vurderingen av om virksomheten skjer på en forsvarlig måte, legges vekt ulike miljørettslige prinsipper. De prinsippene som er særlig aktuelle er bærekraftig utvikling, føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning.

Siden vi vet lite om konsekvensene av mineralvirksomhet på havbunnen, vil føre-var-prinsippet få en sentral rolle. Det er av samme grunn viktig å gjøre grundige konsekvensutredninger.

Jeg har også vist at internasjonale rettskilder vil påvirke innholdet i § 1-7. Dersom det utvikles flere generelt aksepterte internasjonale retningslinjer og standarder for mineralvirksomhet på havbunnen (GAIRAS), vil disse være rettslig bindende å følge gjennom Havrettstraktaten art. 208, jf. havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd.

Forsvarlighetskravet i § 1-7 retter seg mot mineralvirksomheten, og derfor mot rettighetshaver. Jeg har imidlertid i kap. 3.4 vist at forsvarlighetskravet også har betydning for forvaltningens myndighetsutøvelse. Forvaltningen har både ansvar og kompetanse knyttet til at virksomheten skal drives på en forsvarlig måte. Spørsmålet er om forvaltningen også er bundet av forsvarlighetskravet, på den måten at forvaltningen plikter å avslå søknader om mineralvirksomhet som ikke vil være miljømessig forsvarlig, eventuelt stille vilkår for å sikre at virksomheten vil være forsvarlig. Etter min oppfatning har forvaltningen en plikt til å avslå en søknad dersom virksomheten ikke vil kunne foregå forsvarlig. De miljørettslige prinsippene vil også stå helt sentralt i myndighetenes vurdering av om det kan gis tillatelse til mineralvirksomhet. I kap. 8 har jeg vist at fremtidige konsekvenser av mineralvirksomhet må vurderes allerede ved åpning, i den utstrekning det er rimelig.

Det kan spørres hvor terskelen for forsvarlig mineralvirksomhet i dag ligger, for ulike typetilfeller. Det kan også spørres om det ut fra dagens kunnskapsgrunnlag og dagens teknologi overhodet vil være mulig å drive forsvarlig mineralvirksomhet på havbunnen i dag. Jeg vil først drøfte dette spørsmålet, og deretter ulike typetilfeller.

## **9.2 Er det mulig i dag å starte forsvarlig mineralvirksomhet på havbunnen ut fra dagens kunnskapsgrunnlag og dagens teknologi?**

Hva som er forsvarlig vil som en rettslig standard kunne endre seg med tiden, ikke bare i takt med ny kunnskap og ny teknologi, men også ut fra endrede oppfatninger om hvilke miljøskader vi godtar ved ellers samfunnsnyttige tiltak. Vi er allerede i dag klart strengere enn vi har vært tidligere når det gjelder hva som anses som miljømessig forsvarlig. Et nærliggende eksempel er tidsperioden da man startet petroleumsvirksomhet i Norge, sammenlignet med hva man ville ha tillatt i dag. Det skal i dag klart mer til for å starte en virksomhet der kunnskapsgrunnlaget er usikkert.

Både miljørettslige prinsipper og formuleringen «forsvarlig virksomhet» innebærer at det skal skje en avveining. Mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne gi store økonomiske og samfunnsmessige fordeler. De miljømessige ulempene må veies opp mot disse. Det kan spørres om forsvarlighetskravet innebærer at miljøhensyn skal ivaretas på en forsvarlig måte, vurdert isolert, eller om det er avgjørende at virksomheten samlet sett er forsvarlig, når

fordelene ved denne vurderes opp mot miljømessige og andre ulemper. Dersom det siste er tilfellet, vil vurderingen få preg av å være en vektskål, der sterke økonomiske hensyn kan oppveie sterke miljöhensyn. Dersom det første er tilfellet, vil det være en grense for hvilke miljømessige ulemper som kan aksepteres. Ordlyden kan sies å peke i retning av at det vil være en slik grense, ved at virksomheten ellers vil være uforsvarlig. Nml. § 14 første ledd legger til grunn at tiltak skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Samtidig inneholder nml. § 7 et krav om at miljöhensyn alltid skal vurderes i saker som berører naturen. Grl. § 112 og bærekraftsprinsippet vil også spille inn og kunne sette en grense. Slik jeg ser det, må begrepet «forsvarlig» forstås slik at det langt på vei kan foretas en avveining opp mot andre hensyn, men at det på et punkt vil være slik at miljöhensyn alene kan føre til at virksomheten ikke vil være forsvarlig, uavhengig av de økonomiske fordelene.

Mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne være viktig for det grønne skiftet, og slik ivareta klimamål. Det kan spørres hvordan avveiningen da vil bli, dersom slik virksomhet fører til alvorlige miljøskader. Det vil da være en annen type avveining enn avveiningen mellom økonomiske hensyn og miljöhensyn. Slik jeg ser det må det også for avveiningen mellom miljöhensyn og klimahensyn være en grense. Man kan ikke utrydde arter for å senke farten på klimaendringene. Det kan her trekkes en parallell til EUs taksonomi for bærekraftig utvikling, jf. kap. 5.3.1. Selv om virksomheten vil kunne oppfylle enkelte mål, slik som å bidra til å oppfylle klimamål, vil virksomheten samlet sett ikke kunne regnes som bærekraftig dersom denne fører til alvorlige miljøskader.

Flere har tatt til orde for et moratorium for mineralvirksomhet på havbunnen, se kap. 1.2.4, begrunnet med at dagens kunnskap og dagens teknologi ikke er tilstrekkelig. Når spørsmålet er om *enhver* form for mineralvirksomhet ikke vil kunne drives forsvarlig, betyr det at det i så fall heller ikke kan være forsvarlig å drive mineralvirksomhet i mindre sårbare områder, med mindre inngripende utvinningsformer og mindre omfattende uttak. Det betyr videre at virksomheten heller ikke kan drives forsvarlig selv om det er stilt ulike vilkår for tillatelsen som skal ivareta miljöhensyn.

Spørsmålet må vurderes ut fra prinsippet om bærekraftig utvikling og andre sentrale miljørettslige prinsipper, slik som kravet om best tilgjengelig teknologi. Som påpekt i kap. 6.2.1 om bærekraftig utvikling, inneholder prinsippet et krav om at senere generasjoner skal ha samme mulighet til å kunne utnytte ressurser som det dagens befolkning har mulighet til. Prinsippet er ikke til hinder for enhver bruk av naturens ressurser. Det er omfanget og måten

det skjer på som vil være avgjørende. Ressurser på havbunnen vil også være viktig for å kunne gjennomføre det grønne skiftet, og slik sett bidra til å oppnå bærekraftig utvikling i et bredere perspektiv.

Slik jeg ser det, er det først og fremst føre-var-prinsippet som i tilfelle vil kunne være til hinder for å starte enhver form for mineralvirksomhet på havbunnen. Det er mange forhold ved slik virksomhet vi ikke har full kunnskap om, se her kap. 1.4.3. Slik jeg ser det, taler mye for at start i dag av omfattende mineralvirksomhet neppe vil kunne oppfylle forsvarlighetskravet, men at en viss utprøvende virksomhet i mindre skala, der det settes vilkår, slik som vilkår om miljøovervåking<sup>280</sup>, vil kunne oppfylle kravet. Dette vil så kunne danne grunnlag for ny kunnskap for å kunne vurdere om mer omfattende virksomhet vil kunne utføres på en forsvarlig måte. Dersom mineralvirksomhet på havbunnen skal være forsvarlig er det viktig at det settes vilkår om tiltak for å redusere risikoen for miljøskader, jf. § 1-7 andre ledd.

Dersom en konsekvensutredning tilsier utfra føre-var-prinsippet i nml. § 9 at mineralvirksomhet ikke bør skje, bør denne konklusjonen få stor vekt. Tilsvarende bør det, der en konsekvensutredning tilsier at det foreligger risiko for skade på naturmangfoldet, settes i verk tiltak som kan lempe på skadene, se nml. § 9 andre punktum. Og dersom en konsekvensutredning tilsier at belastningen på naturmangfoldet vil bli for alvorlig ved en eventuell mineralvirksomhet, jf. nml. § 10, bør denne vurderingen få avgjørende vekt enten ved at tillatelse ikke gis, eller ved vilkår om tiltak som kan lempe på konsekvensene.

## 9.3 Enkelte typetilfeller

Jeg skal her se nærmere på ulike typetilfeller av mineralvirksomhet, sett opp mot kravet til at virksomheten må være forsvarlig. Forhold som kan ha særlig betydning for muligheten for å drive forsvarlig mineralvirksomhet, er hvilke områder det er tale om, hva slags mineraler som det er aktuelt å hente ut og type teknologi som anvendes. Jeg skal her drøfte type område, og utvinning fra aktive sulfidhauger.

---

<sup>280</sup> Se eksempelvis ISA sitt utkast til regelverk om utvinning på det internasjonale havområdet regulering 48, del XXI og regulering 102. Se også regulering 96 om inspeksjoner.

