

15. mars 2023

**FAGLIG GRUNNLAG FOR  
OVERORDNEDE PRINSIPPER  
FOR AREALBRUK TIL HAVS**

Sigrid Eskeland Schütz og Elise Johansen

Det juridiske fakultet

Universitetet i Bergen

2023

Rapporten er utarbeidet av professor Sigrid Eskeland Schütz, Det juridiske fakultet, UIB og professor Elise Johansen, Wikborg Rein.

Oppdragsgiver: Klima- og miljødepartementet.

Kilder og lenker i rapporten er oppdatert til 15. mars 2023.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>BAKGRUNN FOR RAPPORTEN .....</b>	<b>8</b>
1.1	INNLEDNING .....	8
1.2	NÆRMERE OM BESKRIVELSE AV OPPDRAGET .....	9
1.3	METODE .....	11
1.4	DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER .....	14
1.5	RAPPORTENS STRUKTUR .....	15
<b>2</b>	<b>HOVEDTREKK VED NORSK MARIN AREALBRUKSSTYRING .....</b>	<b>16</b>
2.1	FORVALTNING AV KYSTVANN OG HAV, UTGANGSPUNKT .....	16
2.2	NÆRMERE OM OMRÅDENE KYSTVANN OG HAV .....	20
2.3	HOVEDTREKK VED AREALBRUKSSTYRING AV KYSTVANN .....	23
2.3.1	<i>Utviklingslinjer .....</i>	<i>23</i>
2.3.2	<i>Nærmere om gjeldende lov.....</i>	<i>26</i>
2.3.3	<i>Plankrav vs. byggerett/åpen dør, sektorovergripende og hierarkisk styring .....</i>	<i>28</i>
2.3.4	<i>Verdier og hensyn i arealplanlegging. Areal som knapphetsgode.....</i>	<i>34</i>
2.3.5	<i>Strandsonen i pressområder – et blick mot området for strengest arealstyring i norsk rett.....</i>	<i>42</i>
2.4	HOVEDTREKK VED AREALBRUKSSTYRING AV HAV.....	45
2.4.1	<i>Utviklingstrekk .....</i>	<i>45</i>
2.4.2	<i>Nærmere om forvaltningsplanene .....</i>	<i>49</i>
2.4.3	<i>Åpning av områder og konsesjonsprosesser.....</i>	<i>56</i>
2.4.4	<i>Plankrav vs. åpen dør.....</i>	<i>59</i>
2.4.5	<i>Bruk av sektorovergripende lover og bestemmelser – særlig om vern og arealbaserte bevaringstiltak .....</i>	<i>60</i>
2.4.6	<i>Avslutning .....</i>	<i>64</i>
<b>3</b>	<b>NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSER, HERUNDER EU/EØS-RETT.....</b>	<b>64</b>
3.1	FOLKERETTEN.....	64
3.1.1	<i>De folkerettslige rammene .....</i>	<i>64</i>
3.1.2	<i>Havrettskonvensjonen .....</i>	<i>65</i>
3.1.3	<i>Folkerettslige forpliktelser knyttet til ressursforvaltning .....</i>	<i>68</i>
3.1.4	<i>Folkerettslig regulering av skipsfart.....</i>	<i>70</i>
3.1.5	<i>Folkerettslige miljøforpliktelser .....</i>	<i>71</i>
3.1.6	<i>Det internasjonale klimaregimet .....</i>	<i>74</i>
3.2	EU/EØS.....	77
3.2.1	<i>Innledning .....</i>	<i>77</i>
3.2.2	<i>EØS-avtalen. Geografisk og tematisk virkeområde for avtalen .....</i>	<i>80</i>
3.2.3	<i>Direktivet om marin/maritim arealplanlegging (havplandirektivet) .....</i>	<i>82</i>
3.2.4	<i>Natura 2000 (fugledirektivet, habitatdirektivet) .....</i>	<i>87</i>
3.2.5	<i>Vann(ramme)direktivet og havmiljødirektivet.....</i>	<i>90</i>
3.2.6	<i>Direktivene om konsekvensutredninger (plandirektivet og prosjektdirektivet) .....</i>	<i>103</i>
3.2.7	<i>Kommisjonsforslag om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt ..</i>	<i>112</i>
3.2.8	<i>EUs taksonomiforordning og mulige implikasjoner for arealbruk i sjø.....</i>	<i>115</i>

<b>4</b>	<b>ANALYSE AV NORSKE SEKTORLOVER (SOM PRESENTERT I VEDLEGG I)</b>	<b>118</b>
4.1	INNLEDNING	118
4.2	PRINSIPPER FOR AREALBRUK OG SAMEKSISTENS	118
4.2.1	<i>Reguleringen i sektorlovene</i>	118
4.2.2	<i>Perspektiv på funn i sektorlovene</i>	124
4.3	IDENTIFIKASJON AV PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL	125
4.3.1	<i>Reguleringen i sektorlovene</i>	125
4.3.2	<i>Perspektiv på funn i sektorlovene</i>	129
4.4	SÆRLIG OM SKILLET MELLOM LAND, KYSTVANN OG HAV	132
4.4.1	<i>Reguleringen i sektorlovene</i>	132
4.4.2	<i>Perspektiv på funn i sektorlovene</i>	134
<b>5</b>	<b>ANALYSE AV REGULERINGER I ANDRE LAND (SOM PRESENTERT I VEDLEGG II)</b>	<b>135</b>
5.1	INNLEDNING	135
5.2	ETABLERTE HAVAREALPLANER	137
5.3	FELLES TREKK VED PLANPROSESS OG -STRATEGI	137
5.4	FELLES TREKK VED VEKTING OG PRIORITERING AV INTERESSER	138
5.5	SÆRLIG OM TRANSNASJONAL HAVPLANLEGGING	139
<b>6</b>	<b>VURDERINGER OG ANBEFALINGER</b>	<b>140</b>
6.1	OPPTAKT	140
6.2	GRUNNLEGGENDE KONFLIKTER, ARGUMENT FOR OG MOT HAVPLANLEGGING I NORGE	141
6.3	PRINSIPP FOR TILDELING AV AREAL	145
6.4	PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL	148
6.5	OVERFØRINGSVERDI FRA INTERNASJONAL PRAKSIS	151
	<b>VEDLEGG I: NORSKE SEKTORLOVER FOR AREALBRUK I KYSTVANN OG HAV</b>	<b>152</b>
<b>7</b>	<b>PETROLEUMSLOVEN</b>	<b>152</b>
7.1	BAKGRUNN	152
7.2	HOVEDHENSYN BAK LOVEN	153
7.3	VIRKEOMRÅDE	153
7.4	PRINSIPPER FOR AREALBRUK OG SAMEKSISTENS	154
7.4.1	<i>Interesseavveininger og henynet til andre næringer</i>	154
7.4.2	<i>Erstatning for arealbeslag for andre aktører</i>	155
7.4.3	<i>Annen virksomhets tilgang til samme areal</i>	156
7.5	PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL	158
7.5.1	<i>Åpning av nye områder med KU</i>	158
7.5.2	<i>Tildeling av utvinningstillatelser</i>	159
7.5.3	<i>Avslutning av virksomheten</i>	161
<b>8</b>	<b>HAVVINDKRAFT OG ANNEN FORNYBAR KRAFT</b>	<b>161</b>
8.1	BAKGRUNN	161
8.2	HOVEDHENSYN BAK LOVEN	163

8.3	VIRKEOMRÅDE, SÆRLIG OM GRENSEN MOT ENERGILOVEN/PBL.....	163
8.4	PRINSIPPER FOR AREALBRUK OG SAMEKSISTENS .....	164
8.4.1	<i>Interesseavveininger og hensynet til andre næringer.....</i>	164
8.4.2	<i>Erstatning for arealbeslag for andre aktører.....</i>	166
8.4.3	<i>Annen virksomhets tilgang til samme areal .....</i>	166
8.5	PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL .....	168
8.5.1	<i>Åpning av nye områder med KU, tildeling av areal .....</i>	168
8.5.2	<i>Tildeling av utvinningstillatelser .....</i>	169
8.5.3	<i>Avslutning av virksomheten.....</i>	170
<b>9</b>	<b>HAVBUNNSMINERAL .....</b>	<b>171</b>
9.1	BAKGRUNN.....	171
9.2	HOVEDHENSYN BAK LOVEN .....	173
9.3	VIRKEOMRÅDE, SÆRLIG OM GRENSEN MOT MINERALUTVINNING ETTER MINERALLOVEN .....	173
9.4	PRINSIPPER FOR AREALBRUK OG SAMEKSISTENS .....	174
9.4.1	<i>Interesseavveininger og hensynet til andre næringer.....</i>	174
9.4.2	<i>Erstatning for arealbeslag til andre aktører .....</i>	175
9.4.3	<i>Tredjeparters adgang til samme område, fravikelse .....</i>	175
9.4.4	<i>Utsatt virksomhet av hensyn til annen virksomhet, tilbakekall av tillatelse .....</i>	175
9.4.5	<i>Samordnet utvinning av mineralforekomster .....</i>	176
9.4.6	<i>Sikkerhetssone og arealbruk .....</i>	176
9.5	PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL .....	177
9.5.1	<i>Åpningsprosess med KU.....</i>	177
9.5.2	<i>Unntak fra åpningsprosess; åpen dør .....</i>	177
9.5.3	<i>Ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse .....</i>	178
9.5.4	<i>EØS-avtalen til 12 nautiske mil; grensen for likebehandling av EØS-borgere.....</i>	178
9.5.5	<i>Eksklusiv utvinningstillatelse med KU .....</i>	179
9.5.6	<i>Avslutningsplan med KU .....</i>	180
<b>10</b>	<b>KARBONLAGRING .....</b>	<b>180</b>
10.1	BAKGRUNN .....	180
10.2	HOVEDHENSYN BAK LOVEN.....	183
10.3	VIRKEOMRÅDE.....	183
10.4	PRINSIPP OG PROSEDYRER FOR TILDELING OG BRUK AV AREAL.....	183
10.5	NÆRMERE OM KONSEJONER OG TILLATELSER.....	184
10.6	FORHOLDET TIL TREDJEPARTER OG ANDRE NÆRINGER .....	186
<b>11</b>	<b>AKVAKULTUR.....</b>	<b>186</b>
11.1	BAKGRUNN .....	186
11.2	GEOGRAFISK VIRKEOMRÅDE .....	188
11.3	PRINSIPP FOR AREALBRUK OG SAMEKSISTENS .....	189
11.4	PROSEDYRE FOR TILDELING AV AREAL I PRODUKSJONSOMRÅDENE .....	191
11.5	PROSEDYRER FOR TILDELING AV AREAL PÅ HAVET/UTENFOR PRODUKSJONSOMRÅDEFORSKRIFTEN.....	193
11.6	SAMORDNING AV AKTIVITET .....	194

<b>12</b>	<b>FISKE OG ANDRE VILTLEVENDE HAVRESSURSER .....</b>	<b>196</b>
12.1	BAKGRUNN .....	196
12.2	HOVEDHENSYN BAK LOVEN .....	197
12.3	VIRKEOMRÅDE, SÆRLIG OM GRENSEN KYSTVANN-HAV .....	199
12.4	PRINSIPP FOR BRUK AV AREAL .....	199
12.4.1	<i>Havressursloven</i> .....	199
12.4.2	<i>Forholdet til plan- og bygningsloven</i> .....	201
<b>13</b>	<b>SKIPSFART .....</b>	<b>203</b>
13.1	BAKGRUNN .....	203
13.2	HOVEDHENSYN .....	203
13.3	OVERSIKT OVER REGELVERK OG ANSVARSMYNDIGHETER.....	204
13.3.1	<i>Nasjonalt</i> .....	204
13.3.2	<i>Internasjonalt</i> .....	205
13.4	GEOGRAFISK VIRKEOMRÅDE, SÆRLIG OM GRENSEN KYSTVANN-HAV .....	205
13.4.1	<i>Havne- og farvannsloven</i> .....	205
13.4.2	<i>Havrettskonvensjonen</i> .....	206
13.5	PRINSIPP FOR BRUK AV AREAL .....	207
13.5.1	<i>Reguleringen etter norsk rett</i> .....	207
13.5.2	<i>Reguleringen i havrettskonvensjonen</i> .....	209
13.5.3	<i>Samordning med andre næringsaktiviteter</i> .....	210
<b>14</b>	<b>FORSVAR .....</b>	<b>212</b>
14.1	BAKGRUNN .....	212
14.2	HOVEDHENSYN OG VIRKEOMRÅDE .....	213
14.3	PRINSIPP FOR BRUK AV AREAL .....	214
14.3.1	<i>Tilgang til areal</i> .....	214
14.3.2	<i>Forslag til forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø</i> .....	215
14.3.3	<i>Tredjeparters adgang til samme område, arealkonflikter</i> .....	217
14.3.4	<i>Sikkerhetssoner og arealbruk</i> .....	218
<b>15</b>	<b>VERN .....</b>	<b>218</b>
15.1	BAKGRUNN .....	218
15.2	INTERNASJONALE FORPLIKTELSE .....	219
15.3	NATURMANGFOLDLOVEN .....	221
15.3.1	<i>Geografisk rekkevidde</i> .....	221
15.3.2	<i>Materielle prinsipper for områdevernet</i> .....	221
15.3.3	<i>Prosess for å verne marine områder</i> .....	222
15.4	VERN ETTER ANDRE REGELSETT – PROSEDYRE OG PRINSIPPER FOR OMRÅDEVERN .....	224
15.4.1	<i>Havressursloven</i> .....	224
15.4.2	<i>Andre lover</i> .....	224
15.5	SAMORDNING MED ANDRE AKTIVITETER.....	225

<b>VEDLEGG II: AREALPLANLEGGING I ANDRE LAND .....</b>	<b>227</b>
<b>16 DANMARK .....</b>	<b>227</b>
16.1 OVERSIKT OVER DANMARKS HAVAREALPLANAR .....	227
16.2 RETTSLIG GRUNNLAG FOR MSP .....	233
16.3 ANSVARLIG MYNDIGHET .....	234
16.4 VIRKEOMRÅDE OG MÅL .....	234
16.5 RETTSVIRKNING AV PLAN .....	236
16.6 PROSESS.....	237
16.7 SÆRLIG OM HAVVINDPARKER OG ENERGIØYER.....	239
16.7.1 <i>Auksjon</i> .....	239
16.7.2 <i>Åpen dør</i> .....	241
16.7.3 <i>Klima- og miljøkrav, som natur-inkluderende design, i havvind-anbud</i> .....	242
<b>17 SVERIGE .....</b>	<b>243</b>
17.1 OVERSIKT OVER SVERIGES HAVAREALPLANER .....	243
17.2 RETTSLIG GRUNNLAG OG ANSVARLIG MYNDIGHET .....	246
17.3 VIRKEOMRÅDE OG MÅL .....	247
17.4 RETTSVIRKNING AV PLAN .....	250
17.5 SAMEKSISTENS.....	251
17.6 PROSESS.....	252
17.7 VEKTING OG PRIORITERING AV INTERESSER .....	254
<b>18 ENGLAND.....</b>	<b>255</b>
18.1 RETTSLIG GRUNNLAG .....	255
18.2 ANSVARLIG MYNDIGHET .....	255
18.3 VIRKEOMRÅDE OG MÅL .....	256
18.4 PROSESS.....	257
18.5 UTVIKLING AV OG FORHOLDET MELLOM AREALPLANER.....	258
18.6 AREALPLANER – KONKRETE EKSEMPLER .....	260
18.6.1 <i>Innledning</i> .....	260
18.6.2 <i>Nord-Øst</i> .....	261
18.6.3 <i>Øst</i> .....	261
<b>19 TYSKLAND.....</b>	<b>264</b>
19.1 OVERSIKT OVER TYSKLANDS HAVAREALPLANER.....	264
19.2 RETTSLIG GRUNNLAG FOR MSP OG ANSVARLIGE MYNDIGHETER .....	265
19.3 PROSESS OG STRATEGI.....	266
19.4 HAVPLANEN FOR NORDSJØEN.....	267
<b>20 CANADA .....</b>	<b>271</b>
20.1 INNLEDNING.....	271
20.2 FORDELER OG ULEMPER MED HAVFORVALTNINGSPROGRAMMET.....	273

<b>21</b>	<b>SÆRLIG OM TRANSNASJONAL MARIN AREALPLANLEGGING I EU.....</b>	<b>274</b>
21.1	INNLEDNING.....	274
21.2	BALTSPACE .....	274
21.3	NORTH SEE .....	277



# 1 BAKGRUNN FOR RAPPORTEN

## 1.1 Innledning

Økt press på sjøareal setter stadig strengere krav til styring og forvaltning for å sikre helhetlig utvikling av eksisterende og nye havnæringer og størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. I denne rapporten om «Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs» ser vi nærmere på hvordan arealbruk i Norges marine områder styres, og hvordan vi kan sikre og utvikle en god styring fremover.

Etablering av ny aktivitet i sjø krever i mange tilfeller areal avsatt til formålet, som areal for havvindpark, med havvindturbiner, fundament, forankring og ledningsnett. Avsetning av areal til et formål er kjernen i hva vi normalt assosierer med «arealbruk». Videre vil avsetning av areal for ikke-bruk, eller vern, omfattes. Hvilke prinsipper, personelt, materielt og prosessuelt, som styrer en slik avsetning av areal, er tema for rapporten.

Avsetning av areal til et formål vil kunne ha vesentlige virkninger på miljø og samfunn, og avsetning til vern vil tjene viktige mål for naturmiljø og biodiversitet. Styring av arealbruk står dermed i klar sammenheng med nær sagt alle samfunns mål for bærekraftig utvikling. Et vanskelig spørsmål er dermed hvordan man rammer inn arealbruksspørsmål, vurdert opp mot andre sider av aktiviteten eller vernet. For eksempel vil fysiske installasjoner som tar opp plass også kunne medføre driftsutslipp som forurensere, kreve utgraving av masser, deponering av restmasser m.v. Plassering av kompetanse til å avgjøre «arealbruk» i sjø, som til en kommune, reiser dermed spørsmål om grensen for kompetanse, og hvilke elementer i aktiviteten som avgjøres i arealplan. Under «arealbruk» kan lovgiver om ønskelig plassere alle sider av styring av næringsutvikling og miljø. Tradisjonelt er arealbruk og forvaltning likevel kun én komponent i et kompleks av regler som samlet utgjør samfunnsstyringen. Arealforvaltningen, i snever eller vid betydning, er i alle tilfeller regnet som sentral for også utviklingen av, og påvirkning på, miljø, klima og natur.

Arealbruk på land og i kystnære sjøområder følger i dag plan- og bygningslovens<sup>1</sup> (pbl.) regler, som gjelder til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. I tillegg til plan- og bygningsloven får andre lover betydning for arealbruken, deriblant havne- og farvannsloven,<sup>2</sup> havressursloven<sup>3</sup> og akvakulturloven.<sup>4</sup> Arealbruk i sektorforvaltningen (etter sektorlover) blir i dag nesten uten unntak styrt av kommunale arealplaner.

Over tid har plan- og bygningslovens system for å sikre samordning mellom alle berørte interesser knyttet til arealbruk også blitt tatt i bruk i kystnære sjøområder. Det er likevel diskusjoner om hva som omfattes av kommunal arealbruksstyring i sjø, altså hvilke element av styring som ligger til

---

<sup>1</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>2</sup> Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann.

<sup>3</sup> Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar.

<sup>4</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

kommunene i forhold til sektormyndighetene, som regulering av etablering av fysiske konstruksjoner i sjø, regulering av rammer for næringsutøving mv., der diskusjonen går særlig i relasjon til akvakultur.<sup>5</sup>

Utenfor plan- og bygningslovens geografiske virkeområde er staten forvaltnings- og planmyndighet. Vi har ingen plan og bygningslov for havet, og tradisjonelt styres arealbruken av sektorene etter sektorlover. På hav er det ingen private grunneiere, og ingen direkte berørte «naboer» i form av grunneiere. Havområdene og deres ressurser tilhører det offentlige og krever offentlig forvaltning og nasjonal styring. Et statlig organ som forvalter en næring styrer i dag eventuelle sektorprosesser, som formell «åpning» av område for aktivitet for å sette av nødvendig areal til havvind eller akvakultur offshore.

Bakgrunnen for denne rapporten er det varslede arbeidet med å videreutvikle arealpolitikken for havområdene. I regjeringens Veikart for et grønt industriløft, lagt frem av regjeringen våren 2022, fremgår det bl.a. at «regjeringen vil utvikle et sett med overordnede prinsipper for arealbruk til havs». Rapporten vi gi et faglig grunnlag for arbeidet, bl.a. ved å identifisere hvilke prinsipper for arealbruksstyring vi har i kystzone og på hav. Bakgrunnen for rapporten er nærmere beskrevet i avsnitt 1.2.

Rapporten er utarbeidet under ledelse av Prof. Sigrid Eskeland Schütz, Det juridiske fakultet, UIB i samarbeid med Prof. Elise Johansen, Wikborg og Rein, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD). Oppdragsbeskrivelsen er nærmere omtalt i avsnitt 1.2. Rapporten bygger videre på et notat av Elise Johansen og Lina Marie L. Malone, «Behov for rettslig planleggingsverktøy for marine arealer», 5. februar 2021. Vi har fått bidrag i arbeidet av vit.ass Anna Margareta Nes, som har skrevet utkast til kap. 11 om akvakultur og kap. 15 om vern, og Vårin Stubhaug, som har skrevet utkast til kap. 9 om havbunnsmineral, kap. 12 om fiske og andre villlevende havressurser, 13 om skipsfart og 14 om forsvar. I tillegg har stipendiat Eirik Finserås skrevet utkast til kap 18 og bistått med enkelte avsnitt til kap 8 og 16. Alle tre har gitt generell bistand i arbeidet. Vitenskapelig assistent Susan Bahia Jensen har skrevet avsnitt 3.2.8 om EUs taksonomiforordning og mulige implikasjoner for arealbruk i sjø. Videre har Prof. Ingunn Elise Myklebust og Post dok. Siv Elen Årskog Vedvik begge kommet med nyttige kommentarer og innspill.

Vi vil med dette takke særlig Finserås, Nes, Stubhaug og Jensen for bidrag til arbeidet med rapporten, og alle øvrige som har kommet med innspill. Johansen og Schütz står begge inne for hele rapportens innhold, og står alene ansvarlig for resultatet.

## 1.2 Nærmere om beskrivelse av oppdraget

Av oppdragsbeskrivelsen fremgår det at:

---

<sup>5</sup> Ingunn E. Myklebust, «Rettslege rammer for oppgåvefordeling mellom planstyresmakter og akvakulturstyresmakter», i *Integrert kystzoneforvaltning*, Katrine Borch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), Universitetsforlaget 2021, s. 313-339.

«*Bakgrunn.* Havnæringene, slik som havvind, karbonlagring under havbunnen (CCS), grønn skipsfart, bærekraftig sjømatproduksjon, dyrking av tang og tare og naturbaserte løsninger for binding av karbon, vil spille en avgjørende rolle på vei mot både 2030- og 2050-målene for utslippskutt. En viktig forutsetning er imidlertid at det sikres en forutsigbar tilgang på arealer, spesielt til de nye havnæringene. Det forventes økte muligheter for bruk av havarealene i fremtiden og konkurrerende bruksområder.

En rekke prosesser hvor arealbehov til havs er en fellesnevner er i gang. Dette omfatter etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs, åpning av nye områder for havvind, områder for lagring av CO<sub>2</sub> under havbunnen, strategisk konsekvensutredning for mineralutvinning på havbunnen, etablering av militære skyte- og øvingsfelt i sjø og identifisering av arealer for nye marine næringer som tare dyrking. Arealtilgang for de nye næringene må samtidig ta hensyn til bevaring av viktige områder for marin natur, naturbaserte løsninger for karbonbinding og blå skog, og allerede eksisterende infrastruktur og næringer som petroleumsvirksomhet, fiskerier og skipstrafikk.

I havområdene fra én nautisk mil utenfor grunnlinjen er det statlige myndigheter som planlegger og avklarer arealbruken gjennom sektorregelverk for de ulike næringene og de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene. Arbeidet med å identifisere arealer for de respektive aktivitetene og avklaringer mot andre aktiviteter og miljøhensyn foregår nå i stor grad i ulike arbeidsgrupper på direktoratsnivå med utgangspunkt i det behovet den enkelte aktivitet har for areal. For petroleumsvirksomheten fastsettes det områdespesifikke rammer i de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene.

Forvaltningsplanene for havområdene har som formål å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av havområdenes ressurser og økosystemtjenester og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Forvaltningsplanene er derfor et verktøy for både å tilrettelegge for verdiskaping og matsikkerhet, og for å opprettholde miljøverdiene i havområdene. I arbeidet med forvaltningsplanene har det gjennom mange år vært en departementsgruppe som sørger for samordning og utvikling av havforvaltningen og utarbeider meldingene til Stortinget om forvaltningsplanene. Som støtte for arbeidet med forvaltningsplanene er det utviklet et eget arealverktøy. Arbeidet med forvaltningsplanene koordineres av en interdepartemental styringsgruppe, ledet av KLD.

Det er besluttet at det skal legges frem en melding om helhetlige forvaltningsplaner for havområdene hvert fjerde år. Arbeidet med det faglige grunnlaget for neste melding i 2024 er godt i gang. Denne meldingen vil være Norges *Plan for bærekraftige hav* og dermed gjennomføre Havpanelets hovedforpliktelse nasjonalt.

Det skal også legges frem *næringsplaner for norske havområder* i form av en samlet strategi. Det tas sikte på at strategien legges frem i løpet av første halvdel av 2023, og resultatet av arbeidet vil omtales i forvaltningsplanmeldingen i 2024. Målet med næringsplanene skal være å legge til rette for en helhetlig utvikling av eksisterende og nye havnæringer og å støtte opp om sysselsetting og målet om størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

I regjeringens Veikart for et grønt industriløft, lagt frem av regjeringen våren 2022 fremgår det at: «Regjeringen vil utvikle et sett med overordnede prinsipper for arealbruk til havs. Dette er ment å skape forutsigbarhet og grunnlag for sameksistens på tvers av havnæringene, samtidig som man ivaretar marine økosystemer og Forsvarets behov. Disse prinsippene vil bli presentert i neste Stortingsmelding om de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene.»

Som et faglig grunnlag for arbeidet med overordnede prinsipper for arealbruk til havs ønsker Klima- og miljødepartementet ekstern faglig bistand som i utgangspunktet omfatter:

-En gjennomgang av relevant sektorlovverk for næringsaktivitet i havområdene, og de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene, for å identifisere evt. eksisterende prinsipper for tildeling av arealer, og vurdere om disse prinsippene bidrar til å løse fremtidige utfordringer om sameksistens til havs.

-Gjennomgå relevant sektorlovverk for næringsaktiviteter i havområdene, og de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene for å identifisere likheter og ulikheter knyttet til prosedyrer for tildeling av arealer i havområdene, og vurdere hvordan disse prosedyrene bidrar til å sikre medvirkning og forutsigbarhet etc.

-Sammenligne systemene for arealforvaltning i hhv havområdene (områdene fra en nautisk mil utenfor grunnlinjen) og kystområdene (områdene ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen). Forskjeller, likheter og evt. nytte av mer enhetlig praksis.

-Gi eksempler fra systemer for arealforvaltning til havs i andre relevante land, og beskrive og sammenligne med norsk havforvaltning. Forskjeller, likheter og evt. nytte og behov med mer enhetlig praksis på tvers av havområdene/overføringsverdi til norsk forvaltning.»

Oppdragsbeskrivelsen gir opphav til en rekke problemstillinger og analyser, og vi går nå nærmere inn på metode for arbeidet, 1.3, noen sentrale definisjoner og avgrensinger, 1.4, og struktur for opplegget videre, 1.5.

### **1.3 Metode**

Oppdraget spenner vidt, både for hvilke spørsmål som skal besvares, og med det hvilke system, reguleringer og sammenhenger, eller mangel på sammenhenger, man bør belyse. Oppdraget rører både ved tradisjonelle spørsmål knyttet til gjeldende rett, men også til lovsystem og rettspolitiske spørsmål. Utvalg av materiale og selve strukturen i arbeidet er metodiske valg som legger føringer på analysene, også innenfor området for gjeldende rett. Rammer man inn arbeidet innledningsvis med internasjonal rett kan det f.eks. prege fremstillingen ved at man i større grad oppfatter eller understreker kilder, verdier og argument i nasjonal norsk rett som uttrykk for internasjonale strømninger, politikk og regler.

Vi har valgt å dele fremstillingen av norsk rett i to. Det har vært et mål å søke å fremheve sammenhenger og likhetstrekk, eller mangel på slike, i reguleringen. Dette har ført til valget om å utforme et eget kapittel innledningsvis, der vi ser på hovedtrekk ved marin arealbruksstyring av henholdsvis kystvann og hav, kap. 2. Det er videre gjort en gjennomgang av norske sektorlover

for arealbruk i sjø. For å lette fremstillingen, er gjennomgangen lagt til et eget vedlegg, vedlegg I. En tversgående analyse av disse sektorlovene følger av hoveddelen av rapporten, i kap. 4.

Et krav etter oppdraget er å vurdere internasjonale og EU/EØS-rettslige krav til hvordan nasjonal norsk rett kan utformes. Denne analysen følger av kap. 3. I vurderingen av internasjonal rett legges relevant metode til grunn, som at internasjonale konvensjoner må tolkes etter de internasjonale normer som gjelder for vedkommende konvensjon. For EU/EØS-retten er metodespørsmålene komplekse, og her er grundige metode-fremstillinger i litteraturen.<sup>6</sup> Vi bygger på anerkjent EØS-rettslig metode, og søker å konkretisere der det kan være tvil om fremgangsmåten. Ettersom vårt arbeid ikke tar sikte på å avklare gjeldende rett i detalj eller ta stilling til konkrete rettsvister, kommer konkrete EØS-metodiske utfordringer i mindre grad på spissen.

En utfordring er at arbeidet med rapporten ligger i grenseland mellom hva som er gjeldende system og regulering, og hva som kan være gode modeller for fremtidig utvikling av reguleringen. For spørsmål om system- og regeldesign er rettsvitenskapen kommet kort, sammenlignet med tolking av gjeldende rett. Verken lov eller domstolpraksis gir veiledning for spørsmål om metode for regeldesign. Jørn Jacobsen skiver omfattende om denne utfordringen for rettsforskningen.<sup>7</sup> Det er ikke til å komme bort fra at med de tidsrammer som er gitt, vil en del av arbeidet hvile på forskingsprofilene til forfatterne av denne rapporten, dvs. våre referanserammer og perspektiver fra tidligere arbeid, og dette vil kunne prege særlig rettspolitiske drøftelser. Vi søker å motvirke mulige metodiske svakheter ved å vise når vi forlater gjeldende rett og går inn i mer rettspolitiske analyser, og har skilt ut vurderinger og anbefalinger av rettspolitisk karakter til et eget kapittel, kap. 6. Disse vurderingene bygger i større grad på forfatternes skjønn, sammenlignet med fremstilling og analyse av gjeldende rett.

Analysene av norske sektorlover i kap. 4 er en sammenligning på tvers av norske sektorlover i kystvann og hav, og bygger på vedlegg I. Analysen bygger på en inndeling i materielle, personelle og prosessuelle kompetansespørsmål. Vi bruker her komparativ funksjonell metode, der vi identifiserer og sammenligner regler som tjener samme funksjon på tvers av regelverk. Iblant kan dette by på usikkerhet, der det er tvil om hvilken funksjon en regel har, for eksempel om den er ment å avklare arealbruksstyring med bindende virkning for private aktører fremover. Slik tvil vil så langt som mulig omtales. Det er sterke likhetstrekk mellom plan- og bygningslovens prosessuelle regler og tilsvarende prosessregler i sektorlover i sjø. Det er et mål å identifisere mulige fellestrekk for å underbygge likheter i systemene, som i dag nok er noe skjult pga. ulike formuleringer. Målet er å identifisere sammenhenger og forskjeller. Dette bærer med seg en risiko for å underkommunisere sektorspesifikke trekk og forhold. Regulatoriske valg og løsninger i ulike sektorer kan ha historiske forklaringer eller måtte forstås i lys av spesielle samfunnsforhold, og det har i liten grad vært rom får å se på slike kontekstuelle forklaringer. For målet med komparasjonen er det trolig ikke en svakhet, men bør studeres nærmere ved eventuelle fremtidige endringer i sektorlover.

---

<sup>6</sup> Finn Arnesen, Simen Hammersvik, Erling Hjelmeng, Olav Kolstad og Ole-Andreas Rognstad, *Oversikt over EØS-retten*, Universitetsforlaget 2022, og Halvard Haukeland Fredriksen og Gjermund Mathisen, *EØS-rett*, 4 utg., Fagbokforlaget 2022.

<sup>7</sup> Jørn Jacobsen, *Legal Reform Research*, Karnov 2022.

Etter oppdraget er det spørsmål om å vurdere behovet for en mer enhetlig praksis på tvers av havområdene, og vurdere verdien av å overføre regulatoriske valg andre land har gjort, til norsk rett. En gjennomgang av reguleringen i ulike land er, for å lette fremstillingen, plassert i vedlegg II. Analysen av utenlandsk rett følger av kap. 5. Sammenligningen på tvers av land bygger på komparativ funksjonell metode. Igjen er det brukt en forenkling her, ved at det har vært begrenset mulighet for å gå inn på nasjonale kontekstuelle forklaringer og forståelsesrammer.

Utvalget av hvilke land som er naturlig å se på i Vedlegg II er et vanskelig metodisk valg, og bygger dels på praktiske forhold som begrenset tid, og muligheten for tilgang til materiale om ulik nasjonal rett. Som følge av felles marin grense er det interessant å se på Storbritannia, og vi har valgt særlig å se på England. England er utenfor EU etter Brexit, og dermed også interessant av denne grunn. Det har ikke vært rom for å gå nærmere inn på reguleringen i Russland, og her er heller ikke planene for arealbruksutnyttning kommet på langt nær like langt som våre sørlige marine naboer. Andre jurisdiksjoner som forvalter store havområder og som er nærliggende å se til, er Canada.

Fremstillingen av det EU-rettslige direktivet om maritim arealplanlegging,<sup>8</sup> havplandirektivet, gir i seg selv et bilde av rammene for nasjonal marin arealplanregulering i alle EU-medlemsstater, se kap. 3 avsnitt 3.2.3. Vi ser på implementeringen av direktivet i nordsjø-land som vi deler maritim grense med, dvs. Danmark og Sverige. Tyskland er også tatt med, som illustrasjon på hvordan marin planlegging skjer i land der marine areal nærmest er, eller er planlagt, «fullt utbygd». For å få plass til ny aktivitet, som havvind, må det nærmest «ryddes» i pågående aktivitet, som for transportkorridorer for skip i den tyske planen. Prinsippet om arealeffektiv eller arealintensiv utvikling av areal for økonomisk aktivitet står sentralt i tysk rett; «Economic uses should be sustainable and as space-sparing as possible».<sup>9</sup>

Arealplanlegging er i stor grad politikk innenfor visse lovfastsatte rammer. Hvordan planlegging skjer i praksis vil dermed ha stor betydning for i hvilken grad lovfastsatte mål realiseres. Vi har ikke hatt anledning til å studere norsk forvaltningspraksis eller praksis i andre land, utover å se på hvordan arealbruksprosesser og arealbruksvalg er omtalt i formelle regler og plandokument. Hvorvidt omtalen av en konkret planprosess er treffende for det som har skjedd i praksis, er det dermed ikke tatt høyde for. Plandokument vil typisk uttrykke at prosessen har vært åpen og med medvirkning fra alle berørte parter, både private og offentlige, og både lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Hvordan prosessen i praksis har blitt designet vil ha stor betydning for i hvilken grad det har vært mulig å reelt medvirke, og på hvilket tidspunkt.

Rapporten er formet på bakgrunn av oppdraget og hensyn til god sameksistens, raskere prosesser for arealtildeling og redusert potensiale for arealkonflikter. Disse hensynene bygger igjen på politiske målsetninger for de enkelte næringene og for havforvaltningen samlet. Det følger av forvaltningsplanene for de norske havområdene at formålet er å «legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av havområdenes ressurser og økosystemtjenester og samtidig

---

<sup>8</sup> Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning (havplandirektivet).

<sup>9</sup> Uoff. engelsk oversettelse av den tyske havplanen, pkt. 2.2.1 (1). Se nærmere vedlegg II, Tyskland.

oppretholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold».<sup>10</sup> Disse politiske målsetningene legger viktige føringer for valg av regulatoriske tilnærminger. Det faller utenfor rammen for dette oppdraget å gjennomføre en analyse av i hvilken grad det rettslige rammeverket slik det er i dag, støtter opp under de ulike politiske målsetningene.

#### 1.4 Definisjoner og avgrensninger

Oppdraget legger grunnlag for noen av de avgrensninger rapporten bygger på. Spørsmålet om å sammenligne systemene for arealforvaltning i hhv kystområdene (områdene ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen), og havområdene (områdene fra en nautisk mil utenfor grunnlinjen), tilsier at det utover i hav settes en grense ved norsk økonomisk sone og norsk sokkel. Disse områdene er mest aktuelle for utnytting og her er det størst behov for avklaring av arealbruksprinsipper. Kystområdene er med inn til strandkanten.<sup>11</sup>

Som en forenkling bruker vi «kystvann» om areal ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, «hav» om områder utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene og ut til utstrekningen av økonomisk sone om ikke annet følger av sammenhengen. «Sokkelen» omfatter kontinentalsokkelen, slik den er definert i Lov om Norges kontinentalsokkel.<sup>12</sup>

Det avgrenses i utgangspunktet mot aktiviteter på det åpne hav og i «området», altså i områder utenfor norsk jurisdiksjon. Forvaltningen av «havområder» som definert over, må likevel ta hensyn til sammenhengen mellom ulike hav, mellom ulike nivåer (biologisk sammenheng, sammenheng mellom havbunn, havsøyle, og havflate), mellom hav og atmosfære (hav og klimaendringer) og antroposentrisk sammenheng (havet som binder sammen mennesker).<sup>13</sup> Tverrnasjonale planleggingsverktøy og planlegging, koordinering med andre staters marine arealplaner eller annen form for samordning med andre stater er derfor omfattet av rapporten. Slik samordning kan omtales som transnasjonal marin/maritim arealplanlegging, og er særlig et formål bak havplandirektivet, men også bak internasjonale regler om konsekvensutredninger i grensekryssende saker. Transnasjonal planlegging kan for eksempel gjelde utviklingen av et fremtidig nettverk basert på havvind for å sikre jevn og sikker energiproduksjon. Mange initiativ og planer kunne her blitt løftet frem, alt etter hva man definerer under paraplyen transnasjonal maritim planlegging. Vi har likevel måtte nøye oss med noen utvalgte eksempler.

---

<sup>10</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak, Klima- og miljødepartementet.

<sup>11</sup> Kystområdene er ikke behandlet i rapporten fra Johansen og Malone som denne utredningen bygger på, se avsnitt 1.1.

<sup>12</sup> Lov 18. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel.

<sup>13</sup> Se nærmere pkt 3.1.5.4 nedenfor om Avtale om beskyttelse og bærekraftig bruk av naturmangfold, der havområders «connectivity» blir fremhevet. Vi gjør oppmerksom på at rapporten her omtaler det som pågående avtaleforhandlinger. Like før ferdigstillelse av rapporten, 3. mars 2023 nådde man enighet, [‘The Ship Has Reached the Shore’, President Announces, as Intergovernmental Conference Concludes Historic New Maritime Biodiversity Treaty | UN Press](#)

Det har ikke vært rom for å gå inn på særlige spørsmål knyttet til Svalbard og Jan Mayen, som gjerne vil være underkastet særregler.<sup>14</sup>

## 1.5 Rapportens struktur

Rapporten består av seks kapitler.

Kap. 1 gir en bakgrunn for rapporten, herunder oppdrag og metode.

Kap. 2 gir en oversikt over hovedtrekkene i norsk marin arealbruksstyring, både for kystvann og hav. Som det kommer frem, vil rettslig bindende arealbruksstyring i kystvann særlig skje ved sektorovergripende planlegging etter plan- og bygningsloven. Sektorlover kan dermed sies å ha mindre betydning som hjemmel for arealbruksstyring i kystvann sammenlignet med hav. På hav er det ingen planlov, og rettslig bindende styring av arealbruken skjer gjennom sektorlover.

Kap. 3 presenterer internasjonale og EØS-rettslige forpliktelser Norge har bundet seg til, og som setter rettslige rammer for hvordan vi i Norge kan utforme arealbruksstyringen. Her må man merke seg at sentrale EU-regelverk av relevans for marin arealplanlegging og naturvern ikke er en del av EØS-avtalen. Av hensyn til rapportens etterfølgende analyser av maritim arealplanlegging i EU-land, er det nødvendig å gi en fremstilling av EU-retten som regulerer marin arealplanlegging. Dette gjelder havplandirektivet, og også tilgrensende EU-regler som står i nær sammenheng med arealplanlegging, som naturvern. For å forenkle fremstillingen er også EU-rett fremstilt i dette kapitlet. Det er påpekt klart hvilke deler av EU-retten som er implementert i EØS, og som dermed gjelder for Norge.

Kap. 4 er en analyse av norske sektorlover for å identifisere eventuelle arealbruksprinsipper og prosedyrer for tildeling av areal i sjø. Gjennomgangen av sektorlovene er omfattende og relativt detaljert. For å lette analysen av prinsippene for arealbruksstyring, er gjennomgangen av sektorlover som nevnt lagt til et eget vedlegg til rapporten, vedlegg I.

Kap. 5 svarer på oppdragets spørsmål om å vurdere behovet for en mer enhetlig praksis på tvers av havområdene, og vurdere overføringsverdien av reguleringen i andre land, til norske forhold. For å lette analysen er som nevnt gjennomgangen av nasjonale regelverk som analysen bygger på lagt til et eget vedlegg i rapporten, vedlegg II.

Kap. 6 i rapporten kommer med vurderinger og anbefalinger knyttet til de spørsmål oppdraget reiser.

I rapportens enkelte underavsnitt søker vi der det er naturlig å holde på en valgt indre struktur; kystvann diskuteres før hav, og materielle arealbruksreguleringer presenteres før prosessuelle.

---

<sup>14</sup> Jf. f.eks. akvakulturloven § 3: «Loven gjelder ikke på Svalbard og Jan Mayen. Kongen kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen og kan fastsette nærmere bestemmelser av hensyn til de stedlige forhold, herunder bestemmelser som fraviker bestemmelser i denne lov».



## 2 HOVEDTREKK VED NORSK MARIN AREALBRUKSSTYRING

### 2.1 Forvaltning av kystvann og hav, utgangspunkt

I dette kapitlet ser vi på hovedtrekk ved norsk marin arealbruksstyring, først i kystvann, avsnitt 2.3, deretter på hav, avsnitt 2.4. Sektorlover blir ikke i særlig grad omtalt her, men i kap. 4, med utfyllende omtale i vedlegg I. Her innledningsvis trekker vi opp noen utgangspunkt for forvaltningen av kystvann og hav, og i avsnitt 2.2. omtales nærmere hva som ligger i skillet mellom kystvann og hav.

Arealbruk på land og i kystvann følger plan- og bygningslovens regler som vist til innledningsvis i kap 1. Planlegging på land under plan- og bygningsloven med forgjengere, har lang historie. Bybranner viste for alvor behovet for planlegging, som behovet for å sikre brede nok branngater mellom trehus. Fra planstyring i særlig byer og tettbygde strøk, har det etter hvert blitt krav til kommuneplaner som dekker norske landareal.

Kommunens plankompetanse følger kommunens grenser.<sup>15</sup> Grenser mellom kommuner på land er entydige. Det er ikke ved lov etablert en allmenn yttergrense mot sjø som man kan «falle tilbake på» som en felles regulering.<sup>16</sup> Dermed vil grensen utover i sjø for hvilke oppgaver og kompetanse kommunen har, kunne variere etter ulike lover. Hovedregelen er at kommunens planleggingskompetanse etter pbl. gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. § 1-2 andre ledd, og er dermed det arealet kommunene har kompetanse til å planlegge over etter loven. Samtidig får sektorlover som havne- og farvannsloven betydning for arealforvaltningen, og denne loven gjelder i sjø både indre farvann og territorialfarvannet, som strekker seg til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene, jf. § 2 første ledd. En stor del av landarealene er underlagt privat eiendomsrett, og i praksis skjer en stor andel av utbygging av areal som resultat av privates initiativ. Samtidig som plan- og bygningsloven bygger på privates initiativ til endringer i arealbruken, er kommunen gjort ansvarlig for arealbruksstyringen og -forvaltningen. Etter plan- og bygningsloven styrer både statlige, regionale og lokale myndigheter på nærmere vilkår arealbruken. I hovedsak ligger likevel kompetansen til kommunene, og til øverste myndighet her, det folkevalgte kommunestyret.

Bruk og utvikling av areal etter plan- og bygningsloven påvirker naboer, bygder, byer, og samfunn, foruten miljø, klima og natur, og beslutninger om arealbruksdisponering skal etter loven skje i offentlige prosesser med bred medvirkning. Det er tap av tid og ressurser om man et år planlegger areal for verftsindustri i en kommune, dersom havnemyndighetene året etter ikke trenger å forholde seg til planen, men kan ta arealet i bruk for havneformål. Det har over tid vært viktig å få

---

<sup>15</sup> NOU 1988: 16 Rådsegn 14 – Eiedomsgrensen og administrative inndelingsgrenser, som ikke er fulgt opp i lovvedtak, omtaler reguleringen av kommunegrenser og andre administrative inndelingsgrenser i kap. 6.

<sup>16</sup> Tilsvarende er det ingen alminnelig regel om fylkeskommunens grense utover i sjø. Tidligere hadde kommuner for mange spørsmål anledning til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg og rørledninger ut til territorialgrensen. NOU 1988: 16 Rådsegn 14 legger til grunn at det kan se ut som det er allmenn aksept for at «yttergrensa for kommunal kompetanse går ved territorialgrensa». Ved Ot.prp. nr. 35 (2002– 2003) Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, ble territorialfarvannet utvidet til 12 nautiske mil med virkning fra 1. januar 2004, og Rådsegn 14 må leses i lys av det. Uklarheter om skattleggingskompetansen til kommunene utover i sjø førte til at det i 2010 ble satt en klar grense ved grunnlinjene. For rørledninger og oppdrettsanlegg utenfor grunnlinjen falt dermed eiendomsskatten bort. Se nærmere Rapport om eiendomsskatt, NHO juni 2011 s. 7.

på plass et system som sikrer at arealbruk etter sektorlover blir styrt av kommunal arealplanlegging. Arealplanlegging etter pbl. er i dag sektorovergripende, og kommune(del)planen fastsetter lovlig arealbruk for hele kommunen. Plan- og bygningsloven styrer prosesser, herunder krav til medvirkning (med høringer og offentlig ettersyn) og konsekvensutredninger, og loven skal sikre samordning, samarbeid og medvirkning mellom alle berørte interesser knyttet til arealbruken.

Kommuneplanen tas normalt opp til fornyet vurdering hvert fjerde år. Planlegging er dermed ikke lineær, noe som skjer en gang for alle, men planprosessen og fastsetting av planinnhold gjentas regelmessig, også omtalt som en syklisk prosess. Dermed kan et nyvalgt kommunestyre realisere sin arealpolitikk gjennom revisjon av kommuneplan, ny kunnskap kan tas inn, og det kan gis plass til nye planer og prosjekt. På den annen side er planlegging dermed lite egnet til å sikre varig vern av natur og miljø, og pbl. suppleres av naturmangfoldlovens system for mer varig vern.

I hav, utenfor plan- og bygningslovens geografiske virkeområde, er staten som vist i avsnitt 1.1. plan- og forvaltningsmyndighet, og tradisjonelt styres arealbruken av statlige sektormyndigheter etter sektorlover. Privat eiendomsrett i den betydningen vi kjenner det fra land og kystnære områder eksisterer ikke i hav. Staten har eiendomsretten til de undersjøiske petroleumsforkomstene, mineraler og de undersjøiske reservoarer for utnyttelse til lagring av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen, mens f.eks. de viltlevende marine ressursene «ligger til» fellesskapet i Norge, som ikke er statlig eiendomsrett, men fellesskapets rett til ressursene i motsetning til en privateid ressurs, se nærmere vedlegg I. Den private eiendomsretten på land kan strekke seg utover i sjø, bygd på regler om marbakke, to meters dybde målt ved middels lav vannstand eller lokal sedvane, men vil trolig ikke noe sted strekke seg så langt ut som til en nautisk mil utenfor ytterste holmer og skjær. I dette området utenfor plan- og bygningslovens virkeområde kan staten styre uten å måtte ta hensyn til privat eiendomsrett. Det er ingen private grunneiere i planområdet med tilsvarende evigvarende og sterk posisjon som grunneiendomsrett kan gi. Havområdene og deres ressurser krever offentlig forvaltning og nasjonal styring. Det er gjennom offentlige konsesjoner for aktivitet på hav private får rett til ressursuttak, arealbruk o.l., og aktiviteten må utøves på arealet i medhold av det som er fastsatt i sektorlov, sikkerhetsforskrifter, konsesjonsvilkår m.v.

Vi har som nevnt ingen «plan- og bygningslov» for havet. Det er det statlige sektororganet som forvalter en næring på havet, som også styrer eventuelle sektorprosesser. En slik prosess kan knytte seg til arealbruksavklaring, som krav til «åpning» av et område for aktivitet for å sette av nødvendig areal til næringen. Prosessene etter petroleumsløven,<sup>17</sup> havbunnsmineralloven,<sup>18</sup> havenergiløven<sup>19</sup> og det nye regimet for akvakultur offshore<sup>20</sup> med «åpning» av område, se vedlegg I, kan likevel ikke sidestilles med arealplanlegging i den betydningen vi kjenner det fra plan- og bygningsloven. Åpning retter seg mot spørsmålet om å tillate en foreslått sektor-aktivitet i et område, som fornybar energiproduksjon, og er ikke en åpen vurdering av hva området bør brukes til.<sup>21</sup> Kommuneplanprosessen blir gjerne oppfattet som en sektorovergripende prosess der

---

<sup>17</sup> Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

<sup>18</sup> Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

<sup>19</sup> Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs.

<sup>20</sup> Forskrift 07. november 2022 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret, kapittel 4.

<sup>21</sup> Flere næringsaktører har opplevd prosessene rundt havvind som vanskelige, se Menon Economics og SINTEF Ocean Senter for hav og Arktis, *Sameksistens og bærekraft i det blå*, (2020), s. 81.

konkurrerende arealbruksinteresser til et areal «møtes», og der kommunestyret fritt velger det arealbruksformål som alle forhold tatt i betraktning er ønskelig. Bildet av forskjellen til havs og i kystsonen er likevel ikke så svart/hvitt. Også en kommuneplanprosess kan bære preg av at en utbygger fremmer et konkret prosjekt på et areal hen har opsjon på eller sikret seg rett til, uten at det er realisme i å diskutere alternativ arealbruk i kommuneplanprosessen. Dermed blir det i praksis spørsmål om å «åpne» området i kommuneplanen for det foreslåtte formålet.

Sektorlovene for hav har kommet til på ulike tidspunkt med noe ulike reguleringer, men har også klare likhetstrekk, dels i valg av system for planlegging (åpning) og konsesjon, men særlig knyttet til prosesskrav. Likheten i prosesskrav skyldes dels påvirkning og krav fra internasjonal rett og EØS-retten. Det er særlig kravene etter EØS-retten til konsekvensutredninger (KU) i saker om strategiske planer og program og for prosjekt på tvers av ulike sektorer, som har ført til denne utviklingen, se nærmere avsnitt. 3.2.6 nedenfor. Direktivene er i stor utstrekning prosesskrav, og gjør at saksbehandling for planer og program blir gjenkjennelige på tvers av sektorene.

For både kystsonen og hav oppstår spørsmålet om det er krav til planavklaring/plankrav som vilkår for å søke byggetillatelse. Plankrav er ikke et rettslig begrep, og kan forstås noe ulikt. Her legger vi til grunn at det betyr krav om at det er avsatt areal i plan til aktiviteten som vilkår for konsesjon. Motstykket til plankrav er dermed at man kan søke om konsesjon uavhengig av om arealet man søker på er avsatt til formålet. På landareal og kystsonen med privat eiendomsrett blir gjerne dette motstykket til plankrav formulert som en «byggerett» for grunneier, og dagens plan- og bygningslov bygger på et formelt utgangspunkt om byggerett, se nærmere nedenfor avsnitt. 2.3.1. For områder i sjø uten private rettigheter, blir byggerett noe misvisende, og plankrav kan her stå som motsetning til såkalt «åpen dør», som vi straks kommer til. For både byggerett og åpen dør gjelder krav om byggetillatelse/konsesjon.

I dansk rett for havvind er hovedregelen, som i norsk rett etter havenergiloven, at utbygger søker konsesjon i auksjon på åpne områder avsatt til havvind. Utbyggingen er dermed planstyrt. Det er likevel mulig å bruke en åpen dør-prosedyre, som går ut på at utbygger tar initiativ til å etablere en havvindpark og søker konsesjon på et selvvalgt område. At det under åpen dør ikke er plankrav, følger endatil av at det i dansk rett normalt ikke er adgang under åpen dør-prosessen til å velge areal i områder som er åpnet for havvind.<sup>22</sup> Begrunnelsen er at slike åpne områder følger en annen prosess, med statlig åpning og auksjon av areal. I det følgende blir åpen dør brukt om det at det ikke er krav til planavklaring.

Planavklaring kan i kystvann skje ved kommune- og/eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller i hav ved åpning av område for aktivitet etter sektorlov. Planavklaring sikrer i stor utstrekning at eventuelle miljøvirkninger av å sette av arealet til aktiviteten, blir utredet, se nedenfor avsnitt. 3.2.6 om plandirektivets krav til KU. Nedenfor vil vi se på i hvilken utstrekning det eksisterer plankrav i kystvann og på hav. Det er likevel uklare premisser for en slik problemstilling. Et eksempel er der det er krav til plan, men der man tillater at konsesjonsprosess etter sektorlov starter og går langt i prosess, før plan blir krevd. Søker og sektormyndigheter legger ressurser i konsesjonsbehandling og går langt i å detaljplanlegge et areal i strid med plan. Dersom

---

<sup>22</sup> [Procedures and Permits for Offshore Wind Parks | Energistyrelsen \(ens.dk\)](#).

planprosessen starter sent, vil det skape et sterkt press mot å endre planen. Et formelt krav om avklaring i plan før konsesjon, kan i slike situasjoner bli en skinnøvelse.

Et annet eksempel på uklare premisser for spørsmålet om det eksisterer et plankrav, knytter seg til innholdet i plan og underliggende vurderinger som planen bygger på. Der et areal f.eks. ble åpnet for petroleumsutvinning på et tidspunkt da elektrifisering av petroleumsinstallasjonene via havvind ikke var påtenkt, kan man spørre om en åpningsprosess for petroleum også representerer en planstyrt utvikling av elektrifiseringsprosjekt. Hywind Tampen, et prosjekt for flytende vindturbiner til elektrifisering av Snorre- og Gullfaks-feltene, ble etablert i et område åpnet for petroleum, men der åpningsprosessen i sin tid naturlig nok ikke vurderte etablering av en havvindpark i tilknytning til petroleumsinstallasjonen. Havvindparken «Trollvind» er foreslått i et område som ikke er åpnet for havvind etter havenergiloven, og det reiser spørsmål om prosjektet kan konsesjonsbehandles etter havenergiloven, uten at området først blir åpnet. Formelt har havenergiloven hjemmel for å unnta for krav til åpning, og gå rett på konsesjon, se nærmere om loven i vedlegg I. Begge eksemplene, at planavklaring skjer sent i en konsesjonprosess, og åpningsprosesser som ikke har vurdert havvindparker til elektrifisering, viser at man må se nøye på systemene for å vurdere om det reelt sett er plankrav i den betydningen vi normalt legger i begrepet.

Ved siden av spørsmålet om planplikt, bygger reguleringen av aktivitet både i kystzone og på hav på krav om konsesjon. Krav til konsesjon står i motsetning til fri adgang til å sette i gang aktiviteten. Konsesjon sikrer aktiv offentlig vurdering av tiltaket,<sup>23</sup> både om tiltaket skal få sette i gang, og eventuelt på hvilke vilkår. Konsesjonskrav sikrer også at miljøvirkningene at det foreslåtte tiltaket på det konkrete arealet blir utredet og vurdert før konsesjon blir gitt som følge av kravene til konsekvensutredning i prosjektdirektivet, se nærmere avsnitt 3.2.6. Direktivet er i stor utstrekning prosesskrav, og gjør at saksbehandling for tiltak blir gjenkjennelige på tvers av sektorene.

Planavklaring og konsesjoner benyttes for å fremme bestemte offentlige formål og sikre kontroll med innhold og virkninger av arealbruk og tiltak. Samtidig vil private virksomheter ofte gjøre investeringer i tillit til konsesjon, og i praksis også i tillit til eller håp om at plan skal lede til konsesjon. Et plansystem, enten det er i kystvann eller på hav, må ivareta hensynet til myndighetenes behov for å kunne regulere aktiviteten, men samtidig verne berettigede forventninger hos private aktører, som er sentrale tema i plan- og konsesjonsretten.<sup>24</sup> Slike forventninger kan ha vern etter Den Europeiske Menneskerettskonvensjon, Tilleggsprotokoll 1 art. 1.

---

<sup>23</sup> Aktiv, i motsetning til passiv, som ved «meldeplikt», der man melder inn tiltak og kan sette i gang innen nærmere frist om man ikke hører noe. Slik meldeplikt sikrer ingen aktiv stillingtagen fra myndighetene til prosjektet.

<sup>24</sup> Se f.eks. Sigrid Eskeland Schütz og Anne-Michelle Slater, «From strategic marine planning to project licences – Striking a balance between predictability and adaptability in the management of aquaculture and offshore wind farms», *Marine Policy*, 2019 (Volume 110), og Ivar Alvik og Henrik Bjørnebye, «Om konsesjoner og konsesjonsrett», *Jussens Venner* 02 / 2020 (Volum 77), s. 85-104.

## 2.2 Nærmere om områdene kystvann og hav

Virkeområdet for plan- og bygningsloven er kystvann, som her er betegnelsen på areal innenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Presset på kystsonen, og konflikter særlig med oppdrett og tradisjonelle brukerinteresser, førte til at kommunene ved en lovendring i pbl. i 1989 fikk kompetanse til å planlegge helt ut til grunnlinjene.<sup>25</sup> Grunnlinjene er regulert i lov om territorialfarvann § 1 andre ledd,<sup>26</sup> og forskrifter. I Norge er grunnlinjene trukket som rette linjer mellom ytterste punkt av fastland, øyer og skjær som er tørt ved fjære sjø. Linjene gir grunnlag for måling av bredden på territorialfarvannet, den tilstøtende sone og økonomisk sone. Norge har fått aksept for å trekke rette grunnlinjer, f.eks. over Vestfjorden, under 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (havrettskonvensjonen) art. 5, jf. art 7.

Virkeområdet for kommunenes plankompetanse ble ytterligere utvidet i 2008. Endringen kom med planloven fra 2008, jf. § 1-2. Virkeområdet ble utvidet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. En begrunnelse for endringen var gjennomføring av vann(ramme)direktivet (heretter vanddirektivet) i EØS-retten,<sup>27</sup> gjennomført i vannforskriften.<sup>28</sup> Dette er virkeområdet for vanddirektivet, og vannforskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven. En nautisk mil utgjør 1,852 m, og er omtrent avstanden i luftlinje ml. f.eks. Jernbanetorget i Oslo og Hovedøya.

Det sjøarealet som i dag faller inn under kommunal plankompetanse består etter folkeretten av territorialfarvann (som rett nok strekker seg lenger, til tolv nautiske mil utenfor grunnlinjene). Av dette er arealet ut til grunnlinjene «indre» (territorial)farvann etter folkeretten, mens den siste nautiske milen er ytre territorialfarvann (del av sjøterritoriet, som går fra grunnlinjen til 12 naut mil). Det gjelder noe ulike folkerettslige regler for indre og ytre territorialfarvann, se nærmere avsnitt 3.1.

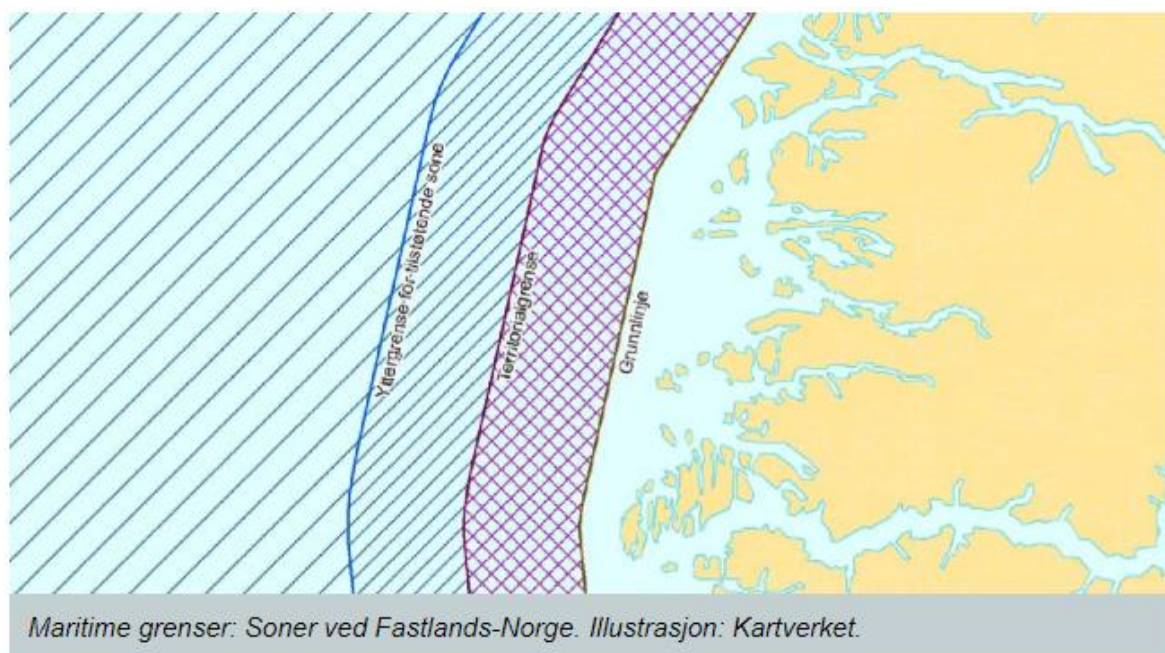
---

<sup>25</sup> Endring av plan- og bygningsloven fant sted ved lov 21. april 1989 nr. 17.

<sup>26</sup> Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

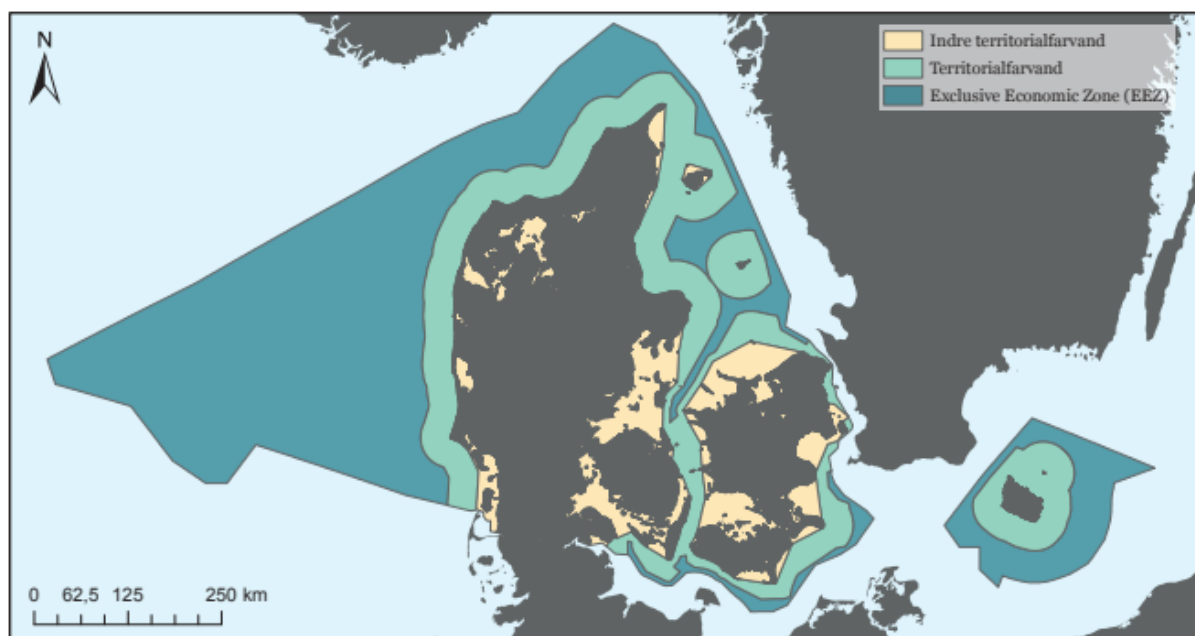
<sup>27</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

<sup>28</sup> Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen.



Figur 1 Kartverket

Ved sammenligning av maritim planlegging i Norge og andre land, er det viktig å ha forståelse for størrelsen på sjøarealer som i Norge faller innenfor kommunenes plankompetanse for kystvann. Norske grunnlinjer går mellom ytterste holmer og skjær, og skiller seg dermed fra mange andre land. I land uten skjærgård, men med rette kystlinjer, som deler av Danmark, er det mange steder ikke indre territorialfarvann, se ill. fra den danske havplanen; Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021, s. 19:



Figur 2 Dansk havplan, Søfartsstyrelsen

De gule områdene er indre territorialfarvann, og kartet viser at det er lange kyststrekninger som ikke har slikt indre farvann. Når man diskuterer planlegging i indre og ytre territorialfarvann i en

dansk kontekst, så eksisterer det i mange sammenhenger ikke noe indre farvann. Territorialfarvannet er da ytre farvann, som grovt regnet<sup>29</sup> utgjør kyststrekningen multiplisert med 12 nautiske mil.

I en norsk kontekst vil derimot de tolv nautiske milene dekke sjøareal som er relativt mindre enn det som utgjør indre territorialfarvann. Indre territorialfarvann utgjør for fastlands-Norge 89 091 km<sup>2</sup>.<sup>30</sup> Sjøterritoriet (ytte territorialfarvann) har langs fastlands-Norge et samlet areal på 56 367 km<sup>2</sup>. Det utgjør dermed ca halve arealet av indre farvann. Kommunens kompetanse til å planlegge indre territorialfarvann pluss en nautisk mil langs fastlands-Norge, utgjør da om lag et areal på 93 788 km<sup>2</sup> (dvs indre farvann pluss ca 1/12 av 56 367 km<sup>2</sup>, som er 4697 km<sup>2</sup>. Samlet 93 788 km<sup>2</sup>).

Ut over å konstatere at norske kommuner dermed forvalter store sjøareal under plan- og bygningsloven, har størrelsen også en side til spørsmål om f.eks. medvirkning i planarbeidet fra kystkommuner og kystregioner. På grunn av den ujevne norske kysten kan det hevdes at norske kommuner i mindre grad står i nær geografisk kontakt med arealet staten forvalter utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjen, og forskjellene langs den norske kysten vil være store. Årdal kommune grenser til sjø der den ligger innerst i Sognefjorden, men har ingen visuell kontakt med havet utenfor grunnlinjene. Byene Kristiansand, Stavanger, Molde, Tromsø og Hammerfest ligger derimot relativt nær grunnlinjene og havet. Kommunen (og øyen) Utsira, som også er ytterste målepunkt for grunnlinjen der Utsira ligger, ligger 7 kilometer i luftlinje innenfor arealet som er avsatt til flytende havvind på «Utsira Nord», som er et område åpnet for flytende havvind under havenergiloven § 2-2 første ledd. Fremtidige vindparker på Utsira Nord ligger dermed innenfor det som vil være godt synlig fra land i klarvær. Haugesund by ligger 18 km unna Utsira. Hvilke kommuner og regioner, lokale aktører og interesserorganisasjoner som vil bli visuelt påvirket av marin planlegging på hav utenfor grunnlinjene, og ha interesse av å medvirke i planprosesser, vil dermed kunne variere stort.

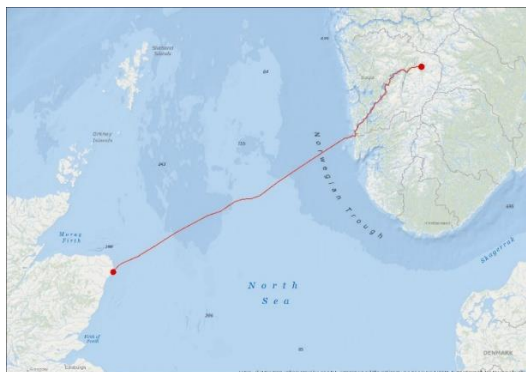
Kommunenes geografiske nærhet til areal og anlegg utenfor grunnlinjene blir mindre viktig når vi ikke taler om visuelle effekter, men bruk av nødvendige transportkorridorer til land, eller etablering av tilknyttede anlegg og infrastruktur i kystvann og på land for aktiviteten på hav. Her kan kystkommuner bli påvirket avhengig av valg av eventuell oppkobling og forbindelse mot land. For eksempel er den foreslåtte kablen NorthConnect en kraftkabel som skal frakte fornybar vannkraft fra Simadalen i Eidfjord innerst i Hardangerfjorden til Skottland, og fornybar vindkraft tilbake til Norge. Den 665 kilometer planlagte kablen utgjør 180 kilometer på norsk side. Deretter går kablene over Nordsjøen til Skottland, se illustrasjon til venstre:<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Det er grovt regnet, fordi kyststripen ikke er en rett linje, som regnestykket forutsetter.

<sup>30</sup> [Norges maritime grenser \(barentswatch.no\)](https://www.barentswatch.no/).

<sup>31</sup> Kilde: [Hvor og når planlegges NorthConnect? | North Connect](https://www.northconnect.no/).



Figur 3 North Connect



Figur 4 Illustrasjon fra Simadalen i Eidfjord

Forbindelsen er planlagt som er likestrømforbindelse (HVDC), og for å kunne koble seg på nettet, som er vekselstrøm, trengs såkalte omformerstasjoner i hver ende av forbindelsen. Det er planlagt at denne stasjonen skal ligge i Simadalen som vist på illustrasjonen til høyre.

Etter å ha lagt på vent i tre år, ble behandlingen av NorthConnect gjenopptatt i regjeringen i februar 2023.<sup>32</sup> Saken illustrerer at planlegging av kabler i sjø, men også annen havbasert aktivitet, kan ha store implikasjoner på arealforvaltning i kystvann og på land.

## 2.3 Hovedtrekk ved arealbruksstyring av kystvann

### 2.3.1 Utviklingslinjer

Kommunestyrets kompetanse etter plan- og bygningsloven til å planlegge areal blir gjerne omtalt som en sentral del av det kommunale selvstyret. Valg av arealbruksformål, som industri eller friluftsliv, er etter loven i stor utstrekning overlatt til kommunens skjønn. Loven har få materielle krav til hva en kommunal arealplan skal legge til rette for, sett bort fra utgangspunktet om byggeforbud i strandsonen og krav til byggegrense langs sjø, jf. pbl. § 1-8. Hvilke planformål kommunestyret fastsetter i en konkret plan avhenger av arealbruksbehov, natur- og miljøverdier i området mv.. Loven har omfattende prosessuelle krav til planleggingen.

Staten og fylkeskommunene har interesser i kommunenes arealbruk, og etter pbl. har både statlige og regionale myndigheter oppgaver og ansvar i planleggingen, se pbl. kap 6, nasjonale planoppgaver, og kap. 7 og 8 om regional planlegging. Statlig og regional styring med kommunal planlegging har hatt ulik utforming over tid, og fremstillingen i avsnittet her bygger på Siv Elén Årskog Vedvik sin omfattende analyse av innsigelsesinstituttet i norsk plan- og bygningsrett i «Motsegn», 2022.<sup>33</sup>

Bygningsloven fra 1965 ga staten ved departementet stor kontroll over kommunen sitt planarbeid. Regionplanen var retningsgivende for kommunens generalplan (ikke-rettslig bindende plan), som var forløperen til kommuneplanen. Samtidig skulle kommunestyrets vedtak av generalplanen

<sup>32</sup> [Konsesjonsbehandlingen av NorthConnect blir gjenopptatt - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

<sup>33</sup> Siv Elen Årskog Vedvik, *Motsegn: kommunalt sjøhstyre og statleg styring: juss og politikk*, Universitetet i Bergen 2022.



sendes gjennom statsforvalteren til departementet for godkjenning.<sup>34</sup> Departementet kunne si seg enig i planen eller be om fortsatt behandling på bakgrunn av egne merknader. Departementet sto videre fritt til å ikke bekrefte eller til å gjøre endringer i kommunalt vedtatte reguleringsplaner. Som Årskog Vedvik formulerer det, ble det på denne tiden ikke «trekt noko skilje mellom *nasjonale, regionale* og *lokale interesser* i spørsmålet om forholdet mellom kommune og stat; departementet vurderte sjølv kor langt det skulle gå i å overprøve kommunane i den enkelte saka».<sup>35</sup> For spørsmål om dispensasjon var det slik at dersom en kommune ønsket en dispensasjon, måtte kommunen nøye seg med å tilrå dette.<sup>36</sup>

Vedvik beskriver 1960-talet som «tida for bygging av velferdsstaten, og kommunen sin «plass» i forvaltninga var først og fremst nettopp som en aktør som skulle hjelpe staten med å utøve fellesskapspolitikken». Kommunalt selvstyre var ikke et tema som stod høyt på dagsordenen. Utover på 1970- og 1980-talet skjedde det store endringer ved at man forlot systemet der staten hadde nærmest all makt, og gikk over til et system der kommunen i langt større grad kunne bestemme. Bygningsloven av 1965 hadde ført til økt spenningsnivå mellom stat og distrikt, og «desentralisering og demokratisering» ble et mål. For å fremme målet fikk enkelte kommuner som departementet utpekte som modne for oppgaven i 1978 en rett til å egen-godkjenne planer, men med et viktig forbehold. Dersom det var rettet innsigelse mot planen fra fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet, måtte departementet behandle planen. Systemet med innsigelse la kontrollen med den kommunale planleggingen over på statlige sektororgan og fylkeskommunene, og reduserte departementets arbeidsmengde. Samtidig innførte man regelen om at kommunens reguleringsplanvedtak kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven. Systemet slik vi kjenner det i dag, med kommunal egen-godkjenning av planer, og innsigelse eller klage fra fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet som forutsetning for statlig overprøving av kommunale planer, så dagens lys.

Med plan- og bygningsloven fra 1985 fikk vi for første gang en lov som, like mye som en byggesakslov, var en planlov. Siktemålet var å få til en lov som i større grad var egnet til å ta vare på naturressursene, og som tok inn over seg at planlegging i stor grad handler om koordinering av sektorinteresser. Loven la til grunn byggerettsprinsippet, om at alle har rett til å bygge på egen eiendom dersom det ikke er hjemmel for å si nei, et generelt plankrav ble ikke innført. Årskog Vedvik legger til grunn at det at «dova skulle legge byggerettsprinsippet til grunn, var likevel ikkje sjølvsagt».<sup>37</sup> I 1981 ble det fremmet en lov som ble vedtatt, men trukket tilbake året etter, og her hadde man hatt som utgangspunktet det motsatte, nemlig et generelt plankrav for all utbygging: «Dette «spegelvendingsprinsippet» var hovudgrunngevinga for at planleggingslova vart trekt tilbake allereie før ho var sett i kraft; det nye borgarlege stortingsfleirtalet meinte det var både unødvendig og lite formålstenleg. Det ville også vere spesielt vanskeleg for små kommunar å handtere eit krav om planlegging i så stor utstrekning, og i tillegg vart det sett på som eit for stort inngrep i den private eigeomsretten».<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Se nærmer om utviklingen i Vedvik (2022), avsnitt. 3.2.1.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

Spørsmålet om hva som er og bør være gjeldende system i sjø, – «plankrav» eller byggerett/ åpen dør – og hvordan vi kan forstå dette, er som nevnt fremdeles interessant, både i kystsonen og på hav.

Uavhengig av diskusjonen om byggerettsprinsippet, var det et mål med plan- og bygningsloven å få til en mer planstyrt utvikling, og kommuneplanen skulle være en oversiktsplan som fastsatte hovedtrekk og rammer for arealbruken. I motsetning til generalplanen skulle kommuneplanen sin arealdel være bindende for arealbruken, og reguleringsplanen hadde som før bindende virkning. Selv om det ikke ble innført et generelt plankrav, ble det som Årskog Vedvik legger til grunn, ved loven i 1985 satt krav om reguleringsplan for «større bygge- og anleggsarbeider», et krav som også følger av dagens lov § 12-1 tredje ledd. Det følger samme sted at krav til reguleringsplan ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Målet om mer planstyring fulgte også av at loven nå ga hjemmel for i kommuneplanen, å stille et generelt plankrav (krav om reguleringsplan) i område nærmere enn 100 meter fra vassdrag og i område avsatt til utbyggingsformål eller råstoffutvinning. Årskog Vedvik peker på at reguleringsplanen dermed var «viktigere enn han hadde vore tidlegare, og det same vart kommunen si rolle og ansvar i arealstyringa».

Systemet med egen-godkjenning av kommunale planer ble gjort generelt for alle kommuner, med rett til å fremme innsigelse. Innsigelsesorganene fikk dermed en ny og viktig rolle i prosessen. Statlig styring er endelig sikret ved retten for departementet til å endre planer i strid med «nasjonale interesser»,<sup>39</sup> jf. pbl. § 11-16 for kommuneplan, § 12-13 tredje ledd for reguleringsplan.

Statens, statlige sektormyndigheters, fylkeskommunenes og kommunens roller i planleggingen har dermed endret seg over tid. Hva som oppfattes som nasjonale verdier og interesser er selvsagt også i konstant endring. For eksempel vil kommunal forvaltning av naturverdier som kommer under press som følge av klimaendringer eller forurensing, måtte endres til å underlegges sterkere statlig styring. I dag har loven et omfattende system for nasjonal og regional planlegging, og innsigelse som virkemiddel for å sikre disse interessene i planlegging. Det er her ikke rom for å gå i detalj, men vi nevner at departementet etter pbl. § 6-1 «skal» vedta nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og «kan» vedta nasjonale planretningslinjer etter pbl. § 6-2. Et eksempel på nasjonale planretningslinjer er strandsoneretningslinjene, se nærmere avsnitt 2.3.5. Departementet kan videre henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter § 6-4 når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Utbygging avhenger likevel ikke av kommunal medvirkning, ettersom slike planer også kan vedtas av staten, da som «statlig plan», jf. § 6-4. Departementet kan i den enkelte sak bestemme at «endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan». Det er videre

---

<sup>39</sup> Hva som nærmere gir grunnlag for innsigelse er klagt i Rundskriv T-2/16 fra 10. juni 2016 om Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis.

presisert at krav til reguleringsplan ikke gjelder «for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven», jf. § 12-1, tredje ledd.

For en oppdatert fremstilling av nasjonal og regional planlegging vises det til Årskog Vedvik, «Motsegn», kap. 3.3.

### 2.3.2 *Nærmere om gjeldende lov*

Som vist i avsnitt 2.3.1 er valg av arealbruksformål etter loven i stor utstrekning overlatt til kommunens skjønn, sett bort fra utgangspunktet om byggeforbud i strandsonen og krav til byggegrense langs sjø, jf. § 1-8, samtidig som loven har omfattende prosessuelle krav til planleggingen. Kommunens skjønn rammes inn av en rekke virkemidler i plan- og bygningsloven for statlig- og regional- styring, der innsigelse, og med det eventuelle krav til departementets godkjenning av planen, står sentralt.

Kommunen har begrenset med ressurser for planlegging, og kommunestyret er pliktig til å vurdere prioritering av ressursbruken. Hvert fjerde år, innen ett år etter kommunevalget, skal kommunestyret lage en strategi for kommuneplanarbeidet, jf. pbl. § 10-1. Senest innen ett år etter konstituering skal kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. Kommunal planstrategi er et virkemiddel for å vurdere om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Planstrategien legger ikke rettslige bindinger på arealbruken.

I arbeidet med kommunal planstrategi skal kommunen etter bestemmelsen innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner, og det bør legges opp til bred medvirkning og allmenn debatt. Denne medvirkningen av nabokommuner har likhetstrekk med havplanlegging i EU, der det i nasjonalstatens havplanarbeid er krav om involvering av nabostater til havarealene, se nærmere vedlegg II.

Videre kan kommunen etter loven i stor grad avgjøre hva som skal planlegges på kommuneplannivået, og hva som bør styres gjennom utfyllende reguleringsplaner. Detaljeringnivået på kommuneplanen er altså overlatt til kommunens skjønn. Her vil kommunens størrelse, kompetanse og ressurser i planavdelingen mv.. spille inn for hvordan man innretter seg. Ved mangel på ressurser vil kommuneplanen kunne være grovkornet, samtidig som areal under press gjerne avklares nærmere og mer i detalj i kommuneplanen. Ved grovkornet planavklaring vil mer av planavklaringen skyves over på private, som er de som i all hovedsak i praksis utformer og betaler for reguleringsplaner og eventuelt tilhørende konsekvensutredninger. I det rettslige rammeverket for havplanlegging i EU finner vi tilsvarende stort innslag av fleksibilitet for nasjonalstatene til å velge form, innhold og detaljeringnivå på plan, se nærmere om havplandirektivet i avsnitt 3.2.3 nedenfor.

Det store innslaget av kommunalt skjønn, både for planens innhold og valg av detaljeringsgrad, fører til at det blir viktig for rettslig kontroll hvordan arbeidet med planer skjer, altså selve planprosessen. Her er det omfattende krav som etter sin karakter vil være gjenstand for rettslig

prøving. Særlig viktig for utviklingen av prosesskrav har vært vedtakelsen av EØS-direktivene med krav til konsekvensutredninger for planer og for prosjekt, se avsnitt 3.2.6.

For visse tiltak er fylkeskommunen konsesjonsmyndighet, som akvakultur, skjellsand ol i kystsonen, se nærmere omtale under sektorlovene vedlegg I.

Formålet med krav til konsekvensutredning av planer og program etter pbl. går ikke fram av pbl. § 4-1, men er likevel det samme som for krav til konsekvensutredning for planer for tiltak etter andre lover, regulert i pbl. kap. 14. Dermed kan formuleringen av formål med KU i pbl. § 14-1 andre ledd være retningsgivende også her: «Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres». Dette er med lett omskriving det samme som er angitt som formål i KU-forskriften § 1.<sup>40</sup> Denne forskriften gjelder både for KU av planer og tiltak etter pbl. og KU for planer for tiltak etter andre lover, regulert i pbl. kap. 14 eller i sektorlov.

Et viktig spørsmål er hvilke planer som skal konsekvensutredes. Kommuneplanen skal konsekvensutredes der den legger til rette for ny aktivitet. Der kommuneplan for sjø åpner for ny aktivitet, som der områder avsettes til akvakultur, skal den konsekvensutredes, som uttrykt av Sivilombudet: «Det er krav om at det gjøres en konsekvensutredning av virkningene planen kan få på et overordnet nivå, herunder for naturmangfold, uavhengig av om det også skal utarbeides konsekvensutredning i forbindelse med den enkelte lokalitetssøknad».<sup>41</sup>

Planlegging har alltid skjedd med fastsatte saksbehandlingskrav etter pbl. Kravet om å varsle offentligheten om at arbeid med planlegging starter opp for et konkret areal, og å sende på høring forslag til plan for arealet når forslaget er ferdig utarbeidet, har stått sentralt. Prosesskravene til konsekvensutredninger har mange av de samme elementene og formål. I dag er krav til konsekvensutredning en integrert del av planprosessen etter pbl. Samordning av plan- og KU-prosess sikrer effektive prosesser. Samordningen av plan- og KU-prosess følger av formuleringer som i pbl. § 4-2 andre ledd, der det fremgår at planbeskrivelsen «skal ... gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn».

Det er i denne utredningen ikke rom for å gå inn på ulike prosesskrav til kommuneplan og reguleringsplan, med og uten konsekvensutredninger. De mest omfattende prosess- og utredningskravene slår inn for reguleringsplaner med krav til konsekvensutredning. Her er sentrale prosesskrav varsel om planoppstart, § 12-8, høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram (med program for KU) i minst 6 uker, § 12-9 andre ledd. Der det er flertall for å tillate planarbeidet å fortsette, fastsetter kommunestyret planprogram, § 12-9 tredje ledd. Forslagsstiller utarbeider reguleringsplanforslag med konsekvensutredning, som sendes på høring/offentlig ettersyn i minst 6 uker § 12-10, og plan vedtas evt. av kommunestyret, § 12-12.

---

<sup>40</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger, § 1.

<sup>41</sup> Sivilombudet sak 2022/1377 om «Utredning av miljøpåvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune, 14. oktober 2022» avsn. 41.

### 2.3.3 Plankrav vs. byggerett/åpen dør, sektorovergripende og hierarkisk styring

Dagens plan- og bygningslov krever at kommunen bruker kommuneplan på sine areal, og at planen legger arealformål på alle areal. Tidligere kunne områder ligge utenfor kommuneplan eller uten planformål; «uplanlagt», om man vil. På land ville dette typisk være høyfjellsområder og andre utkantområder der det ikke var planer om å bygge. Planbehovet kan sammenlignes med marine områder der det i dag er liten aktivitet og lite potensiale for næringsutvikling. Siden bygningsloven av 1965,<sup>42</sup> har det vært krav om at plan skal dekke hele kommunens landareal, i dag hjemlet i pbl. § 11-5. Alle landområder skal dekkes av et arealbruksformål i kommuneplanen, og for områder der det ikke er planer om aktivitet, skal formålet avsettes til Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR). Vi kommer tilbake til marine områder.

Kommunen plikter dermed å ha en kommuneplan som omfatter alle areal i kommunen. Loven legger som vist i avsnitt 2.3.1 byggerettsprinsippet til grunn, men sikter samtidig mot en planstyrt utvikling. Det følger av pbl. § 12-1 når det er krav om reguleringsplan. Etter tredje ledd kreves det før tillatelse for gjennomføring av «større bygge- og anleggstiltak» og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, en reguleringsplan. Hva som er større bygge- og anleggstiltak etter § 12-1 må vurderes konkret, men etter forarbeidene vil visse tiltak alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt, mens i andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt, f.eks. for tiltak som plasseres i sårbare områder.<sup>43</sup>

Ofte vil kommuneplanen selv ha bestemmelser om at det må utarbeides reguleringsplan for visse areal eller for visse tiltak der kommuneplanen ikke gir nødvendige avklaringer.<sup>44</sup> Kommuneplanen kan dermed kreve reguleringsplan. Etter pbl. § 12-1 andre ledd skal kommunen sikre at det utarbeides reguleringsplan der det følger av lov eller av kommuneplan, men også «der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser».

Reguleringsbehovet må ses i sammenheng med eventuelle sektorlover og hvilke krav som stilles her, se Myklebust:<sup>45</sup>

«Målet med planlegging gjennom reguleringsplan, er å sikre eit godt nok kunnskapsgrunnlag - eller styringsgrunnlag – før nye tiltak kan førast opp. I kva grad det er behov for ytterlegare prosessar etter plan- og bygningslova, må dermed sjåast i samanheng med om det aktuelle tiltaket føreset prosessar etter sektorlov, som har tilfredsstillande krav til informasjonsinnhenting og kontradiksjon, jf. også Rt. 2009 s. 354 Kvinnherad (avsnitt 51), der spørsmålet om plankrav vart sett i samanheng med prosessar for oppgradering av vannverket etter energilova. I kva grad prosessar etter sektorlov, kan erstatte detaljplanlegging etter plan- og bygningslova, er det likevel delte oppfatningar om. Medan t.d. Ingunn

---

<sup>42</sup> Se nærmere om utviklingen i Vedvik (2022), ovenfor avsnitt 3.2.1. Fra 1965 var det tale om en generalplan, forløperen til kommuneplan. Generalplanen var ikke rettslig bindende.

<sup>43</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) s. 228.

<sup>44</sup> Jf. pbl. § 11-9 første ledd nr. 1, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228. Reglene om plankrav er en videreføring og presisering i av reglene om plankrav fra loven av 1985.

<sup>45</sup> Myklebust, *Lovkommentar til plan- og bygningsloven*, Karnov 2022, kommentar til § 12-1 tredje ledd, note 4.

Elise Myklebust meiner at styring av akvakultur gjennom reguleringsplan i særleg grad kan vere nødvendig der det er konfliktar mellom naboar/strandeigarar, urfolk eller andre interesser som ikkje blir invitert med i kontradiktoriske prosessar etter akvakulturloven, ser Fredrik Holt ut til å meine at akvakultur i sjø etter sin art alltid løyser ut reguleringsplan. Det kan derfor vere vanskelige grenstiltfeller, der også juridisk teori er uenige om kva som er vurderingskriterier for når det gjennom reguleringsplan er «behov for å sikre forsvarlig planavklaring».

Viktige unntak fra lovens virkeområde er som vist rørledninger i sjø for transport av petroleum, jf. pbl. § 1-3,<sup>46</sup> og for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd, der bare kapittel 2 og 14 gjelder. Det er også gjort uttrykkelig unntak etter pbl. § 12-1 tredje ledd for krav til reguleringsplan for tiltak etter sektorlover for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til produksjonsanlegg etter disse lovene uten vidare skal ha virkning som statlig arealplan, jf. § 6-4. Begrunnelsen for unntaket er som vist av Myklebust at:<sup>47</sup>

«ein har lagt til grunn at sakshandsaminga av tiltaket etter sektorlov, er tilstrekkeleg, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 40. Kommunane kan likevel regulere tiltaket dersom dei finn grunn til å gjere det. Reguleringsplanprosessen må då samordnast med utgreiingar som skjer etter sektorlov, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 228. Målet med reglane er å unngå at sakshandsaming og utgreiing skjer dobbelt. Systemet for regulering og samordning er likevel ikkje fastslått ein gong for alltid, men er i stadig endring. I saker som gjeld vindkraft på land, har Stortinget treft vedtak om at slike tiltak skal inn i den overordna planlegginga etter plan- og bygningslova, jf. Innst. 101 S (2020–21) vedtak 143. Praksis har vist at kommunane i slike saker, har fått for svak påverking på vedtak om gjennomføring av tiltak. I tida fram til nytt reguleringsystem er på plass, er alle nye konsesjonsprosessar stoppa. Korleis samspelet mellom plan- og bygningslova og energilova vert på dette området, står att å sjå».

I forslaget knyttet til vindkraft på land som ligger på høring,<sup>48</sup> foreslår KD og OED endringer i energiloven og plan- og bygningsloven i prosesser for etablering av vindkraftanlegg, og bygger på Stortingets anmodningsvedtak om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Kommunene har tidligere stort sett tatt stilling til nye vindkraftprosjekter ved høring i konsesjonsprosessen, mens den formelle planavklaringen ofte har skjedd ved etterfølgende dispensasjon eller planendring, og høringsnotatet bygger på et forslag om at «det skal gjøres en overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven gjennom områderegulering, før det gis konsesjon. Dette vil gi mer forutsigbare rammer for utbygging av vindkraft i et område. Konsesjonsbehandlingen videreføres som en helhetlig samfunnsøkonomisk

---

<sup>46</sup> Særskilte tiltak, som kraftledninger i sentral- og regionalnettet, er holdt utenfor kravene til plan, jf. pbl. § 1-3 andre ledd. Dette er begrunnet med hensynet til effektive prosesser, og at det i disse sakene etter særlover er mer omfattende krav til offentlighet, medvirkning og vurdering av virkninger, sammenliknet med plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 32. (2007-2008) s. 40.

<sup>47</sup> Myklebust, *Lovkommentar til plan- og bygningsloven*, Karnov 2022, kommentar til § 12-1 tredje ledd.

<sup>48</sup> Høring – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land, 13.01.2023.

avveining av alle fordeler og ulemper ved prosjektet». Det er vist til at formålet med forslaget er å styrke kommunenes rolle i planlegging og utbygging av vindkraft på land, men også mål om effektive og ressursbesparende prosesser som bidrar til å redusere konfliktnivået. Det fremmes forslag om å endre energiloven § 2-2 slik at konsesjon for vindkraft på land ikke lenger kan gis før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven, som hovedregel gjennom vedtak av en områderegulering på et overordnet nivå. Deretter skal den detaljerte planleggingen skje «gjennom konsesjonsbehandlingen og etterfølgende detaljplaner etter energiloven. Det stilles ikke krav om samtidig behandling av de to prosessene, men det legges opp til at slik samordning kan skje der dette er hensiktsmessig».

I høringsnotatet foreslår man å oppheve pbl. § 6-4 siste ledd, om at OED kan bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. OED må eventuelt fremme statlig arealplan for vindkraftanlegg etter § 6-4 første ledd, der forslaget skal følge de ordinære bestemmelsene for statlig arealplan. For å sikre forutsigbarhet mot at en kommune skal kunne oppheve eller endre planen etter at konsesjonsprosess er igangsatt, foreslås en ny § 12-18 som begrenser adgangen til å oppheve eller endre områderegulering for vindkraftanlegg der det er søkt om konsesjon etter energiloven, frem til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt. Oppheving eller vesentlig endring av områdereguleringen krever i denne perioden samtykke fra departementet. Det er ikke et krav om at kommunen avklarer vindkraft gjennom kommuneplanprosessen før områderegulering gjennomføres.

Som vi kommer tilbake til, finner vi igjen i ulike rettslige sammenhenger, hensynet om å sikre effektive prosesser, der ulike plan- og utredningskrav blir samordnet. En slik samordning kan føre til at ett regelsett blir valgt. Samtidig vil saksbehandlingskrav etter ulike regelverk kunne ha ulike minstekrav og formål, som da alle må sikres i en eventuelt samordnet prosess.

Før vi ser nærmere på planplikt i sjø, er det nødvendig å se nærmere på innholdet og rettsvirkning av plan. Etter pbl. har kommunen fått tildelt vide kompetansehemler for arealplanlegging. Kommunale planer er rettslig bindende for fremtidig arealbruk, også for arealbruk med hjemmel i ulike sektorlover, med visse unntak som vist, og med pågående endringer for å styrke kommunenes stilling i vindkraftsaker. Systemet skiller seg vesentlig fra arealbruksstyring på hav, som ikke har tilsvarende sektovergripende rettslig styring av arealbruken, jf. nærmere om hav under avsnitt. 2.4. Kommuneplaner skal følges av private, og som utgangspunkt i etterfølgende detaljplanlegging. Dette systemet, med krav til heldekkende kommuneplaner med rettslig binding, kan karakteriseres som en, i utgangspunktet, streng hierarkisk, eller vertikal om man vil, styring. Et motstykke vil være om områder kan ligge «uplanlagt» og tas i bruk til ny aktivitet uten plan – åpen dør –, eller der detaljplan eller byggesøknad kan avvike fra overordnet plan.

Arbeidet med sektorovergripende kommuneplaner setter store krav til samordning mellom offentlige aktører, både i planprosess og for planens innhold. Ved at overordnet plan kan vurdere samlede og kumulative areal- og miljøvirkninger, vil en streng vertikal styring sikre helhetlig planlegging og en økosystemtilnærming, som er viktige mål og hensyn bak planlegging, se nærmere avsnitt. 2.3.4.

En vesentlig reservasjon fra utgangspunktet om at kommuneplaner er rettslig bindende for fremtidig arealbruk følger også av at kommuneplanens innhold kan fravikes i etterfølgende

detaljplanlegging. Reguleringsplan kan, ulogisk nok, avvike fra kommuneplan. Det kan f.eks. fremmes regulering til boliger i et område som i kommuneplan etter pbl. § 11-7 nr. 5 er satt av til Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR). Skjer det, brytes den strenge vertikale styringen. Regulering i strid med kommuneplan er ikke dispensasjon fra plan, slik at dispensasjonsregelen med sine vilkår, ikke gjelder. Reguleringsplanen kan fremmes og vedtas i strid med kommuneplan dersom et flertall i kommunestyret går inn for det. Systemet med å kunne fremme (privat) reguleringsplanforslag i strid med plan, representerer dermed det som ser ut som en vesentlig reservasjon i utgangspunktet om streng hierarkisk planstyring etter plan- og bygningsloven. Videre kan man, der det ikke er krav til regulering, søke byggetillatelse direkte etter kommuneplan, og videre søke dispensasjon fra plan, slik at den strenge hierarkiske styringen brytes også her.

Konsekvensen av brudd i den hierarkiske styringen, er at nyere, mer detaljert plan går foran kommuneplanen, også der reguleringen som nevnt er i strid med kommuneplanen. Regulering i strid med kommuneplaner tas inn i kommuneplanen ved neste rullering. Dette er et system som f.eks. dansk rett ikke tillater, her må detaljreguleringsforslag som avviker fra kommuneplan fremmes som forslag til endring i kommuneplan.<sup>49</sup>

Det som er formelle forskjeller i dansk og norsk rett, trenger likevel ikke være reelle forskjeller i praksis. Fremmer man en reguleringsplan i Norge som strider mot avsatt arealmål i kommuneplan, vil det kunne være vanskelig å få gjennomslag for planforslaget. Det kan møtes med innsigelse for å ivareta statlige og regionale interesser, se avsnitt 2.3.2, og vil da ikke kunne avgjøres av kommunen, men i siste instans Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KD). Mange faktorer vil kunne spille inn for om innsigelse fremmes og tas til følge, som hva som er arealbruksmålet i kommuneplan og i hvilken grad nasjonale føringer har innvirket på valg av arealmål, som nasjonale naturverdier, men også i hvilken grad detaljplanforslaget oppfattes som avvik fra arealbruksvalg i kommuneplan.

Etter disse merknadene om graden av planstyring og sektorovergripende styring etter systemet i pbl., går vi nå over på et spørsmål som har reist debatt, om hvorvidt kommunene har plikt til å planlegge sjøareal som ligger innenfor kommunenes plankompetanse. Spørsmålet har sin parallell til den tidligere diskusjon på land. Dette var lenge ikke en aktuell problemstilling, og kommunene planla i liten grad i sjø. For sjø oppsto etter hvert spørsmålet om det er plikt til å la samtlige sjøareal som ligger under kommunenes plankompetanse være dekket av et arealmål i kommuneplan. I dag er det lagt til grunn at lovens krav til kommuneplan som dekker areal i kommunen, også gjelder for sjøareal, jf. bla. rundskriv fra departementet.<sup>50</sup>

«Plan- og bygningsloven legger opp til at hele kommunens areal, også sjøområdene, skal være dekket av juridisk bindende planer. Det er kommuneplanens arealdel som skal sikre dette. Planlegging må tilpasses etter behovet, og det vil derfor variere hvor detaljert kommuneplanen bør være. Plan- og

---

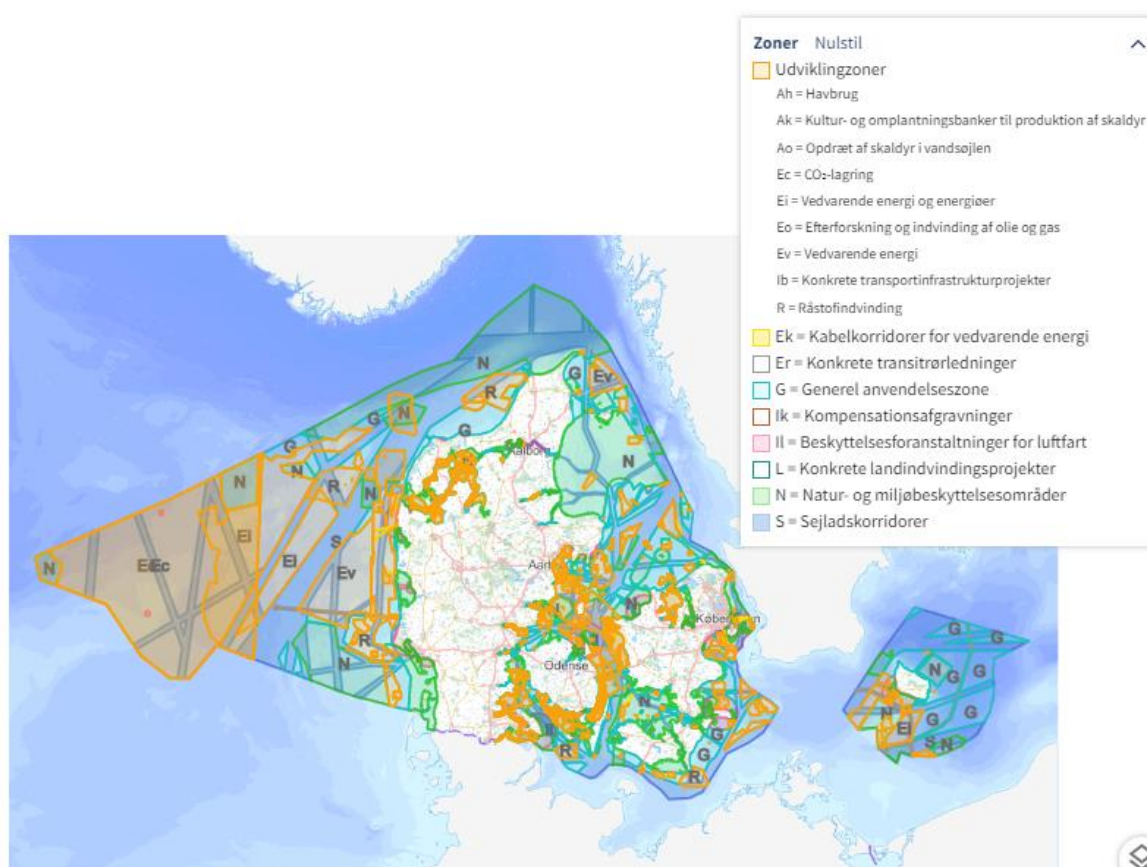
<sup>49</sup> Se nærmere om dansk rett i vedlegg II.

<sup>50</sup> Rundskriv H-6/18 23. oktober 2018 om Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder.



bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak gjelder også i sjø. Hva som er større bygge- og anleggstiltak beror på en konkret vurdering av forholdene på stedet.»

Hvor streng vertikal styring denne planplikten i sjø innebærer, må vurderes i sammenheng med hvilket planformål som legges på areal i sjø som kommunen ikke har konkrete planer for. På land skal som vist arealformålet Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR) benyttes på områder der det ikke er planer om aktivitet. En interessant parallell er de danske, tyske og svenske havplanene fra 2021, der det er lagt arealformål på alle areal, se nærmere vedlegg II. For områder der det ikke er planlagt særlig aktivitet i den danske havplanen, har man brukt arealbruksformål G, som betyr «Generel anvendelseszone», og som etter planen omfatter «alle de områder i havplanen, der ikke er udlagt til andre formål».<sup>51</sup> Med et slikt innhold i planformålet, kan man hevde at forskjellen er liten, sammenlignet om områdene ligger uplanlagt.



Figur 5 Dansk havbuksplan, Søfartsstyrelsen

Hvilke utviklingsmuligheter som kommuneplanen åpner for styres av innholdet i arealbruksformålet som legges på uplanlagte områder. På land er «restkategorien» LNFR. Både drift og tiltak innen landbruk og reindrift er dermed en del av arealbruksformålet, slik at disse næringene i utgangspunktet kan etablere seg innenfor formålet. Hvorvidt og når det er

<sup>51</sup> Søfartsstyrelsen, *Havplanredgørelse*, 2021, s 33.

reguleringsplikt er omstridt, f.eks. for nye landbruksveier.<sup>52</sup> Utgangspunktet er likevel at landbruk og reindrift er næringer som i mindre grad påvirkes av lovens planplikt og strenge vertikale styring, ettersom de er omfattet av LNFR-formålet. Lovgiver har med det gitt prioritet til landbruk og reindrift i loven ved i utgangspunktet å sammenstille disse formålene med natur- og friluftsmål. Riktig nok kan mer detaljert arealbruksavklaring fastsettes i kommuneplanen som utelukker næringene, ved at arealet f.eks. avsettes til friluftsliv, men da taler vi ikke lenger om typisk uplanlagte områder.

I sjø oppstår tilsvarende spørsmålet om hvilket arealbruksformål som skal legges på areal som ikke er planlagt utbygd, og hvilke utviklingsmuligheter som ligger her. På samme måte som for LNFR, kombineres arealbruksformålene natur, friluftsliv, fiske og akvakultur i sjøen. Dette følger av pbl. § 11-7 nr 6, «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner», som omfatter næringer som ferdsel, fiske og akvakultur, se underformål etter nr. 6. En kommuneplan som setter av areal til dette samleformålet åpner for aktivitet i fiskeri- og akvakultur-sektorene. Så kan det også her gjøres en nærmere under-inndeling i kommuneplan, men da taler vi ikke lenger om typisk uplanlagte områder. Brukes underformålet «akvakultur», er området satt av til slik aktivitet, men kan også kombineres med andre under-formål. Med «tilhørende strandsoner» er det hjemmel for å strekke arealbruksformålet fra sjø og inn på land. Det kan etter rundskriv omfatte områder på land som står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken her.<sup>53</sup> For eksempel kan en brygge omfatte arealer både på land og sjø, og samme arealformål bør derfor brukes begge steder.

Koblingen mot sektorloven for akvakultur, akvakulturloven, har reist vanskelige spørsmål. Er det kommuneplan i sjø som bestemmer areal for akvakultur, eller er dette noe som ligger til sektorforvaltningen etter akvakulturloven? Spørsmålet er nylig diskutert av Sivilombudet i klagesaker knyttet til to innsigelsessaker avgjort av KD, knyttet til kommuneplan som åpner for akvakultur.<sup>54</sup> Sivilombudet slår fast at kommunen, som vist over, skal ha en arealplan for «hele kommunen inkludert sjøområder», som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det vises til at områder for akvakultur kan legges ut til slik bruk gjennom underformålet «akvakultur» alene eller i kombinasjon med eller flere av de andre underformålene. Deretter drøfter ombudet om akvakultur skal avklares i kommuneplan, og etter en gjennomgang av rettskildene konkluderer ombudet med at:<sup>55</sup>

«Det synes altså å være forutsatt at lokalisering av akvakulturanlegg på et overordnet nivå skjer gjennom avsettelse til slikt arealformål i kommuneplan, og at lokalisering av det enkelte anlegg etter søknad fortrinnsvis skjer innenfor områdene avsatt til dette. Ombudet forstår det slik at dette er i tråd med departementets syn. I svaret på undersøkelsene har departementet uttalt at «områder for akvakultur som hovedregel bør avklares i kommuneplanens arealdel», med henvisning til overnevnte

---

<sup>52</sup> Se drøftelsen i Follo og Nordre Østfold tingrett 24. januar 2023, der retten kommer til at landbruksvei utløser plikt til å utarbeide reguleringsplan etter pbl.

<sup>53</sup> Rundskriv H-6/18 s. 9.

<sup>54</sup> Sakene er sak 2022/1377 om «Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune 14. oktober 2022» og sak 2022/1374 om «Vurdering av miljøvirkninger ved avgjørelse av innsigelse til akvakulturområder i kommuneplan – Brønnøy kommune 14. oktober 2022».

<sup>55</sup> Sak 2022/1377 «Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune 14. oktober 2022», avsnitt 2.1.

rundskriv H-6/18 [«Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder», H-6/18], se rundskrivets punkt 2.6»

Også på området for akvakultur, på samme måte som vindkraft, har det dermed skjedd en styrking av kommunens kompetanse, og en styrking av den hierarkisk planstyrte utviklingen etter plan- og bygningsloven.

### 2.3.4 *Verdier og hensyn i arealplanlegging. Areal som knapphetsgode.*

#### 2.3.4.1 Plan- og bygningslovens formål og hensyn

Plan- og bygningslova formulerer sentrale «formål» bak loven, «hensyn» og «oppgaver» loven skal fremme. Det er ikke rom for å gå nærmer inn på Grunnloven her,<sup>56</sup> men vi viser til at formål og hensyn i pbl. må tolkes i nær sammenheng med Grunnloven, og særlig miljøparagrafen i § 112 og Norges internasjonale forpliktelser.

Formålene i pbl. er felles for land og kystsonen, slik at loven ikke skiller mellom formål på disse nokså ulikeartede arealene som land og sjø kan være. I hundremetersbeltet langs sjø og vassdrag er det likevel utformet en egen og særskilt regel om formål og hensyn i planleggingen, jf. § 1-8 første ledd. Her «skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser». Dette er en prioritering og vektning av slike interesser i sonen, sammenlignet med lovens alminnelige formålsbestemmelser, som rett nok fremmer de samme verdiene, men uten å gi de prioritet.

Et spørsmål som vi kommer tilbake til nedenfor, er om plan- og bygningsloven i seg selv har arealeffektiv utbygging eller utnyttning som formål, og med dette mener vi høy utnyttelsesgrad, og i det kan også ligge adgang til fortetting eller flerbruk. Dette er noe annet enn hensynet til (fredelig) sameksistens. Sameksistens vil vi her bruke om det forholdet at aktører på havet ikke med sin aktivitet hindrer andre aktører i å utøve sin aktivitet, og at de dermed kan eksistere sammen og samtidig uten konflikt eller uten å måtte vike.

Bakgrunnen for å se nærmere på arealeffektivitet, er dels den utviklingen vi ser i havplanlegging i f.eks tysk og svensk rett, men også signaler fra Europakommisjonen om fremtidig utvikling av rammeverket for havplanlegging, der effektiv arealbruk og flerbruk («multi-use») blir fremhevet som mål i seg selv. Det kan hevdes at byggeforbudet i strandsonen, lest i sammenheng med de særlige hensyn som skal tas til allmenne interesser, implisitt gir uttrykk for et slikt formål. For å sikre hensynene i strandsonen i prosess og resultat, er det utformet mer nyanserte krav til plan og prosess i nasjonale strandsoneretningslinjer, og disse blir nærmere omtalt i avsnitt 2.3.5. I retningslinjene er for øvrig fortetting klart uttrykt som et mål. I dette avsnittet er ikke § 1-8 tema, vi ser her nærmere på lovens alminnelige formål og hensyn.

Plan- og bygningsloven skal for det første fremme bærekraftig utvikling, jf. § 1-1 første ledd. Dette er et formål som er formulert på et høyt abstraksjonsnivå, og favner om mange indre motstridende

---

<sup>56</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges grunnlov.

verdier og hensyn, og som planleggingen dermed må avstemme. Forståelsen av hva som er bærekraftig er under stadig utvikling, og lovens formulering rommer en dynamisk tolking, i takt med ny innsikt. De senere årene har det blitt større bevissthet om hvordan løsninger på en sektor kan skape problemer på andre sektorer. Det utvikles analyser og ny forståelse for hvordan virkninger av valg på en sektor, virker inn på andre samfunnssektorer og miljø. Et eksempel er her klimakrisens behov for arealer for fornybar energi, som kan forsterke natur- og biodiversitetskrisen.

Et sentralt formål etter pbl. § 1-1 andre ledd at planlegging «skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Samordning kan forstås både prosessuelt og materielt. Samordning kan fremmes prosessuelt, gjennom etablering av prosesser som identifiserer aktører og interesser og skaper arenaer for at disse kan «møtes». Materiell samordning, samordning etter sitt innhold, vil si identifisering av samlet belastning på naturmiljøet av ulike aktiviteter, identifisering av samlet arealbehov nå og i fremtiden, og tilordning og koordinering av arealbruk i plan som sikrer samordning. For å forstå hva som nærmere er formålet materielt, må mål om samordning vurderes i sammenheng med andre verdier loven er satt til å fremme.

Loven har videre i tredje ledd et formål om at byggesaksbehandling skal sikre forsvarlig utføring av tiltak, «i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». En planmessig vertikal styring fra nasjonale mål og verdier, gjennom oversiktsplan og detaljplan, sikres kun dersom også byggetiltaket følger disse rammene. Det tilsier varsomhet med å gi dispensasjon i byggetillatelsen, særlig for forhold som i reguleringsplan er ment å sikre en forsvarlig utføring av tiltaket.

Fjerde ledd formulerer dels vertikal styring gjennom at planlegging og vedtak skal sikre forutsigbarhet. Videre er åpenhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter verdier som mer generelt er fremhevet i all demokratisk beslutningstaking med virkning for tredjeparter, og gjennomsyrrer regler både i pbl og sektorlover. Videre er det krav om at langsiktige løsninger skal vektlegges, og være en sentral del av både bærekraftig utvikling og forutsigbarhet. Krav til at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives er pbl. sin samle-formulering av krav om saksutredning, kunnskapsbasert forvaltning og konsekvensutredninger som følger av grunnlov, pbl., forvaltningsloven, naturmangfoldloven og sektorlover.

Mer konkrete mål for planleggingen følger av fjerde ledd, om krav til universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Lovens formålsbestemmelse er utdypet i formuleringer av mer konkrete oppgaver og mål for planleggingen i § 3-1, som siteres i sin helhet:

«Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a. sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c. sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv

- d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging
- e. legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f. fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g. ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport
- h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.
- i. legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretslop, med nødvendig infrastruktur.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.»

Selv om mange mål og hensyn er generelt formulert og dermed omfatter aktivitet på sjø, er det likevel slik at lest i sammenheng, får man inntrykk av at de særlige verdier og hensyn som planlegging i sjø reiser, ikke var i fokus ved vedtakelsen av loven.

#### 2.3.4.2 Særlig om effektiv utnyttelse av land og sjøareal er et formål

Det er etter vårt syn ikke klare formuleringer i formålsbestemmelsene som viser at effektiv utnyttelse av land og sjøareal er et formål etter plan- og bygningsloven. Med arealeffektiv utbygging eller utnytting mener vi som nevnt høy utnyttelsesgrad, og i det kan også ligge adgang til fortetting eller flerbruk. I forarbeidene er det lagt til grunn at stor konkurranse om ressurser til mange formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer «stiller store krav til det offentlige beslutningssystemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektiv».<sup>57</sup> Det er i stor grad effektive planprosesser og plansystem som blir omtalt, og det er uklart om samfunnsøkonomisk effektivitet også sikter mot arealeffektivitet. Rett nok er flerbruk nevnt som en grunn til at det kan være behov for planavklaring, se pbl. § 12-1 andre ledd, «samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5.

bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser». Og etter pbl. § 12-5 er det mulig i reguleringsplan, både på land og i sjø, å dele inn i underformål og kombinere arealformål «innbyrdes». Denne kombinasjonsmuligheten sier likevel ikke noe om et mål om arealeffektivitet i seg selv.

Selv om loven er noe vag, fremhever ulike statlige planretningslinjer fortetting og arealeffektivitet.<sup>58</sup> Den politiske samarbeidsavtalen Granavold-plattformen,<sup>59</sup> satte som mål bla. å forenkle prosessene og regelverket for gjennomføring av fortetting og transformasjon i byer og tettsteder, og ledet til forslag om endringer i loven: Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Høringsfristen var 1. november 2021, lovendringer er ennå ikke vedtatt. Forslaget viser til at fortetting innebærer at eksisterende bebygde områder, for eksempel et boligområde, «får høyere utnyttning ved at et betydelig antall nye bygninger oppføres innimellom eksisterende bygninger», og at fortetting ikke er et begrep som er benyttet i plan- og bygningsloven, og derfor ikke har en klar juridisk definisjon. Høringsbrevet til endringsforslagene fremhever at forslagene bygger opp under FN's bærekraftsmål 11, om inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige byer og lokalsamfunn, bla. delmål 11.6: Redusere negativ påvirkning på miljøet fra byer og lokalsamfunn og 11.7: Tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområde og offentlige rom.

Et problem på areal underlagt privat eiendomsrett, er at selv om den enkelte utbygger kan se seg tjent med arealeffektiv utbygging (høy utnyttelsesgrad), er privat eiendomsrett i seg selv ikke et virkemiddel for arealeffektiv utnyttelse på tvers av areal og eiendomsgrenser. Og for den som er på let etter eiendom for utbygging, vil det gjerne være billigere å bygge på areal som det ikke alt er konstruksjoner på. Privatøkonomiske insentiv leder til at byer vokser i bredden og ikke i høyden, om ikke andre virkemidler enn privat eiendomsrett ligger til grunn for styring av utviklingen. Dette har ledet til forslag om å ta i bruk markedsmekanismer i arealbruksstyringen. Et system kan være å lage et marked, der kun bebygde areal for fremtiden er tilgjengelige for utbygging, tilsvarende som kvotehandelsmarkedet EU, ETS. Dette er et marked der det er satt tak på utslipp med mulighet for handel av eksisterende utslippskvoter – «cap and trade». I et marked med begrenset tilgjengelig areal, vil utbygging styres mot fortetting, der fortettingen styres av markedet. Markedsverdien kan gjøre det lønnsomt å rive ned og rydde områder helt eller delvis, for deretter å bygge. I realiteten har dette mye til felles med utbygging i byer der det er naturlige grenser for tilgjengelig byggeland, som fjell og hav, eller der det politisk er fastsatt grenser for byens utbredelse (markagrenser). Et alternativ til markedsstyrt fortetting er offentligrettslige virkemidler, som skattlegging/gebyr ved utbygging av grønt areal, krav til tilbakeføring av andre brune areal til urørt natur, m.v. Det er ikke rom for å gå videre i detalj her. Det sentrale er at hverken på land eller i kystvann eller hav er flerbruk og høy arealutnyttelse/arealeffektivitet noe som private aktører etterstreber, med mindre det er tale om behov for plassering av aktiviteten på areal som alt er høyt utnyttet, som nytt kjøpesenter i tett utbygd bystrøk.

