

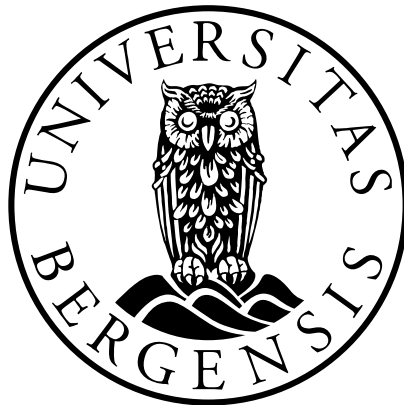
«Sort gull og grønne skoger»

Naturmangfoldlovens betydning for myndighetenes miljøregulering ved godkjenning av PUD.

Kandidatnummer: 193000

Veileder: Ernst Nordtveit

Antall ord: 14 814



JUS399 Masteroppgave/JUS398 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[11.12.2013]

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1. Innledning	4
1.1. Tema og problemstilling	4
1.2. Aktualitet og bakgrunn for valg av tema	5
1.3. Avgrensninger	6
1.4. Veien videre	7
2. Rettskildebildet og metodiske spørsmål	8
3 Myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2	10
3.1. Innledning	10
3.2. Hvilke rettigheter følger av utvinningstillatelse?	10
3.3. Forholdet mellom rettigheter etter utvinningstillatelse og godkjenning av PUD etter § 4-2	12
4. Naturmangfoldlovens innvirkning på petroleumssektoren.	16
4.1. Innledning	16
4.2. Naturmangfoldlovens stedlige virkeområde.	16
4.3. Naturmangfoldlovens sektorovergripende karakter – betydning for petroleumsloven. .	17
4.4. De lovfestede prinsippene i naturmangfoldloven ved godkjenning av PUD.	20
4.4.1. Først var-prinsippet	21
4.4.1.1. Først var-prinsippet betydning i forbindelse med petroleumsloven § 4-2	22
4.4.2. Økosystemtilnærming og samlet belastning	25
4.4.2.1. Prinsippet om samlet belastning og økosystemtilnærmingens betydning i forbindelse med petroleumsloven § 4-2.	26
5. Sammenfatning, konklusjoner og refleksjoner	33
Litteraturliste:	36

1. Innledning

1.1. Tema og problemstilling

Oppgavens tema er naturmangfoldlovens betydning for myndighetenes miljøregulering på petroleumssektoren. Nærmere bestemt tar oppgaven for seg godkjenning av plan for utbygging og drift av en petroleumsforkomst etter petroleumsløven § 4-2, og de miljøvurderinger som foretas på dette stadiet.

De sentrale spørsmålene innenfor temaet er hvilken adgang myndighetenes har til å vektlegge miljøhensyn ved godkjenning av plan for utbygging og drift, og hvordan naturmangfoldloven får betydning for denne adgangen og de miljøvurderinger som gjøres etter § 4-2.

Petroleumsvirksomhet reguleres i første rekke av petroleumsløven.¹ Petroleumsvirksomheten i Norge er gjennom lovgivningen underlagt streng statlig styring og kontroll² gjennom et konsesjonssystem som gir myndighetene mulighet til å regulere fremgangen i virksomheten på ulike stadier. Den trinnvise reguleringen av petroleumsvirksomheten begynner med at myndighetene åpner et område for petroleumsvirksomhet. Før myndighetene beslutter åpning av områder gjennomføres det omfattende utredninger av nærings- og miljømessige, samt sosiale og økonomiske virkninger av petroleumsvirksomheten.³ Etter åpningen tildeles det undersøkelsestillatelser som gir løyvehaverne mulighet til å undersøke om det finnes petroleum i området. Dersom det er sannsynlig at området inneholder petroleum, utlyses utvinningstillatelser som aktørene i petroleumssektoren søker om å få tildelt. Før utvinningen kan begynne, må aktørene som er tildelt utvinningstillatelsen levere en plan for utbygging og drift (heretter forkortet PUD) av petroleumsforkomsten, som beskriver utbyggingen og nærings- og miljømessige virkninger av denne. Planen skal deretter godkjennes av myndighetene før rettighetshaverne kan bygge ut og produsere petroleum fra feltet.

Utvinningstillatelsen er det løyvet som gir rett til å utvinne og produsere petroleum. Det kreves imidlertid godkjenning av PUD for å starte utbyggingen og den påfølgende produksjon av petroleum, jf. § 4-2. Det må derfor tas stilling til hvilke konsekvenser denne etterfølgende godkjenningen kan få. Forholdet mellom utvinningstillatelse og godkjenning av PUD reiser i denne forbindelse spørsmål om hvilke rettigheter som følger av utvinningstillatelsen og om disse rettighetene setter skranker for myndighetenes miljøregulering ved å begrense adgangen til å nekte godkjenning av PUD, eventuelt hvilken terskel som må legges til grunn for en slik nektelse.

Naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009 og opphevet og erstattet lov om naturvern 1970 nr. 63. Løven er ansett som et av de viktigste virkemidlene i målet om å ivareta norsk natur og bevare naturmangfold.⁴ Et av hovedmålene med innføringen av naturmangfoldloven var å

¹ lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet

² Jf. petrol. §§ 1-1 og 1-2 og Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s.9

³ Jf. petrol. § 3-1

⁴ Jf. Bugge 2011 s. 225

oppnå en mer helhetlig naturforvaltning. Den er derfor gitt anvendelse på alle samfunnssektorer som kan ha innvirkning på natur og miljø. Loven har derfor en mer overordnet karakter enn sektorlovene på de enkelte områdene. Dette reiser spørsmål om naturmangfoldlovens virkeområde og dens forhold til sektorlovgivningen, herunder hvordan og i hvilken grad naturmangfoldloven får betydning på petroleumssektoren og godkjenning av plan for utbygging og drift. Særlige spørsmål kan her oppstå i de situasjoner hvor miljøkravene er skjerpet gjennom ikrafttredelsen av naturmangfoldloven i tiden mellom tildeling av utvinningstillatelse og godkjenning av PUD.

Et sentralt spørsmål er som sagt hvilken virkning naturmangfoldloven har for miljøvurderingene som gjøres på stadiet for godkjenning av PUD. Et av myndighetenes virkemidler for å vurdere miljøvirkningene av petroleumsvirksomhet er konsekvensutredninger. Utredningene kreves gjennomført på ved åpning av områder, før utbygging og drift og ved avslutning av virksomheten.⁵ I løpet av tiden mellom åpning av områder for virksomhet til PUD skal fremlegges for godkjenning, kan det gå lang tid. Miljø- og klimaforholdene kan være forandret, og ny miljøkunnskap og -teknologi kan være tilgjengelig. Miljøhensyn kan også ha fått en mer fremtredende rolle både rettslig og i samfunnet generelt. Det kan være behov for oppdaterte vurderinger som bakgrunn for beslutningene for å sikre ivaretagelse av miljøet. Synspunktet kan illustreres ved en uttalelse i forarbeidene til petroleumsloven. Det drøftes der om kravet til konsekvensutredning ved åpning av områder også gjelder for utbyggings- og driftsfasen. Departementet uttaler at «... *det primært er virkningene av aktiviteten i letefasen som må utredes i medhold av § 3-1*», som er hjemmel for åpning av områder. Dette skyldes at det på tidspunkt for åpning kan være «*praktisk vanskelig å ha særlig omfattende utredninger om utbyggings- og driftsfasen*»⁶. Spørsmålet blir dermed hvilke krav naturmangfoldloven medfører for konsekvensutredningen i plan for utbygging og drift, og for myndighetenes beslutning om godkjenning av planen.

1.2. Aktualitet og bakgrunn for valg av tema

Jeg har valgt å fokusere på naturmangfoldlovens innvirkning på godkjenning av plan for utbygging og drift fordi temaet og problemstillingen er svært aktuell. Miljøproblematikken innenfor petroleumsvirksomheten i Norge har vært et tema helt siden aktiviteten på norsk sokkel tok til i stor skala på starten av 70-tallet. I nyere tid har verdimotsetningen mellom miljø og økonomi vært i fokus i forbindelse med Stortingsvalget i 2013, og debatten rundt petroleumsvirksomhet i områdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Et stadig økende fokus på viktigheten av å ta vare på sårbare naturområder og miljø har resultert i lovgivning til vern av disse verdiene. Naturmangfoldloven er et utslag av dette. Petroleumsvirksomheten har også ført med seg enorm rikdom og lagt grunnlaget for velferdsstaten Norge. Oppgaven aktualiserer således spenningen mellom økonomiske og miljømessige hensyn, og det er derfor av interesse å undersøke i hvilken grad den nye lovgivningen bidrar til økt adgang til ivaretagelse av miljøhensyn.