Områder ved den midtatlantiske ryggen har vesentlig betydning for biologisk mangfold og biologisk produksjon i havområdene, og disse er områder som er potensielle SVO-er, se Meld. St. 20 (2019–2020). Også områder med muddervulkaner, geotermiske oppkommer og metanhydrater er sårbare områder som potensielt kan oppfylle kriteriene for SVO-er, se Meld. St. 35 (2016–2017)<sup>281</sup>. SVO-er er ikke det samme som vern. Det er likevel snakk om sårbare områder hvor det bør utvises ekstra varsomhet. Det er også slik at det er forsket lite på dyphavet, og konsekvensene mineralvirksomhet vil kunne få på økosystemene. Føre-var-prinsippet må derfor, både for potensielle SVO-er og SVO-er, få særlig stor vekt.

Når det gjelder vernede områder vil det ikke kunne drives forsvarlig virksomhet her. Norge har forpliktet seg internasjonalt etter bærekraftsmål nr. 14 med delmål nr. 5: «[i]nnen 2020 bevare minst 10 prosent av kyst- og havområdene, i samsvar med nasjonal rett og folkeretten og på grunnlag av den beste vitenskapelige kunnskapen som er tilgjengelig». Som tidligere nevnt fremgår det av Meld. St. 20 (2019–2020) og Meld. St. 29 (2020–2021) at regjeringen vil vurdere behovet for vern eller beskyttelse av særegne og sjeldne naturverdier i dyphavet, og skal foreta en gjennomgang av om, og eventuelt hvordan dagens lovgivning for vern og bevaring utenfor 12 nautiske mil kan forbedres. Regjeringen har altså gitt uttrykk for at flere områder potensielt skal vernes. Det bør derfor for områder som skal vurderes for vern, utvises ekstra varsomhet. Føre-var-prinsippet må også her få stor vekt. Dersom det skal utvinnes fra områder som har potensiale for vern, må det anvendes forsvarlige metoder.

Områder vil også kunne være vernet gjennom konvensjonen for vern av verdens kultur- og naturarv (Verdensarvkonvensjonen)<sup>282</sup>. Det foreligger potensielle verdensarvverdier knyttet til Jan Mayen og Bouvetøya. I tråd med forpliktelsene under konvensjonen har Norge meldt inn disse områdene som tentative verdensarvområder. Norge er forpliktet gjennom konvensjonen til å gjøre sitt beste for å bevare verdensarven. Dersom de nevnte områdene blir verdensarvområder, vil det neppe kunne drives mineralvirksomhet på en forsvarlig måte i disse områdene.

Til sammenligning kan det vises til ISA sitt regelverk for undersøkelse etter polymetalliske sulfidmineraler i det internasjonale området,<sup>283</sup> hvor det fremgår at heller ikke leting skal

---

<sup>281</sup> Meld. St. 35 (2016–2017) Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet.

<sup>282</sup> Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage (UNESCO), Paris 17 November 1972, entered into force 17 December 1975 [Verdensarvkonvensjonen].

<sup>283</sup> Se [https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1\\_0.pdf](https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1_0.pdf) (kopierte 22. april 2022).

foretas i et vernet område, jf. regulering 2 nr. 3. Samme sted fremgår det at leting ikke skal foretas i et område hvor Rådet har nektet utvinning på grunn av fare for alvorlig skade på det marine miljøet. Også for mineralvirksomhet etter havbunnsmineralloven bør det ikke foretas leting der det er klart at en eventuell utvinning ikke vil kunne foregå forsvarlig, jf. kap. 8.

Utvinning fra aktive sulfidskorsteiner er også en konkret omstendighet som vil kunne høyne terskelen for hva som vil være forsvarlig virksomhet. Det finnes både aktive sulfidskorsteiner og døde sulfidhauger. Det er som tidligere beskrevet ikke all forstyrrelse av naturmangfoldet og miljøet som vil kvalifisere som skade, og heller ikke all skade som er alvorlig nok til at mineralvirksomhet ikke vil være å anse som forsvarlig. Ved aktive sulfidskorsteiner er det et unikt økosystem. Mineralvirksomhet på disse aktive skorsteinene vil klart kunne gjøre skade på naturmangfoldet ved at økosystemet rundt den varme kilden vil kunne gå tapt. Dersom det kan iverksettes tiltak som vil lempe på de negative konsekvensene, kan dette gjøre at virksomheten kan foregå forsvarlig. Men dersom slike tiltak ikke i tilfredsstillende grad kan avhjelpe de negative konsekvensene, som er mulig tap av et unikt økosystem, vil slik virksomhet ikke være forsvarlig etter § 1-7 første ledd.