---

<sup>58</sup> Hensynet til å utvikle kompakte byer og tettsteder er fremme i f.eks. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging  
Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven § 6-2.

<sup>59</sup> Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, offentliggjort 17. januar 2019 på Granavolden.

Holth og Winge fremhever at arealendringer som følge av byggeaktivitet påvirker norsk natur, og er den klart viktigste negative påvirkningsfaktoren både for truede arter og truede naturtyper.<sup>60</sup> De viser til at de høye nasjonale ambisjonene og målene for ivaretagelse av natur ikke samsvarer med arealutviklingen, og underbygger det med funn fra en omfattende evaluering av norsk arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (EVAPLAN, 2018). Konklusjoner her viser at naturhensyn ofte taper for utbyggings- og næringsutviklingshensyn i dagens planpraksis i kommunene, og peker på fem hovedårsaker:<sup>61</sup>

«1) natur har et svakt rettsvern; 2) det er uklare grenser for lokalt selvstyre i arealplanlegging; 3) det er svake kontrollmekanismer i arealplanprosesser; 4) manglende verktøy for vurdering av sumvirkninger av arealutvikling; og 5) mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene».

Forfatterne viser at evalueringen foreslår etablering av nye miljødata som gir et faglig grunnlag for å vurdere samspillseffekter mellom klimatilpassing, areal- og naturforvaltning (dvs. naturmangfold, reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpassing). Nye verktøy foreslås, som inkluderer arealregnskap, naturregnskap, klimakalkulatorer og verktøy for å planlegge naturrestaurering og naturbaserte løsninger. Av økonomiske virkemidler foreslås en avgift på utbygging av naturareal, for å skape privatøkonomisk insentiv til å hindre, begrense eller flytte til lokaliteter med lavere klima- og naturkostnader, prosjekter som er privatøkonomisk lønnsomme, men som har høye klima- og naturkostnader. Videre foreslås en arealbank for å identifisere og eventuelt også sikre arealer som kan restaureres som kompensasjon for nye utbygginger for å fremme arealnøytralitet. Det fremmes forslag om å foreslå endringer i plan- og bygningsloven for å styrke klima- og naturhensyn i det rettslige rammeverket.

Som det går frem, er dermed arealregnskap og arealeffektivitet fremhevet som viktige redskap for å ivareta natur, og arealeffektivitet er også noe vi ser lengre fremme i diskusjonen i marin forvaltning i EU.

I areal i kystvann som ikke berører private grunneierretter, urfolksretter o.l., er situasjonen en noe annen. Grunneiers forventning om å få bygge på egen eiendom, og få utnytte egne areal eksklusivt, gjør seg her ikke gjeldende. Selve tilgangen til areal i sjø utenfor områder for private retter, skjer som på land gjennom arealbruksavklaring og tildeling av konsesjon eller byggetillatelse. Samtidig vil det for tildelingen ikke ligge en privatrettslig forventning om et visst areal, av en viss størrelse (som for grunneiendommen på land) og med eksklusive retter til utnyttelse. Tvert imot er konsesjonssøker fullt ut avhengig av lov- og konsesjons/byggetillatelses-fastsatte rammer for hvilke rettigheter, eventuelt for hvilket areal, og med hvilken grad av eksklusivitet for arealbruken, hen blir tilkjent. Dette gjelder tilsvarende for forvaltning på hav, i områder utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dermed finner vi en rekke ulike formuleringer av innholdet i konsesjonen i ulike sektorlover knyttet til eksklusivitet, flerbruk og tredjepartsadgang til areal og til bruk av installasjoner. I havenergi-loven er det f.eks. foreslått som vilkår for prekvalifisering av aktører for

---

<sup>60</sup> Trond Simensen, Nikolai Winge, Fredrik Holth, Erik Stange, David N. Barton og Gro Sandkjær Hanssen: *Barekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre*, KS FOU-rapport 2022, s. 4.

<sup>61</sup> Simensen et al (2022) s. 4.

å kunne være med på auksjon eller søke konsesjon til havvind, at det er laget en plan for sambruk. For nærmere omtale av regulering av grad av eksklusivitet, se nærmere i vedlegg I, og omtale av de enkelte sektorer og sektorlover.

#### 2.3.4.3 Særlig om økosystembasert forvaltning

Krav til bærekraftig utvikling, til samordning og at planlegging skal fremme helhet og helhetlig forvaltning av vannets kretsløp viser alternative formuleringer til det som gjerne formuleres som krav til økosystembasert forvaltning. De norske havforvaltningsplanene bygger på en inndeling i havregioner, der hensynet til økologisk sammenhengende områder sto sentralt ved inndelingen i de opprinnelige forvaltningsområdene Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. Formålstjenlige områder for forvaltning av livet i havet sto sentralt for planområde-inndelingen.

Arealplanlegging etter pbl. for land og kystvann viser fysisk arealplanlegging, og plankompetansen etter pbl. følger kommunegrensene. Det gir grunn til å spørre om økosystembasert forvaltning står sentralt som prinsipp i planleggingen på land og i kystvann? Som vist har ikke pbl. økosystembasert forvaltning som eksplisitt formål. Likevel står etter vårt syn krav til bærekraftig utvikling, til samordning og at planlegging skal fremme helhet og helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, som uttrykk for krav til økosystembasert forvaltning.

Økosystem ble tatt i bruk som begrep på 1930-tallet innen økologien, og studerer interaksjoner mellom organismer og miljø. Også mennesker er en integrert del av mange økosystem. Krav til økosystembasert forvaltning er et svar på utfordringen med administrative grenser og sektororganisert forvaltning, med mål om å sikre en vurdering av samlet belastning på økosystemet og å sikre integriteten til økosystemene.

Økosystembasert tilnærming er politiske og rettslige strategier som tar hensyn til økologiske sammenhenger og til at hver individuell komponent i et økosystem er forbundet med et vidt spekter av økosystemprosesser.<sup>62</sup> Det er en strategi for «integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way».<sup>63</sup> Integreert eller helhetlig forvaltning står dermed sentralt. Ulike kilder til påvirkning på et økosystem kan føre til at presset samlet sett blir slik at man når økologiske vippepunkt. I kjernen av prinsippet om økosystemforvaltning er kravet til en forvaltning som sikrer at de samlede påvirkningene på systemet blir tatt hensyn til i forvaltningen, uavhengig av etablerte forvaltningsstrukturer. I

---

<sup>62</sup> Økosystem etter The Convention on biological diversity (CBD) på norsk oversatt til Konvensjon om biologisk mangfold (biomangfoldkonvensjonen), undertegnet 9. juni 1992, Rio de Janeiro, trådte i kraft 29. desember 1993, sikter til system med en viss kompleksitet, og favner om både planter, dyr og mikroorganismer i samspill med miljøet rundt, jf. definisjonen av «økosystem» i art. 2 som «(e)t dynamisk kompleks av planter, dyr og mikroorganismer som i samspill med deres ikke levende miljø utgjør en funksjonell enhet», jf. tilsvarende naturmangfoldloven § 3 t.

<sup>63</sup> Partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen, beslutning V/6 vedlegg A pkt. 1. Konvensjonen art. 23 etablerer partsmøtet («Conference of the Parties») under konvensjonen som konvensjonens øverste organ. Avgjørelser her er enstemmige, men ikke rettslig bindende og slik sett 'soft law'. Partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen er det organet som har gått lengst i å artikulere hva økosystembasert forvaltning kan innebære. Partsmøtet har i V/6 formulert 12 mer nyanserte prinsipper for økosystemforvaltning i vedlegg B, «Malawi Principles for Ecosystem Approach». Prinsippene er ment å reflektere «the present level of common understanding» og har fått bred tilslutning.



naturmangfoldloven § 10 er dette uttrykt som at forvaltningen skal ta hensyn til den «samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».

Ser vi på kommunegrenser, er inndelingene bygd på de gamle prestegjeldene, utformet med bakgrunn i bla. menneskelig kommunikasjon og tilgang på prester etter svartedøden. Til grunn for den nærmere inndelingen «ligg eiedomsgrensene på det området som er underlagt privat eiedomsrett».<sup>64</sup> Delelinjen utover i sjø mellom kommuner følger gamle hevdvunne retter eller midtlinjeprinsippet, og er fastsatt av KD etter prosesskrav i inndelingsloven.<sup>65</sup> Selv om naturen satte premisser for kommunikasjon og dermed grenser, var styring av naturmiljøet verken påtenkt eller relevant for grensdragningene mellom kommuner. Utgangspunktet er at en kommuneplan må stanse ved kommunegrensen selv om denne grensen skulle skape et kunstig skille i forhold til hvilke areal som etter naturgitte forhold burde underlegges en samlet arealplan.

Med dette som bakgrunn, reiser spørsmålet seg, om lokal styring i det hele lar seg forene med en økosystemtilnærming. Partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen legger til grunn at desentralisert kompetanse til å styre i miljøspørsmål nettopp fremmer en økosystemtilnærming, og at «(m)anagement should be decentralized to the lowest appropriate level»:<sup>66</sup>

«Decentralized systems may lead to greater efficiency, effectiveness and equity. Management should involve all stakeholders and balance local interests with the wider public interest. The closer management is to the ecosystem, the greater the responsibility, ownership, accountability, participation, and use of local knowledge.»

Desentralisert forvaltning kan m.a.o. fremme medvirkning, lokalkunnskap og større grad av eierskap til problemet. Samtidig ser partsmøtet de utfordringene desentralisert forvaltning kan føre med seg, og at økosystemtilnærmingen «may require new arrangements or ways of organization for institutions involved in decision-making to make, if necessary, appropriate compromises».<sup>67</sup> Hvordan dette konkret skal skje, er derimot ikke nærmere utpenslet.

I vurderingen av hvordan økosystemprinsippet kan operasjonaliseres legger partsmøtet til grunn at et økosystem er en «functioning unit that can operate at any scale, depending upon the problem or issue being addressed».<sup>68</sup> Avgrensingen av økosystem kan dermed være små enheter, som en innsjø, eller store, som et havområde. Det er problemet eller saksfeltet som skal forvaltes som

---

<sup>64</sup> NOU 1988:16 Rådsegn 14 – Eiedomsgrensen og administrative inndelingsgrenser, som ikke er fulgt opp i lovvedtak, s. 39.

<sup>65</sup> Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Se rundskriv H-10/15, 25. juni 2015 til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), oppdatert mars 2017, der det følger at «[k]artfesting av kommunegrenser i sjø og innsjøar har historisk sett hovudsakleg skjedd utan at grensa er blitt klart definert og godteken av dei tilstøytande kommunane. Både av omsyn til kommunen si planlegging i sjø- og innsjøområde og for kartleggingsføremål, er det viktig at ein har faste koordinatfeste kommunegrenser i sjø og i innsjøar. Fastsetjing av kommunegrenser i sjø og i innsjøar, må skje i samarbeid med Statens kartverk slik at grensa blir fastsett etter dei prinsippa som skal følgjast ved slik grensefastsetjing». Hvilke prinsipp som skal gjelde, midtlinje eller historiske retter, kan ha stor betydning for kommunenes inntekter fra installasjoner i sjø.

<sup>66</sup> Partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen, V/6 vedlegg B, Principle 2.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Partsmøtet under Biomangfoldkonvensjonen, V/6 vedlegg B, Principle 3, i begrunnelsen (rationale).

legger føringer for hva som utgjør økosystem i den aktuelle relasjonen, og dermed hvilket forvaltningsnivå eller organisering av forvaltningen som er passende. Visse nokså vage anbefalinger knyttet til organiseringen er lagt frem. Desentralisert forvaltning kan være tilrådelig, men noen problemer «may require action at still higher levels, though, for example, transboundary cooperation, or even cooperation at global levels».<sup>69</sup> Samtidig, når det kommunale forvaltningsnivået er valgt for håndtering av kommunale arealressurser, vil økosystemtilnærmingen kunne tilsi samarbeid over kommunegrenser.

Realisering av et økosystemperspektiv i kommunal planlegging har nær sammenheng med andre element i et plansystem. Selv om kompetansen til å planlegge i første hånd ligger på kommunalt nivå, vil systemet med innsigelse etter pbl. § 5-4 første ledd, sammen med høring av kommunale planer, sikre samordning av ulike myndighetersinteresser, både vertikalt og horisontalt. Innsigelse kan som vist i avsnitt 2.3.1 settes fram i spørsmål som «er av nasjonal eller vesentlig regional betydning». Reglene om innsigelse sikrer at kommunene legger vekt på innspill som kommer fra statlige og regionale myndigheter i sammenheng med planarbeidet. Slike innspill vil gjerne bygge på regionale planer eller nasjonale planretningslinjer, og dermed på kommunalt grenseoverskridende perspektiv i tråd med økosystembasert forvaltning.

En følge av at vi i Norge har kommunal plankompetanse på land og i kyststrøk, er at det reelt sett er gode forutsetninger for å få til integrert planforvaltning av overgangen mellom land og sjø, såkalt integrert kystsoneforvaltning. For land som Danmark, der lokal plankompetansen stanser ved strandkanten for så å møte statlig styring i sjø, se nærmere under vedlegg II, reiser det seg andre utfordringer. Når samme myndighet forvalter overgangen land – sjø, sikres helhetsperspektivet. Integrert kystsoneforvaltning har lengre historikk enn økosystembasert forvaltning, og kan gjerne ses på som en forløper til økosystemforvaltning, men da med fokus på kystsonen. Samtidig som det er gode forutsetninger for å få til integrert kystsoneforvaltning fra land til sjø i Norge, er kystkommunene relativt små geografiske enheter. Dette kan føre til fragmentert planlegging, selv om overgangen land – sjø blir ivaretatt. Inntektssystemet til kommunene gjør dem til konkurrenter, økonomisk sett, om å få til etablering innfor nettopp sine sjøareal. Dette kan gjøre at de vegrer seg for å delta i såkalt interkommunalt plansamarbeid, da slikt plansamarbeid kan gjøre det mer synlig at nettopp egen kommune er den som bør avsette sjøareal til natur- og verneformål.

Plan- og bygningsloven åpner opp for at flere kommuner kan samarbeide om planlegging gjennom interkommunalt plansamarbeid (interkommunal planlegging) etter pbl. § 9-1, som er et plansamarbeid mellom to eller flere kommuner, og kan gjelde alle kommunale plantyper i loven.<sup>70</sup> Plansamarbeid kan brukes når det er formålstjenlig å samordne planlegging over kommunegrenser på land eller i sjø. Statlige og kommunale myndigheter kan etter § 9-1 oppfordre kommuner til å innlede et slikt samarbeid for å løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Departementet kan etter samme bestemmelse pålegge kommuner å inngå slikt plansamarbeid når «det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver».

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Kommuner kan også samarbeide på andre områder, og interkommunalt samarbeid har vært et alternativ siden 1921 for å løse «felles oppgaver» mellom kommuner og/eller fylkeskommuner etter lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 27. Nærmere om interkommunalt samarbeid, se Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren og Ingunn Sletnes, *Kommunalrett*, 1. utg., Cappelen Damm Akademisk 2014 s. 255 flg.

Dermed er det et ris bak speilet, der kommuner ikke har interesse i å delta i interkommunalt plansamarbeid for sjøområder.

Sunnhordland er et eksempel på kystområder med relativt høyt press, samtidig som man fikk aksept for å bli plassert i kategori 3 – areal med minst press – i strandsoneretningslinjene. Arealpresset og ønsket om helhetlig og planmessig styring for å møte presset, har ført til mer helhetlige plangrep fra regionale og kommunale myndigheter. Det er utarbeidet både interkommunal plan for kystsonen i Sunnhordland og en regional plan. Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger omfatter sjøareal og strandsoner i Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Fusa, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes og sjøareal i Vindafjord kommune, Rogaland. Formålet med planarbeidet er

«å sikre ei berekraftig forvaltning av sjøareal og strandsoner i Sunnhordlandsregionen og Ytre Hardanger. Planen skal sikre gode rammevilkår for havbruksnæringa som ei stor og viktig næring i regionen, samt maritim sektor med trygge farle, hamneområde og sjøretta næringsareal»<sup>71</sup>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet stadfestet planen mars 2020, med visse endringer i retningslinjene.

Arbeidet med regional plan og interkommunalt plansamarbeid pågikk noenlunde parallelt, og det var viktig å forsøke og samordne de to planarbeidene for å sikre synergieffekter for område som er overlappende. Kommunene i Sunnhordland la fram forslag til interkommunal plan for strandsonen for kommunene nevnt over, med unntak for Jondal og Kvam. Fylkesmannen, nå Statsforvalteren, mente at forslaget på noen punkt er i strid med plan- og bygningsloven. Kommunene har lagt til grunn at utbygging i strandsonen skal skje etter plan, men har foreslått unntak fra regelen, og fylkesmannen ber om at hovedregelen i loven, om plan for utbygging i strandsonen, blir lagt til grunn.<sup>72</sup>

### 2.3.5 Strandsonen i pressområder – et blikk mot området for strengest arealstyring i norsk rett

En strengere vertikal styring og krav om planstyrt utbygging, sammenlignet med plan- og bygningslovens utgangspunkt, finner vi i strandsonen. Etter både svensk, dansk og norsk rett er strandsonen særlig regulert, og bygger på at sonen i et nasjonalt perspektiv er pressområder. Byggeforbudet i strandsonen etter pbl § 1-8 andre ledd viser at for denne sonen, – «100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann» – er det byggeforbud. Etter tredje og fjerde legg kan utbygging likevel skje, dersom plan for utbygging i strandsonen åpner for det. Samtidig er det formelt etter loven her, som ellers, adgang til å fremme reguleringsplan i strid med overordnet plan, og søke dispensasjon fra plan. Dermed er det sentrale med bestemmelsen å vise at strandsonen er underlagt særlige verdier og hensyn som skal veie tungt i vurderinger etter loven.

---

<sup>71</sup> [Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger - Vestland fylkeskommune](#). Planforslaget ble vedtatt i fylkestinget i Hordaland 3.-4. oktober 2017, og i fylkestinget i Rogaland 24. oktober 2017.

<sup>72</sup> Fylkesmannens i Hordaland, brev av 01.10.2015, referanse 2011/8131 421.0.

For strandsonen fikk man tidlig strenge krav til forvaltningen i Oslofjord-regionen. Over tid er arealressursene i strandsonen og tilgang til sjø og kystnære sjøareal blitt et nasjonalt knapphetsgode. Dette førte til at vi i 2011 fikk nasjonale planretningslinjer for sonen etter pbl. § 6-2, som er et viktig redskap for å sikre nasjonale interesser i lokal planlegging. «Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen»,<sup>73</sup> oppdatert i 2021,<sup>74</sup> nyanserer plan- og bygningslovens føringer på kommunal planlegging i strandsonen.<sup>75</sup> Fordelen med strandsoneretningslinjene er at de samler i ett dokument de sentrale retningslinjene fra staten på dette geografiske området. Det er ellers slik, at kommuner og fylkeskommuner må forholde seg til et videt spekter av nasjonale føringer og retningslinjer i sin planlegging, der det kan være vanskelig å få oversikt og se sammenhengen mellom de ulike dokumentene og hensyn og verdier de fremmer. Slik sett representerer strandsoneretningslinjene en samling av statens syn på verdier, hensyn og prioriteringer, og avstemming av disse, i strandsonen, og forenkler kommunenes og private aktører sitt arbeid med kartlegging av statlige føringer for planleggingen.

Det er interessant å se nærmere på strandsoneretningslinjene her fordi de, selv om de gjelder på land, viser hvilke regler som gjelder i norsk rett på areal som ofte er mulig «byggeland», egnet for utbygging, men er underlagt høyt brukspress og sterke interessekonflikter. Strengest vern av areal vil i norsk rett følge av vern etter naturmangfoldloven, som står i en egen stilling. Her er siktemålet å se på areal som ikke er vernet etter nml., men forvaltes som potensielt byggeland under det ordinære systemet etter pbl.

Forslag om plan og tiltak i pressområder i strandsonen er med strandsoneretningslinjene rammet inn av et sett regler som er nyanserte hva gjelder planplikt og planstyrt utvikling, men også for saksbehandlingskrav og kunnskapsbasert forvaltning. Reglene kan derfor ses på som en forsmak på hva som kan være mulig utvikling av regelverket i andre områder på land eller i kystvann under pbl.-regimet, som kan komme under tilsvarende press. Strandsoneretningslinjene er det tydeligste eksempelet på nasjonale føringer på kommunal planlegging som søker å differensiere plankravet i plan- og bygningsloven. Som vi kommer tilbake til i ulike avsnitt, er det særlig i pressområder på land, i kystsonen og på hav, at arealplanlegging blir viktig, og at kravene til plan, som planplikt, og til sektorovergripende og hierarkisk styring, skjerpes. Det er også i pressområder at saksbehandlingskrav til planlegging og krav til innhold i plan, nyanseres nærmere, slik strandsoneretningslinjene sine krav for Oslofjordregionen illustrerer.

Kap 6 i retningslinjene gir generelle retningslinjer for planlegging i strandsonen. Det blir innledningsvis slått fast at sonen «gir grunnlag for næring og bosetting. I 100-metersbeltet langs sjøen skal det samtidig tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser jf. pbl. § 1-8 første ledd», som dermed er en tilvisning til den lovfastsatte vektningen.

---

<sup>73</sup> Forskrift 25. mars 2011 nr. 335 om Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Nærmere om retningslinjene fra 2011, se Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona», *Tidsskrift for eiendomsrett* 8(2012) 2. utg. s. 87-119. Det er også utarbeidet retningslinjer for vernede vassdrag i Forskrift 10. nov 1994 nr. 1001 om Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

Det følger videre at avklaring av arealbruk i strandsonen skal skje gjennom planlegging, og ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner, og først og fremst i kommuneplanens samfunns- og arealdel, som skal vurdere strandsonen i et helhetlig og langsiktig perspektiv bygd på en konkret vurdering av de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen.

Videre går det fram visse styringsprinsipper for arealbruken, her ordrett, men forkortet:

-Utbygging bør konsentreres til etablerte byggeområder.

-Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger.

-Ved lokalisering av næringsområder bør det vektlegges om næringer og næringsvirksomhet som bidrar til økt lokal verdiskaping trenger tilgang til sjøen.

-Planlegging i strandsonen skal ta hensyn til naturmangfold. Karakteristiske hovedtrekk i landskap bør opprettholdes. Verdifulle forekomster av naturtyper og arter må tas vare på. Det skal legges vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturmiljø og enkeltstående eksempler på den særegne kystkulturen i området.

- Ved planlegging må det tas hensyn til å bevare landskapskvaliteter og å tilpasse det bygde miljø til omgivelsene. Eventuelle nye tiltak, også tiltak for å forbedre tilgjengeligheten for allmennheten, må tilpasses og ta hensyn til landskap, kulturminner og naturmangfold.

-Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel, strandopphold og bading, bør trygges og forbedres. Det bør legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes og å oppholde seg langs sjøen. Disse hensynene skal vektlegges sterkt når kommunen vurderer å godkjenne videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer.

-Kommunen bør vurdere behovet for å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel som tillater oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs, jf. pbl. § 11-11 nr. 4.

-Slike bestemmelser må sikre at det kan foretas ombygging av eksisterende driftsbygninger og oppføring av erstatningsbygg på gårdstun i strandsonen, eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke.

-I kommuneplanens arealdel skal kommunen legge til rette for etablering og vedlikehold av nødvendige navigasjonsinnretninger, slik som fyrlykter, lanterner, overretter, staker med videre, som ivaretar sikkerhet og fremkommelighet for sjøtrafikken.

Videre følger særlige regler for planlegging av byer og tettsteder i strandsonen og for fastsetting av byggegrense, som ikke blir omtalt nærmere her.

I tillegg til de generelle føringene, plasserer strandsoneretningslinjene kommunene i ulike kategorier, bygd på en samansatt vurdering av presset på arealene, som nærhet til større byer, bygningspåvirket kystlinje, folketall og tilflytting. Oslofjord-regionen er en egen kategori, der

utbyggingspresset er størst. Andre områder der presset på arealene er stort er kategori to, og her er kysten i Agder og deler av kysten i Rogaland, Vestland, Møre og Romsdal og Trøndelag omfatta. Kategori tre gjelder i hovedsak kommuner vest og nord i landet, og er områder med mindre press på arealene.

I pressområder vil interessekonflikten være størst. Retningslinjene setter et strengt vern for kategori én, Oslofjord-regionen, men også strenge krav til prosessen om areal i dette området skal bygges ut, jf. retningslinjene avsnitt. 8.2. Bestemmelsen her viser også hvilke verdier som er sentrale, i områder som er under særlig press:

«Utbygging bør konsentreres til allerede utbygde områder, slik at øvrig kystsone skjerms. Areal til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger.»

Det følger videre at kravet til reguleringsplan skal tolkes strengt. Siktemålet med plankrav er som nevnt å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, og å regulere flerbruk og vern i forhold til private og offentlige interesser. I denne sonen skal derfor «[a]ll ny utbygging og nye tiltak anses i utgangspunktet å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn og vil kreve reguleringsplan», og det kan gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel som fastsetter den nedre grensen for når det kreves reguleringsplan. Videre skal eventuell fortetting i eksisterende områder «være godkjent i oppdatert kommuneplan og reguleringsplan», og skal ikke være i strid med strandsoneretningslinjene. En slik retningslinje følger så, ved at det ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i 100-metersbeltet på arealer som er delvis utbygde, «skal ferdselshensyn og tilpassing av tiltak til landskapet spesielt vektlegges. Privatisering og gjentetting av strandarealer skal unngås». Ytterligere krav følger så for plassering av ny bebyggelse, utviding av bebyggelse, terrenginngrep og infrastruktur, og for fritidsbebyggelse, og det skal være en «svært restriktiv holdning til planlegging av nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger».

For kategori to er kravene mindre strenge, ved at ny «vesentlig utbygging til næringsvirksomhet, bolig- eller fritidsbebyggelse anses å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn og krever reguleringsplan», og i «pressområder skal kravet til reguleringsplan tolkes strengt». Det er dermed ikke et absolutt krav om å gjennomføre regulering, men et spørsmål om hva som er ny «vesentlig» utbygging. For kategori tre er det i retningslinjene avsnitt 10.2 minnet om lovens krav, om at større anlegg- og utbygginger til næringsvirksomhet, bolig- eller fritidsbebyggelse alltid vil kreve reguleringsplan jf. pbl. § 12-1. Utbygging skal bare etter avsnitt 10.1 tillates «etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold», samtidig som det i områder «uten press» vil være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort. Også andre føringer er lagt for kategori to og tre, uten at det er rom for å gå i detalj her.

## 2.4 Hovedtrekk ved arealbruksstyring av hav

### 2.4.1 Utviklingstrekk

Det skilles i denne utredningen mellom forvaltningen av havområder og kystvann. Dette skillet bygger på at de juridiske kompetansegrunnlagene, og dermed også tilnærmingen, for forvaltningen av disse områdene er ulike. Områder som vi her definerer som kystvann er områder som faller inn under plan- og bygningslovens virkeområde. Det vil si områder som strekker seg til en nautisk mil

utenfor grunnlinjen. I disse områdene er arealplanlegging og ressursforvaltningen basert på de samme prinsippene som for planlegging på land og det finnes gjennom plan og bygningsloven et overordnet planleggingsverktøy for arealbruk som også etablerer en planleggingsplikt.

Utenfor plan- og bygningslovens virkeområde ser det juridiske landskapet annerledes ut. Det finnes ingen overordnede rettslige planleggingsverktøy eller andre former for rettslig forankret koordineringsmekanismer. Havforvaltningsplanene har fått en sentral rolle i å sikre en helhetlig tilnærming til forvaltningen gjennom å identifisere overordnede målsetninger og sikre et kunnskapsgrunnlag for forvaltningens beslutninger, men det er det gjeldende sektorregelverk som ligger til grunn for regulering av aktivitet og tildeling av areal i forvaltningsplanområdene, se vedlegg 1.

Utgangspunktet for forvaltningen av ressurser og arealbruk i norske marine havområder er at disse tilhører og forvaltes av staten på vegne av allmenheten. Det gjøres på bakgrunn av sektorlovgivning og gjennom statlige sektormyndigheters beslutninger. Forvaltningen av Norske havområder og tilhørende ressurser er dermed spredt på en rekke departementer og underliggende etater. Nærings og fiskeridepartementet (NFD) har ansvaret for forvaltningen av de marine levende ressursene og ivaretar regjeringens politikk overfor fiskerinæringen, akvakulturnæringene, sjømattrygghet, fiskehelse og -velferd. NFD har videre ansvaret for utvikling av sjøsikkerhet, som for eksempel opprettelse og bruk av seilingsledere og trafikkovervåkning, og regelverk knyttet til skip og mannskap, og for beredskap mot akutt forurensning. Olje- og energidepartementet (OED) er ansvarlig for regjeringens energipolitikk som inkluderer forvaltningen av petroleumsressursene og havvindsektoren. Innen petroleumsvirksomheten har Arbeids og inkluderingsdepartementet et ansvar for forebygging av hendelser som kan føre til forurensning og beredskap for å bekjempe ulykker ved kilden. OED er også ansvarlig myndighet for aktivitet under havbunnsmineralloven. Forsvarsdepartementet (FD) har ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, inkludert i norske maritime områder. For Norge, som har betydelige økonomiske og miljømessige interesser knyttet til sjøen og havet, har Forsvarets maritime virksomhet betydning langt ut over den rent militære. Som kyststat har Norge særlige rettigheter i og ansvar for store havområder, og opprettholdelse av internasjonalt aksepterte normer og regler for utøvelse av virksomhet knyttet til havet og havbunnen beskrives i Forsvarets doktrine for maritime operasjoner som viktig for Norge. Sjøforsvaret, særlig Kystvakten, har en betydelig rolle i denne sammenhengen. Klima og miljødepartementet (KLD) har hovedansvaret for nasjonale mål, styringssystemer og resultatoppfølging i miljøvernpolitikken og har ansvar for sektorovertgripende miljøpolitiske virkemidler. KLD har videre en viktig koordineringsfunksjon i forhold til sektordepartementene. De ulike sektormyndighetene har dermed ansvar for forvaltningen av de interessene de representerer og styrer etter underliggende sektorlovgivning.

Den gjeldende reguleringsmodellen kan beskrives som konsesjonsbasert og sektordrevet. Petroleumsløven er den eldste loven som regulerer virksomhet som foregår på faste definerte områder og har fungert som modellen for senere lover for aktivitet som også har behov for eksklusive eller definerte rettigheter enten til et bestemt areal eller ressursutnyttelse som krever at virksomhetens areal defineres. Både havenergiløven, havbunnsmineralloven og aquakulturloven bygger på petroleumsløvens system med åpning av områder og tildeling av tillatelser/konsesjoner, med mulighet for å regulere utøvelsen av virksomheten gjennom bruk av vilkår. Samtlige lover

inneholder formålsbestemmelser som er vide nok til å omfatte andre interesser, herunder interessen til andre virksomheter og miljøhensyn.

For fiskeri, skipsfart og etablering av marine verneområder og bruk av arealbaserte bevaringstiltak er tilnærmingen annerledes. Selv om fiskerinæringen bygger på et system med tillatelser, er tillatelsene ikke stedbundet. Ressurshøstingen knyttes i liten grad til avgrensede arealer, da ressursen det høstes på er i bevegelse. Dette gjør at fiskerinæringen ofte opplever at den ofres i veiingen mellom ulike næringers interesser, da denne fleksibiliteten brukes som et argument mot ikke å sette av bestemte områder til fiskeri. Næringen kan da oppleve å bli skjøvet på eller å ikke bli prioritert.

Skipsfart er heller ikke i utgangspunktet bundet til bestemte arealer og nyter et særlig vern gjennom Norges folkerettslige forpliktelser. Retten til fri skipsfart er et av havrettens sentrale prinsipper som har vært styrende for utformingen av lovgivning som regulerer aktivitet til havs. Norge har tradisjoner for i sin lovgivning og myndighetsutøvelse å respektere folkerettslige forpliktelser, og disse har også til dels bidratt til en forsiktighet i å pålegge rettigheter og plikter basert på norsk nasjonal lovgivning. Et eksempel på dette er valget om å ikke la naturmangfoldloven gjelde fullt ut i norsk økonomisk sone. Her har nok norske myndigheter vært mer forsiktig enn nødvendig.

Selv om prinsippet om retten til fri skipsfart står sentralt, også i norske havområder underlagt norsk jurisdiksjon, betyr ikke dette en uinnskrenket tilgang til samtlige arealer. Vernet gir en adgang til transitt gjennom sjøterritoriet gjennom retten til uskyldig gjennomfart, eller til navigering i norsk økonomisk sone. Så lenge det er gitt adgang til arealene og transitt faktisk kan gjennomføres, har norske myndigheter adgang til å bestemme hvor skipsfarten skal gå, for eksempel gjennom bruk av skipsleder. Det er etablert obligatoriske skipsleder i norsk territorialfarvann som skip i transitt og skip på vei til havn er pliktige til å følge. For større skip som utelukkende går i transitt i norske farvann er det etablert skipsleder i norsk økonomisk sone. Disse er riktignok frivillige, men etablert i samsvar med Den Internasjonale Sjøfartsorganisasjonen (IMO). Praxis viser at majoriteten av skip i transitt velger å etterleve oppfordringen om å benytte skipsledene. Videre kan norske myndigheter gjennom sin lovgivningsjurisdiksjon i territorialfarvannet stille krav til hvordan skipsfarten skal gjennomføres, gjennom for eksempel å stille navigeringskrav som bruk av fartsgrenser, krav til los, men også krav av hensyn til miljø sikkerhet. Også i økonomisk sone kan norske myndigheter legge visse restriksjoner på navigasjonsretten, for eksempel gjennom etablering av sikkerhetssoner rundt petroleumsanlegg og havvindparker. Det eksisterer ingen rett til uskyldig gjennomfart i de indre farvann. Her har kyststaten i utgangspunktet full jurisdiksjon og kan også utøve havnestatsjurisdiksjon som i visse tilfeller gir ekstra-territoriell jurisdiksjon, jf. havrettskonvensjonen artikkel 218. Det betyr at visse handlinger utført av skip også mens de befant seg utenfor indre farvann og havn, kan rettsforfølges. Havnestatsjurisdiksjonen utløses imidlertid først av at skipet kommer til havn eller befinner seg ved en offshoreinstallasjon. Det eksisterer etter folkerett ingen rett til å gå inn i en annen stats indre farvann eller havn. Dette krever eksplisitt samtykke eller hjemmel i avtale. Hvorvidt det eksisterer en rett til nødhavn i force majeure-tilfeller, herunder om det er forskjell om det er fare for liv og helse eller om det er risiko for miljøskade er omdiskutert i juridisk teori.



Opprettelse av marine verneområder eller bruk av andre effektive arealbaserte bevaringstiltak vil kunne legge beslag på områder eller føre til restriksjoner i bruk. Vernetiltakene varierer i intensitet og vil ha ulik betydning for utøvelsen av annen aktivitet. Tiltakene vil kunne variere fra generelt forbud mot andre aktiviteter eller forbud mot spesifikke aktiviteter, til begrensninger i når, hvordan og hvor aktiviteten kan gjennomføres, og til ingen betydning for øvrig utnyttelse av arealene.

En konsekvens og risiko som følge av myndighetenes sektortilnærming er at sektormyndighets standpunkt får avgjørende betydning for interesseavveiningene. Dette følger av at sektormyndighetenes mandat er å ivareta de primære interessene som sektorloven bygger på. Når da sektorlovens oppgave er å regulere den spesifikke næringen, og ikke har som mål eller mandat å foreta helhetlige avveininger, vil det gjenspeiles i både lovens hovedformål og sektormyndighetens beslutninger.<sup>76</sup>

Utviklingen av havforvaltningsplaner har vært viktige for å sikre at norsk havforvaltning gjennomføres på bakgrunn av en helhetlig tilnærming. Selv om planene i dag presenteres som norske myndigheters verktøy for å implementere en integrert og økosystembasert forvaltning, var det det politiske konflikter knyttet til ekspansjon av norsk oljevirkosomhet og behovet for forutsigbarhet i forhold til arealbruk og fremtidige investeringer innen sektor som var beveggrunnen.<sup>77</sup> Også den internasjonale utviklingen gikk i retning av en økosystembasert tilnærming og Norge fulgte dette opp gjennom den første stortingsmeldingen om havforvaltning i 2002, «Rent og rikt hav».<sup>78</sup> Denne stortingsmeldingen danner grunnlaget for den norske tilnærmingen til forvaltningen av de norske havområdene. Her ble det formulert en visjon om å sikre et rent og rikt hav slik at også fremtidige generasjoner skal kunne høste av de rikdommer som havet kan gi. Siden den gang er det laget helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner for alle de norske havområdene. Forvaltningsplanene oppfattes som et nyttig verktøy for å avklare politiske uenigheter,<sup>79</sup> og intensjonen var at planene ikke skulle forankres i ny lovgivning, men komme som et ekstra lag av politikk over den lovbaserte sektorforvaltningen. Sistnevnte skulle iverksette og implementere planene. Systemet er siden blitt beskrevet som en etablert faglig - politisk rutine.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Elise Johansen og Lina Malone, Behov for rettslig planleggingsverktøy, 5 februar 2021.

<sup>77</sup> Gisle Andersen, *Parlamentets natur. Utviklingen av norsk miljø- og petroleumspolitikke (1945– 2013)*, Universitetsforlaget 2017. Eilertsen, M.E., *Kunnskap, kaos og kompromisser. En studie av de politiske beslutningsprosessene knyttet til spørsmålet om eventuell petroleumsvirkosomhet utenfor Lofoten og Vesterålen*. Masteroppgave (2016), ISV – UiT.

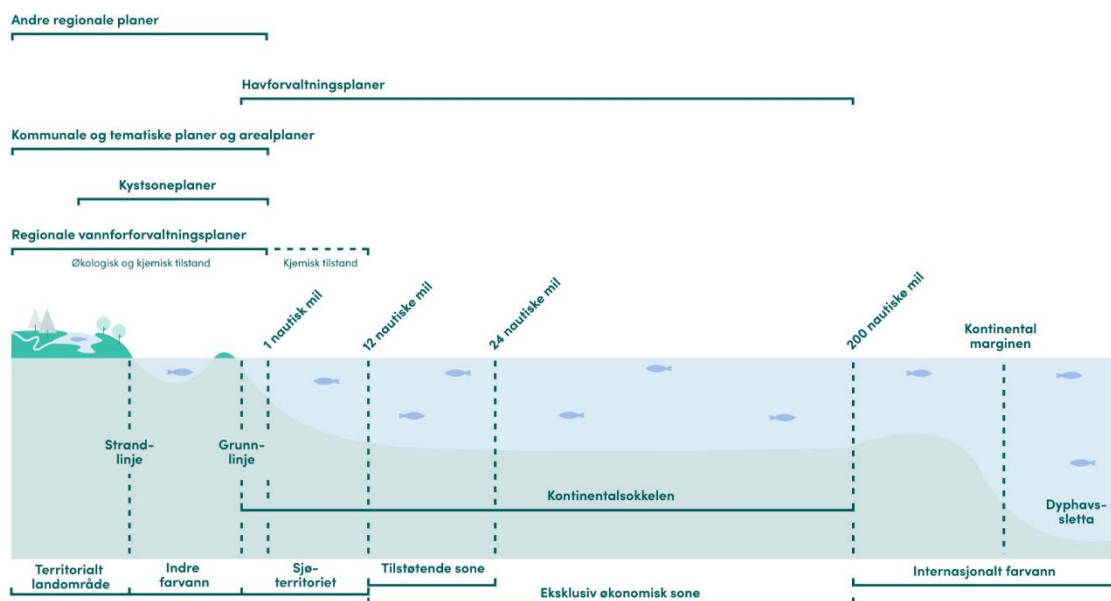
<sup>78</sup> St.meld. nr. 12 (2001-2002), Rent og rikt hav, Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II).

<sup>79</sup> Gunnar Sander, «Against all odds? Implementing a policy for ecosystem-based management of the Barents Sea» *Ocean and Coastal Management* 157 (2018), s. 111-123.

<sup>80</sup> Gunnar Sander, Sabine K.J. Cochrane, Froukje Platjouw, Dag Ø. Hjermann og Jesper H. Andersen, 2022, *To veier mot god miljøtilstand*, (Niva-Rapport 7689-2022), Norsk institutt for vannforskning, AkvaplanNiva, ISBN 978-82-577-7425-7. s. 13.



## Offentlige planer for vann

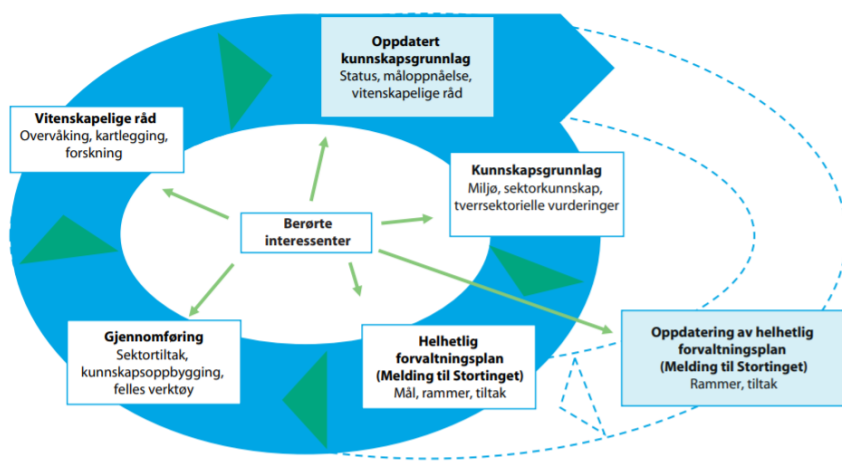


Figur 6 Miljødirektoratet [Forvaltningsplaner for elv, innsjø, grunnvann, kyst og hav - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no)

Miljødirektoratets illustrasjon over offentlige planer for vann (over) viser på en god måte hvilke planleggingsverktøy som gjelder for de ulike områdene. Hovedforskjellen er at havforvaltningsplanene, i motsetning til de øvrige, ikke er rettslig forankret og de gir heller ingen rettslige føringer for planlegging eller bruk av havarealene de gjelder for.

### 2.4.2. Nærmere om forvaltningsplanene

Det overordnede forvaltningsprinsippet for norsk havforvaltning er at den skal være helhetlig og basert på en økosystembasert tilnærming. Forvaltningsmålene er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk av havområdenes ressurser og økosystemtjenester og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Forvaltningsmodellen for å oppnå disse målsetningene kan forenklet sies å være tredelt, og består av forvaltningsplaner, sektorlovgivning for den enkelte næring og sektorovergrepene bestemmelser.



Figur 7 Illustrasjon fra Meld.st 20 (2019-2020) s. 11. Illustrasjon av hvordan økosystembasert tilnærming til havforvaltning organiseres.

Den første planen, for Lofoten–Barentshavet, ble vedtatt av Stortinget i 2006 og revidert i 2011, etterfulgt av planene for Norskehavet i 2009 og Nordsjøen i 2013. I 2019 oppdaterte man på ny og lagde en samlet plan for alle havområdene.<sup>81</sup> Med unntak av områdene innenfor grunnlinjen dekker planene hele det norske havarealet, fra Polhavet i nord til Nordsjøen i sør – til sammen over 2 millioner km<sup>2</sup>.

Havforvaltningsplanenes geografiske virkeområde er fra grunnlinjen og ut til og med norsk økonomisk sone. Havforvaltningsplanene dekker derfor bare delvis områdene for kystvann. Prinsippet om helhetlig forvaltning som forvaltningsplanene bygger på, forutsetter likevel at forvaltningen av havområdene skal se hav- og kystområder i sammenheng. Det er også en trend i internasjonal havforvaltning at man skal se på land og sjø arealer i sammenheng, og også ta hensyn til sammenhenger mellom havområder, havsystemer, arter også videre.<sup>82</sup>

I den første forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene ned til Lofoten beskrives felles nasjonale mål og en avklart ansvarsfordeling mellom de ulike myndighetene som en forutsetning for at sektoransvaret skal kunne gjennomføres i praktisk politikk.<sup>83</sup> Det pekes videre på at en annen nødvendig forutsetning er at det er etablert nødvendige prosedyrer for samordning og helhetlige vurderinger i forvaltningen. Utover havforvaltningsplanene finnes det ikke noen overordnede styringsverktøy som ser på havområdene samlet og som koordinerer ulike bruks og interesseområder.

Forvaltningsplanene presenterer overordnet politikk for helhetlig havforvaltning. Målet med forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping og samtidig opprettholde naturmangfoldet. De utgjør det underliggende kunnskapsgrunnlaget for myndighetenes forvaltning og prioriteringer.

<sup>81</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak.

<sup>82</sup> Fiona Danks, Ruh Fletcher, Chris McOwen, Rachel Schrimgeour, Juliette Martin, Hazel Thornton, Derek Tittensor og Daniel Dunn, 2018, *Marine connectivity across jurisdictional boundaries: An introduction*. (UNEP-WCMC) UN Environment World Conservation Monitoring Centre. 32 pp.

<sup>83</sup> St.meld. nr. 8 (2005-2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan), s. 44.

Planene er kunnskapsbaserte dokumenter som gir den mest oppdaterte kunnskapen om næringene og tilstanden og utviklingen til havmiljøet. Planene synliggjør sammenhengen mellom påvirkning og miljøkonsekvenser og skal dokumentere effektene. Forvaltningsplanene beskrives som et «verktøy for både å tilrettelegge for verdiskaping og matsikkerhet, og for å opprettholde miljøverdiene i havområdene».<sup>84</sup> Deres funksjon er å bidra til klarhet i overordnede rammer, samordning og prioriteringer i forvaltningen av havområdene. Som påpekt av *Sander et al* i deres rapport fra 2022, bli den kritiske utfordringen å balansere formålet om å legge til rette for bruk og økt aktivitet og sysselsetting mot formålet om å bevare og beskytte ressursgrunnlaget og det marine miljøet, som ulike kombinasjoner av instrumenter muliggjør på litt ulikt vis.<sup>85</sup>

Som beskrevet ovenfor i avsnitt 2.3.4.1 kan begrepet «samordning» ha en prosessuell og materiell betydning. Prosessuell samordning kan fremmes prosessuelt, gjennom etablering av prosesser som identifiserer aktører og interesser og skaper arenaer for at disse kan forenes. I arbeidet med havforvaltningsplanene er en viktig samordningsprosess måten arbeidet samler alle relevante deler av forvaltningen. Arbeidet styres av den interdepartementale styringsgruppen for helhetlig forvaltning av norske havområder, som ledes av KLD. Øvrige departementer i styringsgruppen er Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Det er også et viktig prosessuelt samordningsgrep at havforvaltningsplanenes kunnskapsgrunnlag utarbeides av to rådgivende faggrupper: Faglig forum for helhetlig og økosystembasert forvaltning av norske havområder (Faglig forum) og Gruppen for overvåking av de marine økosystemene (Overvåkingsgruppen). Faglig forum ledes av Miljødirektoratet, og utarbeider det samlede faglige grunnlaget for oppdateringer og revideringer av forvaltningsplanene for havområdene. Overvåkingsgruppen ledes av Havforskningsinstituttet, og samordner overvåkingen av de marine økosystemene og rapporterer på miljøtilstand i de norske havområdene.

I tillegg til prosessuelle samordningsprosesser som arbeidet med havforvaltningsplanene legger føringer for, er det opprettet et Havdialogforum for systematisk dialog mellom regjeringen, fylkeskommunene, Sametinget og representanter for kystkommuner. Andre aktører inviteres inn ved behov. Formålet med forumet er å legge til rette for dialog og det skal ikke tas beslutninger. Forumets medlemmer skal i felleskap komme frem til temaer til diskusjon, men må bygge på havstrategiens temaer, som kunnskapsgrunnlag, verdiskaping, sysselsetting og kompetanse i kystsamfunnene. Havdialogforumet er opprettet på bakgrunn av regjeringen Solbergs havstrategi «Blå muligheter» (2019) og med utgangspunkt i regionreformen, som bygger på økt kommunal og regional deltagelse i lokaliseringsprosesser til havs som kan ha stor betydning for kommunal og regional vekst og utvikling. Dette er et utviklingstrekk i retning av økt kommunal og regional medvirkning i prosesser som tidligere har vært utøvd av statlige myndigheter alene.

---

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Sander, G. m.fl (2022), s. 11- 12.

Havforvaltningsplanene bidrar til materiell samordning gjennom at de identifiserer samlet belastning på det marine miljøet av ulike aktiviteter. De bidrar derimot i mindre grad til tilordning og koordinering av arealbruk i plan som sikrer samordning. For å forstå hva som nærmere er formålet materielt, må mål om samordning vurderes i sammenheng med andre verdier loven er satt til å fremme.

Gjennom de helhetlige forvaltningsplanene er det fastsatt felles mål for regjeringens havpolitikk og for forvaltning av de tre norske havområdene. Målene har tidligere vært ulikt formulert for de forskjellige havområdene, og noen mål har kun blitt gjort gjeldende for enkelte havområder. I den siste forvaltningsplanen fremgår det at målene er harmonisert slik at hvert mål nå gjelder for alle havområdene. Videre fremkommer det at noen mål er tydeliggjort og forenklet av hensyn til rapportering på måloppnåelse.

Forvaltningsplanen beskriver at regjeringen legger følgende mål til grunn for forvaltningen av norske havområder:

- Verdiskaping, næring og samfunn
- Naturmangfold og økosystem
- Forurensning, forsøpling og risiko for akutt forurensning

Målet om *verdiskaping* har en generell betydning på tvers av alle aktiviteter og sektorer gjennom prinsippet om at norsk havforvaltning skal legge til rette for bærekraftig bruk av økosystemene, arealene og ressursene som sikrer langsiktig verdiskaping, sysselsetting og velferd til beste for regionene og samfunnet som helhet. Bærekraftig forvaltning er et gjennomgående og bærende prinsipp. Som gradvis utviklet etter Stockholmkonferansen i 1972, Brundtlandkommisjonen og «Vår Felles Fremtid» i 1987 og Riokonferansen i 1992, blir prinsippet brukt i denne og tidligere forvaltningsplaner. Her legges den tradisjonelle forståelsen av prinsippet til grunn slik at bærekraftig utvikling skal forstås som utvikling som tilfredsstillende dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstillende sine behov. Begrepet hviler videre på tre pilarer som betyr at bærekraftbegrepet viser både til en miljømessig- (økologisk), sosial- og økonomisk dimensjon.

Det er særlig den sosiale og økonomiske dimensjonen som fanges opp og vektlegges under målsetningen om verdiskaping, men hvor bruken av bærekraftbegrepet viser at verdiskapingen skal skje innenfor noen rammer. Forvaltningsplanene beskriver dette som krav til at «[v]irksomhet innenfor planområdene skal forvaltes i sammenheng, slik at ulike næringer kan sameksistere og slik at den samlede virksomheten tilpasses hensynet til miljøet».<sup>86</sup>

De sektoraktivitetene som forvaltningsplanene viser til under beskrivelsen av målet om verdiskaping (fiskeri/sjømat, petroleumsvirksomhet, fornybar energi til havs, og sjøtransport) viser alle i sin målbeskrivelse til formål om tilrettelegging for utvikling, produksjon eller langsiktig avkastning. Dette viser at verdiskaping er et sentralt prinsipp for de omtalte næringene og at

---

<sup>86</sup> Meld. St. 20 (2019–2020), s. 15.

forutsigbare rammer og langsiktighet er en viktig forutsetning. For fiskeri og sjømatsektoren vises det til at forvaltningen skal være økosystembasert, mens petroleumsvirksomhet beskrives å skal skje på en måte som er tilpasset hensynet til økosystemene og annen virksomhet.

Den generelle målbeskrivelsen knyttet til *natur og økosystemer* legger til grunn at

«de norske havområdene skal forvaltes slik at mangfoldet av økosystemer, naturtyper, arter og gener bevares, og slik at økosystemenes produktivitet opprettholdes. Menneskelig aktivitet i områdene skal ikke skade økosystemenes funksjon, struktur eller produktivitet.»<sup>87</sup>

For dette miljømålet er det ikke gitt noen beskrivelse av hvilke forventninger eller virkninger miljømålet innebærer for utøvelsen av de enkelte sektoraktivitetene. Målbeskrivelsen kan derfor ikke leses som at den setter rammer for sektorforvaltningen utover det som allerede fremkommer av eksisterende sektorlovgivning og sektorovergripende miljø- og klima bestemmelser. I stedet vises det til ulike forvaltningsinstrumenter og prinsipper for forvaltning av naturmangfold og økosystemer. Dette inkluderer:

- Forvaltning av særlige verdifulle og sårbare områder (SVO)
- Forvaltning av arter og naturtyper
- Bærekraftig høsting
- Marine verneområder og marine beskyttede områder
- Klimaendringer og havforsuring

Innholdet i de tematiske punktene i oppstillingen ovenfor bygger på ulike tilnærminger og grunnlag. Noen er et utslag av Norges internasjonale forpliktelser, andre bygger på et internrettslig rammeverk, mens andre igjen er utslag av politiske målsetninger eller forvaltningsstilnærminger. At målene har ulik forankring, kan få betydning for i hvilken grad det kan utledes prinsipper av dem og for prinsippenes presisjonsgrad og rettslige tyngde.

Gjennom lesing av målbeskrivelsene kan man dra ut følgende prinsipper som går igjen; prinsippet om bærekraftig utvikling og forvaltning; prinsippet om økosystembasert tilnærming og bevaring av økosystemers funksjon, særlig beskyttelse av sårbar natur eller truede og sårbare arter, bruk av best tilgjengelige teknikker, og prinsippet om å i størst mulig grad unngå eller minimere menneskeskapt påvirkning.

Den generelle målbeskrivelsen knyttet til *forurensing og forsøpling* er at utslipp og tilførsler av forurensende stoffer til de norske havområdene ikke skal føre til helseskader eller skader på

---

<sup>87</sup> Meld. St. 20 (2019–2020), s. 15.

naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Det presiseres videre at virksomhet i havområdene ikke skal bidra til forhøyede nivåer av forurensende stoffer.

Den nærmere beskrivelsen av innholdet i dette miljømålet tar utgangspunkt i ulike typer og kilder til forurensning. Dette inkluderer:

- Helse- og miljøfarlige kjemikalier og radioaktive stoffer
- Tilførsler av næringsalter, nedslamming og organisk materiale
- Marin forsøpling
- Undervannsstøy
- Risiko for akutt forurensning

Gjennom lesing av målbeskrivelsene kan man dra ut følgende presiseringer av målet om forurensning og forsøpling som går igjen; fastsettelse av et tålnivå; unngå nivåer som kan medføre negative effekter på marine økosystemer, herunder menneskeskapt tilførsel; forvaltningen skal ha en risikobasert tilnærming med tanke på forurensingshendelser, sikkerhet, og beredskap; unngå tilførsel av avfall og redusere eksisterende.

Miljødirektoratet har igangsatt et arbeid med å etablere et klassifiseringssystem for økologisk tilstand i alle økosystemer (med unntak for ferskvann- og kystvannøkosystemene, som allerede er dekket av vannforskriftens klassifiseringssystem). Klassifiseringssystemet for havøkosystemene vil etableres i tilknytning til forvaltningsplanene og ledes av Havforskningsinstituttet. Kunnskapen vil supplere det faglige grunnlaget for forvaltningsplanene og integreres i Overvåkingsgruppens arbeid.

Klassifiseringssystemet skal basere seg på naturvitenskapelige indikatorer og på tilgjengelig naturvitenskapelig kunnskap om tilstand og utvikling for norske økosystemer. Økosystemer i god økologisk tilstand kjennetegnes ved at økosystemenes strukturer, funksjoner og produktivitet ikke avviker vesentlig fra intakte økosystemer (en idealtilstand som tilsvarer tilnærmet urørt natur). Naturfaglig kunnskap og kriterier ligger til grunn for å definere både intakte økosystemer og god økologisk tilstand. Det er identifisert sju egenskaper som karakteriserer økosystemer i god økologisk tilstand. De sju egenskapene er primærproduksjon, biomasse i trofiske nivåer, funksjonelle grupper, funksjonelt viktige arter og strukturer, landskapsøkologiske mønstre, biologisk mangfold og abiotiske forhold. Det gjøres en samlet vurdering av god økologisk tilstand for hver av disse egenskapene, og dette gir grunnlaget for en samlet vurdering av økologisk tilstand for økosystemet som helhet.

Ifølge forvaltningsplanen fra 2020 var det ventet at den første vurderingen av økologisk tilstand for alle havområdene skulle være ferdig i løpet av 2021. Det er i skrivende stund ikke offentliggjort rapporter som viser vurderinger av den økologiske tilstanden for hav i Norge.

Det fremgår av forvaltningsplanene at et sentralt formål er å sikre sameksistens mellom de ulike næringene som utøves i havområdet. Samordning av arealbruk og sameksistens er viet et eget

kapittel i den siste og nyeste forvaltningsplanen som gjelder for alle Norges havområder. Det pekes på at direkte arealkonflikter kan oppstå mellom konkurrerende bruk av de samme havområdene, og at risikoen for arealkonflikter øker parallelt ved at havområder tas i bruk til stadig nye aktiviteter.<sup>88</sup> Det understrekes at det vil være viktig å utrede konsekvenser herunder de samfunnsøkonomiske virkningene av ulike alternativer for utnyttelse av havarealer, og avveie kryssende hensyn i enkeltsaker. Utvikling av norsk havvindindustri er et eksempel på utvikling av ny havindustri som kan føre til økt press på allerede belastede områder. Den siste forvaltningsplanen påpeker derfor betydningen av å utredning konsekvenser, herunder de samfunnsøkonomiske virkningene, av ulike alternativer for utnyttelse av havarealer, og avveie kryssende hensyn i enkeltsaker.<sup>89</sup>

For å styrke arealdelen av forvaltningsplanene er det utviklet et digitalt arealverktøy for havområdene som skal gi en forbedret oversikt på kart over næringsaktivitet, miljøverdier og reguleringer. Arealverktøyet inneholder kartgrunnlag som viser naturressurser, næringsaktiviteter, miljøtilstand, planer og reguleringer, tilhørende referansedata samt marine basisdata. Utdrag av disse kan sammenstilles, deles med andre og skrives ut og understøtter arbeidet med de helhetlige forvaltningsplanene ved å gjøre kunnskapen allment tilgjengelig. Som verktøy for prioritering mellom ulike interesser og aktiviteter har det imidlertid begrenset verdi. Det illustreres gjennom eksempelet med havforvaltningens identifisering av særlig verdifulle og sårbare områder (SVO). SVO er områder som har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen i havområdet, ofte også utenfor områdene selv. SVO-er gir imidlertid ikke direkte virkninger i form av begrensninger for næringsaktivitet, selv om de er tydelig geografisk plassert.

I likhet med forvaltningsplanen er også arealverktøyet forvaltningsverktøy som har som formål å legge til rette for gjennomføring av målsetninger og politikk på området. Havforvaltningsplanene og arealverktøyet er politiske dokumenter/verktøy i den forstand at de ikke er juridisk bindende eller etablerer rettigheter eller plikter, og det kan ikke utledes juridiske plikter eller rettigheter basert på noen av disse. Det er de ulike sektormyndighetene som har ansvaret for å tildele arealer for virksomhet i henhold til det respektive regelverket. De respektive sektormyndighetene har også hovedansvaret for å følge opp tiltakene som besluttes i forvaltningsplanene, i medhold av relevante lover med tilhørende forskrifter.

Fremstillingen viser at de overordnede målene er klare og kommuniserer tydelige prioriterte tematikker. Det som ikke er like klart er virkemiddelbruken for å oppnå de overordnede målsetningene. Målet om samordning av arealbruk og sameksistens er et godt eksempel på dette. Det vises til betydningen av konsekvensutredninger og styrkning av kunnskapsgrunnlag som viktige virkemidler. Hvilke eventuelle tiltak som kan tenkes være aktuelle i de tilfeller hvor arealkonflikt faktisk oppstår eller sameksistens utfordres, behandles ikke. Forvaltningsplanene tar heller ikke stilling til interessekonflikter og er tause om vektingen av ulike interesser og hvordan de skal avveies mot hverandre. Ser man på den historiske utviklingen av forvaltningsplanene kan

---

<sup>88</sup> Innst. S. nr. 362 (2008–2009) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan), s. 4.

<sup>89</sup> Meld. St. 20 (2019–2020), s. 112.



man argumentere for at petroleumssektoren har vært tungt prioritert ut fra deres behov for klarlegging av arealbruk. Vi kan heller ikke se spor av at enkelte samfunnsmessige, eller miljømessige behov er løftet opp som viktigere enn andre, slik som for eksempel produksjon av fornybar energi er gjort i EU. På denne bakgrunn kan man si at prinsippene og målsetningene nedfelt i forvaltningsplanene viser hva som er viktige interesser, men at det gis liten veiledning i tilfeller hvor det er konkurranse mellom dem, slik situasjonen vil være når det er knapphet på arealer.

#### 2.4.3. *Åpning av områder og konsesjonsprosesser*

Utgangspunktet for rettslig regulering av aktivitet i norske havområder er det gjeldende sektorregelverk som ligger til grunn for regulering av de enkelte aktiviteter. For ressursutnytting i havområdene er hovedregelen at den styres gjennom konsesjonsprosesser. Sektorlovene er rammelover som utfylles gjennom forskrifter og hvor konsesjoner med tilhørende vilkår er sentrale virkemidler for gjennomføring av loven. Den gjeldende reguleringsmodellen kan beskrives som konsesjonsbasert og sektordrevet. Dette innebærer at målsetningene i havforvaltningsplanene om en helhetlig og økosystembasert forvaltning kan utfordres av andre hensyn. Dette som en konsekvens av at sektorprosessene er lagt opp på en slik måte at gjeldende sektormyndighets standpunkt får avgjørende betydning for interesseavveiningene. Dette følger av at sektormyndighetenes mandat er å ivareta de primære interessene som sektorloven bygger på. Når da sektorlovens oppgave er å regulere den spesifikke næringen, og ikke har som mål eller mandat å foreta helhetlige avveininger, vil det gjenspeiles i både lovens hovedformål og sektormyndighetens beslutninger.

For de fleste aktiviteter knyttet til ressursutnyttelse til havs som også kreve bruk eller beslag av arealer, skjer tildeling av areal og rettigheter gjennom konsesjonsprosesser. Dette gjelder aktiviteter knyttet til petroleumssektoren, havvind, karbonfangst og lagring på sokkelen, mineralutvinning og havbruk til havs. For aktiviteter som ikke er avhengig av tilgang på faste arealer, slik som fiskeri, skipsfart, og turisme, er rettighetene for utøvelse av aktiviteten eller tilgang på ressursene basert på andre prinsipper og tillatelsessystemer.<sup>90</sup>

Konsesjonsprosessene for de ulike ovennevnte aktivitetene har mange likhetstrekk og følger i all hovedsak de samme prosessuelle trinnene. Første steg i konsesjonsprosesser er åpning av områder for den aktuelle aktiviteten. Framgangsmåten ved åpning er regulert i de enkelte sektorlovene og har alle det samme hovedformålet om å kartlegge og sikre at miljømessige- og samfunnsmessige hensyn er vurdert før man setter i gang med ny virksomhet i et område ved å gjennomføre konsekvensutredninger. Kartleggingen skal også redegjøre for forholdet til, og søke å ivareta, hensynet til andre næringer. De fleste sektorlovene legger opp til at det er Kongen i statsråd som vedtar åpning.<sup>91</sup> Spørsmål om åpning av nye områder kan imidlertid ofte reise politisk kontroversielle spørsmål og spørsmål knyttet til vernet av miljøet etter Grunnloven § 112 og Norge sine plikter etter EØS-avtalen og internasjonale konvensjoner. Spørsmål om åpning av nye områder vil derfor ofte bli forelagt Stortinget.

---

<sup>90</sup> Se Elise Johansen og Lina Malone, *Behov for rettslig planleggingsverktøy*, 5 februar 2021, kapittel 5 og 6.

<sup>91</sup> Se f.eks. havenergiloven § 2-2 og havbunnsmineralloven § 2-1.

Hva som skal være utgangspunktet for og innholdet i konsekvensutredningene fremkommer av de ulike sektorlovene. I havenergiloven ønsket ikke lovgiver å legge til grunn den alminnelige norske konsekvensutredningsforskriften, men forarbeidene forutsetter at konsekvensutredningen skal være i samsvar med kravene i EU-direktiv 2001/42/EC (SEA-direktivet) om vurdering av utredning av miljøeffekter av visse planer og programmer, 2014/52/EU (EIA-direktivet)<sup>92</sup> om vurdering av visse prosjekters miljøvirkning, samt OSPARS retningslinjer for miljøvurderinger ved utbygging av havenergianlegg.<sup>93</sup> Innhold og omfang av konsekvensutredninger og andre vurderinger i arealprosessene vil måtte avklares som ledd i utarbeidelse av planprogram og ses i sammenheng med kunnskapsnivå og eventuelle kunnskapsmangler.<sup>94</sup> Denne tilnærmingen synes å være lagt til grunn også for øvrige sektorlover og åpningsprosesser.

Norske myndigheter har tradisjonelt hatt en forsiktig tilnærming til åpningsprosesser i den forstand at man, særlig i umodne områder hvor kunnskapsgrunnlaget er begrenset, har startet med å åpne et mindre område. På den måte kan man gjennom de første åpningsprosessene tilegne seg erfaringer av både miljøforhold og aktivitetens påvirkning på disse etter hvert som industrien modnes. Kunnskap og erfaring utvikles dermed suksessivt og dras med i senere åpningsprosesser. Åpning av områder for undersøkelser og utvinning av havbunnsmineraler synes å avvike fra denne tilnærmingen.<sup>95</sup> Det området som foreslås åpnet er svært stort selv om kunnskapsgrunnlaget er tynt. Det synes videre som om det legges opp til at åpningsspørsmålet ikke skal forankres i Stortinget, men skal styres av konsesjonsprosessene alene.<sup>96</sup>

Hensynet til medvirkning og demokratiske prosesser er et viktig formål med konsesjonsbehandlingen, som reflekteres ved at berørte parter involveres på flere ulike stadier i saksgangen, herunder i forbindelse med åpningsvedtaket. Dette bidrar til at vurderingene til berørte parter inngår i beslutningsgrunnlaget til myndighetene, på lik linje med vurderingene til tiltakshaver, ved tidspunkt som er kritiske for den endelige utformingen av tiltaket. Videre er omfanget av høringsprosessen tett knyttet til tiltakets antatte miljøkonsekvenser.

Åpningsvedtaket er sentralt for spørsmålet om forvaltning av ressurser og arealer da dette forutsetter at interesseavveiningene er i favør av at aktiviteten tillates. Ved at åpning av områder skjer etter sektorlover vil også konsekvensutredningene gjøres med utgangspunkt i den regulerte aktiviteten. Det betyr for det første at det vil være ulike åpningsprosesser med tilhørende konsekvensutredninger for de enkelte aktiviteter, som fører til at det vil være mange ulike åpningsprosesser som øvrige aktører må følge med på og forholde seg til. Det betyr for det andre at man vurderer konkrete områder suksessivt og ikke ser på havområders samlede bruksområder.

Neste steg i konsesjonsprosessene består i innvilgelse av nødvendige tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves for å kunne utøve de ulike trinnene i prosessen for den aktuelle aktiviteten.

---

<sup>92</sup> Forarbeidene viser til rådsdirektiv 85/337/EØF jf. 97/11/EF om vurderinger av miljøvirkninger av visse offentlige og private prosjekt.

<sup>93</sup> Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) s. 69.

<sup>94</sup> Se Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 64.

<sup>95</sup> Høring - Olje- og energidepartementet Konsekvensutredning - undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel, Del av åpningsprosessen etter Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven), 27. oktober 2022.

<sup>96</sup> Ibid.

For petroleumsaktivitet må selskaper først søke om utvinningstillatelse jf. petroleumsloven (pl.) §§ 3-3 og 3-4. Som en del av prosessen frem mot innvilgelse av utvinningstillatelsen må selskapene delta i et forhandlingsmøte. Her vil de nærmere vilkår i den enkelte utvinningstillatelsen presenteres for søkerne, herunder valg av operatør jf. pl. § 3-7, vilkår om statlig deltagelse jf. pl. § 3-6 og arbeidsforpliktens omfang og varighet jf. pl. § 3-8 er sentrale temaer. Varigheten av den initielle delen i utvinningstillatelsen hvor geologisk kartlegging og leteboringer gjennomføres er normalt 6 år, men inntil 10 år. Rettighetshavere kan kreve forlengelse av tillatelsen jf. pl. § 3-9 andre ledd. Søkerne blir rettighetshavere fra datoen utvinningstillatelsen tildeles ved kongelig resolusjon. Rettighetshaveren har enerett til petroleumsvirksomhet i blokken(e) tillatelsen gjelder for, men det kan oppstå interessekonflikter hvor rettighetshaveres enerett blir innskrenket.

For å kunne gå videre fra undersøkelsesfasen til utbygging, kreves ytterligere tillatelser. En plan om utbygging og drift (PUD) må godkjennes jf. pl. § 4-2 og det kreves særskilt tillatelse for plan om anlegg og drift av rørledninger (PAD)jf. § 4-3.

Konsesjonsprosessen sørger med andre ord for at prosessen er skrittvis og kan kontrolleres gjennom at de ulike trinnene i prosessene krever ulike former for tillatelser for å kunne fortsette. Denne tilnærmingen er også lagt til grunn for utbygging av havvindprosjekter etter Havenergiloven hvor prosessen starter med identifisering og åpning av aktuelle områder. Etter at et område er åpnet for konsesjonsprosess, vil det normalt bli oppdelt i mindre utlysningsområder som deretter utlyses. Utlysningen fungerer som en invitasjon for interesserte utviklere til å delta i konkurransen om en enerett til å utvikle et havvindprosjekt innenfor det aktuelle området. I utlysningen spesifiseres de konkrete utlysningsområdene nærmere, med opplysninger om prekvalifiseringskrav/kvantitative kriterier, krav til dokumentasjon og eventuelle andre tildelingskriterier som vil bli lagt til grunn for de respektive utlysningsområdene, samt informasjon om frister mv. Interessenter må søke om prekvalifisering og inngi bud innen fristene som er angitt for å være med i prosessen videre.

For prekvalifiserte søkere, vil neste steg være at det avholdes konkurranse for tildeling av eksklusive rettigheter til å konsekvensutrede og søke konsesjon for et utlysningsområde. Tildelingen gjøres ved auksjon eller ved en vurdering etter kvalitative tildelingskriterier avhengig av området som er åpnet.

Når prosjektspesifikt utredningsprogram er fastsatt, har utviklerne to år på seg til å gjennomføre utredningene og sende inn en konsesjonssøknad på bakgrunn av disse. Konsesjonssøknaden må sendes på høring før OED kan fatte vedtak. Deretter, og senest innen to år etter vedtaket om konsesjon, skal utvikleren utforme en detaljplan som skal sendes til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for godkjennelse. Også detaljplanen må sendes på høring før den kan godkjennes. Når NVE har fattet vedtak om godkjent detaljplan må anlegget bygges og settes i drift innen tre år.

Gjennomgangen av konsesjonsprosessen for petroleum og havvind viser at åpningsprosessen er avgjørende for arealforvaltning. Etter at et område er åpnet er premissene for prioriteringer av aktiviteter i stor grad gjort gjennom at en åpning forutsetter en interesseavveining i favør av den gjeldende sektoraktivitet. Senere tillatelses og konsesjonsprosesser kan legge føringer på bruken av

arealer ved å stille krav til å hensynta, respektere og samordne seg hensyn og behov som andre aktiviteter kan ha.

#### 2.4.4. *Plankrav vs. åpen dør*

Som for utbygging i kystsonen oppstår spørsmålet om det er krav til planavklaring/plankrav som vilkår for å igangsette aktivitet. Som redegjort for overfor (kapittel 2.3.3) legger vi til grunn at begrepet «plankrav» betyr krav om at det er avsatt areal i plan til aktiviteten som vilkår for konsesjon. Motstykket til plankrav er en åpen dør tilnærming som innebærer at lovgivningen/forvaltningen åpner for at det er utbygger som er initiativtaker og kan sette i gang konsesjonsprosess uavhengig av om arealet man søker på er avsatt til det ønskede formålet. Beskrivelsen av muligheten for å bruke en åpen dør-prosedyre» i havvindprosjekter etter dansk rett (se kapittel 2.3.3), har ingen direkte paralleller i det norske systemet. Da utgangspunktet for samtlige aktiviteter som krever tilgang til bestemte aktiviteter krever en forutgående åpningsprosess.

Det er likevel noen eksempler på tildelingsprosesser etter norske sektorlover på at en åpen dør tilnærming også i enkelte tilfeller praktiseres. Utbygging av havvindparker som ledd i elektrifisering av petroleumsinstallasjoner er et eksempel. I avsnitt 2.1 beskriver vi hvordan utbyggingen av Hywind Tampen ikke krevde egen åpningsprosess, men ansett å omfattes av tidligere åpningsprosess for petroleumsutvinning. Det er et eksempel på at en plan benyttes utover det innhold og de vurderinger som planen opprinnelig bygger på. Havenergilooven åpner formelt for en slik åpen dør tilnærming med at den har hjemmel for å unnta krav til åpning og gå rett på konsesjon.

Tilsvarende finner vi et eksempel på at sektorlover åpner for åpen dør tilnærming i reguleringen av lagring av CO<sub>2</sub> på norsk sokkel. Tildeling av tillatelser under lagringsforskriften skjer etter en såkalt åpen dør-politikk. Dette innebærer at de aktører som ønsker en tillatelse etter lagringsforskriften, søker på det tidspunkt de selv mener det foreligger et tilstrekkelig godt grunnlag, dvs. et behov, for å søke om tillatelse. Olje- og energidepartementet vurderer deretter forløpende innkomne søknader. I vurderingen vil kompetansen til søker og behovet for lagringstillatelse bli gjennomgått, og det vil bli vurdert om det anses som sannsynlig at tildelingskriteriene vil bli oppfylt. Myndighetene tilrettelegger og fasiliteter gjennom kartlegging av områder som egner seg for langvarig og sikker lagring. Initiativet til å utvikle områder og prosjekter for lagring av CO<sub>2</sub> ligger dermed hos aktørene.

Det kan også drøftes om det kan sies å være noen elementer av åpen dør prosess i tildelingen av tillatelser etter petroleumsloven «. Areal for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel tildeles gjennom likestilte konsesjonsrunder. Det er tildeling i såkalte modne og umodne områder. Modne områder er forhåndsdefinerte områder (TFO) hvor kunnskapen er høyest med bedre kjent geologi og nærhet til eksisterende og planlagt infrastruktur. Tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO) ble introdusert i 2003 for å legge til rette for tidsriktig utforskning av de geologisk mest kjente delene av sokkelen. I disse områdene går den forventede funnstørrelsen ned. Det letes i stor grad etter mindre funn som ikke kan rettferdiggjøre en selvstendig utbygging, men som kan ha lønnsomhet når de sees i sammenheng med andre funn og/eller kan utnytte eksisterende eller planlagt infrastruktur.

I såkalt umodne områder utlyses arealer gjennom det som kalles nummererte konsesjonsrunder. Denne konsesjonsrunden brukes for mindre kjente deler av sokkelen som kjennetegnes av mindre kunnskap om geologien, større grad av tekniske utfordringer og manglende infrastruktur. Usikkerheten til leteaktiviteten er større, samtidig som det er mulig å gjøre nye store funn. Skrittvis utforskning er viktig for slike områder blant annet for å hindre unødvendig boring av tørre letebrønner. Dette innebærer at resultater av brønner i utvalgte blokker i et område bør foreligge og være evaluert før det utlyses nye blokker i det samme området. Samtidig sikrer denne framgangsmåten at store områder kan kartlegges med relativt få letebrønner. I nummererte konsesjonsrunder inviteres oljeselskapene til å nominere blokker som skal utlyses i den forestående runden. Før utlysning av en nummerert konsesjonsrunde, gjennomføres det en nominasjonsprosess. Den starter med at alle oljeselskapene på norsk sokkel, eksisterende rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper, blir bedt om å nominere hvilke blokker som de ønsker skal utlyses. Selskapene kan bare nominere et gitt antall blokker, og de blir bedt om å begrunne nominasjonen av blokkene basert på egne geologiske vurderinger. Oljedirektoratet gjennomgår deretter selskapenes nominasjoner og gjør sine egne geologiske vurderinger. Basert på dette vil Oljedirektoratet gi en anbefaling til Olje- og energidepartementet om hvilke blokker som bør inngå i konsesjonsrunden. Nummererte konsesjonsrunder har blitt gjennomført siden 1965.

Proessen med nummererte konsesjonsrunder har elementer av en åpen dør tilnærming i den forstand at det er aktøren selv som aktivt identifiserer områder og må gjøre noen innledende undersøkelser og investeringer. Forskjellen ligger i at området som sådant allerede er åpent for petroleumsvirksomhet, men kunnskapsgrunnlaget er likevel mindre og man legger dermed initiativet over på aktøren. Aktøren får dermed mulighet til å definere hvilke områder som skal inngå i den nummererte runden. Frem til 20 konsesjonsrunde i 2009 var dette en lukket prosess med liten mulighet for andre aktører for å påvirke. I 20. konsesjonsrunde ble Oljedirektoratets anbefaling for første gang sendt på offentlig høring, og dette har blitt normal praksis i de etterfølgende nummererte konsesjonsrundene. Det har vært sterke protester i samtlige nummererte konsesjonsrunder etter 20 konsesjonsrunder, og da kanskje særlig for områder i Barentshavet. Dette var også tilfellet for de tildelte blokkene som var gjenstand for klimasøksmålet i Høyesterett.

#### *2.4.5. Bruk av sektorovergrepene lover og bestemmelser – særlig om vern og arealbaserte bevaringstiltak*

For å ivareta hensyn og interesser på tvers av de ulike sektorhensyn og regulering av den enkelte aktivitet, spiller sektorovergrepene lover og bestemmelser en viktig rolle. Dette er særlig relevant for å ivareta sektorovergrepene miljø- og klimahensyn. Grunnlovens § 112 er en viktig og sentral bestemmelse da den løfter retten til et «miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» og hensynet til de kommende generasjoner til grunnlovs rang og en menneskerettighet. Bestemmelsen består av tre ledd hvor første ledd har et materielt innhold som slår fast retten til et godt miljø som en rett for alle. Andre ledd handler om retten til miljø som prosessuelle rettigheter for å ivareta rettighetene etter første ledd. Den knesetter blant annet virkemidlene miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning. Tredje ledd poengterer at statens myndigheter har ansvar for å gjennomføre første- og annet ledd.

Innholdet og rekkevidden av Grl. § 112 ble behandlet av Høyesterett i Klimasaken i november 2020.<sup>97</sup> Saken gjaldt spørsmålet om gyldigheten av statens (ved Olje- og energidepartementet) vedtak fra 2016 om tildeling av utvinningstillatelser i 23 konsesjonsrunde. Saksøkerne (Greenpeace og Natur og Ungdom) hevdet prinsipielt at vedtaket var ugyldig fordi det stred mot både de materielle og de prosessuelle skrankene i Grl. § 112. Høyesterett stadfestet Borgarting lagmannsretts dom under dissens 11-4, og gav staten medhold. Høyesterett slo fast at Grl. § 112 er en selvstendig rettighets- og pliktbestemmelse som kan påberopes av den enkelte. Men retten kom til at terskelen etter første ledd, jf. statens handleplikt etter tredje ledd, ikke var nådd. Dissensen knyttet seg til om saksbehandlingen hadde vært tilfredsstillende.

Grl. § 112 blir i dommen beskrevet som en sikkerhetsventil. Og det er grunn til å merke seg at der vedtak har vært behandlet av Stortinget og således bygger på en politisk forankring, beskriver Høyesterett terskelen som svært høy. For at domstolene skal kunne sette til side et lovvedtak av Stortinget, må Stortinget «grovt ha satt til side» pliktene sine etter § 112 tredje ledd. Høyesterett signaliserer her at de er oppmerksomme på skillet mellom den lovgivende- og den utøvende myndighets kompetanseområder. Det er også grunn til å legge merke til at selv om det er vedtaket om konsesjonstildeling fattet av OED som formelt angripes av saksøkerne, ser Høyesterett dette i sammenheng med beslutningen om å åpne feltet for petroleumsvirksomhet. Det er sistnevnte som har politisk forankring i Stortinget. Dette kan bety at arealavsetninger, særlig de som gjøres på bakgrunn av konsesjonssystemer med identifisering og åpning av søkeområder, rettslig sett oppfattes som politisk forankrede beslutninger som Høyesterett vil være tilbakeholden med å sette til side. Det er et argument for å sikre at beslutninger som har betydning for disponering av havarealer fattes på bakgrunn av en bred interesseavveining og at den brede sammensetningen gjenspeiles i beslutningsorganet.

Av øvrige sektorovergrepene lover er naturmangfoldloven og forurensingsloven sentrale for utøvelse av aktivitet i marine områder. Naturmangfoldloven lovfester en rekke miljørettslige prinsipper som påbudte prinsipper for offentlig beslutningstaking, mens forurensingsloven etablerer et system med påbud om innhenting av nødvendige tillatelser for forurensende aktivitet. Forurensingsloven har som formål å verne miljøet og naturen mot forurensning og redusere eksisterende forurensning, samt redusere og påse korrekt avfallshåndtering. Loven retter seg mot både privatpersoner og virksomheter, og legger opp til et system hvor forurensing ikke er forbudt, men krever tillatelse. All virksomhet som forurenser i henhold til definisjonen av forurensing i lovens § 6, må følgelig innhente tillatelse fra forurensningsmyndighetene. Dette systemet gjør at man fører kontroll med virksomhetens forurensende potensiale og den supplerer dermed sektorlovene i den forstand at dette kan kontrolleres, følges opp og gjennom at det kan stilles vilkår i tillatelsen. I forhold til arealutnyttelse er det et poeng at loven krever at det er forurensingens kumulative effekt som skal vurderes. Det betyr at aktivitet som ikke ble ansett som å være til skade eller ulempe for miljøet kan bli det senere dersom ny aktivitet og den samlede effekten medfører at terskelen møtes. Dette viser at helhetlig og langsiktig planlegging av bruk av områder er nødvendig om man ønsker ny fremtidig aktivitet uten at den forurensende belastningen øker, og

---

<sup>97</sup> HR-2020-2472-P.

det viser også at rettighetshavere ikke har en beskyttet forventning om en statisk vurdering av aktivitetens forurensende effekt.

Naturmangfoldloven slår fast at alle beslutninger skal bygge på kunnskap om naturmangfoldet og hvordan et planlagt tiltak påvirker naturmangfoldet. Ved vurderingen av om et tiltak skal tillates eller ikke, skal prinsippene i lovens §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved skjønnsutøvingen.<sup>98</sup> Dette innebærer at forvaltningen i sine vedtak plikter å redegjøre for og synliggjøre kunnskapen om og virkningene et tiltak vil få for naturmangfoldet, og hvordan en har kommet fram til resultatet i den konkrete saken

Naturmangfoldlovens geografiske virkeområde er begrenset til norsk territorialfarvann. For norsk sokkel og økonomisk sone gjelder enkelte bestemmelser «så langt de passer», jf. § 3. Denne avgrensingen gjør at det er noe uklart i hvilken grad og på hvilken måte de ovennevnte prinsipper får virkning i disse sonene. Prinsippene i §§ 7- 10 er inkludert. Artikkel 11 og 12 er derimot utelatt. Hva som ligger i begrepet «så lang de passer» er drøftet i en masteroppgave som konkluderer med at prinsippene i nmfl. «passer til anvendelse utenfor 12 nm. mil og får anvendelse for havvindprosjekter i norsk økonomisk sone».<sup>99</sup> Det får den betydning at naturmangfoldloven utfyller kravene til å ivareta miljøhensyn etter havenergiloven, blant annet gjennom at naturmangfoldloven §§ 8, 9 og 10 oppstiller krav som får betydning ved gjennomføring av strategisk konsekvensutredning og prosjektspesifikk konsekvensutredning. Videre oppstiller naturmangfoldloven § 7 en strengere norm enn forvaltningsloven, som medfører at begrunnelsers innhold bør være synbare i selve vedtaket.

Norges arbeid med bevaring av marine områder er i stor grad styrt av internasjonalt rammeverk med havrettskonvensjonen som overordnet rammeverk for marin forvaltning i Norge. Konvensjonen om biologisk mangfold, den internasjonale naturvernunionen (IUCN) og OSPAR er også sentral som internasjonale retningslinjer for Norges arbeid med bevaring av marine områder. «Bevaring av marine områder» er i utgangspunktet et samlebegrep for tiltakene «vern av marine områder» og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak».<sup>100</sup> Regjeringen publiserte Meld. St. 29 (2020-2021) som er en nasjonal plan for bevaring av viktige områder for marin natur. Den nasjonale planen innebærer en nasjonal marin verneplan, beskriver andre effektive arealbaserte bevaringstiltak, og redegjør for hvordan arealbaserte tiltak gjennomføres i Norge gjennom sektorlovgivning. Det ble i 2004 anbefalt 36 marine kandidatområder for vern. Det er i dag (2023) etablert 15 (og et område som del av nasjonalpark) av de 36 marine kandidatområdene. Gjennom signeringen av den såkalte naturavtalen under CBD, se nærmere avsnitt 3.1.6.3) har Norge forpliktet seg til ytterligere forsterkede mål om vern og bevaring av natur. Det innebærer blant annet at minst 30% av Norges havområder skal bevares innen 2030 og at all natur, herunder også

---

<sup>98</sup> Dette gjelder prinsippet om vitenskapelig grunnlag for beslutninger (§8), føre-var prinsippet (§9), prinsippet om økosystembasert tilnærming og samlet belastning (§10), forurenseren betaler-prinsippet (§11), og prinsippet om beste anvendelige teknikk (§12).

<sup>99</sup> Elerine Amalie Steinholt Tellemann, *Naturmangfoldlovens betydning for havvindprosjekter utenfor 12 nautiske mil: Særlig om rekkevidden av naturmangfoldloven §§ 7 til 10 ved konsekvensutredninger og vedtak etter havenergilova*. Masteroppgave (2022), JUR-UiT.

<sup>100</sup> Meld. St. 29 (2020-2021).

det marine miljøet, skal forvaltes på en bærekraftig måte. Klima- og miljødepartementet har uttalt at Norge kommer til å legge frem en handlingsplan for natur i form av en stortingsmelding i 2024.

Marine verneområder etableres i Norge med hjemmel i naturmangfoldloven (2009, § 39). Naturmangfoldloven bestemmelse om vern gjelder kun ut til grensa for territorialfarvannet (12 nm fra grunnlinja). Utenfor kan vern kun skje gjennom «andre effektive bevaringstiltak» etter sektorlovgivning. Det betyr at det per i dag ikke finnes hjemmel på generelt grunnlag til å opprette marine verneområder i norsk økonomisk sone. Regjeringen har høsten 2022 signalisert at de vil utarbeide et forslag til en ny havmiljølov som gir hjemmel til å opprette marine verneområder i alle norske havområder utenfor 12 nautiske mil. Den nye loven skal bygge på naturmangfoldlovens regler om områdevern og skal fungere godt sammen med eksisterende lovgivning for ulike næringer. Dette er i tråd med anbefalinger fra det internasjonale havpanelet som Norge leder.

I naturmangfoldloven §§ 41 til 43 er det fastsatt særskilte regler om saksbehandling ved opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven kap. V. Disse reglene gjelder i tillegg til forvaltningslovens generelle regler. Hovedformålet med saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven er å sikre at saksbehandlingen i vernesaker skal være åpen og inkluderende ved at alle berørte parter trekkes inn i saken. Reglene skal sikre at verneforslagene blir grundig utredet og oppfyller kravene i utredningsinstruksen.

Naturmangfoldloven § 41 stiller krav om tilrettelegging for best mulig samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser og representanter for lokalbefolkningen, herunder utøvere av samisk kultur og samisk næring, kommunen og fylkeskommunen, Sametinget og andre berørte myndigheter. Best mulig samarbeid innebærer at myndighetene skal søke å tilrettelegge for en saksbehandling der alle som vil bli berørt, får anledning til å delta for å bringe klarhet i ulike interesser og hensyn.<sup>101</sup> Kravet om best mulig samarbeid utdypes i rundskriv til å innebære at sentrale parter i prosessen trekkes inn i diskusjonen om hvordan saksbehandlingen skal skje innenfor disse rammene. Dersom verneforslaget berører samiske områder, skal Sametinget involveres. Dersom verneforslaget berører samisk bruk og utnyttelse av naturressurser, vil samarbeidet også omfatte utøvere av sjøsamisk kultur i det aktuelle området.

Også «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» skal gjennomføres gjennom sektorlovgivningen.<sup>102</sup> I motsetning til naturmangfoldloven vil det kunne være hjemmelsgrunnlag for slike bevaringstiltak også i norsk økonomisk sone. «Andre effektive arealbaserte bevaringstiltak» er tiltak som har et begrenset verneformål som for eksempel er knyttet til å bevare en bestemt art. Her er fiskerilovgivningen helt sentral. Hensikten med å etablere andre effektive arealbaserte bevaringstiltak i et område er å skape en positiv effekt som er langvarig for bevaring av naturmangfoldet i det bestemte området. Eksempler på slike typer områder er områder som består av representative økosystemer, har samfunn av arter som er truede eller sjeldne og områder som er viktige for biologisk mangfold. Det er i CBD etablert kriterier og retningslinjer for å

---

<sup>101</sup> Rundskriv T-2/15 fra 06. mars 2015 om Saksbehandlingsregler ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41 - 43).

<sup>102</sup> Se begrepsbruken presentert i Meld. St. 29 (2020-2021).



identifisere hvilke arealbaserte reguleringer som kan identifiseres som «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak», og arbeidet med å identifisere slike tiltak i Norge er pågående.<sup>103</sup>

#### 2.4.6. *Avslutning*

Regjeringen har satt i gang et arbeid med å utvikle næringsplaner for norske havområder. I følge fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran skal næringsplanene «bli overordnede prinsipper for arealbruk til havs». Næringsplanene skal legge til rette for en helhetlig utvikling av eksisterende og nye havnæringer og å støtte opp sysselsetting og målet om mest mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer i havområdene Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen. Videre sies det at «[m]ålet er å styrke koordinering og involvering av interesser for å sikre planmessighet og forutsigbarhet for bruk av havarealer samtidig som man ivaretar marine økosystemer. Det er også viktig for regjeringen å skape trygghet for at de tradisjonelle næringene tas hensyn til når nye næringer skal finne sin plass».

Arbeidet med næringsplanene er i en tidlig fase og det er mange ubesvarte spørsmål knyttet til deres rolle og funksjon. Det sies ingen ting om planenes karakter, om de skal være et verktøy for forvaltningsbeslutninger eller om de skal ha rettslig bindende karakter. Det er heller ikke gitt føringer på samspillet mellom næringsplanene og forvaltningsplanene. Denne utredningen vil kunne gi viktige innspill til næringsplanens mål om å identifisere «et sett med overordnede prinsipper for arealbruks til havs».

### **3 NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSER, HERUNDER EU/EØS-RETT**

#### **3.1 Folkeretten**

##### *3.1.1 De folkerettslige rammene*

Folkeretten har stor innvirkning på den internrettslige utviklingen av norske maritime områder. Gjennom en rekke internasjonale konvensjoner, avtaler og arbeid i internasjonale organisasjoner settes viktige rammer for forvaltning av de norske havområdene. Norge er forpliktet i henhold til globale internasjonale avtaler, regionale avtaler og bilaterale avtaler. Fremstillingen i dette kapittelet tar utgangspunkt i folkerettslige forpliktelser som kan være av betydning for Norges bruk og prioriteringer av arealer under norsk jurisdiksjon.

---

<sup>103</sup> Meld. St. 29 (2020–2021), kapittel 4.

### 3.1.2 *Havrettskonvensjonen*

#### 3.1.2.1 En rammekonvensjon

FNs havrettskonvensjon av 1982 (i kraft 1994) er en global konvensjon som regulerer statenes rettigheter, handlefrihet og plikter på havet.<sup>104</sup> Med havrettskonvensjonen ble det utarbeidet et internasjonalt juridisk rammeverk med målsetning om å opprette en rettsorden for havene. Formålene ved havrettskonvensjonen framgår av fortalen til avtalen. Den skal etablere og sikre en rettsorden for havene som fremmer kommunikasjon, fredelig utnyttelse, og rettferdig utnyttelse av ressursene. Videre skal konvensjonen fremme bevaring. Havrettskonvensjonen er omfattende da den dekker et stort geografisk område, den er ambisiøs i og med at den har som mål «å løse alle havrettsproblemer i en ånd av gjensidig forståelse og samarbeid»,<sup>105</sup> og den er vidtrekkende da den er ratifisert av et svært stort antall stater, herunder Norge. Den store oppslutningen sammen med det faktum at havrettskonvensjonen på enkelte områder var en kodifisering av gjeldende rett, gjør at store deler av den også har status som internasjonal sedvanerett. Den fastsetter rettigheter og plikter for Norge som kyststat både når det gjelder ivaretagelse av miljøhensyn, utøvelse av myndighet i forhold til skipstrafikken samt utnyttelsen av de levende marine ressursene og petroleums- og energiressursene.

Dette gjør havrettskonvensjonen til et ganske unikt internasjonalt rettslig instrument. Dens hovedbidrag er å dele inn havområder i maritime soner og gi en beskrivelse av hvilke rettigheter og plikter ulike aktører har i de enkelte sonene. Havrettstraktaten angir to typer soner: (i) soner under nasjonal jurisdiksjon, hvor kyststaten har eksklusiv eller saklig begrenset myndighet, beskrevet som suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon, og (ii) soner utenfor nasjonal jurisdiksjon, hvor ingen stat kan utøve territoriell myndighet. Sonene er geografisk definert ved at grensene deres er basert på avstand fra grunnlinjen. Normalt trekkes grunnlinjen langs lavvannslinjen, men kyststaten kan trekke såkalte rette grunnlinjer hvor kysten har dype innbuktninger eller det ligger en rad av øyer (eksempelvis skjærgård) nær kysten. Det er den siste fremgangsmåten Norge har benyttet seg av.

Havretten utgjør altså det folkerettslige grunnlaget for fastsettelsen av norsk territorialgrense 12 nautiske mil fra grunnlinjen, den norske 200 nautiske mils økonomiske sone, den 200 nautiske mils fiskerisone ved Jan Mayen, den 200 nautiske mils fiskevernsonen ved Svalbard og utstrekningen av Norges kontinentalsokkelen. Avgrensningsslinjene for kontinentalsokler og 200-mils soner mellom Norge og andre kyststater til Norskehavet er i det alt vesentlige avklart gjennom folkerettslige avtaler.<sup>106</sup>

Konvensjonen er en rammetraktat, og er således avhengig av at annet regelverk fyller inn rammen. Dette leses ut av havrettskonvensjonen ved at den enten ikke regulerer enkelte spørsmål eller

---

<sup>104</sup> The 1982 United Nations convention on the law of the sea. På norsk oversatt til Havrettskonvensjonen. Undertegnet 10. desember 1982, Montego Bay. Konvensjonen trådte i kraft 16. november 1994.

<sup>105</sup> Havrettskonvensjonens forale.

<sup>106</sup> Norsk kontinentalsokkel både i nord og sør er definert i § 1 i Lov 18. juni 2021 om Norges kontinentalsokkel. Norge var den første av kyststatene rundt Polhavet som i 2009 fikk endelig anbefaling om yttergrensen til kontinentalsokkelen fra Kontinentalsokkelkommisjonen. Norge og Russland ble enig om avgrensningen av sokkelen mellom seg gjennom avgrensingsavtalen fra 2010. Norsk sokkel strekker seg nordover fra fastlandet rundt og forbi Svalbard. Anbefalingen fra Kommisjonen om yttergrensen for Norges kontinentalsokkel ved Bouvetøya kom i 2019.

detaljer og dermed overlater utfyllingen til andre instrumenter, eller gjennom bruk av såkalte «rules of reference». Sistnevnte betyr at havrettskonvensjonen inneholder en henvisning til generelt aksepterte internasjonale regler og standarder, som minimumskrav for gjennomføring av plikter eller maksimumskrav når det gjelder innskrenking av andres rettigheter.

### 3.1.2.2 Ressursforvaltning

I tillegg til å dele inn havområdene i maritime soner inneholder havrettskonvensjonen bestemmelser som setter rammer for utøvelse av aktivitet i de ulike sonene, herunder ressursforvaltning. I territorialfarvannet har kyststaten full suverenitet over arealer og ressurser og høsting av ressurser for andre enn kyststaten kan derfor kun skje dersom det foreligger eksplisitt samtykke eller avtale. I den eksklusive økonomiske sonen har ikke kyststaten suverenitet over området på samme måte som i territorialfarvannet, men er gjennom havrettskonvensjonen gitt suverene rettigheter over naturressursene, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56.. Konvensjonen angir prinsipper for forvaltningen og hvilke hensyn som skal tas. Kyststaten har plikt til å sørge for at forvaltning og bevaring av fiskeressursene er basert på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap og at ressursene ikke står i fare for å bli overbeskattet. Videre har kyststatene i den økonomiske sonen plikt til å gi andre adgang til å høste av det overskudd de selv ikke høster, selv om dette ikke er så relevant i praksis. Det vanlige i praksis er å gi andre stater tilgang til fiske på ulike arealer ut fra politiske hensyn og forpliktelser, ikke fordi norsk fiskeriflåte ikke ville vært i stand til å høste den til enhver tid satte kvote selv. Et viktig prinsipp for ressursforvaltningen i økonomisk sone er plikten til å samarbeide om delte ressurser. Dersom samme bestand, eller bestander av arter som er forbundet med hverandre, finnes innen to eller flere kyststaters økonomiske sone, skal disse «søke å bli enige om de nødvendige tiltak for å samordne og sikre bevaring og utvikling av slike bestander», jf. artikkel 63 første ledd. Havrettskonvensjonen etablerer med andre ord en plikt til handling, men ikke til resultat, da bestemmelsen etter sin ordlyd ikke krever at det oppnås enighet.

Havretten har utviklet seg videre etter vedtakelsen av havrettskonvensjonen i 1980, gjennom blant annet arbeid i FAO og FN-avtalen om fiske på det åpne hav, som omtales under. Det har bidratt til at nyere miljøprinsipper som føre-var-prinsippet og bevaring av det biologiske mangfoldet er i ferd med å bli eller allerede er blitt en del av fiskeriforvaltningen, både nasjonalt og internasjonalt. Videre er rollen til de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene blitt styrket ved at stater som fisker på det åpne hav enten må bli medlem av den relevante organisasjonen eller forplikte seg til å etterleve dens vedtak.

### 3.1.2.3 Vern og bevaring av det marine miljøet

Plikten til å verne og bevare det marine miljøet er nedfelt i konvensjonens del XII. Plikten statueres i generalbestemmelsen i artikkel 192 som sier at statene har en plikt til å «protect and preserve the marine environment». Bestemmelsen etablerer en generell plikt som gjelder for alle stater på tvers av maritime soner. Den må leses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i del XII som redegjør for det nærmere innholdet i plikten, herunder plikten i artikkel 194 til å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljøet fra enhver kilde. Det oppfordres særlig til både globalt og regionalt samarbeid for utforming av internasjonale regler, standarder og anbefalinger for beskyttelse av det marine miljøet.

Havrettskonvensjonen baserer sin tilnærming på hva som er de ulike kildene til forurensning, blant annet fra fartøy, fra aktiviteter på havbunnen og fra land. Selv om ordlyden og tilnærmingen i havrettskonvensjonen kan synes snever, har utviklingen av tolkningen av havrettskonvensjonen gått i retning av en utvidet forståelse og det legges til grunn at den ikke bare omfatter forebygging av forurensning. Fysiske skader på miljø og leveområder, virkninger av klimaendringene som følge av utslipp av CO<sub>2</sub>, overfiske og tap av biologisk mangfold har bidratt til at forpliktelsene har fått en bredere forståelse, noe som blant annet kom til uttrykk i avgjørelsen til voldgiftstribunalet i Sør-Kina-havsaken, en tvist mellom Filippinene og Kina, som blant annet gjaldt fiske på truede arter.<sup>107</sup> Det arbeides med å utarbeide og vedta en tilleggsavtale om beskyttelse og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon (BBNJ-avtalen). Denne presenteres nedenfor i avsnitt 3.1.5.4.

#### 3.1.2.4 Sentrale prinsipper

Historisk er prinsippet om det åpne hav og havets friheter utgangspunktet for utviklingen av den internasjonale havretten. Det startet med Hugo Grotius bok *Mare liberum* (Fritt hav) fra 1609. Boken var et bestillingsverk fra Nederlandske Østindiakompani etter at portugiserne kapret et av selskapets skip og krevde herredømme over de havene som lå opp til de landene de hadde oppdaget. Som motsvar på dette hevdet Grotius at det folkerettslige utgangspunktet er at alle nasjoner har den samme friheten til å seile på det åpne havet.

Havets friheter er fortsatt et sentralt folkerettslig prinsipp og gjelder som utgangspunktet for reguleringen av aktivitet på det åpne hav. Dette gjelder særlig retten til skipsfart, som fortsatt nyter et sterkt vern også i andre staters havområder. Retten til fri navigasjon er et sentralt prinsipp i den økonomiske sone og er også den eneste rettigheten som andre stater har i en kyststats sjøterritorium gjennom retten til uskyldig gjennomfart. Gjennom utviklingen av den moderne folkeretten har likevel også prinsippet om retten til skipsfart måtte tåle innskrenkninger og konkurranse fra andre prinsipper og rettigheter.

I økonomisk sone eksisterer retten til navigasjon side om side med kyststatens suverene rettigheter til å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke levende ressurser i havsøylen og på sokkelen. Det fastslås at kyststaten skal «ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter» i sin utøvelse av ressursforvaltning.<sup>108</sup> Likeledes slås det fast at andre stater skal «ta tilbørlig hensyn til kyststatens rettigheter og plikter» når de utøver sine rettigheter og plikter i den økonomiske sone.<sup>109</sup> Havrettskonvensjon forutsetter med andre ord at det foreligger samtidige rettigheter og plikter og at disse skal balanseres gjennom behørig respekt for hverandres rettigheter og plikter samt gjennom plikter til samarbeid og informasjonsdeling.<sup>110</sup>

Det er likevel mulig å identifisere noen prinsipper for hvordan ulike interesser avveies mot hverandre. I økonomisk sone vil skipstrafikk måtte respektere sikkerhetssoner som er opprettet f.eks. i forbindelse med petroleumsaktivitet, jf. artikkel 60(5). Retten til fri skipsfart faller ikke bort,

---

<sup>107</sup> The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), Permanent Court of Arbitration, 2013-19.

<sup>108</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 56(2).

<sup>109</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 58(3).

<sup>110</sup> Se f.eks. havrettskonvensjonens artikler 62 (5), 63(1), 64(1), 205.

men må finne seg i innskrenkninger i og med at visse områder vil være forbudte å ferdes i. På samme måte er opprettelse av seilingsledere en regulering av hvor gjennomfarten kan og skal gjennomføres. Slike seilingsledere kan være påbudte i sjøterritoriet og er i samsvar med havrettskonvensjonen så lenge gjennomfarten ikke faktisk ikke «hindres», jf. artikkel 24. I norsk økonomisk sone er det gjennom IMO opprettet frivillige seilingsleder. Disse fungerer som motorveier i havet med midtrabatt hvor nordgående trafikk går i en led og sørgående i en annen, med en sikkerhetssone mellom. Selv om det er frivillig å benytte disse sonene gjøres det av majoriteten av skip som passerer norskekysten i transitt. Den samme innskrenkningen vil kunne gjøres i territorialfarvannet hvor retten til uskyldig gjennomfart kan legges til bestemte skipsleder, så lenge disse ligger innenfor 12 nautiske mil. Et annet eksemplet på interesseprioriteringer er andre staters rett til legging av undersjøiske kabler og rørledninger på kontinentalsokkelen og retten til å drive vitenskapelig havforskning i økonomisk sone, gitt kyststatens samtykke. Staters rett til å legge undersjøiske kabler og rørledninger på en annen stats kontinentalsokkel følger av havrettskonvensjonen artikkel 79 første ledd. Slik bestemmelsen er formulert gjelder retten kun transitt-infrastruktur. Adgangen til å etablere innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen eller i den økonomiske sonen er en enerett som tilfaller kyststaten, jf. artiklene 60 og 80. Når det gjelder vitenskapelig havforskning er kyststatene pliktige til å gi samtykke til slik aktivitet, «under normale omstendigheter».<sup>111</sup> Vilkåret er at havforskningsprosjektene drives «utelukkende for fredelige formål og for å øke vitenskapelig kunnskap om det marine miljø til gagn for hele menneskeheten», jf. artikkel 246 tredje ledd.

### 3.1.3 Folkerettslige forpliktelser knyttet til ressursforvaltning

#### 3.1.3.1 FN-avtalen om fiske på det åpne hav

FN-avtalen om fiske på det åpne hav (1995) er en avtale om gjennomføring av bestemmelsene i havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander.<sup>112</sup> Avtalen får i hovedsak bare anvendelse på det åpne hav, men innholdet i bestemmelsene tar utgangspunkt i at man har å gjøre med biologiske enheter som har sitt utbredelsesområde både i nasjonale og internasjonale farvann. Det er videre sonetilhørigheten for en bestand som skal være bestemmende for hvor mye som kan fiskes på det åpne hav. Avtalen slår fast at det skal være samsvar mellom forvaltningen av fiskeressursene på det åpne hav og i de tilgrensende nasjonale farvann, og at forvaltningen skal ta hensyn til og ikke undergrave kyststatenes forvaltningstiltak innenfor de økonomiske sonene.

FN-avtalen om fiske på det åpne hav slår fast flere sentrale forvaltningsprinsipp som statene skal hensynta i forvaltningen av vandrende og langtmigrerende fiskebestander. Det slås blant annet fast at forvaltningen skal bygge på beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap, anvende en føre-var-tilnærming, søke å bevare biodiversitet og være økosystembasert. Det betyr blant annet at avtalen sikrer en folkerettslig forankring av føre-var-prinsippet når det gjelder forvaltningen av fiskerier

---

<sup>111</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 246 (3).

<sup>112</sup> Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations convention on the law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks New York, 8. September 1995, (UN Fish Stock Agreement).

og bestemmelser for oppfølging, en forankring som er mye tydeligere sammenlignet med hva som er nedfelt i havrettskonvensjonen.

Avtalen nedfeller en plikt for statene til regionalt samarbeid om fiskeriforvaltning. Den inneholder videre bestemmelser om håndhevelse og kontroll som styrker regionale organisasjoners rolle i fiskeriforvaltningen, gjennom å gi adgang for andre stater enn flaggstaten til å iverksette håndhevelses- og kontrolltiltak av internasjonale reguleringsbestemmelser. Partene har etter avtalen en generell adgang til å borde og inspiserer fiskefartøy fra andre avtaleparter på det åpne hav. Det legges opp til samvirke mellom flaggstat og inspiserende stat om oppfølgende håndhevelsesiltak. Dette gjelder i forhold til etterforskning av eventuelle brudd på bestemmelser og oppbringelse av fartøy til havn i tilfelle der det er brakt på det rene at alvorlige overtredelser har funnet sted. Avtalens håndhevelsesregime representerer på fiskeriområdet en begrensning i prinsippet om eksklusiv flaggstatskompetanse.

Gjennomføringa av FN-avtalen om fiske på det åpne hav og havrettskonvensjonen blir også fulgt opp gjennom statspartsmøter og revisjonskonferanser og i to årlige resolusjoner som blir debatterte og vedtatt i FNs generalforsamling. Selv om de ikke er rettslig bindende avtaler, har resolusjonene vist seg å ha stor praktisk betydning da de gir uttrykk for hva det er politisk enighet om og dermed danner utgangspunkt for utvikling av praksis. Et eksempel på dette er enighet om tiltak for vern av sårbare bunnhabitat mot skader fra visse typer fiskeredskaper som bunntålere. Her har utviklingen gått fra vedtagelse av retningslinjer om hvordan fiske bør foregå til implementering og gjennomføring i regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMOer).

### 3.1.3.2 Regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMOer)

FN-avtalen om fiske på det åpne hav gir RFMOer en sentral rolle i forvaltningen av vandrende og langtmigrerende fiskebestander på det åpne hav. Med unntak av et område i det sørlige Atlanterhavet, er alt internasjonalt farvann med relevante fiskeriområde i dag dekt av regionale fiskeriforvaltningsmekanismer som vedtar bindende reguleringer for partene om forvaltning og kontroll i sine områder. Norge er i dag medlem av fire slike RFMOer, i tillegg til Den internasjonale kvalfangstkommisjonen og Den nordatlantiske sjøpattedyrkommisjonen.<sup>113</sup> I følge Nærings- og fiskeridepartementet er det tre overordnede målsettinger som ligger til grunn for Norges innsats i ulike forhandlingsprosesser og internasjonale ressursforvaltningsforum: 1) å fremme en bærekraftig forvaltning av de levende marine ressursene, basert på den best tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen og en økosystembasert tilnærming; 2) å sikre Norge en rettferdig del ved kvotefordeling av felles regulerte bestander, og; 3) å sikre tilfredsstillende kontroll og handheving innen de forvaltningsregimer som Norge deltar i.<sup>114</sup>

### 3.1.3.3 Fiske i polhavet

I oktober 2018 signerte de fem kyststatene rundt Polhavet (Norge, Russland, USA, Canada og Danmark/Grønland) og fjernfiskeaktørane Kina, Japan, Sør-Korea, Island og EU en ny rettslig bindende avtale som skal hindre uregulert fiske i Polhavet. Norge ratifiserte avtalen 8. juni 2020.

---

<sup>113</sup> NEAFC, NAFO, ICCAT og CCAMLR.

<sup>114</sup> Meld. St. 8 (2021 – 2022) Om Noregs fiskeritavtar for 2022 og fisket etter avtalane i 2020 og 2022, s. 35.

Avtalen trådte formelt i kraft 25. juni 2021 da Kina, som den siste av signatarene, overleverte ratifikasjonsdokumentene til Canada, som er depositar etter avtalen.

Avtalens parter avstår fra å la sine fiskefartøy fiske i internasjonalt farvann i Polhavet. Dette er et område hvor det per i dag ikke foregår kommersiell fiske og hvor det heller ikke er vitenskapelig sannsynlig at vil være aktuelt i nærmeste fremtid. Undertegningen av avtalen er likevel viktig i den forstand at den sikrer forutsigbarhet og fremtidig regulering av et sårbart område, og fordi den befester føre var-prinsippetets betydning i internasjonal fiskeriforvaltning og prinsippet om bærekraftig forvaltning.

Hovedelementene i avtalen i tillegg til at partene forplikter seg til å avstå fra uregulert fiske i internasjonalt farvann, er en intensjon om å bidra til vern og bærekraftig bruk av fiskeriressurser i Polhavet, regulering av forsøksfiske, etablering av et vitenskapelig program, etablering av et partsmøte med relativt omfattende vedtakskompetanse og en intensjon om etablering av nye regionale fiskeriforvaltningsmekanismer om det skulle være nødvendig på et senere tidspunkt.

#### 3.1.4 Folkerettslig regulering av skipsfart

De fleste av de tekniske reguleringene på skipsfartens område er utarbeidet av FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). Dette er regler som angir for eksempel standarder for skips utforming, bygging, bemanning og utstyr,<sup>115</sup> regler for navigasjon og trafikkstyring, og regler for å hindre og minske forurensning fra skipsfart. Utgangspunktet er at IMOs regler og standarder bare er bindende for de stater som har ratifisert dem. Men grunnet havrettskonvensjonens bruk av henvisningsteknikken «rule of reference» kan også stater som ikke er parter i slike avtaler bli bundet gjennom at reglene tilfredsstiller kravene til å være «generally accepted international rules or standards». IMOs tekniske reguleringer har derfor på skipsfartens område en viktig funksjon i å utfylle Havrettskonvensjonens mer generelle bestemmelser.

The International Convention for the prevention of Pollution from Ships (MARPOL), ble vedtatt i 1973 og modifisert med protokollen av 1978.<sup>116</sup> MARPOL er den viktigste internasjonale konvensjonen om forurensning av det marine miljøet fra skip grunnet ulykker eller operasjonell drift. The International Convention for the Safety of life at Sea (SOLAS) er for handelsskip ansett som det viktigste internasjonale instrumentet for sikkerheten til sjøs.<sup>117</sup> SOLAS hovedformål er å angi minimumsstandarder for bygging, utrustning og drift av skip, for å forbedre deres sikkerhet. Av andre aktuelle konvensjoner utarbeidet av IMO kan nevnes; Konvensjonen om internasjonale regler til forebygging av sammenstøt på sjøen (COLREG), Lastelinjekonvensjonen (LL) som regulerer hvordan skipets gods skal lastes, Den internasjonale konvensjonen om normer for

---

<sup>115</sup> På engelsk: construction, design, manning and equipment (CDEM-standarder).

<sup>116</sup> MARPOL: International Convention for the prevention of Pollution from Ships, London 2. november 1973, i kraft 2 oktober 1983, som tilføyd ved protokoll fra 1978 av 1. juni 1978, London, Consolidated edition 2006, International Maritime Organization 2006.

<sup>117</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), London 1. november 1974, i kraft 25. mai 1980, som tilføyd ved protokoll fra 1078, London 17. februar 1978, i kraft 1. mai 1981, consolidated text, International Maritime Organization 2009.

opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk (STCW), og senest Polarkoden som gir særlige bestemmelser for skipsfart i polare strøk.

### 3.1.5 Folkerettslige miljøforpliktelser

#### 3.1.5.1 Innledning

I tillegg til de rettslige instrumentene som omtales i dette kapitlet finnes det viktige folkerettslige instrumenter som omhandler miljørett av prosessuell karakter. Prosessuell miljørett handler blant annet om krav på miljøinformasjon, rett til medvirkning og krav til konsekvensutredninger, som nedfelt i Århuskonvensjonen og i Espoo-konvensjonen. Disse presenteres nærmere i avsnitt 3.2.6.2.2. I det følgende gis en kort oversikt over de mest sentrale globale og regionale miljørettsavtalene som bidrar til å utfylle den generelle plikten etter havrettskonvensjonen del XII om å beskytte og bevare det marine miljøet.

#### 3.1.5.2 London dumping-konvensjonene

London-konvensjonen fra 1972 (trådte i kraft 1975) og London-protokollen fra 1996 (trådte i kraft 2006) er avtaler som har som formål å beskytte havmiljøet og gjennomføre alle praktiske tiltak for å bekjempe havforurensning som følge av menneskelig aktivitet. Dette gjelder blant annet utslipp av miljøfarlig industriavfall og dumping av avfall og annet materiale fra skip og fly.

London-protokollen var en modernisering av London-konvensjonen i den forstand at den skjerpet kravene for hva som er akseptabel adferd. Der London-konvensjonen opererer med en liste over hvilke stoffer og materialer som er forbudt å dumpe i havet, er utgangspunktet i London-protokollen at den forbyr all dumping med unntak av enkelte typer avfall som er spesifisert i en egen liste (kalt «the reverse list»). Protokollen legger videre til grunn føre-var-prinsippet som et pliktig utgangspunkt. Opprinnelig var tanken av protokollen skulle erstatte konvensjonen, men dette har ikke skjedd da det fortsatt er en del stater som er part i London-konvensjonen som ikke har ratifisert London-protokollen og førstnevnte har fortsatt et større antall parter sammenlignet med protokollen.<sup>118</sup>

Den systematiske reguleringen av dumping av avfall gjennom London dumping-avtalene har i tillegg til å utvikle et rettslig regime for regulering av dumping av avfall, bidratt til utvikling av praksis gjennom å utarbeide retningslinjer, tilby formelle råd og utvikling av beste praksis. Partene til London-protokollen har videre vist at de legger til stor vekt på formålet bak konvensjonene og at de ønsker en dynamisk forståelse og anvendelse gjennom å vedta tillegg som åpner for og tilrettelegger for ulike typer aktiviteter som ellers kunne vært definert som dumping under konvensjonen. Dette gjelder både CCS-aktiviteter og enkelte former for marin geoengineering.

#### 3.1.5.3 Konvensjonen om biologisk mangfold

Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) er en global avtale om bevaring, og om bærekraftig og rettferdig bruk av biologisk mangfold. Konvensjonen ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft 29. desember 1993. Konvensjonen skiller seg fra tidligere internasjonale miljøavtalers mål og fokus

---

<sup>118</sup> Det er 87 stater som har ratifisert London-konvensjonen, mens 53 stater har ratifisert London-protokollen (per desember 2022).



om å bevare enkeltarter eller naturtyper ved at den omfatter alt biologisk mangfold, både på land og i sjø og ferskvann. Konvensjonen fokuserer på at naturen skal komme menneskeheten til gode, og at økosystemer, arter og gener må brukes på en bærekraftig måte som ivaretar det biologiske mangfoldet på lang sikt. Konvensjonen har tre hovedformål: (i) å bevare det biologiske mangfoldet; (ii) bærekraftig bruk av biologiske ressurser; og (iii) en rimelig og rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser.

Konvensjonen inneholder en rekke forpliktelser for å oppnå de tre formålene, slik som generelle tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Videre stiller konvensjonen krav om in situ- og ex situ-bevaring av biologisk mangfold. Konvensjonen om biologisk mangfold inneholder også prosessuelle forpliktelser for statene om å identifisere og overvåke det biologiske mangfoldet, samt aktiviteter som har, eller antas å ha, betydelige negative konsekvenser. Konvensjonen stiller også krav til statene om å innføre rutiner for å gjennomføre konsekvensutredninger av prosjekter som har eller antas å ha betydelige uheldige virkninger for biologisk mangfold.