⁵ Jf. petrl §§ 3-1, 4-2 og 5-3

⁶ Se drøftelse i Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.33-34

Det kan være vanskelig å motstå fristelsen til å oppnå stor økonomisk profitt, sett opp mot å verne miljøet ved å begrense petroleumsvirksomheten. Avveiningen mellom miljø og økonomi er i stor grad av politisk art, men det er myndighetenes oppgave å balansere disse verdiene innenfor rammene som lovgivningen oppstiller. Oppgaven tar derfor opp hvordan naturmangfoldloven påvirker de miljøhensyn myndighetene må vektlegge ved godkjenning av plan for utbygging og drift etter petroleumsloven § 4-2, og deres handlingsrom innenfor rammene av lovgivningen til å legge avgjørende vekt på natur, miljø og klima.

Grunnen til at jeg har valgt å fokusere på stadiet for godkjenning av plan for utbygging og drift er for å undersøke myndighetenes reelle mulighet til miljøregulering på dette stadiet. Hvorfor dette er aktuelt kan illustreres gjennom en uttalelse i forarbeidene til den nå opphevede petroleumsloven av 1985. Det fremgår at «*Er et område først åpnet for petroleumsvirksomhet viser all erfaring at en rekke hensyn lett fører til et tidspress for igangsetting av aktivitet eller utvidelse av denne*». ⁷ Et eksempel på dette ser man i situasjonen ved tildeling av utvinningstillatelser, med påfølgende inngåelse av store økonomiske forpliktelser for rettighetshaverne i forkant av godkjenning av PUD. Situasjonen aktualiserer spørsmålet om utvinningstillatelsen innebærer en rett til utbygging av petroleumsforekomsten og en begrensning av myndighetenes reguleringsadgang. Videre fremgår det av de samme forarbeidene «*(...) at det så også etter at et område er åpnet vil kunne være behov for å stoppe opp og foreta nye vurderinger (...)*» ⁸. Uttalelsen henger sammen med at virkningene av petroleumsvirksomheten ofte kan være vanskelig å kartlegge fullt ut, og kunnskapen om påvirkning på natur og miljø kan være ufullstendig og vanskelig å forutse. Uttalelsene viser nødvendigheten av å klarlegge myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av plan for utbygging og drift på bakgrunn av miljøhensyn, og om bestemmelsene i naturmangfoldloven får betydning for denne adgangen.

Petroleumsvirksomheten står for 29 prosent av Norges utslipp av CO₂⁹, i tillegg til betydelige utslipp av andre klimagasser. Mindre utslipp av olje i forbindelse med utvinning skjer jevnlig,¹⁰ og virksomheten produserer også forurenset vann og annet avfall. I tillegg kommer risiko for akutte utslipp fra selve utvinningen på boreinnetningene og tilknyttet virksomhet. Dette er miljøpåvirkning som er direkte knyttet til petroleumsvirksomheten, og vil inngå i vurderingen av om grensen for miljøpåvirkning overstiges. Mange av virkningene ved de ulike utslippene er imidlertid tilknyttet klimaendringer hvor effekten vanskelig lar seg måle. Det er derfor av verdi å undersøke hvilke av miljøpåvirkningene naturmangfoldloven gir anledning til å vektlegge, og om godkjenning av plan for utbygging og drift kan nektes på bakgrunn av også mer indirekte miljøpåvirkning.

1.3. Avgrensninger

Ansvar for forvaltning av de ulike miljøreglene er spredt mellom ulike forvaltningsnivåer og sektorer, noe som kan sies å være et kjennetegn ved miljøretten. Det lar seg ikke gjøre innenfor rammene av oppgaven å belyse den øvrige miljørettslige reguleringen av

⁷ Ot.prp.nr. 72 (1982-1983) s. 43

⁸ Op.cit. s. 44

⁹ OED Faktahefte 2013 s. 51

¹⁰ Se miljødirektoratets oversikt over utslipp fra petroleumsvirksomhet på www.norskeutslipp.no

petroleumsvirksomheten. Oppgaven avgrenses derfor til naturmangfoldlovens innvirkning på ivaretagelse av miljøhensyn i forbindelse med godkjenning av PUD. Miljøregler for de andre stadiene i virksomheten vil likevel nevnes kort for oversiktens skyld, og for å sette oppgavens tema i perspektiv.

Forurensning og klimaendringer motvirkes først og fremst ved egne regelverk, og den øvrige lovgivningen til vern av natur og miljø vil bare behandles i den grad det er nødvendig for oppgavens tema. Havressurslova er relevant som miljørettslig lovgivning, og gir regler til ivaretagelse av marint dyreliv. Loven vil imidlertid ikke tas opp til drøfting i oppgaven. Klimakvoteloven gir regler om kvotesystemet for utslipp. Lovgivningen vil ikke drøftes med mindre det er nødvendig for å belyse poenger i forbindelse med tema for oppgaven.

Det er adgang til å utsette leteboring og utbygging etter petroleumsloven § 4-5. En slik utsettelse ville kun medført en tidsbestemt utsettelse av retten til utbygging og drift av en petroleumsforkomst. Det er også klart at myndighetene ikke kan anvende bestemmelsen med den hensikt å nekte utbygging. Dette ville innebære det samme som å tilbakekalle utvinningstillatelsen, da denne ikke ville være mulig å utnytte. Bestemmelsen vil ikke behandles ytterligere i oppgaven.

Det vil ikke foretas noen grundig drøftelse av klage- og søksmålsadgang og rettslig prøving av godkjennelsesvedtaket, men jeg vil likevel avslutningsvis knytte noen kommentarer til dette. Heller ikke erstatningsrettslige synspunkter i forbindelse med eventuelle begrensninger i rettighetene etter utvinningstillatelsen vil tas opp.

1.4. Veien videre

For å gi en oversikt over de aktuelle rettskildene og hvordan jeg skal behandle disse vil jeg i kapittel 2 gi en oversikt over det foreliggende rettskildetilbudet og de metodiske spørsmål som oppstår innenfor oppgavens tema. Herunder vil det gis en kort introduksjon av naturmangfoldloven, petroleumsloven og andre relevante rettskilder. I kapittel 3 drøftes forholdet mellom utvinningstillatelsen og godkjenning av PUD, hvor det gjøres rede for hvilke rettigheter som følger av utvinningstillatelsen, og betydningen av den etterfølgende godkjenningen i tilknytning til disse rettighetene. Dette drøftes fordi det vil ha betydning for myndighetenes adgang til å vektlegge miljøhensyn etter naturmangfoldloven og eventuelt nekte godkjenning av PUD. I kapittel 4 drøftes naturmangfoldlovens virkeområde og den generelle betydningen loven vil ha på petroleumssektoren. Dette er nødvendig for å sette rammene for det som tas opp i kapittel 5, hvor jeg vil redegjøre for miljøprinsippene som naturmangfoldloven knytter, og hvilken betydning disse får for de miljøvurderinger som gjøres i forbindelse med godkjenning av PUD. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 6 forsøke å sammenfatte de konklusjoner som er fremkommet gjennom oppgaven og knytte noen egne refleksjoner om temaet til dette.

2. Rettskildebildet og metodiske spørsmål

Spørsmålene som reises i oppgaven faller innenfor det offentligrettslige området da de knytter seg til offentlig myndighetsutøving og rettsforholdet mellom myndighetene og rettighetshaverne innen petroleumsvirksomheten. Innenfor offentlig rett vil lovtekst utgjøre det primære rettsgrunnlag, ettersom offentlig myndighet etter legalitetsprinsippet som den altoverveiende hovedregel ikke kan etablere bindende rettsforhold overfor sine borgere uten hjemmel i formell lov. Petroleumsloven hjemler og regulerer myndighetenes styring av petroleumsvirksomheten og hjemmel for godkjenning av plan for utbygging og drift er petroleumsloven § 4-2. Bestemmelsen er det sentrale utgangspunkt for de problemstillinger som reises i oppgaven, og oppstiller selve kravet til fremleggelse av plan for utbygging og drift, samt krav til innhold i planen og instruksjoner til myndighetene.

Bestemmelsene i naturmangfoldloven får betydning på alle rettsområder hvor det gjøres tiltak som påvirker natur og miljø. Dette kommer til uttrykk i forarbeidene til loven, hvor det blant annet uttales at «(...)de sektorer som påvirker eller utnytter naturressurser må vektlegge felles mål og prinsipper(...)»¹¹. I naturmangfoldloven lovfestes en rekke miljørettslige prinsipper som har som formål å sikre bærekraftig bruk og vern av naturen, og sikre ivaretagelse av prinsippene ved offentlig beslutningstaking. De viktigste prinsippene er føre var-prinsippet i § 9 og prinsippet om samlet belastning i § 10. Disse prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, jf. § 7. Hvordan og med hvilken vekt prinsippene får betydning ved beslutninger etter petroleumsloven er av de sentrale spørsmål i oppgaven.

Lovgivningen må tolkes for å finne innholdet i reglene, og av dette svaret på problemstillingene. En utfordring ved tolkningsprosessen for å besvare problemstillingene som reises er delingen av regelsett mellom petroleumsloven og naturmangfoldloven. Rettssystemets fragmentariske karakter kommer her til syne, da innholdet i petroleumslovens bestemmelse om godkjenning av PUD vil måtte tolkes i lys av de ovennevnte prinsippene i naturmangfoldloven. Dette vil drøftes nærmere under spørsmålet om hvordan og i hvilken grad bestemmelsene i naturmangfoldloven får betydning mer generelt på petroleumssektoren og konkret for godkjenning av PUD. Fragmenteringen av regelsett vil også aktualisere problematikk hvor siktemålene for lovgivningen er såvidt forskjellig som i naturmangfoldloven og petroleumsloven. Ulike hensyn kan stå i motsetning og vanskeliggjøre tolkningen av enkeltregler.