# 10 Avslutning

Forsvarlighetskravet i § 1-7 er en rettslig standard, der de miljørettslige prinsippene har stor betydning for hva som vil være forsvarlig. Kravet retter seg mot rettighetshaver, men har også en side mot myndighetsutøvelse.

Dersom vesentlige miljøhensyn vil kunne ivaretas ved at det stilles vilkår, vil forvaltningen etter mitt syn også ha en plikt til dette. Det vil imidlertid kunne være slik at det er rettighetshaver som sitter med mest kunnskap både om miljøforholdene og om hvordan virksomheten kan drives for å kunne ivareta miljøhensynene på en forsvarlig måte. Det vil da måtte bli et samvirke mellom forvaltningsmyndighetene og rettighetshaver, på den måten at myndighetene stiller mer overordnede vilkår, mens det innenfor disse fortsatt ligger et handlingsrom der rettighetshaver vil måtte forholde seg til forsvarlighetskravet i § 1-7. Slik jeg ser det, vil dette kunne være den ordinære situasjonen. Dersom miljøhensyn skal ivaretas på en god måte, betinger dette en balansert fordeling – og et nært samvirke – mellom forvaltningens kompetanse og plikt til å stille vilkår, rettighetshavers selvstendige ivaretagelse av forsvarlighetskravet, og forvaltningens tilsyn med forsvarligheten av virksomheten.

Miljøbeskyttelsen vil imidlertid ikke bare være avhengig av et godt samarbeid mellom rettighetshaver og myndighetene, som begge kan ha sterke økonomiske interesser i virksomheten. Det er derfor viktig at offentlige miljøinstanser, forskningsinstitusjoner, og miljøvernorganisasjoner har mulighet til å medvirke og at prosessene er åpne. Det siste er også viktig for at sakene kan bli opplyst i media. I ytterste fall kan miljøorganisasjoner og andre med rettslig interesse gå til søksmål mot myndighetene for å få kjent et vedtak ugyldig, eller mot rettighetshaver, som den ansvarlige etter § 1-7.<sup>284</sup>

Som klimasøksmålet viste, kan det imidlertid være vanskelig å se konsekvensene av konkrete tiltak. For mineralvirksomhet på havbunnen vil det være snakk om virkninger på miljøet som foregår langt fra den enkelte borger. Den direkte påvirkningen på enkeltmennesket vil derfor være uklar. Det kan spørres om det burde ha blitt innført rettigheter til naturen, og om det da hadde blitt enklere å nå frem med et søksmål i retten. Det er flere juridiske forfattere som har behandlet denne idéen.<sup>285</sup> Det er imidlertid ikke en selvfølge at dette ville gitt et sterkere vern

---

<sup>284</sup> Inge Lorange Backer, *Norsk sivilprosess*, 2. utg., Universitetsforlaget 2020, s. 234.

<sup>285</sup> Denne idéen ble sådd av rettsfilosof Christopher D. Stone i artikkelen «Should Trees Have Standing? Toward legal rights for natural objects», *Southern California Law Review*, 1972, s. 450–501. Se også Backer (2002) s. 136–138.

av naturen. Miljøorganisasjoner kan som sagt gå til søksmål, noe naturen ikke selv kan. Den største hindringen for en effektiv gjennomføring av de prosessuelle rettighetene, er nok at slike prosesser for domstolene er dyre.

I en tid der vi står overfor en miljøkrise, vil det være grunn til å være varsom med å sette i gang ny aktivitet som vi har liten oversikt over konsekvensene av. Behovet for mineralressursene er avhengig av hvilket nivå av ressursbruk man ser for seg i fremtiden. Vi har både en klimakrise og en miljøkrise, hvor begge er alvorlige og påvirker hverandre, og der utslipp av klimagasser og reduisering av areal er betydelige årsaker. En begrensning av disse kreftene, vil være essensielt for å redusere disse krisene.

# Litteraturliste

## Norske lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven – Grl.)

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

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

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven – strpl.)

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven – tvangsloven)

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

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven – mrl)

Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven)

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

Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven – terfl.)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven – strl.)

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.)

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.)

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

Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralforekomster (mineralloven)

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

Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)

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

Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel (lov om Norges kontinentalsokkel)

Lov 22. desember 2021 nr. 161 Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer (Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv.)