I desember 2022 ble medlemslandene på naturtoppmøtet «COP 15» i Montreal enige om et nytt globalt rammeverk for natur. Naturavtalen har som mål å stanse og reversere tap av natur, og å gi oss mer natur, innen 2030. Forhandlingene var særlig konsentrert om tre sentrale hovedspor: selve avtalen/rammeverket, finansiering, og spørsmålet om Naturens databank (DSI). Det ble videre enighet om sentrale mål som eksempelvis at minst 30 % av land og hav på jorden skal bevares innen 2030 og et mål om at all natur skal forvaltes bærekraftig. Det ble også enighet om et mål om at 30 % av naturen som i dag er ødelagt skal restaureres innen 2030. Naturavtalen går langt i å antyde at hensynet til natur skal være det bærende hensynet i statenes arealforvaltning. Dette kan leses som om at dette hensynet skal gis prioritet foran andre hensyn i konkrete saker som handler om arealforvaltning. I og med at avtalen ikke er rettslig bindende med egne handhevingsmekanismer, vil det bli interessant å se hvordan statene tolker og velger å implementere avtalen på dette punktet.

Det nye rammeverket legger opp til at hvert enkelt land skal følge opp med å komme tilbake med nasjonale handlingsplaner. Klima- og miljødepartementet har uttalt at Norge kommer til å legge frem en handlingsplan for natur i form av en stortingsmelding i 2024.

#### 3.1.5.4 Avtale om beskyttelse og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon

Det pågår forhandlinger om en ny havrettslig avtale om beskyttelse og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon (Biodiversity Beyond National Jurisdiction - BBNJ-avtalen).<sup>119</sup> Avtalen skal ligge under havrettskonvensjonen og tar sikte på å styrke rammeverket for internasjonal havforvaltning blant annet gjennom regler om bruk av områdebaserte tiltak, herunder

---

<sup>119</sup> Teksten her omtaler det som pågående avtale-forhandlinger. Like før ferdigstilling av vår rapport, den 3. mars 2023, nådde man enighet om en avtale, [‘The Ship Has Reached the Shore’, President Announces, as Intergovernmental Conference Concludes Historic New Maritime Biodiversity Treaty | UN Press](#)

marine verneområder og konsekvensanalyser. Avtalen skal også omfatte regulering av marine genetiske ressurser, og temaer knyttet til kapasitetsbygging og teknologioverføring.

Et hovedmål med BBNJ-avtalen er å fremme samarbeid og koordinering i bruk av områdebaserte styringsverktøy (Areabased management tools - ABMT) inkludert marine beskyttede områder (Marine protected areas - MPA) for bevaring og bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Andre områdebaserte styringsverktøy enn MPAs kan bestå av en rekke ulike tiltak som kan ha ulike formål og tidsrammer, kan være rettet mot spesifikke og ulike sektorer eller ha en mer overordnet og helhetlig tilnærming til bevaring og forvaltning. Utkastet til BBNJ-avtalen har som målsetning å etablere både et omfattende system av områdebaserte forvaltningsverktøy, et system med sammenhengende økologisk representative marine verneområder, og bruk av MPAs og andre områdebaserte styringsverktøy for steds spesifikke årsaker. Det har under forhandlingene blitt fremholdt at en global systematisk tilnærming kan utfylle regionale prosesser som kanskje ikke er i stand til å omfavne storskala økologiske eller oseanografiske prosesser. I tillegg kan en global tilnærming tette hullene mellom de ulike regionale organisasjonene og initiativene som allerede er i gang, samtidig som man sikrer at viktige steder og deler ikke blir etterlatt.<sup>120</sup>

I utkastet til avtalens del I redegjøres det for hvilke prinsipper som skal legges til grunn, og som dermed får betydning for implementeringen og tolkningen av avtalens bestemmelser. Dette inkluderer prinsippet om felles interesser som legger til grunn at det internasjonale samfunnet har felles interesser som bare og best kan adresseres gjennom felles global tilnærming. Videre legges gjennomsliktighet og tilgang til informasjon til grunn som sentrale prinsipper. Det legges også til grunn tradisjonelle miljørettslige prinsipper som føre-var prinsippet, forurenseren betaler og økosystembasert tilnærming. Hensynet til fremtidige generasjoner er også inkludert sammen med prinsippet om «ikke tilbakegang» som innebærer en forpliktelse til ikke å oppheve eller nedgradere eksisterende nivåer av miljøvern.

Det har så langt blitt ført forhandlinger gjennom fem sesjoner, hvor den siste var 15 til 26 august 2022. Det var håp om å komme i mål med et endelig forslag til tekst i løpet av femte sesjon. Dette lyktes de ikke med, og det er nå store forventninger til at dette skal skje i sjette sesjon. Norge arbeider for at avtalen skal finne sin plass i den etablerte havrettsstrukturen og virke sammen med eksisterende sektorielle og regionale organer som IMO, NEAFC, OSPAR, NAMMCO og Arktisk råd.

### 3.1.5.5 Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR)

Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) er en regional marin miljøkonvensjon og ble vedtatt i 1992. Den bygger på 20 års erfaring fra regionalt havmiljø samarbeid gjennom de tidligere Oslo- og Pariskonvensjonene. Grunnleggende miljøprinsipper som «føre-var-prinsippet», «forurenseren betaler-prinsippet», samt anvendelse av best tilgjengelige teknologi og beste miljøvernpraksis, står sentralt i konvensjonens alminnelige

---

<sup>120</sup> Se blant annet Kristina Gjerde, Jesse Cleary, Guillermo Ortuño Crespo, Daniel Dunn, Aurélie Spadone and Patrick Halpin, *Strategy for designing and implementing area-based management tools including MPAs under the future BBNJ Agreement*, IUCN 2021.

forpliktelser. Gjennom regulering av forurensning fra landbaserte kilder, dumping til havs og forurensning fra offshoreaktiviteter (olje og gassutvinning) danner konvensjonen et helhetlig rammeverk for beskyttelse av havmiljøet mot forurensning og skadevirkninger av menneskelig aktivitet uavhengig av kilde. I 1998 ble konvensjonen, med henvisning til blant annet prinsippet om økosystemtilnærming, utvidet med et nytt vedlegg V om beskyttelse av økosystemene og naturmangfoldet i havområdet.

OSPAR har, i samarbeid med blant annet Konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i Østersjøen (HELCOM), vært en aktiv pådriver for å sikre de regionale havmiljøkonvensjonenes rolle som plattform for utarbeidelse av helhetlige forvaltningsplaner i tråd med EUs havstrategidirektiv. Blant annet legges det opp til så langt det er mulig å dekke de innledende miljøvurderingene som kreves under EUs havstrategidirektiv.

Tiltak knyttet til fiskerier og skipsfart faller utenfor OSPARs ansvarsområde da det henvises til at slike tiltak er dekket av henholdsvis NEAFC og IMO.

### 3.1.6 *Det internasjonale klimaregimet*

#### 3.1.6.1 Innledning

Jordens klima og havtilstanden er gjensidig avhengige av hverandre, og havene spiller en uvurderlig rolle i klimasystemet vårt. Havet hjelper til med å moderere klimaendringene ved å flytte varme og salt rundt kloden, og ved å fungere som verdens største naturlige karbonlager. Klimaendringer har sterk innvirkning på havene våre. Hav, sjø og kystnære områder opplever stadig hyppigere og mer intense klimarelaterte hendelser, forårsaket av økt havtemperatur og forsuring av havet. Dette viser seg regionalt gjennom ekstreme værhendelser, hyppigere tilfeller av stormflo og springflo, smeltende hav- og landis og vanskeligere leveforhold for marine bestander.

Fra et rettslig perspektiv er det verdt å merke seg at klimaregimet ikke er direkte rettet mot havområdene eller forvaltning av marine ressurser. I internasjonal rett er klimarett og havrett regulert gjennom to adskilte rettssystemer. Havretten har hovedfokus på å sette rammer for ressursutnyttelse ved å bestemme hvem som kan gjøre hva hvor. Klimaretten har som hovedmål å minske utslipp av klimagasser til atmosfæren. Hav- og klimaretten har følgelig ulike mål og gjør bruk av ulike rettslige verktøy for å oppnå målene. Havretten bruker håndhevingsmekanismer for å sørge for etterlevelse, mens klimaretten prøver å oppnå samme effekt ved krav om innrapportering og gjennomsiktighet.

Havrettskonvensjonens muligheter for dynamisk utvikling og tolkning, sammen med stadig økende fokus på havenes rolle i arbeidet med implementeringen av parisavtalen, åpner i større grad for integrasjon og rettslig samhandling mellom de to regimene. Dette er også et tema som diskuteres og poengteres i rettsforskningen gjennom eksempelvis å peke på at man kan oppnå en bedre beskyttelse av havet dersom man ser de havrettslige forpliktelsene til vern og bevaring av det marine miljøet i sammenheng med klimarettens mål og virkemiddelbruk.<sup>121</sup> Dette betyr at

---

<sup>121</sup> Elise Johansen, «The legal interactions between the climate change and law of the sea regimes» i *The Law of the Sea: Normative Context and Interactions with other Legal Regimes* Nele Matz-Lück, Øystein Jensen og Elise Johansen(red.), Routledge 2022, s. 68-92.

hensyn til klimaendringer ikke bare bør tas med i betraktning i vurderinger om hvilke aktiviteter som skal tillates, de må tillegges avgjørende vekt. Klimaendringenes effekter på havmiljøet har også fått økt oppmerksomhet i norske myndigheters arbeid med havforvaltningsplanene. Forventede negative effekter for norske havområder som særlig omtales er endringer i havtemperaturer, havstrømmer og havnivå og havforsuring.<sup>122</sup>

### 3.1.6.2 FNs klimakonvensjon (UNFCCC)

FNs klimakonvensjon er grunnpilaren i det internasjonale klimaregimet og det overordnede rettslige rammeverket for det internasjonale klimaarbeidet.<sup>123</sup> Klimakonvensjonen ble vedtatt på FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 sammen med vedtagelsen av konvensjonen om biologisk mangfold og ørkenspredningskonvensjonen. Til sammen omtales disse som Rio-konvensjonene.

FNs klimakonvensjon regulerer både reduksjoner i utslipp av drivhusgasser og tilpassing til klimaendringer, og fungerer som et verktøy for å kartlegge klimagassutslepp. Konvensjonen har som langsiktig mål at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren skal stabiliseres på et nivå som forhindrer farlig og negativ menneskeskapt påvirkning på klimasystemet.<sup>124</sup>

Klimakonvensjonen talfester ikke selv grenser for hvor store mengder drivhusgasser partslandene har lov til å slippe ut, men etablerer et rammeverk for jevnlige forhandlinger mellom partslanda (Conference of the parties- COP). I COP 27 i Sharm-el-Sheik, som i skrivende stund er det sist avholdte, ble det vedtatt å opprette et fond som skal bidra til å dekke tap og skade som følge av klimaendringer i utviklingsland. Dette har vært et viktig krav fra utviklingslandene over lang tid.

FNs klimakonvensjon inneholder en rekke prinsipper som skal ligge til grunn for statenes klimaarbeid. Herunder prinsippet om felles men ulikt ansvar, føre var-prinsippet, og prinsippet om bærekraftig utvikling. Dette innebærer blant annet at industriland har et større tiltaksansvar som følge av at de historisk har stått for den største andel av klimagassutslippene og også fordi de har bedre forutsetninger til å kunne handle. De industriland dette gjelder, herunder Norge, er listet opp i et tillegg til konvensjonen, kaldt anneks I, og blir derfor ofte refererte til som anneks I-land. I forhold til prinsippet om bærekraftig utvikling legges det til grunn at tiltak for å hindre klimaendringer ikke skal være til hinder for internasjonal handel, og det skal tas hensyn til land som kan bli negativt påvirket av klimatiltak.

### 3.1.6.3 Kyotoavtalen

Kyotoavtalen ble vedtatt i 1997, men trådte først i kraft i 2005.<sup>125</sup> Målet med Kyotoavtalen var å konkretisere forpliktelsene i FNs klimakonvensjon og dermed imøtegå den sterkeste kritikken om at partenes plikter, slik de er formulert i klimakonvensjonen artikkel 4, er vage og bærer mer preg

---

<sup>122</sup> Meld. St. 20 (2019–2020), s. 19-23.

<sup>123</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 9. mai 1992, ikrafttredelse 31. Mars 1994, 1771 UNTS 107.

<sup>124</sup> UNFCCC artikkel 2.

<sup>125</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (Kyotoprotokollen), 11 desember 1997, ikrafttredelse 16. februar 2005, 2303 UNTS 162.

av å være politiske målsettinger enn rettslige forpliktelser.<sup>126</sup> Vedtagelsen av Kyotoavtalen i 1997 var det første eksemplet på globale klare rettslige forpliktelser. Den nedfeller juridisk bindende tallfestede utslippsforpliktelser for industriland, med differensierte forpliktelser for de ulike landene. Kyotoavtalen forplikter landene som har utslippsmål til å få på plass nasjonal lovgiving og tiltak for å redusere klimagassutslipp, rapportere inn nasjonale utslipp, forske på og ta i bruk fornybar energi samt å utvikle økonomiske ordninger som gjør det fordelaktig å slippe ut klimagasser. Avtalen innebar at 37 industriland skulle redusere utslippene av klimagasser samlet sett med minst fem prosent i forhold til hva utslippene var i 1990 i første forpliktelsesperiode, som var 2008–2012. Kyotoavtalen inneholder ikke vesentlige sanksjonsmekanismer mot land som ikke oppfyller måla sine, anna enn internasjonalt tap av omdømme.

Landene som har forpliktet seg gjennom Kyotoprotokollen, har kunnet benytte seg av tre fleksible markeds mekanismer for å innfri sine utslippsforpliktelser: felles gjennomføring, grønne utviklingsmekanismer og internasjonal handel med utslippskvoter. I henhold til Kyotoprotokollens ordlyd skal bruk av disse markeds mekanismene komme i tillegg til de nasjonale tiltakene («shall be supplemental to domestic actions»), men det ble ikke enighet om og er heller ikke spesifisert i protokollen hvor stor andel de kan utgjøre.

Partene ble enige under partsmøtet i Doha i desember 2012 om en andre forpliktelsesperiode fra 2013 til 2020. I motsetning til «Kyoto 1», baserer «Kyoto 2» seg på frivillighet. Det vil si at statene selv har angitt hva de vil forsøke å oppnå av reduksjoner. Det oppgitte tallet regnes som den enkelte stats forpliktelse. Norge forpliktet seg for andre forpliktelsesperiode med et mål om at utslippene i 2013–2020, regnet som årlig gjennomsnitt, ikke skulle være høyere enn 84 prosent av utslippene i 1990. Kyotoprotokollens andre periode ble imidlertid ikke ratifisert av tilstrekkelig nok stater til at den trådte i kraft. Forpliktelsesperioden for «Kyoto 2» utløp ved utgangen av 2020.

#### 3.1.6.4 Parisavtalen

Parisavtalen ble vedtatt i desember 2015.<sup>127</sup> Målet med avtalen er å styrke det globale samarbeidet på klimaområdet og gjennomføringen av klimakonvensjonen. For å oppnå dette fastsetter Parisavtalen et mål for statene om å begrense den gjennomsnittlige globale oppvarmingen til «well below 2°C» sammenlignet med førindustrielt nivå og å tilstrebe å begrense temperaturstigningen til 1.5°C sammenlignet med dette nivået.<sup>128</sup> Avtalen setter opp et kollektivt utslippsmål som legger til grunn at partene skal nå toppunktet så hurtig som mulig for deretter å redusere utslippene raskt slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser, såkalt klimanøytralitet.

De enkelte bestemmelser i Parisavtalen er en blanding av rettslig bindende forpliktelser, politiske målsettinger og oppfordringer. Det som var det største og også vanskeligste temaet å enes om, var

---

<sup>126</sup> Daniel Bodansky og Sandra Day O'Connor, «The Legal Character of the Paris Agreement», *Review of European, Comparative, and International Environmental Law*, (2016) Vol. 25, No. 2, s. 142–150. DOI: 10.1111/reel.12154.

<sup>127</sup> The Paris Agreement, Paris 12 December 2015, ikrafttreden 4. november 2016, 3156 UNTS. Parisavtalen ble vedtatt av the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 gjennom Decision 1/CP.21.

<sup>128</sup> Parisavtalen artikkel 2(a).

hvordan avtalen skulle fastsette og definere utslippsmål, og hvilke krav til implementering som skulle stilles til partene. Den sentrale bestemmelsen om dette er artikkel 4.2 som sier:

*«Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions».*

Etter bestemmelsen er partene forpliktet til å forberede, meddele og opprettholde nasjonale utslippsmål. Partene har videre forpliktet seg til å oppdatere målene hvert femte år,<sup>129</sup> samt til å styrke sin innsats over tid.<sup>130</sup> Det er derimot ikke knyttet noen rettslige plikter til overholdelse av de satte utslippsmål, jf. bruken av ordene «intends to achieve». Bestemmelsen gir dermed anvisning på regulering av adferd, ikke av resultat. Dette følger også av bestemmelsens siste setning, som sier at partene er forpliktet til å «pursue» nasjonale utslippsmål, noe som ikke innebærer en plikt til å implementere de nevnte mål.<sup>131</sup> En viktig presisering følger i artikkel 4 nr. 3: Hver parts suksessive nasjonalt fastsatte bidrag «vil utgjøre en progresjon» ut over gjeldende nasjonale bidrag og «være uttrykk for landenes høyest mulige ambisjon», og reflektere landets felles, men differensierte forpliktelse og respektive muligheter i lys av forskjellige nasjonale forhold.

Forpliktelsen om å utarbeide nasjonalt fastsatte bidrag gjelder alle land. På dette punktet skiller Parisavtalen seg fra Kyotoavtalen, der bare industrilandene var forpliktet til å redusere sine utslipp. Samtidig sier Parisavtalen at industriland fortsatt forventes å «gå foran» og påta seg en større innsats enn utviklingslandene, i tråd med Klimakonvensjonens rettferdighetsprinsipper. Industrilandene har også en forpliktelse om å bidra med finansiering som kan hjelpe utviklingsland med å gjennomføre sine mål.

## 3.2 EU/EØS

### 3.2.1 Innledning

I dette avsnittet ser vi nærmere på EØS-rettslige forpliktelser Norge har bundet seg til, og som setter rettslige rammer for hvordan vi i Norge kan utforme arealbruksstyringen. Videre ser vi på sentrale EU-regelverk av relevans for marin arealplanlegging og naturvern som ikke er en del av EØS-avtalen. Det er det samlede EU-regelverket som legger rammer for hvordan våre marine nabostater forvalter sine sjøområder, og som vi sammenligninger med nedenfor. Derfor er det behov for en oversikt også over disse sider av EU-retten. En felles fremstilling er en forenkling, men også nødvendig fordi man vanskelig kan forstå de EØS-rettslige reglene uten å se hvilken EU-rettslig sammenheng de inngår i. Tolkning fra ett direktiv kan smitte over på et annet under EU-retten, og EU-domstolen vil her ikke ta hensyn til at EØS-avtalen er snevrere enn EU-retten. EU-domstolens metode, med implikasjoner for EFTA-domstolen, er å tolke regler på tvers av direktiv der dette fremstår som relevant.

---

<sup>129</sup> Parisavtalen artikler 4.2 og 4.9.

<sup>130</sup> Parisavtalen artikkel 4.11.

<sup>131</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnè og Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press 2017, s. 11.

Det påpekes i fremstillingen her hvilke deler av EU-retten som er gjennomført i EØS, og som dermed gjelder for Norge, og vi ser særlig detaljert på de regelverk som faktisk er implementert under EØS.

EU har vid kompetanse til å regulere miljøspørsmål, hjemlet i miljøavsnittet i TEUF, jfr. art. 191-193.<sup>132</sup> Unionen har satt seg ambisiøse mål, bl.a. om «bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten» og bekjempe regionale og globale miljøproblem, som klimaendringer, på et internasjonalt plan, jfr. art. 191. EU har over tid utviklet regler for en rekke miljøproblem, også for klima, med dels detaljerte miljøkrav. Regelverket omfatter også saksbehandlings-/ prosesskrav, som krav til konsekvensutredning, med indirekte mål om å sikre gjennomføringen av miljøkrav.<sup>133</sup> Over tid har det skjedd en styrking av prosessuelle regler som sikrer felles europeisk minstestandard for saksbehandlingen i saker som berører miljøet.

Den EU-rettslige reguleringen sikter mot en helhetlig regulatorisk tilnærming til forvaltning av land, vann og hav. Over tid er reguleringen blitt mer dekkende, hull tettes og regelverket foredles og forbedres i systematiske prosesser for evaluering og revidering av regelverket.

EØS-retten har et snevrere tematisk virkeområde enn EU-retten, ved at man ved forhandlingene bevisst holdt f.eks. naturvern, landbruk og fiskeri utenfor. Etter at avtalen hadde virket, og EU-retten over tid fikk større innslag av regulering på hav, kom et annet tolkingsspørsmål opp, knyttet til EØS-avtalens geografiske virkeområde, se nærmere avsnitt 3.2.2. Norske myndigheter sitt standpunkt er at EØS-avtalen kun gjelder til på territoriet, dvs. til grensen på 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene.

Der EØS-avtalen er snevrere enn EU-retten, som f.eks. for lovgivning om naturvern, er Norge ikke bundet av EU-rettslige krav. Norsk nasjonal lovgivning må her som ellers følge internasjonale krav og Grunnlov, men ut over det kan lovgivningen være mer ambisiøs, eller mindre, sammenlignet med EU, så lenge den ikke undergraver formålet med regler vi er bundet av under EØS-avtalen.

EU sin overbygning for havforvaltningen er den integrerte maritime politikken, Integrated Maritime Policy (IMP), opprinnelig fra 2007.<sup>134</sup> Politikken søker å gi en mer samlet tilnærming til maritime spørsmål, med bedre koordinering mellom ulike politikkområder: «In particular, it pursues three main targets: (1) sustainable development of the European maritime economy, (2) protection of the environment and (3) cooperation of all maritime players across sectors and borders».<sup>135</sup> Bygd på prinsippet om økosystembasert forvaltning er det utviklet et sett av regelverk og instrumenter med ulike funksjoner. Inndelingen av politikken i ulike reguleringer er gjenstand for diskusjon. Viktige tyngdepunkt, og dermed skillelinjer, er regulering av økologi og forurensing

---

<sup>132</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (TEUF).

<sup>133</sup> Astrid Epiney, «Division of Competence between Member States and the EC», i *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Jan H. Jans (red), 2003, s. 46-47.

<sup>134</sup> Blue Growth Opportunities for Marine and Maritime Sustainable Growth (COM(2012) 494 final).

<sup>135</sup> Angela Schultz-Zehden., Barbara Weig, Ivana Lukic, «Maritime Spatial Planning and the EU's Blue Growth Policy: Past, Present and Future Perspectives» i *Maritime Spatial Planning*, Jacek Zaucha og Kira Gee (red.), Palgrave Macmillan 2019, s. 121-149.

på den ene side, gjennom havmiljø- og vannrammedirektivene, og på den annen side reguleringen av fysisk arealbruk under havplandirektivet.

Av særlig interesse for spørsmål om arealbruksprinsipp til havs er regler for marin arealplanlegging under direktivet om marin/maritim arealplanlegging (MSP), her kalt havplandirektivet. Reglene er ikke tatt inn under EØS-avtalen, og gjelder dermed ikke for Norge, se nærmere under avsnitt. 3.2.3.

Også andre regler har interesse for spørsmål om arealbruk i sjø, og vil bli omtalt nærmere. Det er i EU utviklet regler for fugle- og habitatvern, Natura 2000.<sup>136</sup> Natura 2000 er et system med europeisk sammenhengende beskyttelse av viktige naturområder og arter, både på land og til havs. Naturvern ble ved forhandlingene holdt utenfor EØS-avtalen, og gjelder ikke for EØS, se nærmere avsnitt. 3.2.4 nedenfor.

Omfattende krav til vann- og havmiljø er utviklet i havmiljødirektivet og vann(ramme)direktivet, se nærmere avsnitt 3.2.5. Direktivene sikter mot å beskytte livet i havet og beskytte mot forurensning, og gjelder i henholdsvis havregioner (fra grunnlinjen og utover i hele den økonomisk sone) og vannforekomster fra høyfjell til kystvann (i kystvann som hovedregel til en nautisk mil utenfor grunnlinjen). Det er etter begge direktivene mål om god miljøtilstand, og om restaurering og stadig forbedring av økologisk tilstand (liv i vannet) og kjemisk tilstand (forurensning), og rettslig vern mot forverring. Kun vanddirektivet er implementert under EØS-avtalen.

Også andre direktiv er av interesse. Det gjelder slikt som badevannsdirektivet og avløpsdirektivet.<sup>137</sup> Indirekte vil også regler fra handelsretten spille inn, og klimaretten og taksonomi, som for spørsmålet om økonomiske insentiv for aktører til å fremme prosjektforslag som bygger på fornybar-teknologi, flerbruk eller natur-inkluderende design. Videre er ytterligere regler for restaurering av naturmiljø under utvikling i EU.<sup>138</sup> For marine økosystem er det her foreslått mål om «restoring marine habitats such as seagrass beds or sediment bottoms that deliver significant benefits, including for climate change mitigation, and restoring the habitats of iconic marine species such as dolphins and porpoises, sharks and seabirds». Som ledd i forslaget er krav til at medlemslandene skal utarbeide National Restoration Plans til Kommisjonen inne to år etter at regelverket trer i kraft, som viser hvordan man vil levere på målene, sammen med krav til monitorering og rapportering. Disse direktivene som her nevnt blir ikke omtalt nærmere, bortsett fra en kort omtale av EU's taksonomiforordning, og spørsmålet om mulige implikasjoner for arealbruk i sjø, avsnitt 3.2.8. Endelig ser vi også på et forslag fremmet av Kommisjonen, om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt, avsnitt 3.2.7.

Vi ser først på EØS-avtalens virkeområde, og bakgrunnen for at EØS-avtalen har et snevrere virkeområde, sammenlignet med EU-retten.

---

<sup>136</sup> Sander, G. m.fl (2022), s. 34.

<sup>137</sup> Schultz-Zehden m.fl. (2019).

<sup>138</sup> [The EU #NatureRestoration Law \(europa.eu\)](https://europea.eu)



### 3.2.2 EØS-avtalen. Geografisk og tematisk virkeområde for avtalen

Sammenlignet med EU-retten, har EØS-avtalen et mer begrenset tematisk og geografisk virkeområde. Tematisk er det gjort unntak for naturvern under EØS, slik at EU-rettens regler for fugle- og habitatvern, Natura 2000, ikke er omfattet. Videre er sektorer som fiskeri og landbruk unntatt.

Det har vært strid mellom medlemslandene og Kommisjonen om virkeområdet for miljøreguleringen i EU på hav. Rettsavklaring kom i 2005 i sak C-6/04 [2005], Kommisjonen mot Storbritannia og Nord-Irland. Kommisjonen påsto at saksøkte pliktet å gjennomføre habitatdirektivet<sup>139</sup> i den økonomiske sonen og på sokkelen. Habitatdirektivet gjelder ikke under EØS-avtalen, men saken har likevel interesse for det mer prinsipielle spørsmålet. Kommisjonen sitt standpunkt var at direktivet skulle implementeres på områder der medlemsstatene utøver suverene rettigheter i sjø.<sup>140</sup> EU-domstolen konkluderer med at det er:<sup>141</sup>

«ubestridt mellem parterne, at Det Forenede Kongerige udøver højhedsretten over dets eksklusive økonomiske zone og over kontinentalsoklen, og at habitatdirektivet for så vidt finder anvendelse uden for medlemsstaternes territorialfarvande. Det følger heraf, at der skal ske gennemførelse af direktivet inden for nævnte eksklusive økonomiske zone».

Dommen er tolket som at plikt til å gjennomføre direktivet i disse områdene følger direkte av at medlemsstatene har suverene retter knyttet til visse spørsmål, noe som tilsier at også andre miljødirektiv, som plan- og prosjektdirektivet, skal implementeres i sonen i den grad de er relevante og regulerer virksomhet som statene har suverene rettighet over i områdene.<sup>142</sup> Denne forståelsen er fulgt i lovgivende organ i EU, som legger til grunn at kompetanse til å regulere går så langt ut som nasjonalstaten har jurisdiksjon etter havrettstraktaten. Et viktig eksempel er vedtakelsen av havrammedirektivet fra 2008, som primært har sitt virkeområde på soner og sokkel.<sup>143</sup>

Konklusjonen er at både plan- og prosjektdirektivet under EU-retten gjelder i sjø i økonomisk sone og på sokkelen, så langt nasjonalstaten har jurisdiksjon. Der direktivene ikke spesifiserer om det er tale om planer eller virksomhet knyttet til aktiviteter på land eller til havs, vil direktivene etter det som er lagt til grunn ovenfor måtte tolkes som å omfatte begge deler. For eksempel vil

---

<sup>139</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

<sup>140</sup> Dom av 20. oktober 2005 [SC], *Commission v United Kingdom*, C-6/04 [2005], pkt. 115.

<sup>141</sup> Dommen pkt. 117.

<sup>142</sup> Rettene følger av havrettskonvensjonen art. 56 og 77.

<sup>143</sup> Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive), jf. definisjonen i art. 3 1 a) som definerer havområder som «vandområder, havbund og undergrunn på havsiden af den basislinje, hvorfra bredden af de territoriale farvande måles, til den yderste grænse af det område, hvor en medlemsstat har og/eller udøver jurisdiktion i overensstemmelse med UNCLOS». I senere Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006, om geologisk lagring av karbondioksid, følger det utvetydig av bl.a. art. 2 og 7 at prosjektdirektivet skal anvendes ved geologisk lagring av karbondioksid i den økonomiske sonen.

tiltakskategorien «[u]tvinning av olje og naturgass i kommersiell hensikt»,<sup>144</sup> måtte favne om utvinning av olje og naturgass både på land og til havs.

Det geografiske virkeområdet for EØS-avtalen er regulert i art. 126, som formelt viser til at avtalen gjelder på «Kongeriket Norges territorium». Norske myndigheter har som prinsipielt standpunktet at EØS-avtalen, etter ordlyden «territorium», ikke gjelder på sokkelen og sonene utenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene. I praksis har man ikke tatt inn direktiv som i hovedsak gjelder områder utenfor territoriet, selv om deler av territoriet, som ytre territorialfarvann, er omfattet av direktivreguleringen.

EU deler ikke det norske standpunktet om at EØS-avtalen ikke gjelder på sokkelen og sonene utenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene. EU bygger på en funksjonell tolking av avtalen, på linje med EU-domstolen i sak C-6/04 [2005], Kommisjonen mot Storbritannia og Nord-Irland. I juridisk teori er spørsmålet drøftet i mange sammenhenger. Det hersker derfor usikkerhet om innholdet i gjeldende rett.

Det er flere eksempler på at regjeringen, helt eller delvis med begrunnelse i EØS-avtalen sitt geografiske virkeområde, ikke har tatt inn direktivregulering under EØS-avtalen. Eksempler her er sikkerhetsdirektivet på petroleumssektoren. Av de omfattende kravene til vann- og havmiljø utviklet under havramme- og vannrammedirektivet, er kun sistnevnte direktiv tatt inn under EØS. Spørsmålet om havrammedirektivet skulle tas inn i EØS-avtalen vakte diskusjon mellom departementene. Direktivet gjelder fra grunnlinjene og utover i økonomisk sone, jf art 3 nr 1 a), og vil dermed i hovedsak gjelde hav som faller utenfor «territoriet». Men direktivet omfatter altså ytre territorialfarvann, som er de 12 nautiske mil fra grunnlinjen og utover. I 2011 falt Regjeringen ned på at man ikke ønsket å ta direktivet inn i EØS-avtalen.<sup>145</sup> Videre er havplandirektivet holdt utenfor EØS. Dette direktivet gjelder fra strandkanten og t.o.m. økonomisk sone, men med unntak for områder underlagt arealplanlegging fra det landbaserte systemet (town and country planning), se art 2 nr 1.

At EØS-avtalen er avgrenset ut til territorialgrensen er videre brukt som begrunnelse for valg av løsning for, eller forståelse av, regelverket. Et eksempel her er merknader til havbunnsmineralloven, i lovproposisjonen s. 59 om at «EØS-avtalen gjelder ut til 12 nautiske mil, det vil si ut til grensen for territorialfarvannet. Norge har således ingen EØS-rettslig forpliktelse til likebehandling av EØS-borgere eller -selskap når det gjelder deres adgang til å delta i mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel utenfor territorialfarvannet. EØS-avtalen gjelder for øvrig heller ikke for territorialfarvannet utenfor Svalbard».

Andre direktiv er etter sitt innhold ikke avgrenset geografisk, som for eksempel konsekvensutredningsdirektivene. Disse kan hevdes å være innført under EØS-avtalen uten reservasjon om å skulle begrenses til bruk på territoriet, se nærmere under avsnitt 3.2.6.3.2. Også her er det likevel usikkerhet knyttet til tolkningen.

---

<sup>144</sup> Direktivet vedlegg I pkt. 14.

<sup>145</sup> Se møte og orientering i Europautvalget, Stortinget, 19. mai 2011. Standpunktet er fastholdt i Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41.

### 3.2.3 *Direktivet om marin/maritim arealplanlegging (havplandirektivet)*

Marin eller maritim arealplanlegging, her brukt synonymt, er begrep som ikke er definert i internasjonal rett, og som ikke har ens forståelse i internasjonal litteratur. Marin arealplanlegging er gjerne forstått som noe som «sonerer bruken av havet til ulike formål, inkludert vern» og kan fungere som et instrument for å detaljere «de romlige delene» av økosystembasert forvaltning.<sup>146</sup> I å sonere til «formål» og «vern» ligger noe mer enn ren ressurskartlegging, som f.eks. kartlegging av vindressurser i havområder. Sonering av bruk til ulike formål er likevel ikke nødvendigvis en del av det som blir omfattet av marin arealplanlegging i konkrete rettslige instrument, og det er i dag vanskelig å bruke begrepet «marin arealplanlegging» entydig på tvers av jurisdiksjoner og regioner. Sammenlignet med EU-lovgivningen og havplandirektivet, fremhever Kommissjonen at marine/maritime spatial planning (MSP) globalt har blitt oppfattet «in a broader way as encompassing both formal and informal public undertakings and initiatives on how to use the sea space in line with societally agreed goals, values and targets».<sup>147</sup> Her ser vi nærmere på hva som omfattes av marin arealplanlegging i havplandirektivet.

Det europeiske rammeverket for havplanlegging er direktiv 2014/89/EU (havplandirektivet) om etablering av et rammeverk for marin arealplanlegging (marine spatial plan(ning), MSP). Det var krav til å innlemme direktivet i alle medlemslandenes nasjonale lovgivning innen 2016. Fristen for å utvikle første generasjon havplaner var 31. mars 2021. Omtale av første generasjon havplaner under direktivet slik de er utviklet i f.eks. Danmark, Sverige og Tyskland, følger i vedlegg II.

Direktivet er som mye miljølovgivning ellers i EU, minimumsharmoniseringskrav, slik at nasjonal rett kan gå lenger enn disse kravene. Samtidig kan man her som ellers ikke gå «lenger» i nasjonal rett., dersom det går i en retning eller en måte som undergraver minimumskravene. Som vi skal se har man f.eks. i dansk rett gått lenger enn direktivkravene, og laget rettslig bindende arealbruksplaner for havene.

Havplanlegging, som skissert i direktivet, har til formål at fremme en bæredyktig økonomisk vekst i maritime sektorer, en bæredyktig utvikling av havarealene og en bæredyktig utnyttelse av havressursene, jf. art. 1 nr. 1. Direktivet presiserer også at planleggingen skal tas hensyn til samspillet mellom land og hav jf. art 1 nr. 2, og viser med det til politikken for kystsoneforvaltning, 2002 EU Recommendation on Integrated Coastal Zone Management (ICZM), utviklet i EU. Motstanden i nasjonalstatene mot EU-rettslig innblanding i arealplanlegging (tow- and coutry planning), gav som resultat at havplandirektivet ikke gjelder for kystområder som faller under kommunal arealplanlegging, jf art 6.

Samspillet mellom land og sjø er også ivaretatt gjennom vannrammedirektivet, men da med fokus på forvaltning av økologi og forurensning i ferskvann i vannets løp gjennom nedbørsfelt og til utløp i kyst og hav. Havplandirektivet fokuser på de arealbruksmessige sider ved forvaltningen. Samme sted fremheves at planlegging av felles havområder skal være en koordinert innsats på tvers av landegrensene med styrket grenseoverskridende samarbeid. Som vi kommer til straks, er det

---

<sup>146</sup> Sander, G. (2022), s. 11.

<sup>147</sup> [Introduction to MSP | The European Maritime Spatial Planning Platform \(europa.eu\)](#).

særlig som ledd i europeisk styring og styrking av grenseoverskridende planlegging, direktivet har sin legitimitet.

Alt her er det verdt å merke seg at det følger av fortalen til havplandirektivet, avsnitt 11, at en sonering - «apportionment of maritime space to different activities» – ikke er et krav etter direktivet, heller ikke en sonering til ulike formål:

«While it is appropriate for the Union to provide a framework for maritime spatial planning, Member States remain responsible and competent for designing and determining, within their marine waters, the format and content of such plans, including institutional arrangements and, where applicable, any apportionment of maritime space to different activities and uses respectively.»

Denne forsiktige tilnærmingen til rettslig regulering av arealplanlegging i sjø, kan forstås med bakgrunn i tidligere forsøk på regulering av arealplanlegging i EU. EU-medlemsstatene har motsatt seg at EU har kompetanse til å regulere arealplanlegging på land, og landplanlegging – «town and country planning» – er ikke regulert på EU-nivå. Samtidig er det akseptert omfattende prosesskrav med klare implikasjoner også for arealplanlegging på land, gjennom direktivene om konsekvensutredninger for planer og prosjekt. Den politiske motstanden mot at EU legger rettslige rammer for arealbruksplanlegging på land og i kystsonen viste seg også ved at kystsoneforvaltning, ICZM, kun ble etablert som politikk i EU, ikke i form av rettslig regulering. Direktivet om havplanlegging er derfor svært svakt i sine krav til innhold i plan, og fokuset ligger på prosess og grenseoverskridende marin arealplanlegging. Det er først og fremst for de grenseoverskridende situasjonene at regulering i regi av EU kan hevdes å være nødvendig. Koordinering av grenseoverksidende aktivitet i den «trange» og høyt utnyttede Østersjøen er her et nærliggende eksempel. For rene arealbruksvalg i nasjonale farvann kan det hevdes at nasjonalstaten, i tråd med subsidiaritetsprinsippet, står nærmest til å regulere.

Havplandirektivet definerer MSP som «a process by which the relevant Member State's authorities analyse and organise human activities in marine areas to achieve ecological, economic and social objectives», jf art 3 nr 2.<sup>148</sup> Direktivet er som nevnt en del av EUs samlede integrerte havpolitikk, og er den økonomiske søylen i den integrerte havpolitikken, mens havrammedirektivet er søylen for forvaltning av økologi og forurensning. MSP søker å fremme bærekraftig vekst i maritime økonomier, og bruk av marine ressurser gjennom bedre konflikthåndtering og legge til rette for bedre synergier mellom de forskjellige maritime næringene.

Hensikten bak direktivet er dermed å kreve at EU-statene sikrer en mer gjennomtenkt tilnærming for fremtidig utvikling og bruk av havområder. Behovet for marin arealplanlegginger beskrevet som:<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Se også NorthSEE, *A Comparative Analysis of Spatial Planning Designations in North Sea Countries*, 2019, s. 12. Tilgjengelig på <https://northsearegion.eu/media/10935/a-comparative-analysis-of-spatial-planning-designations-in-north-sea-countries-fraunhofer.pdf>.

<sup>149</sup> NorthSEE (2019), s. 8.

«... an approach ...aiming to find solutions for the sustainable use of maritime space, balancing social, economic and environmental interests. These multiple applications can lead to conflicts between the different forms of use but also to conflicts with the goal of environmental and nature conservation. MSP is a planning instrument that coordinates the increasing intensity of use, individual interests as well as claims for protection.»

MSP etter direktivet kan gi som resultat at det etableres planer, tillatelser eller andre avgjørelser i forvaltningen knyttet til arealbruk- og fordeling i sjø, både i tid og rom, av eksisterende og fremtidig aktivitet. Dette vil å så fall være å gå lenger enn minimumskravene i direktivet, som ikke krever mer enn en havplan med ikke-bindende visjoner, strategier, konsept for planlegging eller retningslinjer og styringsprinsipp relatert til arealbruk i sjø. Direktivet sitt pålegg om å utarbeide en marin arealplan rører derved ikke ved medlemslandenes kompetanse til å designe og definere format og innhold i sine marine arealplaner. I fortalen pkt 9 følger det at «this Directive should not impose any other new obligations, notably in relation to the concrete choices of the Member States about how to pursue the sectoral policies in those areas, but should rather aim to contribute to those policies through the planning process».

Arealplanlegging av havområdene til medlemsland i EU kan dermed, innefor direktivet, bygge på eksisterende politikk. Videre viser fortalen 12 til at implementering og gjennomføring av direktivet i størst mulig grad bør bygge på eksisterende nasjonale, regionale og lokale regler og mekanismer, inkludert de som er angitt i europaparlaments- og rådsanbefaling 2002/413/EF150 eller i rådsvedtak 2010/631/EU151.<sup>152</sup> Det legges her til grunn at det er statenes *eksisterende* regelverk som legges til grunn. Dette gir uttrykk for at statene er gitt stor frihet og fleksibilitet i sine prioriteringer. Dette understøttes av at det er statene som anses både som de kompetente og ansvarlige myndighetene.

Direktivet innebærer likevel visse rettslige forpliktelser, særlig gjennom sitt pålegg om å utarbeide en marin havplan, jf art 4 nr 1 og 3: «1. Each Member State shall establish and implement maritime spatial planning. ... 3. The resulting plan or plans shall be developed and produced in accordance with the institutional and governance levels determined by Member States. This Directive shall not interfere with Member States' competence to design and determine the format and content of that plan or those plans». Vi kan best forstå disse uttalelsene ved å se på vanndirektivet som har strenge krav til organisering av vannforvaltingsplanarbeidet, krav til innhold i plan og rettsvirkning, se avsnitt 3.2.5.2. Det er klart at presiseringen av nasjonalstatenes rett til å selv velge hvilke institusjoner og på hvilket nivå i det nasjonale styringshierarkiet havforvaltningsarbeidet skal ligge, var viktig. Det var ikke ønske om den samme stramme styringen som etter vannrammedirektivet.

---

<sup>150</sup> Recommendation 2002/413/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe.

<sup>151</sup> Council Decision 2010/631/EU of 13 September 2010 concerning the conclusion, on behalf of the European Union, of the Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean to the Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean.

<sup>152</sup> Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.

Fortalen pkt. 11 slår som vist fast at «Member States remain responsible and competent» også for «institutional arrangements».

Innenfor disse vide rammene for organisering og innhold i plan, har direktivet noen føringer på planarbeidet. Etter art. nr. 5 skal statene ved etablering av plan «have due regard to the particularities of the marine regions, relevant existing and future activities and uses and their impacts on the environment, as well as to natural resources, and shall also take into account land-sea interactions». Planen skal altså ta hensyn til havområdet spesielle karakteristika og særtrekk, relevant eksisterende og fremtidig aktivitet og bruk og deres innvirkning på miljøet, så vel som naturressurser, og land-sjø interaksjoner.

Innenfor disse vide rammene for organisering og innhold av havforvaltningsplanene, har direktivet visse mål for arbeidet, jf art 5, som det følger av av art. 4 nr 4 at planleggingen «shall aim to contribute to (the objectives listed in Article 5 and fulfil the requirements laid down in Articles 6 and 8)». Vi ser først på mål satt i art 5.

Målene fremkommer av artikkel 5, ser nr 1 er en verordnet formulering av krav til å vurdere «economic, social and environmental aspects to support sustainable development and growth in the maritime sector, applying an ecosystem-based approach, and to promote the coexistence of relevant activities and uses». Alle sider ved bærekraft skal vurderes, og økosystemtilnærming skal legges til grunn og man skal fremme «sameksistens». Videre er målformuleringer i nr 2 relatert til sektorene, ved at medlemsstatene «shall aim to contribute to the sustainable development of energy sectors at sea, of maritime transport, and of the fisheries and aquaculture sectors, and to the preservation, protection and improvement of the environment, including resilience to climate change impacts. In addition, Member States may pursue other objectives such as the promotion of sustainable tourism and the sustainable extraction of raw materials». Her ser vi en deling i «shall» og «may», der turisme og utvinning av råmaterialer ikke er sektorer medlemsstatene må bidra til (bærekraftig) utvikling av. Denne inndelingen av ulike «skal» og «kan»-mål i direktivet, kan vi finne igjen i nasjonal lovgivning, som i den danske, se vedlegg I.

Endelig er det sagt klart at disse mål-formuleringene er nettopp det, og ikke resultatkrav for nasjonal rett, slik at etter nr 3 er direktivet «without prejudice to the competence of Member States to determine how the different objectives are reflected and weighted in their maritime spatial plan or plans».

Direktivet krever med andre ord at medlemsland er pliktige til å bidra til bærekraftig utvikling av energisektorene til sjøs, sjøtransport og fiskeri- og havbrukssektoren, og til bevaring, beskyttelse og forbedring av miljøet, inkludert motstandsdyktighet mot klimapåvirkninger. Utover disse kan medlemsland velge å fremme andre mål, som turisme og bærekraftig utvinning av råvarer. Men direktivet krever ikke direkte at visse områder prioriteres.<sup>153</sup> Direktivet krever ikke direkte at statene synliggjør hvilke hensyn og prioriteringer som tas. Ordlyden i artikkel 5(3) indikerer likevel at mål må identifiseres og vektas. Den kan med andre ord leses som om den forutsetter at statene i sine

---

<sup>153</sup> Da kan medlemsstatens selv velge hvordan forskjellige aktiviteter vektas, eller prioriteres. Dette kanskje fordi forskjellige land har forskjellige interesser å fremme/ressurser å ta i bruk.

marine arealplaner gjør denne øvelsen der det er nødvendig. Som vist i vedlegg II om den tyske havplanen for Nordsjøen, inneholder planen begrunnelser for de arealbriksvalg som er gjort.

Havplandirektivet har videre visse krav i art 6 – 12 som kort skal skisseres her.

Det er over tid utviklet prosesskrav under ulike EU-regler. Det reiser i mange sammenhenger spørsmål om hvordan ulike krav kan samordnes for å sikre at man ikke gjør unødig dobbeltarbeid. Dette er kjente problemstillinger knyttet til forholdet mellom KU-direktivene, og mellom prosesskrav etter Natura 2000 og KU-krav. Etter hvert finner vi regler i ulike direktiv, noe tilfeldig hvor klart det fremgår, om koordinering av prosess og plankrav. Artikkel 6(2)(c) i havplandirektivet krever at medlemsstatene, når de etablerer sine prosedyretrinn for havplanene, «tar sikte på å fremme sammenheng mellom marin arealplanlegging og den resulterende planen eller planene og andre prosesser, for eksempel integrert kystforvaltning eller tilsvarende formelle eller uformelle praksiser». Sammenheng og koordinering for å unngå unødvendig dobbeltarbeid blir fremhevet, dette knytter seg både til kunnskapsinnhenting, utredningskrav og planinnhold. Det er klart at ulike EU-rettslige regler her kan overlappe, og at det fremdeles er uklart i mange sammenhenger hvordan man best kan organisere og koordinere arbeidet i nasjonal rett, uten samtidig å bryte minstekrav satt i ulike direktiv.

Det kan derfor være interessant å se på hvordan havplandirektivet samhandler med andre regelverk. I følgende avsnitt trekkes TEN-E (Trans-European Networks for Energy)-forordningen frem som eksempel for å se kort på hvordan havplandirektivet legger opp til og koordineres med andre regelverk/prosesser.<sup>154</sup>

EU-kommisjonen vedtok i 2013 regler for transeuropeiske energinettverk (TEN-E forordningen). De vedtok deretter i 2020 forslag om å revidere reglene under forordningen. TEN-E etablerte en ny tilnærming til planlegging av energiinfrastruktur over landegrensene. I desember 2020 forklarte kommisjonen at revisjonen av TEN-E skulle ta sikte på å modernisere/oppgradere TEN-E rammeverket. Dette for å gjenspeile Green Deal-målene og tilpasse rammeverket mer til infrastrukturbehovet til fremtidens rene energisystem. Man ser her at kommisjonen har tilpasset en forordning til nye klima- og energimål. Denne tilpasningen, og det oppgraderte rammeverket, vil støtte EU-strategien for offshore fornybar energi (forklart under).

For å fremme oppskalering av offshore energikapasitet, vil EU-kommisjonen støtte tverrnasjonalt samarbeid mellom medlemsstatene om langsiktig planlegging og utrulling. Dette vil kreve integrering av mål for utvikling av fornybar energi til havs i de nasjonale havplaner som skulle utarbeides innen mars 2021. Kommisjonen vil også foreslå et rammeverk under den reviderte TEN-E-forordningen for langsiktig offshore nettplanlegging (dette vil involvere tilsynsmyndigheter og medlemstatene i hvert havbasseng). Dermed støtter havplandirektivet EU-strategien for offshore fornybar energi, og TEN-E vil kunne brukes under integrering av fornybarenergi-mål under utarbeidelser av marine arealplaner.

---

<sup>154</sup> Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure.

Saksbehandlings- og prosesskrav har blitt utviklet under en rekke EU-rettslige regler, også havplanlegging som vist. Krav til utredning av konsekvenser og dermed kunnskapsbasert forvaltning følger av direktivene om konsekvensutredninger, se nedenfor avsnitt 2.2.6, og for planer og tiltak med mulige virkninger for Natura 2000 er i EU krav til samsvarsvurdering (Appropriate Assessments), se avsnitt 2.2.4. For marine arealbruksplaner etter havplandirektivet vil kravene til strategisk konsekvensutredning etter plandirektivet (2001/42/EC) slå inn dersom, «maritime spatial plans are likely to have significant effects on the environment», jf havplandirektivets fortale pkt 23. Det følger samme sted at det vil det være krav til samsvarsvurdering (Appropriate Assessments) der marine arealplaner inkluderer verneområder under Natura 2000. Generelt vil samsvarsvurderinger kunne koordineres med konsekvensutredninger etter KU-direktivene, for å unngå gjentakende og overlappende utredninger.

### 3.2.4 Natura 2000 (*fugledirektivet, habitatdirektivet*)

Natura 2000 (fugle- og habitatdirektivet) er som havplandirektivet ikke en del av EØS. Habitatdirektivet krever at medlemsstatene iverksetter tiltak for å ivareta eller restaurere verdifulle habitater og listede arter, og fugledirektivet er et rammeverk for vern og forvaltning av menneskelig påvirkning på fugler i Europa, samlet kalt Natura 2000.<sup>155</sup> Fugleverndirektivet la i sin opprinnelige utgave stor vekt på leveområder for truede og migrerende fuglearter, men de elementene i direktivet som gjelder leveområder er senere flyttet over i reguleringen av verneområder i Habitatdirektivet. Fugleverndirektivet gjelder dermed nå særlig regler for salg av levende og døde fugler, oppbevaring for salg av slike, jakt og jaktmetoder, og er dermed mindre relevant i en diskusjon om arealbruk generelt, og vern spesielt.

Et verneområde etter habitatdirektivet skal forvaltes og beskyttes for å sikre de konkrete verneformålene som har grunnlagt vernet, tilsvarende som formålet med verneforskrifter etter norsk rett. Rettslig kommer dette til uttrykk i habitatdirektivet art 6 nr 1 om at verneområder skal etablere «the necessary conservation measures involving, if need be, appropriate management plans specifically designed for the sites».

Arealbruksvirkninger av å etablere Natura 2000-områder gjelder hvilke aktiviteter som kan planlegges for, og tillates, i eller utenfor verneområdet. Vern betyr ikke nødvendigvis totalforbud mot ny aktivitet i eller utenfor området. Som vedlegg II viser, er det i marine Natura 2000-områder i mange land etablert kombinert bruk, der vern er ett av flere bruksformål på arealet.

Innholdet i vernet er regulert i habitatdirektivet art 6 nr 2, som uttrykker at medlemsstater skal «take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation to the objectives of this Directive». Staten skal altså unngå «deterioration» og «significant disturbance» i relasjon til verneformålet. Dette er viktige sider ved det materielle vernet for natur og arter under Natura 2000.

---

<sup>155</sup> Sander, G. m.fl. (2022), s 12.



Nærmest like viktig som det materielle vernet, er koblingen av materielle og prosessuelle krav. For nye planer eller prosjekt, som havvind, jernbanelinjer, motorveier eller lignende, er det krav om å gjennomføre en utredning av mulige negative virkninger på verneområdet. Dette er i engelsk terminologi kalt en «Appropriate Assessment», i dansk rett «passende vurdering», i det følgende har vi valgt å kalle dette samsvarsutredning(er) (SU). Det følger av habitatdirektivet art 6 nr 3 at enhver plan eller prosjekt «not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects» skal underkastes en «appropriate assessment» for vurdering av innvirkning på vernet.

Videre legger direktivet i same bestemmelse begrensninger på hvilke planer og prosjekt som kan tillates, bygd på konklusjonene SU. I lys av konklusjonene om innvirkning på verneområdet, skal staten «agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned». Tillatelse kan kun gis i en prosess med offentlig medvirkning fra allmenheten, og, der det er tale om prioriterte arter eller områder under Natura 2000, skal EU-kommisjonen få uttale seg. Sentralt er at tillatelse kun kan gis om man har forsikret seg om – «ascertained» –, at planen eller prosjektet ikke vil «adversely affect the integrity of the site concerned». Vurderingen av om den foreslåtte planen eller tiltaket påvirker «vesentlig» gjøres altså gjennom såkalte SU.<sup>156</sup> Dersom planen eller prosjektet kan få vesentlige negative virkninger, utløser det krav om samsvarsutredning. Slike utredningskrav kan oppstå i sammenheng med planer eller prosjekt som også utløser krav om konsekvensutredninger etter KU-direktivene. For å unngå dobbeltbehandling og sikre effektive prosesser kan samsvarsutredning koordineres og samordnes med konsekvensutredningskrav etter direktivene om strategisk og prosjektspesifikke konsekvensutredninger.<sup>157</sup>

Habitatdirektivet art 6 er et viktig eksempel på en av få koblinger mellom utredningskrav og materielt vern i EU-retten. Hovedregelen ellers er at konsekvensutredninger og andre utredningskrav er kunnskapsgrunnlag for beslutninger som treffes under fritt skjønn. Under habitatdirektivet er grepet strammet. Der samsvarsutredningen vesentlige negative virkninger, vil det som utgangspunkt være en rettslig plikt å avslå plan eller søknad. Dermed får konklusjonen i utredningen direkte rettslige virkninger for den materielle vurderingen av om kan eller tiltak kan tillates.

De strenge reglene for å tillate aktivitet som kan tenkes påvirke verneformålet under Natura 2000, er ikke uten unntak. Det kan tenkes situasjoner der vern må vike for andre viktige samfunns mål. Det følger av art 6 nr 4 at tross «negative assessment of the implications for the site», og uten at det finnes alternativ, kan en plan eller et prosjekt likevel gjennomføres «for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature». Vilåret er dermed at det foreligger «imperative reasons of overriding public interest». «Imperative» stammer fra latin, og betyr befaling, bud, o.l., og er i den danske direktivteksten oversatt til «bydende». Vi finner igjen vurderingskriteriet «vesentlige (overriding) samfunnsinteresser» i norsk rett, se nedenfor, men ikke adjektivet «imperative». Velger man å påberope slike grunner, følger det av art 6 at medlemsstaten

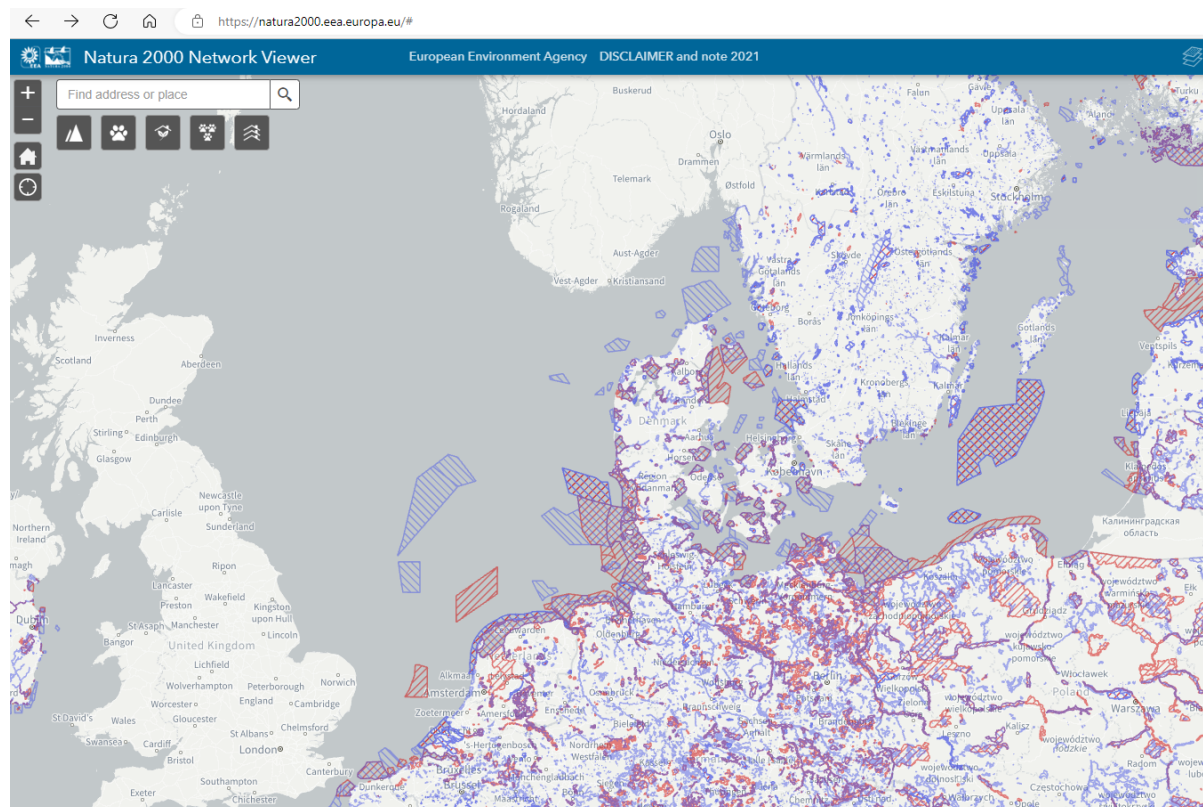
---

<sup>156</sup> [Microsoft PowerPoint - CEF 23-5-2014 - Hab Dir Art 6 AA ENV extra \[Compatibility Mode\] \(europa.eu\)](#).

<sup>157</sup> Ole Kristian Fauchald og Sigrid Eskeland Schütz, *Unntak fra plikten til å utføre miljøkonsekvensutredning i lys av EØS-retten*, FNI Rapport 3/2020.

skal ta «all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected. It shall inform the Commission of the compensatory measures adopted». Selv med disse unntakshjemlene, er det, i tråd med intensjonen, et strengt vern etter EU-retten for de etablerte verneområdene under Natura 2000.

Naturvern under Natura 2000 omfatter dels store areal på land og hav i EU, illustrert fra Natura 2000 Network Viewer:



Figur 8 Utklipp fra [Natura 2000 Network Viewer \(europa.eu\)](https://natura2000.eea.europa.eu/)

Samtidig møtes klima- og naturkrisen i krysningen mellom naturvern og behov for tilgang på areal til plassering av vindmøller, solceller o.l. Motsetning mellom vern og arealbehov er kommet så på spissen, at Kommisjonen har tatt til orde for å reelt sett redusere vernet. Kommisjonen har fremmet forslag om å karakterisere fornybarprosjekter som prosjekter av «imperative reasons of overriding public interest».<sup>158</sup> Forslaget er omtalt i avsnitt 3.2.7 nedenfor.

Ser vi f.eks. på dansk praksis under Natura 2000, er det utpekt område for å beskytte en eller flere av følgende art/naturtype: «a) marsvin, spættet sæl eller gråsæl (habitatområder) b) otte udvalgte marine naturtyper (habitatområder) c) bestemte fuglearter (fuglebeskyttelsesområder)».<sup>159</sup> Nye planer og prosjekter for fornybare energianlegg i Natura 2000-områder må ikke påvirke grunnlaget for vern som området er utpekt for å beskytte, som den spesifikke arten (marsvin eller bestemte

<sup>158</sup> Pressemelding 9. November 2022 om REPowerEU Commission steps up green transition away from Russian gas by accelerating renewables permitting. Tilgjengelig på [Commission steps up green transition away from Russian gas \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/energy/en/press-releases/2022/11/09).

<sup>159</sup> Tænketanken Hav, *Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse*, 8. april 2022, s. 3.

fulgarter), i et Natura 2000-område negativt. Det er i forskjellige sektorlover i dansk rett krav om en konsekvensvurdering av alle planer og prosjekter, der potensielt kan påvirke et Natura 2000-område vesentlig, og det kan kun gis tillatelser til fornybar energianlegg eller enegiøyer, hvor det «uden rimelig tvivl kan dokumenteres, at områdets miljømæssige udpegningsgrundlag ikke tager skade, der det i praksis betyder det, at nye anlæg som hovedregel placeres uden for Natura 2000-områder og i en afstand, der ikke påvirker negativt ind i området».<sup>160</sup> Det gjenstår å se om kommisjonenes anbefalinger om redusert vern i Natura 2000 vil kunne påvirke praksis, og føre til større grad av utbygging av fornybarprosjekter ved og i Natura 2000-områder, også der grunnlaget for vern kan ta skade.

### 3.2.5 Vann(ramme)direktivet og havmiljødirektivet

#### 3.2.5.1 Vann- og havdirektivenes forhold til marin arealplanlegging

Der direktivet om havplanlegging som vist i 3.2.3 har fysisk arealbruk som kjerneområde, dekker vann- og havmiljødirektivene (WFD/MSFD) en annen dimensjon av forvaltningsbehovet, med fokus på miljøkvaliteten i ferskvann, kystvann (WFD) og hav (MSFD). Slik sett ville det vært mer passende å omtale direktivene som «vannmiljødirektivet» og «havmiljødirektivet». Vann(ramme)direktivet er likevel innarbeid i norsk terminologi, og vil bli brukt her. (Det eksisterer ikke et «vannplan(leggings)direktiv», slik at vi mener det er forsvarlig å korte det til vanddirektivet.) Havrammedirektivet korter vi derimot til havmiljødirektivet. Dermed får vi en betegnelse som også viser skillet mot havplandirektivet.

I teorien er det vist til at vanddirektivet legger til rette for en «økosystembasert» forvaltning av vannressursene.<sup>161</sup> Direktivet bruker ikke direkte begrepet, det gjør derimot havmiljødirektivet.<sup>162</sup>

Miljøkvalitet gjelder liv i kystvann og hav, og med det fravær av forurensning. Kvaliteten ses i direktivet i sammenheng med ikke-levende element av økosystemet, som bunnformasjoner, vannstrømmer o.l., ettersom bygging av broer med brofundament og utgraving for å sikre skip tilstrekkelig dype seilingsleder (mudring), er aktivitet som kan påvirke miljøet. Direktivene har klart ulike kjerneområder. Likevel henger marin arealplanlegging under havplandirektivet nært sammen med miljøkvalitetsmål under WFD/MSFD, ved at tilrettelegging for ny aktivitet gjennom planer og tillatelser kan påvirke miljøkvaliteten. Det er viktig at direktivene knyttet til arealbruk og miljøkvalitet ses i sammenheng. Samtidig er det klart at det fremdeles står igjen mye på å sikre god koordinering mellom tversgående tema i den integrerte havpolitikken og -forvaltningen i EU. At EU-retten her er i stadig utvikling, tilsier forsiktighet med å legge EU-rettslige modeller til grunn som inspirasjon ved utforming av norsk rett.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Tænketanken Hav, *Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse*, 8. april 2022, s. 3.

<sup>161</sup> Se f.eks. Sabine E. Apitz, Michael Elliott, Michelle Fountain og Tamara S Galloway, «European Environmental Management: Moving to an Ecosystem Approach» i *Integrated Environmental Assessment and Management*, Volume 2 nr. 1 s. 80–85 og Synne Morvik og Aase Kristine Aasen Lundberg, «Å følge vannets vei» i *Kart og Plan* 2013 nr. 5, s. 333 – 344, på s. 335.

<sup>162</sup> Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive).

<sup>163</sup> European Commission, Policy Brief Implementing the Ecosystem-Based Approach in Maritime Spatial Planning, Version: 25 October 2018.

Det er ikke her rom for å gå nærmere inn på koordinering mellom direktivene, men vi viser til den danske rapporten «Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse», Tænk tanken Hav 8. april 2022. Her vurderer man det slik at den danske Havstrategien (som implementerer havrammedirektivet, MSFD) er økosystembasert, mens Havplanen (som implementerer marin arealplanlegging, MSP) ikke er økosystembasert. En rekke tiltak foreslås for å styrke samordningen mellom Havstrategien og Havplanen, blant annet at Havplanen for hvert havområde bør ta utgangspunkt i havstrategiens miljømål og det som der er fastsatt om hva som skal til for å oppnå god miljøtilstand i det aktuelle havområdet.<sup>164</sup> Også Kommisjonen peker på utfordringen med å sikre at tålegrenser for miljø og økologi etter havmiljødirektivet koordineres med marin arealplanlegging etter havplandirektivet.<sup>165</sup>

«The application of EBA still faces challenges regarding merging environmental quality management (e.g. MSFD) with MSP and Blue Growth initiatives. The main challenge remains maintenance and protection of ecological structure and functioning (as required by the MSFD) while at the same time, sustaining production of ecosystem goods and services and the derivation of societal benefits (as required by the MSPD).»

Vi forlater med dette forholdet til havplandirektivet, og ser nå nærmere på vann- og havmiljødirektivene.

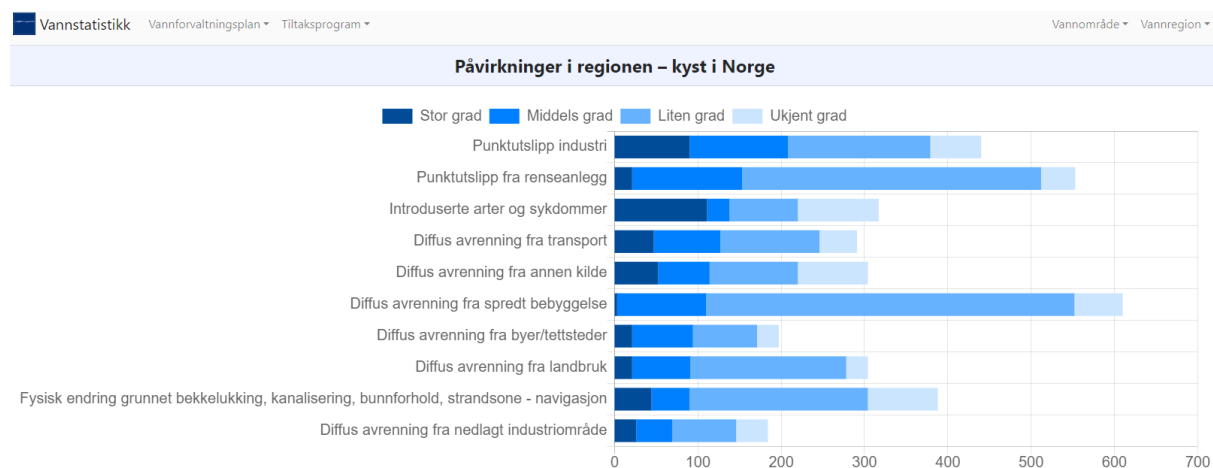
### 3.2.5.2 Vann(ramme)direktivet og havmiljødirektivet under EU/EØS

Erkjennelsen av at ferskvann i EU var under stort press førte til vanddirektivet, direktiv 2000/60/EF. Direktivet er tatt inn under EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett ved Forskrift om rammer for vannforvaltningen nr. 1446/ 2006 (vannforskriften). Prinsippet om økosystembasert forvaltning, og kravet til å vurdere samlet belastning på økosystemet, har påvirket og endret innsikten i hvordan ferskvannsressurser bør forvaltes. På vei fra fjell til fjord blir vannet utsatt for mange påvirkninger som forurensing og næringstilførsel, men også fysiske endringer, som bekkelukking og kanalisering.

---

<sup>164</sup> Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænk tanken Hav 8. april 2022, s. 7.

<sup>165</sup> Policy Brief Implementing the Ecosystem-Based Approach in Maritime Spatial Planning, European Commission, Version: 25 October 2018.



Figur 9 [Vannstatistikk \(vann-nett.no\)](https://vannstatistikk.vann-nett.no)

I en økosystembasert forvaltning er det sentralt at forvaltningen vurderer samlet påvirkning på vannet fra menneskelig aktivitet og ulike næringer, som påvirkning fra oppdrett, vassdragsregulering og mineralutvinning med sjødeponi, i kystvann.<sup>166</sup>

I havet kommer påvirkningen på økologien fra menneskelig aktivitet i havet, langs kysten og på land, i tillegg til langtransportert forurensing. Samtidig vil klimapåvirkning, som endringer i temperatur og surhetsnivå med videre ringvirkninger, være faktorer som vurderingen av miljøtilstanden og fremtidig utvikling av ferskvanns- og marine miljø bygger på og som det i økende grad blir tatt hensyn til i forvaltning og planlegging, som i havforvaltningsplanene, se avsnitt 2.4.2. For å sikre vurdering av den samlede påvirkning på vannressursen, slik den er og vil utvikle seg, har vanddirektivet ikke aktører eller påvirkning i fokus, men selve miljøkvaliteten i vannet, endestasjonen for all påvirkning.

Havmiljødirektivet, direktiv 2008/56/EF, som kom åtte år etter vanddirektivet, er ment å følge reguleringsteknikken her, men da på hav. Direktivet gjelder havområdene utenfor grunnlinjen og i økonomisk sone, men det kan være noe uklart om direktivet gjelder på kontinentalsokkelen, i den grad den går lenger ut enn sonen.<sup>167</sup> I 2011 kom Regjeringen til at man ikke ønsket å ta havrammedirektivet inn i EØS-avtalen.<sup>168</sup> Det norske standpunktet må forstås med bakgrunn i norske myndigheters sitt prinsipielle syn om at EØS-avtalen bare gjelder til territorialgrensen, se avsnitt 3.2.2.

Direktivene har etter sin karakter ikke direkte innvirkning på funksjonen til det indre marked, og det er derfor ikke behov for totalharmonisert regulering. Direktivene er således

<sup>166</sup> Om økosystemforvaltning og opprettholdelse av integriteten til økosystemene, se nærmere Sigrid Eskeland Schütz, «Strategier i forvaltning av marine økosystem» i *Undring og erkjennelse, Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz og Ørnulf Rasmussen (red.), Fagbokforlaget 2013 s. 597-608, på s. 601-602.

<sup>167</sup> Froukje Maria Platjouw, «EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge», i *Integrert kystsoneforvaltning*, Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), Universitetsforlaget 2021, s. 52-69, på s. 59.

<sup>168</sup> Se møte og orientering i Europautvalget, Stortinget, 19. mai 2011. Standpunktet er holdt fast i Meld. St. 5 (2012–2013) s. 41, og spesialutvalget for Miljø har vedtatt å ikke innlemme direktivet i EØS-avtalen.

minimumsharmoniseringsdirektiv. Nasjonalt kan det derfor settes strengere krav og frister.<sup>169</sup> Selv om direktivene er miljøregulering, får reglene betydning for når, og på hvilke vilkår, det kan utøves næringsvirksomhet i nasjonalstaten. I den norske gjennomføringen av vanddirektivet har man følgelig tatt det standpunkt at man ikke skal gå ut over de krav som er stilt i direktivet.<sup>170</sup>

### 3.2.5.3 Vann- og havmiljødirektivene; formål, virkeområde og sentrale element

Vann- og havmiljødirektivene setter inngående krav til organiseringen av forvaltningen av vann og hav og innfører miljøkvalitetsmål, sentralt er krav til å nå standarden «god miljøtilstand». Havmiljødirektivet har til mål å oppnå eller opprettholde miljøkvalitetsmålet «god miljøtilstand» i havmiljøet senest innen år 2020.<sup>171</sup> Miljøkvalitetsmålene er nyanserte, særlig i vanddirektivet, og målbare. Det har krevd store ressurser i nasjonalstatene å iverksette vanddirektivet, gjennomføre påkrevde prosesser, kartlegginger i naturmiljøet og tiltak. Når også organiseringen av arbeidet med å nå miljøkvalitetsmålene er så detaljert regulert, er det fordi det er nær sammenheng mellom organisering og krav til framdrift i planlegging og tiltaksprogram, og grad av måloppnåing.

Vann- og havmiljødirektivene har hovedfokus på henholdsvis ferskvann og saltvann. For å sikre integrert kystsoneforvaltning er likevel vannrammedirektivet strukket ut i salt sjø, slik at vannet kan forvaltes i sammenheng i kystsonen, der det renner fra land ut i hav.

Nedbørsfeltorienteringen i vanddirektivet medfører at overflatevann på landareal er klart innenfor, og også grunnvann.<sup>172</sup> Vanddirektivet og forskriften sin utstrekning for kystvann (overflatevann) er til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. vanddirektivet art. 2 nr. 7 og vannforskriften § 3 f). Dette er bakgrunnen for at man ved vedtagelsen utvidet virkeområdet for pbl. tilsvarende.<sup>173</sup> De vannforvaltningsplanene som er blitt vedtatt som regionale planer under pbl. kan dermed strekke seg tilsvarende langt ut. Det følger videre av direktivet art. 2 og vannforskriften § 3 at miljømålene forvaltningsplanen etablerer for kjemisk tilstand (forurensning) i kystvann, likevel skal gjelde for hele territorialfarvannet (12 nautiske mil ut fra grunnlinjene).

«Kystvann» er etter dette en egen kategori vannressurs under vanddirektivet. Som omtalt i avsnitt 2.2 vil det norske landskapet med dype fjorder, og kystlandskap med øyer og skjær som ligger dels langt fra fastland, i kombinasjon med bruken av lange, rette grunnlinjer, føre til at store områder med brakk- og saltvann ligger innenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene, og med det virkeområdet til vanddirektivet. For områder i EU-land med rette kyststrekninger, er derimot direktivet sitt virkeområde reelt bare en nautisk mil ut fra strandkanten. De strenge kravene etter

---

<sup>169</sup> Jf. TEUV art. 193. EU-domstolen har pekt på at vannrammedirektivet ikke gjennomfører full harmonisering, jf. Dom av 30 November 2006 [TC], *Commission v Luxembourg*, C-32/05, avsnitt 41.

<sup>170</sup> Se Kongelig resolusjon 15. desember 2006, der det ble framhevet at «[f]orskriften er ment å gjenspeile direktivets krav og ikke pålegge forpliktelser utover det som følger av direktivet».

<sup>171</sup> Jf. direktivet art. 1 nr. 1 og art. 3 nr. 5.

<sup>172</sup> Hvilket grunnvann utover i sjø (submarint grunnvann) som er omfattet skal ikke omtales her. De viktigste forurensningskildene knyttet til grunnvann er landbruk, bygg, industri, trafikk og avfallsdeponi. For grunnvann er det ikke knyttet miljømål til økologisk tilstand, det skal bare måles på kvantitet (mengde) og kjemisk tilstand, jf. vannforskriften vedlegg V 2.

<sup>173</sup> Jf. pbl. § 1-2 andre avsnitt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandel) s. 172.

vanndirektivet får dermed et relativt sett større geografisk nedslagsfelt i kystvann i Norge, sammenlignet med mange EU-land.

Avgrensingen av vanndirektivet mot hav, må ses i lys av havmiljødirektivet, som gjelder fra grunnlinjen og så langt ut nasjonalstaten har jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen.<sup>174</sup> Området fra grunnlinjen og en nautisk mil ut (og for kjemisk tilstand/forurensing: 12 nautiske mil) er dekket av begge direktivene i EU-retten. For EU etableres med direktivene et sammenhengende rettsregime for sikring av miljøkvalitet i vann og hav. For Norge sin del kommer spørsmålet om hvor langt vanndirektivet gjelder ut mot hav mer på spissen, ettersom dette er virkeområdet for rettslig fastsatte miljøkvalitetsmål. I norsk rett på hav gjelder ikke havmiljødirektivet, og det er ikke nasjonalt fastsatte lovregler om miljøkvalitetsmål i Norge av tilsvarende karakter.

Det er verdt å merke seg at felles fiskeripolitikk i EU dekker forvaltning av fisk når den står i salt sjø/brakkvann. Fisk i her er derfor ikke en indikator for god miljøtilstand kategorien «kystvann» under vanndirektivet. Implisitt må vi også i Norge sikre god miljøtilstand for anadrome laksefisk i kystvann. Ettersom tilstanden til anadrome laksefisk i elv og ferskvann er en indikator under vanndirektivet, vil laksefisk med lusepåslag som vandrer fra kystvann opp i elv kunne score dårlig. Implisitt får dermed anadrome fisk sin tilstand betydning også i forvaltning av kystvann. Alle påvirkninger på fiskens helse i elv og innsjø skal kartlegges, også om de stammer fra fiskens opphold i kystvann.

For regulering med mål om å verne eller nå visse miljøverdier i et økosystem, er det sentralt at aktuelle påvirkningskilder blir vurdert, uavhengig av hvor de er plassert. Tilsvarende som for habitatdirektivets (jf. art. 6 nr. 3) krav til å vurdere nye planer og prosjekt sin innvirkning på verneområdet og vernemålene, se avsnitt 3.2.4 ovenfor, vil alle planer eller prosjekt som kan påvirke vannet være relevant når vi vurderer miljøkvalitetsmål og påvirkningsfaktorer etter vann- og havmiljødirektivene. Det avgjørende er om aktiviteten påvirker den kjemiske eller økologiske miljøkvaliteten. Aktivitet som jordbruksaktivitet kan således indirekte måtte rette seg etter miljøkvalitetsmålene i vanndirektivet. I Østersjøen er nitratpåvirkning fra jordbruket, særlig fra tidligere østblokk-land, stor, og nærmest hele havområdet er overgjødset. Det kan sette stopper for ny aktivitet som kan medføre ytterligere nitrattilførsler, som fiskeoppdrett i åpne anlegg med utslipp av fôr-rester. Videre kan påvirkningen på kystvann komme fra aktivitet ute på havet, som petroleumsutvinning, fra sjøtransport eller fiskeri, og også slik aktivitet vil også i Norge måtte vurderes etter vanndirektivet og vannforskriften ved påvirkning på miljøkvaliteten for kystvann.

Likevel må det her trekkes en grense ut fra hva som ligger innenfor nasjonale (norske) myndigheter sitt herredømme. Langtransportert forurensning som sur nedbør er for eksempel en viktig kilde til vannforurensning. Frihandelen reiser særlige problem knyttet til kjemikalium transportert via produkt, som funn av siloksaner i fisk i innsjø, som stammer fra kosmetikk og rengjøringsmidler.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Havrettskonvensjonen, del 2, andre seksjon.

<sup>175</sup> Studier har funnet såkalte siloksaner i fisk fra norske innsjøer. Siloksaner er en stor gruppe stoffe mye brukt i kosmetikk og rengjøringsmiddel. Denne opphopningen i næringskjeden som vi finner i fisk, er en indikator på at stoffet kan karakteriseres som en miljøgift. <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2013/November-2013/Miljofarlige-siloksaner-opphopes-i-norsk-ferskvannsfisk/>.

Langtransporterte forurensninger og produktinduserte forurensninger forårsaket av produktenes tiltenkte bruk, håndteres i internasjonale fora og under frihandelsregimet. Det er ikke tradisjon for å regulere bruken av produkt som kosmetikk og rengjøringsmidler basert på hvilket nedbørsfelt bolig eller hytte sokner til. Vannforskriften inneholder unntak for krav til å nå kjemiske miljøkvalitetsmål i situasjoner der brudd på normene skyldes «langtransporterte forurensninger».<sup>176</sup>

Virkemiddel etter vann- og havdirektivene for å nå miljømålene er krav til etablering av forvaltingsplaner for alle vannområder/ strategier for alle havområder. Plan- og strategiplikten er sentral i operasjonaliseringen av prinsippet om økosystembasert forvaltning. Økosystemtilnærmingen viser seg særlig i den geografiske avgrensingen av forvaltingsplanområdene, med krav etter vanddirektivet om å forvalte naturlige vannregioner samlet, avgrenset etter det naturskapte skillet mellom ett eller flere tilstøtende nedbørsfelt. Tilsvarende bygger havrammedirektivet på en inndeling av havområder som dels bygger på hydrologiske, oseanografiske og biogeografiske egenskaper som samlet utgjør marine regioner.<sup>177</sup> Økosystemtilnærmingen viser seg også særlig ved bruken av miljøkvalitetsnormer med definerte mål, kriterier og terskelverdier ut fra observasjon og kvantifisering av effekter, snarere enn pressfaktorer. God miljøtilstand beskrives av en rekke deskriptorer (emner) under havmiljødirektivet som biodiversitet, eutrofiering og kommersielt fiske, som samlet gir en helhetsorientert vurdering av havmiljøets tilstand. Deskriptorene er definert så de er observerbare og slik at det kan måles om de er oppfylt. I fastsettelse av terskelverdier bygger man i stor utstrekning på eksisterende kunnskap som er innhentet fra andre lignende økosystem, og beregner verdier ved å anta at tendensen er den samme.

Tilnærmingen er ikke uten utfordringer i praksis:<sup>178</sup>

«Denne tilgang fordrer, at man har den nødvendige viden tilgjengelig fra lignende økosystemer, og at forståelsen af økosystemets funktion er præcis nok til at tillade formuleringen af tilstrækkelig præcise mekanistiske modeller. Tilgangen udfordres også af, at effekterne fra forskellige presfaktorer ikke altid er simpelt additive, men kan være synergistiske eller antagonistiske. De eksisterende værktøjer skal udbygges og forbedres for i højere grad at sætte os i stand til at foretage valide vurderinger af den samlede virkning af de kumulerede presfaktorer, der i sagens natur vil være af vidt forskellig karakter og derfor ikke umiddelbart adderbare. Sådanne værktøjer skal også være så fleksible, at de tillader forskellig vægtning af de forskellige presfaktorer i de individuelle havområder.»

Fremdeles gjenstår mye arbeid i EU-land for å implementere havmiljødirektivets mål.

Planer og strategier skal følges opp av tiltak. I begge direktiv er det krav til tiltaksprogram for å nå fastsatte miljøkvalitetsmål, og tiltakene kan omfatte f.eks. fjerning av stengsler i elv, re-etablering

---

<sup>176</sup> Jf. vannforskriften § 4 andre avsnitt for miljømål for overflatevann, og § 5 andre avsnitt for sterkt modifiserte vannforekomster.

<sup>177</sup> Havrammedirektivet art. 3 nr. 2 definerer «marine region» som «a sea region which is identified under Article 4. Marine regions and their subregions are designated for the purpose of facilitating implementation of this Directive and are determined taking into account hydrological, oceanographic and biogeographic features».

<sup>178</sup> Tænketanken Hav, *Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse*, 8. april 2022.



av kantvegetasjon, eller revisjon av gitte konsesjoner som tillater forurensende utslipp eller fører til annen negativ påvirkning. Vannforvaltningsplanen etter vannforskriften gir ikke hjemmel for det offentlige til å kreve tiltakene gjennomført, slike hjemler må hentes fra lovverket ellers. I vurdering av planforslag og konsesjon som kan påvirke miljøet negativt, skal vannforvaltningsplanen «legges til grunn», jf. pbl. § 8-2. Vannforvaltningsplanen vil kunne legge føringer for spørsmålet om å åpne for en viss type aktivitet som kan påvirke et vannområde. Planen med tiltaksprogram kan vise at man kun kan nå miljømål for et konkret kystvann om man fjerner forurensede masser fra sjøbunnen og reviderer gitte konsesjoner for deponering av masser i fjorden. Det vil da direkte kunne motvirke miljømålene etter planen om man åpner for nye forurensende deponi i sjøområdet.

Ettersom havrammedirektivet ikke er tatt inn under EØS er Norge ikke bundet av plikten for medlemsstatene til å utvikle planer, tiltaksprogram og til å nå visse miljøkvalitetsmål. Våre havforvaltningsplaner skiller seg fra reguleringen i havmiljødirektivet, ved at de er uten rettslig forankring, uten rettslige krav til prosess eller revisjon, og uten rettsvirkninger etter sitt innhold. En grundig sammenstilling av likheter og forskjeller mellom havforvaltningsplanene og havmiljødirektivet sine tilnærminger er gitt av Sander, G. mfl., To veier mot god miljøtilstand, Rapport I. nr. 7689-2022, Niva, AkvaplanNiva.

Gjennomgående er kravene i vanddirektivet klarere og strengere enn havmiljødirektivet. Vanddirektivet er kritisert for å være komplekst og administrativt byrdefullt, noe som kan forklare den mer forsiktige tilnærmingen i havmiljødirektivet som kom åtte år senere. Samtidig er ferskvann og kystvann under vanddirektivet gjennomgående tyngre belastet av menneskeskapte inngrep og påvirkninger, og kan være med å forklare forskjeller i tilnærming. Det er ikke her rom for å gå i detalj på forskjellene, og vi ser ikke nærmere på havmiljødirektivet her, også fordi dette ikke er gjennomført i EØS. Noen flere sider ved vanddirektivet, som er gjennomført i EØS, skal belyses.

#### 3.2.5.4 Vanddirektivet; miljøkvalitetsmål og virkninger for planlegging og konsesjon for ny aktivitet

Vanddirektivet, som er implementert under EØS-avtalen, påvirker all forvaltning og bruk av grunnvann, ferskvann, brakkvann og fjorder (kystvann). Vi ser her kort nærmere på krav til organisering av forvaltningsarbeidet under direktivet, deretter vender vi tilbake til miljøkvalitetsmål og virkninger for arealplanlegging og konsesjon for ny aktivitet.

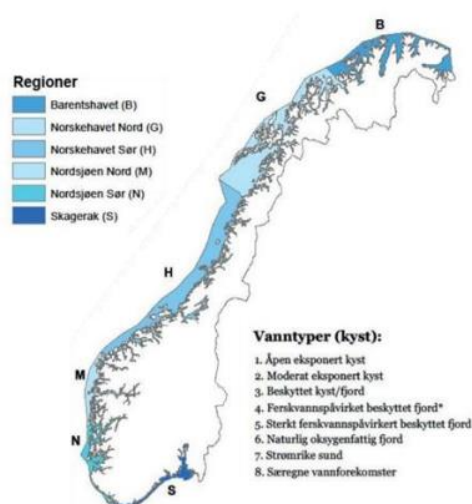
Vannregionen skal etter direktivet avgrenses til ett eller flere tilstøtende nedbørfelt,<sup>179</sup> som er landareal med avrenning til et bestemt utløpspunkt i elv, innsjø, fjord eller i hav. Av de 16 vannregionene har 11 avrenning til norsk kyst og 5 til Sverige og Finland.<sup>180</sup> Vannregionene er videre delt inn i 105 vannområder, som igjen er delt inn i vannforekomster som elv, innsjø, brakkvann, kystvann og grunnvann, men også såkalte kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster.<sup>181</sup>

---

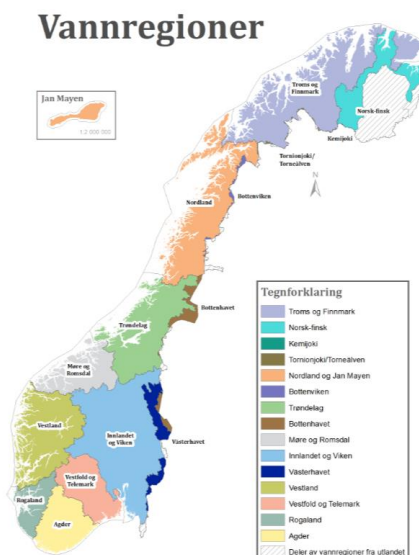
<sup>179</sup> Se vanddirektivet art. 2 nr. 15, jf. nr.13 og 14 og vannforskriften § 3 q, jf. p.

<sup>180</sup> Jf. vanddirektivet art. 3 nr. 1 og vannforskriften § 20, jf. vedlegg I.

<sup>181</sup> Jf. vannforskriften § 3 bokstav r og § 23.



Figur 1. Kystvann i Norge - økoregioner og vanntyper.



Figur 10 Klassifiseringsveileder 02:2018 - Revisjonsbehov kystvann, s. 8.

Figur 11 Vannportalen, [Vannregioner \(vannportalen.no\)](http://vannportalen.no)

Nedbørfelt krysser i stor grad kommunegrenser, og vannforvaltning er derfor gjort til en regional planoppgave. Forvaltningsplanene blir vedtatt som regionale planer.<sup>182</sup> Fylkestinget er planstyresmakt, med kompetanse til å utforme og vedta planene.<sup>183</sup> Arbeidet med planene følger pbl., med de særlige kravene som følger av vannforskriften. Det er f.eks. krav om revisjon av planene i tre runder, med fastsatt plansyklus på 6 år regnet fra krav til første plan i 2015.<sup>184</sup> Videre er det i planarbeidet krav til midtveis høring av vesentlige vannforvaltningsspørsmål etter vannforskriften § 28 og særlige krav til innhenting av kunnskap og til overvåking, jf. §§ 15, 16, 18 og 25. Medvirkning og samordning er sentrale stikkord for saksbehandlingen, og statlige organ og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen «når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak», jf. pbl. § 3-2 tredje avsnitt. Vannforvaltningsplaner er regionale planer som etter pbl. § 8-2 skal legges til grunn for offentlig forvaltning. Planen retter seg ikke mot borgerne direkte, og setter ikke, som kommuneplanen sin arealdel eller reguleringsplaner, i seg selv skranker for ny aktivitet.

Vannforvaltningsplaner skal etter vanddirektivet saksutredes, men kravene til utredning er noenlunde tilsvarende, men mindre omfattende og presise, enn etter konsekvensutredningsdirektivene. Selve vannforvaltningsplanen kan utløse krav til konsekvensutredning etter plandirektivet, og må da følge også kravene her. Ettersom vannforvaltningsplanen sikter mot å verne eller forbedre miljøkvaliteten vil den normalt ikke legge til rette for ny utbygging, som er det som normalt kan utløse utredningsplikt etter plandirektivet. Vannforvaltningsplanen og de foreslåtte tiltakene kan likevel omfatte nye tiltak med sikte på miljøforbedringer, som etablering av laksetrappet, endring av elveløp og mudring i sjø, og man må

<sup>182</sup> Jf. vannforskriften § 29 første avsnitt, jf. pbl. kap. 8, der § 8-4 regulerer beslutningskompetansen.

<sup>183</sup> Jf. pbl. § 3-4 fjerde avsnitt (planmyndighet), § 8-1 (utarbeiding) og § 8-4 (vedtak).

<sup>184</sup> Frem mot måloppnåing senest i 2033, skal det gjennomføres tre fullstendige planrunder: I 2015 med gjennomføring 2016-2021, revidert i 2021 og gjennomføring i 2022-2027, revidert i 2027, med siste gjennomføringstidspunkt 2033.

da på vanlig måte vurdere om vannforvaltningsplanen er utredningspliktig etter plandirektivet, og følge kravene også her.

Det normale systemet i pbl. er at fylkestinget fritt til å vurdere behovet for regionale planer.<sup>185</sup> Vanddirektivet kreve at medlemslandene skal «sørge for» vannforvaltningsplaner med tiltaksprogram,<sup>186</sup> og etter vannforskriften § 29, jf. pbl. § 8-1 andre avsnitt, «skal» derfor fylkestinget utarbeide slike planer.

Etter direktivet er det en selvstendig plikt til å utnevne myndigheter som styrer over vannregionen, og med et særskilt ansvar for vannforvaltningen.<sup>187</sup> Ansvar for vannforvaltningen er fra 2010 lagt til 11 (av totalt 19) fylkeskommuner.<sup>188</sup> I hver vannregion er en fylkeskommune ansvarlig, også der vannregionen krysser fylkesgrenser, samtidig som planene skal godkjennes av hvert fylkesting i berørte områder, jf. vannforskriften § 29. Planen skal godkjennes av Regjeringen.<sup>189</sup> Det er således visse minimumskrav etter vanddirektivet som ligger bak utformingen av de norske reglene også når det gjelder krav til organisering. Selv om arealplanlegging og naturvern ikke er en del av EØS-avtalen, griper således EØS-retten gjennom vanddirektivet langt inn i norsk rett og visse sider ved miljø- og arealforvaltningen. Det krever særskilt oppmerksomhet dersom det er ønske om å gjøre endringer i organiseringen av arbeidet her.

Etter disse kommentarene knyttet til organisering og saksbehandling, går vi over på de miljøkvalitetsmål og virkninger for planlegging og konsesjon for særlig ny aktivitet.

Miljøkvalitetsnormene etter direktivet er komplekse og ambisiøse, ved at de nærmest sikter mot å speile alle sider ved akvatiske økosystem, der mål som skal nås er fastsatt i en felles europeisk prosess for å finne representative kvalitetsverdier i ulike vannforekomster i ulike regioner.

Direktivet setter mål om å oppnå god miljøtilstand og ikke-tilbakegang i oppnådd miljøkvalitet. Det skal skje en opprydding en gang for alle i gamle miljøsynder, og det følger strenge krav til saksbehandling ved etablering av ny, miljøskadelig aktivitet. Etter vannforskriften § 4 skal tilstanden i overflatevann beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes «med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand» i samsvar med fastsatte krav. Videre er det miljømål for kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster i § 5.<sup>190</sup>

Litt upresist kan man si at miljømålet ideelt sett er at elver og kystvann skal bli fri for miljøgifter og ha en økologi som den gang de var urørt av menneskelig påvirkning. Denne idealtilstanden – tilnærmet urørt natur (som reiser mange spørsmål; hva var naturtilstanden, hvor langt tilbake skal man gå?) – er referanserammen for fastsetting av de rettslige miljønørmene. Det urørte

---

<sup>185</sup> Jf. pbl. § 7-1 andre avsnitt.

<sup>186</sup> Jf. vanddirektivet art. 3 nr. 2.

<sup>187</sup> Vanddirektivet art. 3 nr. 2 og (for internasjonale nedbørfeltdistrikt) art. 3 nr. 3. Jf. Også Dom av 7 Mai 2009, *Commission v Spain*, C-516/07. Det er ikke et krav om at institusjonene følger nedbørfeltgrensene.

<sup>188</sup> Ansvar for fom. 1.1.2007 lagt til 9 fylkesmenn. Bakgrunnen for skiftet til fylkeskommunalt ansvar er å finne i forvaltningsreformen, jf. Ot. prp. nr. 10 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. og Innst. O. nr. 30 (2008-2009) Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.

<sup>189</sup> Jf. pbl. § 8-1 andre avsnitt. jf. vannforskriften § 29 tredje avsnitt. Regjeringen kan etter forskriften gjøre slike endringer i planen som «finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser».

<sup>190</sup> Miljøkvalitetsnormene i vannforskriften har hjemmel i vannressursloven § 9 og forurensingsloven.

økosystemet representerer «svært god» miljøtilstand, som er den beste tilstandsklassen. Miljømålene i direktivet foreskriver at vannressursene skal oppnå minst «god overflatevannstilstand» og «god tilstand for grunnvann».<sup>191</sup> Det er etter direktivet ikke nok å oppnå minst god vanntilstand, vannressurser skal fortsette å ha minst denne tilstanden. Direktivet legger som vist en tidsplan for innføring av miljømål for vannkvaliteten. Hovedregelen er at alle vannforekomster i Norge skulle ha oppnådd god vanntilstand innen 2021.<sup>192</sup> Pågående aktivitet som fiskeoppdrett, avløpsanlegg og landbruksaktivitet kan møte krav som ledd i sektorforvaltningen sin gjennomføring av tiltaksprogrammet, det kan gjelde krav til driftsendringer på oppdrettsanlegg, saneringsplaner for avløp, miljøplaner innen landbruket, opprydning i forurenset grunn mv. Særlig spørsmålet om vannkraftkonsesjoner og behov for revisjon av konsesjonsvilkår er omdiskutert, uten at det er rom for å gå inn på det her. Diskusjonen har bakgrunn i klage til ESA, Oslo 10. mars 2011, fra Landssamanslutninga av vasskraftkommunar mfl.<sup>193</sup>

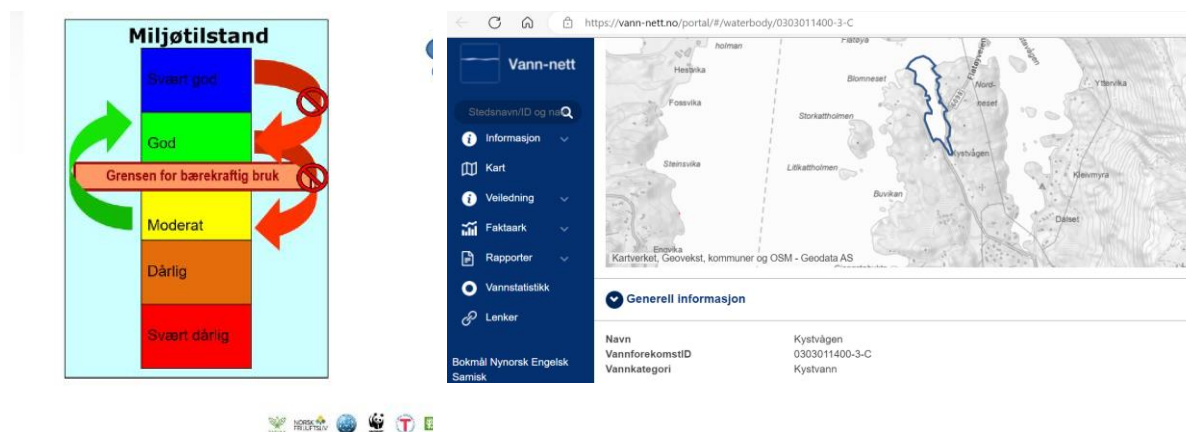
Grad av avvik fra idealtilstanden avgjør hvilken miljønorm som karakteriserer området; «svært god» tilstand er det som normalt forbindes med denne typen under uberørte forhold; «god» tilstand er nivåer som er svakt endret, men avviker bare litt fra dem som normalt forbindes; «moderat» tilstand viser moderate tegn på endring. Kravene er brutt ned til å gjelde per vannforekomst, slik som vannforekomsten «Kystvågen» i Møre og Romsdal, nær Kristiansund lufthavn. Her viser kartbladet god økologisk og kjemisk tilstand, men det er usikkert hvilken risiko tilstanden er i grunnet «manglende data». Det er merket at det lokale skipsverftet i vågen er «registrert med mistanke om grunnforurensning. Ikke kjent med at det er tatt sedimentprøver». Dette representerer et eksempel på det omfattende arbeidet vandirektivet bygger på, og hvor lite kunnskap som i dag ligger inne i mange av klassifiseringene av miljøtilstand.

---

<sup>191</sup> Fortalen nr. 25 peker på at «Det bør fastsettes miljømål som sikrer at overflatevann og grunnvann i hele Fellesskapet har god tilstand». Minstekravet som forvaltningen må oppnå er «god vanntilstand», dette går frem av fortalen nr. 26 og 33, jf. vandirektivet art. 4 1 a) ii for overflatevann, og 1 b) ii for grunnvann. Det samme går frem av definisjonene som er lagt til grunn for direktivet, jf. art. 2 18, 20, 22, 23, 24, 25, 28. Tilsvarende går minstekravet frem av vannforskriften §§ 4-6.

<sup>192</sup> Tilsvarende frist i EU var 2015. Ved revisjon av norske vannforvaltingsplaner er seneste frist 2021, men likevel med en ytterste tidsfrist i EØS innen 2033.

<sup>193</sup> Se nærmere om revisjon og omgjøring av konsesjoner i Ingrid Wang Andersen, «EUs rammedirektiv for vann - miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett» i *Kart og Plan*, 2013 nr. 5, s. 355 – 366, på s. 362 flg. Se også Steinar Taubøll (red.), *Vann, jus og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling*, Cappelen Open Access 2022, for en oppdatert tverrfaglig fremstilling av forskjellig forhold knyttet til vann.



Figur 12 Brukt i mange ill. på nett, Figur 13 Vann-net.no ukjent opphav.

Man må merke seg at vurderingen av miljøtilstand ikke bygger på en samlet vurdering, eller «total-score» av ulike sider ved miljøpåvirkningen; scorer vannforekomsten dårlig på ett krav, blir klassifiseringen av miljøtilstanden tilsvarende dårlig, også beskrevet som «one out, all out». For å vurdere om det er mulig å nå miljømålet «god miljøtilstand», må relevante data om naturforhold og påvirkninger samles inn og registreres per vannforekomst, noe som har gjort arbeidet tidkrevende. Formålet er å få et bilde av forholdene i vannforekomsten, analysere hva miljøtilstanden er i dag, i hvilken grad vannforekomsten er påvirket av forurensing og påregnelig fremtidig utvikling. Siktemålet er å dekke nærmest alle sider ved miljøkvaliteten i vannressursen, og terskelverdier for god tilstand vil, sammen med og «one out all out», sikre et vern også mot den samlede påvirkningen fra ulike kilder.

Relevansen av direktivet for spørsmål om arealbruksprinsipp, viser seg særlig i vanddirektivet sin kobling av miljøkvalitetsmål brutt ned til konkrete vannforekomster. Vannforekomsten avgrensede geografisk hvilket område som blir vurdert under ett ved vurdering av miljøkvalitet. Vannforekomsten er dermed den geografiske målestokken for vurdering av f.eks. miljøgifter. Dermed blir nye tiltak, som oppdrettsanlegg, vurdert opp mot påvirkningen anlegget kan få på den aktuelle kystvannforekomsten.

Koblingen mellom avsetning av areal til f.eks. nye akvakulturanlegg i kommuneplan for sjø og vanddirektivet sine krav til miljøkvalitet er dermed etablert. Kommuneplanens avsetning av areal til ny aktivitet skal konsekvensutredes (på strategisk nivå). I praksis er det likevel ennå tynt grunnlag for å foreta slike vurderinger, og to saker fra Sivilombudet fra 2022 viser at kommunene har utfordringer med kunnskapsgrunnlag og konsekvensutredninger i slike saker.<sup>194</sup> Fremover må vi forvente at kunnskapsgrunnlag og planpraksis i kommunene forbedrer seg.

<sup>194</sup> Sivilombudets uttalelser fra oktober 2022 om krav til utredning av miljøkonsekvenser ved regulering av akvakulturområder i sak 2022/1377 om «Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune 14. oktober 2022» og sak 2022/1374 om «Vurdering av miljøvirkninger ved avgjørelse av innsigelse til akvakulturområder i kommuneplan – Brønnøy kommune 14. oktober 2022».

Hovedregelen om at alle vannforekomster skal oppnå god tilstand står ikke uten ulike unntak. Vannforekomster kan på nærmere vilkår defineres som kunstige eller sterkt modifiserte, jf. vannforskriften § 5, jf. direktivet art. 4 nr. 3. Eksempel på kunstige vannforekomster er transportkanaler, sterkt modifiserte kan være elver og vann underlagt vassdragsregulering eller vannuttak. Slike vannforekomster er en egen kategori av overflateforekomster, og her er det tilstrekkelig at vannet har «godt økologisk potensial», jf. vannforskriften § 5 jf. direktivet art. 4 nr. 1 a) iii).<sup>195</sup> Før en vannforekomst blir definert som «sterkt modifisert», må man først vurdere om man kan nå miljømålet for naturlige vannforekomster. Arbeidet med å peke ut sterkt modifiserte vannforekomster har vist seg vanskelig.<sup>196</sup>

Forslag til ny aktivitet i eller ved vannforekomst kan videre bli berørt. Ny aktivitet vil kunne kreve areal i og ved vann og kystvann, og vil kunne kreve utgraving og forflytning av masser ved etablering og med det endret bevegelse i vannmassene, og kunne medføre forurensning. Alt dette kan påvirke miljøkvaliteten. Vanddirektivet og miljønormene legger materielle skranker på medlemsstatene og EØS-landenes rett til å etablere ny aktivitet.

Direktivet er ikke til hinder for videre samfunnsutvikling og økonomisk utnyttning av vannressursene, noe som særlig følger av unntaksregler i vannforskriften § 12, jf. vanddirektivet art. 4. Vanddirektivet innskrenker her likevel skjønnsrommet, både for saksbehandling og krav til saksopplysning/konsekvensutredning, men også materielt, sammenlignet med rettstilstanden før direktivet ble implementert. Unntaksreglene gjelder f.eks. ny aktivitet som er samfunnsnyttig som kan gjøre det umulig å nå miljømålene.

Situasjonen er f.eks. at en tiltakshaver ønsker å etablere et tiltak som kan påvirke en vannressurs negativt, f.eks. fjorddeponi ved gruvedrift, vassdragsregulering eller oppdrett. Vannforskriften § 12 regulerer situasjonen:

«Ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres selv om dette medfører at miljømålene i § 4 - § 6 ikke nås eller at tilstanden forringes, dersom dette skyldes

- a) nye endringer i de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endret nivå i en grunnvannforekomst, eller
- b) ny bærekraftig aktivitet som medfører forringelse i miljøtilstanden i en vannforekomst fra svært god tilstand til god tilstand.»

I tillegg må følgende vilkår være oppfylt:

«a) alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand,

---

<sup>195</sup> Se om rettspraksis i EU-domstolen knyttet til unntakene i Froukje Maria Platjouw, «EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge», i *Integrert kystsoneforvaltning*, Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), Universitetsforlaget 2021, s. 52-69, s. 56.

<sup>196</sup> Se f.eks. Høringsuttalelse fra Norges vassdrags- og energidirektorat i Oversikt over høringsuttalelser, Vesentlige spørsmål i vannregion Sogn og Fjordane, s. 57.

- b) samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet, og
- c) hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre.»

Vannforskriften § 12 er en retningslinje som skal legges til grunn ved vurdering av planer for ny aktivitet, konsesjon eller andre former for tillatelse til tiltak, der forslaget medfører at miljømålene i § 4–§ 7 ikke nås eller at tilstanden forringes. For å kunne gjennomføre denne vurderingen, er det sentralt at kommunenes strategiske konsekvensutredning av kommuneplanen i sjø adresserer vurderingstemaene i vannforskriften § 12. Innholdet i slike konsekvensutredninger må tilpasses det faktum at dokumentet skal legge kunnskapsgrunnlag for vurderinger etter vannforskriften § 12. Dette har ført til at enkelte stater har laget egne rettleidningsdokumenter om hvordan man skal utarbeide konsekvensutredninger i situasjoner der tiltaket påvirker vann.<sup>197</sup> To saker fra Sivilombudet fra 2022 viser at det er en lang vei å gå før kommunene i sin planlegging i kystvann, eller med potensial for påvirkning i kystvann, fullt ut tar høyde for vannforskriften § 12.<sup>198</sup>

«Vannforskriften § 12 stiller vilkår for når en aktivitet eller inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres, i tilfeller hvor aktiviteten eller inngrepet påvirker miljøet i vannforekomsten negativt. Bestemmelsen kommer til anvendelse dersom aktiviteten eller inngrepet kan føre til at «miljømålene ikke nås» eller at «tilstanden forringes».

I saken var det vist til at klageren hadde gjort gjeldende at departementet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering av om bestemmelsen kommer til anvendelse. For å ta stilling til bestemmelsen må det altså gjøres en vurdering av om den planlagte virksomheten vil kunne ha en negativ effekt på miljøet i vannforekomsten. I Klima- og miljødepartementets «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12», datert 9. juli 2021, er det uttalt at vurderingen av § 12 bør foretas tidlig i en planprosess, slik at «hensynet til vannmiljøet blir tatt i betraktning ved utarbeidelse av planforslaget», se punkt 2.2. I tilfeller hvor arealbruken fastlegges allerede i en overordnet plan, skal vurderingen etter § 12 gjøres også på overordnet nivå «så langt detaljeringsnivået i planen gjør det mulig».

Departementet la i vedtaket lagt til grunn at det ikke forelå detaljert nok informasjon til å gjøre en vurdering etter § 12. Sivilombudet viste til at dette «er en faglig og delvis skjønnsmessig vurdering det kan være vanskelig for ombudet å overprøve». Ettersom plan og tiltaksprogram ikke setter absolutte skranker, kan forvaltningen likevel vurdere å åpne for ny aktivitet. Krav for å gi konsesjon

---

<sup>197</sup> Se f.eks. Northern Ireland Environment Agency Water Management Unit, «Carrying Out A Water Framework Directive (WFD) Assessment On Environmental Impact Assessment developments», mars 2012.

<sup>198</sup> Se Sivilombudets uttalelser fra oktober 2022 om krav til utredning av miljøkonsekvenser ved regulering av akvakulturområder i sak 2022/1377 om «Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune 14. oktober 2022» og sak 2022/1374 om «Vurdering av miljøvirkninger ved avgjørelse av innsigelse til akvakulturområder i kommuneplan – Brønnøy kommune 14. oktober 2022», sitatet er fra sistnevnte, pkt. 84-86.

følger av sektorlover og eventuell planavklaring, men i tillegg kommer vurderingstema og vilkår etter vannforskriften § 12 som plan- og konsesjonsstyresmaktene må ta stilling til. Som sakene fra Sivilombudet viser, er praksisen i kommunal planlegging her ennå ikke i mål.

Et vanskelig spørsmål er hva som er rommet for nasjonalt skjønn i forvaltningen av unntakshjemlene, og i hvilken grad EU/EFTA-domstolen vil overprøve vurderingene. Unntakshjemlene må her vurderes i lys av det overordnede miljømålet i direktivet, og i hvilken grad dette er rettsliggjort. Det følger av TEUV art. 288 tredje avsnitt, at direktiv «skal være bindende med hensyn til sin målsetting». EU-domstolen har i saker knyttet til miljøkvalitetskrav etter direktivene om drikkevann og badevann,<sup>199</sup> gjort det klart at formuleringen «bindende» skal tolkes bokstavelig.<sup>200</sup> Disse direktivene setter krav til maksimumskonsentrasjoner (av f.eks. nitrat), og EU-domstolen har lagt til grunn at det ikke er tilstrekkelig å sette i verk alle pålagte tiltak etter direktivene. Det er absolutte krav om at nasjonalstaten skal holde seg innenfor grenseverdiene (med mindre unntak i direktivene kan gjøres gjeldende).

I vanddirektivet, er formuleringen av miljøkvalitet knyttet til «mål» («aim»/«Ziel»). Dette går igjen i ulike bestemmelser, og et sentralt eksempel her er art. 4 nr. 1 a) (ii), som bruker formuleringen «med sikte på å oppnå» («aim of achieving») god overflatevanntilstand. Dette gjør at spørsmålet om domstolsprøving ble oppfattet som mer åpent, og at kombinasjonen av mål med etableringen av en rekke unntaksregler ville gi en rettsprøvingen med fokus på prosesskrav, snarere enn kvalitetsstandarder. I dag er situasjonen avklart, ved at EU-domstolen har lagt til grunn at miljømål er juridisk bindende mål for den enkelte vannforekomst og som ny aktivitet og nye inngrep må forholde seg til.<sup>201</sup>

### 3.2.6 *Direktivene om konsekvensutredninger (plandirektivet og prosjektdirektivet)*

#### 3.2.6.1 Innledning

Krav til konsekvensutredninger (KU) styrker indirekte miljøhensyn i beslutninger ved å sette krav til å vurdere miljøvirkningene av foreslåtte planer og tiltak. Her ser vi på folkerettslige krav til KU, særlig Espookonvensjonen, med protokollen om strategisk KU, og Århuskonvensjonen, og deretter EU-retten. To direktiv står sentralt; prosjektdirektivet, opprinnelig fra 1985, om krav til vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, nå Direktiv 2011/92 EF; plandirektivet om strategiske miljøkonsekvensutredninger (SKU), direktiv 2001/42.<sup>202</sup> Plandirektivet innførte felles minstekrav for medlemslandene om vurdering av miljøkonsekvenser av visse planer og program.

---

<sup>199</sup> Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption og DIRECTIVE 2006/7/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC.

<sup>200</sup> Jf. Dom 25. november 1992, *Commission v United Kingdom*, C-337/89 (knyttet til direktivet om drikkevann) og dom 14. juli 1993, *Commission v United Kingdom*, C-56/90, (knyttet til direktivet om badevann).

<sup>201</sup> Om rettspraksis se Froukje Maria Platjouw, «EU og internasjonal miljørett av relevans for kystsoneforvaltning i Norge», i *Integrert kystsoneforvaltning*, Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), Universitetsforlaget 2021, s. 52-69, på s. 57.

<sup>202</sup> Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XX ved EØS-komiteens avgjørelse nr 90/2002 art 1.



### 3.2.6.2 Folkerett og traktater om konsekvensutredninger

#### 3.2.6.2.1 Folkerett

Alt i 1987 anbefalte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling<sup>203</sup> at miljø og økonomi skal innlemmes i alle beslutningsprosesser, og senere at slike prosesser bør bygge på bredt orientert medvirkning.<sup>204</sup> Konsekvensutredninger er framhevet som et virkemiddel for å fremme integrering av miljøhensyn i avgjørelsesprosesser,<sup>205</sup> og som et virkemiddel for å forebygge miljøskade.

FN har fulgt opp Kommisjonen sin rapport og anbefalt bruk av miljøkonsekvensutredninger i Rio-erklæringene fra 1992, jf. art. 17:

«Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.»

Etter FN-toppmøtet i Johannesburg i 2002 kom oppfordringen om at styresmakter på alle nivå tar bærekraftensyn, også i avgjørelser «on national and local development planning, investment in infrastructure, business development and public procurement».<sup>206</sup> Det er samme sted fremhevet at dette inkluderer å benytte miljøkonsekvensutredninger på handlinger på alle nivå. Her ser vi en parallell til en utvikling internasjonalt, herunder i EU, knyttet til krav om miljøutredning av mer strategiske planar og program.<sup>207</sup> I praksis er det aktører som i dag argumenterer for utvidet bruk av KU i strategier og planer, nærmest for å sikre et heldekkende system av KU på alle nivå, også innenfor EU-retten, mens andre mener regelverket slik det er praktisert og fortolket av EU-domstolen alt strekker seg mer enn vidt nok.<sup>208</sup>

I Rio i 2012 er bruken av planlegging og konsekvensutredninger i sjø fremhevet, og dette er fulgt opp i EU-retten. For å nå fastsatte mål om å opprettholde eller gjenopprette fiskebestander til nivå som kan produsere maksimal bærekraftig avkastning, forplikter statene seg til å benytte forvaltningsplaner og å verne sårbare marine økosystem mot vesentlige miljøvirkninger, også gjennom «the effective use of impact assessments».<sup>209</sup>

Arbeidet i FN-regi gir grunnlag for å hevde at miljøkonsekvensutredninger internasjonalt er sett på som et sentralt virkemiddel for å fremme en bærekraftig utvikling. Da reglene om

---

<sup>203</sup> The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

<sup>204</sup> Jf. The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Johannesburg 4. september 2002, art. 26, som bruker uttrykket «broad-based participation».

<sup>205</sup> Miljøkonsekvensutredninger ble bl.a. fremhevet i sammenheng med tiltak for å verne truede miljøtyper, plante- og dyrearter og håndtering av industriutvikling.

<sup>206</sup> World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002 - Plan of Implementation, art. 18.

<sup>208</sup> Ole Kristian Fauchald og Sigrid Eskeland Schütz, *Unntak fra plikten til å utføre miljøkonsekvensutredning i lys av EØS-retten*, FNI Rapport 3/2020.

<sup>209</sup> Jf. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012 66/288, *The future we want*, Johannesburg 2012, pkt. 168.

konsekvensutredninger ble introdusert i norsk rett, ble de karakterisert som ett av flere tiltak for å følge opp Verdenskommisjonen sin rapport.<sup>210</sup>

Norge plikter ikke bare å implementere inngåtte traktater i norsk rett, men også respektere generelle rettsprinsipper i folkeretten. Med bakgrunn i den internasjonale utviklingen av utredningsbestemmelsene kan en stille spørsmål ved om miljøkonsekvensutredning på tiltaksnivå kan regnes å ha status som et generelt rettsprinsipp i folkeretten eller om det endatil kan være krav om utarbeiding av miljøkonsekvensutredning med bakgrunn i internasjonal sedvane.

Tidligere fremhevet teorien enigheten som er kommet til uttrykk i Riokonvensjonen art. 17, som et sterkt bevis for at krav om miljøkonsekvensutredning har bred internasjonal støtte. Ettersom statene etter internasjonal sedvane er forpliktet til å samarbeide for å redusere risikoen for grensekryssende forurensning, oppfattet en det slik at kravet om miljøutredning står særlig sterkt her. I dag er det særlig tre saker som blir fremhevet som sentrale for spørsmålet. Gabčíkovo–Nagymaros fra 1997, om vannkraftverk på Donau, gjelder formelt strid om tolking av en avtale mellom Tsjekkoslovakia og Ungarn, der ICJ leste inn i avtalen en plikt til å foreta løpende vurdering av miljøvirkningene av prosjektet.<sup>211</sup> Mer eksplisitt er domstolen i saken Pulp Mills fra 2010, som gjaldt en konflikt mellom Argentina og Uruguay knyttet til etablering av et anlegg for omdanning av treverk til fiberbord.<sup>212</sup> Her slår domstolen fast:<sup>213</sup>

«it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular, on a shared resource. Moreover, due diligence, and the duty of vigilance and prevention which it implies, would not be considered to have been exercised, if a party planning works liable to affect the régime of the river or the quality of its waters did not undertake an environmental impact assessment on the potential effects of such works.»