Forarbeidene til lovgivningen vil i denne forbindelse kunne bidra til et tolkningsresultat som er i tråd med lovgiverviljen, og som sikrer ivaretagelse av demokratisk legitimitet. Ettersom naturmangfoldloven er forholdsvis ny (2009), vil forarbeidene i stor grad være uttrykk for lovgiverviljen slik den er i dag. Også forarbeidene til petroleumsloven vil være av betydning. I tillegg vil forarbeidene til den opphevede petroleumsloven av 1985 være relevant, da flere av bestemmelsene i gjeldende petroleumslov i stor grad er videreføringer fra den opphevede

¹¹ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 14

petroleumsloven. Dette kommer tydelig frem i forbindelse med tolkningen av petrl. § 4-2, hvor forarbeidene til gjeldende petroleumslov uttaler at § 4-2 i utgangspunktet er en videreføring av tidligere petroleumslov § 23, men med enkelte tillegg og tilpasninger i forhold til gjeldende rett¹². I forholdet mellom forarbeidene til de to lovene, vil uttalelsene som knytter seg til ivaretagelse av natur og miljø i naturmangfoldloven være mer oppdatert, og kan dermed i større grad gi uttrykk for den rådende miljørettslige oppfatning i dag. Dette må likevel holdes opp mot petroleumslovens forarbeider, som er mer sektorspesifikke.

Det foreligger foreløpig ingen rettspraksis som drøfter naturmangfoldlovens betydning på petroleumssektoren eller øvrig sektorlovgivning. Jeg vil imidlertid anvende Rt. 1993 s. 528 Lunner Pukkverk, som mer generelt gir bidrag i spørsmålet om hvilke miljøhensyn myndighetene har anledning til å vektlegge, og hvilken vekt slike hensyn kan få. Dette vil kunne ha overføringsverdi i spørsmål om myndighetenes anledning til å legge avgjørende vekt på miljøhensyn ved godkjenning av PUD.

Forvaltningspraksis vil også kunne få betydning for de drøftelsene som skal foretas i oppgaven, og vil ha særlig betydning for spørsmålet om anvendelse av prinsippene i naturmangfoldloven ved beslutningen om godkjenning av PUD. Dette skyldes at prinsippene i stor grad er retningslinjer som myndighetene må forholde seg til, men står relativt fritt i anvendelsen av. Jeg vil ta dette nærmere opp under punkt 4.

Internasjonal rett og folkeretten vil ha betydning for oppgaven, og blir benyttet som tolkningsbidrag ved fastleggelsen av stedlig virkeområde for den nasjonale lovgivningen, og ved tolkning av prinsippene i naturmangfoldloven.

I teorien er ikke oppgavens problemstilling direkte behandlet tidligere. Ettersom naturmangfoldloven er forholdsvis ny, foreligger det ikke mye litteratur på området. De viktigste kildene er innføringslitteratur i naturressurs- og miljørett av Inge Lorange Backer, og innføring i naturforvaltningsrett av Hans Christian Bugge. I tillegg kommer lovkommentarer til henholdsvis petroleumsloven og naturmangfoldloven. Problemstillingen om naturmangfoldlovens betydning for godkjenning av plan for utbygging og drift er imidlertid ikke direkte berørt i disse kildene. Et lignende spørsmål tas imidlertid opp av Jon Vegard Lervåg i hans avhandling om miljørettslig handlingsrom innenfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsvirksomhet. Problemformuleringen tar for seg tildelingen av utvinningstillatelser, og i hvilken grad denne er til hinder for myndighetene når de skal regulere miljøforholdene i ettertid, altså ved godkjenning av plan for utbygging og drift. Det er således visse likhetstrekk i tematikken, og spørsmålet vil også drøftes i denne oppgaven. Avhandlingen tar imidlertid ikke opp forholdet mellom naturmangfoldloven og petroleumssektoren, da denne trådte i kraft på et senere tidspunkt.

¹² Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 41

3 Myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2

3.1. Innledning

Et av hovedspørsmålene i oppgaven omhandler myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av PUD på bakgrunn av miljøhensyn utledet av naturmangfoldloven. I petroleumsloven § 4-2 reguleres godkjenning av PUD. Bestemmelsens første ledd sier:

«Beslutter rettighetshaver å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten.»

Rettighetshaveren er den eller de som er tildelt utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-3. En utvinningstillatelse gir rettighetshaverne «enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster på områder som omfattes av tillatelsen» jf. § 3-3 tredje ledd. For å bygge ut og utvinne en petroleumsforekomst kreves det altså at det er gitt en utvinningstillatelse. Etter ordlyden i § 4-2 er det rettighetshaver som beslutter om en petroleumsforekomst skal bygges ut. Det følger av § 3-9 i petroleumsloven at utvinningstillatelsen innledningsvis gis for inntil 10 år. Denne første perioden er hovedsakelig en letefase, hvor det utføres undersøkelser og leteboringer for å lokalisere petroleumsforekomster. Dersom det gjøres drivverdige funn i letefasen, vil tillatelsen kunne kreves forlenget, jf. § 3-9 annet ledd. Rettighetshaveren kan da gå i gang med utbygging av feltet. Før utbyggingen må det imidlertid forelegges en plan for utbygging og drift til departementet for godkjenning.

Ut fra sammenhengen mellom de rettigheter som oppstår etter § 3-3 og godkjenningen som kreves etter § 4-2, synes det ikke klart om departementet står fritt til å stoppe utbygging og drift av en petroleumsforekomst ved å nekte godkjenning av PUD, eller om rettighetshaverne allerede ved utvinningstillatelse er gitt en rett til utbygging og drift av feltet, forutsatt at det skjer på en måte som oppfyller miljø- og sikkerhetsmessige krav. Spørsmålet krever en redegjørelse for hvilke rettigheter som følger av en utvinningstillatelse etter § 3-3 og forholdet mellom utvinningstillatelsen og godkjenning av PUD.

3.2. Hvilke rettigheter følger av utvinningstillatelsen?

Det er som sagt utvinningsfasen med tilhørende utbygging og drift av petroleumsforekomsten som krever myndighetenes godkjenning av PUD. Det tas derfor utgangspunkt i ordlyden «utvinning» av petroleumsforekomster i § 3-3 tredje ledd for å fastlegge hvilke rettigheter denne eneretten i utvinningstillatelsen medfører.

Av ordlyden i bestemmelsen er det vanskelig å si noe klart om rettighetshaver er gitt en rettighet til utbygging og drift av petroleumsforekomsten, eller om det bare er gitt en enerett for rettighetshaver til å utvinne petroleum på området som er tildelt i tillatelsen. En isolert

tolkning av ordlyden «enerett til (...) utvinning» kan tale for at det dreier seg om en eksklusiv rett til utvinning av petroleum.

For begrepet «utvinning» er det henvist til definisjonen i petroleumsløven § 1-6 bokstav g). Bestemmelsen definerer utvinning som følger:

«produksjon av petroleum, herunder boring av utvinningsbrønner, injisering, assistert utvinning, behandling og lagring av petroleum for transport, og avskipning av petroleum for transport med skip, samt bygging, plassering, drift og bruk av innretning for utvinning.»

Ordlyden i definisjonen sier at også bygging, plassering, drift og bruk faller innenfor utvinningsbegrepet, og omfatter således noe mer enn det som fremgår av ordlyden i § 3-3 tredje ledd. Ser man §§ 3-3 og 1-6 i sammenheng synes utvinningstillatelsen dermed å gi rettighetshaver en rett til plassering, utbygging og drift av innretning på lik linje med rettigheter til undersøkelser og leteboring. Ettersom undersøkelse og leteboring gjennomføres av rettighetshaverne på bakgrunn av utvinningstillatelsen, kan dette tale for at rett til utvinning, herunder også utbygging og drift av petroleumforekomsten skal rekke like langt. Ordlyden i bestemmelsene trekker i retning av at rettighetshaverne har et krav på utbygging og drift av petroleumforekomsten.

Forarbeidene til § 3-3 viser til opphevet petroleumsløve § 8 om utvinningstillatelse. Denne er hovedsakelig videreført i gjeldende lov¹³. I forarbeidene til 1985-lovens § 8 uttales:

«En utvinningstillatelse medfører rett for rettighetshaveren til å plassere og drive anlegg og installasjoner som er nødvendig til selve utvinningen, så som produksjonsplattformer m.v. Det vil likevel være nødvendig med godkjenninger av departementet, jfr. lovutkastets §24 og utkast til forskrifter §15.»¹⁴

Til gjeldende petroleumsløve § 1-6 bokstav g) som definerer «utvinning», uttaler forarbeidene at definisjonen omfatter «bygging, plassering, drift og bruk av innretninger for utvinning»¹⁵.