## **Norske forskrifter og rundskriv**

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet med senere endringer (petroleumsforskriften)

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

Forskrift 29. april 2010 nr. 611 om styring og opplysningsplikt i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (styringsforskriften)

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (planforskriften)

Kommentarer til forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet, fastsatt ved kgl.res. 20. januar 2006

Veileder fra Miljøverndepartementet T-2012-1514 (T-1514)

## **Norske rettsavgjørelser**

Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk-dommen)

Rt. 2014 s. 272

HR-2020-2472-P (klimasøksmålet)

## Norske lovforarbeider og stortingsmeldinger mv.

Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

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

Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)

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

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

Innst. S. nr. 163 (1992–92) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven

Innst. 176 L (2009–2010) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) [Innst. 176 L]

Innst. 150 L (2018–2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Lov om mineralvirksomhet på havbunnen (havbunnsmineralloven) [Innst. 150 L]

Innst. 218 S (2021–2022) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030

Meld. St. 35 (2016–2017) Oppdatering av forvaltningsplanen for Norskehavet [Meld. St. 35 (2016–2017)]

Meld. St. 12 (2017–2018) Helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten

Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak [Meld St. 20 (2019–2020)]

Meld. St. 29 (2020–2021) Heilskapleg nasjonal plan for bevaring av viktige område for marin natur [Meld. St. 29 (2020–2021)]

St. mld. 40 (2020–2021) Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030

Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

## Litteratur

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Gyldendal Akademisk 2012 [Backer (2012)]

Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010 [Backer (2010)]

Backer, Inge Lorange, *Norsk sivilprosess*, 2. utg., Universitetsforlaget 2020, s. 234.

Backer, Inge Lorange, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett* 2021, s. 135–158

Birnie, Patricia, Alan E. Boyle & Catherine Redgwell, *International law and the Environment*, 4. utg., Oxford University Press 2020 [Birnie (2020)]

Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2. utg., Universitetsforlaget 2021

Boyle, Alan, «Marine Pollution under the Law of the Sea Convention», *American Journal of International Law*, Cambridge University Press 1985, s. 347–372 på s. 357

Bugge, Hans Chr., *Forurensningsansvaret*, 1. utg., Tano Aschehoug 1999, s. 65–69

Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019 [Bugge (2019)]

Bugge, Hans Chr. (red.), *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Universitetsforlaget 2021 [Bugge (2021)]

Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen, *Rettskildelære*, 5. utg. Universitetsforlaget 2001, s. 15

Frøberg, Thomas, *Rettslig prinsippargumentasjon*, 1. utg. Gyldendal Juridisk 2014

Graver, Hans Petter, «Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2008, s. 157–158

Helgesen, Jan Erik, *Teorier om «folkerettens stilling i norsk rett»*, Tano Aschehoug 1982 s. 53

Jerkø, Markus, «En taksonomi over rettslige prinsipper», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2012 s. 1–48 [Jerkø (2012)]

Molenaar, Erik Jaap, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution*, Kluwer Law International 1998 [Molenaar (1998)]

Mæhle, Synne Sæther, «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?», *Jussens Venner* 2004, s. 329–342 på s. 329

Nordtveit, Ernst, «International Energy Law in perspective, The relationship between national and international energy law», *Routledge Handbook of Energy Law*, 1. utg. 2020, 42–57 på s. 44

Nordtveit, Ernst, «Reguleringsmodellar for helse, miljø og tryggleik i høgrisikooverksemnd», Universitetet i Bergen 2020 [Nordtveit (2020)]

Ravlo, Line, «Grunnlovens § 110c, presumsjonsprinsippet og motstridslæren», *Jussens Venner* 1997, s. 196

Ruud, Morten, Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2018 [Ruud/Ulfstein (2018)]

Sands, Philippe, Jaqueline Peel, Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of international environmental law*, 3. utg. Cambridge University Press 2012

Skodvin, Knut Einar, «Freedom of Navigation in the Exclusive Economic Zone under the LOS Convention – Balancing coastal and maritime State interests», Universitetet i Bergen 2013 [Skodvin (2013)]

Stone, Christopher D., «Should Trees Have Standing? Toward legal rights for natural objects», *Southern California Law Review*, 1972, s. 450–501

## Elektronisk litteratur

Backer, Inge Lorange, «Miljøskydd och ekonomiskt utnyttjande – principen om hållbar utveckling», *Förhandlingarna vid det 36 nordiska juristmötet*, Helsingfors 15.–17. august 2002. Del 1. 2002 s. 113–141 [Backer (2002)] <http://nordiskjurist.org/wp-content/uploads/2013/10/Referent127.pdf> (sist lest 29. mai 2022)

Barentswatch, «Mineraljakt på havets bunn. Etterspørselen etter mineraler på havbunnen er økende. Spesielt sjeldne metaller som brukes i høyteknologiske produkter», 15. august 2018 <https://www.barentswatch.no/artikler/mineraljakt-pa-havets-bunn/> (sist lest 31. mai 2022)

Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Innsikt Juridika*, Juridika.no 2021 <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (sist lest 3. desember 2021)

Breimo, Gorm, Maria Leitet, Randulf Høyli, Magnus Stoud Myhre og Roger Richardsen, «Havnæringene i nord. Næringsutvikling og verdiskaping frem mot 2040», 1. november 2018 (rapport) [Breimo et al. (2018)] <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjnwLfertr3AhUQvYsKHfrpDvYQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Ffrederi.no%2FDownloadFile%2F%3Ffile%3D252142&usg=AOvVaw1r1W1xMBzNQRKqbF-Ob1GX> (sist lest 15. september 2021)

Carstens, Halfdan, «En (nesten) ukjent verden», 4. februar 2021 <https://geoforskning.no/en-nesten-ukjent-verden/> (sist lest 31. mai 2022)

Christiansen, Bernd, Anneke Denda og Sabine Christiansen, «Potential effects of deep seabed mining on pelagic and benthopelagic biota», *Marine Policy*, [Christiansen et al. (2020)] s. 5 <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.02.014> (sist lest 31. mai 2022)

Deep sea conservation coalition, «ANNUAL INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY MEETING COMMENCES WITH STRONG STATEMENT FROM THE AFRICAN GROUP», 25. Februar 2019 <http://www.savethehighseas.org/2019/02/25/annual-international-seabed-authority-meeting-commences-with-strong-statement-from-the-african-group/> (sist lest 1. juni 2022)



Erik Keiserud, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Norsk Lovkommentar: Straffeprosessloven*, Juridika.no, § 4 nr. 3 andre avsnitt (sist lest 22. april 2022)

Ernst Nordtveit, *Norsk Lovkommentar: Petroleumsloven*, Rettsdata.no, [Ernst Nordtveit] note 96 (sist lest 29. mai 2022)

«Forsvarlig» i Det Norske Akademis Ordbok <https://naob.no/ordbok/forsvarlig> (sist lest 15. november 2021)

Graver Hans Petter, «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet - En nærsynt dom», *Juridika Innsikt*, Juridika.no 2020 <https://juridika.no/innsikt/en-naersynt-dom> (sist lest 3. desember 2021)

Guilhon, Maila, Fancesc Montserrat, og Alexander Turra, «Recognition of ecosystem-based management principles in key documents on the seabed mining regime: implications and further recommendations», *ICES Journal of Marine Science*, 2020, s. 884–899, DOI: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa229> (sist lest 30. mai 2022)

GCE Ocean Technology, «Høringsinnspill – konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel», 9. april 2021 [https://www.regjeringen.no/contentassets/38540fd07b4346b781278199f47febce/gce-ocean-technology.pdf?uid=GCE\\_Ocean\\_Technology](https://www.regjeringen.no/contentassets/38540fd07b4346b781278199f47febce/gce-ocean-technology.pdf?uid=GCE_Ocean_Technology) (sist lest 31. mai 2022)

IEA, «The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions», Report extract Executive summary, se særlig første avsnitt (rapport) <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary> (sist lest 31. mai 2022)

ISA standarder og retningslinjer nettside: <https://isa.org.jm/index.php/mining-code/standards-and-guidelines> (sist lest 30. mai 2022)

Land som har ratifisert Havrettstraktaten: <http://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Miljoe-og-klima/Havrettskonvensjonen> (sist lest 20. april 2022)

Land som har ratifisert Parisavtalen: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen> (sist lest 25. mai 2022)

Løvø, Gudmund, «NYTT KART OVER KRITISKE MINERALER I EUROPA», *NGU*, 7. juni 2019 <https://www.ngu.no/nyheter/nytt-kart-over-kritiske-mineral-i-europa> (sist lest 1. juni 2022)

Medlemmer av The Mining Association of Canada, Towards Sustainable mining (TSM):  
<https://mining.ca/members-partners/our-partners/> (sist lest 1. Juni 2022)

Miljødirektoratet, «Kommentarer til forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel», Trondheim 2021 [Miljødirektoratet (2021)]  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2828123/?uid=299a7d68-795b-4fe3-b1a5-ef3db5f6cb1e> (sist lest 30. mai 2022)

Mining Watch Canada og Oceans North, «Re: Call on Canada to show leadership and support a moratorium on deep seabed mining», 3. februar 2021 [http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2021/02/Final\\_Canadian-Letter-on-Deep-Sea-Bed-Mining-Feb3FINALv4.pdf](http://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2021/02/Final_Canadian-Letter-on-Deep-Sea-Bed-Mining-Feb3FINALv4.pdf) (sist lest 31. Mai 2022)