Videre slår en fast at det ligger til nasjonal rett å fastlegge omfang og innhold av konsekvensutredningen:<sup>214</sup>

«Consequently, it is the view of the Court that it is for each State to determine in its domestic legislation or in the authorization process for the project, the specific content of the environmental impact assessment required in each case, having regard to the nature and magnitude of the proposed development and its likely adverse impact on the environment as well as to the need to exercise due diligence in conducting such an assessment.»

---

<sup>210</sup> Jf. Innst. O nr. 99 (1988-89) Om endringer i plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, s. 2, andre spalte. Dette er fulgt opp i senere forarbeid, jf. Ot.prp. 75 (1988-89) Om endringer i plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, s. 3 og Ot.prp. nr. 24 (1994-95) Om endringer i plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, s. 8-9. Oppfølgingstiltakene er behandlet i St.meld. nr. 46 (1988-89) Om Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

<sup>211</sup> Jf. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgement, [1997] Reports 7, se para. 35.

<sup>212</sup> Pulp Mills (Argentina v. Uruguay), Judgement, [2010] ICJ Reports 2010.

<sup>213</sup> Pulp Mills (Argentina v. Uruguay), Judgement, [2010] ICJ Reports para. 204.

<sup>214</sup> Pulp Mills (Argentina v. Uruguay), Judgement, [2010] ICJ Reports para. 205.

Standpunktene knyttet til konsekvensutredningskrav er opprettholdt i ICJ i 2013 si saken *Certain Activities*.<sup>215</sup>

Gjennom Espookonvensjonen, protokollen til konvensjonen og Århuskonvensjonen har Norge forpliktet seg til å utarbeide miljøkonsekvensutredning ved grensekryssende miljøpåvirkning. Pliktene etter konvensjonene må regnes for å gå lenger enn det folkeretten krever. Forholdet til generelle rettsprinsipp eller sedvane etter folkeretten, kommer da ikke på spissen.

### 3.2.6.2.2 *Nærmere om Espookonvensjonen og Århuskonvensjonen*

SN sin økonomiske kommisjon for Europa (ECE) arbeidet i flere år for å innføre regler om konsekvensutredninger i medlemslandene, og dette resulterte i 1991 i en rammeavtale for bruk av konsekvensutredninger ved grensekryssende miljøproblem, Espookonvensjonen. Norge er part i konvensjonen, som trådte i kraft i 1997.<sup>216</sup> Konvensjonen bygger på at statene skal holde på sine respektive miljøkonsekvensutredningssystem, men må følge visse minstekrav etter konvensjonen. Partene plikter å varsle en nabostat om planlegging av tiltak som «likely ... cause significant adverse transboundary impact», jfr. art. 2. Når slike vesentlige grensekryssende miljøvirkninger kan oppstå, skal myndigheter og folk i en stat som blir påvirket, inkluderes i konsekvensutredningsprosessen.

Konvensjonen definerer i art. 1 (vi) miljøkonsekvensutredning som «a national procedure for evaluating the likely impact of a proposed activity on the environment». Strategiske utredninger faller utenfor, og i partsmøtet under Espookonvensjonen i Kiev 2003 ble det utarbeidet en protokoll om strategisk KU med sikte på at statene skal opprette prosedyrer for slike.<sup>217</sup>

Protokollen om strategisk KU krever at det gjennomføres en strategisk KU for enkelte planer/program som kan ha betydelige miljøeffekter. Det er ikke et krav at planen eller programmet har grenseoverskridende virkninger, slik at protokollen også slår inn for planer og program med kun nasjonale miljøvirkninger. For politikk og lovgivning er det ikke et obligatorisk krav om KU. Protokollen gjelder planer og program utarbeidet av offentlige myndigheter, på nasjonalt og lokalt nivå, på tvers av ulike felt. Det skal utarbeides en konsekvensutredning som dekker kravene til informasjon i protokollen. Før det treffes vedtak, skal myndighetene og den berørte offentligheten ha fått anledning til å kommentere på utkastet til planen/programmet og medfølgende KU. Ved vedtakelse av planen/programmet må det tas hensyn til kommentarer fra myndigheter og allmennheten, samt konklusjonene i miljørapporten og avbøtende tiltak. Myndighetene og offentligheten bør gis innsyn i det vedtatte dokumentet og informeres om hvordan deres kommentarer ble tatt hensyn til. Partene i protokollen har ansvar for å følge opp vesentlige effekter av vedtatt plan/program.

---

<sup>215</sup> *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area; Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Costa Rica v Nicaragua)*, Order on Provisional Measures, [2013] ICJ Rep 354.

<sup>216</sup> Ratifisert av Norge 23. juni 1993, i kraft 10. september 1997.

<sup>217</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kiev 21. mai 2003. Signert av Norge samme dag.

Espookonvensjonen og protokollen om strategiske KU knytter utredningskravene sammen med krav om offentlig tilgang til miljøinformasjon og rett for allmennheten til å medvirke i prosessen. Dette er sentrale verdier også utenfor situasjoner der det formelt skal utarbeides KU. Det følger av Århuskonvensjonen,<sup>218</sup> som er underlagt ECE og som Norge er part i, rett til å delta i beslutningsprosesser som gjelder miljøet og til å få tilgang til miljøinformasjon. Konvensjonen gir også regler om tilgang til overprøving (klage og domstolsbehandling) i miljøsaker. EU ratifiserte konvensjonen i 2005. Før dette ble det gjort endringer i prosjektdirektivet i 2003, jf. direktiv 03/35.<sup>219</sup> Direktivet er, sammen med direktiv 90/313 om retten til miljøinformasjon, og direktiv 96/61 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet), en direkte oppfølging av Århuskonvensjonen.

Århuskonvensjonen gir også allmennheten rett til å delta i utarbeiding av planer og program som rører ved miljøet, jf. art. 7, og protokollen om strategisk KU til Espookonvensjonen er en videreføring av dette. Plandirektivet fra 2001 var enda et steg for EU i retning av ratifisering av Århuskonvensjonen, og er ment å oppfylle krav i art. 7 i konvensjonen. Protokollen til Espookonvensjonen om strategisk KU ble formelt vedtatt, i tid, etter plandirektivet. Protokollen er likevel formet etter modell av plandirektivet.

EU som organisasjon har signert både Espookonvensjonen og Århuskonvensjonen, og som vist søkt gjennomført disse konvensjonene i direktiv. Når Norge så gjennomfører de nyeste direktivkravene, får man implisitt en relativt grundig vurdering av traktatpliktene, og detaljert gjennomføring, gjennom direktivene. Samtidig kan konvensjonene få fornyet aktualitet ved spørsmål om å reversere på kravene i direktivene. Som avsnitt 3.2.7 nedenfor viser, om forslag om å reversere på krav til KU ved fornybarprosjekter, fremhever Kommissjonen at Århuskonvensjonens krav skal stå fast.

### 3.2.6.3 EU- og EØS-rettslig regulering

#### 3.2.6.3.1 *Generelt om reguleringen*

Europakommisjonen begynte arbeidet med å forberede prosjektdirektivet i 1975, og det gikk fem år fra Kommissjonen kom med sitt første utkast i 1980, revidert i 1982, til direktivet enstemmig ble vedtatt i 1985 av de daværende ti medlemsstatene. Medlemsstatene fryktet for økte kostnader til planlegging og administrasjon. Skepsisen til denne typen regulering må også ses i lys av at oppfatningen den gangen var at EU/EØS-retten ikke regulerer nasjonal forvaltningsprosess, domstolsprosess eller straffeprosess. Som utgangspunkt skal det ved bruk og håndheving av EU-rett anvendes nasjonale prosessregler – prinsippet om nasjonal prosessautonomi.<sup>220</sup> Prinsippet er i

---

<sup>218</sup> UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, vedtatt 25. juni 1998, Århus, i kraft 30. oktober 2001. Ratifisert av Norge 2. mai 2003.

<sup>219</sup> Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission.

<sup>220</sup> Jf. f.eks. Paul Craig og Gráinne de Búrca, *EU Law*, 5. utgave, Oxford University Press 2011, s. 218 flg. Se også Niels Fenger, *Forvaltning og Fællesskab*, 1. utgave, DJFØ/Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 51 som karakteriserer det som «prinsippet om medlemsstaternes processuelle og organisatoriske autonomi».

dag likevel kun et utgangspunkt, eller bent frem en illusjon.<sup>221</sup> Mange miljødirektiv på ulike områder setter i dag krav til saksbehandlingen. Statene sin frykt for disse reglene var likevel på sett og vis velbegrunnet. Direktivet fikk store virkninger ved at det rørte ved et vidt spekter av interesser, forvaltingssektorer og regler, og implementeringen av direktivkravene i nasjonal rett skapte vansker for mange stater. Et positivt utslag var at kravene om medvirkning og høring førte til langt mer åpne konsesjonsprosesser i enkelte medlemsstater.<sup>222</sup>

Det er sentralt for forståelsen av direktivene at begrep som «tillatelse» og «planer og programmer», eller som i saken *Linster*, at «særskilt nasjonal lov» og «prosjekter», er autonome.<sup>223</sup> Begrep skal dermed tolkes selvstendig og likt i EU, og under hensyn til bestemmelsens kontekst og formålet med den aktuelle reguleringen. Det er dermed ikke opp til medlemsstatene gjennom nasjonal rett å fastsette når man har å gjøre med en «tillatelse» under direktivene. Den merkelappen eller karakteristikken som medlemsstatene formelt har satt på en handling er ikke avgjørende, domstolen må vurdere realitetene. Det vil for eksempel være den reelle godkjenningen av tiltaket som er relevant for vurderingen av hva som er en tillatelse i prosjektdirektivet sin betydning, mens et eventuelt senere formelt godkjenningsvedtak ikke er avgjørende.

Prosjektdirektivet setter krav til KU av tiltak (prosjekter) med vesentlige miljøvirkninger. I 2011 ble dette direktivet erstattet med dagens prosjektdirektiv som gir klarere føringer for når og hvordan konsekvensutredninger skal foretas.<sup>224</sup> Direktivet gir også et bedre grunnlag for samordning mellom konsekvensutredning av prosjekter og planer etter plandirektivet vedtatt ti år tidligere. Endringene av prosjektdirektivet i 2014 tok i stor grad sikte på å forenkle og koordinere konsekvensutredningsprosesser som det etter hvert finnes regler om i mange rettsakter, hvorav de fleste inngår i EØS-avtalen. Unntaket er som vist i avsnitt 3.2.4 Natura 2000-regelverket og tilhørende utredningskrav. Plandirektivet er ikke endret siden vedtakelsen, men har vært gjenstand for evalueringer.<sup>225</sup>

Som fremhevet av Fauchald og Schütz har det siden vedtakelsen av direktivene vært en omfattende klargjøring av direktivkravene i rettspraksis i EU-domstolen,<sup>226</sup> hovedsakelig i form av

---

<sup>221</sup> Jf. Erik Werlauff, *Følleseuropeisk procesret*, 2. utgave, DJFØ/Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2000 s. 8 og også Paul Craig og Gráinne de Búrca (2011), s. 219.

<sup>222</sup> Se COM (93) 28 final, Vol 13. s. 6.

<sup>223</sup> Dom 19. September 2000, *Linster*, C-287/98, premiss 43 i dommen. Senere fastholdt i sak Dom 7. januar 2004, *Wells*, C-201/02.

<sup>224</sup> Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) er et samledirektiv for alle direktiv som innebærer endringer i Rådskdirektiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, se <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2012/mars/vurdering-miljovirkninger/id2432660/>. Direktivene som inngår i samledirektivet er: Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC; Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006.

<sup>225</sup> Se utredningens vedlegg 5 som angir hovedpunkter fra evalueringene.

<sup>226</sup> Se Ole Kristian Fauchald og Sigrid Eskeland Schütz, *Unntak fra plikten til å utføre miljøkonsekvensutredning i lys av EØS-retten*, FNI Rapport 3/2020, som har gått gjennom 75 saker, se vedlegg 4 i rapporten.

foreleggelsessaker der nasjonale domstoler har bedt om tolkningsuttalelser, men også i form av traktatbruddssaker. Domstolen legger stor vekt på direktivenes formål, som i plandirektivet sin formulering er å sikre «a high level of protection of the environment and to contribute to the integration of environmental considerations into the preparation and adoption of plans and programmes with a view to promoting sustainable development».

Direktivene skiller som forfatterne fremhever, mellom plan- og prosjekt-KU ved å etablere ulike regelsett. Selv om kravene og prosedyrene som må oppfylles under direktivene er like på mange punkter, er det også viktige forskjeller.<sup>227</sup> Man kan dermed ikke basere seg på at oppfyllelse av utredningskrav under det ene direktivet innebærer at man også oppfylder utredningskrav under det andre direktivet.<sup>228</sup> I Norge har vi for tiden valgt å samle alt regelverk om KU i ett regelverk som gir regler for både plan- og prosjekt-KU, den såkalte konsekvensutredningsforskriften.

Direktivene får, som fremhevet av forfatterne, stor betydning for tolkningen av forskriften som en konsekvens av det alminnelige presumsjonsprinsippet og lojalitetsprinsippet fastlagt i EØS-avtalen art. 3. Høyesterett har fastslått to grunnleggende prinsipper for forholdet mellom norsk lovgivning og direktiver. For det første kan ikke domstolene rette opp rettsstridig gjennomføring av direktivene i norsk rett.<sup>229</sup> For det andre kan staten bli erstatningsansvarlig overfor private parter som følge av uriktig gjennomføring av direktiver.<sup>230</sup> EU-domstolen har ved flere anledninger fastslått at KU-direktivene innebærer rettigheter for private til deltakelse i beslutningsprosessene.

I henhold til pbl. § 14-1 er formålet med KU «å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres».<sup>231</sup> I tillegg skal KU bidra til å sikre de generelle formålene fremhevet i pbl § 1-1 som å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» og «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Det er også et formål å fremme de krav til utredning som følger av pbl. kap. 4. I tillegg skal KU tjene til å kartlegge virkninger for naturmangfold i tråd med utredningsplikten og forvaltningsmål for arter, naturtyper og økosystem etter naturmangfoldloven §§ 4-12. Det har videre vært vektlagt at KU kan ha en konfliktdempende funksjon ved å forebygge interessekonflikter og omkamp om beslutninger.<sup>232</sup>

---

<sup>227</sup> Se Ole Kristian Fauchald og Sigrid Eskeland Schütz, *Unntak fra plikten til å utføre miljøkonsekvensutredning i lys av EØS-retten*, FNI Rapport 3/2020, Vedlegg 3, som gir en generell oversikt over likheter og forskjeller mellom direktivkravene.

<sup>228</sup> Fauchald og Schütz viser at KU-forskriften utgjør et naturlig utgangspunkt for etablering av koordinerte eller felles prosedyrer. I vedlegg 1 og 2 i rapporten er det gjengitt de delene av direktivene som gir statene fleksibilitet til å etablere koordinerte eller felles prosedyrer. I prosjektdirektivet er det særlig artikkel 2(2)-(4), 4(1)-(2), 5(1) og 8a(3) og (6) som er av interesse, se rapporten vedlegg 1. I plandirektivet er det særlig artikkel 11, se rapporten vedlegg 2.

<sup>229</sup> Se Rt. 2000 s. 1811, Finanger I.

<sup>230</sup> Se Rt. 2005 s. 1365, Finanger II.

<sup>231</sup> Kap. 14 gjelder for planer og tiltak etter annet lovverk enn pbl., men formuleringen er generelt treffende også for planer og tiltak etter pbl. Implisitt følger tilsvarende formål av pbl. sine generelle krav til utredning, men § 14-1 er en mer konsis formulering.

<sup>232</sup> Se Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, «Det rettslige rammeverket» i *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger* Fredrik Holth og Nikolai K. Winge (red.), Universitetsforlaget, 2014, s. 19-52, på s. 20-23 og Sigrid Eskeland Schütz, *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak* (doktorgradsutgave), Bergen 2007 s. 81-82.

Mens norske regler om KU omfatter brede samfunnsmessige virkninger og det ytre miljøet, er tendensen internasjonalt og i andre land at KU begrenses til utredning av virkninger på miljøet. KU ble opprinnelig utviklet som et verktøy for å unngå negative miljøvirkninger (inklusive negative helseeffekter) og fremme positive miljøvirkninger. Dette gjelder også for direktivene, og bygger på at tiltakshavere normalt uansett vil synliggjøre positive samfunnsvirkninger som økt fornybar energiproduksjon eller etablering av nye arbeidsplasser.

KU etter pbl. har bredere formål og utredningskrav enn direktivene ved å kreve utredning av også samfunnsvirkninger, med fare for at norske utredninger vinkles mot positive samfunnskonskvenser, og at dette skjer til fortregning for negative miljøkonsekvenser.<sup>233</sup> For utredning av samfunnsvirkninger bygger norsk rett ikke på EØS-rettslig krav, og forpliktelser som følger av direktivene knytter seg derfor til utredning av miljøvirkninger.

Skillet mellom på plannivå og prosjektnivå har flere betydninger. Normalt er staten ansvarlig for KU på plannivå etter sektorlover, som ved åpning av områder for petroleum, for havenergi eller for mineralutvinning på havbunnen etter sektorlover, se vedlegg I. Utredning og kostnad ligger på staten, med mindre kostnadene i neste omgang veltes over på den private vinneren av auksjon på et område, som er forslaget som nå ligger på bordet for havvind. Prosjektutredning etter prosjektdirektivet utføres og koster av privat forslagstiller under sektorlovene. I regionale planer eller kommuneplaner etter pbl. skjer KU på plannivå i regi av fylkeskommuner og kommuner, mens KU på prosjektnivå i stor utstrekning foregår i regi av private tiltakshavere.

En annen viktig forskjell er forskjeller med hensyn til graden av detaljnivå i utredningene på strategisk nivå og prosjektnivå. Mens KU på plannivå stort sett er en grovkissert utredning og vurdering av forskjellige arealstrategier, vil KU på tiltaksnivå være en langt mer detaljert utredning av et konkret tiltak med valgt teknologi og design, og dets virkninger på lokale forhold. En tredje forskjell knytter seg til kontroll og overprøving av utredningene. KU på plannivå kan ikke påklages i sammenheng med den planen som følger av utredningen, som åpningsbeslutning, regional plan eller kommuneplan, ettersom planene ikke er å anse som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Eventuell kontroll av kunnskapsgrunnlaget som danner grunnlaget for vedtakelsen av slike planer krever at andre myndigheter fremmer innsigelse etter pbl., eller i høringsprosessen til åpningsbeslutningen protesterer på spørsmål knyttet til den strategiske konsekvensutredningen. I en mellomposisjon kommer reguleringsplaner, som både kan sikte mot plannivå og prosjektnivå, og dermed kan falle i begge kategorier. Slike planer kan påklages.

### 3.2.6.3.2 *KU-direktivene utover i kystvann og hav*

Spørsmålet som kan reises er om konsekvensutredningsdirektivene gjelder utenfor territorialgrensen, jf. det som er sagt om avgrensingen av EØS-avtalen til territoriet i avsnitt 3.2.2 ovenfor. Ser vi så på direktivkravene om konsekvensutredning, finner en ikke den same

---

<sup>233</sup> Se, for eksempel, om «vinklede konsekvensanalyser», Aud Tennøy, «Kvalitet i konsekvensanalyser», i *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Fredrik Holth og Nikolai K Winge (red.), Universitetsforlaget, 2014, s. 185-207, på s. 196-203 med videre henvisninger, og om «evaluering av norske konsekvensutredninger», Arne Tesli, «Kvalitetssikring av konsekvensutredninger», i *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Fredrik Holth og Nikolai K Winge (red.), Universitetsforlaget, 2014, s. 255-270, på s. 257-264.

motstanden mot å gjennomføre disse i soner og på sokkel i Norge, og plandirektivet og prosjektdirektivet er gjennomført i petroleumsloven og trolig i havenergilovent. Det er likevel uklart om dette er en formell implementering av direktivene for slik aktivitet, eller om Norge kun har gjennomført slik regulering, uten å bygge på at det er en formell implementeringsplikt etter EØS-avtalen. Denne uklarheten fremgår av forarbeidene til de nevnte lovene. I forarbeidene til petroleumsloven heter det at prosjektdirektivet «vil ...kunne få anvendelse», jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 42. I forarbeidene til havenergilovent er det presisert at Norge er forpliktet etter direktivene «innanfor virkeområdet av EØS-avtala», jf. Ot.prp. nr.107 (2008-2009) s. 58. I begge sammenhenger er en nøye med å begrunne kravene til konsekvensutredninger også i miljøbestemmelsen i grunnloven § 112 (tidligere § 110b).

Samtidig ser det ut til at oppfatningen i KD og OED er at direktivene formelt gjelder på disse havsektorene, se høringsnotat til energilovent.<sup>234</sup>

«Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (også kalt EIAdirektivet) og direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkninger av visse planer og programmer (også omtalt som SEA-direktivet). Direktivene er gjennomført i Norge gjennom bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven med forskrift om konsekvensutredninger, og i petroleumsregelverket, havenergiregelverket og havbunnsmineralregelverket. Regelverket om konsekvensutredninger for planlegging og utbygging av vindkraftanlegg går fram av plan- og bygningsloven kapittel 4 og 14 med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger».

KU-kravene i plan- og bygningsloven er integrert i planprosesser etter loven som vist, pbl. gjelder i utgangspunktet til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. § 1-2, andre ledd, som fastlegger at dette er loven sitt virkeområde. Virkeområdet er således godt innenfor territorialgrensen.

Plan- og bygningsloven har et særskilt, kort kapittel, som inneholder essensen i kravene til konsekvensutredning, kap. 14. Dette kapittelet gjelder KU for tiltak og planer etter annet lovverk, dvs. som ikke faller inn under plan- og bygningsloven sine utredningskrav. Kapittelet sikrer hjemmel for å kreve konsekvensutredning på både plan- og tiltaksnivå etter sektorlover. Sektorlovene kan ha et virkeområde utover i sjø som strekker seg lenger enn plan- og bygningsloven, og derfor slår plan- og bygningslova § 1-2 tredje ledd fast at «Kongen kan bestemme at kapittel 14 skal gjelde for nærmere bestemte tiltak utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene». Videre er det ikke satt noen begrensning til sjøterritoriet, slik at om sektorloven gjelder på soner og sokkel, vil det kunne fastsettes at kap. 14 også skal kunne anvendes her. I forarbeidene er utvidelsen grunnlagt med at det vil «sikre at EU-direktivene om konsekvensutredninger blir ivaretatt».<sup>235</sup> Formuleringen tyder på at en oppfatter det som en plikt til å ivareta direktivene. Samtidig kan forarbeidene neppe gi argument til den mer prinsipielle

---

<sup>234</sup> Høring – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energilovent og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land, den 13.01.2023

<sup>235</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 172, der det også går fram at en utvidelse etter tredje ledd må avgrenses mot tiltak som faller inn under petroleumsloven sitt virkeområde.



drøftelsen, om direktivene gjelder utenfor territoriet. Forarbeidene kan oppfattes som å sikre en formell implementering der EØS-retten vitterlig gjelder, nemlig fra en nautisk mil utenfor grunnlinjene og ut til territorialgrensen på 12 nautiske mil. Således gir heller ikke plan- og bygningsloven en avklaring av det uavklarte spørsmålet om EØS-avtalen sitt geografiske virkeområde.

De EØS-rettslige bindingene på tolkningen av konsekvensutredningsforskriften vil formelt avhenge av hvorvidt det er implementering av EØS-rett som ligger til grunn for den norske reguleringen. Det uavklarte virkeområdet for EØS-avtalen til havs, smitter over på tolkningen av de norske reglene om konsekvensutredning av planer og tiltak som gjelder aktivitet utenfor territorialgrensen.

### *3.2.7 Kommisjonsforslag om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt*

Ovenfor er det vist at Natura 2000, og de sammenhengende områder for vern etter EUs habitatdirektiv og fugledirektiv, er underlagt særlig beskyttelse for å sikre natur og dyreliv. Det er mulig å utvikle byggeprosjekter i eller nær verneområdene, men dette vil kreve vurdering av påvirkning på området, såkalte samsvarsutredninger (SU), se avsnitt 3.2.4 ovenfor. Samtidig er det sett på som et problem at fornybarprosjekter bygger på tidkrevende og omstendelige prosedyrer for vurdering av miljøvirkninger. Konflikten med klimakrisen, og dens behov for areal til fornybarprosjekter som sol og vind, er kommet mer på spissen etter krigen i Ukraina og påfølgende energikrise.

Kommisjonen har med dette som bakteppe fremmet forslag om å forenkle visse sider av tillatelsesprosedyrene og -prosessene for fornybarprosjekter, jf. forslag Europa-parlamentets og Rådets direktiv om endring av «Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency». Disse tre direktivene er implementert eller forslått implementert under EØS. Dermed er Kommisjonens endringsforslag interessant også for Norge. Kommisjonens forslag har til formål å styrke EUs innsats for å øke bruken av fornybar energi, forbedre energieffektiviteten og redusere klimagassutslippene i overgangen til en mer bærekraftig og karbonnøytral økonomi.

Forslaget inneholder en rekke tiltak som inkluderer økt ambisjonsnivå for bruk av fornybar energi og energieffektivitet med økt fokus på renovering av eksisterende bygninger og introduksjon av krav om at alle nye bygninger skal ha en betydelig andel fornybar energi, for eksempel solenergi, økt støtte til innovasjon og teknologi for å øke andelen fornybar energi i energimiksen mv.

Av særlig interesse for arealbruk, er fortalen pkt. 8 flg. med tilhørende bestemmelser, som setter mål om raskere utrulling av fornybarprosjekter. Forslaget differensierer prosesskravene frem mot utbygging etter hvor godt arealene er kartlagt og klarlagt for prosjektutbygging. Her gjengis essensen i det som følger av forslaget på dette punktet.

Kommisjonen viser til at strategisk planlegging kan støtte en raskere utrulling av fornybarprosjekter. Medlemslandene bør identifisere de land- og sjøområdene som er nødvendige for å installere fornybaranlegg for å oppfylle sine nasjonale bidrag til det reviderte 2030-målet for fornybar energi. Ved fastsettelse av de nødvendige land- og sjøområdene bør det tas hensyn til

tilgjengeligheten av fornybare energikilder og potensialet på land og sjø for produksjon av fornybar energi innenfor de forskjellige teknologiene, forventet regional etterspørsel mv.

Det fremheves videre at medlemslandene bør utpeke områder som er spesielt egnet for å utvikle fornybarprosjekter, der en skiller mellom ulike teknologier for å identifisere de som ikke forventes å ha en vesentlig innvirkning på miljøet. Ved utpeking av områder som er spesielt egnet for fornybar energi, bør medlemslandene i størst mulig grad unngå beskyttede områder og ta hensyn til natur-restaureringsplaner.

Medlemslandene kan utpeke områder som er spesielt egnet for fornybar energi («designated renewables go-to areas»/«særlig egnede områder for vedvarende energi») og bør angi hvilken eller hvilke typer fornybar energi som egner seg for produksjon i hvert enkelt område. Hver plan bør underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med betingelsene i direktivet om strategisk konsekvensutredning for å få en strategisk, tidlig og effektiv planlegning som tar hensyn til miljø i en tidlig fase. Dette vil bidra til å øke utbredelsen av forskjellige fornybare energikilder på en hurtigere og strømlinjet måte, samtidig med at disse prosjekters negative miljøvirkninger minimeres. Gjennom miljøovervåking skal uforutsatte skadelige virkninger identifiseres og avhjelpende tiltak iverksettes. Århuskonvensjonens bestemmelser skal respekteres.

Her forlater vi utkast til fortalen et øyeblikk, for en kommentar. Vi kan spørre oss om det som her er omtalt som «go-to areas», passer med det norske systemet for «åpning av områder» for havvind, eller også tildeling av petroleumskonsesjon i forhåndsdefinerte områder, se avsnitt 7.5.2. Områder åpnet for havvind er f.eks. områder som er åpnet som «spesielt egnet» for fornybar energi, og åpning er skjedd med sikte på konkret teknologi, nemlig havvindmøller, henholdsvis flytende (Sørlige NordsjøII) og bunnfaste (Utsira Nord). Et argument for at åpning ikke tilfredsstillende kommisjonene forståelse av «go-to areas», er at praksis for Sørlige Nordsjø II viser at det først er i den etterfølgende prosessen for inndeling i konkrete utlysingsområder at man har finjustert nærmere havvindarealenes avgrensning for å unngå konflikt med naturverdier. Avgrensningen mot areal for Tobis, en bunnlevende art med utbredelse i en del inn i det opprinnelig åpnete området, ble først avgrenset mot i prosessen med inndeling av utlysingsområde. Dette kan indikere at virkningene for Tobis ikke var godt nok kartlagt i den strategiske konsekvensutredningen. Hele det åpnete området viste seg demed ikke å være egnet for «go-to areas».

Spørsmålet om hva som kan klassifisere til «go-to areas» kan likevel ikke vurderes isolert fra virkningen av at noe blir definert som et slikt område. Av særlig interesse er det som står i fortalen pkt 14. Fornybarprosjekter som er i overensstemmelse med de regler og foranstaltninger som er fastlagt i plan for området «should benefit from a presumption of not having significant effects on the environment» [«formodes ikke at have væsentlige indvirkninger på miljøet»]. I forlengelsen kommer implikasjonene av denne presumsjonen, nemlig at det normalt ikke trenger utarbeides KU på prosjektnivå:

«Therefore, there should be an exemption from the need to carry out a specific environmental impact assessment at project level in the sense of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council, with the exception of projects which are likely to have significant effects on the

environment in another Member State or where a Member State likely to be significantly affected so requests.»

Det kreves med andre ord ikke KU etter prosjektdirektivet for søknad til fornybarprosjekt i «go-to areas», samtidig som Århuskonvensjonens forpliktelser må respekteres dersom prosjektet kan forventes å få betydelige grenseoverskridende virkninger i et tredjeland. Forslaget medfører en betydelig prosessuell forenkling.

Det vises i fortalen pkt. 15 til at bruk av «go-to areas» bør gjøre det mulig for anlegg til fornybar energi, deres tilknytningsnett samt samlokaliserte energilagingsanlegg i disse områdene å dra fordel av forutsigbarhet og strømlinjeformede administrative prosedyrer. Nærmere bestemt bør prosjekter som befinner seg i «go-to areas», omfattes av administrative hasteprosedyrer, herunder en stilltiende avtale hvis den kompetente myndigheten ikke reagerer på et administrativt skritt innen fastsatte frister, med mindre prosjektet krever en miljøkonsekvensvurdering. Disse prosjektene bør også nyte godt av klart avgrensede frister og rettssikkerhet med hensyn til prosedyrens forventede resultat. Kun hvis medlemsstatene har klare bevis for at et gitt prosjekt med stor sannsynlighet vil medføre slike vesentlige uforutsette skadelige virkninger, bør medlemsstatene, etter å ha begrunnet en slik beslutning, pålegge prosjektet en miljøvurdering i henhold til prosjektdirektivet. Med tanke på behovet for å fremskynde spredningen av fornybare energikilder bør en slik vurdering foretas innen seks måneder.

Med tanke på behovet for å fremskynde utbredelsen av fornybare energikilder bør utpekingen av «go-to areas» ikke forhindre at det nå og i fremtiden igangsettes fornybarprosjekter i andre områder, som er egnede til utbredelse av fornybar energi. Slike prosjekter bør fortsatt være omfattet av forpliktelsen til å utføre en miljøkonsekvensvurdering i overensstemmelse med plandirektivet og bør være underlagt de prosedyrene som er fastsatt for fornybarprosjekter som ligger utenfor «go-to areas». Også her er det ønske om å forenkle og strømlinjeforme prosessen ved å innføre absolutte frister for alle trinn i prosedyren, herunder spesifikke prosjektbaserte miljøvurderinger.

Bruk av land- og havområder til flere formål på samme tid, f.eks. produksjon av fornybar energi og andre formål (som matproduksjon, naturvern eller naturrestaurering) reduserer begrensningene for bruken av disse områdene. I den forbindelse er arealplanlegging et viktig verktøy for å kartlegge og styre synergieffektene i forbindelse med bruken av land- og havområder i en tidlig fase. Medlemsstatene bør undersøke, muliggjøre og fremme de forskjellige formål for områdene som er utpekt som et resultat av de vedtatte tiltak knyttet til fysisk planlegging.

Videre er det anbefalinger om prosedyrekrav ved vurderingen av repowering, og strømlinjeforming av prosesskrav her.

Videre er det i fortalen pkt. 22 lagt til grunn når de foretar de nødvendige vurderingene av de enkelte sakene for å fastslå om et anlegg til energiproduksjon fra vedvarende energikilder, dets nettilkobling, selve det tilknyttede nettet eller lagringsaktiver «in the necessary case-by-case assessments to ascertain whether a plant for the production of energy from renewable sources, its connection to the grid, the related grid itself or storage assets is of overriding public interest in a

particular case, Member States should presume these plants and their related infrastructure as being of overriding public interest and serving public health and safety, except where there is clear evidence that these projects have major adverse effects on the environment which cannot be mitigated or compensated.» Vurderingen av overriding public interest er et vilkår vi finner i Natura 2000-regelverket, for spørsmål om et tiltak med negative virkninger på området likevel kan tillates, se avsnitt. 3.2.4 ovenfor. Forslaget om presumsjon for «overriding public interest» har vakt debatt, og det er argumentert med at det vil kunne svekke naturvernet i EU.

### 3.2.8 EUs taksonomiforordning og mulige implikasjoner for arealbruk i sjø

Forordning (EU) 2020/852 av 18.06.2020<sup>236</sup> («taksonomiforordningen»), er et rettslig rammeverk som definerer målsettinger og krav for hva som skal defineres som bærekraftige økonomiske investeringer i EU/EØS. Taksonomien endrer også krav til offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i (EU) 2019/2088 («offentliggjøringsforordningen») av 27.11.2019.<sup>237</sup> Taksonomiforordningen er funnet EØS-relevant og gjennomført i norsk rett ved Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv. som trådte i kraft 01.01.2023.<sup>238</sup>

Vedtakelsen av taksonomien er begrunnet i viktigheten av å oppnå FNs globale miljømål i Parisavtalen og Agenda 2030 i en europeisk kontekst. Finanssektoren er i den forbindelse ansett for å ha en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe klimaendringer ved å kanalisere privat kapital til bærekraftige aktiviteter.<sup>239</sup> I praksis skal taksonomiregelverket gjøre det enklere for investorer å sammenlikne investeringsmuligheter i EUs indre marked og forhindre grønnvasking, hvor «investeringer fremstilles som grønne uten å ha beviselig klima- eller miljøgevinster».<sup>240</sup>

Taksonomiforordningen definerer 6 overordnede miljømål og 4 krav som en økonomisk aktivitet må oppfylle for å defineres som en miljømessig bærekraftig investering i EU/EØS. Vilkårsstrukturen er tredelt og består av både sosiale- og tradisjonelle miljøfremmende tiltak. En økonomisk aktivitet må for det første bidra «vesentlig» til minst ett miljømål. For det andre må aktiviteten ikke ha «betydelig» negativ innvirkning på taksonomiens fem andre miljømål, og for det tredje må aktiviteten oppfylle «minstekrav» til sosiale- og styringsmessige forhold.<sup>241</sup>

EU-kommisjonen har i tillegg vedtatt egne tekniske screeningkriterier som spesifiserer hvordan underliggende økonomiske aktiviteter kan innrettes for å oppfylle de to første vilkår.<sup>242</sup> Det første

---

<sup>236</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.

<sup>237</sup> Taksonomiens rapporteringsplikt er regulert i art. 1 nr. 2 a)-c) og art. 8 nr. 1, men innholdet i de enkelte kravene er nærmere presisert i offentliggjøringsforordningen og EUs regnskapsdirektiv (Direktiv 2013/34/EU).

<sup>238</sup> Lov 22. desember 2021 nr. 161 om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer (Lov om bærekraftig finans).

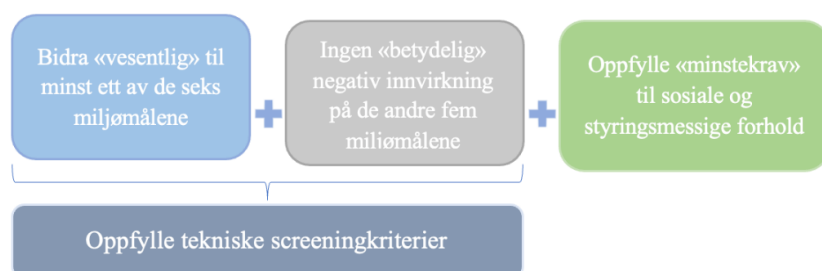
<sup>239</sup> Op.cit., fortalen, avsnitt 2 og 3; se også Prop. 208 LS (2020-2021) om lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer og samtykke til deltagelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2019/2088 og forordning (EU) 2020/852, s. 8, kapittel 2 punkt 2.1.

<sup>240</sup> Innst. 49 L (2021-2022) om lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren og et rammeverk for bærekraftige investeringer, kap. 1.3, første avsnitt.

<sup>241</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, (Taksonomien), art. 3 og art. 9.

<sup>242</sup> Op. Cit., artikkel 3 (d).

settet med tekniske screeningkriterier ble vedtatt i en delegert rettsakt 4. juni 2021 tråd med art. 10 (3) og 11 (3) og dekker aktiviteter som kan bidra til målsettingene om å redusere og klimagassutslipp og klimatilpasning. Taksonomiens vilkårsstruktur kan illustreres slik:



Figur 14: Metodikken i vurderingen av om en økonomisk aktivitet er bærekraftig. Kilde: TEG-rapporten (2020), s. 2.

EU-kommisjonen har ikke vedtatt egne screeningkriterier for bærekraftig bruk og vern av vann og marine ressurser, men art. 12 nr. 1 gir generell anvisning om «vesentlig» måloppnåelse. Det sentrale er: Tilstrekkelig innsamling, behandling og utslipp av by- og industriavløp (a); unngå forurensning av vann og øke tilgangen til rent drikkevann (b); forbedret håndtering av vann og ivaretagelse av økosystemer (c) bærekraftig bruk av marine økosystemer (d) og å muliggjøre noen av aktivitetene oppført i punkt (a) til (d) [...] i samsvar med artikkel 16.<sup>243</sup> Kriterier viser at aktiviteter innrettes på en måte som forhindrer forurensning, sikrer rent vann og fremmer gode leveforhold for arter i det konkrete økosystemet som aktiviteter vil påvirke i sin livssyklus.<sup>244</sup>

Videre er taksonomiens opplysnings- og rapporteringsplikt foreløpig avgrenset til 1. tilbydere av bærekraftige finansielle produkter og selskapsobligasjoner og 2. «store foretak» av «allmenn interesse», som har utstedt omsettelige verdipapirer som er opptatt til handel på et regulert marked i EØS, banker, kreditt- og forsikringsforetak med mer enn 500 ansatte og 20 millioner euro i omsetning eller 40 millioner euro i totale eiendeler.<sup>245</sup> Det tilsier at de fleste aktører i sjønæringen heller ikke er direkte omfattet av taksonomiens rapporterings- og opplysningskrav.

<sup>243</sup> Taksonomien, art. 12 bruker de engelske betegnelsene: «adequate collection, treatment and discharge of urban and industrial waste waters» (a); unngå «contamination of waters» og øke tilgang til «clean drinking waters»; «Improving water management and efficiency» (c); «sustainable use of marine ecosystems» (d) og «enabling any of the activities listed in points (a) to (d) of this paragraph in accordance with article 16» (e).

<sup>244</sup> Se for eksempel Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2139 of 4 June 2021 supplementing Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council by establishing the technical screening criteria for determining the conditions under which an economic activity qualifies as contributing substantially to climate change mitigation or climate change adaptation and for determining whether that economic activity causes no significant harm to any of the other environmental objectives, Annex I, s. 125.

<sup>245</sup> Op.cit., art. 2 bokstav a-c og art. 8 nr. 1; Se også Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC art. 19 a eller 29a (EUs regnskapsdirektiv) og endringsdirektivet Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups som endrer opplysningskravet i 2013-direktivet til å gjelde «undertakings of a large group» («store foretak»).

Flere økonomiske aktiviteter i havnæringen kan likevel være indirekte omfattet av taksonomiens krav gjennom tilgang på grønn finansiering, for eksempel sjøtransport. Arealplanlegging i sjø er derimot ikke definert som en egen økonomisk sektor eller en underliggende økonomisk aktivitet i taksonomiens tekniske screeningkriterier. Det tilsier at arealplanlegging i sjø verken er direkte eller indirekte omfattet av taksonomiens virkeområde.

De tilgrensende økonomiske sektorene «Energi» og «Transport» inneholder imidlertid visse krav som også kan få anvendelse på arealplanlegging i sjø. Eksempler på relevante økonomiske aktiviteter i sektoren «Energy» er «electricity generation from windpower» og «electricity generation from ocean energy technologies».<sup>246</sup> Videre kan den underliggende økonomiske aktiviteten «underground permanent geological storage of Co2» i sektoren «water supply, sewage, waste management and remediations» være relevant. Sektoren «transport» har også flere relevante økonomiske aktiviteter med og uten passasjerer knyttet til sjønæringen.<sup>247</sup>

For å ikke gjøre «betydelig» skade for taksonomiens sjette mål om «vern og gjenoppretting av biologisk mangfold»<sup>248</sup> ved «electricity generation from windpower» må tiltak iverksettes for å forhindre eller redusere påvirkninger på biologisk mangfold og havbunnsintegritet. Relevante tiltak reguleres i direktiv 2008/56/EF vedlegg I, og beslutning (EU) 2017/848. En indikator for om den økonomiske aktivitet bidrar til god miljøstatus er for eksempel at: «biological diversity is maintained. The quality and occurrence of habitats and the distribution and abundance of species are in line with prevailing physiographic, geographic and climatic conditions».<sup>249</sup>

Det siterte underbygger viktigheten av å ivareta det biologiske mangfoldet på havbunnen i det geografiske området hvor den aktuelle økonomiske aktiviteten utføres gjennom iverksettelse av tiltak. Dette underbygges av (EU) 2017/848, art. 4 nr. 1, g) som fremhever viktigheten av å «make use of available science». Sistnevnte tilsier at det kan iverksette tiltak som bygger på siste vitenskapelig kunnskap om sårbarheten til artstyper i det konkrete geografiske området.

I EU har det blitt vedtatt endringer i regnskapsdirektivet. Det innebærer at rapporteringsplikten etter taksonomiforordningen vil utvides til å gjelde flere aktører. Disse endringene er vurdert som EØS-relevante, og er under utredning av Verdipapirlovutvalget.<sup>250</sup>

Ovennevnte viser at det finnes enkelte økonomiske sektorer og underliggende aktiviteter som grenser til arealplanlegging i sjø, er det usikkert hvordan arealplanlegging i sjø er definert i taksonomien. I den videre fremstillingen vil vi derfor ikke komme nærmere inn på taksonomiforordningen.

---

<sup>246</sup> Se (EU) 2021/2139, Annex I kap. 4.2-4.4, s. 63-64 og Annex II, kap. 4.3-4.5, s. 216-220.

<sup>247</sup> Op. Cit., Annex I kap. 5.12, 6.10, s. 100 og 110 og Annex II kap. 5.12 og 6.10-6-11, s. 277 og 293-296.

<sup>248</sup> (EU) 2020/852 (taksonomi), art. 9, f).

<sup>249</sup> Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive), Annex I, punkt (1).

<sup>250</sup> Regjeringen.no, «Utredning om bærekraftsrapportering», <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/nyheter/2021/utredning-om-barekraftsrapportering/id2876075/>

## 4 ANALYSE AV NORSKE SEKTORLOVER (SOM PRESENTERT I VEDLEGG I)

### 4.1 Innledning

I det følgende ser vi nærmere på de funn som gjennomgangen av sektorlovene viser. Avsnitt 4.2 presenteres prinsipper for arealbruk og sameksistens gjennom å se på hvordan sektorlovene prioriterer hva areal kan benyttes til basert på hva som er lovens hensikt og formål og hvordan loven regulerer sameksistens, avsnitt 4.2.1. Våre perspektiver på disse funnene presenteres i avsnitt 4.2.2. I avsnitt 4.3 ser vi på prinsipper for tildeling av areal gjennom å beskrive prosedyrer for tildeling av areal i avsnitt 4.3.1. Våre perspektiv på disse funnene presenteres i avsnitt 4.3.2. Avsnitt 4.4 viser sektorlovenes virkeområde, med samme struktur i underavsnittene.

### 4.2 Prinsipper for arealbruk og sameksistens

#### 4.2.1 Reguleringen i sektorlovene

Vedlegg I, og omtalen av *petroleumsloven* i kap 7, særlig avsnitt 7.4, viser at petroleumsloven inneholder prinsipper for bruk av arealer og sameksistens gjennom lovens hovedformål, regulering av annen virksomhets tilgang på areal og innretninger, og regler om erstatning. Loven har til formål å sikre samfunnsmessig og økonomisk utvikling i Norge. Ressursene skal forvaltes på en måte som skal gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig. Dette viser at de økonomiske hensynene er bærende hensyn bak norsk petroleumsforvaltning. Dette illustrerer at petroleumsnæringen gjennom sitt formål, gis en avgjørende rolle i norsk samfunnsutvikling, gitt den økonomiske betydningen næringen har for norsk økonomi. Dette kan få betydning også i relasjon til andre næringer da petroleumslovens formålsbetraktninger fort kan prioriteres.

Det legges til grunn at det i utøvelsen av ressursforvaltningen skal tas nødvendig hensyn til annen virksomhet og at petroleumsvirksomhet skal drives på en forsvarlig måte, jf. petroleumsloven §§ 1-2 og 10-1. I dette ligger det blant annet et krav om at det skal tas hensyn til andre næringer. Sistnevnte fremkommer av § 10-1 andre ledd som sier at petroleumsvirksomheten ikke må «unødvendig eller i urimelig grad» «vanskeliggjøre eller hindre» utøvelsen av andre aktiviteter.

Bestemmelsen nevner skipsfart, fiske og luftfart eksplisitt, men viser også til «annen virksomhet» som en sekkebetegnelse som vil fange opp all øvrig aktivitet. Begrepene er skjønnsmessige og gir liten veiledning i hvor terskelen ligger. Hva som vil «unødvendig» eller i «urimelig grad» «vanskeliggjøre» eller «hindre» annen virksomhet, vil måtte avgjøres konkret i den enkelte sak. Forarbeidene nevner tilfeller der petroleumsvirksomheten kunne vært utøvde på et annet sted, til en annen tid eller på en annen måte som ville være bedre for fiskerne, som et eksempel på at terskelen er innfridd.

Det er uttrykt i Kgl.res om fastsetting av forskrift til havenergiloven (12 juni 2020, Ref. nr. 20/88) at utvinningstillatelser etter petroleumsloven ikke kan gis i områder som er åpnet etter havenergilova. I motstrid med seg selv påpeker likevel resolusjonen at petroleumsforekomster er stedbundet og at undersøkelsestillatelser samt utvinningstillatelser må kunne gis i områder hvor det er gitt konsesjon etter havenergiloven. I slike tilfeller merker OED at det er særlig viktig at

aktørene legger til rette for sameksistens og dialog. Utgangspunktet til forskriften er derfor å fasilitere et samarbeidsgrunnlag der hvor havvind- og petroleumsinteresser er i motstrid. Der hvor interessene ikke kan forenes og aktørene ikke kommer frem til en løsning vil departementet vurdere om konsesjonæren etter havenergiloven må vike og tilpasse seg i favør av rettighetshaveren etter petroleumsloven, «eventuelt mot kompensjon».

Det skal ytes erstatning til norske fiskere som har blitt påført et økonomisk tap som følge av at petroleumsvirksomheten beslaglegger et fiskefelt, medfører forurensning og avfall eller ved at en innretning volder skade.

En undersøkelsestillatelse etter loven er ikke til hinder for at det gis rett til andre nærmere bestemte aktiviteter, slik som plassering av rørledninger og andre innretninger, så lenge dette ikke medfører urimelig ulempe for rettighetshaver. Videre slår bestemmelsen i § 3-13 fast at en utvinningstillatelse ikke er til hinder for at «andre enn rettighetshaver» gis rett til å foreta vitenskapelige undersøkelser eller undersøkelser etter og utvinning av andre naturforekomster, såfremt slik bruk ikke medfører «urimelig ulempe for den petroleumsvirksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen». For de tilfeller hvor det ikke er mulig å drive annen virksomhet uten at det volder «urimelig ulempe» legger loven opp til at regjeringen skal beslutte hvilke av virksomhetene som får fortsette på bakgrunn av hvilken som har størst økonomisk og samfunnsmessig betydning. Dette befester petroleumsrettens status og prioritet i relasjon til andre næringer slik situasjonen er per i dag.

Vedlegg I og omtalen av *havenergiloven* i kap 8, særlig avsnitt 8.4, viser at havenergiloven i likhet med petroleumsloven inneholder bestemmelser med betydning for arealbruk og sameksistens. Lovens formål er at energianlegg etableres og driftes slik at «omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på». I prosessen om utvelgelse av områder for åpning til havenergi, ble det tatt hensyn til viktige interesser knyttet til utbygging av havvind. Dette gjaldt særlig hensynet til virkninger for skipstrafikk, petroleums- og fiskeriinteresser samt miljøinteresser, i tillegg til kraftnettet, utbyggingskostnader og vindressurser. Samiske interesser er gitt et særlig vern og havenergiloven § 1-5 etablerer en plikt til å legge tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur ved vedtak fattet i alle trinn av prosessen.

Havenergiloven har ikke som petroleumsloven eller havbunnsmineralloven en nærmere regulering av omfanget av operatørens rett til arealet. Åpningsavgjørelsen for havvind vil ikke etter havenergiloven avgjøre innholdet i retter som tilkjennes på utlysingsområder. Det kan likevel under strategisk KU knyttet til åpningsavgjørelsen eller tildelingsprosessen komme frem informasjon og premisser som vil legge klare føringer på spørsmålet om annen virksomhets tilgang på samme areal, og som vil spille over på konsesjonsvedtak og krav til etablering av sikkerhetssoner. OED har foreslått som vilkår for prekvalifisering av aktører, for å kunne være med på auksjon eller søke konsesjon til havvind, at aktøren lager en plan for sambruk. Dermed vil søkere bli vurdert på denne fremlagte planen. Senere kan planen, med eventuelle justeringer etter høringer, inngå i konsesjonsvilkårene. Der konsesjonæren ønsker å selv kunne utnytte området også til annen aktivitet vil det måtte avgjøres etter endringssøknad fra konsesjonæren, og etter høring av tredjepartsinteresser.



Havenergiloven kap 9 regulerer erstatning for økonomisk tap som følge av at virksomhet etter loven legger beslag på fiskefelt, medfører forurensing og avfall eller volder skade. Reglene følger samme system som i petroleumsloven.

Vedlegg I og omtalen av *havbunnsmineralloven* i kap 9, særlig avsnitt 9.4, viser at etter formålsbestemmelsen i loven skal undersøkelse og utvinning av mineralforekomster skje på en måte som ivaretar bl.a. «øvrig næringsvirksomhet og andre interesser». Ved utvinning legger havbunnsmineralloven til grunn at mineralvirksomheten ikke unødvendig eller i urimelig grad må vanskeliggjøre eller hindre annen næringsvirksomhet, eller volde skade på undersjøiske innretninger, jf. § 1-7. I likhet med petroleumsloven og havenergiloven inneholder havbunnsmineralloven særlige regler om erstatning til norske fiskere. Det skal ytes erstatning til norske fiskere som har blitt påført et økonomisk tap som følge av at mineralvirksomheten beslaglegger et fiskefelt, medfører forurensning og avfall eller ved at en innretning volder skade.

En undersøkelsestillatelse etter loven er ikke til hinder for at det gis rett til andre nærmere bestemte aktiviteter, slik som plassering av rørledninger og andre innretninger og undersøkelser etter og utvinning av petroleumsforekomster, så lenge dette ikke medfører urimelig ulempe for rettighetshaver etter havbunnsmineralloven. Tilsvarende gjelder for aktivitet i medhold av lov om andre undersjøiske naturforekomster, havressursloven, naturmangfoldloven og havenergiloven. Gjøres det funn av petroleum, og fortsatt petroleumsvirksomhet ikke kan foregå uten å medføre urimelig ulempe for mineralvirksomheten rettighetshaveren driver i medhold av utvinningstillatelsen, er det ingen automatikk i at det er den pågående mineralvirksomheten som får fortsette. I slike tilfeller er det Kongen som bestemmer hvilke av virksomhetene som skal utsettes, eventuelt i hvilket omfang, og tilsvarer petroleumsloven § 3-13. Relevante hensyn ved avgjørelsen er hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning. Etter bestemmelsens sjuende ledd kan Kongen bestemme at den som får opprettholde sin virksomhet skal refundere hele eller deler av påløpte omkostninger og i rimelig utstrekning dekke annet tap for den som må utsette, innskrenke eller stanse sin virksomhet. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven.

Rettighetshaveren til en utvinningstillatelse kan ikke motsette seg at andre legger ut rørledninger, m.v. eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av en utvinningstillatelse. Dette gjelder likevel ikke ubetinget, og etter første ledd andre punktum må slike innretninger «ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaveren» og ikke ligge innenfor sikkerhetssonen. En utvinningstillatelse er heller ikke til hinder for at andre enn rettighetshaveren gis rett til å foreta undersøkelser etter og utvinning av petroleumsforekomster i medhold av petroleumsloven, dersom slike undersøkelser ikke medfører urimelig ulempe for mineralvirksomheten rettighetshaveren driver. Tilsvarende gjelder for aktivitet i medhold av lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleums- og mineralforekomster, aktivitet i medhold av havressursloven og naturmangfoldloven samt aktivitet i medhold av havenergiloven.

Vedlegg I, og omtalen av regelverket *for regulering av fangst- og lagringsaktivitet på norsk sokkel havbunnsmineralloven* i kap 10, viser at reguleringen bygger på hensynet til næringsutvikling og

klimahensyn. Etter lagringsforskriften skal aktiviteten «bidra til bærekraftig energi- og industriproduksjon, ved å legge til rette for utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til miljøsikker lagring av CO<sub>2</sub> som et tiltak for å motvirke klimaendringer». Regelverket bygger på EUs lagringsdirektiv og er implementert gjennom ulike forskrifter. Norge har etablert et tosporet system. Et system for CO<sub>2</sub>-håndtering forbundet med petroleumsvirksomhet og et system for CO<sub>2</sub> håndtering for all annen virksomhet. De viktigste reglene for disse aktiviteten er nedfelt i lagringsforskriften og gjennom tilføyelser i petroleumsvirksomhetsforskriften.

Til tross for at det er etablert et tosporet system reguleres CO<sub>2</sub>-lagring og rørledningstransport til havs etter lagringsforskriften på samme måte som tilsvarende regulering av petroleumsvirksomhet. Dette skyldes at transport, injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> i reservoarer på norsk sokkel på mange måter minner om petroleumsvirksomhet, at petroleumssystemet er veletablert og fungerer, og at myndighetene har betydelig kompetanse når det gjelder regulering av petroleumsvirksomhet. Innholdet i reglene er derfor i all hovedsak like. Likeledes gjelder øvrige regler på samme måte for begge sporene, herunder regler om CO<sub>2</sub>-håndtering i forurensningsloven og -forskriften samt reglene i klimavoteloven og -forskriften.

Det er få bestemmelser om sameksistens og eventuelle areal- og interessekonflikter. Den eneste som spesifikt omtales i lagringsforskriften er forholdet til fiskeri, hvor forskriften legger til grunn at der det er gitt tillatelse til å benytte bestemte arealer til CCS-aktivitet, må fiskeriaktivitet vike, men kan ha rett til økonomisk kompensasjon basert på erstatningsrettslige prinsipper hvor det kreves påvisning av tap eller skade.

Vedlegg I og omtalen av *akvakulturloven* i kap 11, særlig avsnitt 11.3, gir de generelle prinsippene for havbruksnæringens arealbruk og sameksistens med andre næringer. Oppdrett til havs er omfattet av akvakulturlovens virkeområde. For oppdrett langs kysten gjelder tillatelsesregimet i laksetildelingsforskriften og nåværende produksjonsområdeforskrift. Laksetildelingsforskriften kapittel 4 gir de nærmere reglene og prosedyrene for tillatelse til oppdrett til havs.

Prinsippene for tildeling av areal er i stor grad like for akvakultur i produksjonsområdene og på havet. Avsetting av areal må gjennom en helhetlig interesseavveining av hvordan arealet kan benyttes på en samfunnsmessig optimal måte, jf. § 16. For tildeling av areal viser lov og forskrift til hensyn som bærekraft som en miljønorm og utvikling av næringsaktivitet som noen av de viktigste prinsippene og hensynene. Næringshensyn kan også tenkes å ha betydning for samordning av aktiviteter i utlysningsområdene, ettersom reglene for oppdrett prioriterer aktivitet som fremmer mest lønnsom bruk av området. For areal innenfor produksjonsområdene kan avsetning av areal ikke stride mot vedtatte kommunale arealplaner og vernetiltak, jf. § 5.

Både loven og tilhørende forskrifter er taus om samordning og konflikter mellom havnæringer på samme lokalitet til havs. Hvordan forholdet skal ordnes, er opp til en «helhetlig vurdering» og hvordan området best blir brukt. Vurderingen er derfor svært skjønnsmessig, og politiske føringer på området vil ha stor betydning, og trolig ikke minst hvem som blir innstillende eller avgjørende myndighet i beslutningsprosessen.

Loven er taus om tillatelse til etablering av akvakultur på en lokalitet utenfor produksjonsområdene er eksklusiv eller ei. Ettersom tillatelse gis på en lokalitet i et større utlysingsområde, må dette forstås som at det ikke legger bånd på hele utlysingsområdet til akvakultur/havbruk. Det er derimot mer usikkert om den bestemte lokaliteten er forbeholdt eksklusiv bruk for akvakultur, og hva som får forrang ved for eksempel konflikt med petroleumsutvinning.

Vedlegg I og omtalen av *havressursloven* i kap 12, særlig avsnitt 12.4, viser til at fisk er en migrerende ressurs, og ressurs høstingen knyttes derfor i mindre grad til avgrensede arealer. Utgangspunktet for fiskerinæringen er at alle arealer er åpne, og reguleringen av arealbruk skjer ved at ressurstilgangen begrenses gjennom regulering av bl.a. hva man kan fiske, hvem som kan fiske, kvotestørrelser, flåtens samlede størrelse og områdespesifikke virkemidler som opprettelse av verneområder.

Havressursloven § 16 gir departementet hjemmel til å fastsette tekniske regler om gjennomføring av høstingsaktiviteter, herunder forbud mot høsting i visse områder (andre ledd bokstav c). Disse kan være midlertidige eller kortvarige, eller årlige eller sesongbaserte. For mer langvarige forbudsområder kan Kongen opprette marine vernede områder med hjemmel i havressursloven § 19.

Forholdet mellom fiskerinæringen og annen næringsutøvelse adresseres i havressursloven gjennom regulering av aktivitet som kan være til hinder for fisket: Lovens saklige virkeområde omfatter etter § 3 tredje ledd også «annan aktivitet» enn marin ressursutnyttelse, og viser til kapittel 5 som blant annet inneholder regler om at den som kommer til et høstingsfelt skal gjøre seg kjent med hvor redskapene står, og opptre slik at disse ikke blir ødelagte eller utsatte for fare. Kapitlet regulerer også erstatningsansvar i tilfeller hvor fiskeredskaper er blitt skadet. Innenfor territorialgrensene gjelder det visse begrensninger, slik som et forbud mot høsting med trål og avgrensninger i fiskeriaktiviteten til utlendinger. Innenfor grunnlinjene kan det fastsettes høstingsforbud for andre fartøy- eller redskapsgrupper.

Vedlegg I, og omtalen av *skipsfart* i kap 13, særlig avsnitt 13.5, viser at skipsfarten har en klar folkerettslig innramming gjennom formålet om globalt uniforme regler for å legge til rette for internasjonal skipsfart og hvor prinsippet om retten til fri navigasjon er sentralt. Hvarettsonvensjonen balanserer retten til fri navigasjon opp mot kyststatens behov for beskyttelse av eget territorium og egne ressurser.

Hjemmelsloven for ferdselsregulerende virkemidler er havne- og farvannsloven med tilhørende forskrifter, og dette er en rammelov som overlater store deler av reguleringen til forvaltningen. Det legges opp til at loven, i tillegg til å være en sektorlov for sjøtransport, også skal ivareta næringsinteresser og andre brukergrupper av farvannet.

Skipsfart legger «beslag» på marine arealer særlig gjennom opprettelse av seilingsleder. Norge har delt sine nasjonale skipsleder i to kategorier: Langs hele norskekysten finner man et nettverk av hovedleder og bileder. Farledene utgjør transportsystemet til sjøs, og har betydning blant annet for forvaltning, planlegging, utbygging og operativ virksomhet i kystsonen. Hvor hoved- og bildene går, er fastsatt i farledsforskriften.

Det kan i noen tilfeller være mulig å flytte de anbefalte seilingsledene av hensyn til andre aktiviteter, men det vil kreve omfattende risikovurderinger og godkjenning av IMO. Andre ganger er flytting ikke mulig fordi det vil få betydelige negative konsekvenser for fremkommeligheten i farvannet. Etter havne- og farvannsloven § 14 kreves det tillatelse for tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet.

Vedlegg I og omtalen av *forsvaret* sine aktiviteter på og bruk av hav i kap 14, og særlig avsnitt 14.3, viser at forswarets interesser i sjøområdene er blant annet knyttet til skyte- og øvingsfelt (SØF) og forbudsområder. Det er i dag fastsatt flere forbudsområder i sjø med hjemmel i sikkerhetsloven § 7-5 og forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret. Forbudsområdene er forbudt for enhver som ikke har tillatelse til å ferdes og drive virksomhet der, og vil hindre etablering av faste sivile installasjoner. Utkastet til forskrift om SØF i sjø åpner for at det kan søkes om tillatelse til ferdsel, aktivitet og etablering av faste eller midlertidige installasjoner i skyte- og øvingsfeltene. Det er Forsvaret som skal behandle søknad om tillatelser. SØF i sjø utgjør faresoner med tidsavgrenset aktivitet, som ofte gjør det mulig å kombinere områdene med ferdsel, fiske, farled og friluftsliv.

Forsvarets arealbruk skal tas hensyn til i planer og følge reglene i plan- og bygningsloven, for eksempel gjennom kommuneplanens arealdel.

Vedlegg I og omtalen av *vern i sjø* i kap 15, særlig avsnitt 15.5, viser at vern brukes for å ivareta marint biologisk mangfold. Norge har som mål å verne 30 % av kyst- og havområdene innen 2030. Internasjonale forpliktelser gjennom globale og regionale avtaler setter skranker for hvor mye og hvordan kyst- og havområder skal beskyttes. Havrettskonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold og OSPAR-konvensjonen er eksempler på slikt samarbeid. De internasjonale forpliktene er hovedsakelig politiske mål, men gir blant annet utslag i nasjonal politikk som videre fører til vern av norske havområder. I tillegg viser konvensjonene hvordan tap av marine områder og biologisk mangfold er et grenseoverskridende problem som må løses i fellesskap.

Overordnet er formålet med marint vern å ivareta særegne naturtyper og biologisk mangfold. Derfor er det en målsetning å ha flere verneområder som kan danne et nettverk av vernede og beskyttede områder som skal ta vare på økosystemer og naturverdier. Vern av et område begrenser aktiviteter i et område, men er ikke nødvendigvis synonymt med et totalt forbud. Aktivitet kan fremdeles foregå i områder med vern, men hvilken aktivitet som kan foregå i hvilke verneområder må vurderes konkret.

Etter norsk rett er det naturmangfoldsloven § 39 som gir grunnlag for å opprette marine verneområder uten tilhørende landareal. For at et marint område skal vernes, må en av de opplistede vernegrunnene være på plass. Verneforskriften må spesifisere om vernet gjelder sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse. Dette er av betydning for hvilke typer aktiviteter som kan foregå i et verneområde. I et område som har verneområde på sjøbunnen vil normalt aktivitet på vannoverflaten som ikke forringer verneverdien, være tillat.

Der et av verneformålene etter § 39 ikke foreligger, kan fremdeles området vernes gjennom særregler i andre lover. Etter havressursloven kan man opprette marine beskyttede områder etter § 19 som forbyr utnytting av marine ressurser i området, eller benytte seg av arealbaserte forbud mot for eksempel fiske med visse bunnredskaper, jf. § 16. Også andre sektorlover kan gi

begrensninger på aktivitet som fungerer som vern, som for eksempel begrensninger etter forurensningsloven eller vilkår i utvinningstillatelse etter petroleumsløven.

#### 4.2.2 Perspektiv på funn i sektorlovene

Etter denne gjennomgangen er spørsmålet om det kan identifiseres særlige prinsipper for arealbruk og sameksistens i sjø. Prinsipp for arealbruk og sameksistens etter den sektorovergripende plan- og bygningsloven er analysert i kap 2.3.2, og målsetningene identifisert i havforvaltningsplanene, og som ikke er rettslig forankret, er presentert i kap 2.4.2, og vi går ikke nærmere inn på disse her.

Samtlige lover inneholder formålsbestemmelser som er vide nok til å omfatte andre interesser, herunder interessen til andre virksomheter og miljøhensyn. Lovenes primære fokus er imidlertid å ivareta den spesifikke næringens interesse. Man ser også en tendens til at jo nyere lovene er, jo større fokus gis hensyn til miljø og bærekraft. Disse hensynene er ganske nedtonet i petroleumsløvgivingen. Lover som havenergiloven og arbeidet med å tilpasse regelverket for å drive havbruk til havs, integrerer også hensynet til klima. Dette var sjeldent spesifikt nevnt i lover av eldre datoer.

For skipsfart og fiskeri er tilnærmingen annerledes sammenlignet med stedbundne næringer. Maritim næring leverer transporttjenester, og transport krever ikke offentlig forhåndsgodkjennelse i seg selv, men med unntak. Dette har en tydelig effekt på valgt reguleringsmetodikk, særlig i forhold til bruk av tillatelsessystemer i styringen av næringene. Videre er skipsfart en næring som på grunn av sin globale karakter bygger på uniforme folkerettslige rammeverk og reguleringer.

Selv om fiskerinæringen bygger på et system med tillatelser, er tillatelsene ikke stedbundet. Ressurshøstingen knyttes i liten grad til avgrensede arealer, da ressursen det høstes på er i bevegelse. Dette gjør at fiskerinæringen ofte opplever at den ofres i avveiningen mellom ulike næringers interesser. Sektorlovene for stedbundne aktiviteter bygger på ordninger med erstatning til fiskere for tapte fiskeareal (arealbeslag). Dette viser at lovgiver bygger på at fiskeriene vil kunne måtte gi fra seg områder der det er utøvd fiske, mot økonomisk kompensasjon. Dette gjelder både ved konflikt med petroleum, havbunnsmineralutvinning og havenergi som vindparkutbygging. Vilkårene for erstatning bygger videre på tapsbegrensningsplikt for fiskeriene ved f-eks arealbeslag av seismikk, slik at fiskeriene må søke å flytte fisket, samtidig som erstatningsordninger for alle tilfeller er avgrenset i tid.

Fiskerinæringens fleksibilitet brukes som et argument mot ikke å sette av bestemte områder til fiskeri, og leder til at man tillater konkurrerende etableringer på areal det er fisket på, fordi fiskerinæringen kan tilpasse seg. Næringen kan da oppleve å bli skjøvet på eller å ikke bli prioritert. Særlig kritikk i avveiningen mellom fiskeri og havvind er reist mot etableringen av Hywind Tampen, som ikke fulgte prosess for åpning for havvind. Hywind som elektrifiseringsprosjekt for petroleumsinstallasjoner gikk rett på endret PUD for petroleumsinstallasjonene, og her opplevde nok fiskeriene at søker hadde bestemt seg for design og plassering av de flytende vindmøllene, og at det var lite rom for å komme med innspill fra fiskerienes side. Det strategiske handlingsrommet for å tilpasse prosjekt ulike arealbruksinteresser forsvinner når man går rett på prosjektsøknad. Når samtidig prosjektsøknaden i liten grad fremmer alternativ, verken hva gjelder teknologi eller plassering av møllene, blir det lite rom for å ivareta fiskeriinteresser som ikke alt var kjent for søker

før prosjektdesign. Høring og medvirkningsprosesser i prosjektsøknaden kan da oppleves som skinnprosesser, gjennomført for å oppfylle formelle krav, men uten reelt innhold hva gjelder mulighet for å påvirke resultatet og med det avveie interesser.

En annen sektor som er fleksibel i sin bruk av marine areal, og dermed kan flytte på seg om nødvendig, er forsvaret. Ut over sikkerhetssoner for installasjoner på land og i sjø, vil areal for øvingsaktivitet gjerne ikke være avhengig av konkrete bunn-, dybde eller arealkrav. Også forsvaret kan dermed oppleve press mot å flytte aktiviteten i arealprosesser for åpning av aktivitet under ulike sektorlover. Maritim transport og trygge ferdselsleder fremstår som en interesse som er godt beskyttet mot ny aktivitet, og har trolig bakgrunn i at aktører i kystvann og hav har klar egeninteresse i å sikre transportårer. Det internasjonale regelverket for etablering av seilingsledere og trafikkseparasjonssystem medfører at det er vanskelig å endre eller flytte på ferdselsårer som først er etablert.

Gjennomgangen av sektorlovverket viser etter vårt syn at utgangspunktet i all sektorlovgivning er å søke og unngå at arealkonflikter kommer på spissen slik at de ender i arealbeslag, erstatning eller uhensiktsmessig flytting av etablert aktivitet som fiskeri og forsvar. Staten har en egeninteresse i dette, ved at det er staten som også betaler erstatningen for arealbeslag (med viss adgang til regress). For å unngå konflikt er sektorlovene gjennomgående slik at de fremmer samordning, både i resultat, men også gjennom de prosesser som etableres for identifisering av areal og tildeling av konsesjon.

Sektorlover kommer til ettersom det oppstår behov, som for f.eks. fangst og lagring av CO<sub>2</sub> på sokkelen. Mange av sektorlovene inneholder mekanismer for håndtering av interessekonflikter, men de fleste er ganske snevre og sakspesifikke. Felles for dem er at de tar utgangspunkt i sin egen nærings behov og vurderer skadevirkningene og ulempene i forhold til egne interesser. Det er ingen av sektorlovene som tar et helhetlig forvaltningsperspektiv, men legger til grunn at hensynet til det marine miljøet ivaretas gjennom miljølovgivning og systemet gjennom bruk av åpningsbeslutninger, tillatelser og vilkår. Det finnes med andre ord ingen mekanismer for prioriteringer basert på en helhetlig tilnærming.

Gjennomgangen viser at selv om kravene i de ulike sektorlovene i stor grad bygger på samme tilnærming, vil systemet med sektorvis arealavklaring og konsesjon for stedbundne næringer, medføre at gjeldende sektormyndighets standpunkt får avgjørende betydning for interesseavveiningene. Dette følger av at sektormyndighetenes mandat er å ivareta de primære interessene som sektorloven bygger på. Når da sektorlovens oppgave er å regulere den spesifikke næringen, og ikke har som mål eller mandat å foreta helhetlige avveininger, vil det gjenspeiles i både lovens hovedformål og sektormyndighetens beslutninger.

### **4.3 Identifikasjon av prosedyrer for tildeling av areal**

#### *4.3.1 Reguleringen i sektorlovene*

Vedlegg I, og omtalen av *petroleumsloven* i kap 7, særlig avsnitt 7.5, viser at tildeling av areal skjer gjennom formelle åpningsprosesser før eksklusive rettigheter og tilgang til areal tildeles gjennom konsesjoner og tillatelser. Før tillatelse til undersøkelse og utvinning kan tildeles, må et område åpnes. Det er Stortinget som beslutter om et nytt område skal åpnes for petroleumsvirksomhet,

og det skal gjennomføres en konsekvensutredning før åpning. Tillatelse til undersøkelse gir ingen eksklusive rettigheter til det angitte arealet, dette skjer først ved tildeling av utvinningstillatelse gjennom en rett til utvinning. Utvinningstillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Utvinningstillatelse for petroleumsvirksomheten tildeles gjennom to likestilte konsesjonsrunder; nummererte konsesjonsrunder og konsesjonsrunder i forhåndsdefinerte områder (TFO). Hvilke områder som inngår i de forskjellige rundene er styrt av petroleumsfaglige vurderinger av områdenes modenhet, og særlig av behovet for stegvis leting og utnyttelse av tidskriske ressurser.

I nummererte konsesjonsrunder inviteres oljeselskapene til å nominere blokker som skal utlyses i den forestående runden. Områdene her er referert til som «umodne» da det er mindre kunnskap om områdets geologi, mer teknisk utfordrende å drive virksomhet, og mindre utbygd infrastruktur. Strategien for konsesjonsrunder i nyåpnede og umodne områder har som hovedregel fulgt prinsippet om stegvis leting. Før utlysning av en nummerert konsesjonsrunde, gjennomføres det en nominasjonsprosess. Den starter med at alle oljeselskapene på norsk sokkel, eksisterende rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper, blir bedt om å nominere hvilke blokker som de ønsker skal utlyses. Selskapene kan bare nominere et gitt antall blokker, og de blir bedt om å begrunne nominasjonen av blokkene basert på egne geologiske vurderinger. Oljedirektoratet gjennomgår deretter selskapenes nominasjoner og gjør sine egne geologiske vurderinger.

Tildeling av arealer i TFO-områder skjer på bakgrunn av forhåndsdefinerte leteområder som omfatter de mest kjente arealene på kontinentalsokkelen. Oljeselskapene kan i TFO-rundene søke på alt ledig areal innenfor disse definerte områdene. Når nye områder blir modne, vil de søkbare områdene utvides, men de vil aldri bli begrenset. De årlige TFO-rundene begynner med et forslag fra Oljedirektoratet om at områder skal inkluderes i allerede modne områder. Forslaget sendes deretter på høring til relevante myndigheter, inkludert klima- og miljødepartementet (KLD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Olje og energidepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at ulike interesser som god utnyttelse av ressurser, bærekraftig fiskeri og miljøhensyn blir vurdert.<sup>251</sup>

Forvaltningsplanene for havområdene setter helhetlige rammer for petroleumsvirksomheten, og regjeringen har bestemt at det ikke skal stilles miljø- og fiskerivilkår utover disse rammevilkårene ved tildeling av nye utvinningstillatelser. Dette kan minne om Kommisjonens forslag om forenklede prosesser for såkalte «go-to-areas» som er nærmere diskutert i avsnitt 3.2.7 over. Det innebærer at det for utlysning av blokker som ligger i områder som er omfattet av en forvaltningsplan kun bes om innspill «knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt». Etter at høringsuttalelsene er vurdert, beslutes det hvilke områder som bør utlyses med eventuelle vilkår. Etter søknadsfristens utløp, vurdering og forhandlinger med selskapene, fatter regjeringen beslutning om hvilket areal som skal tildeles med arbeidsprogram.

Vedlegg I og omtalen av *havenergi*loven i kap 8, særlig avsnitt 8.5, viser at regulering av havvind har mange likhetstrekk med hvordan forvaltningen av petroleumssressursene er regulert. Loven bygger

---

<sup>251</sup> Petroleumsloven §§ 9-1 og 10-1.

på systemet med åpning av områder med strategisk KU og konsesjon med prosjektspesifikk KU. Etter åpningen av havområder starter konsesjonsbehandlingen. For den som vil bygge, eie eller drive et produksjonsanlegg er det konsesjonsplikt, jf. § 3-1. Den sammenfaller med tilsvarende plikt etter energiloven. Før det gis tillatelse til utbygging skal det gjennomføres en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen skal inneholde en spesifisert skildring og vurdering av virkningen energianlegget kan ha for miljø og samfunn, herunder forholdet til annen næringsvirksomhet.

Etter Havenergiloven skal prinsipielt sett utlysning og tildeling av areal foregå gjennom konkurranse der aktørene vurderes basert på objektive og ikke-diskriminerende vilkår, jf. § 2-3 første ledd, første punktum og andre ledd. Unntaksvis kan areal bli tildelt uten konkurranse der det er «særlige tilfelle», jf. § 2-3 første ledd andre punktum, uten at dette er nærmere spesifisert hva som ligger i dette.

Vedlegg I og omtalen av *havbunnsmineralloven* i kap 9, særlig avsnitt 9.5, viser hovedtrekkene i tillatelsesregimet for havbunnsmineraler. Før tillatelse til undersøkelse og utvinning kan tildeles, må et område som hovedregel åpnes. Det skal gjennomføres en konsekvensutredning før åpning, men det kan gjøres unntak fra åpningsprosessen for kystnære mineralforekomster. For utvinning av havbunnsmineraler kreves ulike tillatelser og konsesjoner. Den første er en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse som gis for et bestemt område og en eksklusiv utvinningstillatelse med tilhørende arbeidsforpliktelse. Før det gis tillatelse til utvinning skal det gjennomføres en konsekvensutredning.

Vedlegg I, og omtalen av regelverket *for regulering av fangst- og lagringsaktivitet på norsk sokkel havbunnsmineralloven* i kap 10, særlig avsnitt 10.4, viser at hovedtrekkene i tillatelsesregimet for CCS-virksomhet er en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse som gis for et bestemt område og en eksklusiv utvinningstillatelse med krav om ytterligere tillatelser på ulike stadiet i utviklingsløpet.

I motsetning til en del andre lover om ressursutnyttelse i norske havområder og på sokkelen er det ingen formelle åpningsprosedyrer med tilhørende åpningsbeslutninger for identifiserte områder. I stedet praktiseres en såkalt «åpen dør» tilnærming basert på at aktører som ønsker en tillatelse etter lagringsforskriften, søker på det tidspunkt de selv mener det foreligger et tilstrekkelig godt grunnlag, dvs. et behov, for å søke om tillatelse. Myndighetene tilrettelegger for en slik prosess gjennom at Oljedirektoratet har kartlagt områder som egner seg til langvarig og sikker lagring av CO<sub>2</sub> og har utviklet et lagringsatlas for norsk sokkel. Denne oversikten gir selskapene grunnlag for å se hvilke områder de ønsker å nominere for videre utvikling.

Vedlegg I og omtalen av *akvakulturloven* i kap 11, særlig avsnitt 11.5, viser at det for tillatelse innenfor produksjonsområdene trengs fire ulike vedtak fra relevante sektormyndigheter. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å koordinere høringsvarene fra de relevante myndighetene og høringsvar som har kommet inn til kommunen, og sektormyndigheten. Kommunen har ansvar for å ta imot høringsvar, og vurdere søknaden opp mot kommuneplanen. Et vedtak om akvakultur kan ikke gis dersom det er i strid med kommuneplanen. Vedtaket etter akvakulturloven forutsetter at det blir gitt vedtak i de tre andre sektorlovene. Vedtakene følger de alminnelige reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI.



Hovedtrekket i tillatelsesregimet for lokaliteter på sjøen er åpning av områder med konsekvensutredning, nærmere inndeling av utlysningsområder, prosjektspesifikke søknader på en bestemt lokalitet med tilhørende høring, samordningsmøte og konsekvensutredning, og til slutt en tillatelse på en bestemt lokalitet. Gjennom hele prosessen sendes det ut offentlige høringer, slik at andre sektormyndigheter og berørte får gi sine innspill. Hvordan tillatelse for det enkelte område gis, er enda ikke avgjort, ettersom dette kommer i egen tildelingsforskrift for det aktuelle området. Inntrykket er likevel at hensynet til samordning av aktivitet i samme område vil få stor betydning i prosesser og tillatelser.

Vedlegg I og omtalen av *havressursloven* i kap 12, viser at tilnærmingen til arealbruk og interessekonflikter etter *havressursloven* skiller seg fra annen konsesjonspliktig ressursutnytting/utvinning gjennom at det ikke avsettes eksklusive eller bestemte arealer for utøvelse av aktiviteten. Utgangspunktet er at fartøy får tildelt kvoter til bestemte arter, og at det er artens tilstedeværelse som bestemmer hvor fisket kan skje. Noen kvoter har riktignok en viss geografisk angivelse. Dette gjelder for eksempel fiske etter torsk som det gis kvoter for enten nord eller sør for 62 grader. Selv om fisket i utgangspunktet ikke er avhengig av tilgang til bestemte arealer, vil likevel en rekke faktiske forhold sette begrensninger for hvilke arealer som er aktuelle eller mulige for fiskere å benytte seg av. I tillegg til at ressursene flytter på seg, og at flåten dermed er avhengig av tilgang til det området ressursen faktisk befinner seg på, kan det være begrensninger etter annet regelverk som også er styrende for hvor fisket kan utøves. Et eksempel kan være at fartøyets forsikring legger begrensninger på hvor langt ut et fartøy kan gå for å fortsatt være dekket av forsikringen. Dermed vil et fartøy kunne være faktisk avskåret fra å drive fiske i andre områder enn forsikringen dekker og dermed være tilsvarende sårbare for begrensninger i arealtilgangen i det området forsikringen gjelder.

Vedlegg I, og omtalen av *skipsfart* i kap 13 viser at utgangspunktet for regulering av skipsfart hviler på det folkerettslige prinsippet om retten til fri navigasjon som et av havets friheter. Retten til navigasjon og hensynet til skipssikkerhet ivaretas gjennom at navigeringen overvåkes, styres til bestemte steder gjennom bruk av skipsleder, og gjennom bruk av trafikkikkerhetstiltak Arealer for trafikkseparasjonssystemer (TSS), seilingsleder og andre farledsreguleringer fastsettes etter havne- og farvannsloven. Sjøtrafikkforskriften, fastsatt med hjemmel i havne- og farvannsloven, angir seilingsleder i bestemte farvann og rutetiltak i norsk økonomiske sone. Innenfor territorialgrensen kan kyststaten selv opprette påbudte og anbefalte seilingsleder og TSS, mens etablering av dette utenfor territorialgrensen krever godkjenning fra IMO.

Vedlegg I, og omtalen av forsvar i kap 14, viser at det i dag ikke foreligger noe konkret rettslig regulering av etablering og beskyttelse av SØF i sjø, utover at det gjelder krav til konsekvensutredning ved etablering eller vesentlig utvidelse av større militære skyte- og øvingsfelt etter forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven vedlegg I punkt 26.

Vedlegg I, og omtalen av vern i kap 15, særlig avsnitt 15.4, viser at prosessen for å verne områder etter naturmangfoldsloven følger forvaltningslovens generelle regler for utøvelse av offentlig myndighet, i tillegg til naturmangfoldslovens særregler så langt de passer for verneområder på sjøen, jf. §§ 41-43. Klima- og miljødepartementet delegerer til Miljødirektoratet som senere gir

utredningsansvaret til den Statsforvalteren som er nærmest området til å utrede saken og sende planen på høring. Et hovedhensyn for vern er at prosessen skal være åpen og inkluderende. Det er til slutt regjeringen ved en kongelig resolusjon som endelig beslutter vernet.

Prosesen er i stor grad lik for å opprette marine beskyttede områder eller forbudsområder med fiske med visse redskaper etter havressursloven. Beslutningsmyndigheten for disse sakene er Nærings- og fiskeridepartementet.

#### 4.3.2 *Perspektiv på funn i sektorlovene*

Arealkrevende næringer regulert i sektorlover følger etter hvert et kjent mønster. Den gjeldende reguleringsmodellen for ressursforvaltning til havs kan beskrives som sektordrevet, og basert på arealtilordning for arealkrevende næringer, og for alle næringer; konsesjonsbasert. Petroleumsloven er den eldste loven som regulerer virksomhet som foregår på faste definerte områder og har fungert som modellen for senere lover for aktivitet som også har behov for eksklusive eller definerte rettigheter enten til et bestemt areal eller ressursutnyttelse som krever at virksomhetens areal defineres. Både havenergiloven, havbunnsmineralloven og akvakulturloven bygger på petroleumslovens system med åpning av områder og tildeling av tillatelser/konsesjoner, med mulighet for å regulere utøvelsen av virksomheten gjennom bruk av vilkår. Vi kan bruke havenergiloven som eksempel for det som vi ser som en hierarkisk planstruktur i petroleumsloven, havenergiloven, havbunnsmineralloven, det nye regelverket for offshore akvakultur, men ikke for karbonlagring. For karbonlagring under havbunnen er det ikke åpningsprosesser.

Den hierarkiske strukturen består av nasjonal strategisk arealkartlegging, åpning og konsesjon. Før de lovfestede prosessene er det for ulike sektorer gjennomført nasjonal strategisk arealkartlegging og ressurskartlegginger i offentlig regi. Disse prosessene er ikke lovfestede, og bygger gjerne på tverrpolitisk enighet, som for kartlegging av havvindressurser. Slik nasjonal strategisk kartlegging er gjennomført for petroleum, karbonlagring, havvind, mineralutvinning og for akvakultur offshore. Den strategiske arealkartleggingen for havvind begynte med at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) vurderte i to trinn hvilke områder som kan være egnet for havvind. Første trinn var rapporten Havvind – forslag til utredningsområder, NVE 2010. Forslaget identifiserte 15 areal funnet egnet for havvind, og er altså en prosess som ikke er et krav etter, eller nærmere omtalt, i loven. Rapporten foreslår deretter at det er disse 15 områdene som bør konsekvensutredes for åpning av område for mulig havvind. Kap 10 i rapporten inneholder utkastet til planprogram for strategisk konsekvensutgreiing (KU) for disse områdene. Planprogram for åpning er regulert i havenergiloven, slik at man på dette tidspunkt er sluset inn i lovregulerte prosesser.

Strategiske areal og ressurskartlegginger kan gjennomføres med tokt og ny kunnskapsinnhenting, eller som sammenstilling og vurdering av alt tilgjengelige data. Prosessene går gjerne parallelt med etablering av lovgiving for sektoren, og danner grunnlag for det som blir de første formelle åpningsprosessene etter sektorloven. Kunnskapen fra strategiske prosesser gjør at man ikke starter på bar bakke ved vurdering av åpningsbeslutninger, samtidig vil det variere hvilket kunnskapsgrunnlag man har fått etablert. Gode data sammen med grundige vurderinger i strategiske utredninger, gjør at åpningsprosesser starter med et helt annet utgangspunkt for å finne egnede og lite konfliktfylte arealer. Dette er nok en erkjennelse, når Kommisjonen foreslår

forenklede prosedyrer for etablerte områder for fornybar energi («go-to areas»), se avsnitt 3.2.7 ovenfor.

For landbasert vindkraft skjedde den nasjonale kartleggingen i tid mange år etter at næringen var startet, og medførte mye offentlig debatt, før planen ble «lagt i en skuff». Planens kunnskapsinnhold er selvsagt relevant også i dag, men saken viser utfordringene med å gjennomføre en slik prosess når næringen er oppe og går.

En kan spørre om det er et rent politisk spørsmål hvor langt staten kan gå i å ta på seg og bære kostnadene med utredning og kartlegging for å legge til rette for næringsutøvelse, eller om dette er rettslig regulert. Vi ser i dag at det på flere sektorer, som f.eks. akvakultur, oppstår spørsmål om arbeidsdeling mellom det offentlige og private aktører knyttet til kunnskapsinnhenting og kartlegging av miljø. Det er klart at en sektor som benytter seg av et naturmiljø, vil kunne spare utgifter knyttet til miljøutredninger og overvåking, i den grad det offentlige tar på seg slike. For havvind er det avgjort at utgiftene knyttet til gjennomført kartlegging av bunnforhold i offentlig regi på Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord, skal bæres av den aktøren som vinner arealet.

De lovfastsatte prosessene som følger etter eventuelle strategiske kartlegginger, følger som nevnt et kjent mønster. Det består av et hierarkisk styringssystem, der avgjørelser frem mot f.eks. konsesjon for havvindanlegg på et konkret areal blir gjort i trinnvise beslutningsprosesser. Hvert trinn skal ledsages av beslutningsrelevant informasjon.

Først blir et større areal vurdert med tanke på om det kan åpnes, gjerne samtidig med vurderingen av, og avveid mot, andre aktuelle areal for åpning. En åpningsprosess skal gi Stortinget det nødvendige faglige grunnlaget til å ta stilling til om et område skal åpnes. I åpningsprosessen kan det offentlige gjennomføre nye ressurskartlegginger. At arealet er åpnet er normalt et vilkår for å kunne søke konsesjon til etablering av anlegg, se likevel om unntak for åpen dør nedenfor. Deretter blir et åpnet område delt inn i utlysingsområder, som er mindre areal innenfor et åpnet område, egnet for et konkret prosjekt. For akvakultur til havs skjer inndelingen i utlysingsområder som en integrert del av åpningsbeslutningen. For havvind ble det for Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord gjort i en etterfølgende prosess, trolig som følge av at det manglet nødvendig kunnskap om bunnforhold i område aktuelt for åpning, og dermed hvilke nærmere avgrensinger som var formålstjenlige ved inndeling i areal til utlysing. En annen forklaring kan være at åpningsprosessen var bredt anlagt, og omfattet mange potensielle områder, 15 totalt, slik at det ikke var rom for å gå i detalj.

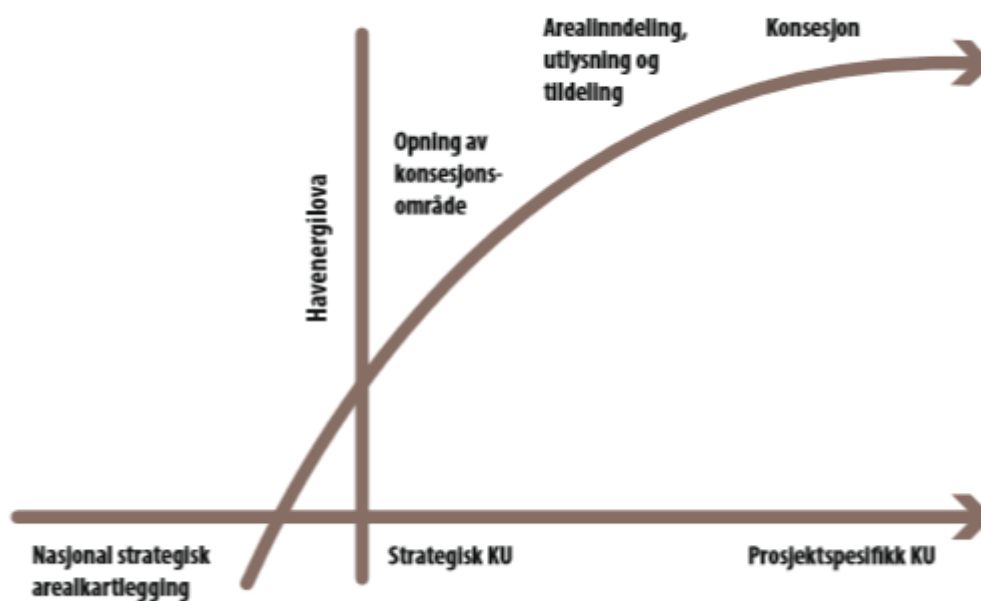
For å etablere et prosjekt på utlysingsarealet må en aktør få en form for enerett, foreløpig eller endelig, til arealet. Det skjer gjerne ved konkurranse, der forhåndskvalifiserte aktører deltar, enten i en monetær auksjon, eller ved å søke på et prosjekt som blir vurdert ut fra sine kvaliteter (kvalitativ vurdering). Aktøren som vinner rett til arealet utarbeider en prosjektsøknad med prosjektspesifikk konsekvensutredning. Systemet har gjerne tidsfrister, og med det krav til fremdrift, for ulike faser både for søker og forvaltningens saksbehandling. Også Kommisjonen anbefaler tidsfrister som en del av reguleringen for å sikre fremdrift i fornybarprosjekter, ser avsnitt 3.2.7 ovenfor.

Konsekvensutredninger for planer og program stammer fra direktivet om strategiske konsekvensutredninger. Sentralt i direktivet er å sikre kunnskapsbasert forvaltning og særlig

kunnskap om miljøvirkninger. Direktivets prosesskrav har satt spor også i selve forvaltningsprosessene på sektorene, ved at KU er integrert i beslutningsprosessene. Minstekrav til prosess i KU-direktivene har da på mange måter blitt styrende for prosesskrav for sektorene. Kjernekravene kan oppsummeres med følgende; For åpningsbeslutninger er det krav til utarbeidelse av forslag til program for KU. Programmet er gjenstand for høring før det fastsettes. Formålet med programforslaget er tidlig involvering av interesserte parter og myndigheter for å sikre at konsekvensutredningen dekker beslutningsrelevante forhold. Høringen av forslaget gir interessenter, parter, miljøorganisasjoner og berørte myndigheter mulighet til å komme med innspill tidlig i prosessen og innflytelse på hva som utredes.

Konsekvensutredningen gjennomføres på bakgrunn av det fastsatte programmet. Utarbeidet KU sendes på høring. Åpning avgjøres. Tilsvarende prosesskrav gjelder på prosjektnivå etter prosjektdirektivet.

Dette styringssystemet, med tilordning av kunnskapsinnhenting og konsekvensutredninger i ulike trinn, kan illustreres slik på havvindsektoren:



Figur 15 [Konsesjonsprosess for havvind | Bergen Offshore Wind Centre \(BOW\) | UiB](#)

Betydningen av at det er beslutningsrelevant informasjon som står i fokus medfører at konsekvensutredningen på overordnet nivå skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning for den aktuelle virksomhet kan få for miljøet, andre næringer og økonomiske og sosiale virkninger.

Et gjennomgående vanskelig spørsmål er hva som kan være en god arbeidsdeling mellom strategisk KU for åpning, og etterfølgende KU for spesifikke prosjekter. Dette kom opp i forbindelse med havvind, da en første gang startet KU for åpning for havvindområder. I høringsnotatet ba man om innspill på hva som burde prioriteres utredet i strategisk konsekvensutredning, og hva som bør utredes senere i prosjektspesifikke konsekvensutredninger. Vi kjenner igjen diskusjonen om hva

som er en god arbeidsdeling mellom utredninger på strategisk nivå og prosjekt fra f.eks. kommuneplanarbeid.

Som nevnt er dette hierarkiske planstyrte systemet ikke uten unntak. Unntak følger av det som vi har kalt en åpen dør. Åpen dør kan trolig finnes i minst to varianter Den første åpen dør-varianten er hvor det ikke foreligger formelle åpningsprosesser for den aktivitet utbygger søker å utvikle, men hvor det opprinnelige åpningsgrunnlaget utvides til å senere omfatte ny aktivitet, slik som i Hywind Tampen, eller hvor myndighetene har gitt en oversikt over hvilke områder som kan være aktuelle for søkere å gå videre med, slik som etableringen av lagringsatlasen for lagring av CO<sub>2</sub> på norsk sokkel. Den andre åpen dør-varianten er tilfeller hvor en utbygger fremmer et prosjekt på et areal som ikke er åpnet og så må konkurrere med andre om tilgang til det aktuelle arealet, eller søke om et prosjekt på arealet uten konkurranse med andre. En nylig endring i havenergiloven åpner for den siste varianten. Etter havnel. § 2-3 første ledd, andre punktum, kan departementet «i særlige tilfelle tildele eit område etter søknad utan utlysning og konkurranse». Lovteksten spesifiserer ingen momenter eller vilkår som kvalifiserer et «særlig tilfelle». Forarbeidene avklarer ikke spørsmålet, utover merknaden til lovforslaget hvor departementet har tilsynelatende bredt skjønntil å tildele områder uten utlysning konkurranse «der ein ser at det ikkje er tenleg med utlysning og konkurranse».<sup>252</sup> Trollvind er foreslått av Equinor med partnere for indirekte elektrifisering av egen petroleumsproduksjon, men med kabler via land. Dermed må havenergiloven og ikke petroleumsloven gjelde. Det kan gjøres unntak for åpning i konkrete tilfeller, og unntak fra konkurranse. Før endringen med unntak for konkurranse kom inn i loven, uttrykte OED at havenergiloven krevde konkurranse om tildeling av arealene. I uttalelser fra desember 2022 uttrykte imidlertid OED at det for Trollvind ville tildeles areal uten konkurranse. Et slikt hurtigspor og ensidig tildeling uten konkurranse kan bli aktuelt også for andre prosjekter for indirekte elektrifisering, men det gjenstår å se.

#### 4.4 Særlig om skillet mellom land, kystvann og hav

##### 4.4.1 Reguleringen i sektorlovene

Vedlegg I, og omtalen av *petroleumsloven* i kap 7, særlig avsnitt 7.3, viser at definisjonen i petroleumsloven § 1-4 knytter lovens virkeområde til aktivitetens art og ikke til den geografiske lokaliseringen av aktiviteten. Petroleumslovens virkeområde har dermed ingen konkret geografisk begrensning. Såfremt aktiviteten dreier seg om «petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon» vil loven i utgangspunktet komme til anvendelse. Forutsetningen er at virksomheten faller inn under norsk jurisdiksjon. Petroleumsvirksomhet er «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter», jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav c.

Vedlegg I og omtalen av *havenergiloven* i kap 8, særlig avsnitt 8.3, viser at loven regulerer etablering av fornybare energikilder på havet, og omfatter fornybar energi bygd på vindkraft, tidevannsstrøm, bølgeenergi, saltkraft og varme fra havet. Det geografiske virkeområdet er etter havenl. § 1-2 andre

---

<sup>252</sup> Prop.143 L (2021-2022) Om endringer i havenergilova, s. 18.

ledd som utgangspunkt «norsk sjøterritorium utanfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen». Kongen kan likevel etter havenl. § 1-2 syvende ledd i forskrift eller i enkelttilfeller utvide virkeområdet for enkelte bestemmelser til indre farvann, som der vindparker er foreslått å krysse grunnlinjene. Slik utvidelse gjør at planlegging og konsesjon kan håndteres etter ett sett av regelverk; havenergiloven.

Havenergilovforskriften § 1 (2), jf. havenl. § 2-2 om åpning av areal, medfører at område innenfor grunnlinjene må være «åpnet» etter havenl. før man kan gi konsesjon etter energiloven § 3-1. Videre fastsetter havenergiforskriften § 1 at kap. 5-6 om sikkerhet, nedlegging og ekspropriasjon, og kap. 9-10 om erstatning til fiskere gjelder innenfor grunnlinjene. Statens sterke posisjon i 2010 i planlegging og etablering av vindkraftanlegg etter energiloven i kystvann, gjorde at spørsmålet om å bruke havenergiloven i kystvann mer var et spørsmål om teknisk koordinering av energiloven og havenl., der staten for alle tilfeller regjerte. Om forslaget som ligger på høring går gjennom,<sup>4</sup> om å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven, blir betydningen av å utvide virkeområdet for havenl. innover i kystsonen en annen, sammenlignet med situasjonen i 2010. Utvidelsen av virkeområdet for havenl. under det foreslåtte systemet, medfører at kommunen ikke, som på land, får en sterkere posisjon i vindkraftsaker i kystsonen.

Vedlegg I og omtalen av *havbunnsmineralloven* i kap 9, særlig avsnitt 9.3 viser at loven gjelder for mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel. Det er gjort unntak for den delen av sjøen som er undergitt privat eiendomsrett, og her må også samiske rettigheter og strandretter etter vårt syn omfattes. Loven kommer heller ikke til anvendelse ved aktivitet under sjøen der aktiviteten skjer fra innslag på land (denne aktiviteten reguleres av mineralloven). Plan- og bygningsloven kan særlig få betydning for uttak av sand og grus i sjøområdet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, konsesjonsmyndighet er her Fylkeskommunen. Det er videre åpnet for at Kongen kan gi forskrift om i hvilken grad lovens bestemmelser skal gjelde for undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i området fra grensen for privat eiendomsrett i strandsonen og ut til én nautisk mil fra grunnlinjene.

Vedlegg I, og omtalen av regelverket *for regulering av fangst- og lagringsaktivitet på norsk sokkel havbunnsmineralloven* i kap 10, særlig avsnitt 10.3, beskriver at det geografiske virkeområdet til lagringsforskriften er norsk sokkel. Dette kan inkludere havbunn under både innenfor og utenfor 1 nautisk mil, alt etter som hvor den norske sokkelen starter.

Vedlegg I og omtalen av *akvakulturloven* i kap 11, særlig avsnitt 11.2, viser at det geografiske virkeområde til akvakulturloven reguleres i § 3. Den gjelder i «territorialfarvannet, [...] Norges økonomiske sone, og på kontinentalsokkelen», jf. § 3 bokstav a-c. Laksetildelingsforskriften har tilsvarende geografisk virkeområde som akvakulturloven, jf. § 1-2. Videre avgrenses virkeområdet mot Svalbard og Jan Mayen.

Produksjonsområdeforskriften gjelder kystvann fra land og ut til 1, 4 eller 8 nautiske mil utenfor grunnlinjen.

Vedlegg I og omtalen av *havressursloven* i kap 12, særlig avsnitt 12.3, viser at havressursloven gjelder på norsk fartøy, på norsk landterritorium unntatt Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjøterritorium og indre farvann, på den norske kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i lov om

Norges økonomiske sone. Kongen kan fastsette at hele eller deler av loven skal gjelde på norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land, jf. § 4 andre ledd.

Vedlegg I, og omtalen av skipsfart i kap 13, viser at regulering av skipsfart bygger på havrettskonvensjonens prinsipper, herunder retten til fri skipsfart. Havrettskonvensjonen angir de ulike maritime soner, fra grunnlinjene lengst inne til det åpne hav lengst ute. Innenfor grunnlinjene er det reguleringsmessige tilsvarende som på landjorden, mens kyststaten gradvis får mindre omfattende jurisdiksjon etter hvert som en beveger seg over i sonene lenger ute.

Havne- og farvannsloven gjelder både på land og ut til og med sjøterritoriet. Selv om loven i utgangspunktet gjelder alle landområder, er det landområdene i nær tilknytning til sjøområder loven i praksis vil få anvendelse for. Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone. Loven opererer med et skille mellom kommunens sjøområde og farvannet for øvrig. Kommunens sjøområde omfatter området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, med unntak av hoved- og biled.

Vedlegg I og omtalen av *forsvaret* sine aktiviteter på og bruk av hav i kap 14, og særlig avsnitt 14.2, viser at plan- og bygningsloven gir hjemmel til å beskytte SØF i sjø innenfor lovens virkeområde, altså ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. I havområdene utenfor er det statlige myndigheter som planlegger og avklarer arealbruken. Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret fastsetter nærmere angitte forbudsområder i § 4, der posisjonene er oppgitt i WGS-84 datum. Også etter utkastet til Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø vil forbudsområdenes geografiske virkeområde angis med koordinater.

Vedlegg I, og omtalen av vern i kap 15, særlig avsnitt 15.3.1, viser at naturmangfoldslovens virkeområde er begrenset til sjøterritoriets yttergrense, altså ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Dette følger av nml § 2 første ledd, og det følger også av § 2 tredje ledd at det ikke kan opprettes marine verneområder med hjemmel i naturmangfoldloven på norsk kontinentalsokkel utenfor sjøterritoriet, eller i Norges økonomiske sone eller fiskevernesonen rundt Svalbard. Havressursloven har et betydelig større virkeområde. Loven gjelder i «norsk sjøterritorium og indre farvann, på den norske kontinentalsokkelen» og i områder opprettet med hjemmel i lov om Norges økonomiske sone, jf. § 4.

#### 4.4.2 *Perspektiv på funn i sektorlovene*

For aktiviteter etter sektorlovene er lovenes geografiske utstrekning enten definert ved hjelp av soner som på land, indre farvann, territorialfarvann, grunnlinjer, en nautisk mil utenfor grunnlinjer, sjøterritoriet, økonomisk sone og sokkel. Grunnlinjen og en nautisk mil er særlig relevant for å skissere at det er delvis fylkeskommunal eller kommunal kompetanse til å utøve myndighet etter loven. Andre lover definerer ikke virkeområdet gjennom slike geografiske skillelinjer, men indirekte, gjennom å definere lovens virkeområde i sammenheng med aktiviteten, slik som petroleumsutvinning.

For flere sektorlover er det fastsatt unntak fra hovedregler om geografisk virkeområde, og også hjemmel for å gjøre unntak fra geografisk virkeområdet i enkelttilfeller eller forskrift. Samlet kan det gjøre det vanskelig å få oversikt over hva som er gjeldende rett.

## 5 ANALYSE AV REGULERINGER I ANDRE LAND (SOM PRESENTERT I VEDLEGG II)

### 5.1 Innledning

Vedlegg II presenterer marin arealplanlegging i Danmark, Sverige, England, Tyskland og Canada. Vi har særlig gått i dybden på dansk, svensk og engelsk rett. Her vil vi prøve å dra noen slutninger fra marin arealplanlegging i disse landene.

De folkerettslige rammene for landene sitt arbeid med marin arealplanlegging er som for Norge, og knytter seg til havrettstraktaten, internasjonale instrumenter for ressursforvaltning, regulering av skipsfart, miljø og klima. Canada er naturlig nok ikke med i forpliktelser knyttet til det regionale instrumentet OSPAR. For fremstilling av internasjonal rett vises til avsnitt 3.1, som gir det internasjonale bakteppet for nasjonal regulering i landene vi har studert.

Generelt uttrykker lovgivning eller havplaner i de land vi har sett på at de ikke berører statens eller andre lands suverene rettigheter og jurisdiksjon over havområder som følger av internasjonal rett, herunder FNs havrettskonvensjon. Dette er i tråd med det som er uttrykt i havplandirektivet art. 2 nr. 4. Internasjonal rett og suverenitetsprinsippet står fast og respekteres, og vi har ikke sett tegn på at internasjonal rett utfordres i de land vi har studert.

EU og EØS-rettslige instrumenter, som fremstilt i avsnitt 3.2, er videre et viktig bakteppe for studier av landene, igjen med unntak av Canada. For England er i praksis EU-retten gjennomført for marin arealplanlegging, og havplaner er utarbeidet i tråd med det som var kravene i havplandirektivet. Siden har Storbritannia gått ut av EU som følge av Brexit. Tidligere inkorporert EU-rett er fremdeles i kraft som såkalt «retained EU law» jf. European Union (Withdrawal) Act 2018. Etter Brexit kan slik rett endres uten å følge EU-retten, ettersom EU-rett ikke lenger gjelder, heller ikke for havforvaltningen.

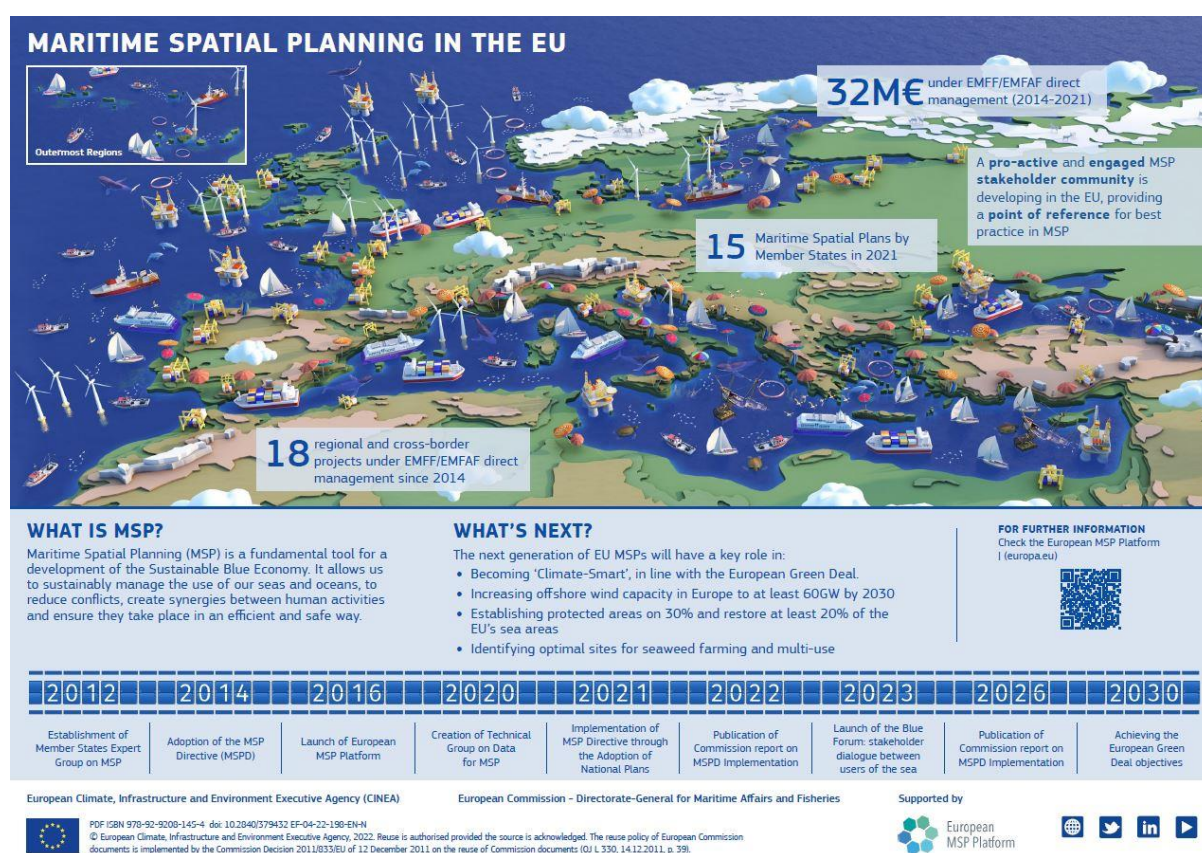
Marin arealplanlegging er av EU fremhevet som ett av flere elementer i EUs samlede havpolitikk, se nærmere om de ulike elementene i avsnitt 3.2 ovenfor. En vesentlig kritikk mot dansk havplanlegging, er manglende sammenheng mellom havmiljømålene, fastsatt i havstrategien etter havdirektivet, og havplanlegging. Dette gjelder også der åpen dør-systemet benyttes. Som med vannrammedirektivet, ser vi at det er utfordringer med å sikre at målene for god miljøkvalitet reelt sett legger rammene for hvilken aktivitet det planlegges for i marine områder. Se avsnitt 16.1 for den konkrete kritikken fremmet av Tænketanken Hav om dette.

Selv om havplandirektivet understreker betydningen av samarbeid om forvaltning i havregioner, er det likevel slik at forvaltningen bygger på suverenitetsprinsippet. Statene får inntekter av aktivitet, som havvindparker, på egen sektor. Statene tjener på å eksternalisere miljøproblemer og ulemper til andre lands sektorer, så langt de ikke kommer i ansvar. Utnytting av vind opp mot grensen til nabostater, med negative vake-effekter inn i andres soner, er et eksempel. Kriegers Flak-utbyggingen av havvind i tysk, dansk og nå også svensk sektor, er så vidt vi vet ikke koordinert hva gjelder samordnet forvaltning av vindressursene og planlegging av plassering av vindturbinene.



Uten overordnede krav til hvor intensivt enkeltstater kan utnytte egen sektor, risikerer man allmenningens tragedie. Havrammedirektivet kan gi noen rammer, men som vist er koblingen til havplanlegging ennå svak. Her representerer fiskeriforvaltningen et unntak ved at rammeverket legger opp til samarbeid om ressurser som deles av flere stater eller vandrer mellom ulike soner, og ved at statene har etablert praksis og ulike mekanismer for å samarbeide om ressursforvaltningen. Etableringen og forvaltningen gjennom RFMOer er et eksempel på samarbeid om ressursforvaltning i havregioner. Et annet eksempel er bilaterale avtaler, slik som f.eks. samarbeidet mellom Norge og Russland om fiske i Barentshavet. Dette viser at man har erfaring med og mekanismer for samarbeid om forvaltning av havregioner, men at det synes som om det er ressursens karakter, at den ikke er statisk, som bestemmer evnen og viljen til å få til slikt samarbeid.

Grafisk er MSP fremstilt på Kommisjonen sine hjemmesider slik:



Figur 16 Illustrasjon fra Kommisjonens hjemmeside

Første generasjon marine arealplaner etter havplandirektivet ble utarbeidet i 2021, og direktivet gjelder for hav utenfor grunnlinjene og i økonomisk sone, likevel ikke for områder som etter nasjonal rett faller innenfor kommunal kystsonerforvaltning. Implementeringen av minimumsharmoniseringsdirektivet har, utover minstekravene, resultert i noe ulike modeller i medlemsstatene. En viktig forskjell er hvorvidt planene er gjort rettslig bindende, som i Danmark, eller er veiledende plandokument, som i Sverige. Ut over det ser vi at det er valgt å dele areal i planene inn i ulike formål, sonering, og også med ulike former for overlappende formål, som

forsvar og marin trafikk. Vi har ikke studert sone-formålene nøye, men mange ser ut til å gå igjen, selv om det er forskjeller i hvilke formål som er aktuelle i ulike områder, som sandgjenvinning.

Det er her interessant å merke seg hva den grafiske fremstillingen fra Kommisjonen ovenfor presenterer som en nøkkelrolle til neste generasjon marine planer: å bli klima-smarte, sikre økt havvindproduksjonen, sikre marint vern på 30% av arealet, restaurere minst 20% av arealet og identifisere «optimal sites for seaweed farming and multi-use». Dette viser at havforvaltning og arealplanlegging tar opp i seg ulike bærekrafts- og samfunns mål som søkes balansert og realisert, og at arealeffektivitet/ flerbruk fremheves. Land med knapphet på marine areal, som Tyskland og sør-øst i England, fremhever i større grad alt i dag flerbruk og effektiv arealutnyttelse som verdier og mål i planleggingen.

## 5.2 Etablerte havarealplaner

Under EU-retten og nasjonal utforming av havplaner, er et viktig spørsmål hvorvidt man velger å utforme planene som rettslig bindende planer. Alternativet er planer som legger politiske føringer på etterfølgende planlegging og konsesjonstildeling. Vi ser i engelsk rett eksempler på at det er krav om å utpeke områder for fornybar-energi, og at utpeking av områder for havvind gis rettsvirkninger for videre planlegging og forvaltning. Havvindutbygging er høyt prioritert.

I dansk rett er havplanene etter loven rettslig bindende planer for etterfølgende planlegging og forvaltning. Med slik rettsvirkning medfølger også relativt detaljerte krav for når, og på hvilke vilkår, det kan gis planer og tillatelser i strid med havplanene, og når og på hvilke vilkår slike planer og tiltak utløser krav om revisjon av havforvaltningsplanene. Det er også regler for forenklete prosesser for revisjon for mindre endringer. Videre er det etablert system for klage, også med grunnlag i at etterfølgende planer og prosjekt er etablert i strid med plan. Slik sett krever etableringen av rettslig bindende planer mer nyansert regulering av de nærmere virkningene av rettsbindingen. Som vist over, om det norske plansystemet under plan- og bygningsloven, eller det danske systemet for planlegging på land, er det nært samspill mellom politiske mål og skiftende politisk flertall, og utforming av plansystem og dets nærmere innhold. Det har ikke vært rom for å se nærmere på hvorfor enkelte land har valgt rettslig bindende planer eller veiledende planer, men noen hensyn for og mot i en norsk kontekst, er skissert nedenfor i kap 6, avsnitt 6.1.

Etter havplandirektivet, fortalen avsnitt 11, er det som nevnt over under omtalen av direktivet, ikke krav til en sonering - “apportionment of maritime space to different activities” – etter direktivet. Vi ser likevel at planene setter opp geografisk avgrensede soner i kart til ulike arealbruksformål. Samtidig er det store areal som ikke er planlagt for aktivitet, og her har man da gjerne valgt å legge på et soneformål som speiler nettopp dette, tilsvarende som under pbl. med bruk av LNFR på land, og «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone» i sjø. I dansk rett er terminologien «Generel anvendelseszone» for areal som ikke er planlagt for aktivitet.

## 5.3 Felles trekk ved planprosess og -strategi

Sentrale felles trekk ved planlegging i England og EU-medlemsland, følger av minimumskravene i havplandirektivet. Koordinering og involvering mot marine nabostater er et viktig formål bak

direktivet. Tidlig involvering av nabostater til havområdet, også tredjeland, som Norge er i denne sammenhengen, er sentralt.

Direktivet bygger som ellers på krav til kunnskapsbasert forvaltning, og krav til offentlig medvirkning. Krav til utredning av konsekvenser for miljø og klima følger av KU-direktivene, se avsnitt 3.2.6. Beslutningsrelevant kunnskap skal etter direktivene følge planer fra strategisk nivå til prosjektnivå. Erfaringen fra f.eks. svensk forvaltning, er at havplanarbeidet brakte mye ny kunnskap på bordet, også om aktivitet og næringsutøving i hav. For marine arealbruksplaner etter havplandirektivet vil kravene til strategisk konsekvensutredning etter plandirektivet slå inn for selve planen, dersom «maritime spatial plans are likely to have significant effects on the environment», jf. fortalen til havplandirektivet pkt. 23.