Forarbeidsuttalelsene trekker også i retning av at rettighetshaver allerede ved tildelt utvinningstillatelse har etablert en rettighet til plassering og drift av innretninger. Det gjøres imidlertid en reservasjon for godkjenninger av departementet, hvor det henvises til bestemmelsene om PUD i 1985-loven. Hva som ligger i denne reservasjonen og hvor langt den rekker går imidlertid ikke frem av forarbeidene.

Spørsmålet er også drøftet i teorien. Lervåg mener at utvinningstillatelsen er den tillatelsen som etablerer en rett til både utvinning, utbygging og drift av en petroleumforekomst, og beskriver det som at utvinningstillatelsen avgjør om det skal skje petroleumsvirksomhet i et område, mens godkjenning av PUD avgjør hvordan utbyggingen skal skje¹⁶. Også i kommentarutgaven av petroleumsløven legges denne tolkningen til grunn¹⁷. Etter en tolkning

¹³ Jf. Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.34

¹⁴ Jf. NOU 1979:43 s. 59

¹⁵ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s.31

¹⁶ Jf. Lervåg s. 42

¹⁷ Jf. Hammer m.fl. s. 250

av § 3-3, definisjonen av utvinning i § 1-6, og forarbeidene til bestemmelsene, synes dette å være det mest nærliggende tolkningsalternativ. Det må derfor konkluderes med at det allerede gjennom utvinningstillatelsen er gitt en rett til utbygging og drift av petroleumsforekomst innenfor området som tillatelsen gjelder.

3.3. Forholdet mellom rettigheter etter utvinningstillatelse og godkjenning av PUD etter § 4-2.

Selv om rettighetshaverne har etablert en rettighet til plassering og drift av utvinningsinnretninger ved utvinningstillatelsen, må det etter § 4-2 fremlegges en plan for utbygging og drift til godkjenning for myndighetene. Dersom myndighetene kan nekte godkjenning av PUD vil dette medføre et stort inngrep i rettighetene etter utvinningstillatelsen. Det må derfor tas stilling til om PUD likevel kan nektes godkjent i enkelte tilfeller, og hvilken betydning en slik adgang vil få i forholdet mellom godkjenning av PUD og rettighetene etter utvinningstillatelsen.

Utgangspunktet etter petroleumsloven § 4-2 sier at dersom rettighetshaver beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst, skal rettighetshaver «forelegge for departementet til godkjenning en plan for utbygging og drift av petroleumsforekomsten».

Av ordlyden følger det at PUD skal forelegges før rettighetshaver beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst. Det går ikke helt klart frem av bestemmelsen at planen faktisk må godkjennes før utbygging og drift kan skje, men det er ikke omstridt at dette er tilfelle. Av ordet «godkjenning» kan det også motsetningsvis tolkes at det må være en mulighet for at PUD også ikke kan godkjennes.

I petroleumsforskriften bekreftes denne tolkningen i § 20, hvor det i fjerde ledd fremgår at departementet skal redegjøre for og begrunne vedtaket om å «godkjenne eller ikke godkjenne» PUD i et eget dokument. Det har også skjedd i praksis at en PUD ikke er blitt godkjent¹⁸. Bakgrunnen for disse avslagene var basert på økonomiske hensyn som fremgår av petroleumsloven og ikke miljøhensyn, men eksempelet tjener likevel til å vise at søknad om godkjenning av PUD kan avslås. Det er derfor klart at det er en adgang til å ikke godkjenne PUD.

Spørsmålet blir dermed i hvor stor grad myndighetene ved beslutningen om godkjenning av PUD kan gripe inn i rettighetene som er gitt etter utvinningstillatelsen.

På bakgrunnen av ordlyden i § 4-2 er utgangspunktet at departementet har en adgang til ikke å godkjenne PUD. Dette kan skje dersom planen ikke godt nok ivaretar hensyn nevnt i petroleumsloven, sikkerhetshensyn eller miljøhensyn¹⁹. Ettersom naturmangfoldloven er sektoroverskridende kan det tenkes at myndighetene dermed kan begrunne avslag på søknad om godkjenning av PUD med miljøhensyn utledet av naturmangfoldloven.

¹⁸ Jf. Lervåg s. 35

¹⁹ Jf. Hammer m.fl. s. 250

At det er snakk om en «godkjennelse» kan imidlertid trekke i retning av at beslutningen etter § 4-2 kun skal gjelde som en kontroll av utbyggingen som rettighetshaverne er gitt en rett til etter utvinningstillatelsen, da en godkjennelse språklig sett gir inntrykk av noe mindre omfattende enn en tillatelse. Dette kan også tolkes dithen at myndighetene ikke uten videre kan la være å godkjenne planen fordi de på tidspunkt for innsendelse av PUD ikke ønsker utvinning fra konsesjonsområdet, da dette i realiteten ville innebære en omgjøring av utvinningstillatelsen²⁰. Det hevdes imidlertid at myndighetene har anledning til å stille strenge krav til måten utbyggingen skal skje på, eksempelvis for å ivareta miljøhensyn, som i realiteten kan innebære at rettighetshaver velger å ikke gå videre med utbyggingsplanen²¹. Adgang til slik vilkårsstillelse følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler om vilkårsstillelse for begunstigende vedtak, og også direkte av petroleumsloven § 10-18 fjerde ledd.

En isolert tolkning av ordlyden og uttalelser i teorien, synes å legge til grunn at adgangen til å nekte godkjennelse av PUD er begrenset på bakgrunn av rettighetene som er gitt ved utvinningstillatelsen etter § 3-3. Lervåg inntar det samme standpunkt, og hevder at retten til utvinning ikke kan tas fra rettighetshaveren uten at det er hjemmel for omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, men at det kan stilles strenge vilkår for å ivareta miljø. Det oppstilles med dette en omfattende begrensning i adgangen til å nekte godkjennelse av PUD på bakgrunn av rettighetene etter utvinningstillatelsen. Dette synspunkt må anses som gjeldende rett.

Det er imidlertid etter mitt syn flere argumenter som taler mot en slik omfattende begrensning av myndighetenes adgang til å nekte godkjennelse av PUD slik forholdet er etter gjeldende rett i dag.

Et av de sentrale hensyn bak petroleumsloven er å sikre statlig styring og kontroll med petroleumsvirksomheten. Å begrense adgangen til å nekte godkjennelse av PUD vil kunne svekke myndighetenes styringsmuligheter overfor aktørene i petroleumsvirksomheten, noe som kan tale mot en begrensning i adgangen til å nekte godkjennelse av PUD. Dette argumentet må ses i sammenheng med tidsperspektivene på petroleumssektoren. Som eksempel kan nevnes 22. konsesjonsrunde 12. juni 2013. Det ble utlyst 24 utvinningstillatelser hvor produksjon på områdene for tillatelsene er forventet å begynne først om ti til femten år.²² De viktigste miljøvurderingene for områdene vil skje i forbindelse med konsekvensutredningen som foretas ved åpning av områdene for petroleumsvirksomhet etter petroleumsloven § 3-1, og ved utarbeidelse av forvaltningsplaner for havområdene som omfattes av tillatelsene. I utredningen til naturmangfoldloven omtales disse forvaltningsplanene. Formålet med forvaltningsplanene er å gi de overordnede rammene for forvaltning av områdene. Planene vil imidlertid «suppleres med sektorvise planer på mer detaljert nivå, f.eks for petroleumsvirksomhet, fiskerier, sjøtransport osv.»²³ Uttalelsen viser behovet for miljøvurderinger på mer detaljert nivå, som også vil ligge nærmere i tid for

²⁰ Op.Cit.

²¹ Op.cit s 250-251

²² Pressemelding OED 12.06.13 nr. 033/13

²³ NOU 2004:28 s. 188

utbyggingen. For petroleumssektoren vil en slik sektorvis plan ikke utarbeides ved tildeling av utvinningstillatelse, men i forbindelse med konsekvensutredning på stadiet for godkjenning av PUD. Det synes derfor praktisk uheldig å begrense adgangen til å nekte godkjenning av PUD på bakgrunn av rettighetene i utvinningstillatelsen.

Ordlyden i § 4-2 kan nok som sagt tale for en slik begrensning som nevnt, ettersom det er snakk om en «godkjenning» og ikke en ny tillatelse som i § 3-3. At ordet godkjenning er brukt henger i følge lovkommentaren sammen med nettopp det faktum at tillatelsen allerede er gitt gjennom § 3-3. Det innrømmes imidlertid at retten til å etablere innretninger allerede er begrenset blant annet av § 4-2.²⁴ Likevel må dette ses opp mot tolkningen som anviser at en godkjenning også kan nektes. Mitt syn er derfor at ettersom det uansett er gitt adgang til å ikke godkjenne PUD, og til å stille vilkår som er så strenge at det i praksis ikke blir aktuelt å gå i gang med utbygging av forekomsten, mener jeg at en isolert fortolkning av begrepet godkjenning ikke kan være avgjørende fremfor det som synes lovteknisk gunstig.