NHO, «Næringslivets bidrag til FNs bærekraftsmål. Skal vi gripe mulighetene – eller «business as usual»?» 2018 (rapport) [NHO (2018)]  
[https://www.nho.no/contentassets/3a75ceed49e5432b863a328796221bc9/nho-barekraftmal\\_rapport.pdf](https://www.nho.no/contentassets/3a75ceed49e5432b863a328796221bc9/nho-barekraftmal_rapport.pdf) (lest 18. september 2021)

Nygård, Maren Basso, Sigrid Hernes, Maja Albertsen, Jonas Erraia, Sveinung Fjose og Erik Jakobsen, «EKSPORTMELDINGEN 2021. Et årlig dyptykk i Norges eksport», Menon Economics 2018, s. 7 (rapport) <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-58-Eksportmeldingen-2021.pdf> (sist lest 30. mai 2022)

OECD, *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing, Paris 2016, s. 32  
<https://doi.org/10.1787/9789264251724-en> (sist lest 30. mai 2022)

Oljedirektoratet, «Konsekvensutredning», 15. februar 2022  
<https://www.npd.no/fakta/havbunnsmineraler/konsekvensutredning/> (sist lest 31. mai 2022)

Oljedirektoratet, «Manganskorper» 18. november 2021  
<https://www.npd.no/fakta/havbunnsmineraler/manganskorper/> (sist lest 20. desember 2021)

Olje- og energidepartementet, «Høring av forslag til konsekvensutredningsprogram for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel – behandling av de innkomne høringsinnspillene», 2021 [Olje- og energidepartementet (2021)]  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a3dd0ce426a14e25abd8b55154f34f20/vurdering-av-horingsinnspill-forslag-til-konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel-11261.pdf> (sist lest 30. mai 2022)

Olje- og energidepartementet, «Åpningsprosess for undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel. Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven», 12. januar 2021, s. 15 (høringsdokument)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/835e18c4d7214d20a0e09d0c7319cb70/horingsnotat-forslag-til-konsekvensutredningsprogram.pdf> (sist lest 20. august 2021)

Rasen, Bjørn, «Analyse viser innholdsrike havbunnsmineraler», 18. november 2020

<https://www.npd.no/fakta/publikasjoner/norsk-sokkel/norsk-sokkel-nr.-1---2020/analyse-viser-innholdsrike-havbunnsmineraler/> (sist lest 20. desember 2021)

Rystad Energy, «Marine minerals, Norwegian Value Creation Potential», 20. november 2020, s. 23 og 24 (rapport)

<https://www.norskoljeoggass.no/contentassets/f7a40b81236149ea898b87ff2e43a0e3/20201120-marine-minerals---norwegian-value-creation-potential.pdf> (sist lest 30. mai 2022).

Sørum, Lars, «Norges havbunn har «gull» som fornybar-Europa vil skrike etter», *SINTEF*, 6. august 2021 (kronikk) [Sørum (2021)] <https://www.sintef.no/siste-nytt/2021/norges-havbunn-har-gull-som-fornybar-europa-vil-skrike-etter/> (sist lest 19. mai 2022)

ISA nettside: <https://isa.org.jm/node/20314> (lest 22. april 2022)

The Mining Association of Canada, «Towards Sustainable Mining. Biodiversity Conservation Management Protocol», 2020 [https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf](https://mining.ca/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/08/Biodiversity-2020-EN.pdf) (sist lest 20. april 2022)

Thor Falkanger, *Norsk Lovkommentar: Havbunnsmineralloven*, Juridika.no [Thor Falkanger] (sist lest 29. mai 2022)

Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie, *Norsk Lovkommentar: Tvisteloven*, Juridika.no, § 1-2 tredje avsnitt, (sist lest 22. april 2022)

«Uforsvarlig» i Det Norske Akademis Ordbok <https://naob.no/ordbok/uforsvarlig> (sist lest 15. november 2021)

Ulf Hammer, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustnesli og Amund Bjøranger Tørum, *Norsk Lovkommentar: Petroleumsloven*, Juridika.no [Hammer et al.] (sist lest 31. mai 2022)

United Nations Development Programme, the World Economic Forum, the Columbia Center on Sustainable Investments and the Sustainable Development Solutions Network, «Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas», July 2016 (rapport)

[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Mapping\\_Mining\\_SDGs\\_An Atlas\\_Executive\\_Summary\\_FINAL.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Mapping_Mining_SDGs_An Atlas_Executive_Summary_FINAL.pdf) (sist lest 22. april 2022)