#### 5.4 Felles trekk ved vekting og prioritering av interesser

Selve havplandirektivet gir uttrykk for verdier planleggingen skal fremme. Som nevnt er havplandirektivet minimumsharmonisering, men siden verdier og mål vanskelig passer under kategoriseringen «minimumsharmonisering», vil de overordnede verdiene direktivet holder frem, i realiteten gi uttrykk for de verdiene også nasjonal rett må verne. Det er mao ikke mulig å si at bærekraftig utvikling er et minimumskrav, og vurdere hvordan nasjonalstaten skal kunne formulere et slikt krav «lenger» en det som direktivteksten uttrykker. Dermed finner vi igjen direktivmålene uttrykt i f.eks. dansk rett, som å «1) fremme økonomisk vekst, utvikling af havarealer og udnyttelse af havressourcer på et bæredygtigt grundlag; 2) bidrage til at opnå de mål for havplanlægningen, der er fastsat i denne lov; 3) tage hensyn til samspillet mellem land og hav og; 4) styrke det grænseoverskridende samarbejde».

Samtidig er det ikke alle tenkelige marine næringssektorer som må fremmes i planlegging etter direktivet. I dansk lovgivning har man valgt å nærmest kopiere direktivteksten sin oppramsing av sektorer som «skal» fremmes med sikte på bæredyktig utvikling, som for eksempel energisektoren. Gjennomgående finner vi at nasjonal regulering og utarbeidede planer i høy grad prioriterer areal til fornybar energiproduksjon som havvindparker.

Vi ser at land med press på sjøareal, der det begynner å bli trangt om plassen, gjerne er tydeligere på mål om sambruk og flerbruk. Her kan vises til den siste tyske planen for Nordsjøen, se avsnitt 19.4. Her er det interessant å merke seg at planen, med tilvisning til lovgrunnlaget, slår fast at økonomisk aktivitet skal være bærekraftig «and as space-sparing as possible», den danske oversettelsen av planen er dette formulert som og «så arealeffektiv som mulig».<sup>253</sup>

Videre har den svenske planen i den generelle delen omtalt mulighetene for sambruk i ulike varianter, som forsvar i kombinasjon med sjøfart. Havplanene skal etter svensk forvaltning fremme sameksistens mellom ulike virksomheter og bruksområder. Sameksistens kan vurderes som mulig på en plass, mens ikke på andre plasser. På samme måte kan sameksistens vurderes som mulig i et overordnet perspektiv, men likevel ikke innenfor planens tidshorisont. Når bruksformål ikke vurderes som å kunne sameksistere, gis en interesse forrang i planen. Der samordning er mulig,

---

<sup>253</sup> [Entwurf Gliederung des Umweltberichts für den Offshore-Netzplan der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone \(AWZ\) in der Nordsee \(bsh.de\)](#)

grupperer planen sektorer og aktiviteter, og samordning mellom disse, i to kategorier; der sameksistens kan kreve *viss tilpasning*, og der sameksistens kan kreve *mer tilpasning*. Det er etter vårt syn noe vanskelig å se hva som er grunnlaget for kategoriseringen, og de språklige formuleringene viser at det er relativt åpne og vage føringer som her legges på vurderinger om å planlegge for sameksistens etter svensk rett.

Der det er trangt om plassen og nye aktører ønsker å komme til, vil i realiteten krav til sameksistens være veien å gå, med mindre man pålegger eksisterende aktivitet å ta ned sin aktivitet, som fiskeriene.

Eksempler fra norsk sektorforvaltning viser at spørsmålet om avveiningen mellom etablert aktivitet som petroleum, og tredjeparters ønske om adgang til og bruk av arealet for f.eks. legging av nye kabler, er regulert i lov. Sameksistens er utgangspunktet, med unntak av om en ny aktivitet «unødvendig eller i urimelig grad» «vanskeliggjør eller hindrer» utøvelsen av en etablert petroleumsvirksomhet, se avsnitt 4.2.1. En finner tilsvarende rettslig bindende vilkår i England på plan-nivå, se vedlegg II, særlig avsnitt 18.8. Slik lovregulering og plankrav går lenger i å fremme sameksistens sammenlignet om man i lov eller plan avgjør spørsmålet på abstrakt nivå, i form av at forsvar kan sameksistere med marin trafikk. Etter sitt innhold sikrer også den norske petroleumsløven et forutsigbart rammeverk for avveining av aktørenes interesser.

Spørsmålet om flerbruk i sjø, altså kombinasjon av havvind og f.eks. tareproduksjon, ser foreløpig ut til ikke å reguleres i de planer vi har sett på fra ulike land, men ser eventuelt ut til å kunne komme som krav i konsesjonsvilkår eller anbudsprosesser.

## 5.5 Særlig om transnasjonal havplanlegging

Planene vi har sett på fremhever grenseoverskridende samarbeid i planleggingen. For EU-land gjelder dette også mot tredjeland, som Norge er i denne sammenhengen, og som England som følge av Brexit vil være i fremtidige revisjoner av havplaner i EU-land. For Norge er havplandirektivet ikke bindende. At våre EU-nabostater pålegges å søke og samarbeide med oss i sin planlegging, vil ha praktiske konsekvenser, som forespørsler om samarbeid. Rettslig sett binder likevel ikke direktivet oss, og direktivet vil ikke sette motsvarende krav overfor Norge til å svare på, eller selv initiere, slikt samarbeid. Under OSPAR vil det være visse krav til samarbeid, og for Norge er disse bindende.

For dansk rett ser implementering av kravet til å samarbeide med nabostater og tredjeland i havplanarbeider f.eks. slik ut:<sup>254</sup>

«§ 18. Erhvervsministeren samarbejder som led i planlægnings- og forvaltningsprocessen og med henblik på at nå målene i denne lov med øvrige EU-medlemsstater, der grænser op til samme havområder som Danmark. Formålet hermed er at sikre, at havplanlægningen er sammenhængende og koordineret i den berørte havregion. Der tages i dette samarbejde navnlig højde for spørgsmål, der går på tværs af landegrænser».

---

<sup>254</sup> Lov om maritim fysisk planlegging, jf. lov nr. 615 af 8. juni 2016.

Kravet til samarbeid overfor tredjestater som Norge, er mindre strengt. I påfølgende bestemmelse står det at «Erhvervsministeren» skal «bestræbe sig på, hvor dette er muligt» å samarbeide med tredjeland om planleggingen, jf. § 19.

Samarbeid om delte ressurser er et annet spørsmål, og berører ikke direkte planlegging. Det følger av bestemmelsen i petroleumsloven § 4-7 at dersom en petroleumsforekomst strekker seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshaver, eller inn på en annen stats kontinentalsokkel, krever loven at det skal søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordning av petroleumsvirksomheten. Denne slags «samordning» kan eksempelvis arte seg gjennom bilaterale rammeavtaler for delte forekomster som Norge blant annet har inngått med England og Nord-Irland i 2005. Tilsvarende gjelder når det for flere petroleumsforekomster åpenbart er rasjonelt med samordnet petroleumsvirksomhet. Avtaler om samordnet leteboring skal meddeles departementet. Avtaler om samordnet utvinning, transport, utnyttelse og avslutning av petroleumsaktiviteten skal godkjennes av departementet, og departementet kan også bestemme hvordan slik samordnet virksomhet skal gjennomføres dersom det ikke oppnås enighet mellom rettighetshaverne innen rimelig tid.

## 6 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Opptakt

Stortinget viser etter vårt syn, gjennom ny lovregulering, vilje til å åpne for nye næringer i kystvann og hav. Vi har ikke funnet eksempler på at det er næringer som har ønsket «plass», som ikke har fått gjennomslag for å få etablert et rettslig rammeverk, eller rom innenfor gjeldende regelverk for å få vurdert og eventuelt etablert sin aktivitet på lovlig vis. Regelverksutformingen og nødvendige avklaringer kan riktig nok ta tid, som for havvind etter havenergiloven, men lovgiver ser ut til å regulere de næringer som ønsker å etablere seg i kystvann og hav. Det gjelder for eksempel regler for havvind(parker), akvakultur på havet utenfor grunnlinjene, karbonlagring på norsk sokkel og mineralutvinning på sjøbunnen.

Rettslige hindringer for etablering av nye næringer har så langt bunnet i Norges internasjonale forpliktelser, og har dermed vært utenfor norske myndigheters kontroll alene. Et eksempel på det er manglende hjemmel i folkeretten for transnasjonal transport av CO<sub>2</sub> for lagring på sokkelen. Også her har imidlertid norske myndigheter vist vilje til å tilrettelegge for denne type næringsvirksomhet og har aktivt arbeidet for å få til løsninger, både gjennom tilføyelser til London-protokollen, og gjennom inngåelse av bilaterale avtaler som det midlertidige alternativet inntil tilføyelsen i London protokollen trer i kraft.

Arealpresset på land er stort, og særlig i kystsonen. Dette har ført til at mer aktivitet presses ut i sjø, dels fordi det er der ressursene er, som havbunnsmineraler, men dels også som erstatning for tilsvarende næringsaktivitet på land, som havvind og transportkabler.

Med dette som bakgrunn, og bygd på den oversikten som er gitt i denne rapporten, er spørsmålet hvordan arealbruk og arealkonflikter bør forvaltes fremover, både på et systemnivå, i design av arealplansystem e.l., og på konkret lov-nivå. Vi forlater med dette «gjeldende rett», og går over på det som er våre egne betraktninger.

## 6.2 Grunnleggende konflikter, argument for og mot havplanlegging i Norge

Vurderingen her bygger på forståelsen av at det er en grunnleggende interessekonflikt mellom etablerte næringer og miljø og natur på den ene siden, og nye næringer som ønsker tilgang til havet generelt, eller til konkrete areal eller ressurser, på den andre. Naturmiljøet er best tjent med ikke-bruk og strengt vern. Etablerte næringer har ingen egeninteresse i å dele havet med andre. For etablerte aktører vil det tvert imot kunne medføre økt risiko og kostnader, og i ytterste fall til redusert egen produksjon og aktivitet, om andre slipper til. Samtidig er det etablert systemer under petroleumsloven og havbunnsmineralloven med krav om delt infrastruktur og tredjepartsadgang. Det kan dermed oppstå positive økonomiske virkninger av at flere aktører etablerer seg, der nye aktører kommer inn og utnytter ubrukt kapasitet i infrastrukturen til etablerte aktører, og med det tar sin del av kostnadene.

Det er også mulig å tenke seg at ny aktivitet kan ha positive effekter også for naturmiljøet. Ny infrastruktur med natur-inkluderende design kan fremme gjenetablering av tapte arter eller begroing. Teknologien her er likevel umoden, og det er gjort få studier av reelle effekter på naturmiljøet. Videre er faren for utilsiktede virkninger til stede, som at nye konstruksjoner for begroing, som fundament på bunnfaste havvindmøller, gir feste og livsbetingelser for fremmede arter.

Miljøhensyn er ikke bare natur og biologi, men også klima. Klimahensyn kan tilsi utbygging av fornybar energi, og står da i konflikt med hensynet til urørt natur og arters leveområder.

Disse konfliktlinjene skal håndteres av myndighetene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling, i tråd med bærekraftsmålene. En teoretisk tilnærming er å la markedet styre, med fri etableringsrett, eventuelt i kombinasjon med endring fra allmenning til tilordning av privat eiendomsrett til areal og ressurser på hav. Det kan argumenteres for at allmenningens tragedie kan hindres ved nettopp oppløsning av allmenningen og tilordning av retter til private aktører. Vi har ikke funnet eksempler på denne tilnærmingen i land vi har sett på, og i norsk rett er det i sektorlover på hav uttrykkelig statuert at staten er eier, forvalter, eller, som i havressursloven, at retten til de villlevende marine ressursene ligger til «felleskapet i Noreg». I dag er det illusorisk å tenke seg et system uten offentlig styring og forvaltning av havet og havets ressurser.

Spørsmålet om hvem som styrer, kommune eller stat, er i større bevegelse, men det har vært en utvikling mot at kommunene har fått utvidet kompetanse under plan- og bygningsloven til å planlegge i kystvann. Med diskusjonene som har gått for vindmølleutbygging på land, ser vi det ikke som aktuell politikk å redusere kommunens kompetanse her. Det som imidlertid kan diskuteres er om mekanismene for interkommunal planlegging er på plass og om de fungerer.

Som vist har vi sektorovergipende arealplanlegging gjennom bindende kommunale arealplaner i kystvann i Norge. Planene skal dekke alt areal til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. For hav har

vi ikke tilsvarende system. Et spørsmål som ligger utenfor oppdraget, er om vi burde ha det. Et argument for, er hensynet til god miljøstatus i havet. Det som ser ut til å svikte i dagens system, er en juridisk koblingen mellom miljømål i hav mot planer og tillatelser til ny aktivitet. Det er likevel ikke gitt at etablering av (rettslig bindende) sektorovergrepene arealplaner for havområdene vil løse problemet, slik kritikken mot det danske systemet har vist. Det danske systemet bygger på etablering av koordinerte sektorovergrepene havplaner, men planene utføres etter kritikken ikke innenfor rammene for hva miljømålene tillater.

Et annet argument som taler for helhetlig arealplan er sammenhengen mellom vernemålene, kravene til miljøeffektivitet og mål om arealutnyttelse. Setter vi som premiss at krav til god miljøkvalitet setter rammer for arealplaner på hav, sammen med krav til 30% vernet areal, og ellers mål om høyest mulig arealeffektiv utnyttelse for å fremme ikke bruk og buffer-areal til senere utbygging, er det et argument for en helhetlig tilnærming. Slik planlegging vil kunne fremme samarbeid mellom sektorene og ulike industrier. Fiskeriene og andre marine aktiviteter som kan tilpasse seg, vil da kunne oppleve mindre press mot å måtte avstå arealer. På samme måte vil hensynet til urørt natur kunne få sterkere vern.

Et annet argument for helhetlig arealplan for hav, er hensynet til bedre koordinering av utbygging på hav, som igjen vil kunne fremme effektivitet, samordning og flerbruk. Delt bruk av infrastruktur reduserer materialbruk og dermed klima-avtrykk. Flerbruk sikrer høyere arealeffektiv utbygging, og kan skjerme areal for ikke-bruk. Når som i dag ulike sektorer åpner områder i ulike prosesser, til ulike tilde, kombinert med en viss stående åpen dør for enkeltprosjekt, reduseres muligheten for koordinering. Videre vil brukere av havet som ønsker å engasjere seg i prosessene måtte engasjere seg i høringer og innspillrunder til ulike tider, gjerne med samme type innspill, og der det kan være vanskelig å få oversikt over samlet belastning fra ulike forslag. Det kan oppleves ressurskrevende for små næringsaktører, som kystfiskerne.

Argumentene som vist over, hviler på en premiss om at miljøkvaliteten er truet, at areal er under press mv.. Hvorvidt det er tilfellet, vil kunne variere stort i områdene Norge forvalter. Samtidig er spørsmålene om det bør være planplikt og hvilken grad av streng planmessig styring som bør etableres og måtte vurderes i lys av hvilket press areal er utsatt for. Planlegging er ressurskrevende for private aktører og myndigheter, og ressursene bør prioriteres.

Internasjonalt ser vi at områder til havs kan være «ferdig utbygd», og dermed i utgangspunktet ikke ha rom for mer aktivitet dersom eksisterende næringer skal kunne fortsette som før. I slike situasjoner kan det bli behov for større omstruktureringer, som i Nederland. Her var det ikke plass til både mer havvind og fortsatt fiskeriaktivitet innenfor de rammer og fangstmetoder som var etablert. Staten la da et større beløp på bordet til fiskeriene for å få til en omstrukturering, for med det å gi plass til flere havvindparker.<sup>255</sup> For land som Tyskland og deler av dansk og engelsk sone, er havområdene relativt høyt utnyttet, og svaret her har vært havplaner.

---

<sup>255</sup> Spijkerboer, R. C., Zuidema, C., Busscher, T., and Arts, J., «The performance of marine spatial planning in coordinating offshore wind energy with other sea-uses: the case of the Dutch North Sea». *Marine Policy* 115 (2020) 103860. doi: 10.1016/j.marpol.2020.10386

En differensiert tilnærming til havplanlegging er et alternativ, der areal med høy miljøpåvirkning og dårlig miljøkvalitet er de som først bør vurderes for helhetlig arealplan. Det samme gjelder areal under høyt arealpress og konflikt. Som strandsoneforvaltningen viser, er det det mulig med en slik differensiert tilnærming. Tilnærmingen trenger ikke gjelde alle havområder i første omgang; forgjengeren til strandsoneretningslinjene var retningslinjer som kun gjaldt Oslofjord-regionen, som lenge var området under størst press. Det var først senere, etter kartlegging av hele den norske strandsonen, at vi fikk en tre-delning av norskekysten og retningslinjer som omfatter strandsonen i hele Norge. Strandsoner under stort miljø- og arealpress er i dag underlagt strengest hierarkisk planstyring, og tydeligere krav til arealeffektiv utnytting, og klare presiseringer av hensyn som skal ivaretas. På samme måte er det i slike områder i mindre grad en åpen dør for prosjekter som ikke følger plan, og strengere utrednings- og prosesskrav i disse områdene.

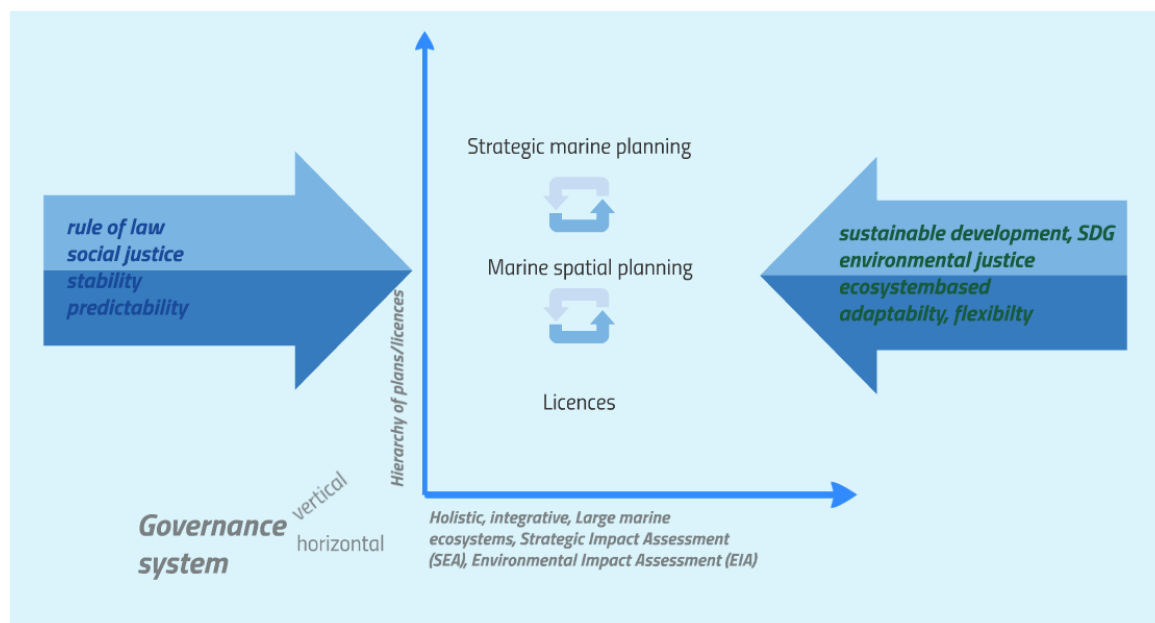
Ulemper med en samlet arealplanprosess for hav vil kunne være knyttet til kompleksiteten i planarbeidet, ved at den vil kunne omfatte et stort omfang av problemstillinger og konflikter. Slikt arbeid er likevel gjennomført i de landene vi har sett på, og dermed gjennomførbart. Eksempler fra integrert kystsoneforvaltning viser at sektorovergrepene helhetlig arealplanlegging i kystvann over større areal er komplekst og tidkrevende. For ulike bærekraftsmål haster det å kunne omstille samfunn og næringsliv, og store tunge prosesser som i mellomtiden stopper utviklingen, vil bremse måloppnåelsen. I vurderingen av mål om å få til effektive planprosesser og færre arealkonflikter er det en utfordring at det som svarer seg på kort sikt, ikke nødvendigvis gir uttelling på lang sikt. Arealbrukskonflikter kan bedre avverges ved helhetlig sektorovergrepene planlegging, samtidig som planprosessen vil ta mer tid i en innledende fase. På sikt vil planlegging av sektorene innenfor et slikt rammeverk kunne gå fortere og med færre konflikter.

Som vist knyttet til systemet under plan- og bygningsloven, er graden av streng hierarkisk planmessig styring avhengig av nærmere detaljer i systemet. Pbl., men også det danske systemet med rettslig bindende havplaner men med endringsadgang, kombinert med åpen dør, viser at det i ethvert system vil være behov for fleksibilitet. Danske myndigheter har nylig kommet i tvil om systemet med åpen dør, i kombinasjon med at forslagsstiller ikke trenger konkurrere om arealet, står seg under EU-rettslige konkurranseregler. Systemet er derfor midlertidig stanset, og det er usikkert hva som skjer fremover.

På et helt overordnet nivå kan man hevde at forvaltningen og sektorene mister noe av fleksibiliteten om det etableres havplaner, og i enda større grad om de gjøres rettslig bindende. Motsatt kan det hevdes at fleksibiliteten til å fremme enkeltsektorer er til stede også ved havplanlegging, men at rammene for hvordan næringen kan utvikle seg, er andre. Etter vårt syn er det ikke tvil om at utviklingen i Europa går mot tydeligere offentlige rammer for å sikre systematisk, konsistent og reell implementering av klima- og miljømål i havforvaltningen, og at havforvaltningsplaner vil utvikles videre for å fremme denne politikken. Samtidig viser kommisjonsforslaget om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt, at det må gjøres vanskelige avveininger mellom klima og miljø, også på lovgivernivå.

Internasjonalt ser vi altså en utvikling i retning av et system for forvaltning av havet, der overordnede strategier for miljø og utvikling, etterfølges av marine arealbruksplaner, som i sin tur legger rammene for konsesjoner, se illustrasjon:





Figur 17 Klide; Schütz 2019, upublisert Prezi-presentasjon

Forventninger til et styringssystem er at det skal verne grunnleggende rettsstatsverdier som forutberegnelighet og rettsikkerhet, herunder vern av etablerte posisjoner. Samtidig må systemet sikre bærekraftig utvikling, økosystemtilnærming og fleksibilitet til å ta høyde for endrede forhold, også i naturmiljøet og som følge av menneskeskapt påvirkninger. Uavhengig av hvilke rettslige instrument forvaltningssystemet settes sammen av, er det vanskelige avveininger som må gjøres for å sikre grunnleggende verdier i systemet og balansere disse på en god måte. Hvorvidt man lykkes kan ikke etter vårt syn vurderes ut fra enkelt-element i systemet, men ut fra hvordan det fungerer samlet sett.

Uavhengig av hvilken linje man legger seg på for planlegging, vil kravet til kunnskapsbasert forvaltning gjelde. Dette vil tilsi en streng vertikal kunnskapsforvaltning i planhierarkiet, uavhengig av hvordan hierarkiet nærmere utformes. Kunnskap etablert på et strategisk nivå må tilflyte etterfølgende prosesser. I kommuneplansammenheng kan f.eks. en kommuneplan ha vurdert og avslått et område for boligformål, fordi konsekvensutredningen har kommet til at det vil ha vesentlig negativ innvirkning på en særlig sårbar art. Denne kunnskapen om artens leveområder, utbredelse mv. må forvaltes ved senere søknad om regulering til boligformål i strid med kommuneplan i samme eller tilgrensende område.

Erfaringene viser at etablering av beslutningsrelevant kunnskap på ulike plannivå, og god flyt av kunnskap i systemet, kan være utfordrende å få plass i praksis. Et nylig eksempel er sakene som nevnt avsnitt 2.3.2 og 2.3.3 over, om kommuneplanlegging for akvakultur i sjø. Der kommuneplan for sjø åpner for ny aktivitet, som der områder avsettes til akvakultur, skal den konsekvensutredes. Sivilombudet viser til at det er krav om at det gjøres en konsekvensutredning av virkningene av planen på et overordnet nivå, herunder for naturmangfold, uavhengig av om det også skal

utarbeides konsekvensutredning i forbindelse med den enkelte lokalitetssøknad for akvakultur.<sup>256</sup> Statsforvalteren i Nordland viste i den ene saken til at det ikke er forsvarlig å åpne for mer oppdrett i fjordene, av hensyn til villaks- og sjøørretbestanden. KD godkjente akvakulturområdene, men presiserte i vedtaket at miljøvirkningene av områdene ikke var «realitetsvurdert». Formelt gikk Sivilombudets kritikk på at KD ikke hadde gjort en slik vurdering av Statsforvalterens innsigelse som kreves etter lovverket.

For å kunne vurdere hvilken vei som er mest formålstjenlig og gir de best resultater ut fra norske forhold og tradisjoner (både i form av måloppnåelse og praktisk gjennomføring) vil det være nødvendig å analysere forvaltningsmodellen og den samlede pakken av virkemiddelbruk.

### 6.3 Prinsipp for tildeling av areal

Oppdraget stille spørsmålet om de prinsipper vi har for tildeling av areal i norsk rett, bidrar til å løse fremtidige utfordringer om sameksistens til havs. I forlengelsen er det spørsmål om det er behov for ytterligere eller forbedrede prinsipper. Gitt at det er forskjeller mellom kystvann og hav, er det endelig et spørsmål om det er behov for bedre harmoni mellom prinsipper for areatildeling i kystvann vs hav.

Norske sektorlover for hav presiserer i liten grad hvilke næringer som har prioritet over andre. Lovene omfatter generelle prinsipper for havforvaltning som vi finner i EU-retten og europeisk land, som økosystemforvaltning, integrert forvaltning, åpenhet, samordning, og mål om sammenhengende og koordinert verneforvaltning.

Lovene er åpne og skjønnsmessige i sine vurderingskriterier for sameksistens og for prioritering av aktiviteter eller næringer. Samtidig er det forholdet at det er etablert sektorlover for etablering av nye næringer, et tegn på at de også skal ha sin (rettmessige) plass på havet. Felles for sektorlovene er en erkjennelse av at det er behov for å vurdere arealbruk og mekanismer for å avveie motstridende interesser mellom ulike næringer. I tillegg til de næringene som er presentert og drøftet i denne rapporten vil man i fremtiden regne med andre typer havbruk enn oppdrett (for eksempel tang og tarefarmer), bioprospektering, satellittutskytningsbaser, kunstige næringsøyer eller plattformer for flerbruk, m.v.

Selv om sektorlovene i liten grad prioriterer næringer, er reglene for erstatning til fiskere som taper areal til ny aktivitet, indirekte uttrykk for at fiskeriene kan komme til å måtte vike. Videre er det enkeltregler som gir særlig petroleumssektoren er relativt sterk posisjon og mulig prioritet over andre næringer. Etablerte farleder ser også ut til å ha en sterk posisjon. Over tid kan fiskeriene måtte tåle arealbeslag og begrensninger ved seismikk og kabling som kan gi store samlede belastninger. Vårt syn er at mangel på sektorovergripende plan for havet kan føre til at totalbelastningen for fiskeriene ikke godt nok ivaretas.

Hensynet til å fremme og sikre samordning mellom aktiviteter, i betydningen at de kan leve fredelig side om side, er det mange eksempler på i lovverket, og må sies å stå sentralt. Dette gjelder også

---

<sup>256</sup> Sivilombudet sak 2022/1377 om «Utredning av miljøpåvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune, 14. oktober 2022» avsn. 41.

samordning for å unngå at spørsmålet om arealbeslag for fiskeriene i det hele tatt kommer på spissen. Samordning som prinsipp er derfor etter vårt syn tydelig nok fremhevet i sektorlovene. Det er heller systemet med manglende helhetlige sektorovergripende arealavklaringer som reelt gjør at samordning ikke når sitt potensial. Perspektivet på «samordning» blir derfor snevert i dagens system for havforvaltning (petroleum mot fiskeri, havvind mot fiskeri, mv.), og vi mener det kan løftes til et mer sektorovergripende nivå enn i dag.

Når det over er lagt til grunn at sektorlovene er åpne og skjønnsmessige i sine vurderingskriterier for sameksistens og for prioritering av aktiviteter eller næringer, er det likevel slik at lover av nyere dato i formålsbestemmelsene har større rom for fleksibilitet i forhold til hvilke hensyn som skal vektlegges, og legger sterkere føringer mot å legge vekt på klima- og miljøhensyn. Betydningen av formålsbestemmelsene må likevel ikke overdrives.

Kravene til utredning av direkte og indirekte klima-, miljø-, og samfunnsvirkninger bygger nemlig på EU-rettslige krav, både i f.eks. petroleumsløven, havenergiløven og havbunnsmineralloven. Og plan- og prosjektdirektivet i reviderte utgaver inkluderer nettopp klima og miljø i utredningskravene. Dette omfatter både direkte og indirekte klima- og miljøvirkninger. Det omfatter virkninger uten planen eller tiltaket (0-alternativet), og virkninger på klima- og miljø om planen eller tiltaket realiseres. I økende grad er også sårbarhet for prosjektet av endringer i klima- og miljø (fysisk og finansiell klima- og miljørisiko) omfattet. Omfattende drøftinger av KU-kravene for petroleumssektoren følger av Klimadommen, med overføringsverdi til andre sektorer. KU-kravene detaljregulerer hvilke virkninger beslutningstakerne skal ha kunnskap om og ta i betraktning ved sine avgjørelser.

En konsekvens av at KU-krav omfatter alle disse perspektiv, reduserer etter vårt syn betydningen av upresise og abstrakte formålsbestemmelser i sektorlovene. Når det er sagt er det likevel mye arbeid som gjenstår før konsekvensutredninger på strategisk og prosjektnivå på en god og logisk måte tar inn alle klima- og miljøperspektiv. På sikt kan likevel en harmonisering av formålsbestemmelser i ulike lover, for å speile klima- og miljø-hensyn sin plass i beslutningene mer konsistent, være formålstjenlig. Om det er aktuelt å etablere en sektorovergripende bestemmelse om formål med arealbruk til havs og verdien av sameksistens, vil det etter vårt syn være mulig å finne formuleringer som favner om alle de perspektiv og interesser som i dag avveies etter ulike sektorlover.

Kap 4 overfor, og vurderingen av sektorlover, viser etter vårt syn behov for utfyllende regler for flere aktiviteter. Noen slike prosesser er allerede i gang, som for akvakultur offshore. For inntegning av farleder i kommunens arealplankart er reguleringen på plass, men det står igjen praktisk gjennomføring. En situasjon som er uavklart, er etter vårt syn betydningen av statens rett til å åpne areal for havvind i kystvann etter havenergiløven. Her vil vi kunne se konflikter med kommunene, som vil ha økonomiske insentiv for å planlegge arealet til for eksempel akvakultur. En varslet sterkere posisjon for kommunene vis av vis staten ved planlegging av vindmøller på land, kan komme til å utfordre statens kompetanse til å åpne areal for utbygging av kystsonen. Her har kommunene sterke interesser, og etter hvert fått etablert et ansvar for planlegging på tvers av sektorer. I Danmark ser vi at kommunene har vetorett mot kystnære havvindprosjekt etter åpen dør-prosessen, men ikke mot areal planlagt av den danske stat.

Et stadig mer brukt prinsipp i pressområder i havplanlegging i Europa, er hensynet til arealeffektiv utbygging, og i forlengelsen av det, flerbruk. Flerbruk er i liten grad fremme i norske sektorlover, om i det hele, og i forarbeidene gjerne fremhevet som noe som kan styres gjennom konsesjon og bruk av vilkår. Vi ser også sambruk og kanskje også flerbruk (avhengig av hvordan det tolkes) komme frem i prekvalifiseringsvilkår og anbudsgrunnlag. Etter vårt syn er det grunn til å vurdere om flerbruk som prinsipp bør være et lovfastsatt utgangspunkt. Det vil kunne gi sterkere signal til næringen om å søke positive synergier med delt bruk med andre aktører. Flerbruk, som havvind og tareoppdrett, kan være mulig å etablere om det planlegges fra prosjektstart, men vanskeligere å få til om havbruk kommer opp som et forslag etter at vindparken er ferdig utbygd. I forlengelsen av dette kan også naturinkluderende design vurderes som et prinsipp for lovfesting, men her er kunnskapsgrunnlaget etter vårt syn mer usikkert. Potensialet for gjennom lovprinsipp å fremme synergier, vinn-vinn og naturpositive løsninger, bør vurderes.

Videre ser vi i Europa, og i norsk strandsoneforvaltning, klarere prinsipper for prioritering, dvs. en rangering av hvilken aktivitet som har forrang fremfor annen. Det kan være fornybar energi som gis prioritet, verneområder, og en motsvarende nedprioritering av f.eks. fritidsformål. Vi ser i norsk rett i liten grad vilje til å lovfestsette prioriteringer. Mangel på prioritering kan medføre større arealpress, at fleksible aktører som fiskeri taper terreng, og at areal bygges ned i større grad enn ønskelig. I forlengelsen av dette kan vi også se at nasjonalstater lager et hierarki av hvilke aktiviteter som er ønskelig og har prioritet. Krav om tredjepartsadgang og delt infrastruktur er tydelig fremme i visse sektorlover, som petroleumsloven og havbunnsmineralloven, men er ikke uthevet som et alminnelig prinsipp.

For spørsmålet i oppdraget om det er behov for bedre harmonisering av prinsipper fra kystvann til hav, ser vi at den kritikken som her er reist mot helhetlig samordning i hav, ikke gjør seg gjeldende i kystvann. Her sikrer plan- og bygningsloven slik sektorovergripende samordning. Unntaket er for havvindparker, der kompetansen etter havenergiloven for å åpne områder for havvind, er strukket inn til land, og der det så langt vi kan se er uklart hvordan samordning med kommunal arealplanlegging i sjø skal sikres.

For spørsmålet i oppdraget om det er behov for bedre harmonisering av prinsipper fra kystvann til hav ser vi at de øvrige vurderingene av prinsipper for tildeling av areal gjør seg gjeldende både for kystvann og hav. Når det er sagt, kan det vises til at det nye systemet for produksjonsområder for akvakultur i kystvann, gir høyere prioritet til miljøkvalitet, vurdert ut fra lakselus, sammenlignet med tidligere regulering. Likevel er dette neppe et prinsipp som mangler for hav, der lusepåslag ikke vil utgjøre tilsvarende problem. Vi har også sett at produksjonsområdeforskriften geografiske utstrekning i sjø er justert mer etter luseproblemet, enn grensen en nautisk mil utenfor grunnlinjen, og ivaretar således hensynet til miljø i områder det er vurdert som nødvendig.

Ved vurdering av nye prinsipper for tildeling av areal, bør disse også i fremtiden dekke både kystvann og hav, med mindre det foreligger reelle forskjeller mellom kystvann og hav som tilsier noe annet.

En moderne havforvaltning vil som nevnt måtte være fleksibel og dynamisk. Bærekraftig forvaltning og utvikling, som samtidig fremmer klima er helt nødvendig. Dette krever god tillit og kommunikasjon mellom havnæringene. Maksimal ressursutnyttelse med minimal belastning vil for

eksempel kunne innebærer større mobilitet i hvor og hvordan vi høster av dem. For eksempel vil flytende vindturbiner måtte kunne flyttes på for å kunne sikre jevn og sikker produksjon. Marine arealplaner må således utfordres til å kunne ta innover seg dynamiske forvaltningsløsninger, til tross for at planer og kart er statiske av natur. Dette vil likevel være mulig ved hjelp av god tilgang på oppdatert data. For eksempel kan det utformes slik at beslutninger tas på bakgrunn av et "real time" kunnskapsgrunnlag, basert på et planleggingsverktøy som gir rammer (forutsigbarhet), men ikke for strenge føringer for hvordan næringen kan operere. Samspillet mellom datainnhenting, datatilgang og forvaltningsbeslutninger er følgelig også noe det er viktig å utrede videre.

EU-land er, i motsetning til Norge, bundet av Natura 2000. Vern av 30% av marine områder er et mål. Planlegging i hav- og kystområder for ny aktivitet kan påvirke etablerte verneområder under Natura 2000. Det følger av fortalen til havplandirektivet pkt. 23 at det vil det være krav til samsvarsvurdering (Appropriate Assessments) der havplaner inkluderer verneområder under Natura 2000, se nærmere avsnitt 2.2.4 om samsvarsvurderinger. Generelt vil samsvarsvurderinger kunne koordineres med konsekvensutredninger etter KU-direktivene for å unngå gjentakende og overlappende utredninger. Sentralt i EU-retten er altså å tidlig i prosessen løfte frem spørsmålet om planens eventuelle negative innvirkning på verneformål.

For norsk rett kan vi spørre om slike tidlige samsvarsutredninger for konflikt med verneområder er på plass. For Lågendeltaet naturreservat kritiserte Miljødirektoratet prosessen, og karakteriserte framgangsmåten som «svært uheldig». Det ble pekt på at uten tidlig vurdering av dispensasjon fra verneformålet, risikerer man ubalanse i hvordan ulike interesser faktisk kan vernes i prosessen; dispensasjonsorganet vil «være låst til kun å vurdere de alternativene som gjenstår etter avveining mot andre interesser enn verneinteressene».<sup>257</sup> For EU-retten er samsvarsutredninger et etablert system, og vil være en viktig faktor for å sikre fortsatt vern av de havområder som skal utgjøre 30% verneområder. Det norske systemet for vern på havet er fortsatt under utvikling.

#### 6.4 Prosedyrer for tildeling av areal

Oppdraget stiller spørsmålet om prosedyrene knyttet til arealbruk i kystvann og hav bidrar til å sikre medvirkning, forutsigbarhet mv. Videre bes om en vurdering av om det er behov for forbedrede/mer samordnede prosedyrer generelt, og for kystvann vs hav spesielt?

Som vist i avsnitt 2.3 er modellen for arealforvaltning i kystvann helhetlige kommuneplaner med rettslig bindende virkning for fremtidig arealbruk. Etterfølgende detaljplanlegging følger planlovens system for regulering, med visse unntak. Byggetillatelse og konsesjoner er regulert i pbl., forurensningslov, m.v. Som vist i avsnitt 2.4 og 4.3.2 bygger sektorlovene for hav som legger til rette for arealkrevende aktiviteter, på lovfastsatte prosesser som følger et kjent mønster. Det består av et hierarkisk styringssystem, der avgjørelser frem mot konsesjon for et konkret areal blir gjort i trinnvise beslutningsprosesser. At arealet er åpnet er normalt et vilkår for å kunne søke konsesjon til etablering av anlegg. Deretter blir et åpnet område delt inn i utlysingsområder, som er mindre areal innenfor et åpnet område, egnet for et konkret prosjekt. Når området er tilkjent

---

<sup>257</sup> [Inntekts- og utbyggingsdepartementa finner Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det - Rett24](#)

en aktør, kan det søke tillatelse til prosjektet. Både systemet i kystvann og hav implementerer KU-direktivene.

For spørsmålet om medvirkning i disse prosessene, setter KU-direktivene minstekrav. Direktivene er også en gjennomføring av internasjonale plikter under folkeretten, og Espoo og Århus-konvensjonene. Kommuneplanprosesser og åpningsprosesser underlagt strategisk KU, og regulerings- og konsesjonsprosesser er underlagt prosjekt-KU, alt i henhold til direktivene. Det som etter internasjonal rett og EØS-retten blir vurdert som krav til medvirkning i beslutningsprosesser er dermed gjennomført i norsk rett. Formelt fremstår systemet som godt egnet til å sikre offentlig medvirkning i beslutningsprosesser.

Medvirkning kan likevel ikke vurderes løsrevet fra spørsmålet om medvirkning *til hva?* Dette handler om hva offentlighetens blir bedt om og får anledning til å medvirke og dermed påvirke. Det kan for det første spørres om i hvilken grad medvirkningen omfatter vurderinger av hvilke handlingsalternativ som foreligger. For arealbruk kan dette være valg mellom ulike måter å bruke areal på. For dette temaet er kommuneplanprosessen i kystvann godt egnet til å involvere offentlighetens medvirkning, mens sektorvise åpningsprosesser på hav er mindre egnet.

For det andre kan det spørres om i hvilken grad medvirkningen omfatter vurdering av ulike løsningsalternativ for prosjekt. I praksis vil det her være stor forskjell på planer og prosjekt som stat eller kommune er kritiske til, og slike sektorer som er fremmet av myndighetene. Der utbygger har offentlig politikk for etablering og utbygging i ryggen, som ved elektrifisering av petroleumsinstallasjoner, er stat og utbygger i et symbiotisk forhold. Her er risikoen stor for at planlegging og prosjekt-design nærmest blir en ferdig pakke, og det blir få alternativ å medvirke til, se nærmere omtale av Hywind Tampen. Prosessene for medvirkning blir skinnprosesser som pliktskyldig gjennomføres for å legitimere resultatet og oppfylle lovens krav. Reell medvirkning krever tidlig involvering, før alternativ er låst, og med forståelse for at myndigheter og utbygger ikke sitter med det hele og fulle bildet av konflikter og løsninger som plan eller prosjekt medfører.

I forlengelsen av vurdering av handlingsalternativer, vil flerleddete beslutningsprosesser bygge på hverandre. Dominobrikker faller, og det er ikke mulig å gå tilbake. Dører lukkes i forrige beslutningsledd, og man går videre innenfor rammene som er satt. Som vist er avklaring av om planen eller prosjektet får negativ innvirkning på verneområder en vurdering som etter EU-retten tas ved oppstart av plan eller prosjekt i samsvarsutredninger. Er det konflikt, avklares det først om planen eller tiltaket kan gå videre i området, før nærmere planlegging finner sted. Slike tidlige samsvarsutredninger må sikres også etter norsk rett, både etter gjeldende naturmangfoldloven, og i det systemet som vil bli etablert for vern på havet. Sikres ikke dette, vil etablerte verneområder på lang sikt undergraves.

Spørsmålet om systemet sikrer medvirkning kan heller ikke ses isolert fra det totale omfanget av planer og prosjekt som kreves medvirkning til. Det totale antallet kommuneplanprosesser i kystvann og åpningsprosesser etter sektorlover på hav som enkelte aktører må forholde seg til, kan trolig gjøre at ressursene til å medvirke ikke strekker til, men også at det blir stor slitasje på enkelte sektorer/aktørers organisasjoner. Når det i tillegg er rom for å regulere til prosjekt i strid med kommuneplan i kystvann etter pbl, kreves medvirkning i det som kan oppfattes som «omkamper».

På samme måte vil åpne dører til etablering på hav utenfor det etablerte systemet for åpning av områder, være ressurskrevende.

For spørsmålet om forutsigbarhet for berørte tredjeparter i systemet, vil tilsvarende argumenter kunne gjøres gjeldende. Forutsigbarhet for utbyggere knytter seg til behovet for klare rettslige rammebetingelser som gjerne ikke endres for ofte, og også grunnleggende vern for etablerte rettigheter. Innhold i systemet, og når en rett vernes med hvilket innhold, er trolig mindre viktig i relasjon til forutsigbarhet, ettersom næringslivet vil tilpasse seg rammebetingelsene.

Sektorlovene for hav har kommet til på ulike tidspunkt med noe ulike reguleringer, men har også klare likhetstrekk. Dels i valg av system for planlegging(åpning) og konsesjon, men særlig knyttet til prosesskrav. Likheten i prosesskrav skyldes som vist dels påvirkning og krav fra internasjonal rett og EØS-retten. Det er særlig kravene etter EØS-retten til konsekvensutredninger (KU) på tvers av ulike sektorer, som har ført til denne utviklingen, og gjør at saksbehandling for planer og program blir gjenkjennelige på tvers av sektorene.

Planavklaring kan i kystvann skje ved kommune- og/eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller i hav ved åpning av område for aktivitet etter sektorlov. Planavklaring sikrer i stor utstrekning at eventuelle miljøvirkninger av å sette av arealet til aktiviteten, blir utredet, se ovenfor avsnitt. 3.2.6 om plandirektivets krav til KU.

Ved siden av spørsmålet om planplikt, bygger reguleringen av aktivitet både i kystsonen og på hav på krav om konsesjon. Krav til konsesjon står i motsetning til fri adgang til å sette i gang aktiviteten. Konsesjon sikrer aktiv offentlig vurdering av tiltaket og at miljøvirkningene av det foreslåtte tiltaket på det konkrete arealet blir utredet og vurdert før konsesjon blir gitt som følge av kravene til konsekvensutredning i prosjektdirektivet, se nærmere avsnitt 3.2.6. Direktivet er i stor utstrekning prosesskrav, og gjør at saksbehandling for tiltak blir gjenkjennelige på tvers av sektorene.

Vi går så over på spørsmålet i oppdraget om det er behov for forbedrede/mer samordnede prosedyrer generelt, og for kystvann vs hav spesielt?

Som vist er prosesskravene gjenkjennelige på tvers av sektorer, og på tvers av kystvann og hav, også som følge av den innvirkning EU-retten har hatt på nasjonal forvaltningsprosess gjennom KU-direktivene. I EU har det over tid vært en vekst i prosesskrav, og koordineringen mellom ulike regelsett har blitt utfordrende over tid. Kritikken mot tidkrevende og komplekse plan- og beslutningsprosesser er bakgrunnen for Kommissjonens forslag om forenklede prosesser for fornybarprosjekter. Pendelen ser ut til å være i ferd med å svinge, fra en fase med stadig oppbygging av nye prosesskrav, til at tiden er moden for harmonisering, forenkling og koordinering. Her må utviklingen i EU-retten følges nøye, for å vite handlingsrommet innenfor EØS-avtalen.

Det er etter vårt syn et potensiale for strømlinjeforming og forenkling av prosesskrav. Premissen er likevel at «grunnmuren» er på plass, som er etablerte miljøkvalitetsmål for kystvann og hav, og planlegging innenfor rammene slike mål setter. Vi har pekt på i rapporten særlig potensialet som ligger i interkommunal kystsonoplanlegging, og en styring av arbeidet her både hva gjelder miljøkvalitetsmål og planpraksis. Fra Sverige ser vi at staten har gått inn med midler og kompetanse for å løfte arbeidet i kommunene her.

Rent terminologisk og lovteknisk er det også mulig å arbeide for forbedringer, særlig på hav utenfor plan og bygningslovens virkeområde. Etablering av felles begrepsbruk på tvers av sektorene, som «åpning,» er effektivt i formidlings- og opplæringsøyemed; mange aktører arbeider i dag på tvers av maritime næringer, en utvikling som trolig vil forsterkes. Vi vil enkelt kunne forstå rammene for nye sektorer om begrepsbruken ikke er unødvendig differensiert. Videre er det et forenklingspotensiale i at hensyn og verdier som går igjen på tvers av sektorlover kan løftes over i tversgående regulering, både for å synliggjøre at det er horisontale hensyn, og som pedagogisk formidlingsgrep. Alminnelige presumsjoner og utgangspunkt for sektorenes forvaltning, om arealbruk, privat eiendomsrett, urfolksretter, delt bruk og tredjepartsadgang, går igjen i mange lover og konsesjoner, men er ikke formulert klart i andre. Slike kan med fordel skrives inn i sektorovergripende lovtekst, slik at det blir opp til plan og konsesjon å eventuelt gjøre unntak fra det som er etablert som alminnelige utgangspunkt.

For spørsmålet om samordning for kystvann og hav, er det potensiale for styrket koordinering mellom kommunale og statlige myndigheter i kystsonen, særlig for spørsmål der kommunale planer legger premisser for næringer som forvaltes av staten, som etter energiloven. Videre vil koordinering bli nødvendig der staten er planmyndighet i kystsonen, som for havvindutbygging, der staten etter havenergiloven kan åpne områder for havvindparker inntil strandkanten.

Vi mener det også er erfaring å hente fra f.eks. Sverige og England, i arbeidet med å integrere kommunale myndigheter i planleggingsprosessen på hav. En slik integrering er det riktig nok bedre rom for når hav planlegges i en prosess, som for svenske havplaner, mens det er mer utfordrende i sektorvise åpningsprosesser. Vi har likevel ikke hatt anledning til å studere hvilket arbeid som gjøres for å integrere kommuner i sektorvise åpningsprosesser på hav.

## **6.5 Overføringsverdi fra internasjonal praksis**

Oppdraget ber om en vurdering av nytte og behov av mer enhetlig praksis på tvers av havområdene.

Spørsmålet om nytte og behov for mer enhetlig praksis er vanskelig å vurdere, men vi kan peke på noen argument. Et viktig argument er trolig det erfaringsgrunnlaget vi kan dra veksler på fra EU-land, om vi i norsk rett etablerer noenlunde samme rettslige regime som i EU (men da ikke som implementert EØS-rett). Innenfor slike rammer kan man vurdere overføringsverdien fra andre lands praksis til en norsk kontekst. Man kan trekke lærdom av feilslått praksis eller uheldig utvikling i ulike EU-medlemsland, eller prøve ut i en norsk sammenheng det som tilsynelatende virker i andre land. Slik erfaringsoverføring kan selvsagt finne sted uten at rammene er de samme, men kompleksiteten i analysene øker, og overføringsverdien blir mer usikker om rammene er ulike.

Et annet argument er at særnorske ordninger for planlegging i norsk sektor medfører større informasjonsbehov for utenlandske aktører som ønsker å delta f.eks. på anbud i norsk sektor.

Det som taler mot å bygge en norsk regulering etter modell fra EU-retten, er de særnorske forhold i både natur og forvaltning. Norske farvann er sett under ett under mindre press enn i Østersjøen og f.eks. svensk farvann i Kattegat. Samtidig er deler av Nordsjøen under høyt press, og også trolig andre områder, som der fisket opplever redusert arealtilgang. Norsk forvaltning har et relativt lite



mannskap som skal håndtere mange næringer, og nyter samtidig relativ høy grad av tillit. Europeiske reguleringsmodeller kan oppleves som komplekse og unødige detaljorienterte, og mer egnet for land med større administrasjon og mindre grad av tillit.

Som for planlegging av nasjonale transportkorridorer på land, som vei og jernbane, er det særlige behovet for transnasjonal koordinering på hav, som har motivert havplandirektivet. Dette sikres gjennom krav til informering av nabostater i plan- og prosjektarbeid. Slik informering og involvering kan og bør på samme måte Norge etterstrebe når det som planlegges har relevans for transnasjonale spørsmål, eller har andre grenseoverskridende virkninger, som vake-effekter fra vindturbiner. For EU-land vil et felles planverktøy som havplandirektivet nok medføre at det er enklere og raskere å formidle hvilken form for planlegging man sikter til i et konkret tilfelle, som syklisk revisjon av havplanen under havdirektivet, og dermed forenkle kommunikasjonen. Argumentet styrkes dersom vi fremover vil se en større grad av etablering av «best practise» i EU under havrammedirektivet, både for planprosesser, kartgrunnlag, sonefomål m.v.

## VEDLEGG I: NORSKE SEKTORLOVER FOR AREALBRUK I KYSTVANN OG HAV

### 7 PETROLEUMSLOVEN

#### 7.1 Bakgrunn

Behov for regulering av norsk petroleumsvirksomhet har eksistert siden oppdagelsene av forekomster på norsk sokkel på 1960-tallet. Noen petroleumsløve fikk vi imidlertid ikke før 1985, og regulering av næringen hadde blitt delegert til Kongen frem til dette tidspunktet. På 80-tallet fant myndighetene at man nå hadde nok erfaring og kompetanse til at det var blitt hensiktsmessig å lovfeste regelverket for å sikre at utnyttelsen foregikk forsvarlig og på en slik måte som samfunnet ønsket.<sup>258</sup> 1985-loven ble i 1996 avløst av ny petroleumsløve som bygget på de samme hovedprinsippene for næringen, men med enkelte endringer som til dels har vært nødvendige for å håndtere næringens økende omfang, samt skjerpede sikkerhetskrav.<sup>259</sup>

Petroleumsløven (Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet) gir rammene for norsk petroleumsvirksomhet og inneholder de overordnede hjemlene for forvaltning av petroleumssressursene. Paragraf 1-1 slår fast at staten har eiendomsretten til de undersjøiske petroleumsforkomstene på kontinentalsokkelen. Paragraf 1-2 annet ledd slår fast at forvaltningen av ressursene skal skje på en slik måte at det kommer hele det norske folk til gode. Statlig styring og kontroll utøves med dette formål og sikres gjennom et omfattende regelverk hvor tillatelser og godkjenninger fra kompetent myndighet er nødvendig i alle faser av petroleumsvirksomheten. Private aktører må for å kunne drive med petroleumsvirksomhet innhente tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves etter petroleumsløven og i medhold av annen lovgivning (for eksempel forurensingsløven), jf. petroleumsløven § 1-3.

---

<sup>258</sup> Ot. prp. nr. 72 (1995-1996) s. 7

<sup>259</sup> Ot.prp. nr.43 (1995-96) s. 4-5

## 7.2 Hovedhensyn bak loven

I § 1-2 gjøres det rede for de sentrale målsetningene for forvaltningen av petroleumsressursene og petroleumsvirksomheten:

«Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet».

Hensynet til samfunnsmessig og økonomisk utvikling er trukket frem som de mest sentrale hensyn loven bygger på. Dette understrekes av forarbeidene som sier at hovedformålet er å sikre bærekraftig utvikling.<sup>260</sup> Begrepet bærekraftig utvikling forklares i forarbeidene å være forvaltning av petroleumsressursene på en måte som gir størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformue. Det understrekes videre at «verdiskapning for hele samfunnet er derfor et sentralt mål for ressursforvaltningen».<sup>261</sup> Økonomisk vekst og en inntektsmessig forvaltning som kommer hele samfunnet til gode er med andre ord hovedhensynet bak petroleumsforvaltningen slik den er i dag.<sup>262</sup> Forarbeidene understreker likevel at forvaltningen av petroleumsressursene ikke kan ses isolert fra andre viktige hensyn og målsetninger og at forvaltningen må skje «under ivaretagelse av hensyn til sikkerhet, miljø og annen virksomhet».

## 7.3 Virkeområde

Det geografiske og saklige virkeområdet til petroleumsloven er regulert i lovens § 1-4. Den er saklig begrenset til «petroleumsvirksomhet», nærmere definert i § 1-6 bokstav c. Petroleumsvirksomhet er «all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter». Et unntak fra virkeområdet er transport av petroleum i bulk med skip. Transport i skip er unntatt fordi dette regnes som alminnelig transportvirksomhet som reguleres av annen lovgivning.<sup>263</sup> Transport i rør er imidlertid regulert av loven.

Definisjonen i § 1-4 knytter lovens virkeområde til aktivitetens art og ikke til den geografiske lokaliseringen av aktiviteten. Petroleumslovens virkeområde har dermed ingen konkret geografisk begrensning. Såfremt aktiviteten dreier seg om petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon vil loven i utgangspunktet komme til anvendelse. Forutsetningen er at virksomheten faller inn under norsk jurisdiksjon. Norge har territoriell suverenitet, og dermed også jurisdiksjon over egne landområder, eget sjøterritorium (ut til 12 nm mil). Utover 12 nm på norsk sokkel har derimot Norge suverene rettigheter. Sistnevnte følger av havrettskonvensjonen artikkel 77, mens artikkel 56 gir statene suverene rettigheter i

---

<sup>260</sup> Ot.prp. nr.43 (1995-96), s. 26.

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> St meld nr 26 (1993-94) s 14.

<sup>263</sup> Ot.prp nr. 43 (1995-1996) s. 29

økonomisk sone knyttet til ressursforvaltning. Sistnevnte følger også av Lov om Norge økonomiske sone.

At virkeområdet er avgrenset til «undersjøiske petroleumsforekomster» innebærer at loven kun regulerer forekomstene under havbunnen. Aktivitet tilknyttet forekomster på land (som det har forekommet svært lite av) er dermed ikke er omfattet av lovens virkeområde. Utnyttelse «på land eller i sjøgrunn underlagt privat eiendomsrett» vil imidlertid være omfattet av loven hvis «slik utnyttelse er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum». Om utnyttelsen er «nødvendig» eller «integrert» vil vurderes etter landaktivitetens grad av tilknytning til utvinningen og hvordan virksomheten er organisert. Anlegg på land som henter opp petroleum direkte fra undersjøiske forekomster vil klart være omfattet, mens aktivitet som raffinering av råolje vil falle utenfor.<sup>264</sup>

Loven gjelder ikke på Svalbard jf. § 1-4 femte ledd. Norges suverenitet på øygruppen er underlagt begrensninger gjennom Svalbardtraktaten. Det bemerkes at dette unntaket fra anvendelse kun gjelder for landterritoriet og territorialfarvannet (12 nautiske mil ut). Etter norske myndigheters syn omfatter ikke traktaten kontinentalsokkelen utenfor Svalbard, og loven vil derfor komme til anvendelse på den norske kontinentalsokkelen under Svalbards fiskevernsoner utenfor territorialfarvannet.<sup>265</sup> Det norske synet på Svalbardstraktatens utfordres stadig og er også til behandling av Høyesterett i den såkalte Snøkrabbesaken.

## 7.4 Prinsipper for arealbruk og sameksistens

### 7.4.1 *Interesseavveininger og henynet til andre næringer*

Ser vi bort fra karbonlagring, vil aktører og interesser som bruker havet og høster ressurser, ikke komme i konflikt om arealbruken knyttet til selve ressurslokaliteten. Lokaliteten ligger så langt under havbunnen, at den ikke er omfattet av det området som normalt vil være gjenstand for marin arealplanlegging, tilsvarende som for lagringslokaliteter for CO<sub>2</sub>. EU-direktivet om marin arealplanlegging, MSP, som ikke er implementert under EØS, regulerer virkeområdet nedover i undergrunnen til «subsoil», som språklig er jordlaget like under havbunnen. Dermed gjelder direktivet ikke for dette dyptliggende området, som diskutert i relasjon til lager for CO<sub>2</sub>.<sup>266</sup>

«According to the Directive Art. 6 no 1, an MSP should take into account ‘relevant activities and uses in marine waters’, where marine waters means ‘the waters, the seabed and subsoil’, Art. 3 (4). An MSP could thus encompass sub-seabed CO<sub>2</sub> storage activities and facilities. In addition to monitoring activities, infrastructure, installations or monitoring equipment could be permanently placed on the seabed, in the sea column or above sea level, thus constituting ‘activities and uses in marine waters’. For the storage itself, however, a Marine Spatial Plan under the Directive will not be a relevant instrument, as the subsoil is linguistically speaking the layer (stratum) of earth immediately below the

---

<sup>264</sup> Ot. prp. nr. 46 (2002-2003) s. 24

<sup>265</sup> Fiskevernsonen strekker seg fra Svalbards grunnlinjer og 200 nm ut og er etablert gjennom Forskrift 3. juni 1977 nr. 6 om fiskevernsoner ved Svalbard.

<sup>266</sup> Om virkeområdet for direktivet i relasjon til karbonlagring, se Sigrid Eskeland Schütz (University of Bergen), Abdirahman Omar (Norwegian Research Centre, NORCE), Stefan Carpentier (TNO), *Report on regulations and technological capabilities for monitoring CO<sub>2</sub> storage sites*. Public report. Version 1.0 January, 2021, s. 14.

surface. The CO<sub>2</sub> storage will not be immediately below the surface, but in deeper layers, and thus not part of the marine plan.»

Det er aktiviteten på hav, i vannsøylen, på sjøbunnen og like under jordskorpen, som særlig kan komme i konflikt med andre marine aktører sin utnyttelse av havet. Hensynet til annen virksomhet understrekes i petrl. § 1-2 annet ledd, og sier at det i utøvelsen av ressursforvaltningen skal «tas nødvendig hensyn til ... annen virksomhet». Petroleumlovens utgangspunkt ved håndtering av interessekonflikter beskrives nærmere i forarbeidene som har et særlig fokus på mulige interessekonflikter til fiskeriene. Forarbeidene indentifiserer muligheten for at interessekonflikter kan oppstå og sier at det i avveiningen av ulike interesser «må legges til rette for en langsiktig utnyttelse av alle de aktuelle ressursene».<sup>267</sup>

Det er videre et krav at petroleumsvirksomhet skal drives på en forsvarlig måte, jf. petroleumsløven § 10-1. Dette innebærer at virksomheten skal drives etter sunne økonomiske prinsipper, at ressursutnyttingen skal være forsvarlig og at den skal hensynta sikkerhetsmessige og miljømessige krav. I tillegg ligger det i kravet om forsvarlig drift at det skal tas hensyn til andre næringer. Sistnevnte fremkommer av § 10-1 andre ledd som sier at petroleumsvirksomheten ikke må «unødvendig eller i urimelig grad» «vanskeliggjøre eller hindre» utøvelsen av andre aktiviteter. Oppstillingen nevner skipsfart, fiske og luftfart eksplisitt, men viser også til «annen virksomhet» som en sekkebetegnelse som vil fange opp all øvrig aktivitet. Begrepene er skjønnsmessige og gir liten veiledning i hvor terskelen ligger. Hva som vil «unødvendig» eller i «urimelig grad» «vanskeliggjøre» eller «hindre» annen virksomhet, vil måtte avgjøres konkret i den enkelte sak.<sup>268</sup> Forarbeidene nevner tilfeller der petroleumsvirksomheten kunne vært utøvde på et annet sted, til en annen tid eller på en annen måte som ville være bedre for fiskerne, som et eksempel på at terskelen er innfridd.<sup>269</sup> Petroleumsløvens øvrige bestemmelser om forholdet til andre næringer og bruk av arealer gir imidlertid en god pekepinn på hvordan loven tilnærmer seg problemstillinger knyttet til interesse- og arealkonflikter.

#### 7.4.2 Erstatning for arealbeslag for andre aktører

Lovens kapittel 8 regulerer erstatning til norske fiskere som lider tap som følge av petroleumsvirksomhet. Kapitlet gjelder der petroleumsvirksomhet påfører norske fiskere et økonomisk tap som følge av at virksomheten helt eller delvis beslaglegger et fiskefelt, medfører forurensning og avfall, eller ved at en innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av en innretning volder skade. Fritidsfiske er ikke omfattet av ordningen.<sup>270</sup> For beslag av areal brukt til fiskeri er det staten som skal stå som erstatningsansvarlig når disse arealene ikke lenger kan brukes som følge av petroleumsvirksomhet jf. § 8-2. Fiskefelt omfatter etter forarbeidene ikke bare faste fiskeplasser, men «alle steder der fisken står».<sup>271</sup> Man valgte å ikke ta inn en definisjon av begrepet i loven, men det er framhevet at det kan være behov for å foreta en geografisk avgrensning av det

---

<sup>267</sup> Ot.prp. nr.43 (1995-96), s. 27

<sup>268</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 78

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> OED, *Rapport Om konsekvenser av Oljedirektoratets seismikkinnsamlinger i Nordland VII og Troms II for fiskeriene i området – vurderinger og anbefalinger*, Rapport fra arbeidsgruppe, Mars 2008, s. 24.

<sup>271</sup> Ot.prp.nr. 25 (1988-1989), s. 44

område fiskerne er avskåret fra å bruke, når fiskerne skal dokumentere det økonomiske tapet de er påført. I praksis er det gitt erstatning for redusert fangst som følge av seismikk eller legging av elektrisk kabel for elektrifisering av plattformer. Erstatningen gis da for den perioden aktiviteten pågår eller har effekt på fisket, og bygd på dokumentasjon på utøvd fiske i området (sporingsdata) de tre foregående år.<sup>272</sup> Fiskerne har etter nemndas praksis en tapsbegrensningsplikt.

Det er også uttrykt i Kgl.res om fastsetting av forskrift til havenergiloven (12 juni 2020, Ref. nr. 20/88) at utvinningstillatelser etter petroleumsloven ikke kan gis i områder som er åpnet etter Havenergilova. I motstrid med seg selv påpeker likevel resolusjonen at petroleumsforekomster er stedbundet og at undersøkelsestillatelser samt utvinningstillatelser må kunne gis i områder hvor det er gitt konsesjon etter Havenergiloven. I denne slags tilfeller merker OED at det er særlig viktig at aktørene legger til rette for sameksistens og dialog. Utgangspunktet til forskriften er derfor å fasilitere et samarbeidsgrunnlag der hvor havvind- og petroleumsinteresser er i motstrid. Der hvor interessene ikke kan forenes og aktørene ikke kommer frem til en løsning vil departementet vurdere om konsesjonæren etter Havenergiloven må vike og tilpasse seg i favør av rettighetshaveren etter petroleumsloven, «eventuelt mot kompensasjon». Om det er rettighetshaveren etter petroleumsloven eller OED som er ansvarlig for kompensasjonen er ikke ytterligere kommentert i resolusjonen.

Etter § 8-3 er rettighetshaveren erstatningsansvarlig for økonomisk tap som følge av forurensning og avfall fra petroleumsvirksomheten m.m. Ansvaret strekker seg også til skade og ulempe fra forurensning og avfall som følge av trafikk rundt feltet. Dette ansvaret strekker seg langt, og rettighetshavere er solidarisk ansvarlige dersom skadevolder ikke kan identifiseres jf. § 8-4. Rettighetshaveren er også erstatningsansvarlig for det økonomiske tapet som oppstår som følge av skade voldt av en innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av en innretning der skadelidte ikke har rett til erstatning etter § 8-2, se § 8-5. Havenergiloven og havbunnsmineralloven bygger på petroleumslovens system og har bestemmelser av samme innhold og karakter.

### 7.4.3 *Annen virksomhets tilgang til samme areal*

#### 7.4.3.1 Rettighetshaver har ikke-eksklusiv tilgang til arealene

Lovens bestemmelser i §§ 3-11, 3-12 og 3-13 angir at det bare er retten til å drive virksomhet i henhold til tillatelsen som er eksklusiv, og ikke tilgangen til arealene. Dette er uttrykt ved at rettighetshaver ikke kan motsette seg at andre legger ut rørledninger, kabler eller andre typer ledninger eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av en utvinningstillatelse eller gjør nødvendige trasé- og grunnundersøkelser før slik plassering, jf. § 3-12 første og andre ledd. Dette gjelder likevel ikke ubetinget, og etter første ledd andre punktum må slike innretninger «ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaveren». Bestemmelsen i § 3-13 slår fast at en utvinningstillatelse ikke er til hinder for at «andre enn rettighetshaver» gis rett til å foreta vitenskapelige undersøkelser eller undersøkelser etter og utvinning av andre naturforekomster. Vilkåret er imidlertid at slik bruk ikke medfører «urimelig ulempe for den

---

<sup>272</sup> Se vedtak fra erstatningsnemnden av 15.12.1999 – Quo Vadis, om at seismikkinnsamlingen blir vurdert som faktisk beslagleggelse av fiskefelt. Nemnda bygger videre på at seismiske fartøy skremmer fisk i fiskefelt med en avstand på inntil 20 nautiske mil, og at effekten varer inntil 2 uker etter den seismiske aktiviteten er avsluttet. Vedtaket er bygd på i senere saker.

petroleumsvirksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen». Med andre naturforekomster er det ment andre naturforekomster på eller i undergrunnen på kontinentalsokkelen, så som mineraler, hydrokarboner i fast form (kol) og også biologiske ressurser som vokser fast på havbunnen eller bare kan bevege seg i konstant kontakt med undergrunnen, jf. lov 21. juni 1963 nr. 12 (kontinentalsokkelova).<sup>273</sup> Dette vil kunne omfatte fiske etter krabbe (om de defineres som sedimentære), mens annet fiske faller utenfor. Videre omfattes ikke energiproduksjon av flytende havvind, bølgekraft eller tidevann.

Andre ledd regulerer tilfellet hvor det ikke er mulig å drive annen samtidig virksomhet uten at det forårsaker «urimelig ulempe for den petroleumsvirksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen». Loven legger da opp til at regjeringen skal beslutte hvilke av virksomhetene som får fortsette på bakgrunn av hvilken som har størst økonomisk og samfunnsmessig betydning. Det skal ved avgjørelsen tas hensyn til «hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning mv. sett i forhold til den petroleumsvirksomhet som drives i medhold av utvinningstillatelsen», jf. § 3-13 andre ledd. Loven gir rett til forlengelse etter søknad for den som får utsatt sin virksomhet, se § 3-12 tredje ledd flg. Etter bestemmelsens sjuende ledd kan Kongen bestemme at den som får opprettholde sin virksomhet skal refundere hele eller deler av påløpte omkostninger og i rimelig utstrekning dekke annet tap for den som må utsette eller innskrenke sin virksomhet.

#### 7.4.3.2 Samordnet utvinning av petroleumsvirksomhet over flere blokker

Det følger av bestemmelsen i petroleumsloven § 4-7 at dersom en petroleumsforekomst strekker seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshaver, eller inn på en annen stats kontinentalsokkel, krever loven at det skal søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordning av petroleumsvirksomheten. Tilsvarende gjelder når det for flere petroleumsforekomster åpenbart er rasjonelt med samordnet petroleumsvirksomhet. Avtaler om samordnet leteboring skal meddeles departementet. Avtaler om samordnet utvinning, transport, utnyttelse og avslutning av petroleumsaktiviteten skal godkjennes av departementet, og departementet kan også bestemme hvordan slik samordnet virksomhet skal gjennomføres dersom det ikke oppnås enighet mellom rettighetshaverne innen rimelig tid.

#### 7.4.3.3 Andres rett til bruk av rettighetshavers innretninger

Departementet kan også bestemme at visse innretninger kan brukes av andre enn rettighetshaver dersom hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. § 4-8 første ledd. Det må da påvises at slik bruk ikke er til «urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov».<sup>274</sup> Bestemmelsen slår fast at naturgassforetak og kunder av disse som er hjemmehørende i en EØS-stat har rett til adgang på oppstrøms gassrørledningsnett, herunder anlegg som yter tilknyttede tekniske tjenester. Her er det med andre ord ikke nødvendig at de hensyn som er beskrevet over er møtt. Videre kan departementet bestemme at innretninger kan brukes av andre i forbindelse med behandling, transport og lagring av CO<sub>2</sub>, jf. § 4-8 tredje ledd. Her vises det til vilkårene som

---

<sup>273</sup> Ot.prp.nr. 25 (1988-1989), s. 54-55.

<sup>274</sup> Petroleumsloven § 4-8

nevnt i første ledd første punktum, hvilket innebærer at departementet må påse at hensynet til rasjonell drift, samfunnsmessige hensyn og rettighetshavers behov må være ivaretatt.

#### 7.4.3.4 Sikkerhetssoner og andre næringer

Lovens § 9-4 regulerer sikkerhetssoner rundt innretninger som benyttes i forbindelse med petroleumsvirksomhet. Sikkerhetssonene begrenser adgangen for uvedkommende fartøy, luftputefartøy, luftfartøy, fiskeredskaper eller andre gjenstander. Etter bestemmelsens femte ledd andre punktum kan departementet gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om at fiske kan foregå i sonen dersom dette ikke truer sikkerheten eller hindrer utøvelsen av petroleumsvirksomheten.

## 7.5 Prosedyrer for tildeling av areal

### 7.5.1 *Åpning av nye områder med KU*

Framgangsmåten og vurderingskriteriene ved åpning av nye områder reguleres i kapittel 3 i petroleumsløven og kapittel 2a i petroleumsforskriften.<sup>275</sup> Det er Stortinget som beslutter om et nytt område skal åpnes for petroleumsvirksomhet. I saksfremlegget for stortinget skal det gjøres rede for hvordan virkningene av åpning av nytt område for petroleumsvirksomhet og innkomne høringsuttalelser er vurdert, samt hvilken betydning disse er tillagt. Det er per i dag identifisert og åpnet havområder i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet.

En åpningsprosess består av to hovedelementer som sammen skal gi Stortinget det nødvendige faglige grunnlaget til å ta stilling til om et område skal åpnes for petroleumsvirksomhet. Den ene er en kartlegging av geologien og dermed ressurspotensialet i området. Denne undersøkelsen gjøres av Oljedirektoratet. Dersom kartleggingen viser at et område har et ressurspotensial vil arbeid med konsekvensutredning settes i gang. Tilsvarende nasjonale ressurskartlegginger i offentlig regi ser vi for havvind, havbunnsmineral og også karbonlagre under havbunnen.

Fremgangsmåten og innholdet i konsekvensutredningen er nærmere regulert i petroleumsforskriften kapittel 2a. Konsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, herunder virkningene åpning av et område for petroleumsvirksomhet kan ha for nærings- og miljømessige forhold. Dette inkluderer mulige farer for forurensning, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger. Første steg i prosessen med en konsekvensutredning er å utarbeide et forslag til program for konsekvensutredningen. Programmet skal klargjøre hvilke forhold som det skal gjøres rede for i konsekvensutredningen, herunder hvilke utredninger som er nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag. I konsekvensutredningen, som bygger på fastsatt program for KU, blir de næringsmessige, miljømessige og andre samfunnsmessige virkninger av petroleumsvirksomhet i området vurdert. Dette inkluderer mulig fare for forurensning samt økonomiske og sosiale virkninger petroleumsvirksomheten kan ha, og gjøres i regi av Olje- og energidepartementet (OED). I forarbeidene understrekes det at virkningene av petroleumsvirksomheten på alle sider

---

<sup>275</sup> Bestemmelsene i petroleumsløven § 3-1 og petroleumsforskriften § 2a tar sikte på å gjennomføre EUs Plandirektiv (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). Direktivet stiller blant annet krav om miljøkonsekvensvurdering og høring.

av samfunnslivet og natur og miljø til havs og på land skal vurderes.<sup>276</sup> Bestemmelsen gir ingen føringer for interesseavveiningen. Den sier ingenting om hvilke interesser som skal gis størst vekt, eller om krav til interesseovervekt. Det legges opp til at dette hører til den politiske beslutningen som er en del av Stortingets åpningsvedtak. Ved utviding av et område for petroleumsvirksomhet, vil undersøkelsene og vurderingene som ble gjort ved åpningen av det opprinnelige området også kunne være relevante for det området som er omfattet av utvidingen. I slike tilfeller vil det ifølge forarbeidene kunne være tilstrekkelig med en forenklet prosedyre for saksbehandlingen.<sup>277</sup> Dersom utvidelsen fører til at en drar inn områder som kan stå i en annen stilling enn det området som alt er åpnet for petroleumsvirksomhet, må derimot saksbehandlingsreglene i § 3-1 følges.

### 7.5.2 Tildeling av utvinningstillatelser

Utvinningstillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Tillatelsen regulerer videre rettigheter og plikter som rettighetshaverne til en utvinningstillatelse har overfor staten. Utvinningstillatelse for petroleumsvirksomheten tildeles gjennom to likestilte konsesjonsrunder. Alle områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, kan lyses ut i nummererte konsesjonsrunder eller inkluderes i det forhåndsdefinerte området (TFO). Hvilke områder som inngår i de forskjellige rundene er styrt av petroleumsfaglige vurderinger av områdenes modenhet, og særlig av behovet for stegvis leting og utnyttelse av tidskritiske ressurser. Forskjellene mellom TFO-konsesjonsrunder og nummererte konsesjonsrunder ligger særlig i det som skjer før utlysning. Etter utlysningstidspunktet i en konsesjonsrunde er saksbehandling og tildelingsprosess svært lik.

I nummererte konsesjonsrunder inviteres oljeselskapene til å nominere blokker som skal utlyses i den forestående runden. Områdene her er referert til som «umodne» da det er mindre kunnskap om områdets geologi, mer teknisk utfordrende å drive virksomhet, og mindre utbygd infrastruktur. Strategien for konsesjonsrunder i nyåpnede og umodne områder har som hovedregel fulgt prinsippet om stegvis leting. Dette innebærer at resultater av brønner i utvalgte blokker i et område bør foreligge og være evaluert før det utlyses nye blokker i det samme området. Denne framgangsmåten sikrer at store områder kan kartlegges med relativt få letebrønner. Før utlysning av en nummerert konsesjonsrunde, gjennomføres det en nominasjonsprosess. Den starter med at alle oljeselskapene på norsk sokkel, eksisterende rettighetshavere og prekvalifiserte selskaper, blir bedt om å nominere hvilke blokker som de ønsker skal utlyses. Selskapene kan bare nominere et gitt antall blokker, og de blir bedt om å begrunne nominasjonen av blokkene basert på egne geologiske vurderinger. Oljedirektoratet gjennomgår deretter selskapenes nominasjoner og gjør sine egne geologiske vurderinger. Tildeling av nytt areal i umodne områder skjer normalt hvert annet år, og gjøres av OED på bakgrunn av faglige vurderinger fra Petroleumsdirektoratet og innspill fra miljø- og fiskerimyndigheter.

Tildeling av arealer i TFO-områder skjer som regel årlig og uten en nominasjonsprosess slik beskrevet ovenfor. Ordningen innebærer at det er opprettet forhåndsdefinerte leteområder som omfatter de mest kjente arealene på kontinentalsokkelen. Oljeselskapene kan i TFO-rundene søke på alt ledig areal innenfor disse definerte områdene. Dette systemet ble opprettet på begynnelsen

---

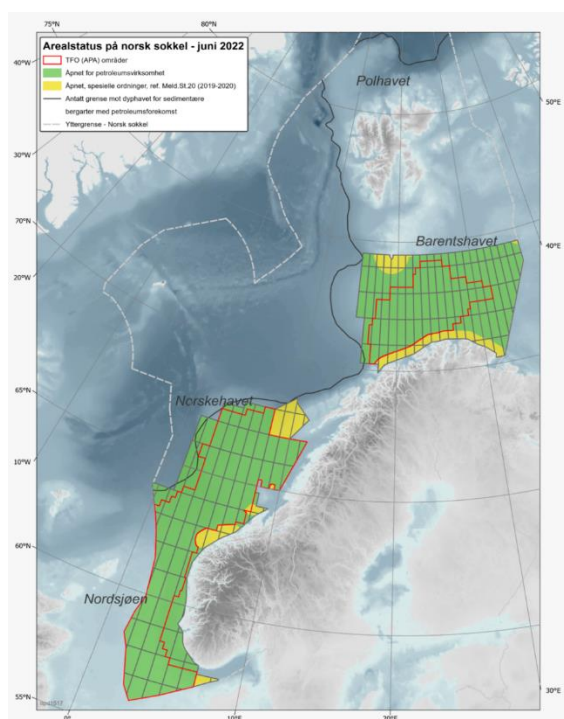
<sup>276</sup> Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 44.

<sup>277</sup> Ibid.



av 2000-tallet for å forenkle og effektivisere tildelingsprosessen og dermed øke forutberegneligheten for industrien.<sup>278</sup> Når nye områder blir modne, vil de søkbare områdene utvides, men de vil aldri bli begrenset. De årlige TFO-rundene begynner med et forslag fra Oljedirektoratet om at områder skal inkluderes i allerede modne områder. Forslaget sendes deretter på høring til relevante myndigheter, inkludert Klima- og miljødepartementet (KLD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Olje og energidepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at ulike interesser, som god utnyttelse av ressurser, bærekraftig fiskeri og miljøhensyn, blir vurdert.<sup>279</sup>

Tildeling av utvinningstillatelse er en omfattende prosess. Før utlysning er det en offentlig høring om arealet som foreslås å inngå i en konsesjonsrunde. Forvaltningsplanene for havområdene setter helhetlige rammer for petroleumsvirksomheten, og regjeringen har bestemt at det ikke skal stilles miljø- og fiskerivilkår utover disse rammevilkårene ved tildeling av nye utvinningstillatelser.<sup>280</sup> Dette kan minne om Kommisjonens forslag om såkalte «go-to-areas» som er nærmere diskutert i avsnitt 3.2.7 over. Det innebærer at det for utlysning av blokker som ligger i områder som er omfattet av en forvaltningsplan kun bes om innspill «knyttet til om det er tilkommet ny, vesentlig informasjon etter at den relevante forvaltningsplanen ble vedtatt».<sup>281</sup> Etter at høringsuttalelsene er vurdert, beslutes det hvilke områder som bør utlyses med eventuelle vilkår. Etter søknadsfristens utløp, vurdering og forhandlinger med selskapene, fatter regjeringen beslutning om hvilket areal som skal tildeles med arbeidsprogram.



Figur 18 Kilde: oljedirektoratet

<sup>278</sup> Meld. St. 38 (2001–2002) Om olje- og gassvirksomhet.

<sup>279</sup> Petroleumsløven §§ 9-1 og 10-1.

<sup>280</sup> Meld. St. 28 (2010–2011) om en næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.

<sup>281</sup> Ibid. s. 89.

Kartet angir gjeldende arealstatus for norsk kontinentalsokkel per juni 2022. De grønne områdene på kartet viser de områdene som Stortinget har åpnet for petroleumsvirksomhet. De gule områdene er områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet, men som er underlagt spesielle ordninger, jf. Meld. St. 20 (2019-2020). De områdene som er avgrenset med rødt, er områder som er omfattet av tildelinger i forhåndsdefinerte områder (TFO).

### 7.5.3 *Avslutning av virksomheten*

Lovens kapittel 5 regulerer kravene for avslutning av og opprydning etter virksomheten. Rettighetshaver skal ha en avslutningsplan klar, i alminnelighet mellom 5 og 2 år før tillatelsen opphører jf. § 5-1 annet ledd. Departementet skal fatte vedtak om endelig avslutning og opprydning, som rettighetshaver plikter å gjennomføre. Rettighetshaver har ansvaret og risikoen for opphøret, inkludert for de tiltak staten måtte finne nødvendig dersom virksomheten ikke er opphørt i tide jf. § 5-3. Bestemmelsen går langt for å pålegge brukere av innretninger ansvar. Brukere som overtar innretninger for den avsluttende virksomheten blir sekundært ansvarlige for de delene av avslutningen tilknyttet den aktuelle innretningen.

## 8 HAVVINDKRAFT OG ANNEN FORNYBAR KRAFT

### 8.1 Bakgrunn

Retten til å utnytte fornybare energiresurser til havs tilhører staten og reguleres i lov 4. juni 2010 nr 21 om fornybar energiproduksjon til havs, havenergiloven (havenl.). Loven regulerer etablering av fornybare energikilder på havet, og følger opp politiske beslutninger fra tidlig 2000-tallet som følge av klimautfordringene, med mål om økt produksjon av fornybar energi.

Norge har noen av de største vindressursene i Europa, og potensialet for etablering av havvindturbiner og havvindparker har stått sentralt i lovarbeidet. Bunnfaste vindturbiner er en moden teknologi og den foretrukne teknologien internasjonalt, og er aktuelt i Norge til ca 70 meters dyp. Norskerenna gjør at det relativt raskt blir store dybder langs kysten, og flytende turbiner forankret til sjøbunnen, som for Hywind Tampen, er en alternativ, men mindre moden teknologi, og er også en potensiell eksportvare. Vindparken er et elektrifiseringsprosjekt for plattformer, med direkte kabel til plattformene som ikke går via land.

Havenergiloven setter ytre ramme for aktiviteten, der detaljer følger av havenergilovforskriften (havenl.forskriften), første gang gitt i 2020, endret 19. des 2022.<sup>282</sup> I motsetning til olje og gass, er det ikke ressursen i seg selv, men retten til å utnytte denne som er viktig. Regulering av ressursen havvind har likevel mange likhetstrekk med hvordan forvaltningen av petroleumssressursene er regulert. Loven bygger som petroleumsløven på systemet med åpning av områder med strategisk KU og konsesjon med prosjektspesifikk KU. Det kan gjøres unntak fra kravet til åpning, Myndigheten til å gi konsesjon til havenergianlegg ligger hos Olje- og energidepartementet (OED).

Ett eller flere områder innenfor et område som er åpnet etter § 2-2 skal som hovedregel lyses ut og tildeles gjennom konkurranse. Loven ble endret 16. des. 2022, og tilført § 2-3 om auksjon som

---

<sup>282</sup> Forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskrifta)

grunnlag for tildeling av areal, men med adgang for at departementet i særlige tilfeller kan tildele et område «etter søknad utan utlysning og konkurranse». Vi kommer tilbake til unntaket, som trolig er motivet for å gi plass til tildeling uten konkurranse for det såkalte Trollvind-prosjektet. Trollvind er et prosjekt nær plattformer, men havvindparken skal kobles til land, selv om strømproduksjonen kan hevdes å være motivert av elektrifisering.

Med bakgrunn i politisk enighet om en nasjonal strategisk kartlegging av aktuelle områder for havvind til havs, identifiserte en direktoratgruppe i 2010, ledet av NVE, 15 havområder som kan egne seg for vindkraftproduksjon til havs. Denne prosessen er ikke regulert i loven. Deretter gikk man over på den lovregulerte prosessen, og utarbeidet utkast til planprogram for strategisk konsekvensutredningen for havvind. Fra 2012 ble områdene gjennomgått av NVE med tanke på åpning, med utarbeiding av offentlig finansiert og gjennomført strategisk konsekvensutredning i henhold til fastsatt planprogram, og forslag til åpning med strategisk konsekvensutredning ble sendt på høring.<sup>283</sup> Områdene ble rangert, og det ble pekt på fem områder som burde åpnes først, der utvelgelsen søkte å ta hensyn til viktige interesser som skipstrafikk og fiskeri. Arbeidet stanset så opp i noen år. NVE ble i 2018 bedt om å vurdere om det hadde skjedd endringer som påvirket den strategiske konsekvensutredningen for havvind fra 2012, og konkluderte da med at det ikke har skjedd vesentlige endringer av betydning for anbefalingene som ble gitt den gang.

Vi har ennå ikke fått etablert anlegg under havenergiloven sitt system. Olje- og energidepartementet godkjente i april 2020 utbyggingsplanen for havvindprosjektet Hywind Tampen i Nordsjøen, men dette prosjektet ble konsesjonsbehandlet under petroleumsloven, som en endring i PUD for plattformene vindparken elektrifiserer. PUD-veilederen til konsesjonsprosessen under petroleumsloven er oppdatert, og viser at havvind er et relevant tiltak for å redusere CO2 utslipp på plattformer.

Vindparken er i dag i drift, og er gjennom kabler koblet direkte til plattformene. Det var nettopp for å unngå at havenergiloven skal omfatte anlegg som faller inn under andre sektorlover, at det i § 1-2 sjettede ledd er gitt mulighet for at Kongen i forskrift eller enkelttilfeller kan sette hele eller deler av havenergiloven til side «når det gjeld innretninger, formål eller verksemder til havs omfatta av anna lov». Bestemmelsen vil etter forarbeidene typisk gjelde for energianlegg som utgjør en integrert del av petroleumsvirksomheten, skipsfart eller tilsvarende, som Hywind Tampen er et eksempel på. Uten slik tilsidesettelse, må utgangspunktet være at begge eller alle regelsett gjelder. Valg av regelverk, havenl. eller petroleumsloven, kan ha betydning for interesseavveining mot andre brukere, som fiskere, ettersom lovene bygger på vesentlig ulike hensyn. Så har også prosessene rundt Hywind Tampen fått kritikk fra fiskeri-interessene.

De to første områdene for energiproduksjon til havs, Utsira Nord (UN) (flytende møller) og Sørlege Nordsjø II (SNII) (bunnfaste), ble åpnet ved kongelig resolusjon av 12 juni 2020, og det ble formelt åpnet for konsesjonsbehandling fra 1. januar 2021. Samtidig trådte havenenl.forskriften i kraft. Den nye forskriften klargjør systemet for behandling og vurdering av konsesjonssøknader. Reelt sett var det likevel ikke mulig å søke konsesjon fra åpning av områdene i 2021, ettersom

---

<sup>283</sup> NVE, *Havvind – Strategisk konsekvensutredning*, desember 2012, tilgjengelig på [http://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012\\_47.pdf](http://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_47.pdf)

søknadssystemet ennå ikke var klarlagt i detalj. Veileder til loven kom i 2022. Regjeringen har besluttet at første fase av Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord skal utlyses innen utgangen av første kvartal 2023,<sup>284</sup> at SNII ved auksjon skal tildeles mot sommeren/høsten 2023,<sup>285</sup> og at Utsira Nord skal tildeles ved kvalitative kriterier. Tidspunkt her er ikke fastsatt.

## 8.2 Hovedhensyn bak loven

Havenergilovens formål er beskrevet i § 1-1:

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

«Miljø» er i denne sammenhengen et samlebegrep for alle miljøtema, under dette naturvern, biologisk mangfold, klima, kulturminne og kulturmiljø.<sup>286</sup> Det understrekes i forarbeidene at klima står sentralt i den forstand at klimautfordringen er en viktig premis for satsingen innenfor fornybar energi. Her skiller havenergiloven seg fra petroleumsloven. Selv om konsesjonssystemet bygger på de samme prinsippene, er formålene bak systemene for ressursutnyttelse vesentlig forskjellige. Hovedformålet bak petroleumsloven er samfunnsøkonomiske vinninger, mens havenergiloven legger stor vekt på miljøhensyn og næringens bidrag til å få ned klimagassutslipp.

## 8.3 Virkeområde, særlig om grensen mot energiloven/pbl.

Loven regulerer etablering av fornybare energikilder på havet, og omfatter fornybar energi bygd på vindkraft, tidevannsstrøm, bølgeenergi, saltkraft og varme fra havet. Bioenergi fra havet faller utenfor.

Det geografiske virkeområdet er etter havenl. § 1-2 andre ledd som utgangspunkt «norsk sjøterritorium utanfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen», med de avgrensninger som følger av folkeretten, jf tredje ledd.

Sammenhengen mellom havenl. og forvaltning av fornybaranlegg i kystvann etter energiloven/pbl. er interessant. Kongen kan etter havenl. § 1-2 syvende ledd i forskrift eller i enkelttilfeller utvide virkeområdet for «einskilde» bestemmelser til indre farvann. Hjemmelen for å utvide virkeområdet til område i indre farvann er t.d. aktuell for havvindparker som er foreslått å krysse grunnlinjene. Slik utvidelse kan skje i forskrift eller i det enkelte tilfelle, og gjør at planlegging og konsesjon kan håndteres etter ett sett av regelverk; havenergiloven. Dette er fulgt opp i havenergilovforskriften, som i § 1 andre ledd utvider visse bestemmelser etter loven til å gjelde innenfor grunnlinjene. Dette gjelder havenl. § 2-2 om åpning av areal, og henvisningen til § 2-2 medfører at område innenfor grunnlinjene må være «åpnet» før man kan gi konsesjon etter energiloven § 3-1. Videre fastsetter

---

<sup>284</sup> Høringsnotat fra Olje- og energidepartementet om tildeling av områdene i Utsira Nord, publisert 6. desember 2022, tilgjengelig på: [horingsnotat-om-tidelingskriterier-for-utsira-nord.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokument/horingsnotat-om-tidelingskriterier-for-utsira-nord/pdf)

<sup>285</sup> Høringsnotat fra Olje- og energidepartementet om tildeling av fase én av Sørliche Nordsjø II, tilgjengelig på: [Tildeling fase 1 Sørliche Nordsjø II \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokument/horingsnotat-om-tidelingskriterier-for-utsira-nord/pdf)

<sup>286</sup> Ibid, kap. 14.1.

havenl.forskriften at kap. 5-6 om sikkerhet, nedlegging og ekspropriasjon, og kap. 9-10 om erstatning til fiskere gjelder innenfor grunnlinjene.

Her kan man merke seg at de rettslige virkningene av å utvide virkeområdet for havenergiloven til indre farvann i dag er andre, sammenlignet med tidspunktet havenergiloven ble etablert. I 2010 var systemet at staten «styrte» vindkraftutbygging på land og ut til grunnlinjene i medhold av energiloven, se nærmere omtale i avsnitt 2.3.3 ovenfor. Energiloven sitt virkeområde utover i sjø er etter § 1-1 andre ledd er i det indre farvann innenfor grunnlinjene. Statens sterke posisjon i 2010 i planlegging og etablering av vindkraftanlegg etter energiloven i kystvann, gjorde at spørsmålet om å bruke havenergiloven i kystvann mer var et spørsmål om teknisk koordinering av energiloven og havenl., der staten for alle tilfeller regjerte.

Som vist i avsnitt 2.3.3 har det de senere år vært en omfattende diskusjon om forholdet mellom stat og kommune i planlegging av vindkraftanlegg på land etter energiloven og pbl. Forholdet mellom energiloven og statlig styring, opp mot plan- og bygningsloven og kommunal styring, har skapt overskrifter. Det er som vist over, i forslaget som ligger på høring,<sup>287</sup> foreslått å innlemme planlegging og bygging av vindkraftanlegg i plan- og bygningsloven. Man skal gå fra et system der kommunene tidligere har tatt stilling til nye vindkraftprosjekter ved høring i den statlige konsesjonsprosessen etter energiloven, med formell planavklaringen ved etterfølgende dispensasjon eller planendring, til at kommunene skal gjøre en overordnet avklaring av arealbruken etter plan- og bygningsloven gjennom områderegulering, før det gis konsesjon. Formålet er som nevnt å styrke kommunenes rolle i planlegging og utbygging av vindkraft på land, og sikre effektive prosesser som bidrar til å redusere konfliktnivået. Om disse forslagene går gjennom, blir betydningen av å utvide virkeområdet for havenl. innover i kystsonen en annen, sammenlignet med situasjonen i 2010. Havenergiloven bygger på statlig styring av arealplanleggingen gjennom åpningsprosessen, der kommuner er høringsinstans. En utvidelse av virkeområdet for havenl. under det foreslåtte systemet, reduserer områder der kommunen har en sterkere posisjon i vindkraftsaker. Vi kan ikke se at disse problemstillingene er reist i høringsnotatet.<sup>288</sup>

## 8.4 Prinsipper for arealbruk og sameksistens

### 8.4.1 *Interesseavveininger og hensynet til andre næringer*

Lovens formål er som vist etter § 1-1 at energianlegg etableres og driftes slik at «omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på». Forarbeidene diskuterer forholdet til andre næringer, og viser særlig til hensynet til «fiskeri, skipsfart og tradisjonell samisk næringsverksemd»<sup>289</sup>. I prosessen om utvelgelse av områder i norske havområder for åpning,<sup>290</sup> ble områdene rangert, og ved utvelgelsen av de fem områdene ble det søkt å ta hensyn til viktige interesser knyttet til utbygging av havvind. Det ble særlig tatt

---

<sup>287</sup> Høring – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land, 13.01.2023

<sup>288</sup> Høring – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land, 13.01.2023

<sup>289</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) om lov om fornybar energiproduksjon til havs, merknader til § 1-1.

<sup>290</sup> NVE, *Havvind – Strategisk konsekvensutredning*, desember 2012, tilgjengelig på [http://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012\\_47.pdf](http://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_47.pdf)

hensyn til virkninger for skipstrafikk, petroleums- og fiskeriinteresser samt miljøinteresser. Det ble også tatt hensyn til kraftnettet, utbyggingskostnader og vindressurser.

Samiske interesser er gitt et særlig vern og havenergiloven § 1-5 etablerer en plikt til å legge tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnet for samisk kultur ved vedtak fattet i alle trinn av prosessen. For eksempel skal det, ved forslag om åpning av areal etter § 2-2, og ved behandling av konsesjonssøknader etter §§ 3-1 og 3-2 som direkte berører samiske interesser, gjennomføres konsultasjoner med Sametinget. Fremgangsmåten for konsultasjoner er regulert i «Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget» av 11. mai 2005.

Etter åpning av SNII og UN, ble det ved inndelingen av utlysingsområder gjort nærmere avgrensinger av selve arealet som kan benyttes, og også innbyrdes plassering av parkene med buffersoner. I SNII ble areal med leve- og gyteområder for Tobis holdt helt utenfor utlysingsområdene, tilsvarende for areal med potensiale for petroleum. For UN fikk departementet i høringen innspill om at utlysingsområdene (tre avlange «striper») burde plasseres i lengderetning øst/vest, og ikke nord/sør, både fordi dette var både dominerende vindretning, «og at dette ville lette forholdene for skipstrafikken».<sup>291</sup> Departementet endret retningen på utlysingsområdene til øst/vest, også av hensyn til at inndelingen øst/vest ville sikre at en gassledning gjennom områdene ble liggende utenfor utbyggingsområdene, i en av buffer-korridorene.



Figur 6: Kart over utlysingsområde på Utsira Nord, alternativ 1

Figur 19 Kart over utlysingsområdene i Utsira Nord

<sup>291</sup> Høringsnotat om tildeling av områdene i Utsira Nord, udatert, tilgjengelig på [horingsnotat-om-tildelingskriterier-for-utsira-nord.pdf](https://www.regjeringen.no/horingsnotat-om-tildelingskriterier-for-utsira-nord.pdf) (regjeringen.no)

#### 8.4.2 Erstatning for arealbeslag for andre aktører

Havenergilova kap. 9 regulerer erstatning for økonomisk tap som følge av at virksomhet etter loven legger beslag på fiskefelt, medfører forurensing og avfall eller volder skade. Staten skal erstatte det økonomiske tapet for beslag av fiskefelt etter § 9-2 i den grad fisket blir gjort umulig eller vesentlig vanskeligere. Videre er havvindkonsesjonæren objektivt ansvarlig for økonomisk tap som følge av forurensing og avfall etter § 9-3. Havenl. kap. 9 er modellert etter petroleumsloven kap. 8, som har tilsvarende regler. Denne modelleringen er så direkte, at forarbeidene til havenergiloven viser til forarbeidene til tilsvarende bestemmelser i petroleumsloven.<sup>292</sup>

«Føresegnene i §§ 9-1 til 9-5 tilsvarer føresegnene i petroleumsloven kapittel 8. For ei grundig utgreiing viser ein i den samanhengen til merknadene til desse føresegnene i Ot.prp.nr.43 (1995–1996), jf. Ot.prp.nr.25 (1988–1989).»

Det går vidare fram at man sikter mot å bruke etablerte prinsipper og administrative rutiner som etter petroleumsloven. I samsvar med praksis i klagenemnd etter petroleumsloven, er det vist til at erstatning «ikkje skal overskride dei reelle økonomiske tapar fiskarane har som følgje av verksemda. I vurderinga av det faktiske tapet vil ein nytte dei alminnelege reglane om plikt til å dokumentere tapet og til å avgrense det økonomiske tapet.»<sup>293</sup>

Ettersom havenergiproduksjon ikke har samme risiko for utslipp av petroleum, har havenergilova ikke tilsvarende særregler som etter petroleumsloven kap 7. I den grad det kan bli tale om forurensningsskade fra havenergianlegg, er dette regulert i havenl. § 9-3.

Kap 9 om erstatning til fiskere er, etter havenl. § 1-2 syvende ledd, jf. havenergilovforskiften § 1 andre ledd, gjort gjeldende også for områder innenfor grunnlinjen.

Som vist over skal hensynet til andre arealbruksinteresser, som fiskeri, etter havenergilova § 1 sikres gjennom prosesser knyttet til både planlegging, utbygging, drift og nedlegging av anlegg for fornybar energiproduksjon. Slik sett kan man se på erstatningsordningen som sekundær, og ikke et middel for å gjennomføre utbygging i område som gjelder fiskerinæringen. Samtidig vil arealbruksvalg bygge på avveininger der fiskeriinteresser kan komme til å måtte vike for havvind. Der havenergianlegg legger beslag på fiskefelt er det staten som primært skal svare med erstatning, jf. § 9-2. Samtidig kan staten kreve regress av konsesjonær dersom hen burde ha avverget tapet, jf. § 9-2 tredje ledd.

#### 8.4.3 Annen virksomhets tilgang til samme areal

Havenergiloven har ikke som petroleumsloven eller havbunnsmineralloven en nærmere regulering av omfanget av operatørens rett til arealet. Åpningsavgjørelsen for havvind vil ikke etter havenl. avgjøre innholdet i retter som tilkjennes på utlysingsområder. Det kan likevel under strategisk KU knyttet til åpningsavgjørelsen eller tildelingsprosessen komme frem informasjon og premisser som

---

<sup>292</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 84.

<sup>293</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 71.

vil legge klare føringer på spørsmålet, og som vil spille over på konsesjonsvedtak og krav til etablering av sikkerhetssoner. Det kan for eksempel gjelde kartlegging av potensielle ruter for marin trafikk gjennom vindparkområde som vil kunne legge klare premisser for etterfølgende vurdering av etablering av marine trafikkarer gjennom havvindparken.

Spørsmålet om havvindkonsesjonæren i utgangspunktet har enerett til bruk av området, eller må tåle delt bruk, skal etter forarbeidene reguleres i konsesjonen og må da vurderes konkret i sammenheng med utformingen av konsesjonen og konsesjonsvilkårene. Slike spørsmål kan også reguleres i forskrifter med hjemmel i § 5-2 i den grad de har koblinger til sikkerhetsspørsmål.

Bestemmelsen i § 10-8 hjemler departementets mulighet til å omgjøre et vedtak ved å endre de fastsatte vilkårene for konsesjonen. Dette er interessant i forhold til muligheten til å ta inn over seg endrede forhold og senere behov basert på utvikling. Bestemmelsen tar høyde for at forholdene utvikler seg annerledes enn det som var forutsatt på vedtakstidspunktet, og gir en klar hjemmel for å endre fastsatte vilkår både til gunst og skade for konsesjonæren. Endring til skade for konsesjonæren bør likevel bare gjøres der det foreligger et kvalifisert behov. Bestemmelsen må suppleres med reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler om omgjøring.

Der konsesjonæren ønsker å selv kunne utnytte området også til annen aktivitet vil det måtte avgjøres etter endringssøknad fra konsesjonæren, og etter høring av tredjepartsinteresser. Der tredjeparter ønsker seg inn i området for å starte annen aktivitet, som oppdrett av tang eller fisk, bølgekraft, turisme m.v., er situasjonen mer uklar. Departementet kan i havvindkonsesjonen ha tatt forbehold om at tredjeparter på visse vilkår etter søknad kan få konsesjon til å installere supplerende produksjon innen området. Hensynet til fri konkurranse, innovasjon og teknologiutvikling tilsier at tredjeparter får samme mulighet til å etablere seg med aktivitet og egen teknologi, som havvindkonsesjonæren selv. Dermed vil havenergi fra vindmøller kunne operere innenfor samme område som t.d. bølgekraft. Et slikt forbehold i havvindkonsesjonen kan også gjelde framtidig, enda ikke utviklet eller utprøvd teknologi. Forarbeidene peker på problemstillingen, og nevner eksempelet på situasjonen «dersom det blir utvikla teknologi for å utnytte energien i bølger eller havstraumar som er eigna for installasjon i ein havmøllepark».<sup>294</sup>

Slik flerbruk, eller «multi-use», av areal, er kommet høyere på dagsorden i Europa de siste årene. Det kan være arealeffektivt og utnytte synergieffekter mellom aktiviteter om ulike marine aktiviteter enten blir geografisk samlet eller også knyttet sammen. Det reiser likevel rettslige utfordringer dersom ulike operatører skal arbeide på samme areal med ulike aktiviteter. Risikoen for sammenstøt eller andre skadehendelser øker, og kan skape uklare ansvarsspørsmål og forsikringsforhold. Hvorvidt vi får denne type konsesjoner for havvind med nødvendige forbehold eller presiseringer i gitte konsesjoner på arealet med tilrettelegging for å sikre potensiell flerbruk, er enda uvisst. Med anleggene sin lange levetid vil den teknologiske utviklingen i perioden være vanskelig å forestille seg. Potensialet for flerbruk som slike forbehold i konsesjoner skaper, kan etter vårt syn gi grobunn for innovasjon fra aktører innen andre og tilgrensende næringer.

---

<sup>294</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) s. 68



OED har foreslått som vilkår for prekvalifisering av aktører for å kunne være med på auksjon eller søke konsesjon til havvind, at aktøren lager en plan for sambruk. For Utsira Nord skal det være et prekvalifiseringskriterium, som søkere må oppfylle for å få ta del i søknadsprosessen,<sup>295</sup> at «søker må ha en plan for arbeidet med sambruk og sameksistens med fiskerinæringen, miljø og sjøtrafikk for å oppfylle minimumskravet».<sup>296</sup> Dermed vil søkere bli vurdert på denne fremlagte planen, i vurderingen av prekvalifisering. Senere kan planen, med eventuelle justeringer etter høringer, inngå i konsesjonsvilkårene.

## 8.5 Prosedyrer for tildeling av areal

### 8.5.1 *Åpning av nye områder med KU, tildeling av areal*

Konsesjonsprosessen etter havenergilooven og den nye forskriften kan beskrives i ti trinn:

Trinn 1: Forundersøkelser – åpning av område,

Trinn 2: Auksjon etter kvalitative og/eller kvantitative vurderinger

Trinn 3: Melding med forslag til program for prosjektspesifikk konsekvensutredning

Trinn 4: Meldingen sendes på høring

Trinn 5: Konsekvensutredning (OED kan fastsette utredningsprogram)

Trinn 6: Konsesjonssøknad (må sendes innen to år etter fastsatt utredningsprogram).

Trinn 7: Behandling av konsesjonssøknaden

Trinn 8: Eventuell klagerunde (Kongen er klageinstans på avslag på konsesjonssøknader)

Trinn 9: Dersom konsesjons gis: Krav om detaljplan innen to år

Trinn 10: Godkjenning av detaljplan

Trinn 11: Anlegget må bygges innen tre år etter godkjent detaljplan

I det følgende vil det bli knyttet noen kommentarer til de trinnene som er av betydning for utvelgning av areal og forholdet til annen næringsvirksomhet.

De juridiske kravene til prosessen med avsetning av områder er tilnærmet lik som for tildeling av arealer til olje og gassvirksomhet. Det første som gjøres er åpning av areal, jf. § 2-2. Andre ledd i § 2-2 bestemmer at det må utarbeides en konsekvensutredning før et område kan åpnes. Det er lagt til grunn at de vesentligste arealinteressene bør avklares før åpning av areal. Bestemmelsen presiserer at konsekvensutredningen skal inkludere vurderinger av både miljømessige og samfunnmessige konsekvenser av fornybar energiproduksjon og konsekvenser for andre

---

<sup>295</sup> Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs, s. 3

<sup>296</sup> Høringsnotat om tildeling av områdene i Utsira Nord, udatert, tilgjengelig på [horingsnotat-om-tildelingskriterier-for-utsira-nord.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/horingsnotat-om-tildelingskriterier-for-utsira-nord.pdf) s. 26 Forslag nr 5B

næringsinteresser. Kompetansen til åpning av områder er lagt til Kongen i statsråd, og kan derfor ikke delegeres til departementet. Bestemmelsen skal sikre at planlegging og utbygging av anlegg for energiproduksjon og overføringsanlegg skjer i et helhetlig perspektiv der alle relevante interesser og forhold blir vurdert.

Den strategiske konsekvensutredningen utarbeidet av NVE i 2012 ligger som nevnt ovenfor til grunn for åpningen av UN og SN II. Utredningen bygger på kunnskapsgrunnlaget som fremkommer av forvaltningsplanene og andre utredninger, som også legger føringer for avgjørelsen av hvilke miljø- og andre arealinteresser det er viktigst å utrede i en strategisk konsekvensutredning.<sup>297</sup>

Etter åpningen av havområder starter konsesjonsbehandlingen. Konsesjonssøknader (søknad for tildeling av arealer for fornybar energiproduksjon til havs) behandles etter havenergiloven kapittel 3 og 4 og suppleres av havenergiforskriften.

Havenergiloven § 3-1 etablerer konsesjonsplikt for den som vil bygge, eie eller drive et produksjonsanlegg. Tilsvarende må det søkes konsesjonsmyndighetene før ombygging eller utvidelse av eksisterende anlegg. Konsesjon kan ikke overdras uten samtykke fra departementet. Det kan oppstilles tidsfrister overfor konsesjonæren for ulike faser av utviklingen av prosjektet. Innholdet og omfanget av konsesjonsplikten er sammenfallende med tilsvarende plikt etter energiloven.

Ifølge havenl.forskriften § 3 skal foretak som ønsker å søke konsesjon først sende inn en melding til departementet med forslag til et prosjektspesifikt konsekvensutredningsprogram. Prosjektspesifikk konsekvensutredning er i forskriftens § 2 a definert som en «konsekvensutgreiing for det aktuelle energianlegget som har som føremål å avdekke relevante fordeler og ulemper ved eit energianlegg før etablering, og vurdere verknadane av ei eventuell utbygging og føreslå avbøtande tiltak».

I forskriftens § 4 redegjøres det for hva som må være med i det prosjektspesifikke konsekvensutredningsprogrammet, mens § 6 inneholder krav til selve konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen skal inneholde en spesifisert skildring av og vurdering av virkningen energianlegget kan ha for miljø og samfunn, herunder forholdet til annen næringsvirksomhet.

#### *8.5.2 Tildeling av utvinningstillatelser*

Etter Havenergilova skal prinsipielt sett utlysning og tildeling av areal foregå gjennom konkurranse, jf. § 2-3 første ledd, første punktum. Etter § 2-3 andre ledd, andre punktum, vil aktørene som ønsker å delta i konkurransen bli vurdert på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende vilkår eller ved en kombinasjon. I neste ledd står det at dersom søkere skal tildeles areal innenfor det åpnete området etter § 2-2 blir det stilt krav om at de har tilfredsstillende teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfyller krav til helse, miljø og sikkerhet. Slike krav vurderes etter forskriften alt ved prekvalifiseringer i forkant av konkurransen.

---

<sup>297</sup> Ot.prp. nr. 107 (2008-2009), kap. 5.4.

Der hvor et område blir utlyst vil departementet kommunisere hvilke prekvalifiseringskriterier som blir stilt til søkere i forkant av konkurransen. De vil også spesifisere om området følger en auksjonsmodell eller skal tildeles etter kvalitative kriterier. I Utsira Nord er bunnforholdene dypere fra vannoverflaten som innebærer at området kun egner seg for flytende havvind. Siden flytende havvind særlig avhenger av innovasjon og teknologiutvikling vil tildelingsmodellen i Utsira Nord være basert på kvalitative kriterier. Støttemodellen for hvert prosjekt vil ifølge høringsnotatet bli avklart som et eget ledd i selve konsesjonsprosessen.

Det kan som nevnt unntaksvis tildeles areal uten at det er konkurranse. Etter § 2-3 første ledd, andre punktum, kan departementet «i særlige tilfelle tildele eit område etter søknad utan utlysning og konkurranse». Lovteksten spesifiserer ingen momenter eller vilkår som kvalifiserer et «særlig tilfelle». Den aktuelle proposisjonen<sup>298</sup> avklarer ikke spørsmålet, utover merknaden til lovforslaget hvor departementet har tilsynelatende bredt skjønn til å tildele områder uten utlysning konkurranse «der ein ser at det ikkje er tenleg med utlysning og konkurranse»<sup>299</sup>. Trollvind er foreslått av Equinor med partnere for indirekte elektrifisering av egen petroleumsproduksjon, men med kabler via land. Dermed må havenergiloven, ikke petroleumsloven gjelde. Det kan gjøres unntak for åpning i konkrete tilfeller, og unntak fra konkurranse. Et slikt hurtigspor og ensidig tildeling uten konkurranse, kan bli aktuelt for prosjektet, men det gjenstår å se. Før lovendringen med unntak for konkurranse kom inn, i siste runde etter høringen, uttrykte OED at havenergiloven krevde konkurranse om tildeling av arealene, også for Trollvind.

Innstillingen fra energi- og miljøkomiteen er derimot langt mer avklarende.<sup>300</sup> Komiteen viser til at unntaksbestemmelsen først og fremst er forbeholdt elektrifisering av kontinentalsokkelen:<sup>301</sup>

«regjeringen kan direkte tildele havvindkonsesjoner til lisenspartnere innen eksisterende utvinningstillatelse, der kraftproduksjon fra havvind direkte eller indirekte skal benyttes til elektrifisering av petroleumsinnretninger. Unntakspraksis må baseres på åpne, objektive og etterprøvbare kriterier. Hensyn til miljø og sameksistens med fiskeri og annen næringsvirksomhet skal også i slike tilfeller vektlegges tungt.»

Omtalen av «indirekte» elektrifisering er dekkende for Trollvind, med kabler via land.

### 8.5.3 Avslutning av virksomheten

Når konsesjonsperioden har utløpt blir det stilt krav om at energianlegget skal fjernes, jf. § 6-1. Fjerningen av anlegget må være i tråd med en avslutningsplan som skal sendes «i god tid før utløpet av konsesjonen», med mindre departementet frafaller kravet dersom rettighetsinnehaveren søker om en forlengelse. Forarbeidene til havenergiloven presiserer ikke hva som ligger i vilkåret «i god tid før utløpet av konsesjonen» men en kan tenkes at konsesjonsvilkårene vil være mer utfyllende i detalj når det blir stilt krav om avslutning av virksomheten. Dette fremkommer av § 3-4 hvor det

---

<sup>298</sup> Prop.143 L (2021-2022) Om endringer i havenergilova (utlysning og tildeling av areal)

<sup>299</sup> Prop.143 L (2021-2022) s. 18

<sup>300</sup> Innst. 81 L (2022-2023) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om endringer i havenergilova (utlysning og tildeling av areal)

<sup>301</sup> Innst. 81 L (2022-2023) s. 2

står at departementet kan gi forskrifter og fastsette vilkår om «påbyrjing, bygging, utføring, vedlikehold, drift og nedlegging av energianlegg».

Departementet kan også frafalle kravet om fjerning dersom det blir søkt om forlengelse av produksjonsanlegget, jf. §6-1 andre ledd. Såkalt «repowering» er også omfattet av Kommisjonens forslag om effektivisering av plan- og konsesjonsprosesser for fornybarprosjekt og dersom forslaget blir implementert i norsk sammenheng vil dette også ha implikasjoner for godkjenningen av forlengelsen av konsesjonen, se Avsnitt 3.2.7.

## 9 HAVBUNNSMINERAL

### 9.1 Bakgrunn

Mineralutvinning på havbunnen blir sett på som en fremtidig næring med stort potensial. For å kartlegge potensialet for mineralforekomster på norsk sokkel, ble det gjennomført tokt i 2018 og 2019. Toktene har gått til dyphavsområdene i Norskehavet, der analysene av de innsamlede prøvene viser høyt innhold av spesielt kobber, sink og kobolt. Til tross for at det allerede er gjort en del kartlegging, er norske havområder fortsatt i liten grad utforsket med tanke på mineralforekomster. Ressurskartleggingen betyr likevel at åpningsprosesser etter havbunnsmineralloven starter med basis i et visst nasjonalt kunnskapsgrunnlag om hvor det er tilgjengelige ressurser.

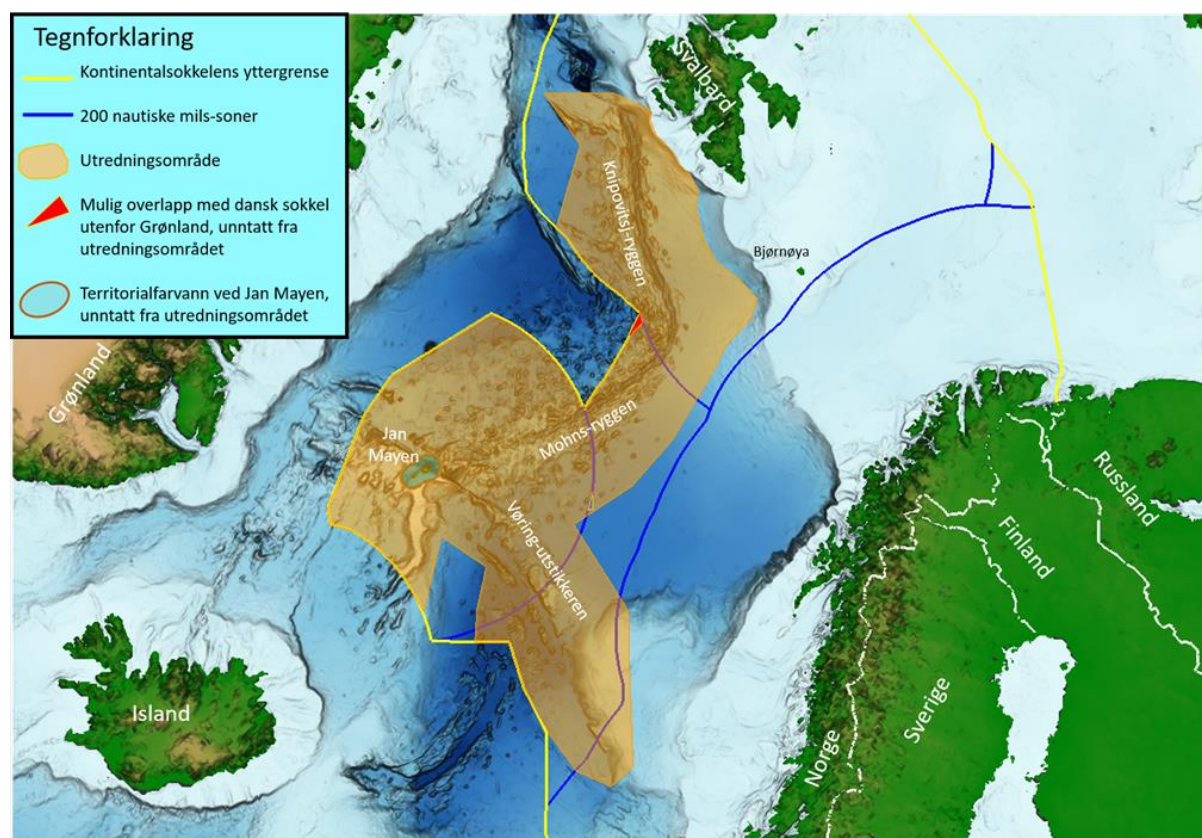
Kommersiell undersøkelse etter og utnyttelse av mineralforekomster på havbunnen reguleres av lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen – havbunnsmineralloven. Formålet med loven er etter § 1-1 å legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettinger. Etter § 1-6 kan ingen andre enn staten drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjenning eller samtykke etter loven. Loven legger de overordnede rammene for virksomheten og fastsetter de viktigste bestemmelsene både for undersøkelse (ressurskartlegging) og utvinning. Loven bygger etter forarbeidene på erfaringer fra blant annet petroleumsvirksomheten.<sup>302</sup>

Etter § 1-4 går det frem at den norske stat har eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusiv rett til ressursforvaltning. Loven legger opp til at tillatelse kun kan gis i områder som er åpnet, jf. § 2-3 første ledd, samtidig som det er adgang til å unnta fra åpningskravet etter andre og tredje ledd. Vi ser dermed en kombinasjon av planstyrt tilnærming, men med en åpen dør. Hovedtrekkene i tillatelsesregimet for havbunnsmineraler er åpning av område med strategisk konsekvensutredning. I åpnete områder kan det gis en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse for et bestemt område med inntil fem års varighet, som gjelder leting etter og kartlegging av mineralforekomster for kommersielt formål. Videre er det eksklusiv utvinningstillatelse med tilhørende arbeidsforpliktelse. Systemet kjenner vi igjen fra petroleumsløven.