Å oppstille vilkår som ikke er oppnåelige for rettighetshaver vil videre innebære den samme realitet som å nekte godkjenning av PUD, at rettigheten etter utvinningstillatelsen vil uthules. Vilråene som kan oppstilles etter utvinningstillatelsen må ha en saklig sammenheng med vedtaket etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, og ligge innenfor de hensyn myndighetene har anledning til å vektlegge. Dette vil også være grunnlaget for en eventuell nektelse av godkjenning. Realiteten vil dermed også bli den samme på saksbehandlingsnivå, men underbygges ytterligere av de sektorvise planer som fremkommer på stadiet for godkjenning av PUD.

I forarbeidene drøftes det om vurderingen – konsekvensutredningen - som skal foretas i forbindelse med åpning av et område for petroleumsvirksomhet gjelder kun for den initiale fasen, eller også for utbyggings- og driftsfasen. Det uttales der at det primært er virkningene i letefasen som må utredes ved åpning av områder. Dette skyldes de praktiske problemene med å forutse om det vil bli gjort funn og om disse vil bli utbygd. Det er derfor vanskelig å ha særlig omfattende utredninger om utbyggings- og driftsfasen. Det uttales videre at «dessuten er det egne bestemmelser i loven om konsekvensutredninger før utbygging kan igangsettes, jf. § 4-2 annet ledd (...)»²⁵ Denne uttalelsen viser at etter stadiet for åpning av et område, er det på stadiet for godkjenning av PUD at virkningene ved utbyggings- og driftsfasen utredes. Ettersom konsekvensutredningen vil kunne frembringe ny informasjon, kan dette også tas til inntekt for at adgangen til å vektlegge miljøhensyn ved godkjenning av PUD ikke bør begrenses på bakgrunn av rettighetene etter utvinningstillatelsen.

Det fremstår også som uklart i teorien om myndighetene kan, eller er avskåret fra å godkjenne PUD. Når det først uttales at det er en adgang til å ikke godkjenne PUD, men at myndighetene ikke uten videre kan la være å godkjenne planen fordi de på tidspunkt for innsendelse av PUD ikke ønsker utvinning fra konsesjonsområdet mener jeg kun fastslår at det må være gode grunner for å nekte godkjenning.

²⁴ Jf. Hammer m.fl. s. 251

²⁵ Se drøftelsen i Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 33-34

Innrettelses- og forutberegnelighetshensyn vil nok være det mest vektige argument for en begrensning i nektelsesadgangen, all den tid da rettighetene faktisk oppstår ved tildeling av utvinningstillatelse. På bakgrunn av utvinningstillatelsen vil rettighetshaverne ha en forventning om å produsere petroleum fra feltet tillatelsen omfatter, og dermed innrette seg etter dette. Utbyggingen innebærer store økonomiske forpliktelser for rettighetshaverne, og det vil være uheldig i et samfunns- og forretningsøkonomisk perspektiv, samt skape stor usikkerhet ved å gi myndighetene en for vid adgang til å stanse virksomheten gjennom en etterfølgende nektelse av utbygging og drift. Det må likevel legges vekt på at rettighetshaver er kjent med at det uansett kreves godkjenning av PUD for å gå i gang med utbyggingen. Det fremgår også av § 4-2 femte ledd at det som hovedregel ikke skal inngås vesentlige kontraktsmessige forpliktelser før PUD er godkjent. Dette taler for at retten til utbygging og produksjon ikke bør anses endelig avgjort ved tildeling av utvinningstillatelsen. Jeg mener derfor at innrettelsehensyn ikke bør få avgjørende vekt mot en begrensning i adgang til å nekte godkjenning av PUD, men kan medføre at terskelen for slik nektelse må være høy, opp mot det som kreves for omgjøring av vedtaket om tildeling av utvinningstillatelse.

Et ytterligere argument er at dersom det oppstilles vilkår som er begrunnet i miljøhensyn fremfor å nekte godkjenning av PUD, vil staten kunne bli fri for erstatningsansvar selv om rettighetshaveren velger å ikke gå videre med utbyggingen. Det er ikke sikkert om dette ville bli tilfellet om utvinningstillatelsen i realiteten ble omgjort ved å nekte godkjenning av PUD. Igjen reiser imidlertid spørsmålet seg om å bevisst stille vilkår som vil medføre at utbygging ikke finner sted i realiteten må sies å være det samme som å nekte godkjenning av PUD. Det må også nevnes i denne sammenheng at det også ved tildeling av utvinningstillatelse er anledning til å stille vilkår for den aktuelle utvinningstillatelsen. Disse vil som regel fremgå av utlysningsteksten og konsesjonsdokumentene som foreligger på det aktuelle tidspunkt.²⁶ En eventuell nekting av godkjenning av PUD i praksis vil skje svært sjeldent, og adgangen vil være en form for sikkerhetsventil i spesielle tilfeller hvor det eksempelvis fremkommer ny informasjon om miljøpåvirkning som ikke er tatt stilling til ved de tidligere konsesjonsstadiene.

Uklarheten i forholdet mellom §§ 3-3 og 4-2 kan nok anses som en svakhet i konsesjonssystemet, og det må anses som en lovgiveroppgave å rydde opp i den situasjon som forholdet mellom utvinningstillatelsen og godkjenning av PUD skaper. Det vil knyttes noen kommentarer til dette i oppsummeringen av oppgaven i pkt. 6. I det følgende vil det legges til grunn at adgangen for myndighetene til å nekte godkjenning av PUD begrenses av rettighetene som er gitt ved utvinningstillatelsen, og terskelen for å nekte godkjenning av PUD på bakgrunn av miljøhensyn vil derfor være høy. På bakgrunn av naturmangfoldloven kan myndighetene utlede miljøhensyn som vil kunne begrunne en slik nektelse, og det må derfor drøftes hvilken betydning naturmangfoldloven får når myndighetene fatter vedtak med hjemmel i petroleumsloven, nærmere bestemt på stadiet for godkjenning av PUD.

²⁶ Jf. Hammer m.fl. s. 125

4. Naturmangfoldlovens innvirkning på petroleumssektoren.

4.1. Innledning

Etter klarleggingen av myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av PUD, kan det tas stilling til naturmangfoldlovens betydning på petroleumssektoren innenfor de rammene som ble oppstilt i kapittel 3. Oppgaven omhandler petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Det er derfor nødvendig å drøfte naturmangfoldlovens stedlige virkeområde før jeg drøfter den generelle betydningen av naturmangfoldloven på petroleumslovgivningen og videre på stadiet for godkjenning av PUD.

4.2. Naturmangfoldlovens stedlige virkeområde.

Det stedlige virkeområdet for naturmangfoldloven er lovfestet i § 2. Etter første ledd gjelder loven på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag, og i Norges territorialfarvann. Territorialfarvannet er det farvann som befinner seg fra grunnlinjene og ut til 12 nautiske mil fra disse²⁷. I annet ledd er det gjort begrensninger for virkeområdet på Svalbard og Jan Mayen, som i følge forarbeidene har tilfredsstillende lovgivning på området.²⁸ Av § 2 tredje ledd fremgår det at «På kontinentalsokkelen (...) gjelder §§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 så langt de passer».

Av ordlyden fremgår det at det er gjort relativt store begrensninger i lovens virkeområde på sokkelen. Hva som ligger i at bestemmelsene gjelder «så langt de passer» er ikke klart, men kan tale for at innholdet i de oppregnede bestemmelsene ikke vil være tilpasset anvendelse på sokkelen og i sonen.

I forarbeidene uttales det at man med denne reservasjonen tar høyde for at «de oppregnede bestemmelsene etter sitt innhold ikke får anvendelse på kontinentalsokkelen, men vil kunne gjelde i sonen, eller omvendt – ev. at deler av bestemmelsen ikke er relevante til havs.»²⁹ Av de oppregnede bestemmelsene vil imidlertid de fleste av bestemmelsene ha relevans også til havs. Backer mener reservasjonen innebærer at bestemmelsene må anvendes slik at de ikke fører til resultater i strid med folkerettens regler om kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen, men at det er liten grunn til å la reservasjonen i ordlyden modifisere innholdet i de oppregnede bestemmelsene, «fordi disse i seg selv er ganske skjønnsmessige.»³⁰ Dette vil komme frem i forbindelse med den nærmere drøftelsen av bestemmelsene nedenfor i pkt. 4.3. flg.