WWF, «Brands Back Call for Moratorium on Deep Seabed Mining», 31. mars 2021

[https://wwf.panda.org/wwf\\_news/press\\_releases/?1909966/Brands-Back-Call-for-Moratorium-on-Deep-Seabed-Mining](https://wwf.panda.org/wwf_news/press_releases/?1909966/Brands-Back-Call-for-Moratorium-on-Deep-Seabed-Mining) (sist lest 31. mai 2022)

## **Internasjonale rettskilder**

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Paris 22 September 1992, entered into force 25 March 1998 (UNTC) [OSPAR]

Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, Århus 25 June 1998, entered into force 31 July 2003 [Århus-konvensjonen]

Convention on Biological Diversity, 5 June 1992, entered into force 29 December 1993 (CBD) [biomangfoldkonvensjonen]

Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo 25 February 1991, entered into force 1997 [Espoo-konvensjonen]

Consolidated version of the Treaty on European Union – TEU, 7 June 2016 [Traktaten om Den europeiske union – TEU – Maastricht-traktaten konsolidert 2016]

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU, 7 June 2016 [Traktaten om Den europeiske unions virkemåte – TEUV – Roma-traktaten konsolidert 2016]

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

2011/92/EU [Plandirektivet]

Directive 85/337/EEC, nå konsolidert i Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [prosjektdirektivet]

Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto 2. mai 1992, trådt i kraft 1. januar 1994 [EØS-avtalen]

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

[Parisavtalen]

United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 10 December 1982, entered into force 16. november 1994 (UNCLOS) [Havrettstraktaten]

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 9 May 1992, entered into force 21 March 1994, 1771 UNTS 107 [Klimakonvensjonen]

United Nations General Assembly, Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, : note / by the President

(A/CONF.232/2020/3), 18 November 2019

[https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/revised\\_draft\\_text\\_a.conf\\_232.2020.11\\_advance\\_unedited\\_version.pdf](https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/revised_draft_text_a.conf_232.2020.11_advance_unedited_version.pdf) (sist lest 30. mai 2022)

United Nations General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25–27 September 2015 [FNs bærekraftsmål]

<https://www.un.org/en/sustainable-development-goals> (sist lest 31. Mai 2022)

Protocol on strategic environmental assessment to the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Kiev 21 May 2003, entered into force 11 July 2010 (ECE) [SEA-protokollen]

Protocol to the Antarctic Treaty on environmental protection, Madrid 4 October 1991, entered into force 14 January 1998 [Miljøprotokollen til Antarktistraktaten]

Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending

Regulation (EU) 2019/2088 [(EU) 2020/852]

Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector [(EU) 2019/2088]

Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development, 14 June 1992 [Rio-erklæringen]

Statute of the International Court of Justice, San Francisco 26 June 1945, entered into force 24 October 1945 [ICJ-statuttene]

Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 16 June 1972 [Stockholm-erklæringen]

The International Seabed Authority (ISA), Decision of the Assembly of the International Seabed Authority relating to the regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area (ISBA/16/A/12/Rev.1), Kingston 2010

[https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1\\_0.pdf](https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-16a-12rev1_0.pdf) (sist lest 29. mai 2022)

The International Seabed Authority (ISA), Draft regulations on exploitation of mineral resources in the Area (ISBA/25/C/WP.1), Kingston 2019

[https://isa.org.jm/files/files/documents/isba\\_25\\_c\\_wp1-e\\_0.pdf](https://isa.org.jm/files/files/documents/isba_25_c_wp1-e_0.pdf) (sist lest 29. mai 2022)

Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten), Paris 9. februar 1920, trådte i kraft 14. august 1925

Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage (UNESCO), Paris 17 November 1972, entered into force 17 December 1975 [Verdensarvkonvensjonen]

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, Vår Felles Framtid, («Brundtland-kommisjonens rapport»), Oslo 1987

Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23 May 1969, entered into force 27 January 1980 [Wien-konvensjonen]

## **Internasjonale rettsavgjørelser**

### **EU-domstolen:**

Sak C-671/16 Inter-Environnement Bruxelles ASBL, 7 June 2018

### **WTO:**

Shrimp-Turtle Case (1998)

### **ICJ:**

Gabcikovo-Nagymaros [Donau Case (1997)]

Pulp Mills Case (2006)

Iron Rhine Arbitration Case (Belgium v Netherlands) (2005)

**ITLOS:**

Southern Bluefin Tuna Cases, Provisional measures, ITLOS Report 1999

Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber) 2011 (Activities in the Area, Advisory Opinion, Case No. 17)