---

<sup>302</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 6.

Regjeringen besluttet i mai 2020 å starte en åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel for et kartfestet og avgrenset dyphavsområde i Norskehavet. Her er det geologiske betingelser til stede for å påvise økonomisk interessante forekomster av polymetalliske sulfider og manganskorper. Det ble bevilget 30 millioner over statsbudsjettet for 2021 til kartlegging av havbunnsmineraler. Olje- og energidepartementet sendte 12. januar 2021 ut et forslag til konsekvensutredningsprogram for åpning av det aktuelle området for mineralvirksomhet på offentlig høring med tre måneders frist (12. april 2021).<sup>303</sup> Etter at høringsinnspillene ble vurdert, ble endelig konsekvensutredningsprogram fastsatt. Selve konsekvensutredningen ble lagt frem av olje- og energiminister Terje Aasland (Ap) og sendt på høring 27. oktober 2022.



Figur 20 Illustrasjon fra høringsnotatet om konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven, s. 16

Det området som nå blir vurdert åpnet i Norskehavet ligger langt til havs, og høringsnotatet legger derfor til grunn at kartlegging av mineralressurser vil kunne gjennomføres uten vesentlig påvirkning på andre aktiviteter som fiskerier, skipsfart, petroleumsvirksomhet og fornybar energiproduksjon.<sup>304</sup> Høringsnotatet fremhever også muligheten for felles aktiviteter og positive synergier for flere havnæringer.

<sup>303</sup> Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven Olje- og energidepartementet, høringsdokument januar 2021, tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/835e18c4d7214d20a0e09d0e7319cb70/horingsnotat-forslag-til-konsekvensutredningsprogram.pdf>.

<sup>304</sup> Høringsnotatet, ibid, s. 16.

## 9.2 Hovedhensyn bak loven

Havbunnsminerallovens formål angis i § 1 til å være å

«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 ivarettatt».

Med samfunnsmessige målsettinger menes en forvaltning som er bærekraftig og som tar hensyn til andre interesser enn de rent ressursrelaterte, jf. opplistingen i bestemmelsen.

## 9.3 Virkeområde, særlig om grensen mot mineralutvinning etter mineralloven

Loven gjelder for mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel, jf. § 1-3 første ledd. Andre ledd definerer, som ellers i lovgivningen, sjøterritoriet som havområdet fra grunnlinjene ut til tolv nautiske mil og indre farvann som havområdene innenfor grunnlinjene. Loven krysser dermed kystvann og ut i hav, og reiser ingen særlige spørsmål om grensedragning her.

Virkeområdet for loven må forstås i lys av at vi har en egen lov om mineralutvinning for landareal, lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Mineralloven (for land) gjelder på nærmere vilkår i sjø, nemlig så lenge man er innenfor «den private eiendomsrettens grenser i sjø», jf. § 4, andre ledd, men også for aktiviteter som har til formål å utvinne mineralske forekomster «fra innslagspunkt på land, men hvor den mineralske forekomsten strekker seg ut under havbunnen». Disse reglene er speilet i havbunnsmineralloven, som unntar utvinning med innslagspunkt fra land, og ved at havbunnsmineralloven ikke gjelder «for den delen av sjøen som er undergitt privat eiendomsrett», jf. § 1-3 andre ledd. I forarbeidene er dette presisert til at grensen går ved marbakken, subsidiært ved to meters dyp.<sup>305</sup> Disse uttalelsene må ses som en forenklet fremstilling av privat eiendomsrett i sjø etter gjeldende rett. Lokal sedvane kan gi andre regler, samtidig som strandrett og utfyllingsretter er private grunneierretter som kan nyte eiendomsrettslig (og dermed erstatningsrettslig) vern.<sup>306</sup> Det er en svakhet at lov og forarbeid ikke omtaler samiske rettigheter. Dette er relativt omfattende omtalt i utkast til ny minerallov, NOU 2022:8 Ny minerallov. Her følger det på s 23:

«Forslaget fastsetter i § 2-8 tredje avsnitt første setning at det ikke kan gis tillatelse til tiltak eller virksomhet som vil ha «vesentlige negative virkninger» for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette er i samsvar med formuleringen av hvilken norm som gjelder etter konvensjonen om sivile og politiske rettigheter i artikkel 27 som Høyesterett brukte i HR-2021-1975-S (Fosen-dommen). Det er denne som er gjeldende rett for mineralvirksomhet på grunnlag av internasjonale regler som er innlemmet i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Dette er en absolutt grense også for hva som kan gjennomføres ved ekspropriasjon. Utvalget foreslår likevel i andre setning at det kan inngås avtale

<sup>305</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 15–16.

<sup>306</sup> For utfyllende fremstilling av private retter i sjø, se Ingunn Elise Myklebust, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Universitetsforlaget 2010.

om slike tiltak mellom tiltakshaveren og de berørte siidaene, med samtykke fra Sametinget. Utvalget antar at dette kan være praktisk spesielt i grensetilfeller, der det kan være behov for å avklare usikkerhet i forkant.»

Etter vårt syn må havbunnsmineralloven leses med de samme reservasjoner som i forslag til ny minerallov, i det tilfelle og i den grad aktivitet etter havbunnsmineralloven vil ha vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Kongen kan videre gi forskrift om i hvilken grad lovens bestemmelser skal gjelde for undersøkelse og utvinning av forekomster av skjellsand, sand og grus i området fra marbakken og ut til én nautisk mil fra grunnlinjene, jf havbunnsmineralloven § 10-1. Dette kan også omfatte unntak fra loven. Plan- og bygningsloven kan dermed særlig få betydning for uttak av sand og grus i sjøområdet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.<sup>307</sup> Fylkeskommunen kan tildele tillatelser til undersøkelse eller utvinning av skjellsand, sand og grus i området fra marbakken og ut til én nautisk mil fra grunnlinjene, jf. § 10-2. Etter § 2-3 andre ledd kan Kongen bestemme at lovens krav til åpningsprosess kan fravikes for kystnære mineralforekomster omfattet av kapittel 10, som regulerer forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære områder (se nærmere under «unntak fra åpningsprosessen» under 9.5.2).

## 9.4 Prinsipper for arealbruk og sameksistens

### 9.4.1 Interesseavveininger og hensynet til andre næringer

Forarbeidene uttrykker at loven skal legge til rette for at mineralressursene skal kunne utnyttes i tråd med Grunnloven § 112, samtidig som man, i samsvar med formålsbestemmelsen i loven, avveier mineralvirksomhetens betydning mot andre interesser, herunder deres økonomiske betydning.<sup>308</sup> Forarbeidene forklarer at det betyr 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».<sup>309</sup>

Ved utvinning legger havbunnsmineralloven til grunn at mineralvirksomheten ikke «unødvendig eller i urimelig grad» må vanskeliggjøre eller hindre annen næringsaktivitet, som skipsfart og fiske, eller volde skade på undersjøiske innretninger, jf. § 1-7. Her svarer havbunnsmineralloven til petroleumsløven § 10-1 første og andre ledd. Bestemmelsen her må, som i petroleumsløven, mineral- og havenergiløven, ses i lys av krav til at aktører skal inneha nødvendige kvalifikasjoner, jf § 6-5.

---

<sup>307</sup> Se for øvrig Prop. 106 L (2017–2018) s. 13–17 der 14 områder med tilgrensende lovgivning angis.

<sup>308</sup> Prop. 106 L (2017–2018), s. 54.

<sup>309</sup> Prop. 106 L (2017–2018), s. 55.

#### 9.4.2 *Erstatning for arealbeslag til andre aktører*

I likhet med petroleumsløven og havenergiløven inneholder havbunnsmineralloven særlige regler om erstatning til norske fiskere i kapittel 8. Kapitlet gjelder der en mineralvirksomhet påfører norske fiskere et økonomisk tap som følge av at virksomheten helt eller delvis beslaglegger et fiskefelt, medfører forurensning og avfall, eller ved at en innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av en innretning volder skade. I den utstrekning fisket blir umuliggjort eller vesentlig vanskeliggjort som følge av at mineralvirksomheten helt eller delvis beslaglegger et fiskefelt, plikter staten å yte erstatning for det økonomiske tapet dette medfører, jf. § 8-2. Etter § 8-3 er rettighetshaveren erstatningsansvarlig for økonomisk tap som følge av forurensning og avfall fra mineralvirksomheten m.m. Ansvarer strekker seg også til skade og ulempe fra forurensning og avfall som følge av trafikk rundt feltet. Rettighetshaveren er også erstatningsansvarlig for det økonomiske tapet som oppstår som følge av skade voldt av en innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av en innretning der skadelidte ikke har rett til erstatning etter § 8-2, se § 8-5. Forarbeidene har ingen kommentarer til disse bestemmelsene utover at de henviser til petroleumsløvens tilsvarende system.

#### 9.4.3 *Tredjeparters adgang til samme område, fravikelse*

Etter § 3-2 tredje ledd bokstav a-d er ikke en undersøkelsestillatelse etter havbunnsmineralloven til hinder for at det gis rett til å gjøre undersøkelser etter og utvinning av petroleumforekomster i medhold av petroleumsløven, aktivitet etter lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum- og mineralforekomster, aktivitet i medhold av havressursloven og naturmangfoldloven eller aktivitet i medhold av havenergiløven.

Rettighetshaveren til en utvinningstillatelse kan ikke motsette seg at andre legger ut rørledninger, kabler eller andre typer ledninger eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av en utvinningstillatelse eller gjør nødvendige trasé- og grunnundersøkelser før slik plassering, jf. § 4-8 første og andre ledd. Dette gjelder likevel ikke ubetinget, og etter første ledd andre punktum må slike innretninger «ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaveren» og ikke ligge innenfor sikkerhetssonen fastsatt av departementet i medhold av § 6-3. En utvinningstillatelse er heller ikke til hinder for at andre enn rettighetshaveren gis rett til å foreta undersøkelser etter og utvinning av petroleumforekomster i medhold av petroleumsløven, dersom slike undersøkelser ikke medfører urimelig ulempe for mineralvirksomheten rettighetshaveren driver, jf. § 4-9 første ledd. Tilsvarende gjelder for aktivitet i medhold av lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum- og mineralforekomster, aktivitet i medhold av havressursloven og naturmangfoldloven samt aktivitet i medhold av havenergiløven.

#### 9.4.4 *Utsatt virksomhet av hensyn til annen virksomhet, tilbakekall av tillatelse*

Gjøres det funn av petroleum i et område som omfattes av en utvinningstillatelse etter havbunnsmineralloven, og petroleumsvirksomhet ikke kan foregå uten å medføre urimelig ulempe for mineralvirksomheten som rettighetshaveren driver i medhold av utvinningstillatelsen, er det Kongen som bestemmer hvilke av virksomhetene som skal utsettes, eventuelt i hvilket omfang, jf.



§ 4-9 andre ledd. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-13.<sup>310</sup> Relevante hensyn ved avgjørelsen er hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning. Som forarbeidene understreker, er det ingen automatikk i at det er den pågående mineralvirksomheten som vil kunne fortsette.<sup>311</sup> Loven gir rett til forlengelse etter søknad for den som får utsatt sin virksomhet, se § 4-9 tredje ledd flg. Etter bestemmelsens sjuende ledd kan Kongen bestemme at den som får opprettholde sin virksomhet skal refundere hele eller deler av påløpte omkostninger og i rimelig utstrekning dekke annet tap for den som må utsette, innskrenke eller stanse sin virksomhet. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-13 tredje til syvende ledd.

#### 9.4.5 *Samordnet utvinning av mineralforekomster*

Dersom det er rasjonelt å samordne utvinningen av mineralforekomster som ulike rettighetshavere har utvinningstillatelse for, krever loven at det skal søkes oppnådd enighet om samordning, jf. § 4-12. Slike samordningsavtaler skal godkjennes av departementet, og departementet kan også bestemme hvordan slik samordnet virksomhet skal gjennomføres dersom det ikke oppnås enighet mellom rettighetshaverne innen rimelig tid. Departementet kan også bestemme at visse innretninger kan brukes av andre enn rettighetshaver dersom visse hensyn tilsier det, se § 4-12 andre ledd. Det kan også inngås avtale mellom rettighetshaverne om en slik avtale, som må godkjennes av departementet.

#### 9.4.6 *Sikkerhetssone og arealbruk*

Det skal være en sikkerhetssone rundt og over innretninger, der uvedkommende fartøyer, fiskeredskaper osv. ikke kan befinne seg, jf. § 6-3. Etter bestemmelsens femte ledd andre punktum kan departementet gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om at fiske kan foregå i sonen dersom dette ikke truer sikkerheten eller hindrer utøvelsen av mineralvirksomheten.

Fiskeri, petroleum, skipsfart, marin bioprospektering, legging av kabler og rørledninger og vitenskapelig havforskning er aktiviteter som kan bli berørt av aktivitet knyttet til mineralutvinning på havbunnen. Det understrekes i høringsnotatet at det er viktig å ta hensyn til fiskeriaktivitet og havbruk, sjømattrygghet samt viktige gyte- og oppvekstområder.<sup>312</sup> Notatet konkluderer med at utfordringer knyttet til sameksistens er løsbare og peker på to koordineringsverktøy. Det ene er regulering av virksomheten ved bruk av vilkår, og det andre er god kunnskap om hvor forskjellige former for næringsvirksomhet finner sted på sokkelen. God tilgang på data, fra f.eks. satellittsporing (AIS-data), gir med andre ord mulighet for planlegging slik at arealkonflikter unngås/minimeres.

---

<sup>310</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 65.

<sup>311</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 65.

<sup>312</sup> Høringsnotatet, *ibid.* pkt 9.1.

## 9.5 Prosedyrer for tildeling av areal

### 9.5.1 *Åpningsprosess med KU*

Havbunnsmineralloven kapittel 2 gir bestemmelser om åpning av områder for undersøkelse og utvinning. Som etter petroleumsløven (§ 3-1) må det være truffet beslutning om at et område skal åpnes for slik aktivitet, før det kan søkes konsesjon. Beslutningen om at et område av norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet ligger til kongen i statsråd, jf. § 2-1 første ledd.

Før et område kan åpnes for slik virksomhet, skal det som del av en åpningsprosess gjennomføres en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen er nærmere regulert i § 2-2. Det er her som ellers det offentlige som står for strategiske konsekvensutredninger, og det er departementet som er ansvarlig for gjennomføringen av konsekvensutredningen. Første steg er å utarbeide et forslag til program for konsekvensutredningen. Utredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende i det aktuelle området og belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger. Kongen kan gi nærmere regler om konsekvensutredninger i forskrift, jf. § 2-2 tredje ledd.

Etter at konsekvensutredningen er gjennomført, skal denne, sammen med utkastet til åpningsbeslutningen, sendes på høring, jf. § 2-1 tredje ledd.

### 9.5.2 *Unntak fra åpningsprosess; åpen dør*

Kongen i statsråd kan i særlige tilfeller gi tillatelse til mineralvirksomhet i områder som ikke er åpnet etter § 2-1. I forarbeidene påpekes det at «hovedregelen, både for undersøkelse og utvinning, vil være at et område må være åpnet før det kan gis tillatelse til mineralvirksomhet. Nødvendige konsekvensutredninger for den enkelte virksomhet vil uansett måtte foretas».<sup>313</sup> I merknadene til § 2-3 fremgår det at unntaket er aktuelt for eksempel ved «uttak av svært begrensede mengder mineraler i et område». Det går videre frem at selv om det ikke vil foreligge en konsekvensutredning for hele det omliggende havområdet, «vil nødvendige konsekvensutredninger for den enkelte virksomhet måtte foretas i slike tilfeller».<sup>314</sup> Vi ser her at det, som i havenergiloven, er en åpning for å søke om areal som ikke er strategisk konsekvensutredet. Dette sikrer at private initiativ som ikke er spilt eller vurdert i tidligere åpningsprosesser, kan støttes. Samtidig vil det presumptivt være mindre kunnskap om området, slik at konsekvensutredningen for prosjektet må gjøres mer grundig, sammenlignet med prosjektutredninger som følger etter åpningsbeslutninger. Det er altså det motsatte av «go-to areas» som EU-kommisjonen omtaler som mulige områder for fremtidig forenkling i prosedyrer for prosjektspesifikk KU, se avsnitt 3.2.7.

Et annet unntak gjelder kystnære forekomster av skjellsand, sand og grus, der det er et etablert system for vurdering og konsesjon etter forvaltningsmodellen for kystvann. Etter § 2-3 andre ledd kan Kongen bestemme at lovens krav til åpningsprosess kan fravikes for kystnære mineralforekomster omfattet av kapittel 10, som regulerer disse ressursene. I forarbeidene står det

---

<sup>313</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 36.

<sup>314</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 35.

at det «anses at det ikke er behov for å ha en egen åpningsprosess for å utnytte forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære områder». Dette er forekomster hvor fylkeskommunene i dag gir utvinningstillatelser basert på retningslinjer fastsatt i 1993 av det daværende Nærings- og handelsdepartementet med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 2. Det geografiske området for fylkeskommunenes kompetanse til å gi slike tillatelser er i praksis begrenset til én nautisk mil fra grunnlinjene.

Det foreslås en forskriftshjemmel slik at Kongen kan fastsette nærmere regler for lovens anvendelse på slike forekomster, og fortsatt delegering til fylkeskommunene. Et unntak for betyr ikke at konsekvensutredninger ikke må foretas, men at det kan ses hen til det planverk som fylkeskommunene har fastlagt og de konsekvensutredninger som allerede er foretatt for slik virksomhet innenfor den enkelte fylkeskommunes områder.<sup>315</sup> Utkast til forskrifter bygger på at konsekvensutredning skal foretas etter KU-forskriften. Uttak er vedlegg II-tiltak etter forskriften, og avgjørende for KU-plikt er om aktiviteten etter en konkret vurdering kan få vesentlige negative miljøvirkninger.<sup>316</sup>

### 9.5.3 Ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse

Etter at et område er åpnet kan departementet etter en skriftlig søknad tildele en tillatelse til undersøkelse, jf. § 3-1. Nærmere krav til innhold i søknaden fastsettes i annet ledd, blant annet skal søknaden presist angi det geografiske området den omfatter. I proposisjonen blir det presisert at departementet «kan, men må ikke, tildele en undersøkelsestillatelse», og videre at

«[i]ngen har rettskrav på å få en tillatelse selv om vilkårene ellers er til stede. Det å gi en tillatelse vil være innenfor forvaltningens frie skjønn, dog slik at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om blant annet krav til god saksbehandling og saklighet må følges.»<sup>317</sup>

Senest fem uker før undersøkelsesaktiviteten kan påbegynnes, skal rettighetshaveren sende en melding til bl.a. Oljedirektoratet og Fiskeridirektoratet, jf. § 3-3. Det skal bl.a. opplyses om tid, varighet og nøyaktige opplysninger om området undersøkelsene gjelder.

Tillatelsen kan gis for inntil fem år, og den gir ikke enerett til undersøkelse i de områder som er nevnt i tillatelsen.

### 9.5.4 EØS-avtalen til 12 nautiske mil; grensen for likebehandling av EØS-borgere

Om de EØS-rettslige forpliktelsene uttales det på s. 59 i proposisjonen at «EØS-avtalen gjelder ut til 12 nautiske mil, det vil si ut til grensen for territorialfarvannet». Basert på dette legges det til grunn at Norge ikke har EØS-rettslig forpliktelse til likebehandling av EØS-borgere eller -selskap i spørsmål om adgang til å delta i mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel utenfor

---

<sup>315</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 36.

<sup>316</sup> Udatert dokument med utkast til forskrifter; [forskriftstekst-skjellsand-sand-og-grus.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) her foreslås endringer i KU-forskriften; Forskrift om endring av forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger Forskriften VEDLEGG II. «Planer etter plan- og bygningsloven og tiltak etter annet lovverk som skal vurderes nærmere», nr. 2, bokstav c), kolonne B skal lyde: «Fylkeskommunen. Havbunnsmineralloven.»

<sup>317</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 58–59.

territorialfarvannet. Det presiseres av EØS-avtalen ikke gjelder for territorialfarvannet utenfor Svalbard.

Forlater vi spørsmålet om likebehandling av norske borgere, er andre deler av EØS-rettslige forpliktelser etter OEDs syn implementert for havbunnsmineralloven. Det følger som vist i avsnitt 3.2.6.3.2 at KU-direktivene om strategisk og prosjektspesifikk KU er gjennomført i Norge gjennom bestemmelser om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven med forskrift om konsekvensutredninger, og i petroleumsregelverket, havenergiregelverket og havbunnsmineralregelverket.

#### 9.5.5 Eksklusiv utvinningstillatelse med KU

Kongen kan på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelser, jf. § 4-1 første ledd. Om tildelingen av utvinningstillatelser sier forarbeidene blant annet:

«Myndigheten kan i utgangspunktet delegeres til departement eller direktorat, men dersom utvinningstillatelsen i det enkelte tilfelle anses som en sak av viktighet etter Grunnloven § 28, vil den måtte tildeles av Kongen i statsråd. Bestemmelsen tar således høyde for at utvinningstillatelser kan spenne fra mindre forekomster av grus i kystnære områder til utvinning av store mineralforekomster på dypere vann som innebærer større inngrep og krever større investeringer. Bestemmelsen begrenses av forslaget til § 10-2 som tillegger fylkeskommunene kompetanse til å gi tillatelser til undersøkelse etter og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder.»<sup>318</sup>

Etter § 4-1 tredje ledd skal Kongen i forkant offentlig utlyse det området det kan søkes om utvinningstillatelse for. Områder som utlyses skal angis med geografiske koordinater som fastsettes i samsvar med petroleumsloven § 3-2. Som forarbeidene påpeker, er dette for å sikre konkurranse om utvinningstillatelse der det er mulig, for på den måten å kunne tildele tillatelse til det selskapet som synes best egnet.<sup>319</sup>

Rettighetshaveren skal utarbeide en plan for utvinning av mineralforekomsten som skal forelegges for departementet til godkjenning, jf. § 4-4 første ledd (§ 4-4 tilsvarer petroleumsloven § 4-2 med enkelte tilpasninger). Planen skal bl.a. inneholde en konsekvensutredning. Nærmere krav til plan for utvinning følger av bestemmelsens andre og tredje ledd. Konsekvensutredningen skal omfatte nærings- og miljørelaterte forhold, som forebyggende og avbøtende tiltak, og opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av mineralvirksomheten. Departementet kan gi forskrift om nærmere krav til utvinningsplanen, jf. § 4-4 fjerde ledd.

I særlige tilfeller kan departementet etter søknad helt eller delvis frafalle kravet om en plan for utvinning, jf. § 4-4 første ledd tredje punktum. Forarbeidene uttaler at «dette vil typisk kunne være hvis det dreier seg om meget små mineralforekomster eller der hvor det er tale om tilleggsareal til en eksisterende utvinning. I det siste tilfellet vil det allerede foreligge en plan for utvinning som evt. må justeres, jf. siste ledd. Det vil også kunne være aktuelt å frafalle krav om plan for utvinning

---

<sup>318</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 61.

<sup>319</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 61.

når det gjelder mindre utvinninger av f.eks. sand og grus i kystnære områder. I slike tilfeller kan det også vurderes å kreve en forenklet plan».<sup>320</sup>

En utvinningstillatelse kan gis for inntil ti år, jf. § 4-5 første ledd, men forlengelse kan gis etter søknad. Rettighetshaveren får da enerett til undersøkelse etter og utvinning av alle mineralforekomster i området som er omfattet av tillatelsen, jf. § 4-1 første ledd. Eneretten er derimot underlagt flere unntak, jf. bl.a. §§ 4-8 og 4-9, jf. § 4-12, se nærmere om forholdet til andre næringsvirksomheter ovenfor.

#### 9.5.6 Avslutningsplan med KU

Mens arbeidene pågår og etter at disse er avsluttet, er rettighetshaveren forpliktet til å sørge for en forsvarlig opprydding. Avslutningsplan skal fremlegges for departementet senest to år før en tillatelse utløper, jf. § 5-2. Etter bestemmelsens andre ledd skal avslutningsplanen omfatte et forslag til fortsatt produksjon eller nedstengning av produksjonen og disponeringen av innretninger der dette er aktuelt. Planen skal inneholde en beskrivelse av avslutningen, en konsekvensutredning og de opplysningene som anses nødvendige for å fatte vedtak etter § 5-3. Departementet skal så fatte vedtak om disponering. Her skal det bl.a. legges vekt på hensynet til andre brukere av havet, se § 5-3 første ledd. Den som er forpliktet til å gjennomføre et disponeringsvedtak etter § 5-3, er ansvarlig for skade eller ulempe som volder i forbindelse med disponering av innretningen eller gjennomføring av vedtaket ellers og i forbindelse med den etterlatte innretningen, jf. § 5-4.



Figur 21 Oversikt over de ulike fasene innen undersøkelse og utvinning, og hvor konsekvensutredning skal gjennomføres, hentet fra høringsnotatet om konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven, s. 10

## 10 KARBONLAGRING

### 10.1 Bakgrunn

Karbonfangst og lagring (carbon capture and storage - CCS) har de siste årene blitt løftet fram som en avgjørende teknologi for å kunne nå målene etter parisavtalen. Hensikten med karbonfangsten er å begrense utslipp av CO<sub>2</sub> til atmosfæren ved å fange den, for deretter å lagre den sikkert. Ifølge rapporter fra FNs klimapanel er det ikke lengre praktisk mulig å nå målet om å begrense den globale økning av gjennomsnittstemperaturen til under 2 grader celsius uten bruk av

<sup>320</sup> Prop. 106 L (2017–2018) s. 63.

slik teknologi.<sup>321</sup> Selv om interessen for og fokuset på karbonfangst og lagring har vært særlig fremtredende det siste ti-året, har Norge brukt denne type teknologier på norsk sokkel siden 1996. under norske landareal er det ikke egnede områder for lagring. Lagring på sokkelen har skjedd i forbindelse med petroleumsutvinning og for å separere ut CO<sub>2</sub> fra naturgassen som hadde for høye konsentrasjoner for markedet. CO<sub>2</sub> ble da fjernet fra gassen fra Sleipner Vest og tilbakeført til sokkelen i Utsiraformasjonen. Tilsvarende gjorde man med gassen fra Snøhvitfeltet (siden 2008) hvor utskilt CO<sub>2</sub> tilbakeføres gjennom rørledninger til et reservoar, og på Gudrun feltet (fra 2014).

I 2012 ble teknologisenteret for CO<sub>2</sub>-fangst på Mongstad (TCM) etablert, beskrevet som Stoltenbergs «månelanding». Den opprinnelige ambisjonen om å utvikle et fullskala fangst- og lagringsanlegg ble ikke realisert, men erfaringene fra prosjektet og at det ble etablert et anlegg for å utvikle og teste fangstteknologier har vist seg å vært avgjørende for å utvikle kunnskap og erfaringer for å kunne iverksette senere prosjekter. Norges Langskip-prosjekt er det første fullskala fangst- og lagringsprosjekt under det gjeldende europeiske juridiske rammeverket, og så vidt vi vet det eneste fangst- og lagringsprosjektet der investeringsbeslutninger er tatt. Langskip er dermed viktig for å teste europeisk og norsk CCS-lovgivning. Prosjektet har som mål å utvikle en full verdikjede for CCS i Norge, med lagring av CO<sub>2</sub> på norsk sokkel. Prosjektet er delt inn i tre individuelle prosjekter: to CO<sub>2</sub>-fangstprosjekter (Norcem-prosjektet og Celsio-prosjektet), og ett CO<sub>2</sub>-transport- og lagringsprosjekt (Northern Lights).<sup>322</sup> CO<sub>2</sub>-fangst delen av prosjektet skal gjennomføres på Østlandet. Fanget CO<sub>2</sub> skal komprimeres til flytende CO<sub>2</sub>, og transporteres med fartøy til et nyoppført midlertidig lagringsanlegg på vestkysten av Norge. Fra dette anlegget vil CO<sub>2</sub> transporteres i rør til undervannsreservoar(er). CO<sub>2</sub>-lagringsplassen har kapasitet til å motta langt mer CO<sub>2</sub> enn hva Norcem- og Celsio-prosjektene kan levere, og ambisjonen er at lagringsplassen i tillegg skal motta CO<sub>2</sub> fra tredjepartsutslippere fra øvrige land i Europa.

Også i EU er fangst og lagring av CO<sub>2</sub> ansett som en helt sentral dersom man skal lykkes i klimapolitikken og implementeringen av målsetningene under the European Green Deal, og EU har innført støtteordninger for forsknings og teknologiutvikling. EU vedtok i 2009 lagringsdirektivet som etablerer det juridiske rammeverket for en miljømessig sikker lagring av CO<sub>2</sub>.<sup>323</sup> Direktivet bygger på et system med konsesjon og tillatelser gjennom at det etableres: (i) en konsesjonsordning for leting, utbygging og overvåking av lagringssteder for CO<sub>2</sub> og tillatelse til lagring av CO<sub>2</sub>; (ii) forpliktelser under drift, overvåking av lagret CO<sub>2</sub>, finansiell sikkerhet, adgang for tredjeparter til transportnettverk og lagringssteder; (iii) bestemmelser om avslutning av lagringen, forpliktelser etter stenging (lekkasjeovervåking og korrigerende tiltak) og overføring av det juridiske ansvaret for lagringsstedet til staten på visse vilkår, bl.a. økonomisk sikkerhet. Fangst og transport var opprinnelig ikke regulert i direktivet. Etter hvert som prosjektene har utviklet seg

---

<sup>321</sup> IPCC, Special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above preindustrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, 2018.

<sup>322</sup> 29. august 2022 signerte Northern Lights sin første kommersielle avtale, for lagring av utslipp fanget ved gjødselprodusenten Yaras fabrikk i Sluiskil, Nederland. I tillegg til å være Northern Lights sin første kommersielle avtale, er det den første avtalen om grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-transport og lagring som er signert hvor som helst i verden. Avtalen fastsetter at 800.000 tonn CO<sub>2</sub> per år skal fraktes på skip fra Nederland til mottaksanleggene på vestkysten av Norge fra tidlig i 2025.

<sup>323</sup> Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide.

har flere praktiske utfordringer til regelverket meldt seg, blant annet om forholdet til EU ETS. Her er det fremhevet som en mangel ved regelverket at transport av CO<sub>2</sub> ved hjelp av mobile enheter, som skip eller tankbiler, kan innebære en finansiell risiko for fangstaktøren da det ikke kan gjøre fratrekk for fangede utslipp i forhold til egne kvotekrav før CO<sub>2</sub> anses som «permanently stored». Her anses frakt gjennom gassledninger som et punkt for overlevering av slik risiko, mens mobile moduler ikke gjør det. Kommisjonen har utarbeidet et forslag for å endre på dette.

Det norske regelverket for karbonfangst og lagring bygger i det alt vesentlige på EUs lagringsdirektiv og er gjennomført i norsk rett gjennom flere forskrifter. Den mest sentrale av disse, og som vies mest omtale i denne sammenstillingen, er lagringsforskriften.<sup>324</sup> Lagringsforskriften gjelder for lagringsaktiviteter hvor CO<sub>2</sub>en stammer fra andre kilder enn petroleumsvirksomhet. CO<sub>2</sub>-håndtering som gjennomføres i tilknytning til petroleumsvirksomhet reguleres gjennom petroleumsforskriften. Vi har altså i Norge to separate systemer for regulering av CO<sub>2</sub>-lagring på norsk sokkel. Grunnen til at man gikk for et tosporet system var bekymringer knyttet til at eventuelle juridiske og finansielle utfordringer ved CO<sub>2</sub> håndtering knyttet til petroleumsvirksomhet risikerte å skulle reguleres av et regelverk som ikke hadde tilknytning til petroleumsvirksomhet. Det valgte systemet gjenspeiles også i myndighetenes ansvarsområder. OED har ansvaret for å følge opp regjeringens politikk for CO<sub>2</sub>-håndtering, i samarbeid med KLD. OED er 'kompetent myndighet' til å gi samtykke og liknende for behandling av søknad om letetillatelse, utnyttelsestillatelse eller søknad om ansvarsoverføring. KLD er ansvarlig myndighet for injisering og lagring av CO<sub>2</sub>. Videre kreves tillatelse fra Miljødirektoratet for injisering og lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner.

Til tross for at det er etablert et tosporet system reguleres CO<sub>2</sub>-lagring og rørledningstransport til havs etter lagringsforskriften på samme måte som tilsvarende regulering av petroleumsvirksomhet. Dette skyldes at transport, injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> i reservoarer på norsk sokkel på mange måter minner om petroleumsvirksomhet, at petroleumsvirksomhet er veletablert og fungerer, og at myndighetene har betydelig kompetanse når det gjelder regulering av petroleumsvirksomhet. Innholdet i reglene er derfor i all hovedsak like. Likeledes gjelder øvrige regler på samme måte for begge sporene, herunder regler om CO<sub>2</sub>-håndtering i forurensningsloven og -forskriften samt reglene i klimakvoteloven og -forskriften.

Nasjonal politikk for CO<sub>2</sub>-håndtering gir også føringer for planarbeidet på statlig, fylkes- og kommunenivå. CCS-anlegg på land kan være arealkrevende. Muligheten for CCS-anlegg er ikke nevnt i noen statlige planretningslinjer etter plan- og bygningsloven, men er nevnt i noen regionale klimaplaner, inkludert med utnyttelse (CCUS).<sup>325</sup>

---

<sup>324</sup> Forskrift av 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub> og om transport av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften).

<sup>325</sup> Catherine Banet, «Regulering av karbonfangst, transport og lagring i norsk rett», i *Klimarett - internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Hans Christian Bugge (Red.), Universitetsforlaget, 2021.

## 10.2 Hovedhensyn bak loven

Lagringsforskriftens formål angis i § 1 til å være å «bidra til bærekraftig energi- og industriproduksjon, ved å legge til rette for utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til miljøsikker lagring av CO<sub>2</sub> som et tiltak for å motvirke klimaendringer». Her signaliserer norske myndigheter at norsk karbonlagringsaktivitet vil være et viktig bidrag globalt for å motvirke klimaendringer og at det også vil være sentralt for oppfyllelse av Norges nasjonalt bestemte innmeldte bidrag.

## 10.3 Virkeområde

Forskriften kommer til anvendelse på «undersøkelse og leting etter undersjøiske reservoarer for lagring av CO<sub>2</sub>, og utnyttelse, transport og lagring av CO<sub>2</sub> i slike reservoarer i områder underlagt norsk jurisdiksjon». Her beskrives hvilke aktiviteter som omfattes. Forskriften regulerer altså ikke bare lagringsdelen, men også transport av CO<sub>2</sub> i forkant av lagring.

Geografisk er utgangspunktet at forskriften gjelder for lagringsaktivitet på norsk sokkel, herunder undersøkelse, leting, utnyttelse og lagring. Ordlyden inkluderer likevel transport og lagring «i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat». Ordlyden tar her høyde for at fangs- og lagrings aktivitet vil utvikle seg til en internasjonal industri slik at forskriften regulerer transport og lagring av importert CO<sub>2</sub> og også muligheten for at Norge eksporterer for lagring andre steder. Aktivitet knyttet til slike aktiviteter omfattes dermed også, under forutsetning av norske myndigheters jurisdiksjon.

Forskriften gjelder ikke på Svalbard, herunder dets indre farvann og sjøterritorium.

## 10.4 Prinsipp og prosedyrer for tildeling og bruk av areal

Lagringsforskriften § 1-2 slår fast at eiendomsretten til norske reservoarer på kontinentalsokkelen for utnyttelse av slike til lagring av CO<sub>2</sub> og eksklusiv rett til forvaltning av disse tilhører staten. Det er verdt å merke seg at man her altså snakker om en eiendomsrett og ikke om en rett til å utnytte en ressurs. I forlengelsen av dette er det videre relevant å diskutere om CO<sub>2</sub> skal behandles som avfall eller som en ressurs. Kategoriseringen kan få betydning for hvilke regelverk og prinsipper det er mest naturlig å se hen til i den videre utviklingen av regelverket.<sup>326</sup>

I likhet med EUs lagringsdirektiv etablerer også lagringsforskriften et system bygget på konsesjoner og tillatelser. Her har man utført et arbeid i offentlig regi for identifisering av egnede arealer, men som ikke er regulert i lov eller forskrift. Oljedirektoratet har kartlagt områder som egner seg til langvarig og sikker lagring av CO<sub>2</sub> og utviklet et lagringsatlas for norsk sokkel. Områder som er lyst ut for lagring på norsk sokkel er identifisert i atlasen. Kontinentalsokkelen er inndelt i blokker med en størrelse på 15 breddeminutter og 20 lengdeminutter, jf. lagringsforskriften §1-9. Kapasiteten på reservoarvolumet på sokkelen er beregnet til å kunne

---

<sup>326</sup> Ibid.



romme mer enn 80 milliarder tonn karbondioksid, noe som tilsvarer dagens norske CO<sub>2</sub>- utslipp i mer enn 1500 år.<sup>327</sup>

Tildeling av tillatelser under lagringsforskriften skjer etter en såkalt åpen dør-politikk. Dette innebærer at de aktører som ønsker en tillatelse etter lagringsforskriften, søker på det tidspunkt de selv mener det foreligger et tilstrekkelig godt grunnlag, dvs. et behov, for å søke om tillatelse.

Olje- og energidepartementet vurderer deretter forløpende innkomne søknader. I vurderingen vil kompetansen til søker og behovet for lagringstillatelse bli gjennomgått, og det vil bli vurdert om det anses som sannsynlig at tildelingskriteriene vil bli oppfylt. Dersom en søknad er av tilstrekkelig kvalitet og demonstrerer tilstrekkelig det faktiske behovet for lagringstillatelse, vil det området staten vurderer som aktuelt, utlyses med en søknadsfrist. En slik utlysning er en sikkerhetsmekanisme for å sikre at lagringsforskriftens krav blir oppfylt, om at tildeling skal skje på «objektive, publiserte og ikke-diskriminerende kriterier», og vil gi andre,<sup>328</sup> aktuelle selskaper anledning til å søke på det utlyste området.<sup>329</sup> Den siste utlysningen som ble annonsert av OED var 11. januar 2023, med søknadsfrist 22. februar 2023. Dette er den fjerde utlysningsrunden.<sup>330</sup>

## 10.5 Nærmere om konsesjoner og tillatelser

CO<sub>2</sub>-lagringsprosessen kan deles opp i fem faser: (i) undersøkelse (opp til 3 år); (ii) leting og vurdering av reservoarets potensialet (opp til 10 år); (iii) utvikling og drift, med utvikling av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> og driftsfase med injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> (utnyttelse og drift, opptil 50 år); (iv) nedstengning av reservoaret og en etterdriftsfase etter at injeksjonen er avsluttet der overvåkingen er redusert til et minimum (20 år); (v) ansvarsoverføring til staten. Hver fase begynner med tildeling av en tillatelse, godkjenning eller samtykke i medhold til lagringsforskriften.

Søknad om undersøkelsestillatelse sendes OED med de opplysningene som kreves av lagringsforskriften. Tillatelsen gir rett til undersøkelse etter undersjøisk reservoar for lagring av CO<sub>2</sub>, men den gir ikke enerett til undersøkelse i de områder som er nevnt i tillatelsen og heller ikke fortrinnsrett ved tildeling av letetillatelse eller tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO<sub>2</sub>. Tillatelse til leting med sikte på vurdering av potensialet for utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO<sub>2</sub> tildeles av Kongen i statsråd etter lagringsforskriften kapittel 3. Tildelingen skal gjøres på objektive, publiserte og ikke-diskriminerende kriterier. Letetillatelsen er eksklusiv og gir enerett til leting på de områdene som omfattes av tillatelsen. Letetillatelsen kan tildeles en eller flere juridiske personer. Tillatelse til utnyttelse av undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (utnyttelsestillatelse) tildeles av Kongen i statsråd etter bestemmelser i lagringsforskriften kapittel 4. Kravene som knytter seg til utvikling og drift av et CO<sub>2</sub> undersjøisk reservoar følger under norsk rett en prosess i to steg

---

<sup>327</sup> Ibid.

<sup>328</sup> Jf. lagringsforskriften § 3-1(2), siste punktum.

<sup>329</sup> Se [Invitasjon - Oljedirektoratet \(npd.no\)](https://www.npd.no/invitasjon-oljedirektoratet)

<sup>330</sup> I 2019 ble det tildelt en utnyttelsestillatelse til Equinor ASA, etter utlysningen i 2021 ble det gitt tillatelse til tre selskaper, og etter utlysningsrunden i 2022 mottok OED søknader fra seks selskaper og varsler avgjørelse innen sommeren 2023.

inspirert av petroleumsregelverket: først (i) en utnyttelsestillatelse etterfulgt av en plan for utbygging og drift, etter lagringsforskriften og petroleumsforskriften; og deretter (ii) et samtykke til injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub>. Ved tildeling av utnyttelsestillatelse gis det fortrinnsrett til rettighetshaveren som innehar en letetillatelse for samme område, og som søker om utnyttelsestillatelse innenfor letetillatelsens gyldighetsperiode. Når et undersjøisk reservoar er ferdigutbygget i samsvar med utbyggingsplanen, må rettighetshaver søke om samtykke til injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub>, etter bestemmelser i lagringsforskriften kapittel 5. I tillegg krever forurensningsforskriften kapittel 35 særskilt tillatelse fra Miljødirektoratet for injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner.<sup>331</sup>

Tillatelsene som kreves for å utvikle og drive et CCS-prosjekt avhenger av det spesifikke prosjektet. Oversikten nedenfor oppsummerer de viktigste tillatelsene, men er ikke uttømmende:

-En undersøkelsestillatelse som dekker geologisk, petrofysisk og geoteknisk virksomhet i et definert område;

-En letelisens som gir eksklusive rettigheter til å lete etter reservoarer egnet for CO<sub>2</sub>-lagring. Denne lisensen inkluderer en arbeidsforpliktelse, som kan omfatte letebrønn(er) og seismiske undersøkelser med detaljer spesifisert av Oljedirektoratet. Boring av brønner eller annen virksomhet som kan påvirke miljøet må ha tillatelse av Miljødirektoratet og ha samtykke fra Petroleumstilsynet;

-En utnyttelseslisens, som åpner for bruk av det geologiske reservoaret som lagringssted, men som ikke åpner for injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> i reservoaret. En søker med letelisens i det spesifikke området vil være foretrukket mottaker av utnyttelseslisensen for samme område dersom arbeidsforpliktelsene oppfylles. Utvinningslisensen inkluderer typisk milepæler for beslutninger som må passeres innen bestemte datoer for å unngå å miste lisensen, som er ment å være et insentiv for rask prosjektutvikling;

-Dersom rettighetshaver bestemmer seg for å bygge ut reservoaret for injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub>, må det sendes inn en PUD inkludert en plan for installasjon og drift av anleggene knyttet til transport, mottak og lagring av CO<sub>2</sub> (PIO) og en miljøkonsekvensutredning;

-Før oppstart av injeksjon og lagring kreves samtykke til injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub>. Søknaden om disse samtykkene skal inneholde omfattende informasjon om bl.a. en plan for nedleggelse og drift etter nedleggelse;

-Den økonomiske sikkerheten til lagerplassoperatøren må godkjennes av OED og KLD. Den økonomiske sikkerheten vil bli fastsatt fra sak til sak. Myndighetene har utarbeidet et veiledningsdokument som skal legge grunnlaget for slik fastsettelse.

---

<sup>331</sup> Catherine Banet, «Regulering av karbonfangst, transport og lagring i norsk rett», i *Klimarett - internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Hans Christian Bugge (Red.), Universitetsforlaget, 2021.

## 10.6 Forholdet til tredjeparter og andre næringer

Ser vi bort fra petroleumsutvinning, vil aktører og interesser som bruker havet og høster ressurser, ikke komme i konflikt om arealbruken knyttet til selve lagringslokaliteten. Lokaliteten ligger så langt under havbunnen, at den ikke er omfattet av det området som normalt vil være gjenstand for marin arealplanlegging, tilsvarende som for petroleumsforekomster, se ovenfor.

Lagringsforskriften omtaler forholdet til tredjeparter og andre næringer gjennom regulering av adgang til lagringsfasiliteter for tredjeparter og i omtalen av erstatningsansvar for skade som påføres fiskere.

Lagringsforskriften bygger på muligheten for tredjepartsadgang ved å slå fast at mulige interessenter skal ha rett til adgang til innretninger for transport av CO<sub>2</sub>, til innretninger for injeksjon og lagring av CO<sub>2</sub> og til selve lagringslokaliteten, jf. § 5-12. Avtaler om tredjepartsadgang må godkjennes av departementets, som også har adgang til å pålegge tredjepartsadgang til innretninger for transport, injeksjon og lagring, og til lagringslokaliteter. Det vil typisk være hensynet til god ressursforvaltning som vil ligge bak et slikt pålegg.

Lagringsforskriften kapittel 9 regulerer erstatning til norske fiskere. Kapitlet etablerer ansvarsgrunnlag både for stat og for konsesjonshaver avhengig av hva som er årsaken til skaden og det økonomiske tapet. Erstatningsansvaret omfatter økonomisk tap som transport og lagring av CO<sub>2</sub> påfører norske fiskere som følge av at virksomheten legger beslag på fiskefelt, eller medfører forurensning og avfall eller ved at innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av denne volder skade. Bestemmelsene tilsvarer reglene i kapittel 8 i petroleumsloven. Det var departementets syn at den nemnden som oppnevnes i medhold av lagringsforskriften for å behandle slike krav, skal kunne være den samme nemnden som behandler samme type krav i henhold til petroleumslovgivningen.

## 11 AKVAKULTUR

### 11.1 Bakgrunn

Siden starten av akvakulturnæringen på 1980-tallet har det skjedd omfattende utvikling i teknologi og næring. Akvakulturnæringen er viktig for verdiskaping, samtidig som man må ta hensyn til det marine miljøet og bærekraft i området for produksjon. Landområder er under stadig press, og det samme gjelder kystlinjen. De fleste oppdrettsanlegg ligger i dag nært land og bygger på tradisjonell merde-teknologi. Havbruk og nyere produksjonsformer lenger ut til havs har i økende grad blitt sett på som en måte å avlaste pressede områder, samtidig som det kan føre til økt produksjon og innovasjon.

Teknologiutviklingen i havbruksnæringen og miljøutfordringer i tradisjonelle kystnære oppdrettsområder gjør at stadig flere havbruksaktører viser interesse for andre områder, dels på land, men av interesse her, lenger til havs enn det som er vanlig i dag. Havbruksinstallasjoner til havs kan ligge stasjonært eller flyttes mellom ulike lokaliteter, enten ved eget fremdriftsmaskineri eller ved slep.

Akvakultur reguleres av Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven), og omfatter «produksjon av akvatiske organismer», både vannlevende dyr og planter, jf. § 2. Loven regulerer de grunnleggende utgangspunktene, men har hjemler for delegasjon til mer detaljerte krav til tildelingsprosess og konsekvensutredninger i forskrifter. En stor grad av reguleringen skjer gjennom forskrifter. Det er en utfordring at begrepet akvakultur dekker alt fra matfiskproduksjon, som krever foring, og tang- og tareproduksjon, som naturlig høster næring fra havet. For nitratforurensing er virkningene av akvakultur dermed diamentralt motsatt i disse næringene, noe som gjør det vanskelig å vurdere miljøvirkningen av å avsette areal i kommuneplan til «akvakultur» uten nærmere presisering, se nærmere avsnitt 3.2.5.4.

Sentralt for akvakulturloven fra 2005 var utvikling av næringen, et enkelt og effektivt forvaltningsregime, miljøhensyn og helhetlig regime og avklaring av forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen.<sup>332</sup> For å drive med akvakultur trengs det tillatelse, jf. § 4, og innholdet av denne tillatelsen fremgår av § 5. Det er nærmere fastsatt forskrifter om tildeling av tillatelser på gitte lokaliteter etter § 5. Det er to sentrale forskriftene for akvakultur i kystnære områder. Den første er laksetildelingsforskriften<sup>333</sup> som regulerer tildeling, endring og opphør av tillatelse til akvakultur. Produksjonsområdeforskriften<sup>334</sup> angir geografiske grenser for tildeling av tillatelser og regulering av produksjonskapasitet innenfor produksjonsområdene, jf. § 2. I dag ligger alle akvakulturanlegg i kystnære områder innenfor produksjonsområdene.

Laksetildelingsforskriften er den sentrale forskriften som regulerer tillatelser til akvakultur av matfisk på lokaliteter langs kysten og til havs. Den tidligere forskriften fra 2004 var ikke utarbeidet for en situasjon der det var aktuelt med havbruk til havs. Rapporten «Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder» ble utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe og publisert i 2019.<sup>335</sup> Målet med rapporten var å identifisere behov for endringer i regelverket for havbruks til havs, løsninger for regulering av havbruk til havs, regelverksendringer og andre nødvendige tilpasninger.

Havbruk til havs-rapporten konkluderer med at det grunnleggende juridiske rammeverket for offshore havbruk er på plass, men at det kreves noen tilpasninger i regelverket. Februar 2022 ble det sendt ut høring på utkastet til nytt kapittel i laksetildelingsforskriften om etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften.<sup>336</sup> Høringsnotatet bygger i det vesentlige videre på rapporten. Departementet har besluttet at det vil fastsettes egne tildelingsforskrifter for den enkelte tildelingsrunder. Vilkaene for konkurransen om spesifikke tillatelser er derfor ikke klarlagt. Ny

---

<sup>332</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur, s. 9.

<sup>333</sup> Gammel forskrift av 22. desember 2004 nr. 1798 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) og ny forskrift av 7. november 2022 nr. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

<sup>334</sup> Se Forskrift 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

<sup>335</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, *Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder*, 2019, Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29cc668cbf54448a599c6da58cb1b9f/rapport-havbruk-til-havs.pdf>

<sup>336</sup> Høringsnotat 2. februar 2022 om etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs og endringer i yttergrensene i produksjonsområdeforskriften. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a97f590569c54cb39c155e503c1c1f7a/horingsnotat.pdf>

laksetildelingsforskrift trådte ikraft november 2022, og erstattet forskriften av 2004.<sup>337</sup> Forskriften gjelder som akvakulturloven, for «norsk landterritorium og territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone», jf § 1-2 første ledd. Forskriften har nå et nytt kapittel 4 om «Akvakulturtillatelser for matfisk på lokaliteter til havs».

Langs kysten ble det i 2017 etablert produksjonsområder for akvakultur, jf. produksjonsområdeforskriften.<sup>338</sup> Forskriften etablerer trafikklyssystemet, som går ut på kategorisering av fastsatte produksjonsområder langs kysten, og hvilken produksjonsbelastning området tåler med tanke på lakselus og villfisk.<sup>339</sup> Som oppfølging av Havbruk til havs-rapporten ble det også gjort endringer i produksjonsområdeforskriften, som drar opp nye yttergrenser for produksjonsområdet der trafikklyssystemet gjelder.<sup>340</sup>

## 11.2 Geografisk virkeområde

Det geografiske virkeområde til Akvakulturloven reguleres i § 3. Den gjelder landbasert oppdrett, og i «territorialfarvannet, [...] Norges økonomiske sone, og på kontinentalsokkelen», jf. § 3 bokstav a-c. Akvakulturloven omfatter derfor det sammenhengende arealet fra land, ut i kystvann og også havbruk til havs. Laksetildelingsforskriften har sitt geografiske virkeområde i tilsvarende områder som akvakulturloven, jf. § 1-2. Videre avgrenses virkeområdet mot Svalbard og Jan Mayen. Det er per i dag heller ikke aktuelt med akvakultur i kaldthavsområder/kaldt farvann.

Grensene for produksjonsområdene er basert på naturvitenskapelige kriterier for å blant annet unngå smitte av lakselus, og følger ikke administrative grenser til fylkeskommuner eller kommuner, og står i forskriftens Vedlegg I.<sup>341</sup> Som følge av at også akvakultur til havs ble tatt inn i den nye laksetildelingsforskriften var det nødvendig å avklare yttergrensene for produksjonsområdene for akvakultur i kystnære strøk. Den ytre geografiske grensen for produksjonsområdene hadde lite faktisk betydning når forskriften først ble laget i 2017, ettersom man ikke hadde teknologi som muliggjorde akvakulturnæring på havet.<sup>342</sup> De ytre grensene ble satt uten en faglig nøye vurdering av hvor det var best å sette yttergrensene. Dette ble endret ved utviklingen av ny laksetildelingsforskrift, og produksjonsområdeforskriften ble endret tilsvarende. Yttergrensene går i dag henholdsvis 1, 4 eller 8 nautiske mil fra grunnlinjen.<sup>343</sup>

---

<sup>337</sup> Pressemelding 8. november 2022 om Nye regler for etablering av havbruk til havs, Nærings- og fiskeridepartementet, Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-regler-for-etablering-av-havbruk-til-havs/id2946173/>

<sup>338</sup> Se vedlegg I til produksjonsområdeforskriften for illustrasjon.

<sup>339</sup> Bjørn Ådlandsvik, *Havbruk til havs - Yttergrense for produksjonsområdene*, Havforskningsinstituttet 2022, side 6. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/6347e248aa444c8fae53145003847a9a/havbruk-til-havs-yttergrensene-for-produksjonsomradene.pdf>

<sup>340</sup> Forskrift av 16. januar 2017 nr. 61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

<sup>341</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, *Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder*, 2019. s. 57, eller Høringsnotat til høring om ny laksetildelingsforskrift s. 12.

<sup>342</sup> Høringsnotatet s. 12.

<sup>343</sup> Se produksjonsområdeforskriften vedlegg I. Område 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12 og 13 strekker seg ut til 1 nm fra grunnlinjen. Område 2, 4 og 5 strekker seg ut til 4 nm fra grunnlinjen. Område 3 og 6 strekker seg til 8 nm fra grunnlinjen.

Samtidig med utviklingen av havbruk til havs er det i flere omganger diskutert om havbruk til havs skal etableres innenfor det eksisterende trafikklyssystemet etter produksjonsområdeforskriften, eller etableres og forvaltes på annet vis. Resultatet ble at grenene for produksjonsområdene og forskriften ble dratt innover mot land, og havbruk til havs fikk sitt eget tillatelsesregime.

Med virkeområde 1, 4 eller 8 nautiske mil utover fra grunnlinjen, overlapper produksjonsområdeforskriften dels med plan- og bygningsloven<sup>344</sup> som strekker seg 1 nautisk mil. Plan- og bygningslovens regler er ikke relevant for akvakultur utenfor 1 nautisk mil fra grunnlinjen.

### 11.3 Prinsipp for arealbruk og sameksistens

For å drive akvakultur innenfor produksjonsområdene og til havs trengs det tillatelse til å drive akvakulturvirksomhet og en klarering av lokalitet, jf. akvakulturloven §§ 4 og 5. Akvakulturlovens § 5 angir hva tillatelsen gir rett til: Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang. Utgangspunktet etter denne bestemmelsen er at myndighetene står fritt med hensyn til hvordan området avgrenses geografisk i den enkelte tillatelsen.

De generelle vilkårene for tildeling av tillatelse fremgår av § 6 og krever at det er miljømessig forsvarlig, krav om at forholdet til areal- og verneplaner er avklart, gjort en avveining av arealinteresser og de nødvendige tillatelsene etter andre relevante lover er gitt. Bestemmelsen gir både faglige og prosessuelle skranker for tillatelse.<sup>345</sup> I tillegg til dette kan departementet gi nærmere forskrift om tildeling av tillatelse, jf. § 6 andre ledd. Det må så gis en klarering av lokalitet for at virksomheten kan settes i verk. Kapittel IV i akvakulturloven gir overordnede regler om arealutnyttelse, og laksetildelingsforskriften § 8-3 samler de generelle vilkårene for klarering av lokalitet. Vilråene i § 8-3 tilsvarer i stor grad reglene om tildeling av akvakulturtillatelse i akvakulturloven § 6 og vilråene i lovens §§ 15 og 16.

For det første kan ikke lokaliteter klareres i strid med andre arealfomål i andre vedtatte planer for området, som kommuneplan eller verneområde, jf. § 15. Helt stengt er adgangen til å drive akvakultur likevel ikke, da plan- eller vernemyndigheten kan samtykke til at lokaliteten klareres for akvakultur, jf. § 15 andre ledd. Det skal etter § 16 foretas en interesseavveining mellom arealinteresser. Bestemmelsen lister opp en rekke relevante momenter, men er ikke uttømmende. Både lovens mer overordnede hensyn og de mer konkrete nevnte forholdene har derfor betydning i interesseavveiningen.

Akvakulturlovens formål er å «fremme lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på kysten». Hvordan hensynene vektlegges mot hverandre er langt på vei opp til forvaltningens frie skjønn. Forarbeidene uttrykker at akvakulturloven skal oppnå «den mest optimale forvaltningen av de forskjellige hensyn samlet».<sup>346</sup> Formålene forvaltes først og fremst gjennom konsesjonssystemet for den enkelte tillatelse.

---

<sup>344</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>345</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 59.

<sup>346</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

Bærekraftsvilkåret er i Meld. St. 16 (2014-2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norske lakse- og ørretoppdrett*, stadfestet som det bærende hensynet bak utvikling av havbruksnæringen.<sup>347</sup> Hensynet er langt på vei å forstå som en miljønorm, jf. akvakulturloven § 10 og måten bærekraftsvilkåret blir omtalt i forarbeidene «Meldingen legger opp til at miljøhensyn skal være myndighetenes viktigste vurderingskriterium for om vekst i oppdrettsnæringen skal tilbys eller ikke».<sup>348</sup> Veksten skal reguleres gjennom produksjonsområder der det kan gis tillatelse til økt biomasse eller pålegges reduksjon i produksjonen basert på bestemte miljømessige kriterier, som altså pr. i dag etter produksjonsområdeforskriften er lakselus.

Konkurranseskraft og eksporthensyn står sentralt for akvakulturnæringen. Samtidig er andre næringer til havs viktige eksportnæringer, og det er lite veiledning i hvordan disse hensynene står opp mot hverandre.

Hensynet til bærekraftig utvikling kommer også til uttrykk gjennom § 15, om forholdet til arealplaner og vernetiltak. Bokstav a er ikke relevant for havbruk til havs, fordi plan- og bygningsloven ikke gjelder på området, men man må etter § 15 b) og c) ved arealbruk til havs ta hensyn til også vernetiltak etter naturmangfoldloven eller kulturminneloven.<sup>349</sup> Dette er særlig relevant med hensyn til at det er et politisk mål med vern av marine sjøområder.<sup>350</sup>

I den konkrete interesseavvegingen etter akvakulturloven § 16 (1) d kan også andre verneområder bli tatt hensyn til. Etter bokstav c. skal «annen bruk av området» særlig legges vekt på. Forarbeidene uttaler om dette at:<sup>351</sup>

«Det styrende for utfallet av interesseavvegingen vil derfor være en helhetsvurdering av hvordan det aktuelle området kan utnyttes på en samfunnsmessig optimal måte. [...] Det må her ses hen til styrken av de øvrige interesser, i hvilken grad de eventuelt blir hindret og hvilken samfunnsmessig betydning det eventuelt har.»

Hensynet blir ivaretatt gjennom samordningsmøte ved søknadsprosessen etter forskriften, jf. § 4-12. Bestemmelsen gir derimot lite veiledning på hva som skal veie tyngst i helhetsvurderingen.

Videre viser også § 16 i bokstav b. at det skal vektlegges «alternativ bruk av området til annen akvakultur». Her gir forarbeidene en mer tydelig prioritering i helhetsvurderingen. At alternativet forholder seg til «annen akvakultur» begrenser imidlertid hvor mye forarbeidenes veiledning kan vektlegges når det gjelder akvakultur utenfor produksjonsområdene. Forarbeidene sier at «en slik prioritering skal skje ut fra en helhetsvurdering av om det konkrete området heller bør benyttes til produksjon med bedre prospekt for lønnsomhet. [...] Det kan også være at et bestemt område

---

<sup>347</sup> Meld. St. 16 (2014-2015) Om forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norske lakse- og ørretoppdrett.

<sup>348</sup> Havbruk til havs: Ny teknologi – nye områder, s. 27.

<sup>349</sup> Kulturminnelovens geografiske virkeområde i sjø er ut til 12 nautiske mil, jf. Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven). Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven).

<sup>350</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/marint-vern/>

<sup>351</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

ikke bør båndlegges av en aktivitet med marginal samfunnsnytte dersom forholdene ligger til rette for aktiviteter som vurderes som mer nyttige i et samfunnsperspektiv».<sup>352</sup>

Forarbeidene viser en tett tilknytning til næringsinteresser og hensynene til «lønnsomhet og konkurransekraft» i § 1. Etablering av akvakultur må altså være samfunnsøkonomisk ønskelig og tjenlig. Det er derimot uklart om det mest lønnsomme prosjektet får forrang når det står mellom akvakultur til havs og andre type næringer. Akvakulturlovens forarbeider er skrevet uten siktemål om å vurdere akvakultur til havs og gir ingen veiledning på hva som veier tyngst, f.eks i avveiningen mot etablering av havvind.

Til § 16 om tildeling av areal trekkes LNFR-områder og verneområder frem som relevante momenter i interesseavveiningen. LNFR-områder strekker seg derimot ikke ut til områder for akvakultur på havet, og vil bare få betydning innenfor produksjonsområdene. Verneområder til havs er mer aktuelt med den politiske målsetningen om å verne marine havområder og arbeidet for å etablere hjemler for vern lenger til havs. Private eiendomsinteresser blir i liten grad nevnt, og kommer tydeligst frem der akvakultur langs kysten hindrer utfoldelse av den private eiendomsretten. Av de gjenstående sentrale hensynene som § 16 og forarbeidene trekker frem, er det tydelig at et av hovedformålene med akvakulturloven er lønnsomhet og næringsfremmende formål. Slik loven og forarbeidene kan leses, er interesseavveiningen for arealbruk noe ulik innenfor og utenfor produksjonsområdene, ettersom visse hensyn bare må tas i betraktning innenfor produksjonsområdene. Det kan derfor tenkes at det også for akvakultur på havet er lønnsomheten og næringsformål som står sterkest i en interesseavveining. Som andre sektorlover vil perspektivet i forarbeidene være sektor-orientert, og gir få føringer på arealbruksprioritering der andre næringer konkurrerer om arealet.

#### 11.4 Prosedyre for tildeling av areal i produksjonsområdene

For nye oppdrettsanlegg søkes det som regel om tillatelse til å drive akvakulturvirksomhet og klarering av lokalitet samtidig.<sup>353</sup> Systemet for klarering av lokalitet innebærer opp til fire ulike tillatelser, jf. § 6 første ledd bokstav d.<sup>354</sup> Vedtaket om klarering av en lokalitet etter akvakulturloven fattes av fylkeskommunen.<sup>355</sup> Søknad om klarering av lokalitet sendes til og behandles av fylkeskommunen, jf. laksetildelingsforskriften § 8-2, jf. § 3-1. Det er fylkeskommunen som har den koordinerende rollen i søknadsprosessen.<sup>356</sup> Fylkeskommunen har et ansvar for å vurdere om det er nødvendig med en konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger,<sup>357</sup> for å sikre at «hensynet til miljø og samfunn» blir tatt i betraktning i saken, jf. § 1. Videre skal fylkeskommunen oversende søknaden til den aktuelle kommunen det søkes om lokalitet i, relevante

---

<sup>352</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 69.

<sup>353</sup> Halfdan Mellbye, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget 2018, s. 127. Dette gjelder tillatelser etter forurensningsloven, havne- og farvannsloven, matloven og akvakulturloven.

<sup>354</sup> Mellbye (2018), side 120.

<sup>355</sup> Se blant annet Forskrift av 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader (forskrift om behandling av akvakultursøknader) jf. § 2, jf. § 3.

<sup>356</sup> Mellbye (2018) s. 128.

<sup>357</sup> Forskrift av 21. Juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.



sektormyndigheter og andre myndigheter, som skal gi uttalelser innen 2 uker, jf. forskrift om behandling av akvakultursøknader § 4 andre ledd.

Søknaden oversendes fra fylkeskommunen til den aktuelle kommunen. Kommunen har to hovedoppgaver i saken som, etter forskrift om behandling av akvakultursøknader, skal gjennomføres før saken sendes tilbake til fylkeskommunen innen 12 uker, jf. § 4 andre ledd. Det første er å offentliggjøre søknaden og ta imot hørings svar, jf. laksetildelingsforskriften § 8-2. Høringsfristen skal normalt ligge på 4 uker, og det er kommunens oppgave å sammenstille hørings svarene.<sup>358</sup>

Det andre er at kommunen må ta stilling til om en klarering av lokalitet vil være i strid med kommuneplanen, jf. akvakulturloven § 15 og laksetildelingsforskriften § 8-3 første ledd bokstav d. Overordnet setter kommuneplanen grenser for hva slags areal som skal avsettes til hvilken aktivitet. Som vist i avsnitt 2.3.3 ovenfor skal kommuneplan som legger ut areal til akvakultur konsekvensutredes på et strategisk nivå.<sup>359</sup> Kommunen har planleggingsplikt i sjø,<sup>360</sup> og i samsvar med plan- og bygningslovens kapittel 14 skal (akvakulturtiltak) konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

Kommunen har ingen beslutningsmyndighet i saken, og skal derfor bare oversende sine synspunkter og høringsuttalelser til fylkeskommunen. Når dette er oversendt skal fylkeskommunen «umiddelbart» oversende dette til relevante sektormyndigheter og andre myndigheter som skal uttale seg, jf. forskrift om behandling av akvakultursøknader § 4 tredje ledd. Uttalelser og vedtak fra andre myndigheter og sektormyndigheter skal være klart 4 uker etter oversendte merknader fra fylkeskommunen, jf. forskrift om behandling av akvakultursøknader § 4 fjerde og femte ledd. Når dette er gjort har fylkeskommunen som hovedregel fire uker på å sluttbehandle søknaden, men nyanseres av eventuelle klager på vedtak fra sektormyndighetene, jf. § 4 sjette ledd.

Søknaden som sendes til fylkeskommunen skal inneholde opplysninger om strømmålinger på stedet, kartdokumentasjon og resultater fra miljøundersøkelse, jf. § 8-9. Både miljøundersøkelsen og kartdokumentasjonen skal følge norske eller internasjonale standarder, og setter da et kvalitetskrav til søknaden. Kravene om miljøundersøkelse kan likevel fravikes etter § 8-9 fjerde ledd, dersom den er «uforholdsmessig tyngende» å gjennomføre. Det er fylkeskommunen i samråd med Statsforvalteren som da kan fatte vedtak om alternativ miljøundersøkelse, jf. § 8-9. I tillegg kan andre sektormyndigheter stille krav til hva søknaden skal inneholde for tillatelse etter sektorlovene.<sup>361</sup>

---

<sup>358</sup> Mellbye (2018) s. 131.

<sup>359</sup> Se for eksempel sak hos Sivilombudet om manglende konsekvensutredning i kommuneplan og påvirkning på akvakulturvirkksomheten, i sak 2022/1377 om «Utredning av miljøvirkninger ved regulering av akvakulturområder i kommuneplan – Alver kommune 14. oktober 2022» og sak 2022/1374 om «Vurdering av miljøvirkninger ved avgjørelse av innsigelse til akvakulturområder i kommuneplan – Brønnøy kommune 14. oktober 2022».

<sup>360</sup> Dette følger av at plan og bygningsloven viser til at loven strekker seg ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, og at det følger en planleggingsplikt for «hele kommunen» etter pbl § 11-5 første ledd. Dette er også utgangspunktet i Rundskriv H-6/18 om Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder, se punkt 1.2. Se nærmere avsnitt 2.3.3 ovenfor.

<sup>361</sup> Mellbye (2018) s. 130.

Det samme gjelder hva vedtakene etter de forskjellige sektormyndighetene kan gå ut på. Som hovedregel holder sektormyndighetene seg kun til sitt fagfelt når de vurderer vedtak i saken, og de har som regel alminnelig skjønnsmyndighet når de avsier sine vedtak.<sup>362</sup> Det er vanlig praksis at vedtak blir gitt med både generelle og spesifikke vilkår for tillatelsen med hjemmel i sektorlovgivningen.<sup>363</sup> Vedtaket etter akvakulturloven skal i det minste omfatte «akvakulturanlegget, areal i overflaten, vannsøylen og arealet på bunn», jf. laksetildelingsforskriften § 8-3 andre ledd.

### 11.5 Prosedyrer for tildeling av areal på havet/utenfor produksjonsområdeforskriften

For å drive akvakultur må man ha en akvakulturtillatelse, jf. akvakulturloven § 4. Myndigheten for tildeling og fordeling av tillatelser på lokaliteter til havs ligger etter laksetildelingsforskriften hos Fiskeridepartementet. Ny forskrift fra 7. nov 2022 erstatter gammel laksetildelingsforskrift fra 2004, med et eget kapittel for tildeling av tillatelser på lokaliteter til havs.<sup>364</sup> Forskriftens kapittel 4 gir prosedyrer for akvakulturtillatelser for matfisk på lokaliteter til havs. Et område må etter forskriften først åpnes og deles inn i utlysingsområder før aktuelle tillatelser kan bli gitt.

Forslag om åpning av områder for havbruk til havs skal konsekvensutredes i regi av departementet. Det er Kongen i statsråd som avgjør hvilke geografiske områder som skal konsekvensutredes for etablering av havbruk til havs, jf. laksetildelingsforskriften § 4-2 (1). På bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet kom Fiskeridirektoratet i samarbeid med Havforskningsinstituttet i 2019 med 11 anbefalte områder som kunne nærmere vurderes for konsekvensutredning.<sup>365</sup> Av disse 11 områdene er det nå besluttet at 3 områder skal konsekvensutredes. Områdene er «Norskerenna sør», «Frøyabanken nord» og «Trænabanken».<sup>366</sup>

Ved konsekvensutredningen for åpning skal det utarbeides et program av departementet, som etter offentlig høring videreforder ansvaret til Fiskeridirektoratet.<sup>367</sup> Programmet skal være gjenstand for offentlig høring blant annet for å ivareta åpenhet, forutsigbarhet og mulighet for medvirkning fra andre relevante organer, jf. § 4-2, jf. § 4-3. Konsekvensutredningen gjennomføres av aktører med relevant kompetanse, som deler funn med aktuelle offentlige organer underveis.<sup>368</sup> Konsekvensutredningen lyses ut på anbud, og en aktør kan for eksempel være et konsulentfirma innenfor marin næring. Det blir ikke gjennomført en høring underveis i konsekvensutredningen, da departementet mener at andre synspunkt, hensyn og interesser allerede blir ivaretatt gjennom andre høringsrunder.<sup>369</sup>

---

<sup>362</sup> Mellbye (2018) s. 134.

<sup>363</sup> Mellbye (2018) s. 146-147.

<sup>364</sup> Forskrift av 7. november 2022 nr. 1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).

<sup>365</sup> Fiskeridirektoratet, *Kartlegging og identifisering av områder egnet for havbruk til havs*, 2019, side 4.

<sup>366</sup> Kongelig resolusjon 11. november 2022 om Konsekvensvurdering av områder for havbruk til havs, saksnummer 22/7786.

<sup>367</sup> Høringsnotatet s. 18.

<sup>368</sup> Høringsnotatet s. 19.

<sup>369</sup> Høringsnotatet s. 19.

Etter gjennomført konsekvensutredning gir Fiskeridirektoratet en anbefaling av hvilke områder som er aktuelle for utlysning.<sup>370</sup> Kongen i statsråd tar den endelige beslutningen av hvilke områder som kan lyses ut, jf. § 4-2 (2). Et område kan bli delt inn i flere eller mindre utlysningsområder av departementet, jf. § 4-4.

Når det er besluttet at et område kan lyses ut, kan området bli lyst ut i en egen tildelingsforskrift med nærmere regler om konkurransen om tillatelse til havbruk på området, jf. § 4-5. Ved å ha områdespesifiserte tildelingsforskrifter sikrer man at det kan tas hensyn til pågående aktivitet i det aktuelle området til enhver tid. Hvordan tildelingskonkurransen skal foregå, er heller ikke avgjort, og blir klarlagt i tildelingsforskriften. Høringen til laksetildelingsforskriften viser at den kan bli gjort på flere måter, blant annet auksjon eller søknadskonkurransen.<sup>371</sup> Et krav om prekvalifisering til konkurransen kan bli gitt i forbindelse med tildelingsforskriften, jf. § 4-5 (2) andre punktum.

Vinneren av konkurransen gis et forhåndstilsagn om produksjon, uten at dette gir en rett til å etablere virksomhet, jf. § 4-6 (2). Det konkrete prosjektet må konsekventredes, og innehaver av forhåndstilsagnet sender et forslag til program for prosjektspesifikk konsekvensvurdering, som direktoratet sender ut på høring, jf. §§ 4-7 og 4-8. Både retningslinjer for programmet og for konsekvensutredningen kommer i egen veileder, jf. §§ 4-7 (2) og 4-9 (2). I høringen har departementet beskrevet typiske punkter som typisk vil være med i konsekvensvurderingen.<sup>372</sup>

Innehaver kan så søke om tillatelse til produksjon hos Fiskeridirektoratet og søknaden sendes på høring, jf. § 4-10. Tillatelse kan kun gis dersom alle punktene i § 4-11 er ivaretatt. Forskriften oppstiller så et krav om et samordningsmøte med de relevante sektormyndighetene, jf. § 4-12. Møtet skal bidra til nødvendige sektorvedtak, samspill mellom interesser, og samordning mellom myndighetene.<sup>373</sup> Det er noe uklart hvordan vetorettene til mattilsynet, forurensningsmyndighetene og havnemyndighetene kommer inn.

Når det gjelder den spesifikke tillatelsen regulerer den maksimalt tillatt biomasse (MTB), en bestemt lokalitet og ett bestemt akvakulturanlegg, rådigheten over tillatelsen, tidsbegrensning på 25 år, regler for endring, fornying eller økning i eksisterende tillatelse og regler om overdragelse av tillatelsen, jf. §§ 4-13 – 4-17. Tildeling av produksjonskapasitet innenfor produksjonsområdene gis i dag etter auksjoner.<sup>374</sup>

## 11.6 Samordning av aktivitet

Akvakulturanlegg legger beslag på areal som begrenser annen aktivitet. Samordning er derfor viktig for å effektivt utnytte sjø og havområdene. Samordning for akvakulturvirksomhet i produksjonsområdene skjer hovedsakelig gjennom den omstendelige tillatelsesprosessen og

---

<sup>370</sup> Høringsnotatet s. 20.

<sup>371</sup> Høringsnotatet s. 23-24.

<sup>372</sup> Høringsnotatet s. 26-27 og 28.

<sup>373</sup> Høringsnotatet s. 32.

<sup>374</sup> Se forskrift av 22. juli 2022 nr. 1386 om tildeling av produksjonskapasitet til akvakultur med matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret i 2022 gjennom auksjon (auksjonsforskriften 2022).

klarering av lokalitet, der flere sektormyndigheter har vedtakskompetanse og mulighet til å komme med høringssvar. I tillegg skal kommuneplanene ha en helhetlig plan for alle interesser i kystsonen.

Med økt press på havområdene, vil også havbruk til havs måtte forholde seg til annen næringsvirksomhet i samme område. Det er ingen spesifikke regler i akvakulturloven med tilhørende forskrifter som tar stilling til samordning av aktivitet eller forrang. Samordning skal ivaretas gjennom konsekvensutredninger, åpne høringer og samordningsmøter.

Akvakulturloven § 8 stiller krav om samordningsmøte med de relevante sektormyndighetene i saker om etablering av akvakultur, jf. «samordnet søknadsbehandling». Dette kommer også frem i laksetildelingsforskriftens § 4-12 om pålagt samordningsmøte ved søknad om etablering av akvakultur til havs. Samordningen av søknadsbehandling er likevel noe annet enn samordnet arealbruk, selv om også samordnet saksbehandling i realiteten kan fremme helhetlig forvaltning der alle sektormyndigheter får innvirke på vedtaket. Det gis derimot liten veiledning på hva samordningsmøtet skal dreie seg om, ut over at det skal varsles om det etter foreløpig vurdering er grunnlag for å gi avslag.

En lokalitet for akvakulturtillatelse i sjø vil imidlertid ikke gi eksklusiv bruk av hele utredningsområdet, blant annet fordi tillatelsen ikke gis til området som en helhet, men kun en lokalitet. Til ny produksjonsområdeforskrift skriver departementet i pressemeldingen at «en konsekvensvurdering av et område ikke vil gi en eksklusiv rett til å drive havbruk i dette området. [...] Selve havbruksaktiviteten vil dermed kun båndlegge mindre områder innenfor et større utredningsområde, omfattet av selve anlegget, fortøyningsystemer og en sikkerhetssone på 500 meter. *Etablering av anlegget utelukker dermed ikke sameksistens med annen næringsvirksomhet i resten av området som er konsekvensvurdert* [i kursiv her]». <sup>375</sup> Dette tyder likevel på at selve området det er gitt tillatelse på og der det etableres et akvakulturanlegg er til eksklusiv bruk for akvakulturanlegget. <sup>376</sup>

I høringsnotatet til laksetildelingsforskriften er det heller ikke klart hvordan næringsaktivitet til havs skal samordnes. I tilknytning til program for KU for åpning, sier høringen at detaljnivået på konsekvensvurderingen avhenger av området. Det som må kartlegges er: «kjent næringsvirksomhet i området, [...] havforhold], kartlagte naturverdier og kunnskap om fremtidige næringsinteresser som alternativ energiproduksjon. Programmet bør også inneholde føringer for vurdering av mulighetene for sameksistens med andre marine næringer, som for eksempel havvind eller deling av infrastruktur med andre eksisterende næringer som petroleum». <sup>377</sup> Konsekvensutredningen skal også ha et «langsiktig og helhetlig perspektiv».

I den prosjektspesifikke konsekvensutredningen trekkes andre nærings- og samfunnsinteresser opp som det vurderingen som et minimum bør belyse (både positive og negative), og at dette «skal inkludere innvirkninger på sjøveis transport og andre marine næringer, herunder også

---

<sup>375</sup> Pressemelding 11. november 2022 om at Regjeringen vil konsekvensvurdere områder for havbruk til havs, Nærings- og fiskeridepartementet. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-konsekvensvurdere-omrader-for-havbruk-til-havs/id2947003/>

<sup>376</sup> Er det en presumsjon om eksklusiv bruk av området ved taushet i loven?

<sup>377</sup> Høringsnotatet s 18.

fiskeriinteresser og fiskeressurser, samt sysselsettingsvirkningen».<sup>378</sup> På samme side er det også fremhevet at ytre miljø skal belyses og utredes nøye.

I forhold til annen akvakultur står føre-var-prinsippet sterkt. Dette vises gjennom produksjonsområdeforskriften og hensynet om å hindre smitte av lakselus mellom de ulike produksjonsområdene. Dette vil også kunne ha betydning for hvor det kan tildeles areal til havs og samordning med fiskenæringen.

Samordningen av aktiviteter og eventuell forrang er med andre ord ikke helt klarlagt, men vil implisitt kunne fremmes gjennom tydeligere krav til konsekvensutredningen, veilederen til konsekvensutredningen og den relevante tildelingsforskriften. Akvakulturloven, forskriften og tilhørende høring viser samtidig at samordning er viktig og sentralt når det avgjøres hvem som får tillatelse og hvor. Hvilke retningslinjer som gis blir derfor viktig.

## 12 FISKE OG ANDRE VILTLEVENDE HAVRESSURSER

### 12.1 Bakgrunn

Norge har lange tradisjoner som fiskerinasjon og som forvaltere av marine ressurser. Det meste av norsk fisk blir tatt i Norges 200 miles økonomiske sone og de tradisjonelle fiskeriene utgjør den klart største formen for høsting. I fremtiden kan vi imidlertid forvente at høsting av også andre ressurser, som for eksempel tang og tare, vil øke. Det er også forventninger til verdiskaping knyttet til uttak og utnyttning av det genetiske materialet i de marine ressursene.<sup>379</sup>

I dag danner lov 6. juni 2008 om forvaltning av villevande marine ressursar (havressursloven) og lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) rammene for den nasjonale fiskeriforvaltningen. Det saklige virkeområdet for havressursloven omfatter all høsting og utnyttelse av villevande marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Villevande marine ressurser omfatter fisk, sjøpattedyr som helt eller delvis har tilhold i sjøen, andre marine organismer og planter med tilhold i sjøen eller på eller under havbunnen, jf. § 3 første ledd. Utvidelse av virkeområdet til å omfatte alle villevande marine ressurser og det tilhørende genetiske materialet, ikke bare tradisjonell fangst og fiske, var en vesentlig endring fra virkeområdet for saltvannsfiskeloven, som havressursloven erstattet. For fangst av laks og andre anadrome laksefisk i saltvann er det laks- og innlandsfiskeloven som setter rammene.

Havressursloven § 2 bestemmer at retten til de villevande marine ressursene ligger til «fellesskapet i Noreg». I merknadene til bestemmelsene er det presisert at dette ikke etablerer statlig eiendomsrett til ressursene i juridisk forstand, men uttrykker fellesskapets rett til ressursene i motsetning til en privateid ressurs.<sup>380</sup> Forarbeidene uttaler videre: «Det er derfor i utgangspunktet

---

<sup>378</sup> Høringsnotatet s. 28.

<sup>379</sup> Forslag til forskrift om uttak og utnyttning av genetisk materiale ble sendt på høring 3. juli 2017. Forskriften foreslås hjemlet i havressurslova §§ 8 og 9, samt naturmangfoldloven §§ 57, 58 og 59.

<sup>380</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

ingen enkeltpersoner eller enkeltselskaper som kan gis evigvarende eksklusive rettigheter til vederlagsfritt å høste av (og tjene på) disse ressursene, mens andre stenges ute fra å delta i fisket». <sup>381</sup>

Havressursloven bygger på et forvaltningsprinsipp om at mennesker skal høste av overskuddet fra de marine ressursene slik at ressursene også kommer fremtidige generasjoner til gode. Det rettslige utgangspunktet er at det kan høstes fra de villevende marine ressursene, men at myndighetene har en plikt til jevnlig å vurdere hva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig beskatning.

Fiskerireguleringene er preget av fullmaktslovgivning og kan grovt sett deles inn i tre ulike kategorier. <sup>382</sup> Den første kategorien er uttaksreguleringer som omhandler hva man kan fiske og hvor mye man kan fiske av hvert fiskeslag, for eksempel gjennom fastlagt totalkvantum, gruppekvantum, fartøykvantum, periodisering eller geografisk begrensning i bestemte områder, se nærmere avsnitt 2.4.1 over. Den andre gruppen regelverk er innsats- eller deltakerreguleringer, som omhandler hvem som kan delta i næringsmessig fiske gjennom ulike konsesjonsordninger eller deltakeradganger. Den tredje kategorien er tekniske reguleringer som bestemmer hvordan fisket skal utøves og legger begrensninger på redskapsbruken, for eksempel regler om minstemål, maskevidde, sorteringsrist eller spesielle krav til montering og bruk av ulike redskapstyper. Det er de to førstnevnte som er av størst betydning for spørsmål om retten til å fiske andre arter enn laks og anadrome fisk.

De fleste fiskebestandene Norge beskatter er delt med andre land. Norge har inngått en rekke avtaler med naboland hvor partene forplikter seg til å møtes regelmessig for å enes om forvaltningstiltak og fordeling av kvoter.

## 12.2 Hovedhensyn bak loven

De overordnede målene for forvaltningssystemet for levende marine ressurser er å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressursene, bidra til lønnsomhet og verdiskaping i næringen, samt medvirke til sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, jf. § 1. Vurderingene og avgjørelsene som tas skal være innenfor en bærekraftig ramme, bygge på en helhetlig tilnærming og være basert på grundig faglig kunnskap. <sup>383</sup>

Formålsbestemmelsen bygger på den vide forståelsen av bærekraftbegrepet, hvor alle pilarene er inkludert (en økonomisk, en sosial og en miljøbasert pilar). Høstingen skal skje på en måte som er bærekraftig. Med dette menes at forvaltningen av de marine ressursene tar utgangspunkt i fiskebestandens evne til å reproducere seg og på den måten sikrer langsiktig avkastning av ressursene på høyest mulig nivå. Forvaltningstilnærmingen følger dermed havrettskonvensjonens prinsipp om beskatning på bakgrunn av identifisering av maximum sustainable yield (MSY) og en økosystemtilnærming. Forarbeidene understreker at prinsippet bærekraftig beskatning også inkluderer en plikt til å ta hensyn til andre deler av økosystemet enn de ulike bestandene ved

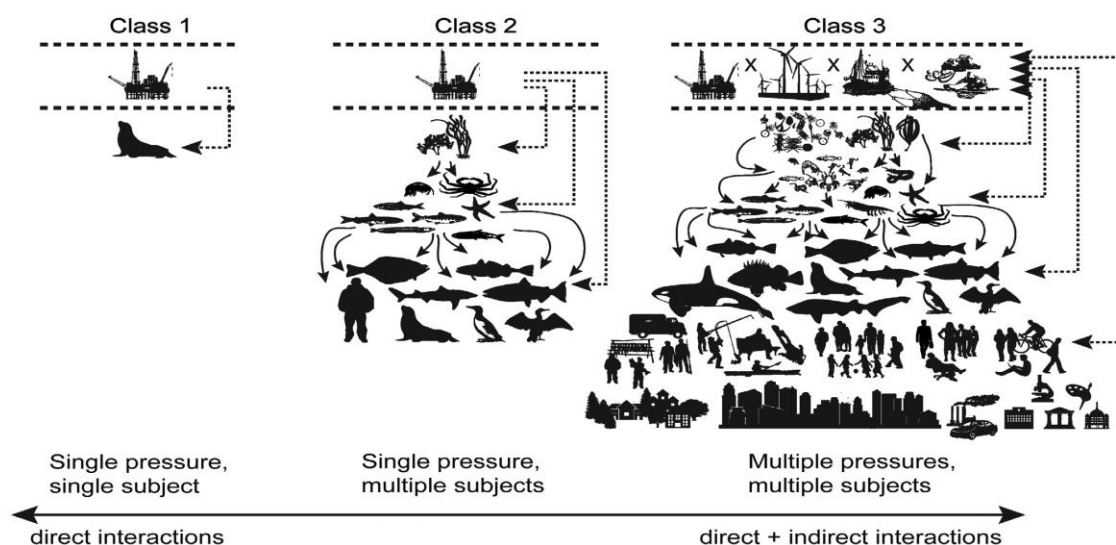
---

<sup>381</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 178.

<sup>382</sup> Susann Funderud Skogvang, «Fiskerireguleringer» i Store norske leksikon, 26.10.2022, <https://snl.no/fiskerireguleringer>, sist besøkt 25.02.2023.

<sup>383</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 7–8.

høstingen. Arbeidet er krevende og fordrer kunnskap om tilstand og endring i miljøet, herunder klimaendringer, og effekter av planlagt og pågående næringsaktiviteter, høstingens påvirkning på arten i kontekst av artens alderssammensetning og plass i næringskjeden m.v.



Figur 22 Holsman et al 2017, *An ecosystem-based approach to marine risk assessment, Ecosystem health and sustainability*.

Med samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning menes at det skal legges til rette for en virksomhetsutøvelse som gir et overskudd til samfunnet i vid forstand. Med det menes at andre enn økonomiske faktorer tas med i beregningen. Her viser forarbeidene særlig til distriktspolitiske hensyn som sysselsetting og ønsket om å opprettholde et spredt geografisk bosettingsmønster.

Forvaltningsprinsippene og de grunnleggende hensynene blir videre utdypet i § 7. Første ledd lovfester bærekraft som forvaltningsprinsipp og pålegger departementet å vurdere hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre en bærekraftig forvaltning av villevende marine ressurser. Det skal bl.a. legges vekt på en effektiv kontroll med høsting og annen utnyttelse av ressursene, en formålstjenlig fordeling av ressursene samt en optimal utnyttelse av ressursene som er tilpasset en marin verdiskaping, marked og industri. Det er opp til forvaltningens skjønn å bestemme hvilke forvaltningstiltak som er nødvendige for å oppnå målet om bærekraftighet i ressursforvaltningen. Forarbeidene pålegger likevel departementet å jevnlig se på og vurdere hensiktsmessigheten og treffsikkerheten av virkemiddelbruken.<sup>384</sup>

Paragraf 7 andre ledd oppstiller hensyn som fungerer som retningslinjer for forvaltningen. At noe fungerer som retningslinjer betyr at hensynene fungerer veiledende og skal tas med i vurderingen, men at det ikke foreligger en rettslig plikt til å legge dem til grunn i enhver sammenheng. Både fore-var-prinsippet og prinsippet om økosystembasert forvaltning er blant de opplistede forvaltningsprinsippene, jf. § 7 andre ledd bokstav a og b. Vektingen av de ulike hensynene vil således gjenspeile politiske prioriteringer, men de må alltid være innenfor rammen av lovens hovedformål slik det er formulert i § 1.

<sup>384</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 182.

## 12.3 Virkeområde, særlig om grensen kystvann-hav

Loven gjelder på norsk fartøy, på norsk landterritorium unntatt Jan Mayen og Svalbard, i norsk sjøterritorium og indre farvann, på den norske kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i økonomiske soneloven §§ 1 og 5. Kongen kan fastsette at hele eller deler av loven skal gjelde på norsk landterritorium på Jan Mayen, Svalbard, Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land.

Det er forbudt å høste med trål innenfor territorialgrensen (12 naut. mil) ved det norske fastlandet, med visse unntak, jf. § 20. Departementet kan gjøre unntak fra forbudet i visse områder, tidsperioder osv. Etter andre ledd kan det fastsettes høstingsforbud for andre fartøy- eller redskapsgrupper innenfor grunnlinjene, innenfor linjer i en viss avstand fra grunnlinjene eller innenfor fastsatte posisjoner. Om § 20 første ledd første og andre punktum sier forarbeidene:

«Formålet med forbudet i første ledd er todelt. For det første skal forbudet legges til rette for at mindre fartøy kan fiske i kystnære farvatn og på kystnære bestandar utan å måtte konkurrere med trålfartøy som har større effektivitet og er mindre stadbundne. For det andre skal trålforbudet beskytte ressursane og økosystema i grunnare farvatn mot hausting med trål.»<sup>385</sup>

Kapittel 4 a om avgrensninger i fiskeriaktiviteten til utlendinger gjelder bare i norsk territorialfarvann (unntatt territorialfarvannet ved Svalbard), jf. § 23 a.

## 12.4 Prinsipp for bruk av areal

### 12.4.1 Havressursloven

Fiskerinæringen skiller seg fra stedbundne næringer ved at fisken i havet er en migrerende ressurs. Fisket skjer der fisken er. Samtidig skjer det endringer over tid i fiskearters leve- og vandreområder, særlig som følge av klimaendringer.<sup>386</sup> Det er også slik at visse fiskefartøy har begrenset geografisk rekkevidde, og i praksis vil operere innenfor visse avgrensede områder.<sup>387</sup>

Det er et særpreg ved fisket at flere samtidig kan utnytte ressursen, og historisk var fiske åpent for alle. Regulering av tilgang til ressursen skjer gjennom bruk av spesielle tillatelser og deltakeradgang, som er virkemiddel for å unngå overbeskatning. Ulike bestemmelser i loven regulerer likevel direkte eller indirekte arealbruken, gjennom regulering av ressurs- eller områdetilgang.

Havressursloven § 16 gir departementet hjemmel til å fastsette en rekke tekniske regler om gjennomføring av høstingsaktiviteter, herunder om hvor mange fartøy som kan høste samtidig i et bestemt område. Det kan være nødvendig å begrense antall fartøy av hensyn til høstingsmønster og selve gjennomføringen av høstingen. Slike reguleringer medvirker til å redusere risikoen for konflikt mellom fartøy og risikoen for redskapskollisjoner. Forarbeidene beskriver denne type reguleringer som å ha karakter av å være ordensregler som legger til rette for praktisk

<sup>385</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 194.

<sup>386</sup> Se f.eks. Meld. St. 20 (2019–2020) s. 18.

<sup>387</sup> NVE Rapport 2012:48 Fiskeriinteresser.



gjennomføring av høstningen.<sup>388</sup> Med hjemmel i § 16 c kan det fastsettes forskrifter om forbud mot høsting i visse områder, av visse arter eller med visse redskaper. I forarbeidene blir det presisert at regelen hjemler midlertidige og mer kortvarige høsteforbud, som blant annet kan ha bakgrunn i hensynet til yngelinnblanding. Store områder av Norges farvann er for eksempel vernet mot fiske med bunnredskap etter § 16. Bestemmelsen åpner også for mer sesongbaserte stengninger som kan ha bakgrunn i hensynet til bestanden eller i hensynet til et godt høstingsmønster.<sup>389</sup>

Lovens § 19 om marine beskyttede områder er sentral for å verne villevende marine ressurser. Bestemmelsen åpner for at Kongen kan opprette marine vernede områder der høsting og annen utnyttelse av villevende marine ressurser er forbudt. Forarbeidene fremhever at innføring av marine beskyttede områder etter denne bestemmelsen gjelder tiltak av mer langsiktig karakter, i motsetning til stenging av områder som ledd i årlige reguleringer eller for kortere tidsrom.<sup>390</sup> Marine beskyttede områder kan ikke erstatte kortsiktige tiltak som f.eks. åpning og stenging av felt. Innføring av marine beskyttede områder kan både være varige og tidsavgrensede, avhengig av formålet med vernet. En rekke områder er underlagt beskyttelse mot ulike former for fiskeriaktivitet som kan skade for eksempel korallforekomster. Et marint beskyttet område utelukker imidlertid ikke all form for utnytting, jf. § 19 siste setning som åpner for at det «kan gjerast unntak for haustingsverksemd og anna utnytting som ikke vil vere i strid med formålet med det beskytta området».

Det er Nærings- og fiskeridepartementet som er beslutningsmyndighet for marine beskyttede områder og for vern gjennom forbud mot bruk av visse redskap. Fiskeridirektoratet delegerte videre til Havforskningsinstituttet å foreslå områder som bør få særlig beskyttelse. Forslaget sendes på høring, hvorav direktoratet revurderer verneforskriften etter behov, for så å sende en tilråding til departementet som endelig beslutningsmyndighet.<sup>391</sup> Høringen sikrer en åpen og inkluderende beslutning.

Paragraf 21 åpner for at departementet kan forby eller avgrense høsting i et område og av arter som kan være påvirket av forurensning.<sup>392</sup> Departementet kan med hjemmel i denne bestemmelsen helt forby høsting i et område dersom det er sannsynlig at det foreligger påvirkning fra forurensning.<sup>393</sup> En avgrensning etter bestemmelsen kan gjelde på ubestemt tid eller være knyttet til bestemte perioder der forurensningen er størst. Begrensningen kan f.eks. bestå i et totalforbud mot høsting eller kvantumsbegrensninger i høstingen.<sup>394</sup>

---

<sup>388</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008), s. 191.

<sup>389</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 191.

<sup>390</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 194.

<sup>391</sup> Se bla prosessen i Brev fra Fiskeridirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 13.11.2015 [https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Hoeringer/Gjennomgang-av-omraader-for-beskyttelse-av-korallrev/\\_attachment/download/3d46d458-b3fe-4f28-9aed-244f52510ae2:c73eb89a72bd793f0d1bcf4f139e0be0637b6813/Forslag-forskrift-beskyttelse-korallrev-fiskeriaktivitet.pdf](https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Dokumenter/Hoeringer/Gjennomgang-av-omraader-for-beskyttelse-av-korallrev/_attachment/download/3d46d458-b3fe-4f28-9aed-244f52510ae2:c73eb89a72bd793f0d1bcf4f139e0be0637b6813/Forslag-forskrift-beskyttelse-korallrev-fiskeriaktivitet.pdf)

<sup>392</sup> Se definisjon av forurensning i lov om vern mot forurensninger og om avfall (LOV-2022-06-17-65) § 6.

<sup>393</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 195.

<sup>394</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 195.

Etter § 32 kan departementet opprette utvalgsområder der Fiskeridirektoratet eller utvalg oppnevnt av Fiskeridirektoratet gis hjemmel til å fastsette lokale forskrifter med virkning bare innenfor et avgrenset område. Det er ikke ressursforvaltning som primært er formålet med de lokale reguleringene, men en formålstjenlig og sikker gjennomføring av aktiviteten innenfor et avgrenset område.<sup>395</sup> Kompetansen i medhold av første ledd er av den grunn saklig avgrenset til havdeling og sikkerhetssoner mellom ulike redskapsgrupper, utplassering og merking av redskap, tidspunkt for utseiling og liknende, og om melde- og oppgaveplikt til Fiskeridirektoratet for å delta i høstingen i slike områder.

Tilnærmingen til arealbruk og interessekonflikter blir følgelig den motsatte sammenlignet med petroleumsnæringen, havbunnsmineral, havvind og akvakultur, hvor man tildeler spesifikke geografisk definerte petroleum- eller havbunnsmineralressurser, eller setter av spesifikke definerte arealer for havvind eller akvakultur, hvor aktiviteten kan utøves. Utgangspunktet for fiskerinæringen er at alle arealer er åpne, og at adgangsregulering skjer gjennom at ressurstilgangen begrenses både ved bruk av regulering av flåtens samlede størrelse, kvotefastsettelse, ilandføringskrav og ved bruk av mer områdespesifikke virkemidler som fartøysbegrensninger i bestemte områder og opprettelse av verneområder.

I et rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområde står det følgende om saksbehandling og samarbeid i planprosesser:

«Havressursloven er en viktig nærings- og miljølov med en rekke virkemidler for å sikre en bærekraftig utnyttelse og bevaring av de villevende marine ressursene. Loven har flere hjemler for midlertidige og permanente tiltak for å beskytte eller verne sårbare bestander eller habitater. For eksempel er det adgang til å stenge områder for fiske med bunntål eller midlertidig lukking av områder for fiske på grunn av innblanding av fiskeyngel. Det er også eksempler på opprettelse av fredningsområder, blant annet er det i dag syv bevaringsområder for hummer langs norskekysten.

Enkelte verne- og bevaringsformål utredes og gjennomføres altså i egne prosesser i fiskeriforvaltningen. Det er derfor viktig at planmyndighetene kjenner til disse prosessene og har samarbeid med fiskeriforvaltningen, samt tilgang til relevant informasjon og kystnære fiskeridata. Planmyndighetene i Nordland, Troms og Finnmark må også se hen til arbeidet som gjøres av Fjordfiskeremnda for Nordland, Troms og Finnmark. For nærmere veiledning om arbeid med kystsoneplanlegging fra fiskerimyndighetenes side, vises det til retningslinjer for arbeid med kystsoneplanlegging i Fiskeridirektoratet.»<sup>396</sup>

#### 12.4.2 Forholdet til plan- og bygningsloven

Om forholdet mellom havressursloven og plan- og bygningsloven skriver Stokstad m.fl.:

---

<sup>395</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 201.

<sup>396</sup> Rundskriv H-6/18 fra 2018 om Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder, s. 50. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/static/RDEP/h-2018-0006.pdf>.

«Havressursloven har ingen eksplisitt kobling mot plan- og bygningsloven. Bugge konstaterer: *Havressurslova har ikke direkte koplinger til andre lover, og den kan ikke brukes til å regulere annen virksomhet.*<sup>397</sup> ... Det er nok grunnlag for å slå fast at havressursloven ikke kan brukes til å regulere annen virksomhet. På den annen side er det nok grunnlag for å slå fast at plan- og bygningsloven gir rettslig grunnlag for å gi bestemmelser som kan regulere nærmest enhver virksomhet innenfor planområdet. Spørsmålet her blir dermed om det er noen grense for hvor langt plan- og bygningsmyndighetene kan gå i å gi bestemmelser for virksomhet som drives etter tillatelse etter havressursloven.»<sup>398</sup>

Forholdet til andre typer næringsutøvelse adresseres av havressursloven gjennom regulering av aktivitet som kan være til hinder for ressursutnyttelsen. Dette gjøres ved at lovens saklige virkeområde omfatter «annan aktivitet» enn marin ressursutnyttelse, jf. § 3 tredje ledd med henvisning til kapittel 5 og blant annet reglene om at den som kommer til et høstingsfelt skal gjøre seg kjent med hvor redskapene står og opptre slik at redskapene ikke blir ødelagte eller utsatt for fare (§ 24), og reglene om erstatning (§ 30). Ifølge forarbeidene kan dette dreie seg om «aktivitet til støtte for utnyttelsen, men også aktivitet med sikte på å hindre eller begrense denne. I noen tilfeller vil det også kunne oppstå behov for å treffe tiltak mot aktivitet som direkte eller indirekte undergraver den ansvarlige ressursforvaltningen».<sup>399</sup>

Forarbeidene anfører at bestemmelsene er saklig begrenset på en måte som ikke vil skape problemer i relasjon til tilstøtende sektorlovgivning.<sup>400</sup> Hjemler som kan få anvendelse i medhold av § 3 tredje ledd, vil være bestemmelsene knyttet til aktsomhet på felt, erstatning og manøvrering av fartøy. Bestemmelser om manøvrering av fartøy og sikring av høstingsmuligheter gis i tilknytning til virksomhetsutøvelse på høstingsfelt, og gjelder all skipstrafikk som påvirker mulighetene for høsting. Øvrige bestemmelser i loven er utformet for å kunne regulere aktiviteter som har utnyttelse av viltlevende marine ressurser som formål, og vil dermed i tråd med legalitetsprinsippet ikke kunne anvendes på annen virksomhet.

Departementet kan opprette utvalgsområdet der Fiskeridirektoratet eller utvalg som er oppnevnt av Fiskeridirektoratet, kan fastsette lokale forskrifter om bl.a. havdeling og trygg avstand mellom ulike redskapsgrupper, jf. § 32. Det primære formålet med slike reguleringer er en formålstjenlig og sikker gjennomføring av aktiviteten innenfor et avgrenset område, der de som gir reglene har innsikt i de lokale forholdene.<sup>401</sup>

---

<sup>397</sup> Bugge, Hans Christian, «Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?» i *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget 2013, s. 65–88 – (FEST-2013-emb-65).

<sup>398</sup> NIBR-rapport 2020:17 Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, Oslo Metropolitan University, Stokstad mfl.

<sup>399</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 18.

<sup>400</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 19.

<sup>401</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) s. 201.

## 13 SKIPSFART

### 13.1 Bakgrunn

Hoveddelen av den norske befolkningen er bosatt langs kysten, og sjøveien er avgjørende for transport både av folk og gods. Et velfungerende sjøtransportsystem er viktig både for næringslivet og -utviklingen, bosettingen langs kysten og forflytning av personer.

Sjøtransport er den dominerende transportformen for gods inn og ut av Norge. Over 70 prosent av transportarbeidet på norsk område skjer til sjøs, mens sjøtransport står for 90 prosent av utenriks transportvolum.<sup>402</sup> Frem mot 2040 er det ventet en økning i skipstrafikken (utseilt distanse) på ca. 40 prosent.<sup>403</sup> Norge er verdens 7. største skipsfartsnasjon målt i antall skip, verdens 8. største skipsfartsnasjon målt i tonnasje og verdens 5. største målt i verdi.<sup>404</sup>

Regulering av skipsfart har en folkerettslig innramming ved sin kryssing av nasjonale grenser og ferdsel i internasjonale farvann. Felles internasjonale regler er med på å sikre retten til ferdsel gjennom forutsigbarhet og like krav gjennom hele seilingsruten. Det folkerettslige utgangspunktet er retten til fri navigasjon slik det er nedfelt i havrettskonvensjonen.

### 13.2 Hovedhensyn

Den sterke folkerettslige innrammingen gjør at det er prinsippene i havrettskonvensjonen som i stor grad setter rammene for hva som er skipsfartens primære hensyn og hvordan disse harmoneres og koordineres med andre hensyn. Retten til fri navigasjon er havrettens historiske utgangspunkt og er fortsatt et av de bærende hensyn havrettskonvensjonen bygger på (se nærmere avsnitt 3.1.2.1).

Havrettskonvensjonen balanserer retten til fri navigasjon opp mot kyststatenes behov for beskyttelse av eget territorium og ressurser, herunder retten til å verne og bevare sitt marine miljø. Havrettskonvensjonens regler er gjort til norsk rett gjennom en rekke norske lover, eksempelvis territorialfarvannsloven og lov om Norges økonomiske sone.

Hjemmelsloven for ferdselsregulerende virkemidler er lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) med tilhørende forskrifter. Dette er en rammelov som overlater store deler av reguleringen til forvaltningen. Loven har som hovedmålsetning å etablere et juridisk rammeverk som skal bidra til økt bruk av sjøtransport som en effektiv og miljøvennlig transportform.<sup>405</sup> Proposisjonen peker på at loven skal bidra til å nå transport- og næringspolitiske mål, og samtidig innrettes slik at transportsektorens sektoransvar for klima og miljø ivaretas.<sup>406</sup> Samme sted vises det til den tiltakende interessen for, og konkurransen om, sjøarealene, og at det derfor legges opp til at loven skal favne videre enn tidligere lov ved ikke bare å være en sektorlov for sjøtransport, men også, i samvirke med blant annet plan- og bygningsloven, ivareta

---

<sup>402</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, s. 120.

<sup>403</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, s. 120.

<sup>404</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020_en.pdf).

<sup>405</sup> Prop. 86 L (2018–2019) punkt 3.1.

<sup>406</sup> Prop. 86 L (2018–2019) punkt 3.1.

næringsinteresser og andre brukergrupper av farvannet, samt klima- og miljøhensyn, se lovens § 1. formålsbestemmelsen slår videre fast at loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.

### 13.3 Oversikt over regelverk og ansvarsmyndigheter

#### 13.3.1 Nasjonalt

Det samlede ansvaret for gjennomføring av skipsfartspolitikken ligger til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) ved maritim avdeling. Avdelingen består av flere seksjoner, og seksjon for sjøsikkerhet og regelverk har ansvaret for arbeidet med sjøfartslovgivningen nasjonalt og internasjonalt, gjennom arbeid i IMO, ILO og EU/EMSA. Seksjonen har ansvaret for skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven, lov om internasjonalt skipsregister (NIS-loven) og deler av sjøloven. Seksjonen har etatsstyringsansvaret for Sjøfartsdirektoratet.<sup>407</sup>

Sjøfartsdirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeid med sikkerhet, liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøy med norske flagg og utenlandske fartøy i norske farvann. Sjøfartsdirektoratet har også ansvar for å sikre rettsvern for norskregistrerte skip og rettigheter i disse. Utover å være underlagt NFD er Sjøfartsdirektoratet også underlagt Klima- og miljødepartementet. Aktivitetene blir bestemt av nasjonalt og internasjonalt regelverk, avtaler og politiske beslutninger.<sup>408</sup>

Sektorlovgivningen rammer inn mange sider av skipsfarten, slik som krav til skipskonstruksjon, arbeid om bord, forsikringer osv. I denne rapporten fokuseres det på regler som har betydning for hvor skip kan ferdes, og med det skipsfartens arealbruk i norske farvann, og regelverk som har betydning for hvordan skipsfarten gjennomføres og påvirker andre interesser. For sistnevnte er skipssikkerhetsloven av betydning.<sup>409</sup> Loven er satt til å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder hindre forurensning fra skip, sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold om bord på skipet, samt et godt og tidsmessig tilsyn, jf. § 1. Skipssikkerhetsloven er loven som gjennomfører Norges forpliktelser etter blant annet MARPOL, SOLAS, STCW og COLREG. Som nevnt ovenfor, er hjemmelsloven for ferdelsesregulerende virkemidler havne- og farvannsloven med tilhørende forskrifter

Den privatrettslige reguleringen av skipsfarten skjer gjennom sjøloven<sup>410</sup> under Justis- og beredskapsdepartementet. Den privatrettslige delen av skipsfarten refereres til som sjøretten, det vil si spørsmål knyttet til skip og transport av gods og personer med skip.

---

<sup>407</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/mk/seksjon-for-sjosikkerhet-og-regelverk/id528237/>, besøkt 06.12.2022.

<sup>408</sup> <https://www.sdir.no/om-direktoratet/>, besøkt 06.12.2022.

<sup>409</sup> Lov av 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven).

<sup>410</sup> Lov av 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøfartsloven).

### 13.3.2 Internasjonalt

Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO<sup>411</sup> er blant aktørene som fremforhandler regelverket for skipsfarten. IMO er det eneste internasjonale organet som etablerer trafikkseparasjonssystemer (TSS), og IMOs ansvar er regulert i Sjøsikkerhetskonvensjonen (SOLAS) kapittel V.<sup>412</sup> IMOs forpliktelser går også frem av havrettskonvensjonen, som angir IMO som «the competent international organization» i saker som gjelder navigasjonssikkerhet, skipstrafikksikkerheten og marint miljøvern.

Trafikkseparasjonssystemer kan utgjøre unntak fra navigasjonsretten, og SOLAS kapittel V/10 slår fast at TSS kan gjøres obligatoriske. TSS er for det meste etablert i de travleste transportområdene i verden, inkludert i Nordsjøen og kan for visse land dekke relativt store deler av sjøarealene. Andre rutetiltak IMO kan vedta er bl.a. toveisruter gjennom de mest risikofylte områdene, anbefalte skipsleder, dypvannsruter og områder der skip må utvise særskilt oppmerksomhet.<sup>413</sup>

Se nærmere om de viktigste konvensjonene under IMO i avsnitt 3.1.5 i rapporten.

Også EU har gradvis utviklet en helhetlig skipsfartspolitik. Reglene bygger ofte på internasjonalt IMO- og ILO<sup>414</sup>-regelverk, blant annet for å sikre gjennomføringen av de internasjonale konvensjonene i alle EU-land. EU har i tillegg utviklet regelverk for skipsfarten på områder som ikke dekkes av de internasjonale konvensjonene, eksempelvis for passasjerskip i innenriksfart. EU-regelverket som omfatter skipsfarten, er som regel EØS-relevant.<sup>415</sup>

## 13.4 Geografisk virkeområde, særlig om grensen kystvann–hav

### 13.4.1 Havne- og farvannsloven

Loven gjelder «her i riket, medregnet sjøterritoriet og de indre farvann», jf. § 2 første ledd. Som ellers i lovgivningen omfatter sjøterritoriet havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse.<sup>416</sup> Med «her i riket» menes alle aktuelle landområder på Norges fastland, inkludert øyer, holmer og skjær. Som forarbeidene påpeker, vil det i praksis hovedsakelig være landområder i nær tilknytning til sjøområder hvor loven vil få anvendelse.<sup>417</sup> For elver og innsjøer gjelder loven så langt de er farbare med fartøy fra sjøen, eller så langt departementet bestemmer i forskrift, jf. § 2 første ledd andre punktum.

Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone og i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov om Norges økonomiske sone,<sup>418</sup> jf. § 2 fjerde ledd. Det framgår av forarbeidene at en utvidelse av virkeområdet for loven særlig kan være aktuelt for å redusere faren for trafikkuhell, kollisjon med innretninger for petroleumsvirksomhet og

---

<sup>411</sup> International Maritime Organization.

<sup>412</sup> <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/ShipsRouteing.aspx>, sist besøkt 18.02.2023.

<sup>413</sup> <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/ShipsRouteing.aspx>, sist besøkt 18.02.2023.

<sup>414</sup> International Labour Organization.

<sup>415</sup> NOU 2022:1 Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområdet, s. 55.

<sup>416</sup> Prop. 86 L (2018–2019) s. 149.

<sup>417</sup> Prop. 86 L (2018–2019), s. 149.

<sup>418</sup> Lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

annen virksomhet offshore.<sup>419</sup> Som påpekt i forarbeidene, vil det for eksempel kunne være aktuelt å regulere trafikken med internasjonalt anerkjente seilingsleder eller trafikkkorridorer, hvor fravik fra disse vil gi anledning til inngripen fra norske myndigheter.<sup>420</sup> Lovgivning utenfor territorialgrensen, slik som nye rutesystemer og trafikkseparasjonssystemer, kan bare gjennomføres når dette følger av folkerettslig sedvanerett eller av traktater på området, slik som FNs havrettskonvensjon eller av vedtak i IMO, jf. også loven § 2 andre ledd som sier at loven gjelder med de begrensninger som følger av avtaler med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig.<sup>421</sup>

Havne- og farvannsloven opererer med et skille mellom henholdsvis kommunens sjøområde og farvannet for øvrig. Kommunens sjøområde er i lovens § 3 bokstav f definert som «område hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven med unntak av hoved- og biled» (se nærmere om inndelingen i hoved- og biled i avsnitt 13.5.1 nedenfor).

Kommunen har blant annet ansvar for fremkommeligheten i sitt sjøområde gjennom et ansvar for nødvendig isbryting og fjerning av gjenstander som hindrer sjøtransporten eller er til fare for ferdsele, jf. havne- og farvannsloven § 6 første ledd. Utenfor kommunens sjøområde er det departementet som har ansvaret for fremkommeligheten. Det er departementet som har ansvar for utbedringer i farvannet, jf. bestemmelsens andre ledd. Med «utbedringer i farvannet» menes blant annet tiltak med sikte på å gi bedre fremkommelighet for skipstrafikken i trange farvann og redusert seilingsdistanse.<sup>422</sup>

Etter havne- og farvannsloven § 8 kan kommunen gi forskrift om regulering av ferdsel med fritidsfartøy i kommunens sjøområde. Som eksempel nevner forarbeidene blant annet fartsregulering, regler om tidsbegrensning for ferdsel med fritidsfartøy og forbudssoner i avgrensede områder hvor ferdsel med fritidsfartøy utgjør en risiko for sikkerhet eller fremkommelighet.<sup>423</sup> Merk at bestemmelsene i sjøtrafikkforskriften går foran bestemmelser i kommunale forskrifter om ferdsel med fritidsfartøy etter havne- og farvannsloven § 8, se sjøtrafikkforskriften § 4.

Utover ferdsel med fritidsfartøy er det departementet som har myndighet til å regulere ferdsel i farvann, jf. § 7. Reguleringen kan blant annet være om «farleder, seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak» (bokstav b), «forbud mot eller vilkår for at fartøy eller grupper av fartøy bruker bestemte farvann» eller «at fartøy eller grupper av fartøy skal bruke bestemte farleder eller farvann» (bokstav d).

#### 13.4.2 Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen definerer de ulike maritime sonene. Kyststatens indre farvann eksisterer innenfor grunnlinjene, jf. konvensjonens artikkel 8 nr. 1, jf. artikkel 5. Etter artikkel 2 nr. 1 er det reguleringsmessige utgangspunktet i det indre farvannet tilsvarende som på landjorden. Kyststaten

---

<sup>419</sup> Prop. 86 L (2018–2019) s. 149–150.

<sup>420</sup> Prop. 86 L (2018–2019) s. 150.

<sup>421</sup> Prop. 86 L (2018–2019) s. 150.

<sup>422</sup> <https://www.kystverket.no/regelverk/havne--og-farvannsloven/statens-ansvar-for-utbedringer-i-farvannet/>, sist besøkt 07.02.2023.

<sup>423</sup> Prop. 86 L (2018–2019) s. 154–155.

har altså både fullstendig lovgivnings-, avgjørelses- og håndhevingsjurisdiksjon i det indre farvannet.

Sjøterritoriet, som sammen med det indre farvannet utgjør territorialfarvannet, måles fra grunnlinjene og kan ha en maksimal utstrekning på 12 nautiske mil, jf. artikkel 3. Som for landterritoriet er området undergitt kyststatens suverenitet, både det som befinner seg under bunnen, på bunnen, vannsøylen over bunnen og luftrommet over så langt kyststaten har jurisdiksjon i luftrommet, jf. artikkel 2 nr. 2.

Den tilstøtende sone strekker seg 24 nautiske mil fra grunnlinjen (under forutsetning at kyststaten krevde 12 nautiske mil territorialfarvann), jf. artikkel 33 nr. 2. Sonen er ikke del av statens territorium: Mens kyststaten i sonene innenfor den tilstøtende sone har alle retter, og begrensninger i kyststatens jurisdiksjon her må særskilt grunngis, gis kyststaten kompetanse for en avgrenset rekke formål i den tilstøtende sone.

Den økonomiske sone omfatter store deler av havarealet og dekker de store skipsledene. Kyststaten har ikke suverenitet over havarealet, men er gitt visse suverene rettigheter, jf. havrettskonvensjonen artikkel 56. Sonen skal ikke strekke seg ut over 200 nautiske mil fra grunnlinjene, jf. artikkel 57.

Kontinentalsokkelen strekker seg minimum 200 nautiske mil, og potensielt 350 nautiske mil (dersom det er plass til det uten å komme i konflikt med andre staters marine soner), fra grunnlinjen, jf. artikkel 76 nr. 1 og 6. Kyststaten utøver eksklusive suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke den og utnytte dens naturforekomster, jf artikkel 77. På det åpne hav er det rettslige utgangspunktet at det er fritt frem for alle, jf. artikkel 87 nr. 1.