²⁷ Jf. Territorialfarvannsloven Lov 2003 nr. 57 § 2 jf. § 1

²⁸ Se Svalbardmiljøloven Lov 2009 nr. 79 og Forskrift 1971 nr. 8617 Midlertidig forskrift for regulering av naturinngrep på Svalbard og Jan Mayen

²⁹ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 15

³⁰ Jf. Backer 2010 s. 51

Ved utarbeidelsen av naturmangfoldloven var det stedlige virkeområdet en kilde til uenighet, og begrensningen i lovens virkeområde kan synes å være preget av dette. Uenigheten sto mellom næringsinteresser og miljøinteresser, og omhandlet særlig de bestemmelser som kunne hjemle varig vern av områder. Et eksempel på en bestemmelse som ikke ble gitt anvendelse på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske sone er § 39 om opprettelse av marine verneområder. Bestemmelsen gir myndighetene hjemmel til å opprette områder som kan vernes mot all virksomhet, med de begrensninger som følger av folkeretten. Bestemmelsen ville kunne medføre store begrensninger for petroleumsvirksomhet, eksempelvis i de omstridte områdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja. Det uttales i proposisjonen at de øvrige bestemmelsene i loven ikke gjøres gjeldende på sokkelen og i sonene, men at «Regjeringen vil foreta en grundig vurdering av hvorvidt, og ev. i hvilken form, øvrige bestemmelser skal gis anvendelse utenfor 12 nm.»³¹ Hva som ligger i uttalelsen er ikke klart, og på foreliggende tidspunkt ikke fulgt opp.

På kontinentalsokkelen er det følgelig de særskilt nevnte bestemmelsene i § 2 tredje ledd som vil komme til anvendelse. Dette gjelder formålsbestemmelsen i § 1, forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter i §§ 4 og 5, miljøprinsippene i §§ 9 og 10, samt bestemmelsene som fastslår nærmere anvendelse av disse prinsippene i §§ 7 og 14. Det vil særlig være formålsbestemmelsen i § 1 og de lovfestede miljøprinsippene i §§ 8 til 10 som vil kunne få betydning for petroleumsvirksomhet og miljøvurderingene i forbindelse med godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2.

4.3. Naturmangfoldlovens sektorovergripende karakter – betydning for petroleumsloven.

Naturmangfoldloven er sektorovergripende og vil få betydning for særlovgivningen på de sektorer som påvirker naturmangfold og miljø. Loven vil særlig få betydning ved å utfylle sektorlovgivningens miljøbestemmelser, og den vil også ha betydning for skjønnsutøving etter annen lovgivning.³² Dette fremgår også av forarbeidene, som sier at prinsipper, mål og generelle retningslinjer i naturmangfoldloven vil bli anvendt av sektormyndighetene ved forvaltning etter deres lovverk.³³ Det er altså ikke tvilsomt at naturmangfoldloven vil få en betydning for miljøregulering i forbindelse med petroleumsloven § 4-2. Kan man imidlertid si noe mer om hvilken virkning naturmangfoldloven vil få på petroleumslovens område?

Av naturmangfoldloven § 1 fremgår lovens formål, som er at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden (...)». Bestemmelsen gir uttrykk for hvilke verdier loven skal verne, og begrunner også bakgrunnen for vernet av disse verdiene. Det fremgår imidlertid ikke noe konkret av ordlyden om anvendelse av loven på andre sektorer.

³¹ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 15

³² Jf. Backer 2010 s. 11

³³ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 55

Av forarbeidene fremgår at de fleste tiltak som kan påvirke naturmangfoldet vil reguleres etter andre lover. Andre lover vil ofte ha egne formålsbestemmelser. Betydningen av naturmangfoldloven § 1 vil da være at ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp.³⁴ Det kan derfor tas som utgangspunkt at formålsbestemmelser i andre lover som er formulert med andre hensyn og verdier for øye, må suppleres med naturmangfoldloven.³⁵

Petroleumsloven har ikke en egen formålsbestemmelse. Det fremgår imidlertid en rekke retningslinjer for forvaltningen av petroleumsressursene i lovens § 1-2. Bestemmelsen gir uttrykk for de sentrale målsettingene for petroleumsvirksomheten.³⁶ I § 1-2 annet ledd står det at petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Ressursforvaltningen skal gi landet inntekter og «bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling (...)».

Det oppstilles således en rekke mål for ressursforvaltningen, blant disse å sikre et bedre miljø. Den naturlige forståelsen av ordlyden «bedre miljø», tilsier at forvaltningen av petroleumsressursene skal bidra til en forbedring av miljøtilstanden. Videre skal ressursforvaltningen bidra til å «sikre» bedre miljø, noe som isolert sett kan tolkes som en garantipåstand for at miljøtilstanden skal bedres. En slik isolert tolkning av ordlyden passer imidlertid ikke godt med de øvrige målene ved ressursforvaltningen. Det er også uttalt i forarbeidene at hovedmålene er verdiskapning og størst mulig bidrag til nasjonalformuen.³⁷ Det er derfor uklart hva som konkret er meningsinnholdet i ordlyden, ettersom sikring av et bedre miljø trekker i retning av sterke begrensninger i petroleumsvirksomheten. Ordlyden gir altså ikke isolert sett en løsning på hvordan sikring av bedre miljø skal skje.

Forarbeidene sier at forvaltningen av petroleumsressursene ikke kan ses isolert fra andre viktige hensyn og målsettinger, og at forvaltningen således må skje under ivaretagelse av hensyn til sikkerhet, miljø og annen virksomhet.³⁸ Videre vises det til forarbeidene fra 1985. I disse uttales det at bestemmelsen fastslår som den prinsipielle retningslinje for myndighetenes forvaltning av petroleumsressursene at det skal tas nødvendig hensyn til annen virksomhet og til natur- og miljøvern³⁹. Forarbeidsuttalelsene synes dermed å legge til grunn at man skal ta ivareta hensyn til miljø, og ta nødvendig hensyn til miljøvern. Dette medfører således en noe innskrenkende fortolkning av ordlyden i forhold til den naturlige forståelsen av å sikre et bedre miljø.

I teorien omtales det som uklart hvordan ressursforvaltningen skal bidra til å sikre et bedre miljø. Det vises imidlertid til Grl. § 110 b, og uttales at poenget må være at virksomheten skal drives på en slik måte at en tar tilbørlig hensyn til miljøet.⁴⁰ Forståelsen som legges til grunn

³⁴ Op.cit. s. 57

³⁵ Jf. Backer 2010 s. 44

³⁶ Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 26

³⁷ Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 26

³⁸ Op.cit. s. 26-27

³⁹ Jf. Ot.prp.nr. 72 (1982-1983) s. 40.

⁴⁰ Jf. Hammer m.fl. s. 38

er i tråd med uttalelsene i forarbeidene til gjeldende og opphevet petroleumslov, og tilsier dermed en innskrenkende fortolkning av ordlyden «sikre (...) et bedre miljø». På den annen side anerkjenner uttalelsen i lovkommentaren at det ikke er innlysende hvordan ordlyden skal forstås. Kommentaren er skrevet før naturmangfoldloven trådte i kraft, og tar derfor ikke opp spørsmålet i tilknytning til denne.

I Grl. § 110 b) fastsettes borgernes rett til «...en Natur hvis Produktionsæвне og Mangfold bevares». Bestemmelsen innebærer en grunnlovsfesting av en rekke viktige miljøprinsipper, slik som bærekraftig utvikling, rett til en viss miljøkvalitet og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser. I teorien har § 110 b) blitt ansett som et lovgivningsprogram og tolkningsprinsipp.⁴¹ Bestemmelsens innhold vil således måtte utfylles gjennom lovgivning, og Fauchald skriver i sin analyse av § 110 b) at «rettigheter og plikter etter første og annet ledd vil (...) primært følge av den til enhver tid gjeldende lovgivning»⁴². Naturmangfoldloven skal bidra til å ivareta naturmangfold og miljø, og er ansett som vårt viktigste verktøy i dette henseende. Den vil dermed være sentral for oppfølging og utfylling av innholdet i Grl. § 110 b). Anvendelse av reglene i naturmangfoldloven vil således være i tråd med Grl. § 110 b). Også i teorien anses naturmangfoldloven å utfylle grunnlovsbestemmelsen, og lovens overordnede prinsipper er en oppfølging av Grl. § 110 b).⁴³ Etersom ordlyden i petroleumsloven § 1-2 skal være i tråd med grunnlovsbestemmelsen, kan dette trekke i retning av at naturmangfoldloven kan få stor betydning for ivaretagelse av miljø på petroleumslovens område. De øvrige målene for forvaltningen av petroleumsressursene i petroleumsloven § 1-2 er imidlertid rettet mot verdiskapning og industriell utvikling. Disse målsettingene henger nært sammen med den overordnede målsettingen med ressursforvaltningene, som er å gi et størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformuen, og verdiskapning for hele samfunnet.⁴⁴ Det kan derfor også argumenteres for at miljøhensyn har en mer tilbaketrukket rolle på petroleumssektoren.

Naturmangfoldloven er en tverrgående lov, og det kan derfor spørres om petroleumsloven som *Lex specialis* må medføre at naturmangfoldloven gis mindre vekt på dens område. Naturmangfoldloven vil likevel være en nyere lov, og kan dermed få mer betydning som *Lex posterior*. I teorien antas det som usikkert om *posterior-synspunktet* kan fastholdes dersom det er motstrid mellom lovene, men det uttales at naturmangfoldlovens miljøprinsipper i alle fall vil supplere særloven, og at disse skal anvendes ved forvaltningens skjønnsutøving etter eldre særlover.⁴⁵ Ren motstrid mellom de to lovsettene vil det heller ikke være. At naturmangfoldloven er sektorovergripende kan heller ikke anvendes som argument for å gi loven mindre vekt på særlovenes område, da dette ville innebære en utvanning av dens saklige virkeområde. Det må derfor opprettholdes at naturmangfoldloven har stor vekt på petroleumslovens område.