## 13.5 Prinsipp for bruk av areal

### 13.5.1 Reguleringen etter norsk rett

Et viktig virkemiddel for å sikre sjøtrafikken er opprettelse av trafikkfarleder og trafikkseparasjonssystemer. Disse styrer skipstrafikken til bestemte ruter og sørger for å opprettholde sjøtrafikksikkerheten ved at man skaper forutsigbarhet og regler for trafikken gjennom å etablere faste navigasjonspunkter for inn- og utseiling.

Norge har delt sine nasjonale farleder i to kategorier: Hoved- og bileder. Langs hele norskekysten finner man et nettverk av hovedleder og bileder. Disse farledene utgjør transportsystemet til sjøs, og har betydning blant annet for forvaltning, planlegging, utbygging og operativ virksomhet i kystsonen.<sup>424</sup> Hvor hoved- og billedene går, er fastsatt i farledsforskriften.<sup>425</sup> I forskriften vises det til Kystverkets kart over farledene i kartløsningen til Kystinfo. Ifølge Kystverket er formålet med farledsstrukturen å definere en farled i kystsonen på en standardisert og kortfattet måte, og til enhver tid å ha en oppdatert oversikt over fordeling av statlig og kommunalt ansvar og myndighet,

---

<sup>424</sup> <https://www.kystverket.no/sjovegen/farleder---vegen-til-sjos/>, sist besøkt 07.02.2023.

<sup>425</sup> Forskrift av 11. desember 2019 nr. 1834 om farleder (farledsforskriften).



og å kunne definere rammeverk og avgrensninger for innehavere av farledsbevis.<sup>426</sup> Farledsstrukturen skal videre fungere som et geografisk referansesystem for interne tiltak i Kystverket, eksempelvis oppmerking og trafikkregulering. Som Kystverket selv peker på, gjør økt utnyttelse av kystsonen det nødvendig for Kystverket å kunne hevde sektormyndighet på en effektiv måte overfor blant annet private utbyggere, kommuner og fylkeskommuner, og farledsstrukturen synliggjør Kystverkets geografiske interesseområder for å kunne sikre sjøtransporten nok sjøareal og derav sikkerhet og effektivitet.<sup>427</sup>

I sjøterritoriet er de fleste seilingsledene opprettet for innseiling til havner og trafikkerte områder. For transitt-trafikk er det opprettet kun én påbudt seilingsled. Den er på strekningen mellom Vardø og Nordkapp. Behovet for påbudte trafikkleder i sjøterritoriet er blitt mindre etter at det for risikotrafikken ble opprettet anbefalte trafikkleder i økonomisk sone langs hele kysten. De fleste av Norges ferdselsregulerende tiltak i norsk økonomisk sone er basert på frivillighet. Dette gjør at manglende overholdelse ikke kan håndheves.

Arealer for trafikkseparasjonssystemer, seilingsleder og andre farledsreguleringer fastsettes etter havne- og farvannsloven. Sjøtrafikkforskriften, fastsatt med hjemmel i havne- og farvannsloven, angir seilingsleder i bestemte farvann (kapittel 3) og rutetiltak i Norges økonomiske sone (kapittel 4). Tiltakene er nærmere beskrevet i Kystverkets digitale kart «Kystinfo», som er en del av forskriften (se bl.a. §§ 6 og 14).

Innenfor territorialgrensen kan kyststaten selv opprette påbudte og anbefalte seilingsleder og TSS, mens etablering av dette utenfor territorialgrensen krever godkjenning fra IMO.<sup>428</sup> Innføringen av TSS og anbefalte seilingsleder langs kysten har bidratt til å flytte skipstrafikken ut fra kysten, separere motgående trafikkstrømmer og etablere et fast seilingsmønster.<sup>429</sup>

Havne- og farvannsloven § 13 har overskrift sjøtrafikksentraler, og hjemler departementets adgang til å opprette trafikkentraler og til å regulere sentralens nærmere oppgaver. Norge har med hjemmel i denne bestemmelsen opprettet fem sjøtrafikksentraler som overvåker og kontrollerer norske farvann. Sjøtrafikksentralens arbeidsoppgaver er i § 13 beskrevet som blant annet å «organisere skipstrafikken, håndheve seilingsregler, gi navigasjonsassistanse og informasjon og iverksette sikkerhets- og beredskapstiltak». De fem sjøtrafikksentralene er plassert i Vardø, Fedje, Kvitøy, Brevik og Horten. De dekker hver sine geografisk angitte områder, og skip som seiler inn i trafikkentralens virkeområde må forholde seg til de regler som gjelder, hovedsakelig regulert gjennom sjøtrafikkforskriften.<sup>430</sup> Etter sjøtrafikkforskriften § 9 kreves tillatelse for bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde, med nærmere krav til søknaden i § 10. Etter § 11 kan det stilles vilkår til en tillatelse når det er «nødvendig for å sikre trygg ferdsel og forsvarlig bruk av farvannet», herunder at spesifikk rute skal følges (bokstav b).

---

<sup>426</sup> Farledsbevis er et sertifikat utstedt av Kystverket som gir navigatorer lov til å seile uten los i et spesifikt farvann, se nærmere på Kystverkets sider: <https://www.kystverket.no/menyoversikt-for-los-og-farledsbevis/farledsbevis/>, sist besøkt 16.02.2023.

<sup>427</sup> <https://www.kystverket.no/sjovegen/farleder---vegen-til-sjos/farledsstrukturen/>, sist besøkt 07.02.2023.

<sup>428</sup> St.meld. nr. 14 (2004–2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljeberedskap, punkt 5.5.11.

<sup>429</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, s. 120–122.

<sup>430</sup> Forskrift om bruk av sjøtrafikksentralenes tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften).

Overvåking av risikotrafikken foretas av Vardø sjøtrafikksentral (Vardø VTS), som fra 1. juli 2008 fikk ansvaret for overvåking av all tankskip- og annen risikotrafikk langs hele kysten og havområdet rundt Svalbard.<sup>431</sup> I tillegg til overvåking av risikotrafikken, foretas såkalt miljøovervåking for å kunne oppdage ulovlige oljeutslipp.

### 13.5.2 Reguleringen i havrettskonvensjonen

#### 13.5.2.1 Indre farvann og sjøterritoriet

Kyststaten har fullstendig lovgivnings-, avgjørelses- og håndhevingsjurisdiksjon i det indre farvannet, og utenlandske fartøy har ikke ferdselsrettigheter her. I sjøterritoriet har andre staters skip derimot en rett til uskyldig gjennomfart («innocent passage»). Retten til uskyldig gjennomfart reguleres i konvensjonens del II, avsnitt 3. Kyststaten kan ikke forvalte arealene på en måte som innebærer at retten til navigasjon blir forhindret («hampered»), jf. artikkel 24 (se nærmere avsnitt 3.1.2.4). Retten til uskyldig gjennomfart betyr imidlertid ikke at kyststaten er forhindret i å regulere bruken av sjøterritoriet, herunder å avsette arealer til ulike aktiviteter, så lenge retten til uskyldig gjennomfart faktisk lar seg gjennomføre.

Etter artikkel 18 nr. 1 skal «gjennomfart» forstås som seilas gjennom sjøterritoriet for det formål å a) krysse sjøterritoriet uten å gå inn i indre farvann eller anløpe en red eller et havneanlegg utenfor indre farvann, eller b) seile inn i eller ut fra indre farvann eller anløpe en slik red eller et slikt havneanlegg. Gjennomfarten skal i utgangspunktet være fortløpende, jf. artikkel 18 nr. 2.

Artikkel 19 nr. 1 slår fast at gjennomfarten er «uskyldig» så lenge den ikke er til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhet, og artikkelen inneholder videre en ikke-uttømmende opplisting av når gjennomfarten anses å være til slik skade. Dette omfatter bl.a. øvelse eller trening med våpen, fiske og forskning eller kartlegging. Det følger eksplisitt av artikkel 21 nr. 1 at kyststaten, i samsvar med havrettskonvensjonen og andre folkerettsregler, kan vedta lover og forskrifter om uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet med hensyn til ett eller flere av forholdene listet opp i bokstav a–h, herunder regulering av skipstrafikken, beskyttelse av kabler og rørledninger, bevaring av de levende ressursene i havet og hindring av kyststatens fiskerilover og -forskrifter. Retten til uskyldig gjennomfart er ikke til hinder for at det etableres påbudte skipsleder og TSS i sjøterritoriet, se havrettskonvensjonen art. 22 nr. 1.<sup>432</sup> Etter artikkel 25 har kyststaten en rett til å beskytte seg mot gjennomfart som ikke er uskyldig.

I norsk rett er fremmede fartøys rett til «uskyldig gjennomfart» slått fast i territorialfarvannsloven § 2 andre ledd. Begrepet er ment å ha samme innhold som «innocent passage» i havrettskonvensjonen.<sup>433</sup>

#### 13.5.2.2 Tilstøtende sone

Kyststaten gis som nevnt kompetanse for en avgrenset rekke formål i den tilstøtende sone. Disse formålene angis i artikkel 33: Etter bokstav a gis kyststaten rett til kontroll av noe av det som er på

---

<sup>431</sup> Virkeområdene til Kystverkets fire andre sjøtrafikksentraler er unntatt. Vardø – VTS administrerer også den statlige slepebåtberedskapen for Nord-Norge.

<sup>432</sup> Og for norsk retts vedkommende Ot.prp. nr. 35 (2002–2003) s. 10.

<sup>433</sup> Se Ot.prp. nr. 35 (2002–2003) s. 10.

veg inn i territorialfarvannet, mens bokstav b utvider området for håndhevingsjurisdiksjon for lovovertrедelser begått på kyststatens land- eller sjøterritorium. Det er altså åpen tilgang til skipsfart i den tilstøtende sone også for fremmede skip.

### 13.5.2.3 Eksklusiv økonomisk sone, kontinentalsokkelen og åpent hav

Kyststaten har en rekke suverene rettigheter i den økonomiske sonen, bl.a. til virksomhet med sikte på økonomisk utnyttelse og utforskning av sonen, eksempelvis energiproduksjon fra vind. Kyststaten har videre jurisdiksjon med hensyn til bl.a. oppføring av kunstige øyer, innretninger og anlegg i den økonomiske sone, jf. artikkel 56 nr. 1. Etter artikkel 60 nr. 4 kan kyststaten opprette sikkerhetssoner rundt slike installasjoner, der det kan treffes tiltak for å trygge sikkerheten for skipsfarten. Det kan derimot ikke opprettes installasjoner eller sikkerhetssoner rundt dem dersom det kan virke forstyrrende inn på bruken av anerkjente skipsleder av vesentlig betydning («essential») for internasjonal skipsfart, jf. bestemmelsens syvende ledd. Det følger ellers av artikkel 56 nr. 2 at kyststaten skal ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter ved utøvelsen av sine egne rettigheter og plikter i den eksklusive økonomiske sone.

Det følger eksplisitt av artikkel 58 nr. 1, jf. art 87, at alle stater har frihet til skipsfart og annen internasjonalt rettmessig bruk av havet knyttet til den bruk som er forbundet med drift av skip.

På kontinentalsokkelen må kyststaten utøve sine rettigheter på en måte som ikke krenker eller fører til uberettiget innblanding i skipsfarten, se artikkel 78 nr. 2.

Utøvelsen av det åpne havs frihet omfatter blant annet frihet til skipsfart. Ingen stat har territoriumbasert jurisdiksjon, men alle stater har jurisdiksjon knyttet til objekt. Her er flaggstatsreguleringen i kjernen. Hver stat fastsetter vilkårene for at et skip skal kunne føre sitt flagg. Norge opererer både med et norsk skipsregister og et norsk internasjonalt skipsregister.

### 13.5.3 Samordning med andre næringsaktiviteter

Det kan i noen tilfeller være mulig å flytte de anbefalte seilingsledene av hensyn til andre aktiviteter, men det vil kreve omfattende risikovurderinger og godkjenning av IMO.<sup>434</sup> Som pekt på i havforvaltningsplanen vil flytting i andre tilfeller ikke være mulig, fordi det vil påvirke sjøsikkerheten negativt, eller fordi det vil få betydelige negative konsekvenser for fremkommeligheten i farvannet, eksempelvis lengre seilingsdistanse og mer krevende operasjoner dersom fartøy har behov for assistanse.<sup>435</sup>

Farledsnormalen, som er en intern instruks for Kystverket og som skal brukes av ansatte som arbeider med arealplanprosesser, utbygging av farleder og ved behandling av søknader etter havne- og farvannsloven,<sup>436</sup> peker på at sjøarealer er blitt stadig mer interessante for næringsutøving og andre aktiviteter, og at arealkonflikter mellom sjøtrafikk og andre brukere vil øke i årene fremover.<sup>437</sup> Akvakultur, fiske, petroleumsvirksomhet og energiproduksjon, veier, bruer, ledninger

---

<sup>434</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, s. 120–122.

<sup>435</sup> Meld. St. 20 (2019–2020) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene, s. 120–122.

<sup>436</sup> <https://www.kystverket.no/regelverk/havne--og-farvannsloven/farledsnormalen/>, sist besøkt 07.02.2023.

<sup>437</sup> Farledsnormalen, s. 20: <https://www.kystverket.no/globalassets/ohm-regelverk/hfl/farledsnormalen.pdf>.

for forsyning av elektrisk energi og elektronisk kommunikasjon og vann og avløp, samt friluftsliv og reiseliv, rekreasjon og bevaring av kulturminner, blir trukket frem som eksempel på tiltak og interesser som arealforvaltningen skal legge til rette for og som kan komme i konflikt med sjøtransporten.<sup>438</sup>

Som pekt på i Farledsnormalen er sjøtrafikken fleksibel i sin bruk av farvannet. Det blir gitt uttrykk for at denne fleksibiliteten bør utnyttes både til det beste for sjøtrafikken og for annen bruk av farvannet, og at det «derfor ikke [er] hensiktsmessig å definere et sjøtrafikkareal der det ikke foreligger planer om arealbruk til hinder for trafikken. Først når det foreligger et planforslag eller en søknad om tiltak blir det aktuelt å vurdere behov for å definere et sjøtrafikkareal [...]».

Etter havne- og farvannsloven § 14 kreves det tillatelse for tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet. Dette gjelder både innretninger, naturinngrep og aktiviteter. Det er kommunen som er tillatelsesmyndighet for tiltak i kommunens sjøområde, mens departementet kan gi tillatelse for tiltak i farvannet for øvrig. Bare departementet kan gi tillatelse til bl.a. akvakulturanlegg og tiltak som kan skape vesentlige hindringer eller ulempe for den alminnelige ferdsel, uavhengig av hvor tiltaket iverksettes. Myndigheten etter loven og kommunen som plan- og bygningsmyndighet skal foreta en effektiv og samordnet behandling av søknader om tillatelse, og tillatelse til tiltak kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven uten etter dispensasjon, jf. § 14 fjerde ledd.

Paragraf 15 gir myndigheten etter § 14 hjemmel til å pålegge tiltakshaver å sørge for og bekoste nødvendige undersøkelser for å klarlegge konsekvensene av at tiltaket gjennomføres. Pålegget må stå i rimelig forhold til konsekvensene av tiltaket.

Etter § 16 kan slik tillatelse gis på vilkår, blant annet dersom tiltaket kan volde «vesentlig ulempe» for annen bruk av farvannet. Vilkårene kan blant annet gå ut på at tiltakshaver må legge til rette for slik bruk et annet sted, yte tilskudd til dette formålet, eller at tiltakshaver uten skyld skal erstatte skade på og tap av redskap og utstyr som benyttes i annen næringsvirksomhet i farvannet, se tredje ledd.

Fartøy eller andre gjenstander skal ikke brukes eller etterlates på en måte som kan skape fare eller ulempe for bruken av farvannet eller havnen, jf. § 17 første ledd. Kommunen kan pålegge tiltak om fjerning (av gjenstanden eller av faren eller ulempen) i kommunens sjøområde, og av departementet i farvannet for øvrig, se bestemmelsens tredje ledd. Myndighetene som nevnt i § 17 tredje ledd kan iverksette tiltak etter § 17, og kan i slike tilfeller gjøre bruk av en tredjepersonens eiendom når det må til for å trygge ferdselen, og formålet med tiltakene klart veier tyngre enn ulempene for tredjepersonen, jf. § 19 første ledd.

---

<sup>438</sup> Farledsnormalen, s. 20: <https://www.kystverket.no/globalassets/ohm-regelverk/hfl/farledsnormalen.pdf>.

## 14 FORSVAR

### 14.1 Bakgrunn

Forsvarets interesser i sjøområdene er i hovedsak knyttet til skyte- og øvingsfelt (SØF), forbudsområder, installasjoner og teknisk infrastruktur, hensyn knyttet til farleder og hensyn knyttet til øving på særskilte objekter eller i særskilte områder utenfor etablerte øvingsområder.<sup>439</sup>

Det er i dag fastsatt flere forbudsområder i sjø med hjemmel i sikkerhetsloven<sup>440</sup> § 7-5 og forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret.<sup>441</sup> Disse knytter seg i hovedsak til konkrete interesser og installasjoner i sjø, hvor det er et behov for å verne mot tilgang.<sup>442</sup> Ved ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven<sup>443</sup> (pbl.) i 2009 ble sjøarealer ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen en del av kommunens reguleringsansvar, som førte til at skytefeltene innenfor denne sonen ble en del av arealet kommunen hadde reguleringsansvar og -myndighet over.<sup>444</sup> Også havne- og farvannsloven<sup>445</sup> gir til en viss grad hjemmel til å beskytte SØF i sjø.

Forsvarets skyte- og øvingsfelt i sjø er tilrettelagte området hvor Forsvaret, sammen med allierte, kan øve og trene operasjoner i luft, overflate og under vann. Denne aktiviteten skjer både innenfor grunnlinjene og til havs.<sup>446</sup>

I dag foreligger det ikke noe konkret rettslig regulering av etablering og beskyttelse av SØF i sjø. Den eksisterende SØF-strukturen fremgår av NOU 2004:27 Forsvarets skyte- og øvingsfelt, og består av 87 felt fra kysten av Oslofjorden og videre til Kvænanen ved Finnmarkskysten.<sup>447</sup> Det har historisk sett ikke vært behov for et rettslig rammeverk rundt etableringen av forbudsområder for å sikre Forsvaret nødvendige SØF i sjø, og Forsvarets behov og interesser har vært forsøkt vernet gjennom annen lovgivning.<sup>448</sup> De senere år har konkurransen om sjøarealene tiltatt, og som et resultat har det i større grad oppstått areal- og interessekonflikter mellom forsvarssektorens behov for SØF og lokale samfunnsinteresser.<sup>449</sup> Et eksempel er det åpnete området for havvind. Utsira Nord, som i inndeling i utlysingsområder hadde to alternativ, der det ene forutsatte avvikling

---

<sup>439</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109.

<sup>440</sup> Lov av 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

<sup>441</sup> Forskrift av 20. desember 2018 nr. 2058 om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret.

<sup>442</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 18.

<sup>443</sup> Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

<sup>444</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 14.

<sup>445</sup> Lov av 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann.

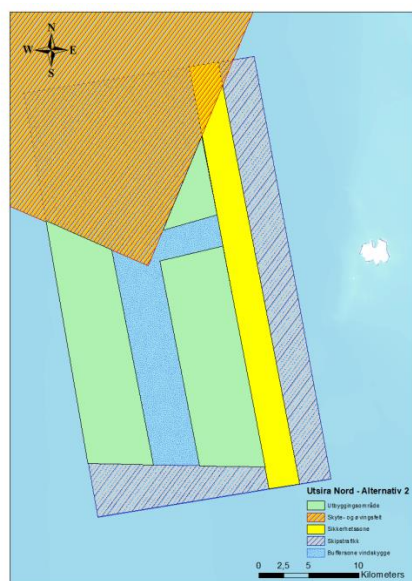
<sup>446</sup> <https://register.geonorge.no/det-offentlige-kartgrunlaget/forsvarets-skyte-og-ovingsfelt-i-sjo/b7f89a26-75af-4ab8-9c78-8b232cfb4e5c>, sist besøkt 17.02.2023.

<sup>447</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 6.

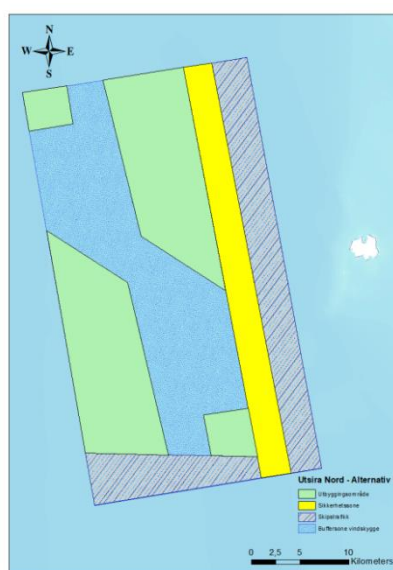
<sup>448</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 14.

<sup>449</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 15.

av et av forsvarets skytefelt, det andre forutsatte fortsatt drift av skytefeltet:



Figur 7. Kart over utlysingsområde på Utstra Nord, alternativ 2



Figur 8. Kart over utlysingsområde på Utstra Nord, alternativ 1

Figur 23 Høringsnotatet om inndeling av dei opna områda i mindre utlysingsområde, s. 8 og 9.

Det går fram at skytefeltet er foreslått avviklet, og departementet foreslår derfor å lyse ut areal som overlapper med skytefeltet, med forutsetning om at det blir avviklet.<sup>450</sup>

Den 13. september 2021 sendte Forsvarsdepartementet forslag til ny forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø på høring, med høringsfrist 13. desember 2021. Det kom inn over 90 høringsvar. Forskriften definerer skyte- og øvingsfeltene som forbudsområder, og det vil som hovedregel medføre at ferdsel, aktivitet og etablering av faste eller midlertidige installasjoner er forbudt i feltene. Det ble imidlertid foreslått en rekke unntak fra forbudet. Forslaget innebærer også tilpasninger av den eksisterende skytefeltstrukturen for å avverge konflikter med bl.a. energiproduksjon fra havvind og petroleumsvirksomhet.

## 14.2 Hovedhensyn og virkeområde

Formålet med forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret er å legge til rette for en effektiv kontroll med ferdsel i og omkring viktige forsvarsinstallasjoner og -områder, jf. forskriftens § 1.

Etter § 1 i utkastet til forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø er formålet med forskriften å «fastsette skyte- og øvingsfelt i sjø som forbudsområder». Forsvaret skal videre ta hensyn til liv, helse, miljø og andre materielle verdier, samt legge til rette for sambruk med øvrige samfunnsinteresser ved utøvelse av myndighet etter forskriften.

<sup>450</sup> Høringsnotat, Inndeling av dei opna områda i mindre utlysingsområde, [hoyringsnotat inndeling-av-dei-opna-omrada-i-mindre-utlysingsomrade.pdf](https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringsnotat-inndeling-av-dei-opna-omrada-i-mindre-utlysingsomrade.pdf) (regjeringen.no)

I havområdene utenfor pbl.'s område til én nautisk mil utenfor grunnlinjene er det statlige myndigheter som planlegger og avklarer arealbruken. Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret fastsetter nærmere angitte forbudsområder i § 4, der posisjonene er oppgitt i WGS-84 datum. Også etter utkastet til forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø vil forbudsområdenes geografiske virkeområde angis med koordinater.

### 14.3 Prinsipp for bruk av areal

#### 14.3.1 Tilgang til areal

Forsvarets arealbruk skal tas hensyn til i planer og følge reglene i plan- og bygningsloven. Ivaretagelsen av Forsvarets interesser i sjø kan skje gjennom kommuneplanens arealdel. Etter pbl. § 11-7 skal denne «i nødvendig utstrekning» vise arealformål som angitt i andre ledd nr. 1 til 6, og der hovedformålene «etter behov» kan inndeles i angitte underformål. Etter andre ledd nr. 4 er ett arealformål angitt som «Forsvaret», med underformål «ulike typer militære formål». Etter forarbeidene skal dette arealformålet brukes for områder der Forsvarets virksomhet er hovedformål, slik som i øvings- og skyteområder med spesielle restriksjoner.<sup>451</sup> Områder som brukes i sammenheng med øvelser, men hvor Forsvarets virksomhet ikke er hovedformål, kan legges ut som hensynssone etter § 11-8 andre ledd bokstav a, med restriksjoner overfor annen arealbruk når området brukes til øvelse. Områder for Forsvaret kan videre spesifiseres og inndeles til aktuelle funksjoner og formål, eksempelvis restriksjonsområder, skytefelt og sikkerhetssoner.<sup>452</sup>

Forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret fastsetter nærmere angitte forbudsområder i § 4. Etter § 3, jf. § 2, er det i disse forbudsområdene adgangsforsbud for enhver som ikke har tillatelse til å ferdes og drive virksomhet. Forbudsområdene skal ivareta Forsvarets rett til å forby ferdsel innenfor de gjeldende områdene, og vil hindre etablering av faste sivile installasjoner, slik som rør og kabler.<sup>453</sup> I kommuneplanens arealdel kan forbudsområdene vises med en hensynssone etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d (sone for båndlegging etter andre lover), eller arealformålet *Forsvaret* etter pbl. § 11-7 nr. 4 og angi type militært formål.

Etablering eller vesentlig utvidelse av større militære skyte- og øvingsfelt skal alltid konsekvensutredes. Dette følger av forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven<sup>454</sup> vedlegg I punkt 26. Med «større militære skyte- og øvingsfelt» menes områder hvor Forsvaret skal ha faste avtaler for gjennomføring av øvingsvirksomhet. Nærøvingsområder for lettere tilvenningsøvelser er ikke omfattet av kravet til konsekvensutredning.<sup>455</sup>

Etter mandat fra Forsvarsdepartementet skal Forsvarsbygg ivareta forswarets arealbruksinteresser både på land og sjø i høringssaker.<sup>456</sup>

---

<sup>451</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214.

<sup>452</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 215.

<sup>453</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109.

<sup>454</sup> Forskrift av 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

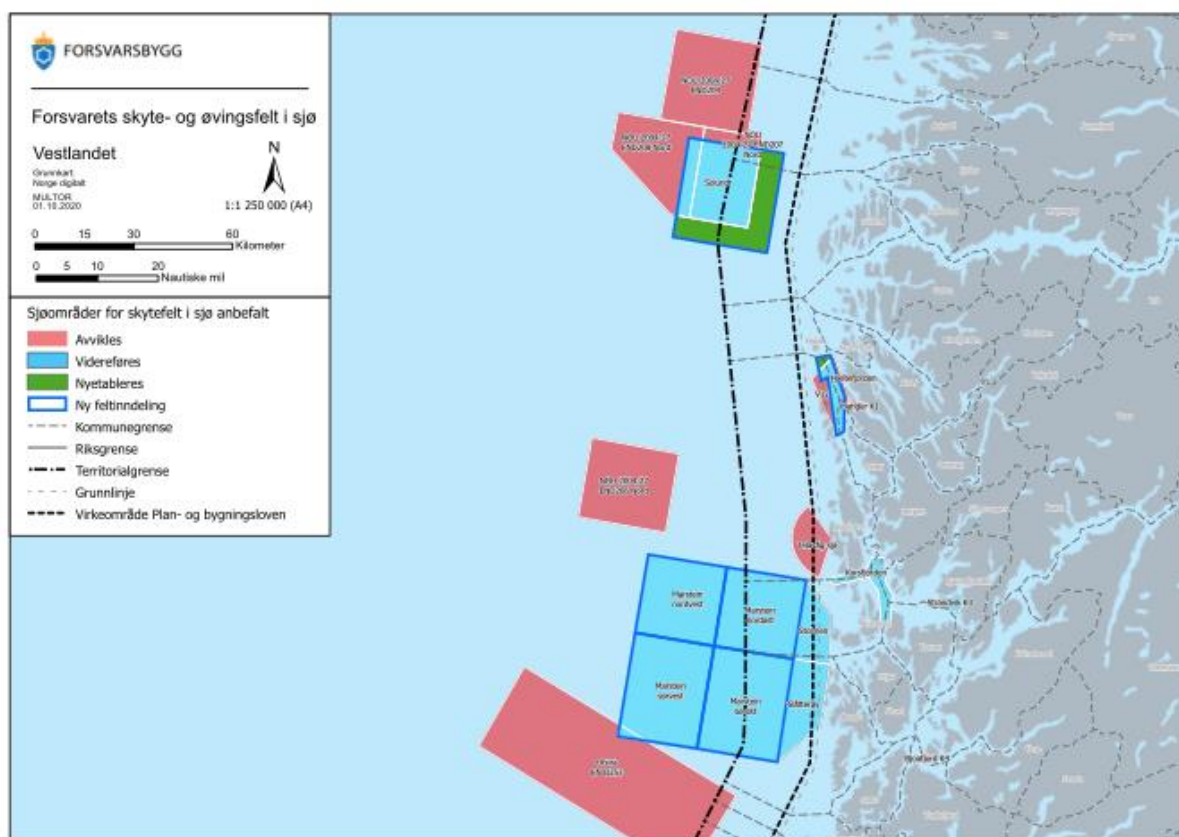
<sup>455</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 13.

<sup>456</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109. Forsvarsbygg er en etat underlagt Forsvarsdepartementet, og har som oppgave å tilrettelegge, bygge, forvalte og

Som det framgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven, står Forsvaret i en spesiell situasjon i relasjon til loven da behovet for hemmelighold er i strid med plan- og bygningslovens intensjoner om offentlighet. Dette forholdet må avklares mellom kommunen, Forsvaret og andre berørte parter i løsningen av den enkelte planoppgaven, og ofte vil det være et spørsmål om detaljeringsgrad.<sup>457</sup> Så langt det ikke utfordrer sikkerhetsgradert informasjon, skal Forsvarets interesser i sjøområdene synliggjøres i kommunale og fylkeskommunale arealplaner.<sup>458</sup>

#### 14.3.2 Forslag til forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø

Med forslaget til forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø vil forsvarssektoren sikre SØF i sjø innenfor rammen av sektorregelverket. Forslaget innebærer at 38 eksisterende SØF videreføres, at det etableres 12 nye, og at 49 felt avvikles.<sup>459</sup>



Figur 24 Forsvarets skyte- og øvingsfelt i sjø, Vestlandet.<sup>460</sup>

Utkastet til forskriften fastsetter i § 2 forbudsområdene gjennom vedlegg til forskriften, med posisjonene oppgitt i WGS-84 datum. Etter § 3 vil ferdsel, aktivitet og etablering av faste eller midlertidige installasjoner i forbudsområder angitt i § 2 være forbudt uten tillatelse etter § 5.

avhende eiendom for Forsvaret, se <https://www.forsvarsbygg.no/no/om-oss/forsvarsbyggs-oppgaver/>, sist besøkt 17.02.2023.

<sup>457</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214.

<sup>458</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109.

<sup>459</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 5.

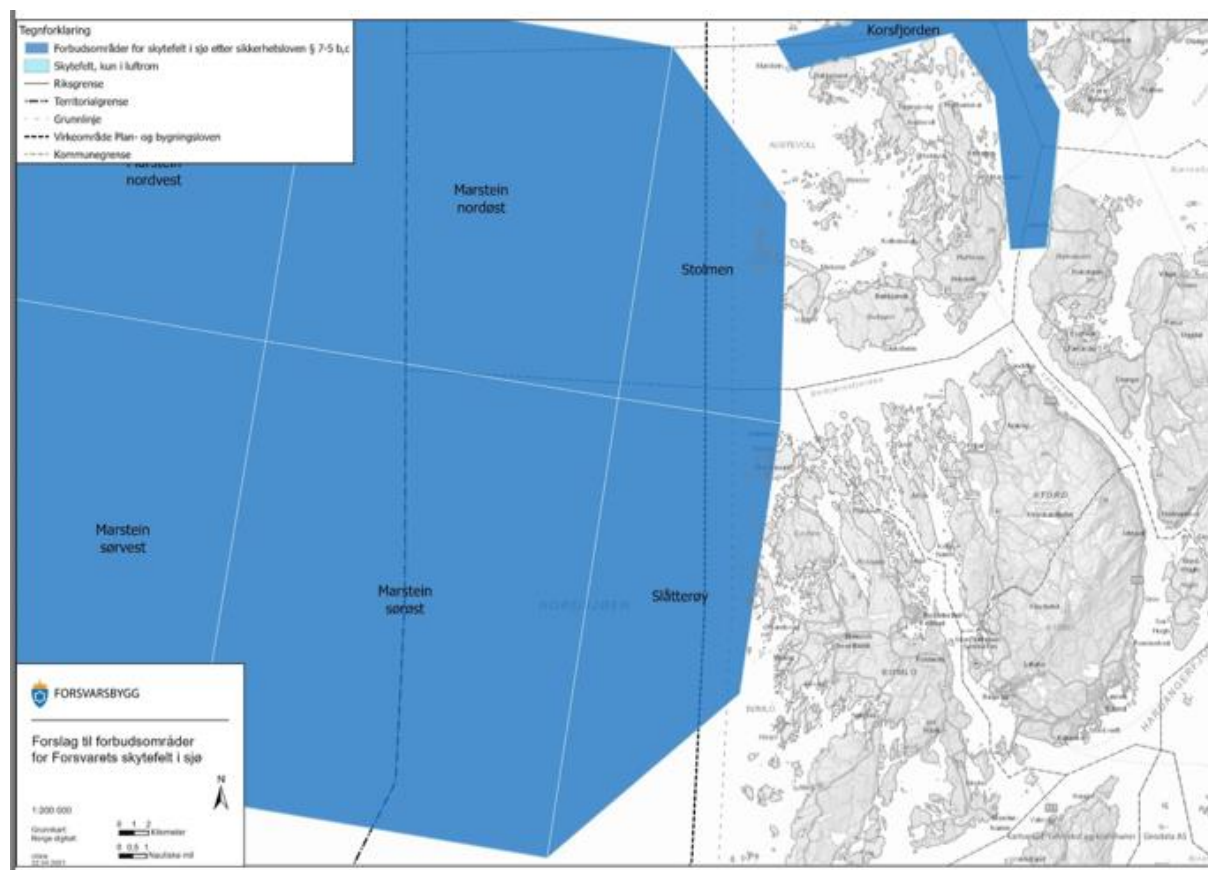
<sup>460</sup> Illustrasjon hentet fra Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, vedlegg 2, «Kart over Forsvarets skyte- og øvingsfelt i sjø».



Bokstav a–k angir imidlertid unntak fra forbudet for bl.a. etablering av navigasjonsinnretninger i regi av Kystverket, eksisterende rørledninger og kabler på havbunnen, eksisterende akvakulturlokaliteter som gis anledning til å opprettholde virksomhet i henhold til gjeldende akvakulturtillatelser og aktivitet i skyte- og øvingsfelt som foregår når Forsvaret ikke avholder skyteøvelser.

Etter § 5 kan Forsvaret etter søknad helt eller delvis gi tillatelse til ferdsel, aktivitet eller etablering av faste eller midlertidige installasjoner i skyte- og øvingsfelt angitt i § 3. Vurderingsmomenter er bl.a. hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på Forsvarets behov for og bruk av forbudsområdet, hvor og hvor lenge tiltaket skal gjennomføres og kost-/nytteeffekten av å nekte den planlagte aktiviteten eller installasjonen. Det kan stilles vilkår til tillatelsen.

I høringsnotatet blir dispensasjons- og søknadsprosedyren utdypet. Det fremgår at andre aktører og brukere av områdene helt eller delvis kan få tillatelse eller dispensasjon fra forbudet i SØF i sjø ut fra «fra det mer til det mindre»-betraktninger og den ulovfestede vilkårs læren på forvaltningsrettens område.<sup>461</sup> Det er Forsvaret som skal behandle søknad om tillatelser.



Figur 25 Forslag til forbudsområder for Forsvarets skytefelt i sjø.<sup>462</sup>

<sup>461</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 30.

<sup>462</sup> Illustrasjon hentet fra Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, vedlegg 5, «Detaljkart over forbudsområdene».

På sikt kan det være aktuelt å slå forslag til ny forskrift om SØF i sjø og forskrift om militære forbudsområder innen Sjøforsvaret sammen til én forskrift.<sup>463</sup>

### 14.3.3 *Tredjeparters adgang til samme område, arealkonflikter*

Når det gjelder SØF i sjø, er det virkeområdet for plan- og bygningsloven (ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene) som har flest overlappende arealinteresser, hvor fiske og akvakultur er blant interessene som også har et behov for å bruke sjøarealene.<sup>464</sup>

Da SØF i sjø er etablert før plan- og bygningsloven ble gjort gjeldende for sjøområder, er de fleste øvingsområdene i sjø i dag imidlertid uten formell status etter plan- og bygningsloven. De mangler dermed et arealbruksmessig vern dersom andre aktører søker etablering i de samme områdene og får tillatelse til dette.<sup>465</sup> Siden ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven har Forsvarsbygg jobbet for å skaffe de etablerte SØF i sjø et arealbruksmessig vern gjennom planprosesser og gjennom innspill om bruk av hensynssoner i kommuneplaner og regionale/interkommunale kystsoneplaner.<sup>466</sup>

Forsvarsbygg har innsigelsesrett i spørsmål som gjelder militære interesser, og det er videre Forsvarsbygg, og ikke Forsvaret, som er høringspart i saker som omhandler arealbruk. Det er derfor Forsvarsbygg som gir høringsuttalelser.<sup>467</sup>

I veilederen «Planlegging i sjøområdene» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i mai 2020, pekes det på at SØF utgjør faresoner med tidsavgrenset aktivitet, som ofte gjør det mulig å kombinere med ferdsel, fiske, farled og friluftsliv. Etablering av faste anlegg, eksempelvis akvakulturanlegg, vil derimot ofte være uforenlig med Forsvarets bruk av skytefeltene. Det pekes derfor på at bestemmelsene i faresonen må utformes slik at konflikt med alternativ arealbruk avverges.<sup>468</sup>

Når skyteøvelser pågår, vil naturligvis all annen ferdsel i området være utelukket. Sikkerheten ved gjennomføring av øvelser ivaretas gjennom faste rutiner for varsling av sjøfarende og lufttrafikk.<sup>469</sup>

Kystverket skal vareta hensynet til farleder i arealplanleggingen, og forsvars- og beredskapsinteresser vil vurderes av Kystverket i henhold til havne- og farvannslovens bestemmelser. Etter lovens § 14 kan ikke tiltak som kan påvirke forsvars- og beredskapsinteresser etableres uten tillatelse. Med «tiltak» regnes både innretninger, naturinngrep og aktiviteter, se § 14 første ledd. Uten hensyn til hvor tiltaket skal iverksettes, er det Nærings- og fiskeridepartementet (ved Kystverket) som er tillatelsesmyndighet for søknader som gjelder tiltak som kan påvirke forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet (tredje ledd bokstav i). Bestemmelsen gir altså hjemmel til å stanse et tiltak innenfor et SØF i sjø. Men som pekt på i høringsnotatet til ny forskrift

---

<sup>463</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 18.

<sup>464</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 14.

<sup>465</sup> Rundskriv H-6/18 (10), «Løser og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder», Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>466</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 15.

<sup>467</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 5.

<sup>468</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109.

<sup>469</sup> Veileder, «Planlegging i sjøområdene», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mai 2020, s. 109.

om skyte- og øvingsfelt i sjø er det begrensninger i det vernet loven kan gi til SØF i sjø i dag: Det vil i prinsippet kunne være en nedre grense for hvilke tiltak og aktiviteter som vil rammes av loven, loven gir ikke konkrete håndhevingsmuligheter for Forsvaret og/eller politiet, og brudd på bestemmelsen får ingen strafferettslige konsekvenser. Videre er det Kystverket som avgjør søknad om tillatelse, slik at forsvarssektoren ikke vil ha rettskrav på at det ikke gis tillatelse etter havne- og farvannsloven.<sup>470</sup>

Som det fremgår av veilederen for Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanleggingen, trenger ikke arealene med formål *Forsvaret* etter pbl. § 11-7 andre ledd nr. 4 eller § 12-5 andre ledd nr. 4 nødvendigvis å ekskludere annen arealbruk, men Forsvarets virksomhet vil være hovedformål, og i mange tilfeller vil arealene være underlagt militær adgangskontroll.<sup>471</sup> Det trekkes et skille mellom eide og leide arealer, der Forsvarets behov for eksklusiv arealbruk vil variere. Her vil tilknytningen til arealet gi en pekepinn på behovet for enebbruk. Der forsvarssektoren leier øvingsområdet må valg av arealformål avveies mellom hva som er viktigste formål av Forsvarets virksomhet og annen arealbruk, og da vil bestemmelsene i leiekontrakten kunne gi nødvendig vurderingsgrunnlag.<sup>472</sup>

Forslaget til Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø innebærer at annen aktivitet som ikke innebærer faste installasjoner vil kunne videreføres utenfor tidspunktene hvor det øves. Det vil videre gjelde et generelt unntak fra forbudet for ferdsel regulert etter internasjonalt lovverk og ferdsel som følger farledene.<sup>473</sup>

#### 14.3.4 Sikkerhetssoner og arealbruk

Når det pågår skyting i Forsvarets skytefelt aktiveres faresoner (sikkerhetssoner). I utgangspunktet er området innenfor skytefeltgrensen å regne som et fareområde, men sikkerhetssonene kan også angis med hensynssonene etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a. Som pekt på i veilederen for forsvarets arealbruksinteresser i arealplanleggingen, vil det derfor som regel ikke være hensiktsmessig å angi de enkelte faresonene i planen.<sup>474</sup> Dersom faresonene strekker seg utover selve skytefeltet, kan arealformålet under hensynssonene vurderes til et annet formål enn *Forsvaret*, eksempelvis *LNFR* (pbl. § 11-7 nr. 5). Moment i avveiningen av hvilket arealformål som bør velges er bl.a. hvor ofte området vil stenges for sivil virksomhet og i hvilken grad Forsvaret vil ha behov for framtidig disposisjonsrett.<sup>475</sup>

## 15 VERN

### 15.1 Bakgrunn

Norges mål er å bevare et representativt utvalg av norsk natur for kommende generasjoner. Marint vern bidrar til at vi tar vare på representative, særegne, sårbare og truede undersjøiske naturtyper langs kysten og i Norges maritime soner. Vern av det marine miljøet skjer gjennom bruk av ulike

---

<sup>470</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 16–17.

<sup>471</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 7.

<sup>472</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 14.

<sup>473</sup> Høringsnotat, «Forskrift om skyte- og øvingsfelt i sjø», Forsvarsdepartementet, 13.09.2021, s. 5.

<sup>474</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 14.

<sup>475</sup> Veileder, «Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging», Forsvarsbygg, versjon per februar 2017, s. 14.

virkemidler, både rettslige og ikke-rettslige. Rettslig områdevern kan etableres i medhold av naturmangfoldloven § 39 og med hjemmel i sektorlovgivning som for eksempel havressursloven. I tillegg kan marine kystområder være vernet i tilknytning til verneområder på land, som nasjonalparker og naturreservater.

Arbeid med en nasjonal marin verneplan har pågått i Norge siden 2002. Et rådgivende utvalg fremla sin rapport i 2004 og tilrådte vern av 36 områder som til sammen representerte et godt og balansert utvalg av undersjøisk natur.<sup>476</sup> De tre første marine verneområdene etter naturmangfoldloven, Framvaren i Vest-Agder, Tauterryggen i Nord-Trøndelag og Saltstraumen i Nordland fylke, ble opprettet i 2013. I 2002 etablerte regjeringen 9 nye marine verneområder slik at det per i dag er opprettet totalt 15 marine verneområder i norske kyst- og havområder. Alle befinner seg i territorialfarvannet. Med de nye marine verneområdene er til sammen 16 av de 36 identifiserte områdene vernet (15 som marine verneområder, og ett inngår i Raet nasjonalpark). Under konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) var det et felles mål å sikre et effektivt og representativt vern av 10 % av kyst- og havområde innen 2020, som høsten 2022 ble reforhandlet til 30 % vern innen 2030.<sup>477</sup> I en stortingsmelding fra 2021 er det et uttalt mål å skape et sammenhengende og godt forvaltet nettverk av marine verneområder og beskyttede områder langs den norske kysten.<sup>478</sup> Dette indikerer at en god del mer havareal vil bli underlagt områdevern i tiden fremover. Dette gjør behovet for koordinering med andre aktiviteter større.

Et viktig arealmessig grep er havforvaltningsplanene som identifiserer særlig verdifulle og sårbare områder (SVO). Dette er områder som har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen i havområdet, også utenfor områdene selv.<sup>479</sup>

Områdene er identifisert ved hjelp av forhåndsdefinerte kriterier hvor betydning for biologisk mangfold og biologisk produksjon har vært de viktigste. SVO gir ikke direkte virkninger i form av begrensninger for næringsaktivitet, men signaliserer viktigheten av å vise særlig aktsomhet i disse områdene, og at aktivitet skal foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold. Forvaltningen skal ta særlig hensyn til behovet for vern og beskyttelse av sårbare naturtyper og arter i særlig verdifulle og sårbare områder.<sup>480</sup> Iskantsonen er et eksempel på et SVO-område. I den nyeste forvaltningsplanen signaliseres det at Faglig forum, som en del av det fremtidige arbeidet med det faglige grunnlaget, vil gjennomgå de enkelte områdene i alle havområdene og vurdere behov knyttet til videre spesifisering av verdi og sårbarhet.<sup>481</sup>

## 15.2 Internasjonale forpliktelser

Det marine miljøet deles med alle stater som utnytter sjøen. Et felles internasjonalt arbeid for å verne marine verdier er derfor helt sentralt for å bevare det marine miljøet. Norge er del av flere

---

<sup>476</sup> Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge, Endelig tilråding med forslag til referanseområder, Rådgivende utvalg for marin verneplan 30. juni 2004.

<sup>477</sup> Pressemelding fra Convention on Biological Diversity 19. desember 2022. [https://prod.drupal.www.infra.cbd.int/sites/default/files/2022-12/221219-CBD-PressRelease-COP15-Final\\_0.pdf](https://prod.drupal.www.infra.cbd.int/sites/default/files/2022-12/221219-CBD-PressRelease-COP15-Final_0.pdf)

<sup>478</sup> Meld. St. 20 (2019-2020).

<sup>479</sup> Meld. St. 20 (2019-2020) s. 16.

<sup>480</sup> Meld. St. 20 (2019-2020) s. 15.

<sup>481</sup> Meld. St. 20 (2019-2020) s. 6.

internasjonale samarbeid som blant annet har dette som mål. Under nevnes de mest sentrale for marint vern.

Norge er part i havrettskonvensjonen som i del XII tar for seg vern og bevaring av det marine miljø.<sup>482</sup> I territorialfarvannet har staten full jurisdiksjon, men også utenfor dette i den eksklusive økonomiske sonen har staten rett til å «bevare og forvalte ... naturforekomster» i havet, jf. artikkel 55 og 56. Utgangspunktet er at medlemsstatene har plikt til å «verne og bevare det marine miljøet», jf. artikkel 192 (se nærmere om artikkel 192 i avsnitt 3.1.2.3). Gjennom konvensjonen pålegges statene også en generell samarbeidsplikt, globalt og eventuelt regionalt, for blant annet vern og bevaring av marine miljøer, jf. artikkel 197. Det følger ingen plikt til å opprette marine verneområder etter konvensjonen, selv om dette er et av de mye brukte virkemidlene for å bevare marine verdier.

Gjennom Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) har Norge forpliktet seg til å bevare økosystem og naturlige habitat, samt å ivareta og opprette levedyktige bestander der det er naturlig.<sup>483</sup> Som del av konvensjonen har Norge forpliktet seg til å skulle verne 30 % av hav og kystsoner innen 2030. Målene er reforhandlede mål fra utgangspunktet om 10 % vern innen 2020. Målene binder ikke juridisk, men er med på å gi en verktøykasse for hvordan statene kan verne egne havområder. Blant annet marine verneområder og andre arealbaserte vernetiltak er trukket frem som effektive vernemåter.<sup>484</sup> (Se nærmere om konvensjonen i avsnitt 3.1.6.3.)

OSPAR-konvensjonen skal bevare det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren mot menneskelig virksomhet, og er et utslag av blant annet plikten om å opprette regionalt samarbeid for vern og beskyttelse etter havrettskonvensjonen.<sup>485</sup> Konvensjonen gir et minstekrav til det statene må gjøre og hindrer ikke strengere tiltak, jf. artikkel 2 nr. 5. En målsetning i konvensjonen er å ha et felles nettverk med marine vernede områder. Et mål etter konvensjonen er også å verne 30 % av det havområdet OSPAR-landene dekker innen 2030.<sup>486</sup>

Felles for de konvensjonene som binder Norge er at deres målsetning er å bevare økosystem og verneverdige marine verdier. Det er få rettslige forpliktelser i disse målsetningene, men det setter en klar skranke for hvordan den nasjonale retten skal utformes og hvordan havforvaltningen må gjøres for å oppnå vernemålene. I tillegg baserer mange av konvensjonene seg på en utveksling av kunnskap og erfaringer av hvilke vernemetoder som er mest effektive.

---

<sup>482</sup> The 1982 United Nations convention on the law of the sea. På norsk oversatt til Havrettskonvensjonen. Undertegnet 10. desember 1982, Montego Bay. Konvensjonen trådte i kraft 16. november 1994.

<sup>483</sup> The Convention on biological diversity, (CBD) på norsk oversatt til Konvensjon om biologisk mangfold. Undertegnet 9. juni 1992, Rio de Janeiro. Konvensjonen trådte i kraft 29. desember 1993.

<sup>484</sup> Meld. St. 29 (2020-2021) s. 39.

<sup>485</sup> The Convention for the protection of the Marine environment of the North-East Atlantic (OSPAR), På norsk oversatt til Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren. Undertegnet 22. september 1992, Paris. Konvensjonen trådte i kraft 25. mars 1998.

<sup>486</sup> Report and assesment of the status of the OSPAR network of Marine Protected Areas in 2021, tilgjengelig på: <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/committee-assessments/biodiversity-committee/status-ospar-network-marine-protected-areas/assessment-reports-mpa/mpa-2021/>

## 15.3 Naturmangfoldloven

### 15.3.1 Geografisk rekkevidde

Marine verneområder i norsk rett reguleres hovedsakelig gjennom nml § 39, men kan også bli berørt/opprettes/eksistere på grunnlag av annen lovgivning. Særegent for områder vernet etter § 39 er at det er den eneste vernekategorien etter naturmangfoldloven som kan brukes på verneområder som er utelukkende i sjø. Bestemmelsen i § 39 er begrenset til virkeområdet til naturmangfoldloven, som er begrenset til sjøterritoriets yttergrense, altså ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Dette følger av nml § 2 første ledd, og det følger også av § 2 tredje ledd at det ikke kan opprettes marine verneområder med hjemmel i naturmangfoldloven på norsk kontinentalsokkel utenfor sjøterritoriet, eller i Norges økonomiske sone eller fiskevernesonen rundt Svalbard. Siden utgangspunktet etter § 2 annet ledd er at loven ikke gjelder for Svalbard og Jan Mayen, kan den heller ikke brukes til å opprette marine verneområder i territorialfarvannet her. Vern av det marine miljøet gjennom områdevern kan imidlertid etableres i medhold av andre hjemmelsgrunnlag (Svalbardmiljøloven/Jan Mayen-loven). Likevel, det er grunn til å understreke at Norges hjemmelsgrunnlag i naturmangfoldloven til å etablere marine verneområder legger til grunn et snevrere geografisk virkeområde enn det folkeretten åpner for.

### 15.3.2 Materielle prinsipper for områdevernet

I norsk rett er det hjemmel til å etablere marine verneområder etter naturmangfoldloven § 39 for å «beskytte marine verneverdier», jf. første ledd. Formålet med vernebestemmelsen er å innføre et «varig og generelt vern» mot all virksomhet som påvirker verneverdier i området.<sup>487</sup> Bestemmelsen kan brukes til å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser om bevaring av økosystemer i havet, jf. bl.a. OSPAR-konvensjonen (se nærmere om OSPAR-konvensjonen i avsnitt 3.1.6.5).<sup>488</sup> Reglene for å verne et område i nml. §§ 33, 34 og §§ 40-51 gjelder så langt de passer for marine områder, jf. § 39 fjerde ledd. Det er vesentlige forskjeller mellom verneområder på land og ute på sjøen, for eksempel vern i marine områder som ikke er underlagt privat eiendomsrett.

Kriteriene for å opprette marine verneområder er langt på vei felles med kriteriene for naturreservater.<sup>489</sup> I tillegg kan marine verneområder opprettes for å bevare særegne eller representative økosystemer uten tyngre naturinngrep. De kan også opprettes for å bevare økologiske funksjonsområder for en eller flere arter. Verneformålet kan gjelde enten sjøbunnen, vannsøylen eller overflaten, eller en kombinasjon av disse. I tillegg kan de ivareta flere mål samtidig. Marine verneområder etablert for å beskytte viktig natur mot negativ påvirkning kan også være viktige som referanseområder for forskning og overvåking.<sup>490</sup>

Opplistingen i § 39 andre ledd gir til forskjell fra vernekategoriene på land (nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat eller biotopvernområde) et uttrykk for at marine verneområder er en generell vernekategori.<sup>491</sup> Andre ledd gir i tillegg alternative vilkår for vern,

---

<sup>487</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 193.

<sup>488</sup> Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR konvensjonen), 22. september 1992.

<sup>489</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417.

<sup>490</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417.

<sup>491</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417

som i stor grad tilsvarer bestemmelsene i § 33 første ledd. Her står også materielle vilkårene for områdevern i sjøen. Dersom ingen av vernegrunnene er til stede, vil det heller ikke være grunnlag for å verneområdet. Områdene skal, sammen med arealer som er beskyttet etter annet lovverk, danne et nettverk av vernede og beskyttede områder som skal ta vare på økosystemer og naturverdier. Dette fremgår av blant annet § 33 andre ledd. For andre vedtak som beskytter naturen i et område, bør målene for områdevern vektlegges. Kongen kan gi regler om samordning mellom vernevedtak etter ulike regelsett.

Der et område blir vernet etter § 39, følger det av fjerde ledd at verneformålet må fremgå av verneforskriften. I tillegg må de gjeldende restriksjonene spesifiseres, og angi om de er knyttet til sjøbunnen, vannsøylen, vannoverflaten eller en kombinasjon av disse.<sup>492</sup> Eksempelvis kan verneverdien som ligger på sjøbunnen forringes av aktivitet på vannoverflaten. Fjerde ledd åpner da for at restriksjonene i verneområdet kan omfatte mer enn der selve verneverdien ligger. Det samme reguleres i § 34, som også legger til at de ytre geografiske rammene for verneområdet må samsvare med verneformålet, og dermed ikke verne større areal enn det er behov for.

Generelt sett innebærer et verneområde at ingen aktivitet som forringer verneverdiene skal foretas, jf. sjette ledd. Dette begrenses av at restriksjoner på aktivitet må stå i forhold til verneformålet. Forarbeidene trekker frem eksemplet om at fiske på vannoverflaten kan foregå uten å skade verneformål på sjøbunnen.<sup>493</sup> Ytterligere begrensninger ligger i setningen «med de begrensninger som følger av folkeretten», jf. femte ledd. Et skips rett til gjennomfart etter havrettskonvensjonen kan altså ikke begrenses i et marint verneområde.<sup>494</sup>

Dersom et verneområde kun påvirker utøvelse av fiske, skal etter syvende ledd fastsettes etter havressursloven. Et slikt område vil ikke være et verneområde, men et «marint beskyttet område».<sup>495</sup>

### 15.3.3 *Prosess for å verne marine områder*

Det er ofte Stortinget som beslutter en verneplan, som bakgrunn for forslag til verneområde. I andre tilfeller kan det være lokalpolitisk forankret, noe som ikke er aktuelt på verneområder på havet. Verneprosessen starter med at Klima- og miljødepartementet gir Miljødirektoratet og Statsforvalteren oppdrag om å gjennomføre verneprosessen. Hovedansvaret for utgreiingen ligger til Statsforvalteren.<sup>496</sup>

Når verneplanarbeidet er startet, er det forvaltningslovens bestemmelser som gir de generelle reglene for områdevern.<sup>497</sup> Generelle regler om habilitet, utredning, veiledning i forvaltningen er

<sup>492</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417.

<sup>493</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417.

<sup>494</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417 og havrettskonvensjonen.

<sup>495</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 417.

<sup>496</sup> Meld. St. 29 (2020-2021) s. 28

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb23f1dc245f43df821fe96a53d66de6/nn-no/pdfs/stm202020210029000dddpdfs.pdf> og Rundskriv T-2015-2 punkt 2.

<sup>497</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 223 og 226.



Figur 26 Om verneplanprosessen, Meld. St. 29 (2020-2021) s. 29.

derfor relevante.<sup>498</sup> I tillegg gis særskilte saksbehandlingsregler for å etablere marine verneområder i nml. § 41-43. De særskilte saksbehandlingsreglene skal sikre at vernesakene blir grundig utredet, gjennom en åpen og inkluderende prosess der alle berørte skal få sagt sitt.<sup>499</sup> Kravet om tilrettelegging for inkludering av de berørte står i § 41. Opplistingen gjelder så langt det er relevant på området på sjøen, jf. § 39 fjerde ledd, og omfatter blant annet berørte næringsinteresser og rettighetshavere, og samiske interesser som krever at Sametinget involveres.<sup>500</sup> Samtidig gir opplistingen kun et minimum av hvem som må involveres i prosessen, som kan innebære at andre aktører som har relevante interesser i sjøen må trekkes inn i beslutningen.<sup>501</sup>

I beslutningen av et områdevern skal også reglene i nml § 7 benyttes, fordi vedtak om verneområdet er «utøving av offentlig myndighet», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav a.<sup>502</sup> I dette ligger det at «områdevern skal synliggjøres i hvilken grad prinsippene er relevante, hvordan de er vurdert, og hvilken vekt der er tillagt».<sup>503</sup> Dette knytter den prosessuelle delen for områdevern til de materielle begrunnelsene for selve vernet.

For å sikre at verneområdet blir besluttet gjennom en åpen og inkluderende prosess, skal man etter § 42 og § 43 kunngjøre og sende forslaget til verneforskrift på høring. Kunngjøring for områder i sjø skal skje «på en måte som er hensiktsmessig for å gjøre berørte interesser kjent med forslaget», jf. § 42 første ledd andre setning. I tillegg krever andre ledd at vernemyndigheten tar initiativ til samarbeid mellom andre aktuelle aktører. Høringsforslaget følger reglene i forvaltningslovens § 37

<sup>498</sup> Eksempelvis rundskriv T-2015-2 punkt 1.

<sup>499</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 226 og rundskriv T-2015-2 punkt 1.

<sup>500</sup> Rundskriv T-2015-2 punkt 1.

<sup>501</sup> Rundskriv T-2015-2 punkt 1.

<sup>502</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven).

<sup>503</sup> Rundskriv T-2015-2 punkt 1.



og skal ha en høringsfrist på minimum 2 måneder for uttalelse, jf. § 43. Etter høringen plikter vernemyndigheten å vurdere behovet for å revidere verneforskriften.<sup>504</sup> Det er så opp til Miljødirektoratet å utforme et forslag til vernevedtak basert på Statsforvalterens utredninger og høringen, som så skal sendes til Klima- og miljødepartementet som sluttbehandler saken. Selve vedtaket fattes av Kongen i statsråd gjennom en kongelig resolusjon.<sup>505</sup>

## 15.4 Vern etter andre regelsett – prosedyre og prinsipper for områdevern

### 15.4.1 Havressursloven

Havressursloven åpner for to ulike former for vern eller beskyttelse. Det første er å opprette marine beskyttede områder etter § 19, og det andre er arealbaserte virkemiddel som for eksempel forbud mot bruk av visse redskaper, jf. for eksempel § 16.

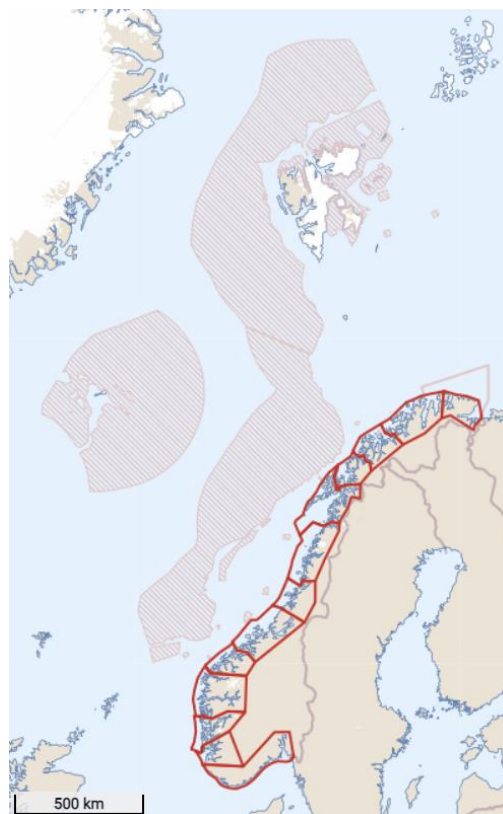
Lovens § 19 om marine beskyttede områder er sentral når det kommer til å verne villevende marine ressurser.

Bestemmelsen gir hjemmel til å opprette marine beskyttede områder der høsting og utnytting av villevende ressurser er forbudt, se nærmere i avsnitt 12.4.1. Vernet er ment å være en mer langsiktig områderegulering, til forskjell fra mer tidsbegrensede former for vern som i for eksempel § 16.<sup>506</sup> Vernet etter § 19 har derimot ikke den samme karakteren av varighet som vern etter naturmangfoldloven.<sup>507</sup>

Vern med mer kortsiktige tiltak og redskapsforbud kan følge av flere bestemmelser, slik som forbud mot trålfiske (§ 20), høsting i områder og av arter som kan være påvirket av forurensning (§ 21) eller gjennom bl.a. høsting i visse områder, av visse arter eller med visse redskaper (§ 16). Se nærmere om mer kortsiktige vernetiltak etter havressursloven i avsnitt

### 15.4.2 Andre lover

Vern og begrensninger i utnyttelsen av ulike sjøområder kan også følge direkte eller indirekte av regler i sektor/særlovgivningen. Det er ikke et helhetlig register for vern etter slike som for vern etter naturmangfoldloven eller havressursloven. Under gis det et kort overblikk over noen av særreglene som kan gi et vern til marine områder.



Figur 27 skjermbilde hentet fra <https://kart.barentswatch.no/arealverktoy>

<sup>504</sup> Rundskriv T-2015-2 punkt 6.

<sup>505</sup> Rundskriv T-2015-2 punkt 7.

<sup>506</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 193-194.

<sup>507</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 194.

På Svalbard, Jan Mayen og Norges biland kan vern opprettes etter særlovgivningene tilhørende disse landområdene.<sup>508</sup> Lovene gir hjemmel til å gi forskrift om miljøvern og verneområde, jf. Svalbardmiljøloven § 12, lov om Jan Mayen § 2 og Bilandslova § 2. For vern på Svalbard er Sysselmasteren forvaltningsmyndighet, jf. Svalbardmiljøloven § 4. Ingen av lovene åpner for vern av marine områder, men det er ubestridt at vern etter lovene også kan strekke seg ut i sjøen. Som følge av dette er Jan Mayen med tilhørende territorialfarvann og Bouvetøya med tilhørende territorialfarvann vernet som naturreservat.<sup>509</sup>

For flere aktiviteter eller tiltak i sjøen kreves det tillatelser fra offentlig myndighet, for eksempel utvinningstillatelse for petroleumsutvinning. Det er adgang til å fastsette vilkår i disse tillatelsene som stiller krav til beskyttelse av marine ressurser. Slike vilkår vil gjelde hele perioden som tillatelsen gjelder. Dette er aktuelt for blant annet petroleumsvirksomheter, havvind, mineralutvinning på havbunnen og akvakultur innenfor og utenfor produksjonsområdene.

Forurensningsloven sitt formål er å «verne det ytre miljø mot forurensning», jf. § 1. Loven gjelder «i riket», herunder havområder innenfor territorialgrensa ut til 12 nautiske mil fra grunnlinja, for forurensninger som «truer med å inntreffe her i riket», og for norske fartøy eller innretninger i en grense innenfor 200 nautiske mil hvor forurensning «truer» med å treffe den økonomiske sonen, jf. § 3 andre ledd. Loven gir en plikt til å unngå aktivitet som kan «medføre fare for forurensning», og legger en begrensning på hva slags aktivitet som kan foregå, jf. § 7 første ledd.

For forsvarrets øvingsfelt i sjøen kan disse overlappe med verneområder. I disse tilfellene må det tas hensyn til i skytefeltinstruksene.<sup>510</sup> Havne- og farvannsloven skal blant annet legge til rette for en «miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann», jf. § 1. Miljø må forstås vidt, og også omfatte verneverdige verdier i sjøen.<sup>511</sup>

Kulturminneloven gir adgang til å verne kulturminner, jf. § 1. Loven er taus om dens geografiske virkeområde, men det er i lang tid lagt til grunn en forståelse om at lovens virkeområde gjelder til ut til 24 nautiske mil utenfor grunnlinja.<sup>512</sup> Loven gir rett til å verne skipsvrak og anlegg under vann, jf. § 15, samt gi et forbud til aktivitet som kan få negative konsekvenser for skipsfunn, jf. § 14.

## 15.5 Samordning med andre aktiviteter

Områder med marint vern eller begrensninger som gir verneverdier vil naturligvis begrense annen aktivitet på området. Det er likevel ikke et totalt forbud mot all aktivitet, dersom aktiviteten kan

---

<sup>508</sup> Lov 15. juni 2021 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven), Lov 27. februar 1930 om Jan Mayen (Lov om Jan Mayen) og Lov 27. februar 1930 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. (Bilandslova).

<sup>509</sup> Meld. St. 29 (2020-2021) s. 29-30.

<sup>510</sup> Meld. St. 29 (2020-2021) s. 33.

<sup>511</sup> Meld. St. 29 (2020-2021) s. 33.

<sup>512</sup> Rundskriv H-6/18 om Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjoområder, s. 27 <https://www.regjeringen.no/contentassets/6605c8f46257444a8819747af566cff1/no/pdfs/rundskriv-sjo-med-nytt-innhold-fra-sd.pdf>

skje skånsomt og uten å forringe verneverdiene. Hvilken aktivitet som kan foregå hvor, må vurderes konkret etter hva slags område som er vernet og hvilke verdier det skal beskytte.

Det er et mål at verneområder og den beskyttelsen skal inngå i et nettverk av et større vern. Slik sikrer man et helhetlig vern av verneverdiene. Etter nml § 33 andre ledd skal målene i første ledd vektlegges når det fattes vedtak etter andre lover som beskytter verneverdier i området. Forarbeidene trekker frem at for marine verneområder kan det være aktuelt å ha sammenhengende område med verneområde etter § 39 og beskyttede områder etter havressursloven, for å gi differensierte beskyttelsesnivå av verneinteressene.<sup>513</sup> Dette må også kunne omfatte vern etter sektorlovene som nevnt over. Videre i § 33 åpnes det opp for at Kongen kan gi regler for å samordne beskyttelse etter ulike lover, for å verne om formålet til verneplanen.

Naturmangfoldloven gir også regler om erstatning til «rettighetshavere» som blir påvirket av et verneområde, jf. § 51 første ledd. Erstatningsregelen er et unntak fra regelen om at rådgighetsbegrensning på fast eiendom ikke gir rett til erstatning.<sup>514</sup> En «rettighetshaver» omfatter en videre krets enn kun de med eiendomsrett. Forarbeidene trekker frem at blant annet de med utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-3 er en rettighetshaver, og som kan få erstatning etter reglene i § 50.<sup>515</sup> Noe annet er dersom vernevedtaket påvirker fiskere. Etter forarbeidene er det ikke tenkt at fiskere med aktivitet i saltvann kan betraktes som rettighetshavere som gir rett til erstatningsansvar. Unntaksvis kan det bli tilkjent erstatningsansvar dersom det er en «særlig sterk og eksklusiv tilknytning» som gjør at fiskeretten kan sammenliknes med en «tinglig rett».<sup>516</sup> De resterende vilkårene er de alminnelige erstatningsrettslige vilkårene. For aktivitet som krever tillatelse fra offentlig myndighet er det også et krav at rettighetshaver har fått sin tillatelse før selve vernevedtaket, jf. § 50 første ledd, siste setning. Det er ingen andre bestemmelser for erstatningsansvar i andre sektorlover.

---

<sup>513</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 406.

<sup>514</sup> Tine Larsen og Mari Kjellevold Brygfeld, lovkommentar til Naturmangfoldsloven § 50, Karnov, 26.08.2022, hentet 29.01.2023.

<sup>515</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 427.

<sup>516</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 427.

## VEDLEGG II: AREALPLANLEGGING I ANDRE LAND

### 16 DANMARK

#### 16.1 Oversikt over Danmarks havarealplanar

Danmark fikk sine første havplaner i 2021 for sine havregioner «Nordsjøen» og «Østersjøen», og er en gjennomføring av havplandirektivet i dansk rett. Krav til etablering av havplan, og selve inndelingen i disse to havregionene, følger av lov om maritim fysisk planlegging, jf. lov nr. 615 af 8. juni 2016, pkt. 19.2. Loven definerer to havregioner i Danmark, som favner om arealene rundt Danmark, herunder rundt øyen Bornholm, som ligger strategisk til i innseilingen til Østersjøen. Havregion «Nordsjøen» (som inkluderer Kattegat) er havregionen rundt fastlands-Danmark, og «Østersjøen» er havregionen rundt klippeøyen Bornholm.

Danmark er videre bundet av EU`s hav(ramme)direktiv, med krav til planer for å nå god økologisk og kjemisk tilstand i havområder, se avsnitt 3.2.5 ovenfor. Havmiljødirektivet er implementert i den danske havstrategiloven 2010.<sup>517</sup> Vi nevner strategien alt her, for noe av kritikken som er kommet mot danske havplaner og med det dansk marin arealplanlegging, er manglende koordinering mot havstrategiene.<sup>518</sup> Havstrategiområder er den geografiske oppfølgingen av havmiljødirektivet. Havstrategiloven binder myndighetene og setter krav til utarbeidelse av havstrategier med mål om å nå god miljøtilstand innen 2020.<sup>519</sup> Loven setter ikke krav til konkrete sektorer eller aktiviteter på havet, men etablerer miljømål og krav til innsatsprogram. Disse er relevante å se hen til når det skal settes vilkår og gis tillatelser til nye anlegg. Dette er tilsvarende sammenheng som vi finner for vannrammedirektivet og miljømål, og hvilken betydning det har for planer og tillatelser for etablering av ny aktivitet, avsnitt 3.2.5.4. Miljømål og innsatsprogram i havstrategien er juridisk bindende, men samtidig er målene relativt overordnede og vanskelige å håndtere i relasjon til enkelte prosjekt.<sup>520</sup> Det er et krav, at havstrategiens innsatsprogram inneholder geografiske beskyttelsesforanstaltninger som bidrar til sammenhengende og representative nett av beskyttede havområder, i dansk rett gjennomført ved havstrategiområder. Slike blir pekt ut med sikte på å beskytte spesifikke havbunnstyper.<sup>521</sup> I havstrategiområdene forventes det at havvind blir forbudt.

Vi forlater med dette havmiljødirektivet, havstrategiene og krav til god miljøtilstand, og returnerer til MSP og med det de danske marine arealplaner.

Havplanene avklarer den konkrete arealbruken i soner, publisert som digitalt kart.<sup>522</sup>

---

<sup>517</sup> LBK nr 1161 af 25/11/2019.

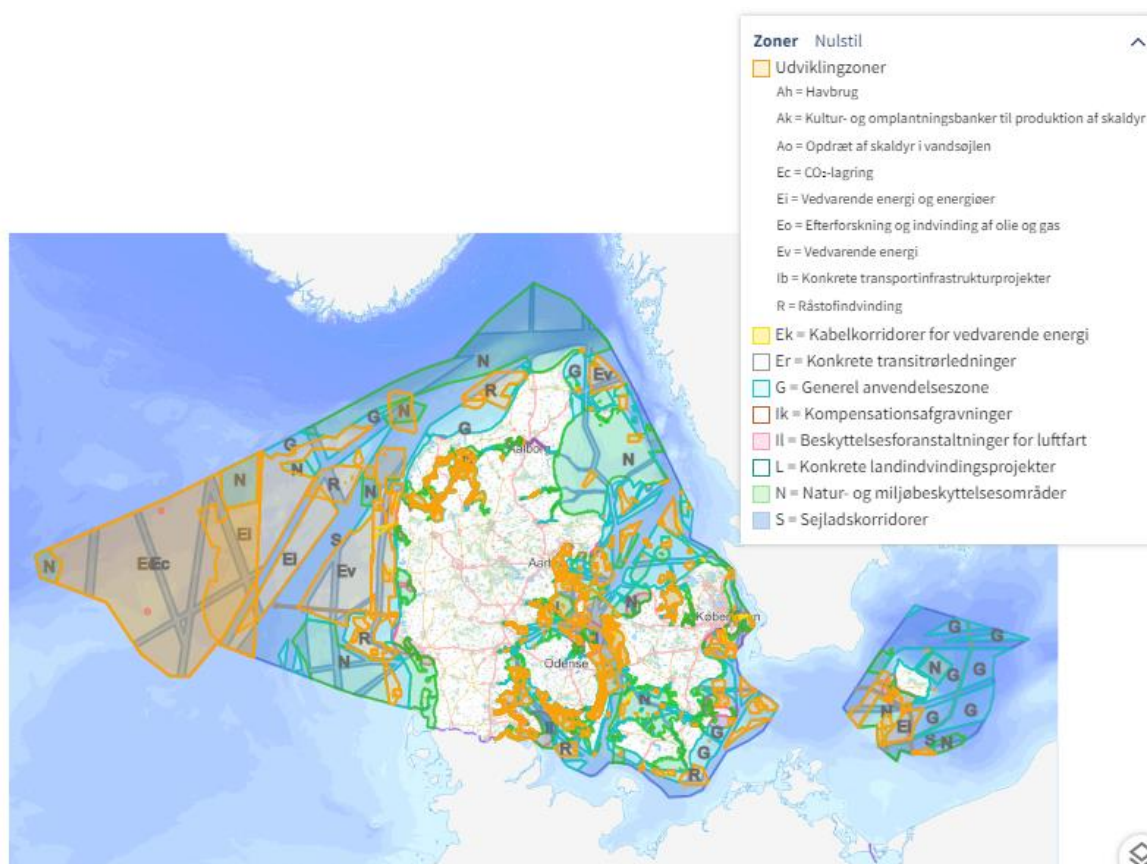
<sup>518</sup> Om kritikken se Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænketanken Hav 8. april 2022.

<sup>519</sup> Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænketanken Hav 8. april 2022, s. 2.

<sup>520</sup> Ibid.

<sup>521</sup> Ibid.

<sup>522</sup> <https://havplan.dk>



Figur 28 Kartutsnitt fra interaktivt kart, [Danmarks Havplan](#)

Informasjon om havplanen finnes i planen, «Havplanredgørelse», fra den danske Søfartsstyrelsen, 2021, og ligger til grunn for fremstillingen her. I havplanen er det nærmere begrunnet hvorfor man har valgt å etablere havplaner.<sup>523</sup>

«Med havplanen ændres administrationen af havarealet fra et først til mølle-princip til en planmæssigt styret koordinering af myndighedernes udstedelse af tilladelser på grundlag af havplanen. Det er forventningen, at havplanen vil bidrage positivt til at understøtte, at faste anlæg m.v. placeres i udlagte områder, som i planlægningen er fundet miljømæssigt robuste og hensigtsmæssige i forhold til de pågældende aktiviteter, områderne udlægges til. Havplanen begrænser dog mulighederne for at meddele tilladelse til visse aktiviteter i nogle af de udlagte områder ved at fastlægge udviklingszoner til bestemte formål og konkrete projektaktiviteter. ... Havplanen udstedes som bekendtgørelse om Danmarks havplan».

For å unngå at det ble gitt konsesjoner fra sektormyndigheter før planen ble formelt vedtatt, og som kunne undergrave formålet med planen, går det samme sted frem at havplanens rettsvirkninger inntreer når planen sendes på offentlig høring. Etter dette tidspunktet må offentlige myndigheter ikke gi tillatelser i strid med havplanens bestemmelser. Dette samvarer med såkalt «forhåndsvirkninger» i EU-retten, der regulering får virkning før formell gjennomføring. Målet er

<sup>523</sup> Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021.

å hindre at aktører og forvaltning undergraver formålet med nye regler i en overgangsfase der man ser at nye, strammere regler, vil komme.

Den danske havplanen innskrenker, gjennom etablering av soner for aktiviteten, hvilke områder det kan gis tillatelse til fornybare energiprojektet, til undersøkelse etter og utvinning av olje og gass, CO<sub>2</sub>-lagring, transportinfrastrukturer, akvakultur og råstoffutvinning. Sonene er opplistet i kartet over, «Zoner».

De sonene havplanene opererer med er nærmere bestemt «Udviklingszoner», som omfatter soner for fornybar energi og energiøyer, undersøkelse og utvikling av olje og gass, CO<sub>2</sub>-lagring, nye transportinfrastrukturprosjekter, akvakultur, herunder skaldyrproduksjon og havbruk og råstoffutvinning.<sup>524</sup> Planene har videre natur- og miljøbeskyttelsesområder som omfatter soner for såkalte «Havstrategiområder», Natura 2000-områder, fredede områder og natur- og viltreservater. Det er etablert «Særlige anvendelseszoner» som omfatter foranstaltninger for beskyttelse av luftfart, kabelkorridorer for fornybar energi, «Landindvinding» og rørledninger. Endelig er det etablert «Generelle anvendelseszoner» som omfatter «alle de områder i havplanen, der ikke er utlagt til andre formål».

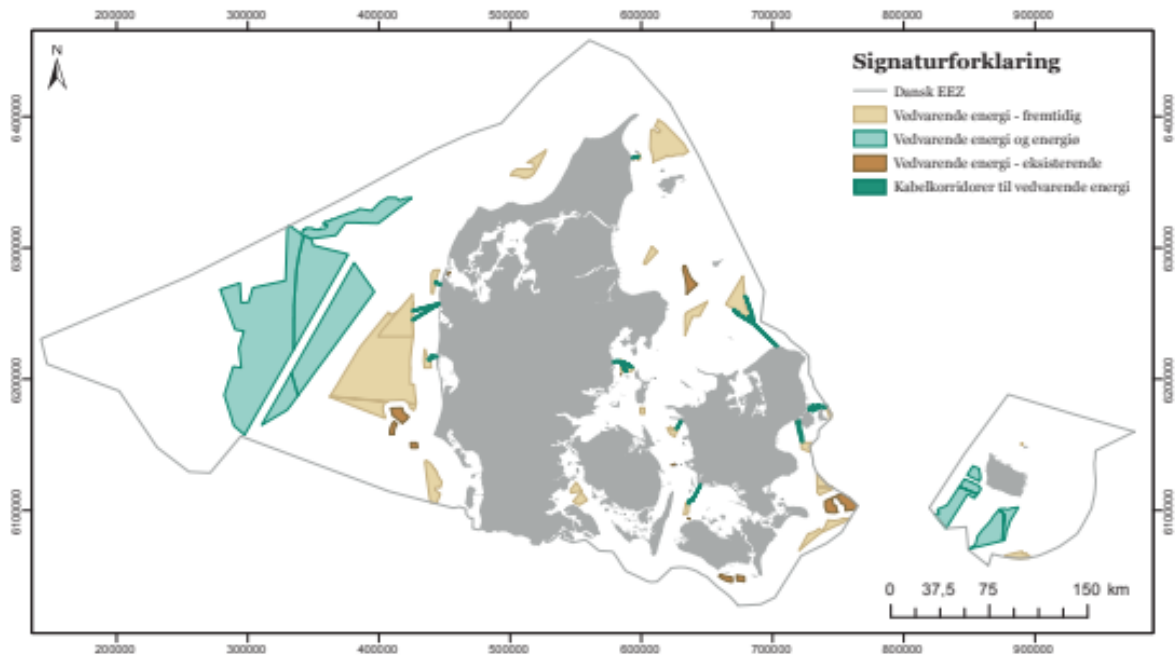
Soner avsatt til maritim transport begrenser ikke adgangen til å seile i øvrige havområder. Havplanen endrer dermed ikke på det grunnleggende prinsippet om fri seilas. Konkret betyr sonene for maritim transport at seilingsleder skal holdes fri for faste anlegg. Videre medfører havplanen i seg selv ingen begrensninger for fiskeriene. Fiske kan likevel eventuelt begrenses i områder etter annen lovgivning, som i områder lagt ut til naturbeskyttelsesformål med begrensninger i fiske, eller der det i medhold av annen lovgivning er fastsatt avstandskrav for fiske nær etablerte anlegg.

Det er i havplanene satt av soner for fornybar energi og energiøyer. Energiøyer er ikke et entydig begrep. I Danmark er to konsept under planlegging, med den fysiske øyen Bornholm som den ene, og den andre er planer for konstruksjon av en ny øy bygd på havbunnen på grunt vann i Nordsjøen, se nærmere avsnitt 16.7 nedenfor. Arealformålet fornybar energi (havvindparker) og kabelkorridorer til fornybar energi er delt i; eksisterende etablerte anlegg; områder med planlagte anlegg; og areal som for fremtiden er satt av til fornybar energi.

Ser vi på utsnitt av plankartet som viser fornybar energi, er det interessant å legge merke til at områder er avsatt til fornybar energi og energiøyer like sør for det norske havvindområdet Sørliche Nordsjø II (som er et areal åpnet for havvind i norsk sektor).

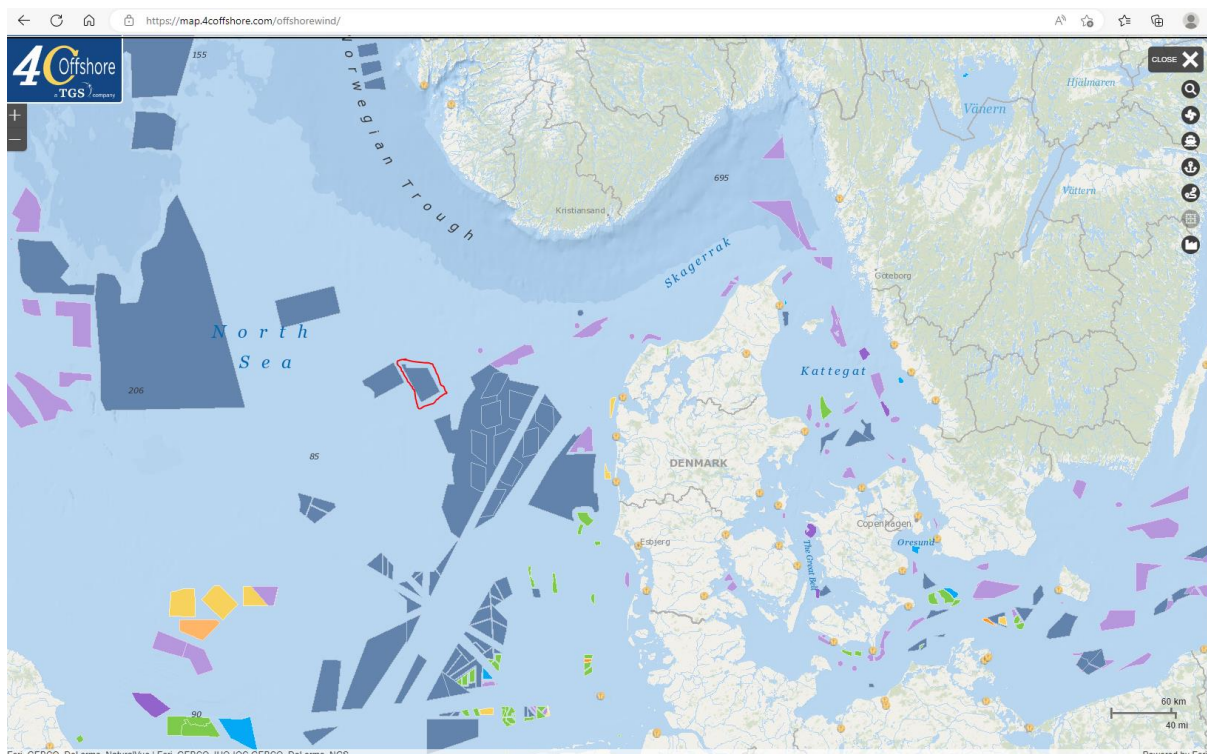
---

<sup>524</sup> Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021, s 33.



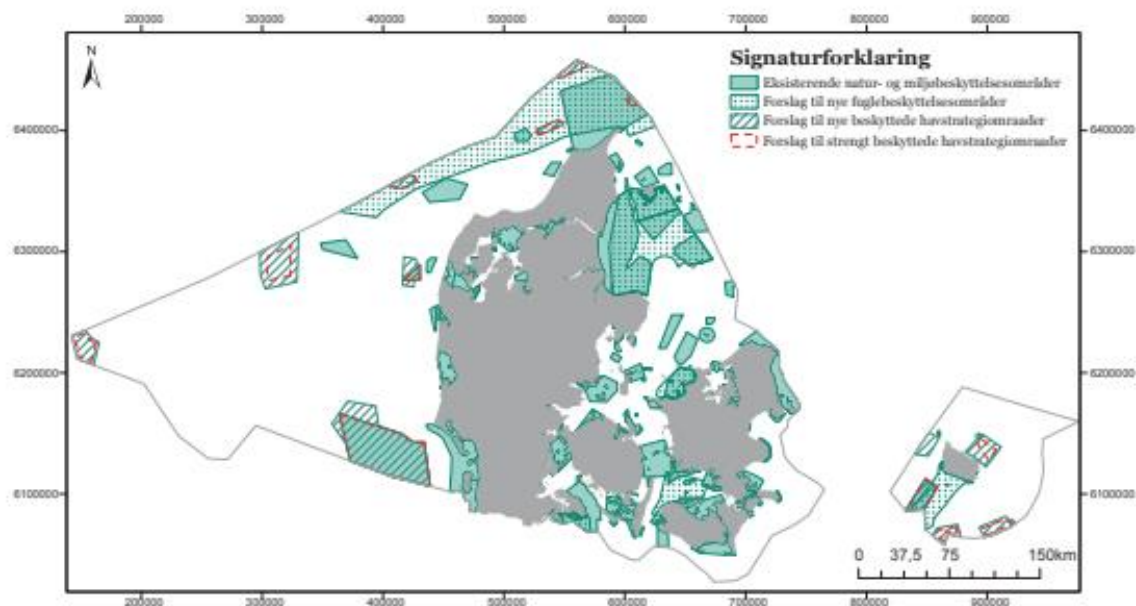
Figur 29 Kartutsnitt fra Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021

Plasseringen av anlegg på tvers av jurisdiksjoner kan ses på kart fra 4COffshore, der vi har markert med rød penn SN II fase 1:



Figur 30 Kartutsnitt fra Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021

Av særlig interesse i en norsk kontekst er arealformål nord for Danmarks nordligste punkt, Skagen, i Skagerrak og Kattegat. Her viser kartet at nær alt areal er satt av til ulike natur- og miljøbeskyttelsesområder.



Figur 31 Kartutsnitt fra Havplanredgørelse, Søfartsstyrelsen 2021

Danske havplaner er som nevnt lovregulerte og det er gjennomført en omfattende planprosess med KU. Planene gjelder for 10 år og er rettslig bindende, og går dermed lenger enn det som er krav etter havplandirektivet, jfr. avsnitt. 3.2.3 ovenfor.

De danske havplanene endrer ikke på det systemet som ellers er etablert, slik at prosjekter som f.eks. nye faste anlegg i sjø, fortsatt skal utredes etter kravene til konsekvensutredninger, og eventuelt habitat-vurderes (samsvarsutredning)<sup>525</sup> etter gjeldende regler. Videre må forvaltningen følge nasjonale, EU-rettslige og andre internasjonale forpliktelser, herunder lov, strategier eller planer i henhold til havstrategidirektivet, vannrammedirektivet og habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet.

De danske havplanene er kritisert for ikke å bygge på en økosystemtilnærming i en omfattende analyse utført av Tænketanken Hav:<sup>526</sup>

«Metoderne i Danmarks Havstrategi [som representerer implementeringen av havrammedirektivet i Danmark] er i høy grad økosystembasert, men dette kan ikke siges at være tilfældet for Danmarks Havplan. Ganske vist er Havplanen i sin natur basert på geografiske områder, men det fremstår ikke klart, hvordan disse områder er defineret, prioritert og afgrænset, så de har en hensigtsmæssig skala og anvendelse både for økosystemer, presfaktorer og aktører. Miljøvurderingen af Havplanen tager heller ikke højde for kombinerede, kumulative effekter af presfaktorer, men fokuserer snarere på effekterne af enkeltfaktorer og udsætter vurderingen af de mulige påvirkninger på miljøet til fremtidige miljøvurderinger af enkelte projekter. Det er sjældent individuelle, lokale aktiviteter, der er

<sup>525</sup> Se om habitatvurdering etter habitatdirektivet i avsnitt 3.2.4 ovenfor.

<sup>526</sup> Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænketanken Hav 8. april 2022, s. 7.



skyld i en dårlig miljøtilstand. Det er derimod det samlede, kumulative pres fra de samlede aktiviteter på havet. I Havplanens miljøvurdering henvises der samtidig til, at Havplanen ikke i sig selv har en negativ påvirkning, fordi den «kun» er en plan (COWI, 2021). Erhvervsministeriet anerkender dermed ikke, at Havplanen kan bruges som et strategisk og geografisk planlægningsværktøj for en bæredygtig anvendelse af havet, som er baseret på en økosystembaseret tilgang, og hvor der blandt andet tages hensyn til de samlede kumulative påvirkninger på tværs af sektorer og enkeltprojekter – allerede i den overordnede planlægningsfase.»

Anbefalingen i rapporten er å sikre en økosystemtilnærming også i havplanen for å oppnå «god miljøtilstand». God miljøtilstand er nærmere definert i havstrategidirektivet og som nemnt implementert i lov om Havstrategi. I rapporten går det frem at god miljøtilstand skulle vært oppnådd i 2020, men at Danmark fortsatt er «langt fra målet».<sup>527</sup> Samme sted er det lagt til grunn at havplanen først og fremst skal sikre, «at anvendelsen af havet sker indenfor rammer, der understøtter opnåelse og fastholdelse af god miljøtilstand», og som ledd i dette anbefales en klarere inndeling i fire sone-kategorier og arealmål, «som overordnet angiver mulighederne og begrænsningerne ift. at påvirke miljøet i de enkelte zoner»:

- «Zone 1: Strengt beskyttet natur. Minimum 10%. Strengt beskyttet naturzone og god tilstand, jf. havstrategidirektivet, vandrammedirektivet og naturdirektiverne».

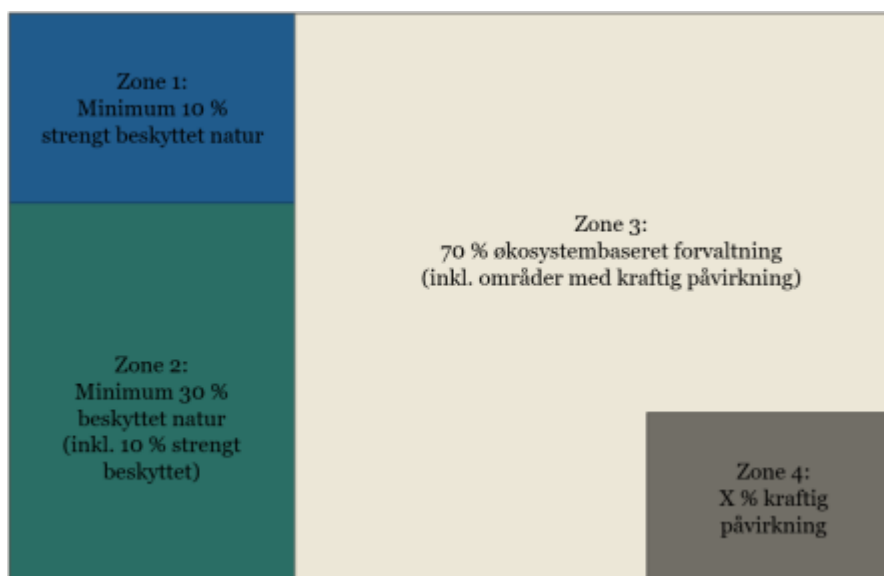
- «Zone 2: Beskyttet natur. Minimum 30%, hvoraf 1/3 udgøres af zone 1. Beskyttet naturzone og god tilstand, jf. havstrategidirektivet, vandrammedirektivet og naturdirektiverne. Der bør være en reel naturbeskyttelse, med mulighed for fiskeriformer, der er i overensstemmelse med naturbeskyttelsens formål».

- «Zone 3: Økosystembaseret forvaltning. De resterende op til 70 %. I disse områder skal der – ud fra en økosystembaseret forvaltning, jf. ovenfor – sikres god tilstand, jf. havstrategidirektivet og vandrammedirektivet. I disse områder sker der en bæredygtig anvendelse af havet. Planlægningen i zonen skal vurderes på baggrund af aktiviteternes kumulative effekter og baseret på den bedste viden vi har i dag. I zone 3 skal der så vidt muligt tilstræbes sameksistens mellem forskellige aktiviteter (se nedenfor). I zone 3 bør også indgå zoner til fiskeri, hvor bl.a. fiskeriets bundpåvirkning indgår i den samlede kumulative vurdering af alle aktiviteters påvirkning».

- «Zone 4: Kraftig påvirkning. Meget begrænsede områder inden for zone 3 (fx råstofindvinding, klåpning, landindvindinger, inddæmmede øer, punktkildeudledninger, platforme, lossepladser for dumpet ammunition, områder til bortsprængning af miner, områder defineret som ”godt økologisk potentiale” osv.). Der bør sættes et maksimalt arealmål herfor. Områderne skal være så begrænsede i areal, at deres presfaktorer ikke kombineret vil forhindre opnåelse af en god tilstand i havet. Zonerne illustreres i nedenstående figur. Bemærk, at zone 3 og 4 bør underopdeles efter behov». Sonene er illustrert slik:

---

<sup>527</sup> Anbefalinger til en økosystembaseret havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænketanken Hav 8. april 2022, s. 9.



Figur 32 Fire sonetyper i en økosystembasert havplan, Anbefalinger til en økosystembasert havplan med sterkere fokus på naturbeskyttelse, Tænk tanken Hav s. 9.

## 16.2 Rettslig grunnlag for MSP

Dansk planlegging på land og sjø må forstås i lys av de særlige forhold som den danske kysten byr på. Planlegging av landareal har lange tradisjoner i Danmark.

Danmark består av sandstrender. Alt i 1887 kom sandflukt-loven, til å bekjempe og dempe sandflukt og verne sanddyner. Øyen Bornholm i Østersjøen skiller seg ut, med sine faste, ujevne, klippekyster. Danmarks kyststrekninger er ofte holdt fri for bebyggelse og åpne for ferdsel ned til vannlinjen, og forbudet mot bygging i strandsonen skyldes dels at kysten er i stadig endring og utsatt for erosjon.<sup>528</sup> Sandflukt-problemene er i dag i stor grad kommet under kontroll, og har ikke vesentlig betydning for dagens diskusjoner om planlegging av kystområder.<sup>529</sup>

Det er ingen steder i Danmark som ligger lenger enn 52 kilometer til havet, noe som preger klimaet, sammen med at det blåser ofte, og da særlig sterkt om vinteren, svakest om sommeren. Fra 1937 har loven beskyttet åpne strender og kyster, med byggeforbud i et belte på 100 meter fra stranden og innover. I 1994 ble beskyttelsen utvidet til 300 meter.<sup>530</sup> Åpne strender er viktig for naturmiljø, friluftsliv og også turist-næringen.

Det geografiske virkeområdet til planloven for landareal er ikke presisert i loven, men loven retter seg mot arealbruk på land. Arealbruk i sjø er derfor i utgangspunktet regnet for å falle utenfor planloven (for land).<sup>531</sup> Etablering av virksomhet på sjøen faller under «Statens Høyhedsret», og det er Kystdirektoratet som har delegert kompetanse til å behandle saker om etablering av anlegg i

<sup>528</sup> Om sandflukt, se Carsten Jahn Hansen, «Planlægning i kystområder i Danmark – kampen mellom beskyttelse og benyttelse» i *Integrert kystsoneforvaltning*, Katrine Broch Hauge og Knut Bjørn Stokke (red.), Universitetsforlaget 2021, s. 185-208, på s. 187-188.

<sup>529</sup> Ibid., s. 192.

<sup>530</sup> Ibid., s. 186.

<sup>531</sup> Anker og Flensburg, Planloven med kommentarer (2013) s. 20. Takk til Siv Elen Årskog Vedvik for tekstbidrag til forståelse av virkeområdet utover i sjø for dansk planlov.

sjø.<sup>532</sup> Enkelte bestemmelser i planloven (for land) kan likevel etter ordlyden se ut til å rette seg mot tiltak i sjøområdene, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 20, som lister opp hvilke tema kommuneplanen skal inneholde retningslinjer for, der det er oppgitt «anvendelsen af vandløp, søer og kystvande». Ut fra forarbeidene kan man med hjemmel i denne bestemmelsen i kommuneplanen gi retningslinjer for bruk av sjøområde til bading, seiling eller fiske, mens oppføring av tiltak på sjøen er i dansk teori oppfattet som å falle utenfor det kommunene kan gi bestemmelser om i plan.<sup>533</sup> Her skiller situasjonen i Danmark seg fra Norge og Sverige ved at norske og svenske kommuner planlegger og forvalter store kystnære sjøareal, selv om også danske kommuner altså kan planlegge for bading, seiling og fiske.

Danmark fikk i 2016 en lov om maritim fysisk planlegging, jf. lov nr. 615 af 8. juni 2016 om maritim fysisk planlægning,<sup>534</sup> og denne loven er hjemmel for etablering av havplanene fra 2021. Bakgrunnen for loven var som for EU-medlemsland ellers, implementering av havplandirektivet, og loven inneholder bestemmelser som gjennomfører «dele af» havplandirektivet, jf. note 1 til loven. Det er lagt til grunn at havplanene innarbeider Havstrategi II, men som vist over er det reist kritikk mot manglende sammenheng mellom havstrategi og havplan.<sup>535</sup>

### 16.3 Ansvarlig myndighet

Lov om maritim fysisk planlegging er lagt under ledelse av næringsministeren («erhvervsministeren»).

### 16.4 Virkeområde og mål

Loven fastlegger etter § 1 rammene for gjennomføring av planlegging av danske havområder, og har til formål å:

«1) fremme økonomisk vækst, utvikling af havarealer og udnyttelse af havressourcer på et bæredygtigt grundlag; 2) bidrage til at opnå de mål for havplanlægningen, der er fastsat i denne lov; 3) tage hensyn til samspillet mellem land og hav og; 4) styrke det grænseoverskridende samarbejde i overensstemmelse med bestemmelserne i FN's havretskonvention af 1982».

Loven omfatter danske havområder, men det er gjort unntak for aktiviteter som alene tjener forsvarsformål eller nasjonal sikkerhet. Loven avgrenser seg videre mot planlegging som skjer kystnært under regimet for kommunal planlegging, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 20 i planloven. Dette er bestemmelsen som er vist til over, og som etter en tolking må forstås til ikke å gi kommunene hjemmel for å planlegge for tiltak i sjø, men hjemmel for å kunne gi retningslinjer for bruk av

---

<sup>532</sup> Bekendtgørelse 2013-05-29 nr. 580 om Kystdirektoratets opgaver og beføjelser og om klageadgang.

<sup>533</sup> Lovbemærkning til lov 571/2005, og Anker og Flensborg, Planloven med kommentarer (2013) s. 228 som skriver at «i forhold til kystvande er der således ikke grundlag for at antage, at nr. 19 hjemler planlægning for anlæg o.lign. på søterritoriet.»

<sup>534</sup> Se senere endringer; lov af § 8 i lov nr. 720 af 8. juni 2018, § 2 i lov nr. 1714 af 27. december 2018 og § 3 i lov nr. 134 af 25. februar 2020.

<sup>535</sup> Miljøvurdering for Danmarks havplan, Miljørapport, Sjøfartsstyrelsen, Mars 2021.

sjøområdene til bading, seiling eller fiske. Dermed ser det ut til at kommunene i Danmark har sin begrensede plankompetanse i sjø i behold, og at havplanene ikke endrer dette.

Havplanlegging og havplan er definert i lov om maritim fysisk planlegging som en «proces, hvorved de relevante myndigheder analyserer og organiserer menneskelige aktiviteter på havarealer for at nå økonomiske, økologiske og sociale mål». Selve havplanen er «[r]egler med tilhørende kortbilag fastsat af erhvervs- og vækstministeren, som bestemmer den fysiske og tidsmessige fordeling af aktiviteter og anvendelse af det maritime rum i de danske havområder». Det er dermed tale om arealbruksplaner med rettslig bindende virkninger for arealbruken fremover i tid, se nærmere om rettsvirkninger under neste avsnitt, 16.5.

Etter § 4 har næringsministeren ansvar for å gjennomføre en havplanlegging i overensstemmelse med loven. Det følger av § 7 at ministeren fastlegger rettsvirkningene av planen ved fordeling av nåværende og fremtidige relevante aktiviteter. Det er etter § 8 et siktemål å «fremme en bæredygtig anvendelse» ved at det ved utformingen av havplanen tas hensyn til «samspillet mellom de eksisterende og fremtidige aktiviteter og anvendelser samt interesser». Bæredyktig bruk er dermed fremhevet. Krav til å ivareta samspillet mellom eksisterende og fremtidige aktiviteter og interesser er sentralt også i norsk plan- og bygningslov, gjerne formulert som krav til samordning.

Havplanlegging skal videre skje med «henblik på at nå målene i § 5», jf § 4. Av § 5 følger det at ministeren ved planleggingen skal ta hensyn til visse verdier, som kan se på som overordnede, eller horisontale. Disse verdiene er formulert uavhengig av sektoraktiviteter, og omfatter «økonomiske, sociale og miljømæssige forhold samt sikkerhetsaspekter for at støtte en bæredygtig utvikling og vekst i den maritime sektor under anvendelse af en økosystembaseret tilgang og for at fremme sameksistensen af forskellige relevante aktiviteter og anvendelser», jf. § 5 stk 1. Etter sin ordlyd omfatter økonomiske, sosiale og miljømæssige forhold og sikkerhetsaspekt nærmest all tenkelig utvikling. Dermed er det særlig fremhevingen av «bæredygtig utvikling» og «vekst i den maritime sektor» som kan hevdes å være retningsgivende for målstyringen, sammen med krav til «anvendelse af en økosystembaseret tilgang» og å «fremme sameksistensen af forskellige relevante aktiviteter og anvendelser». De overordnede målene for aktiviteten er dermed sektorovergrepene krav til bærekraftig utvikling, vekst i maritim sektor, økosystembasert forvaltning og å fremme sameksistens.

Målene som er formulert i stk. 1 er utdypet i stk. 2, som kretser om særlige sektorer og aktiviteter. Det går her fram at havplanleggingen

«skal, med henblik på at nå målene i stk. 1, tage sigte på at bidrage til en bæredygtig udvikling af: 1) energisektoren til søs, 2) søtransport, 3) transportinfrastruktur, 4) fiskeri og akvakultur, 5) indvinding af råstoffer på havet og 6) bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøet, herunder modstandsdygtighed over for konsekvenserne af klimaforandringerne»

Det er ikke angitt at oppramsingen er ment å skulle representere er prioritering. Dermed må det forstås slik at det ikke kan leses som at energisektoren f.eks. går foran transport.

Det er verdt å merke seg «skal» i formuleringen over, som skiller seg fra det som så følger i stk. 3 om at havplanlægningen «kan» ta sikte på. Det følger av stk. 3 at planleggingen «kan» med sikte på å nå målene i stk. 1, «endvidere tage sigte på at bidrage til fremme af bæredygtig turisme, rekreative aktiviteter, friluftsliv m.v.». Dermed er dette siste ikke noe planleggingen skal fremme, men «kan». Vi ser dermed en prioritering av mål i arbeidet med planlegging, der bæredyktig turisme, rekreative aktiviteter, friluftsliv m.v er mål som kan etterstrebes, men som det ikke er plikt til å søke å nå. Et annet fakultativt mål for planleggingen følger av stk. 4, om at havplanlæggingen «kan derudover», med sikte om å understøtte samspillet mellom land og hav, «tage sigte på at bidrage til arealudvikling af væsentlig samfundsmæssig betydning, der forudsætter inddæmning eller opfyldning på søterritoriet til andre formål end kystbeskyttelse». Naturskapt forflytning av sanddyner har alltid gjort at kystbeskyttelse har stått sentralt i dansk rett. Vi ser her at oppdemming og utfylling av sjøareal også kan skje til andre formål enn det den tradisjonelle kystbeskyttelsen. Oppdemming og utfylling er likevel ikke et mål som skal oppfylles, og skal det aksepteres må det være for å underbygge samspillet mellom land og hav og som ledd i arealutvikling av vesentlig samfunnsmessig betydning.

Etter denne gjennomgangen av mål i planleggingen, gir loven anvisning på tversgående hensyn i planleggingen. Det følger av § 6, at ved gjennomførelsen av planleggingen etter § 5 skal det tas hensyn til konkrete forhold i planområdet (havregionen), miljø- og naturressursvirkninger av eksisterende og planlagte aktiviteter og bruk, og samspillet mellom hav og land. At planleggingen skal skje ut fra konkrete forhold i planområdet er selvsagt forklarende. Formuleringer om å ta hensyn til virkninger av eksisterende aktiviteter (gjørne kalt baseline, eller 0-alternativet) og planlagte aktiviteter (og som vurdert samlet ivaretar hensynet til samlet belastning), er en annen måte å formulere kravene til konsekvensutredninger og kunnskapsbasert forvaltning som vi finner i blant annet internasjonal rett og EU-retten.

## 16.5 Rettsvirkning av plan

De danske havplanene gjelder for 10 år og er rettslig bindende. Kap 5 i loven har regler om rettsvirkningene av havplanen.

Planene griper ikke inn i eksisterende anlegg og bruk, og for fremtidig aktivitet er planene bindende for statlige og kommunale myndigheter når slike myndigheter vedtar planer eller gir tillatelser o.l. til arealbruk i hav. Dette følger av § 14, første ledd, som slår fast at med viss unntak, «må statslige og kommunale myndigheder ikke efter anden lovgivning vedtage planer om eller meddele tilladelse m.v. til anlæg eller arealanvendelser, der er i strid med havplanen eller er i strid med et forslag til havplan eller ændringer af havplanen, der er offentliggjort af erhvervsministeren». Derimot er ikke borgere og virksomheter direkte bundet av planene. Indirekte får planen virkninger også for private, dersom aktiviteter eller anlegg på havet krever tillatelse mv. fra en offentlig myndighet, som altså er bundet av planen.

Som vist over får planen rettsvirkning alt ved at den sendes på høring. Alle forslag som er med i høring vil likevel ikke komme med i plan, og etter at planen har vært på høring, vil rettsvirkningen av forslag til havplan og endring av havplanen bortfalle, hvis næringsministeren beslutter at forslaget ikke skal gjennomføres, likevel senest 2 år etter avslutningen av den offentlige høring, jf § 14 første ledd.

Etter § 15 kan det på nærmere vilkår vedtas planer og gis prosjekttillatelser i strid med plan:

«En statslig myndighet kan vedtage en plan om eller meddele en tilladelse til anlegg eller arealanvendelse, der strider mod havplanen eller forslag til havplan eller ændringer af planen, hvis

- 1) planen eller tilladelsen skal sikre opfyldelse af EU-retlige eller internationale forpligtelser og
- 2) planens vedtagelse eller tilladelsens meddelelse ikke kan afvente ændring af havplanen. Det er her et krav at det etter andre ledd er gjennomført forhandling med ervervsministeren».

Den klare hierarkiske styringen i dansk havplanlegging følger videre av at det er fastsatt regler om klage, ikke på planen, men på etterfølgende avgjørelser som bygger på plan:

«§ 22. Spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse om meddelelse af tilladelse eller endelig vedtagelse af en plan er i strid med havplanen eller forslag til havplan, jf. § 14, kan påklages efter klagebestemmelserne i den lovgivning, som tilladelsen eller planen er meddelt henholdsvis vedtaget i henhold til.

Stk. 2. I det omfang den i stk. 1 omhandlede lovgivning alene giver adgang til at klage over tilsidesættelse af procedureregler, vil det desuagtet være muligt at klage over, at en tilladelse er givet eller en plan er vedtaget i strid med havplanen».

Her utvides klagegrunnene etter sektorlover. Selv om sektorloven kun gir hjemmel til å klage på prosessen, utvides klagegrunnlaget her til å omfatte det forhold at plan eller tillatelse er gitt i strid med innholdet i havplanene. I norsk rett kjenner vi dette far systemet med innsigelse, der strid med overordnet plan etter pbl. kan gi grunnlag for innsigelse.

## 16.6 Prosess

Fremgangsmåten for utforming og etablering av danske havplaner følger dels av lov om maritim fysisk planlegging, dels av annen lovgivning. For krav til medvirkning i planarbeidet, og med det samordning av ulike interesser, følger det av lov om maritim fysisk planlegging krav til involvering av offentligheten, jf. kapittel 4. Næringsministeren skal etter § 9, ved fastsettelse av en samlet havplan for danske havområder, følge prosedyrekrav fastsatt i §§ 10-12. § 10 gjelder etablering av den første, og senere revidering, av havplanen:

«§ 10. Inden havplanen udstedes, skal der offentliggøres et forslag til plan med en høringsfrist på mindst 6 måneder.

Stk. 2. Erhvervsministeren udsteder havplanen senest den 31. marts 2021. Havplanen revideres og ajourføres mindst hvert 10. år.

Stk. 3. Erhvervsministeren kan bestemme, at høringsfristen i stk. 1 kan fraviges i særlige tilfælde.

Stk. 4. Det i stk. 1 nævnte forslag til havplan udarbejdes i samråd med de øvrige berørte ministre og under inddragelse af kystkommuner og -regioner og relevante erhvervs- og interesseorganisationer».

Det er dermed et krav å sikre medvirkning i planarbeidet, også fra kystkommuner og kystregioner. Havplanene fra 2021 er i tråd med dette utarbeidet i samråd med de øvrige berørte departement, kystkommuner samt relevante nærings- og interesseorganisasjoner og omkringliggende naboland.<sup>536</sup>

Videre er det etter § 12 første ledd krav til at EU-medlemsland og tredjeland (som Norge er i denne sammenheng), samt parter, hvis interesser berøres, skal underrettes om utkastet til havplan. Tilsvarende krav til underretting gjelder ved eventuelle senere endringer i havplanen.

Lovregler for endring av havplanen følger av § 11. Med «endring» må det her sikte til endring før det er gått ti år, da planen uansett skal revideres etter reglene i § 10. Det er adgang til å endre planen i den mellomliggende perioden. Endringer som er omfattende, slik at det reelt er en ny plan, vil utløse tilsvarende krav som ny plan etter § 10. Der planen ikke medfører så omfattende endringer, vil endringer kunne gjøres med kortere høringsfrist, nemlig 8 uker, men også denne fristen kan fravikes etter en konkret vurdering om det foreligger særlige tilfeller, jf. § 11:

«§ 11. Erhvervsministeren kan i planperioden fastsette regler om ændring af havplanen.

Stk. 2. Inden en ændring af havplanen udstedes, skal der offentliggøres et forslag til ændret plan med en høringsfrist på mindst 8 uger. § 10, stk. 4, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Hvis et forslag til ændring af havplanen medfører så omfattende ændringer af planen, at der reelt er tale om en ny havplan, kan ændringerne kun gennemføres efter proceduren i § 10.

Stk. 4. Erhvervsministeren kan bestemme, at høringsfristen i stk. 2 kan fraviges i særlige tilfælde.»

Det er videre krav til grenseoverskridende samarbeid i planleggingen, jf. kap. 7, og regler om samarbeid med EU-medlemsland og tredjeland, der Norge er tredjeland:

«§ 18. Erhvervsministeren samarbejder som led i planlægnings- og forvaltningsprocessen og med henblik på at nå målene i denne lov med øvrige EU-medlemsstater, der grænser op til samme havområder som Danmark. Formålet hermed er at sikre, at havplanlægningen er sammenhengende og koordineret i den berørte havregion. Der tages i dette samarbejde navnlig højde for spørgsmål, der går på tværs af landegrænser.

§ 19. Erhvervsministeren bestræber sig på, hvor dette er muligt, at samarbejde med tredjelande om deres foranstaltninger vedrørende havplanlægning i de berørte havregioner. Dette sker i overensstemmelse med international ret og internasjonale konventioner, f.eks. gjennom eksisterende internasjonale fora eller samarbejde i regi af regionale institutioner.

§ 20. Erhvervsministeren kan fastsette regler til oppfylldelse af aftaler, der indgås med andre stater om fælles foranstaltninger til oppfylldelse af lovens formål».

---

<sup>536</sup> Miljøvurdering for Danmarks havplan, Miljørapport, Sjøfartsstyrelsen, Mars 2021.

Danmark har en egen lov for implementering av KU-direktivene, se avsnitt 3.2.6, nemlig lov om miljøvurdering av planer og programmer og av konkrete prosjekter (VVM-loven),<sup>537</sup> og den gjelder også for havplanene. Havplanene er omfattet av krav om vurdering av virkningene på miljøet i samsvar med VVM-loven, § 8, første ledd. Det er derfor utarbeidet en miljørapport, gjennomført av Sjøfartsstyrelsen i Mars 2021, der havplanens innhold gjennomgås, med mål om å vurdere om havplanen kan ha vesentlige innvirkninger på miljøet.<sup>538</sup>

Havplanforslaget er også undersøkt etter habitatreglene (samsvarsutredning, se avsnitt 3.2.4), og denne vurderingen er vedlagt som bilag til miljørapporten.

## 16.7 Særlig om havvindparker og energiøyer

I Danmark er produksjon av fornybar (vedvarende) energi regulert etter lov om Fremme af Vedvarende Energi (VE-loven), opprinnelig fra 2008, men med senere endringer.<sup>539</sup> Lovens formål etter § 1 er å fremme produksjon av fornybar energi i overensstemmelse med klima- og miljømessige samt samfunnsøkonomiske hensyn. Virkeområdet til loven er etter § 3 stk 1 både på land- og sjøterritoriet og i den eksklusive økonomiske sonen.

VE-lovens kapittel 3 regulerer havvind, og konsesjon og saksbehandling for havvind reguleres av loven. Det følger av § 22 at adgangen til å nytte energi fra fornybare energikilder på sjøterritoriet og i den eksklusive økonomiske sone tilhører den danske stat, tillatelse til aktivitet gis event. av Klima-, energi- og forsyningsministeren. Det er viktig å merke seg at VE-loven skiller mellom prosesser som er drevet av offentlige planlegging av areal for havvind med konkurranse og auksjon om arealene, og av private initiativ fremmet av enkeltstående utbyggere uten forutgående konkurranse – åpen dør. Beskrivelsen under vil skille mellom såkalt auksjonsdrevet prosess og åpen dør-prosess.

### 16.7.1 Auksjon

Utlysingsområder utpekes av ministeren på bakgrunn av strategiske undersøkelser, og det kan utpekes områder til store havvindmølleparker. De tre hittil største vindparkene i Danmark bygger på tverrpolitisk enighet i fastsatt i Energiaftalen fra 29. juni 2018, virksom for 2020-2024.<sup>540</sup> På s 3 i avtalen går det frem at

«parterne ønsker, at det frem mod 2030 etableres tre havvindmølleparker i Danmark. Parterne er enige om, at der igangsættes en storstilet screening af de danske farvande i Nordsøen og Østersøen.

---

<sup>537</sup> Denne inkorporer både plandirektivet og prosjektdirektivet, jf avsnitt 3.2.6.

<sup>538</sup> Miljøvurdering for Danmarks havplan, Miljørapport, Sjøfartsstyrelsen, Mars 2021.

<sup>539</sup> Lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi, jf. lovbekendtgørelse nr. 1791 af 02. september 2021, som ændret ved lov nr. 900 af 04. juli 2013, lov nr. 1705 af 23. december 2016, lov nr. 504 af 23. maj 2018, lov nr. 499 af 01. maj 2019, lov nr. 923 af 18. maj 2021, lov nr. 2605 af 28. december 2021 og lov nr. 804 af 07. juni 2022.

<sup>540</sup> Energiaftale af 29. juni 2018, s. 19.



Screeningen skal omfatte lokaliteter for op til 10 GW havvind for at opnå et omfattende udvalg af attraktive havvindplaceringer.»<sup>541</sup>

Utbyggere må søke om rettigheter til utbygging av havvind etter tre separate tillatelser som Energistyrelsen vurderer og event. innvilger.<sup>542</sup> Deretter gjennomføres auksjon av området. Aktør som vinner auksjonen får etter søknad tillatelse til forundersøkelser. Tillatelsen til forundersøkelser gir en enerett til søknad om videre tillatelser på prosjektområdet (tilsvarende utlysingsområdet etter havenergiloven i norsk rett), jf § 23 stk 1.<sup>543</sup>

Før det kan søkes videre tillatelser til utbygging og drift, må Energistyrelsen avgjøre om prosjektet kan ha vesentlige innvirkninger på miljøet, jf. VVM-loven § 16 og § 17. Etter at utbyggeren, etter all sannsynlighet, har måttet utarbeide KU, kan det søkes om etableringstillatelse, som gir prinsipielle rettigheter til å bygge ut vindparken innenfor det gitte prosjektområdet, jf. § 25 stk 1. Energistyrelsen kan etter § 25 stk 3 tildeler å sette vilkår i tillatelsen etter skjønn, og forvaltningspraksis tilsier at utbyggeren også må søke om å få godkjent en detaljplan før vindparken kan bygges.<sup>544</sup>

Endelig må utbyggeren søke om en driftstillatelse etter § 29 stk 1. Denne tillatelsen søkes om og gis som regel parallelt med etableringstillatelsen og gir rettigheter til å drifte anlegget opp til 30 år, jf § 29 stk 2.