⁴¹ Jf. Backer 2012 s. 59

⁴² Jf. Fauchald i TfR 2007 s 9

⁴³ Jf. Backer 2010 s. 10

⁴⁴ Jf. Ot.prp.nr. 43 (1996-1997) s. 26

⁴⁵ Jf. Backer 2010 s. 11

Systembetragtninger kan også tale for at det er anledning til å tillegge naturmangfoldloven og de bestemmelser som kommer til anvendelse, stor vekt på petroleumslovens område for å bidra til å sikre et bedre miljø. En slik forståelse har gode grunner for seg. For det første gjør ikke denne inkorporasjonen av naturmangfoldlovens prinsipper vold på ordlyden i petrl. § 1-2. Det bidrar imidlertid til oppnåelse av et mål med ressursforvaltningen, som petroleumsloven selv ikke gir noen klar anvisning på hvordan skal ivaretas. For det andre er vektlegging av miljøhensyn i tråd med samfunnsutviklingen, noe som illustreres gjennom implementering av internasjonale avtaler og innføring av ny miljølovgivning slik som naturmangfoldloven. Det må dermed anses både forsvarlig og korrekt å legge til grunn at naturmangfoldloven og prinsippene loven knesetter får stor betydning på petroleumslovens område, og da særlig for de bestemmelser hvor det gjøres avveininger mellom miljø- og økonomiinteresser, som i petrl. § 4-2 om godkjenning av plan for utbygging og drift.

Med utgangspunktet om at naturmangfoldloven kan tillegges stor vekt på petroleumslovens område, skal det i det følgende tas stilling til innholdet i de lovfestede prinsippene og retningslinjene i naturmangfoldloven. Videre reises det også spørsmål om hvilke miljøhensyn som kan utledes av prinsippene og hvordan disse påvirker saksbehandlingen og avgjørelsen etter petroleumsloven § 4-2.

4.4. De lovfestede prinsippene i naturmangfoldloven ved godkjenning av PUD.

Naturmangfoldloven kapittel II inneholder flere lovfestede miljørettslige prinsipper. Etter § 2 kommer prinsippene som er knesatt i §§ 9 og 10 til anvendelse på kontinentalsokkelen. Bestemmelsene lovfester føre var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning. Dette er de mest sentrale miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven og den delen av lovgivningen som vil få mest betydning for myndighetenes skjønnsutøving etter sektorlovgivningen. Det vil derfor hovedsakelig fokuseres på disse i det følgende. Prinsippene i naturmangfoldlovens kapittel II er lovfestet for å oppnå formålet om å ta vare på naturen ved bærekraftig bruk og vern. I utredningen uttales at lovfesting av disse prinsippene delvis er en lovfesting av uskrevne prinsipper som allerede i dag brukes ved skjønnsutøvelse, men ikke systematisk. Lovfestingen kan dermed bidra til større forutsigbarhet og at det stilles strengere krav til begrunnelse for vedtak.⁴⁶

Det følger av § 7 i naturmangfoldloven at prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn «som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet (...)». I forarbeidene fremgår det at offentlig myndighetsutøving først og fremst er vedtak av forskrifter eller enkeltvedtak⁴⁷. Godkjenning av PUD er et enkeltvedtak⁴⁸, og prinsippene i naturmangfoldloven skal dermed anvendes ved beslutningen om godkjenning av PUD. At prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer innebærer at de ikke angir et bestemt innhold for forvaltningens

⁴⁶ Jf. NOU 2004:28 s. 560

⁴⁷ Op.cit s. 37

⁴⁸ Jf. Hammer m.fl. s. 249

avgjørelser, men at de utgjør pliktige hensyn både ved tilretteleggingen av beslutningsgrunnlag og for avveiningen som finner sted ved avgjørelsen.⁴⁹ Jeg skal i det følgende gjøre nærmere rede for de to prinsippene, samt belyse prinsippenes betydning for beslutningsgrunnlaget og avveiningen som foretas ved godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2.

4.4.1. Førre var-prinsippet

Førre var-prinsippet er et anerkjent miljørettslig prinsipp som kom til uttrykk ved Rio-erklæringen fra 1992. Prinsippet er nedfelt i en rekke internasjonale miljøvernavtaler,⁵⁰ og er lovfestet i naturmangfoldloven § 9. I bestemmelsen kommer prinsippet til uttrykk på følgende måte:

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

Av ordlyden fremgår det at prinsippet er todelt. For det første skal det ved beslutninger tas hensyn til miljøet selv om man ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvilken miljørisiko som faktisk foreligger. Den andre siden sier at man ikke skal unnlate å treffe tiltak til vern av naturmangfoldet grunnet mangel på tilstrekkelig kunnskap. Dette vil kunne være situasjonen hvis det er snakk om å treffe tiltak til vern av naturmangfoldet, men ikke har kunnskap om det faktisk er nødvendig med det aktuelle tiltaket. Det er siden som fremgår av bestemmelsens første punktum som vil være særlig aktuell ved utbygging av petroleumsvirksomhet, hvor andre formål enn naturmangfold og miljø skal ivaretas. Sett i sammenheng med § 7 er førre var-prinsippet en retningslinje som myndighetene må forholde seg til ved godkjenning av PUD.

Innholdet og viktigheten av å legge til grunn en førre var-tilnærming for tiltak hvor miljøkonsekvensene er usikre, belyses i en uttalelse i utredningen for naturmangfoldloven:

*«Førre-var-prinsippet kommer til anvendelse i situasjoner der vurderingsgrunnlaget med hensyn til om det foreligger fare for alvorlige miljøtrusler er usikkert. Manglende visshet om trusselens konsekvenser skal ikke hindre at man setter i verk forebyggende tiltak. Prinsippet har sin særlige berettigelse der irreversibel skade truer. Arter som dør ut, kan ikke gjenskapes og et ødelagt naturområde lar seg ikke alltid gjenopprette. Prinsippet er derfor sentralt for gjennomføringen av målet om bevaring av biologisk mangfold».*⁵¹

Førre var-prinsippet henger nært sammen med et annet miljørettslig prinsipp, prinsippet om forebyggelse av miljøskader. Sammenhengen knytter seg til at det ofte er stor usikkerhet rundt

⁴⁹ Jf. Backer 2010 s. 85

⁵⁰ Jf. NOU 2004:28 s. 190

⁵¹ Op.cit. s. 191

risiko for, og konsekvensen av miljøskader. Føre-var-prinsippet gir en retningslinje for hvordan denne usikkerheten skal behandles. Mangel på full vitenskapelig visshet skal i slike tilfeller ikke anvendes som begrunnelse for å la være å treffe tiltak for å hindre alvorlig eller uopprettelig miljøskade.⁵² Dette kommer også frem i ordlyden til § 9 første ledd første punktum.

En forutsetning for å vektlegge føre var-prinsippet er imidlertid at det ikke foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jf. ordlyden «beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap». Krav til kunnskapsgrunnlaget fremgår av naturmangfoldloven § 8.

Bestemmelsens første ledd sier at «Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger». Videre skal kravet til kunnskapsgrunnlaget stå i et «rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Føre var-prinsippet knytter seg dermed til bevissituasjonen rundt skadevirkninger av tiltak som påvirker naturmangfold.

Føre var-prinsippet vil være aktuelt når det gjelder petroleumsvirksomhet, på bakgrunn av den risiko for miljøskade som følger med utbygging og produksjon på kontinentalsokkelen. Et eksempel på dette ser man i diskusjonene rundt åpningen av områdene i Barentshavet, og nå for områdene ved Lofoten, Vesterålen og Senja. Det var mye usikkerhet knyttet til hvilke miljøkonsekvenser virksomhet i disse områdene ville medføre, og risiko for akutte utslipp i områdene. Det er derfor av interesse å drøfte prinsippet betydning ved godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2.

4.4.1.1. Føre var-prinsippet betydning i forbindelse med petroleumsloven § 4-2

For å drøfte føre var-prinsippet innvirkning på petroleumsloven § 4-2 må det tas utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd. Det er på det rene at rettighetshaver skal forelegge PUD til godkjenning for myndighetene ved beslutning om utbygging. I § 4-2 annet ledd reguleres de innholdsmessige kravene til planen. PUD skal etter dette inneholde «en beskrivelse av økonomiske, ressursmessige, tekniske, sikkerhetsmessige, nærings- og miljømessige forhold samt opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av petroleumsvirksomheten.» Ordlyden viser at det må foretas en bred vurdering for å kartlegge hvilken innvirkning utbyggingen får for blant annet miljøet.