I Danmark er det lang tradisjon for å vedta større prosjekt gjennom lovvedtak. Energiøen som er påtenkt i Nordsjøen er nå hjemlet i lov nr 2379 af 14/12/2021 om projektering og anlæg af en energiø i Nordsøen. Loven gjelder etter § 1 for «projektering og anlæg af en inddæmmed ø, der placeres i den eksklusive økonomiske zone i Nordsøen (energiøen), der forventet plassering fremgår av lovens bilag 1. Den nærmere placering fastlægges ved meddelelse af tilladelse til anlæg af energiøen, jf. § 4, stk. 1 og 2».

Det er kun øen som med dette er vedtatt, og loven finner etter § 1 nr 3 ikke anvendelse på elproduksjonsanlegg, eltransmissionsnett, herunder kabler, eller utenlandsforbindelser som skal kobles til energiøen. Den ansvarlige myndigheten for planlegging og utlysning med auksjon er Klima-, energi- og forsyningsministeren, jf. § 2. Tilsvarende som i VE-loven får en auksjonsvinner en forundersøkelsestillatelse som gir en videre enerett til videre undersøkelser samt utforming av en konkret prosjektbeskrivelse, jf. § 3 stk 1. Etter stk 2 kan ministeren sette en rekke vilkår til

---

<sup>541</sup> Energifaite af 29. juni 2018, s. 4.

<sup>542</sup> En mer fullstendig beskrivelse av VE-Loven er utarbeidet av Bent Ole Gram Mortensen: *Dansk regulering af havvindmøller*, MarIus 403/2011.

<sup>543</sup> I Danmark blir Energinet, som er systemansvarlig for det danske kraftsystemet, utpekt av Energistyrelsen til å foreta geofysiske og geologiske forundersøkelser av utlysningsområdet i forkant av auksjonsrundene, jf § 23(3). Resultatene blir så delt med budgivere, og kan sies å fremme et bedre konkurransegrunnlag, jf. L55/2008 spesielle merknader til § 22-28.

<sup>544</sup> Se blant annet etableringstillatelsen til Horns Rev 3, klausul 1.2, tilgjengelig ved [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/hr\\_3\\_etableringstilladelse.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/hr_3_etableringstilladelse.pdf) etableringstillatelsen til Anholt, klausul 1.7, tilgjengelig ved [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/etableringstilladelse\\_anholt\\_2\\_juli\\_2010.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/etableringstilladelse_anholt_2_juli_2010.pdf) og etableringstillatelsen til Kriegers Flak, klausul 1.7, tilgjengelig ved [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/etableringstilladelse\\_kriegers\\_flak.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/etableringstilladelse_kriegers_flak.pdf)

rettighetsinnehaveren «om de forhold, som skal undersøges, om forundersøgelsernes forløb og tidsrum og om overholdelsen af miljø- og sikkerhedskrav».

Det vil være på bakgrunn av en prosjektbeskrivelse, søknad om videre tillatelser, og forutgående høringer med offentligheten at Klima-, energi- og forsyningsministeren kan meddele en tillatelse til utbyggeren, jf. § 4 og § 5.

### 16.7.2 Åpen dør

Åpen dør-prosess er den som følger av VE-lovens beskrivelse av søknader som er «uden for udbud», jf. VE-loven § 22 stk 4. Utbyggere ikke kan søke om rettigheter innenfor utpekte offentlig utredede auksjonsområder, jf om prosessen for slike ovenfor. Åpen dør må derfor beskrives som en separat prosess utenfor det statlige planleggings- og auksjonssystemet for havvind. Så lenge man er utenfor auksjonsområder, står utbyggere står fritt under åpen dør til å søke om en forundersøkelsestillatelse i sjøterritoriet eller den økonomiske sonen.<sup>545</sup>

Etter VE-loven § 23 stk 4 står det videre at tillatelser «uden for udbud» kun gis dersom «utnyttelse af energi vurderes relevant, jf. § 22, og ansøgeren skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet til at gennemføre forundersøgelserne». Dette viser at ministeren etter sine egne skjønnsmessige vurderinger bestemmer om forundersøkelsestillatelser skal gis til utbyggere som har sett seg ut et prosjektområde.

Etter § 22b første og andre ledd har kommunale myndigheter på visse vilkår vetorett mot kystnære havvindparker som fremmes etter åpen dør. En kommune kan:

«lægge ned veto mod, at der meddeles tilladelse til forundersøgelse efter § 23, stk. 4, jf. § 22, for så vidt angår projekter, der planlægges placeret i et område op til 15 km fra kommunens kyststrækning. Vetoretten kan alene benyttes i forbindelse med høring af relevante myndigheder, inden der træffes afgørelse om forundersøgelsestilladelse, jf. § 22, stk. 2.»

Etter andre ledd skal det da gis avslag på søknad om forundersøkelsestillatelse. Derimot har ikke kommuner vetorett for kystnære prosjekter som faller innenfor det offentlige systemet for planlegging av havvindområder med auksjon.

Tidligere kunne kommunen bare gi innsigelse ved kystnære vindparker som lå opp til 8 km fra kommunens kyststrekning. I 2022 ble avstanden økt til 15 km, og ble begrunnet slik i forarbeidene:<sup>546</sup>

«Erfaringen fra tidligere åben dør-projekter har vist, at der kan være udbredt borgermodstand mod de kystnære havvindmølleprojekter. Dette er bl.a. kommet til udtryk gennem store mængder kritiske høringssvar, borgermøder, foreningsdannelse mod kystnære havvindsprojekter, mediedækning samt henvendelser til Energistyrelsen og klima-, energi- og forsyningsministeren. Modstanden retter sig

---

<sup>545</sup> Bent Ole Gram Mortensen, «Dansk regulering af havvindmøller» i *Marlus* 403(2011), s. 1-174.

<sup>546</sup> Klima-, energi- og forsyningsministeriet, punkt 3.1.2 i LFF-2022-02-23 nr 138 på Karnov.

særligt mod visuelle påvirkninger og den betydning, en kystnær havvindmøllepark vil have for oplevelsen af naturen i området, som af lokalbefolkningen og sommerhusejere anses for at være af landskabs- og naturkvalitetsmæssig betydning. Hertil kommer bekymring for støj fra vindmøllerne og påvirkning af dyrelivet ved kystområder».



Figur 33 Visualisering av Vesterhav syd i KU. Her er det 4,6 km avstand fra land til eventuelle møller.

Man kan merke seg at i forbindelse med åpen dør har Energistyrelsen nylig meddelt at ordningen er lagt på is inntil videre.<sup>547</sup> Begrunnelsen som oppgis er at det er mistanke om at ordningen, som altså ikke bygger på konkurranse om arealet, strider mot EU-retten. Det er ikke her rom for å gå nærmere inn på hvorvidt en åpen dør ordninge strider mot EU-retten.

### 16.7.3 Klima- og miljøkrav, som natur-inkluderende design, i havvind-anbud

I avsnitt 3.2.8 ovenfor er det gitt en kort introduksjon til EU`s taksonomiforordning og mulige implikasjoner for arealbruk i sjø. Her går det frem at taksonomiregelverket skal gjøre det enklere for investorer å sammenlikne investeringsmuligheter i EUs indre marked og forhindre grønnvasking.

Det er interessant å merke seg at klimakrav og krav til natur-inkluderende design kommer opp i anbud på havvind alt nå. Det er varslet at prosjektet Aflandshage Vindmøllepark vil ha krav til natur-inkluderende design.<sup>548</sup> Det er stilt krav i anbudet om at møllenes fundament på 15 meters dyp, med erosjonsbskyttelser i form av stein, på best mulige måte skal fungere som kunstige steinrev. Begrunnelsen er at forskning har vist at særlig betongfundament som står på havbunnen kan ha en positiv effekt på havbiologien, hvor havbunnen omkring dekkes av flere lag stein

<sup>547</sup> Se <https://ens.dk/ansvarsomraader/vindmoeller-paa-hav/aaben-doer-ordningen-havvindmoeller/information-projektudviklere>

<sup>548</sup> Henrik Smidt, Fundamenter til havvindmøller skal give flere torsk i Øresund, *Søfart* (1. November 2022). [Fundamenter til havvindmøller skal give flere torsk i Øresund - Søfart \(soefart.dk\)](https://soefart.dk/fundamenter-til-havvindmoller-skal-give-flere-torsk-i-oresund)

utformet i tråd med kunstige steinrev. Målet er å støtte «livet for torsk, der gjennom en lang årrække er gået tilbage i Øresund og Køge Bugt».<sup>549</sup> Derfor stilles det krav om, at anbudene skal dokumentere hvordan erosjonsbeskyttelse på fundamentene vil forbedre torskens levestandard. Andre krav som blir stilt er bruk av betong med lavere CO<sub>2</sub>-avtrykk. Her kan det, slik vi ser det, være aktuelt med betongproduksjon med karbonfangst og lagring, som for det norske fangstprosjektet knyttet til Norcem.

## 17 SVERIGE

### 17.1 Oversikt over Sveriges havarealplaner

Sveriges havplanlegging inngår i arbeidet med havforvaltning. Havmiljødirektivet og vurdering av god miljøtilstand har ledet til strategien Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2018 – 2023.<sup>550</sup> I de fleste situasjoner er vurderingen at god miljøtilstand i havet ikke nås innen 2020.<sup>551</sup> Ved siden av arbeidet med miljømål, har Sverige gjennomført arealplanlegging av hav.

Kommunal planlegging på land strekker seg ut i sjø, og har lang tradisjon i Sverige. I tråd med kravene i havplandirektivet fikk Sverige sine første havplaner i 2022; Havspaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022. I planen er havområdene delt i tre planområder, «Bottniska viken», «Östersjön» och «Västerhavet». Det er første gang Sverige utarbeider statlige havplaner, og arbeidet har bidratt til ny kunnskap om havet og bruken av havet.

Havplanene ble vedtatt av Regjeringen 10. februar 2022,<sup>552</sup> og gjennomfører havplandirektivet. Direktivet er gjennomført i svensk rett i havspaneringsförordningen (2015:400).<sup>553</sup> Planene ble utarbeidet av Sveriges hav- og vattensmyndighet (HaV) i samarbeid med andre etater og fylkeskommuner. I prosessen ble kystkommuner, frivillige organisasjoner og publikum rådført og invitert til å delta i høringsrunder. Der det i dansk rett er ti års plansyklus, skal de svenske planene revideres senest hvert åttende år.

Planen for havområdene er fremstilt i ett dokument, der det er felles tekst i noen deler, mens del 3, 4 og 5 inneholder veiledning for de tre respektive havspanområdene. Planen viser planområdene, jf. s 3:

---

<sup>549</sup> Ibid.

<sup>550</sup> Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2018 – 2023, Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys (Havs- och vattenmyndigheten, 2018).

<sup>551</sup> Havspaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022 s 64.

<sup>552</sup> Havspaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022

<sup>553</sup> Havspaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 9.



Figur 34 Oversiktskart over Sveriges tre havsplaner.

Siktemålet med planleggingen er økt forutsigbarhet og å bidra til langsiktig bærekraftig utvikling. Planen skal forene næringspolitiske mål, sosiale mål og miljømål,<sup>554</sup> og ved bruk av økosystemtilnærmingen. Planene er veiledende, ikke rettslig bindende, se avsnitt 17.4.

Som veiledning (fordi de ikke er rettslig bindene) for arealbruken, fastsetter havplanene tretten soneformål, og omfatter: strømforsyning, energiutvinning, utredningsområde for energiutvinning, forsvar, generell «anvendning», kultur, natur, rekreasjon, sandutvinning, utredningsområde for sandutvinning, sjøfart, utredningsområde for sjøfart og yrkesfiske. Planene spesifiserer dermed områder der det bør tas spesielle hensyn til høye naturverdier, til høye kulturverdier eller til interessene til Sveriges totale forsvar.<sup>555</sup>

---

<sup>554</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 3.

<sup>555</sup> <https://www.msp-platform.eu/countries/sweden>



Figur 35 Kartutsnitt fra interaktivt kart, [Havsplaner - Vägledning - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se/)

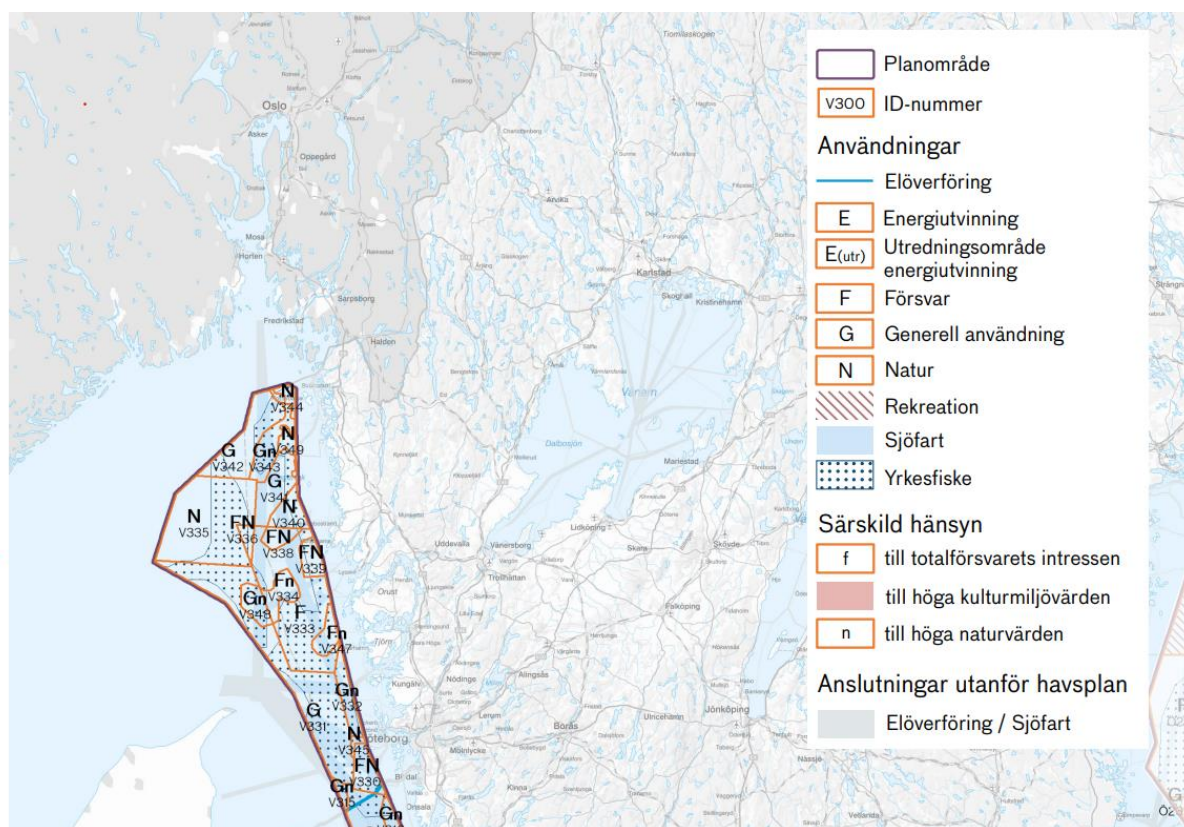
Innhold og forståelse av soneformålene er nærmere omtalt og beskrevet i planen,<sup>556</sup> sammen med forhold som er viktige ved vurdering av fremtidig bruk av arealet ved forvaltning, planlegging og konsesjonsvurdering. Område for energiutvinning er f.eks. omtalt som at «Förutsättningar för energiutvinning ska bibehållas. Infrastruktur för att distribuera och överföra el, stabilitet på och under havsbotten för eventuell grunnsättning samt god tillgänglighet för fartyg vid byggnation, drift och underhåll ska beaktas». Videre er utredningsområde for energiutvinning, på samme måte som andre utredningsområder, område for videre utredning for å avgjøre om arealet er mest egnet for nettopp energiutvinning.<sup>557</sup>

Av særlig interesse i en norsk kontekst er planen for Västerhavet, som strekker seg fra Helsingborg til Strömstad, og dermed svensk Kattégatt.

<sup>556</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 39.

<sup>557</sup> Ibid.

Västerhavet er i planen delt inn i to havområder kalt «Norra Västerhavet» og «Södra Västerhavet». Områdene er attraktive for mennesker, og langs hele kysten er friluftslivet og turisme viktig. Det er et aktivt yrkesfiske etter både fisk og skalldyr, der ulike metoder blir brukt. Området er videre preget av omfattende sjøtrafikk, også nær kysten, og har en betydelig del av trafikken til og fra Østersjøen, og har flere viktige utenrikshavner. Forsvarets øvingsområder er viktige, og området har med sine gunstige vindforhold, dybdeforhold og nærhet til land, gode forutsetninger for fornybar energiutvinning gjennom havvind. Miljøtilstanden må forbedres om man skal nå god miljøtilstand i Vesterhavet.



Figur 36 Kartutsnitt fra interaktivt kart, [Havspaner - Vägledning - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se)

## 17.2 Rettslig grunnlag og ansvarlig myndighet

Planleggingkompetansen i kystvann og hav følger to system, det landbasete plansystemet og det nye havplansystemet.

Territorialfarvannet (til 12 naut. mil utenfor grunnlinjene) er regulert og kontrollert av kommunene, men med overlappende kompetanse for staten i området fra en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Området for overlappende kompetanse er da 11 nautiske mil. Fylkesadministrasjonsstyrene (CAB) har en koordinerende rolle for nasjonale interesser i kommunal planlegging, og er ansvarlige for å kontrollere planene.<sup>558</sup>

<sup>558</sup> Ibid. s. 4.

Den svenske regjeringen er ansvarlig for Sveriges havplanlegging, som går fra en naut mil utenfor grunnlinjene og i øk sone. Havplanene som ble vedtatt av Regjeringen 10. februar 2022 som ledd i implementering av havplandirektivet, gjennomført i svensk rett i havsplaneringsföörordningen (2015:400)<sup>559</sup> og miljöbalken (1998:808). Planene ble utarbeidet av Sveriges hav- og vattensmyndighet (HaV) i samarbeid med andre etater og fylkeskommuner. I prosessen ble kystkommuner, frivillige organisasjoner og publikum rådført og invitert til å delta i høringsrunder.

### 17.3 Virkeområde og mål

Kysten i Sverige har grunnlinjer som dels følger holmer og skjær som i Norge, men også dels strandkanten. Plan- og bygglag gir kommunene rett og plikt til å planlegge hele kommunens landområder, som omfatter indre farvann og territorialhavet til 12 naut. mil.<sup>560</sup> Det er altså betydelig lenger ut enn norske kommuner har kompetanse til å planlegg i sjø, som er en naut. mil utenfor grunnlinjene. Den svenske stat har støttet arbeidet med kommunal planlegging i sjø, både økonomisk og praktisk:<sup>561</sup>

«Havs- och vattenmyndigheten utvecklade projektformen KOMPIS (Kom - munal planering i statlig samverkan) för att stödja och förstärka kommu - nernas förberedelser och genomförande av översiktsplanering i havet. Projektformen syftade även till att stödja kustlänsstyrelsernas samordning av kommunernas arbete, så att den statliga havsplaneringen kan samverka med den kommunala översiktsplaneringen i havet. För genomförande av projekt gavs bidrag till kustlänsstyrelserna för att i sin tur sökas av kustkommuner - na i länet. Mellan åren 2016-2018 beviljade Havs- och vattenmyndigheten 26 miljoner kronor till Sveriges kustlänsstyrelser. Vid projektformens avslut 2018 hade en rad projekt genomförts. Projekten ledde till nya mellankom - munal samarbeten, inventeringar och fördjupade underlag som införlivats i kommunala översiktsplaner längs med Sveriges kust».

Kommunene kan samarbeide om planlegging i sjø, på samme måte som vi i Norge har interkommunal kystsoneplanlegging. I nordre del av havområdet Norra Västerhavet er det finns f.eks. utarbeidet en interkommunal kystsoneplan. Her er det satt av et utviklingsområde for energi.

Havsplaneringsföörordningen regulerer prosessen for utarbeidelse av havplaner.<sup>562</sup> Forordningen inneholder bestemmelser om geografiske grenser, innholdet i arealplanene, ansvaret for utarbeidelse, konsultasjon og samarbeid i prosessen, overvåking m.v. Det er hjemmel for regjeringen til å gi forskrifter om forbud eller begrensninger av virksomheter og tiltak i et havområde som trengs for å oppnå formålet med planen.

---

<sup>559</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 9.

<sup>560</sup> Plan- och bygglag (2010:900).

<sup>561</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 13.

<sup>562</sup> Havsplanerings-föörordningen (2015:400).



Havplanene og statens plankompetanse omfatter som nevnt svenske marine områder målt fra en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Planene dekker ikke privateide havområder.<sup>563</sup> Havforvaltningen skjer dermed på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Den svenske regjeringen og departementene leder politikktutforming på nasjonalt nivå, assistert av sektororganer, og er ansvarlige overfor parlamentet (Riksdagen). Ansvar for utarbeidelse av havplaner ligger hos Miljøverndepartementet, mens HaV støtter innhold. Nasjonale sektormyndigheter og deres ledendetilhørende departementer har også en sterk rolle i maritim ressursforvaltning.<sup>564</sup>

Forholdet mellom (inter)kommunal planlegging i sjø og statlig planlegging i området som overlapper (11 nautiske mil fra en naut mil utenfor grunnlinjen) krever koordinering mellom planinstrumentene. I havplanen er det lagt til grunn at området i interkommunal kystsoneplan som i Norra Västerhavet er satt av til energi er tegnet inn i den nasjonale havsplanen for området, samtidig som området «är geografiskt litet i förhållande till plankartans geografiska skala och utgör därför inte en användning i havsplanen».<sup>565</sup> For fremtiden kommer de vedtatte havplanene til å være veiledende (se om rettsvirkning nedenfor) for hva som er statlige interesser i havet og kilde til informasjon i arbeidet med kommunal oversiktsplanlegging.

Hovedfokuset i planleggingen er å sikre at marine ressurser brukes på en måte som gjør at maritime næringer kan utvikle seg og vokse mens man bevarer og gjenoppretter økosystemene. Marinarealplanene skal bidra til å oppnå og opprettholde en god miljøstatus i henhold til EUs havdirektiv.<sup>566</sup> Dette hovedfokuset reflekteres i prosessen bak utvikling av havplaner i Sverige, som presenteres i dybden nedenfor.

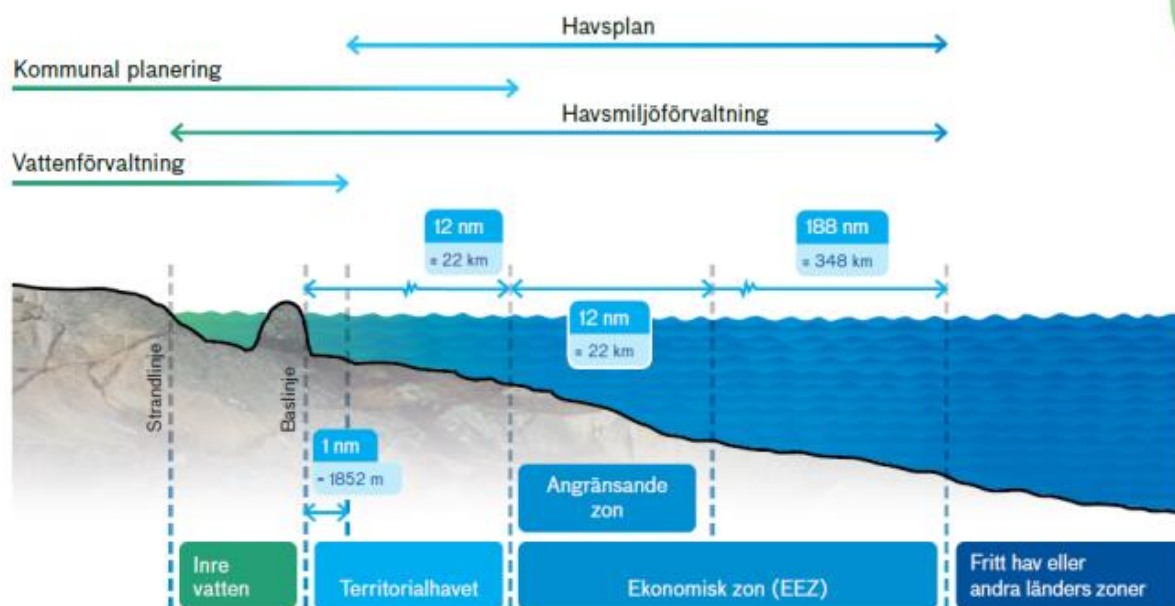
---

<sup>563</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden\\_december\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden_december_2020.pdf) s. 5.

<sup>564</sup> En komplett liste av ansvarlige myndigheter finnes her: <https://www.havochvatten.se/en/eu-and-international/marine-spatial-planning/national-authorities-involved-in-msp.html>

<sup>565</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 21.

<sup>566</sup> «Good environmental status» (GES) i henhold til Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive).



Figur 4. Begrepp, gränser och planeringsansvar. I territorialhavet delar staten planeringsansvar med kommunerna. I den ekonomiska zonen har staten ensamt planeringsansvar.

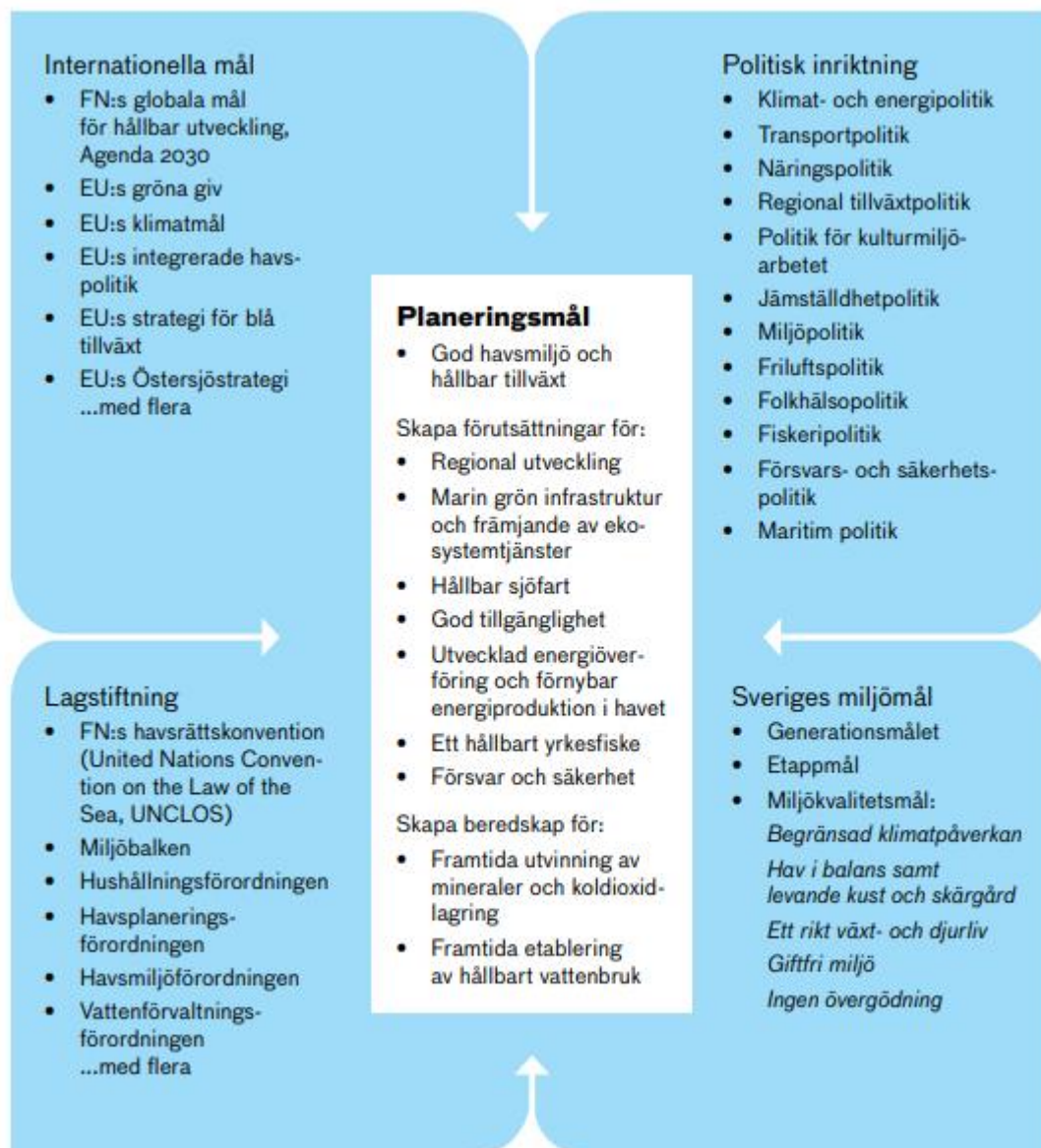
Figur 37 Utsnitt fra havplanen s 11.

Sveriges territorialfarvann er på ca. 70 000 km<sup>2</sup>, mens eksklusiv økonomisk sone er på ca. 60 000 km<sup>2</sup>. Den økonomiske sonen er i samsvar med havretten begrenset til den sentrale linjen mellom tilstøtende stater som følge av at bredden på havet til nabostater er kortere enn 400 nautiske mil. I Öresund og Ålandshavet møtes territorialhavet ved sentrallinjen etter en spesiell avtale med Danmark og Finland. Svensk territorialfarvann er delt inn i to soner – offentlig og privat farvann.<sup>567</sup> Offentlig farvann er, som navnet tilsier, offentlig og hører under statlig forvaltning. Private sjøområder (inkludert havbunnen under) er parseller som reguleres av en egen lov og omfatter sjø 300 m fra land eller ut til 3 meters dyp dersom sistnevnte er lengre ut enn 300 m. Private sjøområder kan eies av ulike rettslige subjekter, herunder private personer, juridiske personer (selskaper), kommuner eller stat. De kan også være i sameie.

Følgende mål er satt for Sveriges marinarealplan(er):

- Oppnå og opprettholde god miljøstatus
- Bruke havets ressurser bærekraftig slik at maritime næringer kan utvikle seg
- Fremme sameksistens mellom ulike aktiviteter og bruksområder

<sup>567</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden\\_december\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden_december_2020.pdf) s. 4.



Figur 9. Planeringsmålen och några av de övergripande mål och förutsättningar som varit utgångspunkter vid formulerandet av planeringsmålen.

Figur 38 Utlipp fra Havspaner for Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och økonomisk zon 2022, s. 36.

## 17.4 Rettsvirkning av plan

At planen er veiledende betyr at «[h]avplanernas vägledningar innebär varken forbud eller några bindande restriktioner».<sup>568</sup>

I motsetning til de danske planene, er ikke de svenske planene rettslig bindende. Det er som vist i avsnitt 3.2.3 ikke et krav etter havmiljødirektivet at havplaner skal ha en sonering til ulike formål—«apportionment of maritime space to different activities». Den svenske havplanen gir derimot

<sup>569</sup> Havspaner for Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och økonomisk zon 2022, s. 38.

veiledning til offentlige myndigheter og private om den mest egnede («lämpelig») bruken, og dermed hvilken bruk av havet som har forrang foran annen bruk. At planen er veiledende betyr at «[h]avplanernas vägledningar innebär varken förbud eller några bindande restriktioner».<sup>569</sup>

Veiledningen skjer gjennom fastsetting av arealbruk i soner, publisert i digitale kart:<sup>570</sup>

«En havsplan ger vägledning kring vad som är den bästa användningen av havet. Havsplanerna vägleder nationella myndigheter, kommuner och domstolar i kommande beslut, planering och tillståndsprövningar. Näringsidkare får också vägledning av planen. ... Havsplanerna innehåller vägledning om mest lämplig användning. Den eller de användningar som anges i ett område har företräde framför andra användningar. I stora delar av havet kan olika användningar samsas om de anpassar sig till varandra. Havsplanerna vägleder om vilken eller vilka användningar som har företräde och vilken anpassning som behövs»

En «vägledning om mest lämplig användning» er retningslinjer for myndigheter, domstoler og konsesjonsmyndigheter fremstår på mange måter som med klare føringer, og dermed bindinger. Samtidig er det den «mest lämpliga användning» det gis anvisning på, som indikerer at det er mer åpent hva som skal bli resultatet i den enkelte sak. Det følger også av fortsettelsen av sitatet. Planen bygger på at ulike bruksområder kan sameksistere hvis de tilpasser seg hverandre, og planen veileder hvilken aktivitet som har forrang og hvilke tilpasninger som trengs.

## 17.5 Sameksistens

Særlig spørsmålet om sameksistens er utdypet i havplanen:<sup>571</sup>

«Många verksamheter fungerar bra tillsammans i planområdet, det vill säga de samexisterar. Samexistensen är ofta reglerad. Det kan till exempel handla om att områden avlyses vid försvarsövningar eller om regler för hur fartyg får framföras i farleder som ingår i trafiksepareringssystem, till exempel fiskande fiskefartyg.»

I planen er en seksjon viet spørsmål knyttet til planlegging for å fremme sameksistens, s. 56 flg. Det går frem at havplanene skal fremme sameksistens mellom ulike virksomheter og bruksområder. Sameksistens kan vurderes som mulig på en plass, mens ikke på andre plasser. På samme måte kan sameksistens vurderes som mulig i et overordnet perspektiv, men likevel ikke innenfor planens tidshorisont. Når bruksformål ikke vurderes som å kunne sameksistere, gis en interesse forrang i planen. Der samordning er mulig, grupperer planen sektorer og aktiviteter, og samordning mellom disse, i to kategorier; der sameksistens kan kreve *viss tilpassning*, og der sameksistens kan kreve *mer tilpassning*.<sup>572</sup>

---

<sup>569</sup> Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 38.

<sup>570</sup> Ibid., s. 3.

<sup>571</sup> Ibid., s. 120.

<sup>572</sup> Ibid s. 56.

«Att havsplanerna anger samexistens skapar flexibilitet och oppmuntrar verksamheter till ömsesidig anpassning och utveckling. Samexistensen kan också leda till synergieffekter. Övervägandena nedan syftar till att vägleda om hur samexistens kan fungera och förklara hur havsplanerna förhåller sig till samexistens mellan de olika användningar som anges. De är grupperade under två rubriker beroende på graden av anpassning som vanligen bedöms nödvändig för samexistens – viss anpassning och mer anpassning. För att samexistensen ska kunna fungera kan exempelvis vissa verksamheter behöva regleras ytterligare eller särskilda villkor föreskrivas av tillståndsprovande myndigheter. Det kan även handla om särskilda föreskrifter som kan behövas för att syftet med havsplanerna ska uppnås och som regeringen beslutar.»

For spørsmål om *viss tilpasning* blir da veiledning i planen seende slik ut for forsvar og sjøfart:

«Forsvar og sjøfart Havspanerna anger samexistens mellom forsvar og sjøfart. Sjøfart kan ofta bedrivas utan begrensning inom ett sjöövningssområde. När försvarsövningar pågår kan ett sjöövningssområde behöva avlysas tillfälligt.»

For spørsmål om behov for *mer tilpasning* blir da veiledning i planen seende slik ut for forsvar og sjøfart:

«Forsvar og kultur Havspanerna anger vanligen samexistens mellom forsvar og kultur. I havet kan forsvarsverksamhet innebära risk for negativ påverkan på kulturlämningar og kulturlandskap på havsbotten. Forsvarsanläggningar kan samtidigt utgöra en del av det kulturhistoriska arvet vid kusten».

Det er etter vårt syn noe vanskelig å se hva som er grunnlaget for kategoriseringen, og de språklige formuleringene viser at det er relativt åpne og vage føringer som her legges på vurderinger om å planlegge for sameksistens.

## 17.6 Prosess

HaV skal utvikle forslag til havarealplaner ved hjelp av relevante fylkesadministrasjonsstyrer og med støtte fra nasjonale myndigheter (som vil bistå med innsamling av data for planprosessen). Kommuner, regionale planleggingsorganer, regionale koordineringsorganer og fylkeskommuner som kan bli berørt skal gis anledning til å delta i forslagsprosessen slik at det kan tas hensyn til lokale og regionale forhold og behov. HaV skal fremme samarbeid med andre land og samordningen av de svenske havområdeplanene med de andre landene.<sup>573</sup> Parallelt regulerer Plan- og bygglag kommunenes ansvar og gir i oppdrag å planlegge over land og vann inkludert territorialfarvannet.

---

<sup>573</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden\\_december\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/sweden_december_2020.pdf) s.5-6.

I forkant av innføringen av marin arealplanlegging i 2014, tildelte den svenske regjeringen HaV ansvaret for å utvikle nødvendig kompetanse innen MSP. Dette inkluderte ansvaret for å samle informasjon som kunne utgjøre det vitenskapelige grunnlaget for planlegging av MSP fra fylkesadministrasjonsstyrer, nasjonale byråer og andre organer. I 2015 publiserte deretter HaV rapporten «Marine Spatial Planning – Current Status 2014». Dette beskriver tilstanden av Sveriges marine ressurser, i tillegg til presset/kravene de står overfor både i 2014 og i fremtiden.

Sverige tok deretter følgende tiltak for å støtte utvikling av marinarealplanene deres:

-Juni 2014 – lovforslaget om biologisk mangfold og økosystemtjenester blir vedtatt av parlamentet;

-August 2015 – regjeringen vedtok en svensk nasjonal maritim strategi, som inneholder regjeringens visjon for utvikling av den maritime sektor<sup>574</sup>;

-September 2016 – HaV vedtok et veiledningsdokument i form av et veikart for den kommende MSP-prosessen;

-Desember 2016 – HaV publiserte tidlige utkast til MSP-forslag for alle tre nasjonale MSP-områder (Bottenbukta, Østersjøen, og Skagerrak/Kattegat),<sup>575</sup>

-Februar 2018 – basert på bred dialog med interessenter, utviklet og publiserte HaV MSP-konsultasjonsforslag som dekker de tre nasjonale MSP-områdene;

-August 2018 – i våren 2018, frem til midten av august, tok en formell nasjonal konsultasjon sted med et bredt spekter av interessenter;

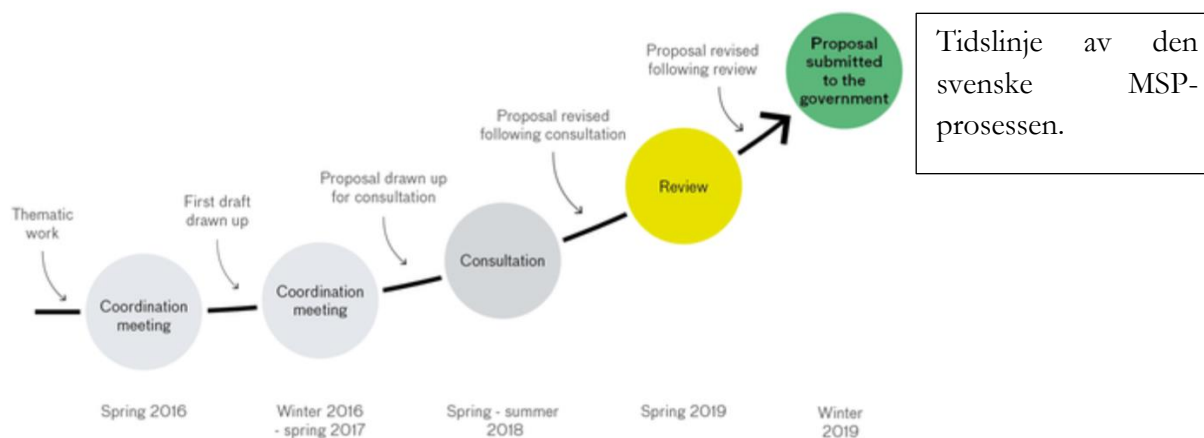
-14. mars 2019 – den siste runden med planforslag, i sammenheng med miljøkonsekvensvurdering og bærekrafts vurderinger, ble offentliggjort.

Etter en bred offentlig, 3 måneders lang konsultasjon, ble de endelige planforslagene overlevert til regjeringen 17. desember 2019.

---

<sup>574</sup> I kort-versjon er denne: «Konkurransedyktige, innovative og bærekraftige maritime næringer som øker sysselsetting, reduserer miljøbelastning, og bidrar til mere attraktive bomiljø.»

<sup>575</sup> Som følge av dette ble miljøkonsekvensanalyser publisert i januar/februar 2017. Utkastene til MSP-forslag og miljøkonsekvensanalysene var grunnlaget for en bred dialog med handelsorganisasjoner, NGO-er, statlige etater, regionale myndighetsorganer (fylkesadministrasjonsstyrer), regioner, kommuner, akademia og naboland.



Timeline for Sweden's marine spatial planning.

Figur 39 Tekst og kurve (graph) hentet fra websiden til Sveriges «hav- och vattenmyndighet»: <https://www.havochvatten.se/en/eu-and-international/marine-spatial-planning.html>

Planforslagene er basert på ny lovgivning, samfunns mål, og omfattende planlegging og dialog med interessenter.<sup>576</sup> Forslagene som ble innlevert i desember 2019 finnes bare tilgjengelig på svensk, med noen utdrag på engelsk, som dekker miljøkonsekvensanalyser, implikasjoner og innvirkningen av planforslagene.

## 17.7 Vekting og prioritering av interesser

Planene har som overordnende mål å fremme godt havmiljø og bærekraftig vekst. Videre er målsetningen å skape forutsetninger for regional utvikling, marinegrønn infrastruktur og markedsføring av økosystemtjenester, bærekraftig frakt, utvikling av energioverføring og fornybar energiproduksjon i sjøen, bærekraftig kommersielt fiske, forsvar og sikkerhet. Det ønskes å legge til rette for fremtidig utvinning av mineraler og lagring av karbondioksid, og fremtidig etablering av bærekraftig havbruk.

Om man ser planene i sammenheng med annen nasjonal lovgivning, kan det synes som om det gjøres prioriteringer. I planene til de tre områdene, presenteres også hovedtrekkene i planlegging. Under planer til de tre områdene (Skagerrak/Kattegat, Østersjøen, og Bottenbukta), presenteres hovedtrekkene/prioriteringene i planlegging. Under planen for Bottenbukta for eksempel, trekkes frem at det fokuseres på: gode forhold mellom ulike aktiviteter, fornybar strømproduksjon (havplanene må bidra til å oppnå det samfunnsmessige målet om 100 prosent fornybar

<sup>576</sup> Swedish Agency for Marine and Water Management, *Marine spatial plans for Gulf of Bothnia, Baltic Sea and Skagerrak/Kattegat*, 16. Desember 2019. Tilgjengelig på <https://www.havochvatten.se/download/18.7d45de5c174e8f2dabec53f5/1602497688808/SwAM-MSP-proposals-chapters-4-12-13.pdf> s. 4.

strømproduksjon innen 2040), verdensarv, småskalafiske og vedlikehold av natur.<sup>577</sup> Planen for Østersjøen derimot, trekker frem følgende fokus: natur og mennesker, næringsliv og shipping, og konkurranse mellom bruksområder. Til sist trekker Skagerrak/Kattegat (eller Västerhavet)-planen frem fokus på: næringsliv og mennesker, kommersielt fiske, skipsfart og vindkraft, bevaring av natur. Planene viser at det er mulig å ha ulike prioriteringer i forskjellige havområder.

## 18 ENGLAND

### 18.1 Rettslig grunnlag

Hovedinstrumentet som regulerer marin arealplanlegging i England er Marine and Coastal Access Act 2009 og andre relevante politiske retningslinjer, og følger hovedsakelig av kapittel 3 i loven. For Skottland gjelder tilsvarende the Marine (Scotland) Act 2010, for Nord Irland the Northern Ireland Marine Bill. Heretter vil England stå i fokus.

Etter Marine and Coastal Access Act (MCAA) § 51(6) skal en marin arealbruksplan være i tråd med målsetninger og retningslinjer som er satt i Marine Policy Statement (MPS), som er felles for England, Skottland, Wales og Nord-Irland.<sup>578</sup> MPS er politiske retningslinjer for utformingen av marine arealplaner, og ble vedtaket i 2011 omtalt som «a key step towards achieving the vision shared by the UK Administrations (UK Government, Scottish Government, Welsh Assembly Government and Northern Ireland Executive) of having clean, healthy, safe, productive and biologically diverse oceans and seas».<sup>579</sup> MPS er, tilsvarende som for lovgiving og delegert lovgivning i dansk og svensk rett, på et relativt høyt abstraksjonsnivå. Den konkrete avveiningen av interesser og avklaring av arealbruken i et område må dermed lese ut av arealplaner.

### 18.2 Ansvarlig myndighet

Planmyndigheten i England er hovedsakelig statssekretæren etter MCAA § 50(2)(a)-(b). Statssekretæren tilhører den sentrale delen av regjeringen (kabinettet) og er en senior-minister og øverste ansvarlig for et bestemt departement. Statssekretærens har delegert visse funksjoner av kompetansen etter § 55 til Marine Management Organisation (MMO).

MMO ble opprettet i 2009 som følge av MCAA. MMO er en uavhengig og utøvende myndighet for planlegging av marin arealbruk, og som arbeider etter mandatet fra statssekretæren.<sup>580</sup>

---

<sup>577</sup> Swedish Agency for Marine and Water Management, *Marine spatial plans for Gulf of Bothnia, Baltic Sea and Skagerrak/Kattegat*, 16. Desember 2019. Tilgjengelig på <https://www.havochvatten.se/download/18.4705beb516f0bcf57ce1b184/1604327609565/forslag-till-havsplaner.pdf> ss. 66-67.

<sup>578</sup> Se nærmere MPS s 3; «The Secretary of State, Scottish Ministers, Welsh Ministers and the Department of the Environment in Northern Ireland are jointly adopting the MPS».

<sup>579</sup> Se nærmere MPS s 3.

<sup>580</sup> Section 55 of the Marine and Coastal Access Act 2009: Delegation of Functions Relating to Marine Plans (2010).



### 18.3 Virkeområde og mål

Mandatet til MMO er arealbruksplanlegging i kystnære områder samt areal til havs. Mandatet strekker seg etter MCAA til forvaltning av områder i sjø. Planlegging på land faller innenfor virkeområdet til Town and Country Planning Act 1990, og her er kompetansen til arealplanlegging delegert til lokale planmyndigheter.

Etter MCAA § 49 (1)(a)-(b) gjelder loven marine områder både «inshore» og «offshore». Etter § 322 er «inshore» territorialfarvannet ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Dette vil her omtales som kystnært område. Etter § 322 er «offshore» området for den eksklusive økonomiske sonen, fra 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen og ut til 200 nautiske mil.<sup>581</sup> Dette vil her omtales som hav.

Formålet med MCAA fra 2009 er i henhold til § 2(1) er å sørge for at aktiviteter innenfor planmyndigheten MMO blir forvaltet, regulert eller kontrollert (1) i tråd med målet om å bidra til bærekraftig utvikling. Et sentralt formål på tvers av områder og lovverk er at planprosesser skal fremme bærekraftig utvikling, og omfatter alle dimensjonene fra sosial, miljø- til økonomisk bærekraft.<sup>582</sup> Bærekraftig utvikling gjennomsyrrer dermed lovverket, og må forstås som å være særlig retningsgivende i marin arealplanlegging. Videre er det et mål etter § 2(1) at (2) alle relevante fakta og faktorer må gjøres rede for i planarbeidet, og (3) det på en måte som er koordinert og forutsigbar.

Etter MCAA § 44 (1) (a) er MPS et dokument som gjør rede for de overordnede politiske målene relevante planmyndigheter må følge når de skal utvikle arealbruksplaner og ta avgjørelser som berører det marine miljø. MPS`en setter nasjonale mål som gjelder for samtlige arealbruksplaner. Den nåværende MPS`en er fra 2011, består av tre kapitler hvor det første inneholder generelle merknader om plan-regimet, det andre materielle og prosessuelle krav når arealplaner utvikles, og det tredje en rekke målsetninger for hvilke typer aktiviteter som støtter opp under politiske mål i UK. Det er utformet en veileder fra 1. jan 2020, Guidance to the UK Marine Policy Statement, som forklarer hvordan referanser til EU rett i MPS`en bør tolkes etter BREXIT.

De overordnede målsetningene for MPS`en fra i 2011 er å;

- Sikre integrering av forskjellige målsetninger
- Erkjenne at etterspørsel etter havbruk og dets virkninger på miljøet etter all sannsynlighet kommer til å øke
- Håndtere konkurrerende etterspørsel på havbruk ved hjelp av en økosystem-basert tilnærming til planlegging
- Legge til rette for sameksistens for compatible aktiviteter

---

<sup>581</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, A description of the marine planning system for England (2011), 18.

<sup>582</sup> R (on the application of Friends of the Earth Ltd and others) v Heathrow Airport Ltd [2020] UKSC 52.

### -Integrere marin planlegging med planlegging på land

Planmyndighetene må avgjøre planer i tråd med MPS`en eller andre relevante politiske retningslinjer, jf § 58(1) og § 58(3). Hvor andre interesser taler imot det arealbruksformålet som får prioritet i planen, må avveiningen grunngis jf. § 58(2). MPS`en og andre relevante politiske retningslinjer må forstås som bindende i forhold til utformingen av arealbruksplaner. Riktignok sier ordlyden kun at planmyndigheten må ta hensyn til relevante MPS`er eller andre politiske retningslinjer.

Kapittel 2 i MPS`en lister flere materielle krav som MMO må ta hensyn til når arealbruksplaner utredes. Det er kapittel 2 og innholdet her som må forstås å sette rammer som marine arealbruksplaner må planlegges innenfor. Her må forberedelsen av arealplaner;

-være i tråd med nasjonal lovgivning, EU-rett<sup>583</sup> og folkerett hvor dette skulle være nødvendig og relevant

-sørge for at arealforvaltning blir håndtert på en bærekraftig måte, og prosessen må gjennomføres på en måte som er i tråd med nasjonale retningslinjer og målsetninger som er satt for marine områder. Disse politiske målene er beskrevet i kapittel 3 i MPS`en.

-ta hensyn til andre relevante prosjekter, programmer, planer og nasjonale politiske mål og veiledning

-være økosystem-basert

-være inkluderende og bygge på høringsinnspill fra berørte, reguleringsmyndigheter og eksperter

-være strømlinjet og effektiv

Utover de overordnede kriteriene nevnt over må også MMO vurdere en rekke spesifikke momenter når arealplaner forberedes. Disse innebærer blant annet at MMO må gjøre rede for sosioøkonomiske- og miljø konsekvenser som følger av foreslåtte planer.

## 18.4    **Prosess**

MMO ble som nevnt opprettet i 2009 som følge av Marine and Coastal Access Act 2009. MMO er en uavhengig og utøvende myndighet for planlegging av marin arealbruk, og som arbeider etter mandatet fra statssekretæren.<sup>584</sup> Mandatet innebærer å utrede arealbruksplaner, varsle andre planmyndigheter, sikre at arealbruksplaner er integrert med andre relevante målsetninger og retningslinjer for arealbruk, og sikre offentlig medvirkning og høringer i henhold til Statements of Public Participation (SPP) og å konsultere med eksperter hvor det er mulig.

---

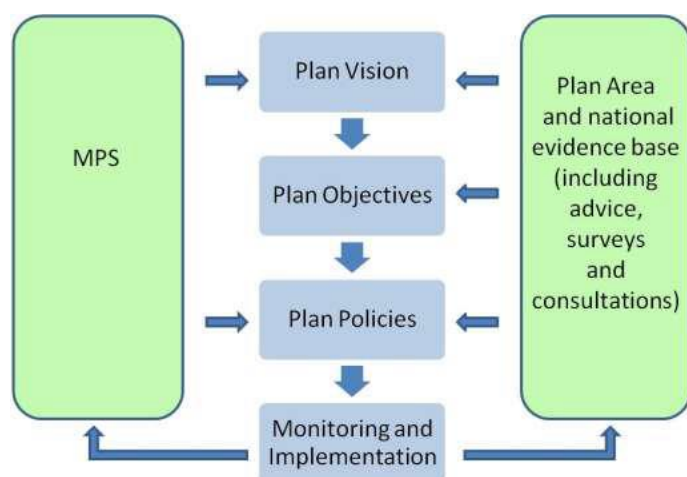
<sup>583</sup> Merk at siden denne MPS`en trådte i kraft har Storbritannia gått ut av EU som følge av Brexit. Tidligere inkorporert EU-rett er fremdeles i kraft som såkalt «retained EU law» jf. European Union (Withdrawal) Act 2018 men kan for fremtiden endres uavhengig av EU-retten.

<sup>584</sup> Section 55 of the Marine and Coastal Access Act 2009: Delegation of Functions Relating to Marine Plans (2010).

Etter mandatet til MMO er det, i samsvar med det som før BREXIT var et krav etter Natura 2000, krav om å utrede en såkalt Sustainability Appraisal (samsvarsutredning), se nærmere avsnitt 3.2.4 ovenfor. MMO skal sørge for at resultatet fra utredningen gjenspeiles i marine arealbruksplaner. Mandatet krever at utkast til arealbruksplan skal sendes på høring, at det tas hensyn til resultatet fra høringer når innholdet i planen blir nærmere utredet, at planen blir gjort tilgjengelige for offentligheten og at endringer som er gjort mellom høringen og endelig planutkast blir grunnlagt. Endelig ligger til mandatet å sørge for at arealbruksplaner blir konsolidert, og å overvåke og rapportere på effekten og effektiviteten til planene.

## 18.5 Utvikling av og forholdet mellom arealplaner

Siden MPS legger til rette for gjennomføring av nasjonale målsetninger og retningslinjer i marin planlegging, må MPS forstås som å være sektorovergripende og styrende overfor sektorplaner og arealspesifikke planer. Gjennom implementering og overvåking av planer kontrolleres at mål i MPS nås:<sup>585</sup>



Figur 40 Section 55 of the Marine and Coastal Access Act 2009: Delegation of Functions Relating to Marine Plans (2010), s. 30.

Utover MPS må også andre relevante politiske retningslinjer forstås som å være retningsgivende når en maritim arealplan utformes.<sup>586</sup> Dette kan blant annet innebære arealbruksplaner som er behandlet av lokale planmyndigheter på land. Ellers kan retningslinjer også være formulert i såkalte «National Policy Statements» (NPS) som er mer sektor-spesifikke retningslinjer. Det står for eksempel i EN-1 og EN-3, en NPS som konkret omhandler infrastruktur for energi, at det er et *særlig økt behov* for blant annet havvind.<sup>587</sup>

Hensikten med å kreve at MMO må ta hensyn til andre politiske retningslinjer er blant annet å sikre integrert planlegging på tvers av politiske målsetninger og retningslinjer som eksisterer i et

<sup>585</sup> Ibid, 30

<sup>586</sup> Marine and Coastal Access Act 2009, Vedlegg 6, para 9.

<sup>587</sup> Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Revised (Draft) National Policy Statement for Energy, Ninth Report of Session 2021-22*, 25. februar 2022. Tilgjengelig på [https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmbeis/1151/report.html#:~:text=The%20National%20Policy%20Statement%20\(NPS,under%20the%20Planning%20Act%202008](https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmselect/cmbeis/1151/report.html#:~:text=The%20National%20Policy%20Statement%20(NPS,under%20the%20Planning%20Act%202008)

større og fragmentert nettverk av planer.<sup>588</sup> I korte trekk sørger dette kravet for at planlegging mellom ulike ansvarsområder og arealer blir samordnet og koordinerte.

Videre er det viktig å merke seg forholdet mellom arealplaner som strategisk vurderer potensialet for utvikling innenfor et gitt område og de planene som faktisk reserverer arealer til utlysning. Det er Crown Estate sitt lovpålagte ansvar etter Energy Act 2004 å utlyse områder til prosjektutvikling. Dette foregår etter såkalte «licensing rounds» og innebærer at myndigheten identifiserer prosjektområder som egner seg til utvikling som deretter lyses ut til auksjoner. Utbyggeren som vinner en slik auksjon får tildelt en «lease», dvs. en leiekontrakt med en konkret leietid for et gitt område, som tillater leietakeren å søke om videre konsesjons-lignende rettigheter til utbygging og drift under Planning Act 2008.

Idet Crown Estate identifiserer utlysningsområder er det viktig å merke seg at denne myndigheten tilsvarer en «public authority» under Marine and Coastal Access Act 2009. Dette innebærer at Crown Estate må ta hensyn til gjeldende politiske retningslinjer innenfor de aktuelle utlysningsområdene. Altså må marine arealbruksplaner og de tilhørende politiske retningslinjene satt av MMO forstås som å være særlig retningsgivende idet Crown Estate identifiserer utlysningsområder.

Hvor det er tale om utvikling av arealplaner er det stilt en rekke prosessuelle krav til MMO etter Marine and Coastal Access Act 2009. Disse kravene kan sees på som å speile de prosessuelle kravene til blant annet krav til høring etter direktivet om strategisk konsekvensutredning (SEA). Dette følger klart av kravet til MMO om å forberede en såkalt «Statement of Public Participation» (SPP) som legger til rette for offentlige høringer i arbeidet med arealbruksplan, og det før den kan tre i kraft.<sup>589</sup> Ettersom de prosessuelle kravene i stor grad er modellert på SEA direktivet, som er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.6, vil ikke disse omtales nærmere her, utover den visuelle beskrivelsen under.



Figur 41 Illustrasjon av prosessuelle krav etter SEA direktivet

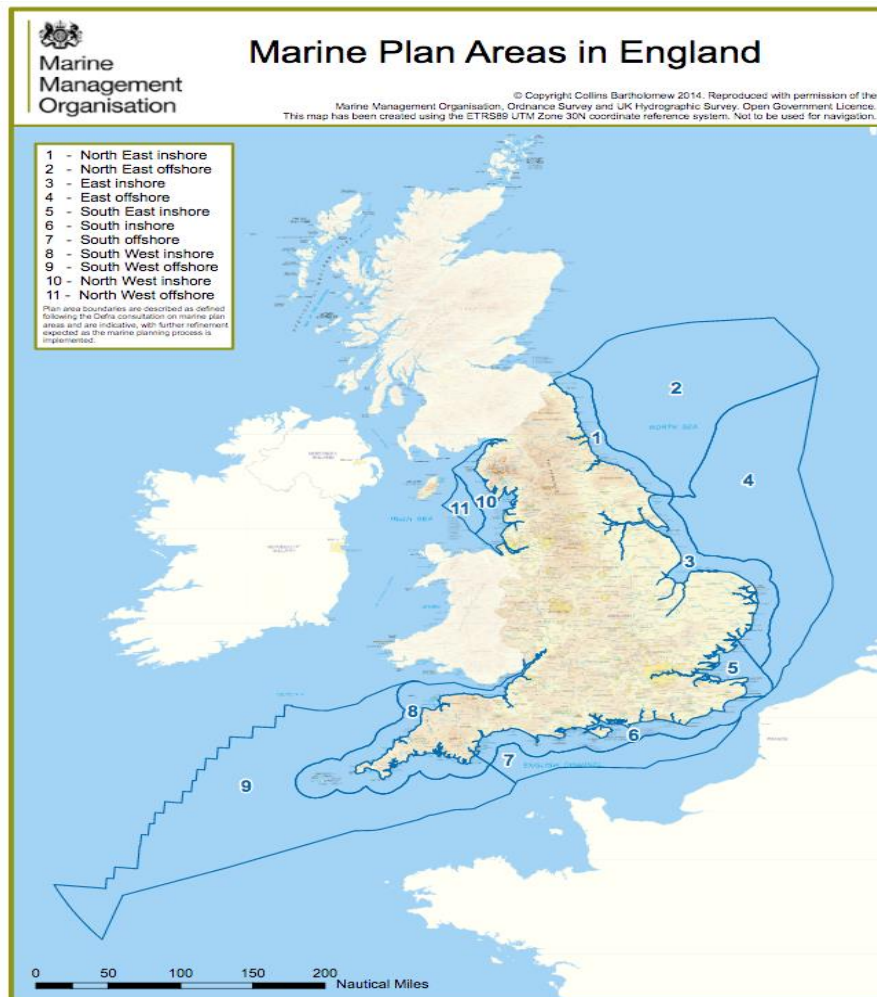
<sup>588</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, A description of the marine planning system for England (2011), 16.

<sup>589</sup> The Marine and Coastal Access Act 2009, Vedlegg 6, Avsnitt 5(1).

## 18.6 Arealplaner – konkrete eksempler

### 18.6.1 Innledning

De kystnære og hav-relaterte arealplanene i England er delt inn i 11 ulike planområder, men denne rapporten vil kun beskrive de 4 planene som ligger nord-øst og øst i England.



Figur 42 Kartet, [utarbeidet av MMO](#), viser 11 ulike planområder som omringer England.

De beskrivelsene av arealplaner som vi her gir, er først og fremst hentet fra en digital karttjeneste tilgjengeliggjort av MMO. Her kan en se hvilke aktiviteter, planlagte og allerede implementerte, som er regulert i de forskjellige planområdene.<sup>590</sup> Utover kartene finner en mer detaljerte prosessuelle og materielle føringer i selve planene og deres tilhørende dokumenter.<sup>591</sup>

Beskrivelsene under avgrenses særlig til havvind, ettersom havvind er et stort satsingsområde i UK og fordi det er arealkrevende og stiller unike problemstillinger i forhold til arealplaner og

<sup>590</sup> <https://explore-marine-plans.marineservices.org.uk/>

<sup>591</sup> Dette inkluderer rapportene som redegjør for implementeringen av planens målsetninger. Overvåking er et lovbestemt krav etter §54 og §61 som innebærer at planene for hvert marint område må følges opp og oppdateres hvert 3 år.

sameksistens. Videre vil fokuset ligge på planen for de nord-østlige og østlige områdene siden disse grenser til Norge og Nordsjøen.

### 18.6.2 Nord-Øst

Planen for de nord-østlige områdene dekker behovet for mer fornybar energi, samtidig som store deler av arealene ikke har noen føringer for spørsmålet om utbygging av havvind. Planen fra 2021 dekker et samlet areal på 56000 km<sup>2</sup> i de kystnære områdene og havområdene. MMO har identifisert områder, spesielt langs kystlinjen utenfor Durham og Scarborough, som er planlagt for utbygging av kystnære vindparker. Disse områdene har MMO klassifisert som «Offshore Wind High Potential Future Development Areas (fixed foundation)» som innebærer at spesifiserte retningslinjer gjelder på områdene, dersom Crown Estate utlyser disse for videre utvikling.

Retningslinjene som er gjeldende for havvind, kystnært og til havs, er spesifiserte i NE-REN-1, 2 og 3.<sup>592</sup> Disse gjelder for støtte til verdikjeder, utlysning og støtte til aktiviteter i områder hvor utbyggere allerede har eksklusivitet og for områder hvor MMO har identifisert uberørte og nye områder som egner seg for utlysning til utbygging av havvind.<sup>593</sup>

NE-REN-2 setter både begrensende og muliggjørende retningslinjer for utbyggelse av fornybar energi. Den gjelder for områder hvor utbyggere allerede har eksklusivitet til å enten søke om rettigheter til utbygging eller allerede har påbegynt utbygging og drift. Retningslinjen spesifiserer like fullt at dersom den foreslåtte aktiviteten ikke er til hindre for en utbyggers eksisterende eksklusive rettigheter til å bygge, drifte og nedlegge et anlegg for fornybar energi, kan det samme området utlyses for andre foreslåtte aktiviteter.<sup>594</sup> Denne retningslinjen tilrettelegger derfor for sameksistens. Dette virker å være i tråd med MPS'en som setter mål om å legge til rette for sameksistens. Det er derimot uklart hvordan retningslinjen definerer terskelen for hva som kan sees på som å hindre eller begrense eksisterende planer for utbygging. Dette vil trolig vurderes konkret fra sak til sak.

NE-REN-3 er nærmere fokusert på uberørte områder som egner seg til utlysning for utbygging av havvind med bunnfast teknologi.<sup>595</sup> Det er eksplisitt nevnt i denne retningslinjen at de identifiserte områdene egner seg svært godt til utlysning ettersom det er disse arealene som medfører minst konflikt med andre næringsinteresser og miljøkonflikter.

### 18.6.3 Øst

Planen for de østlige områdene fra 2014 var de første arealbruksplanene som ble utviklet med mål om strategisk havforvaltning i engelske områder. Den ble sist revidert og oppdatert i 2020 og neste forventet prosess er i 2023. Samlet dekker den et areal på 66000 km<sup>2</sup> i de kystnære områdene og havområdene. Sammenlignet med Nord-Øst-planene, som er relativt underutviklet ift. utbygging av havvind, er planene for Øst-områdene langt mer regulert for ulike aktiviteter.

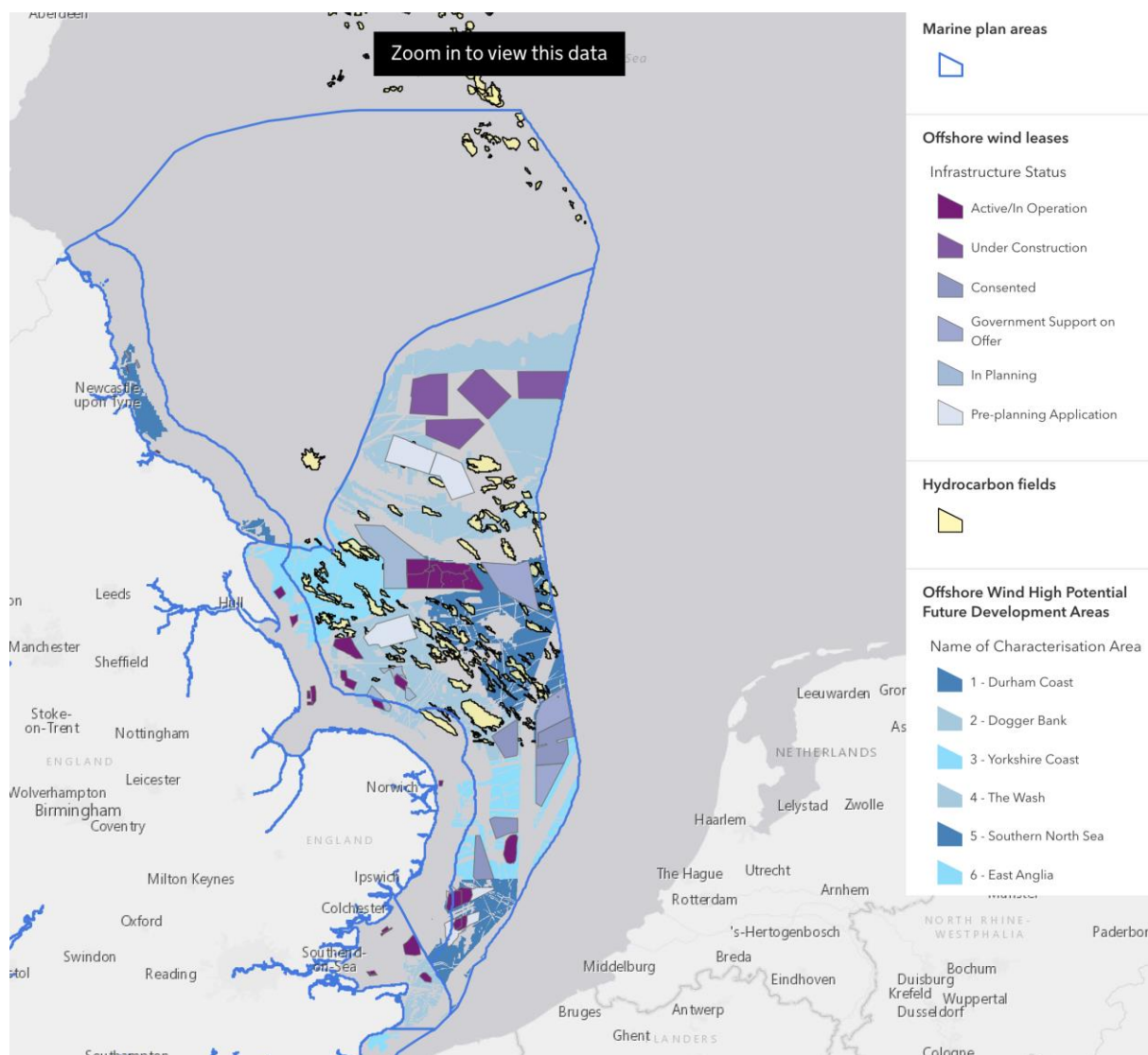
---

<sup>592</sup> Merk at politiske retningslinjer som er gjeldende for de 11 ulike kystnære og hav-områdene har ulike «policy codes» som gjelder for ulike sektorer. Det er EN-REN som gjelder for havvind i planene for Nord-Øst-arealene.

<sup>593</sup> North East Inshore and North East Offshore Marine Plan (2021), 31-33.

<sup>594</sup> North East Inshore and North East Offshore Marine Plan: Technical Annex (2021), 117.

<sup>595</sup> Ibid, 126.



Figur 43 illustrasjon av de overlappende interessene mellom havvind og petroleum, særlige øst for England. Som vist er den østlige planen langt mer utviklet enn den nord-østlige som også grenser til Nordsjøen.

Planen for de østlige områdene består av et komplekst nettverk av sektor-spesifikke målsetninger og retningslinjer som samhandler med hverandre. Disse sektorene består blant annet av forsvar, petroleum, fornybar energi, fiskerier, verneområder for fisk og fugl, karbonfangst- og lagring, shipping og ledninger/rørledninger til transport av energi. Denne planen er også særlig interessant fordi området er relativt sprenget for kapasitet, og det gir særlige utfordringer til planleggingen.

Planen for de østlige områdene,<sup>596</sup> både kystnært og til havs, har et særlig fokus på havvind.<sup>597</sup> Innenfor disse arealene er allerede mye kapasitet bygd ut og enda mer er planlagt til utlysning. Området kan derfor sees på som å ha enda høyere ambisjoner, særlig på grunn av gode forhold

<sup>596</sup> East Inshore and East Offshore Marine Plans (2014).

<sup>597</sup> Retningslinjene og målsetningene for kystnær- og havvind er spesifisert i EC3, EC2, CC2, GOV 1, 2 og 3, WIND 1 og 2, PS3 og CAB1.

for bunnfast teknologi og gode vindressurser. Målsetningene fastsatt i EC3 bekrefter dette ved å si at planforslag om utbygging av havvind *burde støttes*.

For de østlige områdene skiller den overordnede planen mellom WIND1- og WIND2-retningslinjer. WIND1 tar sikte på å begrense muligheter for planlegging av andre marine aktiviteter hvor eksisterende utbyggere har eksklusivitet under avtale med Crown Estate. Unntaket er bl.a. der hvor det kan vises til at andre aktiviteter ikke vil begrense kapasiteten til eksisterende vindparker. Dermed gir WIND1 en svært høy prioritet til utbyggere som har en avtale med Crown Estate om eksklusivitet og utbygging.

WIND 2 har et annet fokus, og tar sikte på å fremme planer for utbygging av havvind innenfor utlysingsområder som allerede er identifisert av Crown Estate, herunder områder for auksjon. Disse utlysingsområdene dekker langt mer enn WIND1, som kun gjelder areal hvor utbyggere allerede har eksklusive rettigheter. Derfor gir WIND 2 lavere prioritet til havvind, og må ses i sammenheng med politiske målsetninger for andre marine aktiviteter. Eksempelvis vil OG2, en målsetning for utvinning av petroleumsressurser, ta presedens, og er rettferdiggjort i at petroleumsforekomster er fiksert på sokkelen og at utbyggere derfor ikke har samme fleksibilitet ved lokalisering, som i andre næringer.

Etterspørselen på areal og potensialet for konflikt mellom havvind- og petroleumsnæringen i Øst er stor på grunn av overlappende interesser. Eksempelvis overlapper Hornsea 3 og 4 og tilhørende transmisjonskabler, med flere potensielle petroleumsforekomster. Det samme gjelder Dogger Bank B lengre nord i det østlige området. Ettersom utbyggere allerede har avtaler med Crown Estate utbygging etter Round 3 og 4, må en tro at WIND1 tar presedens over andre marine aktiviteter. Det samme kan derimot ikke sies om fremtidige prosjekter som vil falle under utlysingsområdene under Round 5, dersom disse områdene overlapper med petroleumsforekomster og derav innenfor virkeområdet til OG2 som gir prioritet til petroleumsutvinning. Dette viser at retningslinjene for havvind og petroleum etablerer et system hvor en aktivitet kan trumfe den andre, avhengig av planforholdene.

Den østlige planen har også omfattende regulering som først og fremst gir prosessuell beskyttelse til fiskerier. I henhold til kartet er det spesielt mye fiske i områdene rundt Dogger Bank og den østlige regionen lengre sør, hvor det også er overlappende «offshore wind high potential future development areas». Etter FISH1-retningslinjene setter ikke de definerte områdene hvor det er mye aktivitet absolutte begrensninger for andre marine aktiviteter. Beskyttelsen til fiskerier er mer prosessuell, ved at utbyggere av konkurrerende marine næringer må vise til at de ikke (1) vil forhindre fiske; (2) hvordan de vil minimere virkningene på fiske; (3) hvordan virkningene på fisket kan forebygges og reduseres og (4) hvordan utbyggere tenker å gå frem med planleggingen, på tross av de negative virkningene på fiskerier innenfor det foreslåtte prosjektområdet.

Hvor andre næringer som havvind vil være inngripende på fiskeområder er det uansett oppfordret til sameksistens i tråd med de nasjonale retningslinjene fastsatt i MPS`en. Ettersom de østlige områdene allerede er relativt sprenget for kapasitet legger planen særlig til grunn at prinsipper om sameksistens må fremmes om mulig. Prinsippet om sameksistens og hvordan dette skal anvendes i praksis, er nevnt i GOV2- og GOV3-retningslinjene.





De første arealplanene for de to tysk økonomiske sonene ble etablert i 2009.<sup>598</sup> Myndighetsorganet Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Federal Maritime and Hydrographic Agency (BSH)) skriver på sine hjemmesider at på disse ti årene som har gått, har forholdene og arealbehov «changed considerably». De viser til at bruk av offshore vind har utviklet seg raskere enn forventet, mens arealkrav fra tradisjonelle brukere, som fiske og marin transport, ikke er redusert. Samtidig blir havområdene i økende grad brukt for grensekryssende infrastruktur, som kabler og ledninger. BSH uttrykker at de første havplanene fra 2009 gav et «reliable framework for the various uses in the EEZ and had a particular impact – also via sectoral planning – on the expansion of offshore wind energy». Revisjonsarbeidet som startet i juni 2019 og ledet frem til reviderte havplaner i 2021, var ledd i gjennomføringen av havrammedirektivet.

Revisjonsarbeidet som startet i 2019 bygget på at de viktigste etablerte bruksområdene var utvinning av sand og grus, havvindparker, skipsfart, fiske, naturvern og turisme. Arbeidet identifiserte mål for arealplanleggingen knyttet til å sikre sikker og effektiv navigering, marint vern, handel, areal for havvind, men også utfordringer med tilkoblinger til vindkraftanlegg til havs og behov for flere vindparker til havs i fremtiden.

## 19.2 Rettslig grunnlag for MSP og ansvarlige myndigheter

Forbundsdepartementet for innenriks, bygg og samfunn (BMiB) er ansvarlig for å lage marine arealplaner for Tysklands økonomiske soner i Nordsjøen og Østersjøen. BSH står for arbeidet. Havplanleggingen bygger på nasjonale regelverk og statsspesifikke forskrifter.

De føderale kyststatene er ansvarlige for å sette opp mål og prinsipper for arealutvikling i deres del av sjøterritoriet i Nordsjøen og Østersjøen. Dette er basert på en resolusjon vedtatt i 2001 av «The Minister Conference for Spatial Planning in Germany» (MKRO). Den krever at Tysklands kyststater utvider omfanget av sine regionale utviklingsplaner til å omfatte territorialfarvannet, og skal tilpasse målene og prinsippene for arealplanlegging til de spesielle forholdene til sjøs. Denne resolusjonen etablerte et viktig grunnlag for integrert kystsoneforvaltning, og skal ta hensyn til tilgjengeligheten av areal og konkurrerende bruksinteresser. I Schleswig-Holstein er den kompetente myndigheten innenriksdepartementet Schleswig-Holstein. I Mecklenburg-Vorpommern ligger ansvaret med «Spatial Planning Authority» i departementet for energi, infrastruktur og digitalisering. I Niedersachsen (Lower Saxony) er arealplanen utarbeidet av Niedersachsens departement for mat, jordbruk og forbrukerbeskyttelse.<sup>599</sup> Vi går ikke her nærmere inn på delstatsplanlegging i kystsonen.

Det nasjonale rettsgrunnlaget for havplanlegging er the Spatial Planning Act (SPA, lov om fysisk planlegging (tysk ROG)), 22. des. 2008 (BGBl. I p. 2986), med senere endringer. I medhold av lovens sec. 17, er det vedtatt utfyllende regler i forskrift om Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone in the North Sea and the Baltic Sea (tysk AWZROV), fra 19. aug 2021.<sup>600</sup> Fra dette tidspunktet erstatter forskriften tidligere regler. Forskriften krever planer, ved

---

<sup>598</sup> [BSH - Maritime-Spatial-Plan-2021](#)

<sup>599</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany\\_november\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf) ss. 3-4.

<sup>600</sup> Tilgjengelig i engelsk oversettelse her: [Ordinance.pdf \(bsh.de\)](#)

at i de tyske økonomiske sonene “spatial planning objectives and principles shall be established as a spatial plan” i samsvar med vedlegg til forskriften.

De ledende prinsippene for arealplaner i loven er:

- Sikring og styrking av sjøtrafikk,
- Styrking av økonomiske kapasitet gjennom romlig utvikling og optimalisering av bruken av maritimt rom,
- Fremme havvindutvikling i samsvar med den føderale regjeringens bærekraftstrategi,
- Langsiktig bærekraftig bruk av ressurser og potensial i den tyske økonomiske sonen gjennom reversibel bruk, økonomisk utvikling og bruk av havareal, og prioritet for spesifikke marinebruksområder,
- Sikring av naturressurser ved å unngå forstyrrelser i økologiske prosesser og forurensing av det marine miljøet.

De maritime havplanene skal omfatte juridisk bindende mål og prinsipper for arealplanlegging. Det vil si at det skal utvikles retningslinjer som må følges i beslutningsprosessen med hensyn til økonomisk og vitenskapelig bruk av havområder, som sikrer sikkerhet og effektivitet av sjøtrafikk, og beskytter marinemiljø. Spesifikke områder for å utøve denne bruken/funksjonene kan tildeles og fastsettes.<sup>601</sup>

### 19.3      **Prosess og strategi**

Det er som nevnt utarbeidet marine arealplaner for de tyske økonomiske sonene i Nordsjøen og Østersjøen og for de territoriale havområdene under jurisdiksjonen til de tre føderale kyststatene (Niedersachsen, Schleswig-Holstein og Mecklenburg-Vorpommern).<sup>602</sup>

Som ledd i implementeringen av havplandirektivet og revisjon av havplanene, ble det utarbeidet et fullstendig første utkast til havplaner for Nordsjøen og Østersjøen, med tilhørende utkast til strategiske konsekvensutredninger etter SEA-direktivet. Havplanutkast, miljøutredninger og offentlige konsultasjoner ble gjennomført i to runder. Endringer i planene ble gjort basert på tilbakemeldingen fra høringene, og planene ble vedtatt 1. sept. 2021.<sup>603</sup> Prosessen startet offisielt i juni 2019, med varsel fra innenriksdepartementet om revidering av havplanene for økonomisk sone. Alle interessenter ble kontaktet og bedt om å gi relevant informasjon. Mellom september og november 2019 ble det holdt en rekke møter mellom utvalgte sektorinteresser (bl.a. skipsfart, miljø, energi, fiskeri, forsvar, utvinning av råvarer, undervanns kulturarv) for å identifisere

---

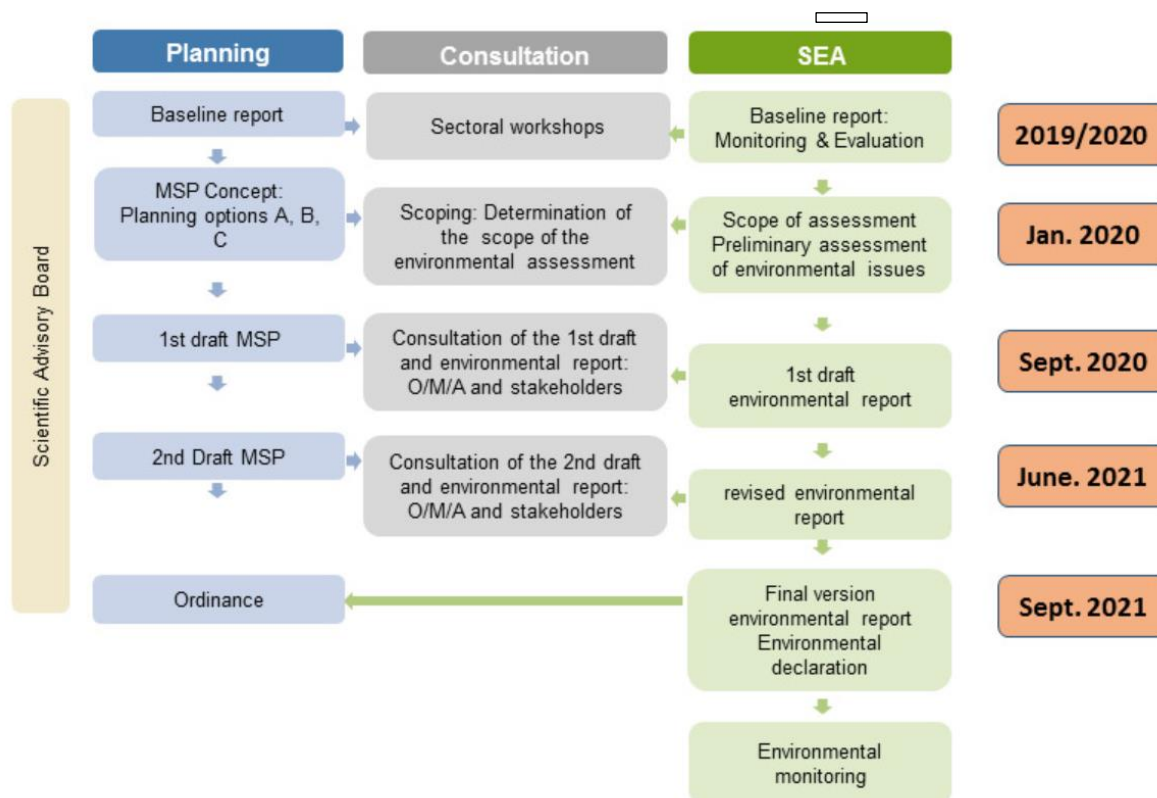
<sup>601</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany\\_november\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf) s. 5.

<sup>602</sup> [Germany | The European Maritime Spatial Planning Platform \(europa.eu\)](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf)

<sup>603</sup> Ibid., s. 7.

eventuelle konflikter. I slutten av januar 2020 ble utkastene til arealplaner utarbeidet. Utkastene ble også delt med naboland, herunder oversatt til bl.a. dansk og polsk.

Nedenfor vises en tidslinje for planarbeidet i de økonomiske sonene i Nord- og Østersjøen.



Figur 45 [BSH - Maritime-Spatial-Plan-2021](#)

#### 19.4 Havplanen for Nordsjøen

I dette avsnittet presenteres havplanen for Tysklands økonomiske sone i Nordsjøen ettersom den er særlig relevant i en norsk kontekst.



Figur 46 Kart over havplanen fra 2009, [Maritime Spatial Plan for the German EEZ in the North Sea | The European Maritime Spatial Planning Platform \(europa.eu\)](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf)

Havplanen for området fra 2009, før havplandirektivet, tar for seg følgende spesifikke sektorer: Skipsfart, ekstraksjon av mineraler, produksjon av fornybar energi til havs, fiskeri, havbruk, naturvern, vitenskapelig forskning og sjøkabler og rørledninger.

Planen etablerte bindende regler og forskrifter for myndighetene, hovedsakelig med hensyn til konsesjonsprosedyrer og godkjenning av prosjekter.<sup>604</sup> Videre balanserte planen behovene for sikker og effektiv navigering, marint vern, handel og vitenskap. Spesielt identifiserer den følgende krav for videre utvikling og hensyn; Hensynet til skipsfart, og anerkjennelse av behovene til transportkorridorer som en underliggende struktur som andre behov må være tilpasset rundt; Utviklingen av utnyttelse av offshore vindkraft må støttes gjennom å legge til rette for tilstrekkelig dimensjonerte områder for vindparker; Utnyttelse av ikke-levende ressurser, legging av kabler og rørledninger, samt forskning skal gis nok plass og trygghet for å kunne videreutvikles.

Prioriterte områder ble pekt ut for skipsfart, rørledninger og kabler og utvikling av vindenergi. Annen bruk er forbudt i slike områder, med mindre de er kan forenlige med prioriterte bruksområder. Betegnelsen av områder for skipsfart og kabler og rørledninger tar hensyn til internasjonal prinsipper og forpliktelser som prioriterer disse bruksområdene. Skipsruter som er nødvendige for internasjonal skipsfart utgjør rammen for det overordnede

<sup>604</sup> [https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany\\_november\\_2020.pdf](https://www.msp-platform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf) s. 11.

planleggingskonseptet.<sup>605</sup> Planene gav med andre ord utrykk for klare prioriteringer og målsetninger.

En omfattende strategisk konsekvensutredning gjennomført i forkant av 2009-planen konkluderte med at planen ikke ville ha stor negativ effekt på det marine miljøet. Bred offentlig deltakelse ble også sikret, gjennom konsultasjoner og høringsrunder. Konsultasjoner ble gjennomført med naboland (det virker som kravene til transnasjonalt samarbeid etter denne planprosessen var mindre, sammenlignet med det havplandirektivet krever).<sup>606</sup> Det fremstår som om skipsfart, legging av kabler og rørledninger og forskningsbruk anses som spesielt viktige sammenlignet med andre konkurrerende bruksområder.

En evalueringsrapport fra 2012 vurderte om og hvordan gjennomføringen av planen hadde lyktes med å nå de oppsatte målene. Rapporten hadde størst fokus på vindkraft til havs og målet som ble satt for offshore vindkraftproduksjon av den føderale regjeringen. I tråd med det som var beskrevet i den marine arealplanen, gikk søknader for offshore vindmølleparker til prioriterte områder for vindkraft til havs, og til områder uten generelle begrensninger for vindkraftutvikling. Dette sikret tilstrekkelig plass for utvikling av sektoren på mellomlang og lang sikt, noe som var en nødvendig forutsetning for gjennomføring av regjeringens strategi for fornybar energi.<sup>607</sup>

Vi forlater med det planen fra 2009 og evalueringen av denne, og ser på havplanen for økonomisk sone i Nordsjøen fra 2019. Vi gjengir i sin helhet planens visjoner, retningslinjer og mål, her hentet fra den danske oversettelsen av havplanen slik den så ut da den ble sendt på høring.<sup>608</sup>

«Støtte en sammenhengende international maritim fysisk planlægning og territorialt samarbejde gennem samarbejde med andre lande og på regionalt havniveau.

- Hensyn til forholdet mellom land og hav samt transport- og værdikæder gennem tæt koordinering med kystlandene med henblik på en sammenhengende planlægning.

- grundlag for en maritim økonomi i overensstemmelse med målene for bæredygtig udvikling:

o Sikring af en velordnet fysisk udvikling ved at koordinere nuværende og fremtidige krav til arealanvendelse,

o Prioritering af havspecifikke anvendelser og maksimum for skånsom og optimeret arealanvendelse og reversibilitet af faste anlæg,

o Grundlaget er forsigtighedsprincippet og økosystemtilgangen, som giver mulighed for et holistisk syn på de forskellige aktiviteter i havet med deres interaktioner og kumulative virkninger.

---

<sup>605</sup> Ibid., s. 13.

<sup>606</sup> Tyskland varslet om intensjonen om å lage en plan, og tilbød å holde naboland informert og konsultert i la. prosessen; Havplandirektivet krever at planer er sammenhengende og koordinert med naboland.

<sup>607</sup> [https://www.msp-plattform.eu/sites/default/files/download/germany\\_november\\_2020.pdf](https://www.msp-plattform.eu/sites/default/files/download/germany_november_2020.pdf) s. 13.

<sup>608</sup> Udkast – Udviklingsplan for det tyske område eksklusive økonomiske zone i Nordsøen og Østersøen – ikke-officiel oversættelse, 2. juni 2021. Tilgjengelig på [Entwurf Gliederung des Umweltberichts für den Offshore-Netzplan der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone \(AWZ\) in der Nordsee \(bsh.de\)](#)

- Maritim fysisk planlegging koordinerer forskjellige anvendelses- og beskyttelseskomponenter. I overensstemmelse med § 17, stk. 1, punktum 2, i ROG støtter den
  - o sikkerheten og den problemfri navigation,
  - o andre økonomiske anvendelser, navnlig vedvarende energi,
  - o videnskabelige anvendelser, navnlig havforskning, og
  - o sikkerhetsaspekter, navnlig nasjonalt forsvar og allianceforsvar.
- Samtidig skal den i overensstemmelse med ROG § 17, stk. 1, 2. punktum, bidra til beskyttelse og forbedring av havmiljøet under hensyntagen til afbødning av klimaeendringer gjennom
  - o hensigtsmessige rumlige ordninger for havmiljøet og
  - o spesifikasjoner for undgåelse eller reduksjon av forstyrrelser og forurening forårsaget av ovennevnte anvendelser.»

Det som til slutt ble den vedtatte havplanen for økonomisk sone i Nordsjøen (2019) er illustrert i kart over under avsnitt 19.1. Dette er en samlet illustrasjon.<sup>609</sup> Kartet er ikke egnet til å lese i denne form, og for å se de enkelte arealbruksformålene med symbolforklaring må man gå til de 10 illustrerte kartene for designering av områder for ulik aktivitet i Nordsjøen (fig. 1 shipping, fig. 3 havvind, fig. 5 undersjøiske kabler, m.v., samt fig 16 for områder der det er forbud mot å etablere installasjoner over havoverflaten).

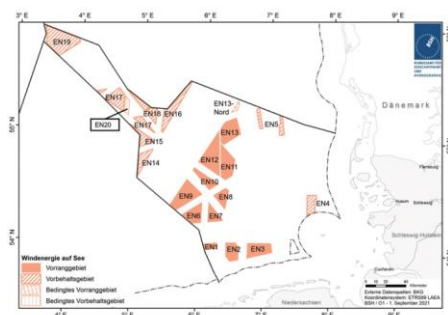


Figure 3: Designations for offshore wind energy in the North Sea.

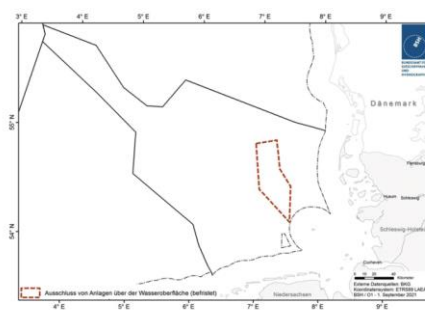


Figure 16: Exclusion of installations above the water surface in the North Sea.

Figur 47 Uoff. engelsk oversettelse av Annex Volume to the Federal Law Gazette Part I No. 58 dated 26 August 2021, tilgjengelig på [Maritime Spatial Plan 2021.pdf \(bsh.de\)](#)

I vurderingen av avsetning av areal til ulike formål, blir arealbruksbehovet først omtalt i planen, som f.eks. marin trafikk. Marin trafikk er særlig fremhevet i ROG, annen aktivitet fremstår sekundær. Planen henviser til lovhjemmelen (ROG) sin regulering, som for marin trafikk bl.a er å sikre «the safety and efficiency of shipping» (ROG seksjon 17 para 1 andre setning nr 1, se planen s. 6). Deretter gir planen er begrunnelsen for den konkrete arealbruksavsetningen til shipping i planen, som hensynet til transittuter. Det grunngis hvorfor områder blir prioritert for shipping,

<sup>609</sup> Uoff. engelsk oversettelse av Annex Volume to the Federal Law Gazette Part I No. 58 dated 26 August 2021, s. 1, tilgjengelig på [Maritime Spatial Plan 2021.pdf \(bsh.de\)](#).

midlertidig blir prioritert for shipping og midlertidig blir avsatt for shipping, der det for sistnevnte er behov for kartlegging av trafikken fremover. Loven krever at aktiviteten er bærekraftig, og dermed blir det til slutt vurdert hvorfor avsetningen i plan til shipping blir vurdert som bærekraftig.

På samme måte blir øvrige aktuelle sektorer fremstilt og vurdert i planen. For andre sektorer enn shipping er det ROG seksjon 17 subseksjon 1, andre setning nr 2 som vises til i planen (planen s 8). Her er det interessant å merke seg at planen, med tilvisning til ROG, slår fast at økonomisk aktivitet skal være bærekraftig «and as space-sparing as possible». I den danske oversettelsen av planen er dette formulert som og «så arealeffektiv som mulig».<sup>610</sup> Det illustrerer at i land med høyt arealbrukspress i sjø, blir arealeffektivitet fremhevet som et mål. Flerbruk er likevel i liten grad etablert i planområdene, sett bort fra havvind i kombinasjon med fiskeriforskning. Planen viser på at flerbruk er vurdert i havvindområder, bygd på at det er kommet inn ulike arealbruksønsker og behov.<sup>611</sup> Det viser til at det ikke er etablert referanseområder på plannivå «because this requires knowledge of project-specific framework conditions». Dermed er det som vi legger til grunn i våre konklusjoner slik at flerbruk i dag ikke etableres i plan, men i prekvalifiseringsvilkår, konsesjonsvilkår eller anbudsgrunnlag i konkrete prosjekt.

## 20 CANADA

### 20.1 Innledning

Presentasjonen av havplanleggingsarbeidet i Canada viser at de har kommet noe kortere sammenlignet med EU. Canada har i likhet med Norge ikke etablert marine arealplaner og ser på muligheten for å utvikle slike som et ledd i å ta sin integrerte havforvaltning til neste steg. Det kan være interessant for Norge å se hen til Canadas erfaringer da er visse likhetstrekk mellom de to prosessene. Det er også store ulikheter mellom hvilke utfordringer forvaltningen står overfor.

Gjennom «Oceans Act» i 1997 (havloven) fikk fiskeri- og havministeren i Canada ansvaret for å bevare marine økosystemer i Canada, svare på konflikter mellom brukere av havområdene, og å maksimere /diversifisere bærekraftig bruk av Canadas hav. Havloven ga et rammeverk for den moderne havforvaltning i Canada (og ligner derfor litt på EU sin integrerte havpolitikk).

Canada kom senere også ut med en «Ocean Action Plan» (2005-2007). Den påfølgende etableringen og utviklingen av fem store havforvaltningsområder («Large Ocean Management Areas» (LOMAs)) ble sett på som en sentral strategi i gjennomføringen av det integrerte havforvaltningsansvaret under havloven.<sup>612</sup> Fremgangen med å utvikle og implementere integrerte

---

<sup>610</sup> Udkast – Udviklingsplan for det tyske område eksklusive økonomiske zone i Nordsøen og Østersøen – ikke-offisiell oversettelse, 2. juni 2021. Tilgjengelig på [Entwurf Gliederung des Umweltberichts für den Offshore-Netzplan der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone \(AWZ\) in der Nordsee \(bsh.de\)](#)

<sup>611</sup> Uoff. engelsk oversettelse av Annex Volume to the Federal Law Gazette Part I No. 58 dated 26 August 2021, s. 1, tilgjengelig på [Maritime Spatial Plan 2021.pdf \(bsh.de\)](#), s 38.

<sup>612</sup> De fem LOMAene er: (1) Eastern Scotian Shelf Integrated Management Area (ESSIM); (2) Placentia Bay og Grand Banks; (3) Gulf of St. Lawrence; (4) Beauforthavet; og (5) Pacific North Coast Integrated Management Area (PNCIMA).



forvaltningsplaner for disse fem områdene har gått jevnt, men sakte. Mens strategiske planer på er fullført for alle fem LOMA-er, er bare to (Beauforthavet i 2010 og PNCIMA i 2017) godkjent av den nasjonale regjeringen (Department of Fisheries and Oceans). Ingen av de to godkjente planene er en marin fysisk plan, selv om MSP anbefales som en fremtidig forvaltningshandling i alle LOMA-planene.<sup>613</sup>



Figur 48 Tekst og kart hentet fra «Marine Spatial Planning» programnetsiden til Canada: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/canada/>

«Canada's Oceans Strategy» (fra 2002, men som ble sist redigert i 2017) er regjeringens politiske erklæring om forvaltning av marine økosystemer, og angir den politiske retningen for havforvaltning i Canada. Den ble utarbeidet som svar på pålagt ansvar for fiskeri- og havdepartementet til å tilrettelegge for et nasjonalt havforvaltningsstrategi. Den gir en integrert tilnærming til havforvaltning, koordinering av politikk og programmer på tvers av regjeringer, og en økosystembasert tilnærming.

I Canadas havstrategi fremgår det at havforvaltning vil utvikles i tre spesifikke områder: (i) etablere *institusjonelle styringsmekanismer* for å styrke koordinert havforvaltning på tvers av den føderale regjeringen; (ii) implementere et program for *integriert ledelsesplanlegging*, for å engasjere partnere i planlegging og styring av havaktiviteter; (iii) fremme *ansvarlig havforvaltning og offentlig bevissthet*, der ansvarlig forvaltning betyr å bevare havene og dens ressurser for nåværende og fremtidige generasjoner.

Disse tre strategiene utdypes og strategien gir uttrykk for fremgangsmåter for utvikling av alle tre områder.<sup>614</sup>

<sup>613</sup> <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/americas/canada/>

<sup>614</sup> <https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cos-soc/index-eng.html>

Fiskeri- og havdepartementet i Canada sin nettside gir oversikt over deres «integrated oceans management», og aktiviteter gjennomført av den føderale myndigheten for havforvaltning i Canada. Herunder ligger deres «Pacific North Coast Integrated Management Plan», som beskriver forvaltning av PNCIMA, en av de store fem havområdene (LOMAs). Denne planen er ikke juridisk bindende, men kan allikevel brukes som utgangspunkt i kontrast til planer fra EU-land, under analyse av internasjonale strategier for havforvaltning.<sup>615</sup>

## 20.2 Fordeler og ulemper med havforvaltningsprogrammet

Canadas politiske rammeverk rundt havforvaltning finner man i havloven fra 1997 og regjeringens «Ocean Action Plan», mens føringer for planprosessen under havloven finnes blant annet i «Canada's Oceans Strategy». Under havloven kom også Canadas havforvaltningsprogram til. Programmet bygger på en helhetlig og vitenskapsbasert tilnærming til havforvaltning. Den samarbeider med andre føderale avdelinger, andre regjeringsnivåer, urfolksgrupper og interessenter. Programmet ble bygget på et vitenskapelig grunnlag, og svarer på en rekke utfordringer som Canadas havområder står overfor, bl.a. havhelse, tap av marine habitater, og økende krav til tilgang til havareal og havets ressurser. Den samler inn, formidler og vurderer informasjon om økonomiske konsekvenser for å sikre beskyttelse, bevaring og bærekraftig bruk av Canadas hav.

Evaluering av Canadas havforvaltningsprogram ble publisert i januar 2018. Den fant bl.a. at havforvaltningsprogrammets kapasitet til å levere en helhetlig respons til havenes behov, har i stor grad blitt påvirket av de utvalgte prioriteringene knyttet til midlertidige finansieringsinitiativer, som forutsetter at visse resultater skal oppnås.

Påvirkningen som følge av at utvalgte prioriteringer er gjort har begrenset gjennomføringen av langsiktige strategier beskrevet i integrerte havforvaltningsplaner. Integrerte havforvaltningsplaner er utviklet, men ressurser er omdisponert til kortsiktige prioriteringer, noe som gir begrenset støtte til gjennomføringen. I tillegg til ressursfordeling fant evalueringen at implementeringen av integrerte havforvaltningsplaner også har vært begrenset av deres strategiske natur; eksisterende planer er på høyt nivå og støttes ikke av gjennomførbare handlingsplaner som kan implementeres. Dessuten hindrer begrenset overvåking av eksisterende bevaringstiltak programmets evne til å demonstrere resultatene av dets aktiviteter. Begrenset implementering av langsiktige planer og prioritertstyrt ressursfordeling setter spørsmålsteget ved i hvilken grad programmet vil ha tilstrekkelig tid og kapasitet til å implementere nye tilnæringer til havforvaltning, som marin arealplanlegging.

På bakgrunn av evalueringen presenterte evalueringsdirektoratet for fiskeri og hav anbefalinger for å forbedre programmet:

- Anbefaling 1 – Det anbefales å forbedre programmets langsiktige bærekraft ved å: bygge på tidligere planprosesser; gjøre klare koblinger mellom marine beskyttede områder, MPA-nettverk, retningslinjer for havmiljøkvalitet og bredere havplanlegging og forvaltning; vedta realistiske klare

---

<sup>615</sup> Pacific North Coast Integrated Management Area Initiative, *Pacific North Coast Integrated Management Area Plan*, 2017. Tilgjengelig på <https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/pncima-zgicnp/page01-eng.html>

mål; og forbedre kommunikasjon, både internt og eksternt, om programprosesser, aktiviteter og fremdrift som støtter integrert havforvaltning.

- Anbefaling 2 – Det anbefales å forbedre datainnsamlingsaktiviteter for å samle løpende og oppdatert kunnskap om tilstanden til det marine miljøet for å støtte beslutningsprosesser. Dette for bl.a. marine arealplaner, retningslinjer for marin miljøkvalitet (Marine Environmental Quality guidelines) og marine verneområder (MPAs). Spesielt er det nødvendig med konsekvent datainnsamling og overvåking av MPA-er for å: bevise at de er effektive for å oppnå vernemål; støtte deres adaptive ledelse; og sikre samsvar med deres respektive forskrifter.

- Anbefaling 3 – undersøke begrensningene DFO-administrative regioner legger på programmets evne til å fremme en økosystembasert tilnærming til havforvaltning. Dette kan gjøres ved å utforske alternativer som kan legge til rette for beslutningstaking basert på marine bioregioner.

## 21 SÆRLIG OM TRANSNASJONAL MARIN AREALPLANLEGGING I EU

### 21.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres de tverrfaglige MSP-forskningsprosjektene BALTSPEACE og North SEE. Dette er prosjekter som ser nærmere på virkemiddelbruk i måloppnåelsen av identifiserte formål med ulike marine arealplaner. Forskningsprosjektene er først og fremst lagt frem for å gi veiledning for marine arealplanleggingsstrategier, og er ikke ment som en uttømmende analyse av bruk av ulike planleggingsverktøy eller strategier.

### 21.2 BALTSPEACE

BALTSPEACE var det første av flere transnasjonale, tverrfaglige MSP-forskningsprosjektet i Østersjøregionen.<sup>616</sup> Prosjektet jobbet for å få bedre forståelse av de største utfordringene i marin arealplanlegging, og vil tilby vitenskapelig baserte praktiske føringer for MSP-planleggere og politiske beslutningstakere. Ut av BALTSPEACE kom blant annet verktøy som kan brukes i marin arealplanlegging/MSP for tilrettelegging av integrering mellom forskjellige interesser til havs (økonomiske, politiske, osv.). Det drøftes også utfordringer knyttet til politikk og sektorintegrering. BALTSPEACE ble utarbeidet i 2016-2017, altså i forkant av innlevering av havplaner i 2021.

Eksempelvis vurderte rapporten «Addressing MSP integration challenges: The role of tools and approaches» kapasiteten til syv problem- og prosess-spesifikke teknikker og tilnærminger/verktøy, i forskjellige case study-settninger.<sup>617</sup> Verktøy ble brukt en gang i bestemte landssammenhenger, i

---

<sup>616</sup> Sverige har tatt en aktiv rolle i ledelsen av det EU-finansierte projektet Baltic SCOPE 2015–2017, [About - BalticSCOPE](#) och Pan Baltic Scope 2018–2019, [Pan Baltic Scope](#). Prosjektet Baltic LINes 2016–2019 fokuserer på infrastruktur i Østersjøen; [Coherent Linear Infrastructures in Baltic Maritime Spatial Plans | The European Maritime Spatial Planning Platform \(europa.eu\)](#) Vi går ikke inn på disse prosjektene her.

<sup>617</sup> BALTSPEACE Project Deliverable 3.3, Addressing MSP integration challenges: The role of tools and approaches», mai 2018.

format bestemt av verktøybrukeren.<sup>618</sup> Deretter brøt en analyse fire integrasjonsutfordringer ned til en serie underutfordringer, for å muliggjøre en komparativ evaluering av de syv verktøyene mot det samme settet utfordringer. Den inneholder også noen mer generelle bidrag verktøyene kan gi med hensyn til MSP, for eksempel effektiviteten i MSP-prosessen/forbedret beslutningstaking. Rapporten tar hensyn til at verktøybruk er kontekstavhengig og at en rekke eksterne faktorer også vil påvirke de faktiske integreringsresultatene.

De syv verktøyene fra rapporten presenterer et utvalg tilnæringer som kan være nyttige for å håndtere MSP-integrasjonsutfordringer:<sup>619</sup>

- Bowtie Analysis (BT) – en BT viser hovedsakelig årsakene og effektene av en hendelse (eller risiko), samt egnede kontrolltiltak. DPSIR-rammeverket (drivere – trykk – tilstand – innvirkning – respons)<sup>620</sup>
- Culturally Significant Areas (CSA) – Konseptet med kulturelt viktige områder hjelper planleggere og ledere med å ta hensyn til immaterielle kulturelle verdier som ofte spiller en viktig rolle i MSP. Metodikken foreslår fem kriterier for å bestemme kulturell betydning.
- Governance Baselines (GB) – Ens GB er en tidslinje for hvordan styringssystemet på et bestemt sted har reagert, eller ikke reagert, på økosystemendringer. Å forstå motstridende historier, utviklingen av politiske rammer, spesifikke sektorparadigmer og styringsmekanismer kan være viktig for å oppnå bedre politikintegrasjon på tvers av sektorer og land.
- Integrated Indicator System for monitoring the spatial, economic and environmental effects MSP solutions (IIS) – indikatorsystemer kan brukes til å estimere effekten av MSP på forhånd av implementering, og evaluere dem “*ex post*”. Dette gjelder f.eks. arealeffektivitet, økosystemers funksjonalitet, navigering økonomisk kostnadsreduksjon og bidrag til sosial velferd.
- Marxan – Programvarene *Marxan* og *Marxan with Zones* (MarZone) er verktøy som kan hjelpe med valg av område til spesifikke bruk/naturvern. Marxan/MarZone er designet for å finne det mest passende området for planprioriteringer, samtidig som det hjelper med å unngå kostnader og konflikter forårsaket av annen bruk eller naturbeskyttelse.
- Open Standards for (the Practice of) Conservation (OS) – (se nedenfor)
- Spatial Economic Benefit Analysis (SEBA) – Verktøyet er nyere, og ble utviklet innenfor BALTSPACE prosjektet. Den identifiserer og kartlegger arealfordelingen av fordeler knyttet til et visst sett havbruksområder.

---

<sup>618</sup> Kira Gee, Nerijus Blazauskas, Roland Cormier, Karsten Dahl, Cordula Göke, Andreas Kannen, Neva Leposa, Andrea Morf, Dominic Plug, Antje Ross, Angela Schultz-Zehden, Helena Strand, Barbara Weig, *Addressing MSP Integration Challenges to Role of Tools and Approaches*, 16. Mai 2018. Tilgjengelig på [https://www.baltspace.eu/files/3.3\\_Report-on-approaches-and-tools\\_180516\\_final.pdf](https://www.baltspace.eu/files/3.3_Report-on-approaches-and-tools_180516_final.pdf) s. 5.

<sup>619</sup> Ibid., ss.24-26.

<sup>620</sup> DPSIR: drivers – pressures – state – impact – response.

BALTSPACE analyserte politikk og sektorintegrasjon fra perspektivet av institusjonsdrevet koordinering der institusjoner som f.eks. globale traktater, EU, regionale organisasjoner og statlige myndigheter gir grenser for beslutninger tatt på lavere nivåer, og fordelsdrevet koordinering som fanger horisontal koordinering på tvers av sektor- og landegrenser.<sup>621</sup> Følgende problemområder ble identifisert der disse ble adressert:

Den første er et overordnet tema og relaterer seg til den generelle tilnærmingen til MSP, nemlig integrasjonen av økosystemtilnærmingen (EA) og MSP. Selv om BALTSPACE-analysen fant at separasjon av de to politikkområdene i noen tilfeller kan være mer fruktbar. F.eks. når du bruker EA til å sette grenser for hvilke MSP-beslutninger som kan tas, er det nødvendig med en eller annen form for integrering mellom de to tilnærmingene for å etablere klare forhold mellom dem, og for å kunne bruke begge deler for å oppnå bærekraftig havbruk.

- Fremme inkorporering av transnasjonale aspekter.
- Sikre at politiske rom (policy spaces) gitt på høyere nivåer blir brukt av de lavere nivåene for å maksimere potensialet for bilateral koordinering.
- Sektorforskjeller. Hvis det administreres godt, og i tråd med politiske mål, kan dette føre til mer effektiv sektorintegrasjon og langsiktig legitimitet. Hvis det ikke håndteres bra, står sektorer med svake interessenter i fare for å bli marginalisert i MSP-prosesser og «druket ut» av stemmen til de kraftigere interessentene som kan støttes av sterke bransjelobbyer.
- Sist men ikke minst spiller offentlige høringsprosesser en viktig rolle i politikk og sektorintegrasjon, også over landegrensene. Effektiv konsultasjon med offentlige interessenter kan legge til rette for koordinering på tvers av landegrenser, og dermed også bidra til større politisk sammenheng og tilpasning.<sup>622</sup>

Vurderingen viser at integrasjonsutfordringene lettest adressert er interessent- og kunnskapsintegrasjon. På den andre siden er politikintegrasjon vanskelig å oppnå som et direkte resultat av verktøybruk, selv om noen verktøy er velegnet til å analysere det eksisterende politiske landskapet og potensielle integrasjonshull. Grenseoverskridende integrering er avhengig av verktøybruk og er potensielt oppnåelig, da alle verktøy kan oppskaleres om nødvendig. Noen verktøy er også godt egnet til å bidra til integrasjon mellom land og hav.

Ingen av de vurderte verktøyene var i direkte i stand til å bidra til forbedring av nasjonal/transnasjonal politikk (greater national/transnational policy coherence) og løsning av institusjonell kompatibilitet. De er også mindre gunstige for å evaluere konsekvensene av planlagte tiltak. Bare det mest omfattende og prosessorienterte verktøyet, Open Standards-tilnærmingen, er

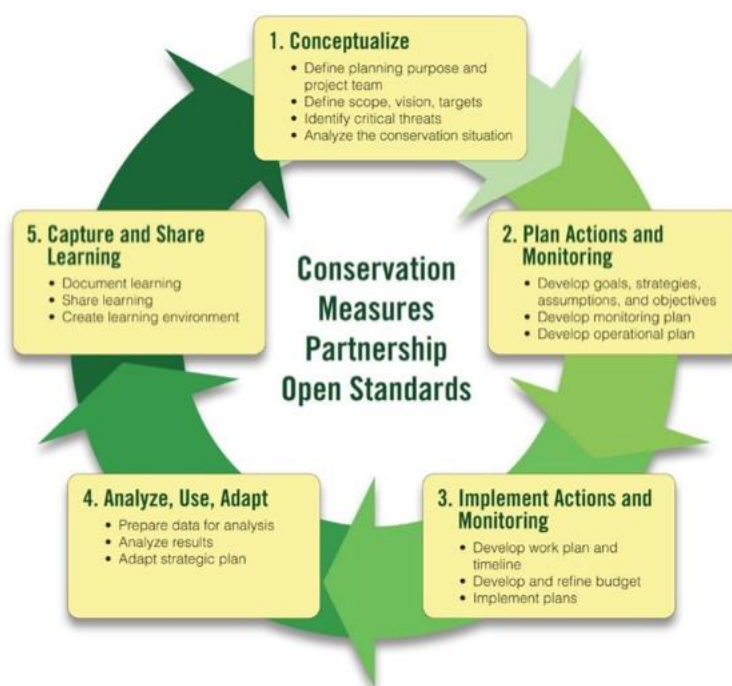
---

<sup>621</sup> Björn Hassler, Michael Gilek, Fred Saunders og Igne Stalmokaite, BONUS BALTSPACE D2.2: Ambitions and Realities in Baltic Sea Marine Spatial Planning and the Ecosystem Approach: Policy and Sector Coordination in Promotion of Regional Integration, 2017.

<sup>622</sup> Gee m.fl (2018), Tilgjengelig på [https://www.baltSPACE.eu/files/3.3\\_Report-on-approaches-and-tools\\_180516\\_final.pdf](https://www.baltSPACE.eu/files/3.3_Report-on-approaches-and-tools_180516_final.pdf) ss. 20-21.

i stand til å tilby et reelt forum for overveielse. Open Standards presenteres nedenfor som verktøy-eksempel.

«The Open Standards for the Practice of Conservation» (OS) er en omfattende rammetilnærming som bruker en syklisk adaptivt ledelsesperspektiv. I den adaptive ledelsesmetoden kombinerer man en deltakende prosess med et sett med verktøy som hjelper til med forskjellige faser av en adaptiv konserveringsledelsesprosess. Kjernen i adaptiv ledelse er syklisk tenkning, kontinuerlig læring og innlemmelse av kunnskap i nåværende og fremtidig planlegging og overvåking.



Anvendelsespotensialet i kyst- og marineplanlegging ble vurdert med spesielt fokus på erfaringer fra bruk av OS i skandinaviske marin- og kystplanleggingsprosjekter og prosesser.

Figur 49 Graf hentet fra: [https://www.baltspace.eu/files/3.3\\_Report-on-approaches-and-tools\\_180516\\_final.pdf](https://www.baltspace.eu/files/3.3_Report-on-approaches-and-tools_180516_final.pdf)

### 21.3 North SEE

North SEE prosjektet fra juni, 2019, er en komparativ analyse av havarealplanleggingsvalg i Nordsjøland, med utgangspunkt i skipsfart, energi, og miljøaspekter i MSP.<sup>623</sup> En del av studien analyserte eksisterende regionale planleggingsbestemmelser og systemer i Nordsjøregionen. Forskningsprosjektet viser blant annet til hvor de største konflikter oppstår under grenseoverskridende arealplanlegging.<sup>624</sup>

<sup>623</sup> North SEE (fra 2019) ser på eksisterende og fremtidige havarealplaner for Belgia, Danmark, Tyskland, Nederland, Norge, Sverige, Storbritannia og Skottland, og analyserer hvordan de forskjellige planene eksisterer sammen. [NorthSEE, Interreg VB North Sea Region Programme](#). Nyere prosjekt som vi ikke har gått inn på er [Capacity4MSP - Strengthening the capacity of MSP stakeholders and decision makers | The European Maritime Spatial Planning Platform \(europa.eu\)](#)

<sup>624</sup> Når det gjelder for eksempel shipping og havner, mineralutvinning, olje- og gassutnyttelse, offshore produksjon av fornybar energi, fiske og havbruk, miljøvern, militæret, vitenskapelig forskning, sjøkabler/rørledninger.

Prosjektet ser blant annet på muligheten til sameksistens mellom ulike arealplanleggings-sektorer. Konklusjonen er at sektorinteresser faktisk kan eksistere sammen i de fleste grenseoverskridende deler av havområdet.<sup>625</sup> Med andre ord viser North SEE til at Nordsjøen har et bedre utgangspunkt for sameksistens av sektorinteresser enn forventet.

I skipsfartssektoren er landene i Nordsjøen generelt enige om at skipsfart i et arealperspektiv er prioritert fremfor andre aktiviteter eller sektorer. I tillegg virker det som om militære treningsområder, naturvern og offshore energi kan tilpasses under en felles romlig plan for Nordsjøen. Situasjonen er annerledes når det gjelder høsting av ressurser. Belgia definerer for eksempel områder for ressursutvinning i planprosessen. I Tyskland derimot, finnes det bare bruksområder for disse.

Det finnes også forskjeller i definisjonen av fiskeområder. I Storbritannia prioriteres fiske over annen bruk, mens i andre land er fiske tillatt, men ikke prioritert. Det samme gjelder sjøkabler og rørledninger, som eksempelvis ikke representerer prioriterte områder i Storbritannia. Det er bare Belgia og Tyskland som avsetter områder for vitenskapelig forskning.<sup>626</sup>

Når det gjelder miljø- og naturvernsoner, er det nødvendig med en harmonisering av datasett og felles kartlegging for å gi bedre kunnskapsgrunnlag for areal- konsekvensanalyse. Dessuten kan datainnsamling/produksjonsmetoder variere fra land til land, f.eks. angående informasjon om fiskeoppdrett og gyteområder eller fraktintensitet. Likevel kan denne matrisen gi ledetråder til søket etter ansvarlige aktører og mulige løsninger for håndtering av tverrsektorielle og grenseoverskridende spørsmål.

---

<sup>625</sup> Forskjeller i MSP-regelverk mellom land (2019).

<sup>626</sup> Fraunhofer Center for Maritime Logistics and Services CML, *Common Maritime Spatial Planning North Sea*, 13. juni 2019. Tilgjengelig på <https://northsearegion.eu/media/10935/a-comparative-analysis-of-spatial-planning-designations-in-north-sea-countries-fraunhofer.pdf> s. 37.