Av forarbeidene til bestemmelsen og petroleumsforskriften fremgår det at beskrivelsen som skal foretas i PUD er todelt. Dette sies uttrykkelig i petroleumsforskriften § 20, og ytterligere spesifisering av innholdet i disse to delene fremgår av petroleumsforskriften §§ 21 flg. Planen skal for det første inneholde en beskrivelse av utbyggingen. Dette er en oversikt over planlagt utbygging og drift av feltet, og inneholder utbygnings- og utvinningstekniske, driftsmessige og økonomiske forhold. Den andre delen av planen er en konsekvensutredningsdel. Konsekvensutredningen skal redegjøre for virkningen utbyggingen skal ha for næringsmessige og miljømessige forhold, jf. forskriftens § 22a første ledd. Redegjørelsen skal

⁵² Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 93

med videre inneholde en beskrivelse av «det miljø som i vesentlig grad kan bli berørt» og man skal videre «vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen», jf. petroleumsforskriften § 22a som regulerer det nærmere innholdet i utredningen.

Innholdet i konsekvensutredningen tar således sikte på å kartlegge miljøvirkningene av utbyggingen og produksjonen av petroleumforekomsten. Etter § 22a i petroleumsforskriften omfatter kartleggingen beskrivelser av blant annet utslipp til sjø, luft og jord, miljøkriterier og – konsekvenser som har vært lagt til grunn for tekniske løsninger, muligheter for miljøovervåkning og tiltak for å hindre, redusere og oppveie betydelige negative miljøvirkninger. På bakgrunn av de innholdsmessige kravene må utredningsarbeidet anses grundig, og det må antas at konsekvensutredningen bygger på «vitenskapelig kunnskap om (...) effekten av påvirkninger», jf. naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget. Dersom konsekvensutredningen medfører at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig grundig ved myndighetenes beslutning om godkjenning av PUD, vil det ikke «treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet» jf. § 9, og føre var-prinsippet vil da ikke få betydning for myndighetene, da usikkerheten vil være tilstrekkelig ivaretatt ved den grundige utredningen.

Det er imidlertid ikke mulig å forutse all påvirkning en utbygging vil medføre. Det vil alltid være en fare for at uhell og akutte utslipp kan oppstå, og det kan også være usikkerhet og uenighet knyttet til de opplysninger som fremkommer gjennom utredningsarbeidet. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om lovfestingen av føre var-prinsippet vil medføre strengere krav til innholdet i konsekvensutredningen, med den følge at PUD nektes godkjent dersom kravene ikke oppfylles. Bakgrunnen for spørsmålet er en uttalelse i utredningen til naturmangfoldloven om miljørettslige prinsipper, hvor det uttales at føre var-prinsippet kan operasjonaliseres «i form av en rettsregel om strenge dokumentasjonskrav for virkningene av virksomhet som kan skade miljøet.»⁵³

Konsekvensutredningen i PUD-en skal som tidligere nevnt være en «beskrivelse av (...) nærings- og miljømessige forhold». Ordlyden kan tolkes som at utredningen skal beskrive forholdene i tidsrommet for utarbeidelse av planen, men gir ingen direkte anvisning på dette. I bestemmelsens tredje ledd sier bestemmelsen at departementet kan når særlige grunner tilsier det, kreve at rettighetshaver foretar en «en nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område.» En slik nærmere redegjørelse må rimeligvis beskrive miljøforholdene på tidspunktet når departementet ber om dette. Det utelukker imidlertid ikke at den utredningen etter annet ledd kan være utarbeidet på et tidligere tidspunkt. Det kan derfor etter ordlyden § 4-2 annet ledd anvendes utredninger eller deler av slike, som skriver seg fra et tidligere tidspunkt enn selve utbyggingstidspunktet.

Petroleumsforskriften er klarere enn ordlyden i loven når det gjelder adgangen til å anvende eldre konsekvensutredninger. I § 22 i forskriften står det at dersom det er utarbeidet en konsekvensutredning for det området hvor utbyggingen planlegges gjennomført, skal utredningsforslaget klargjøre behovet for ytterligere dokumentasjon eller oppdatering. Videre

⁵³ Jf. NOU 2004:28 s. 189-190

følger det også av § 22a tredje ledd at «Dersom rettighetshaver godtgjør at utbyggingen omfattes av eksisterende relevant konsekvensutredning for et felt eller for et større samlet område, jf. loven § 4-2 tredje ledd, vil det kun kreves konsekvensutredning dersom departementet finner dette nødvendig.» Eldre konsekvensutredninger er gjerne utredninger for større områder som er gjort tidligere, eksempelvis forvaltningsplaner som utarbeides for havområdene, som også omfatter området hvor den planlagte utbyggingen skal finne sted. Et eksempel er ved videreutviklingen av Valhall-feltet, hvor det ble drøftet om den regionale konsekvensutredningen for Nordsjøen oppfylte utredningskravet, da utredningen var gjennomført langt tidligere enn tidspunktet for godkjenning av PUD. På bakgrunn av det lovfestede føre var-prinsippet og forarbeidsuttalelsen kan det være grunnlag for å være strengere i adgangen til å anvende slike eldre konsekvensutredninger, da disse kan være utført før ikrafttredelsen av naturmangfoldloven og dermed ikke ta nødvendig hensyn til reglene som oppstilles til vern av natur og miljø i denne.

På den annen side er det i petroleumsloven § 4-2 adgang for departementet å kreve en «nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger, mulig fare for forurensninger samt virkninger for andre berørte virksomheter for et større samlet område». Hva som skal anses som «særlige grunner» fremgår ikke av bestemmelsen, men forarbeidene nevner som eksempler utbygging som kan føre til vesentlige begrensninger i annen næringsutøvelse, eller ved behov for kunnskap om samlede miljøkonsekvenser som ledd i en prosess for å redusere miljøbelastningen i et område.⁵⁴ Som vi skal se i pkt. 4.3.2 er slike samlede miljøkonsekvenser i kjerneområdet for prinsippet om samlet belastning, som er knesatt i naturmangfoldloven § 10. I teorien uttales det at myndighetene må antas å ha «stor skjønnsmyndighet ved avgjørelsen av om det foreligger slike «særlige grunner»»⁵⁵ Det må derfor også ligge innenfor myndighetenes skjønnsutøvelse å kreve slike nærmere redegjørelser dersom eldre utredninger medfører større usikkerhet om miljøvirkninger eller dersom det ikke kan fastslås at miljøhensyn utledet i naturmangfoldloven er ivaretatt. Departementet er også gitt en adgang til å kreve fremlagt ny eller endret plan for godkjenning ved vesentlig avvik eller endring av forutsetningene for fremlagt eller godkjent plan, jf. § 4-2 syvende ledd. Det er dermed gitt en vid adgang allerede i petroleumsloven til å håndtere usikkerhet og krav til dokumentasjon ved konsekvensutredningen, noe som kan tale for at lovfestingen av føre var-prinsippet ikke vil medføre noen stor endring i kravene til dokumentasjon ved utredningen. Prinsippet vil imidlertid sammen med krav til kunnskapsgrunnlaget kunne medføre at myndighetene i flere tilfeller vil anvende de virkemidler som ligger i petroleumsloven for økt dokumentasjon.

Dersom myndighetene finner at kunnskapsgrunnlaget er sikkert nok etter utredningen, vil ikke føre var-prinsippet gjelde slik det fremgår av § 9 første punktum. Det skal da foretas «en reell avveining av fordeler og skadevirkninger av tiltaket, og den må skje i lys av grunnloven § 110 b), og forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 og aktsomhetsplikten i § 6».⁵⁶ Dersom kunnskapsgrunnlaget på den annen side ikke er tilstrekkelig etter utredningen, taler ordlyden i

⁵⁴ Jf. Ot.prp.nr. 44 (1995-1996) s. 42

⁵⁵ Jf. Hammer m.fl. s. 260

⁵⁶ Jf. Backer 2010 s. 98

§ 9 for at avgjørelser som åpner for vesentlig skade ikke kan treffes. Backer mener at en så vidt streng fortolkning kan få for stramme rammer for beslutningstakere som befinner seg i et dilemma mellom kryssende mål, og at alternativet er «å forstå første punktum slik at det ikke er enhver tenkelig vesentlig skade som må unngås, men bare slike som det etter erfaring og den begrensede kunnskap kan være en reell mulighet for, og etter omstendighetene vurdere mangelen på tilstrekkelig kunnskap som en saksbehandlingsfeil etter § 8».⁵⁷ Det gis ingen entydig konklusjon på hvilken forståelse av ordlyden som må legges til grunn, men på bakgrunn av drøftelsen i pkt. 4.2. mener jeg det må være riktig å legge til grunn en streng forståelse av ordlyden i § 9 ved beslutningen om godkjenning av PUD. Dette underbygges også av en uttalelse fra Backer, som sier at «det følger av § 7 at § 9 bare gjelder som en retningslinje, kan det gjøre at spørsmålet ikke behøver å komme på spissen. Men det taler også for at man kan holde fast ved den tolking av første punktum som er i samsvar med ordlyden»⁵⁸. Det må derfor konkluderes med at lovfestingen av prinsippet vil kunne medføre strengere krav til dokumentasjon i konsekvensutredningen, samt for myndighetenes saksbehandling ved godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2.

4.4.2. Økosystemtilnærming og samlet belastning

I naturmangfoldloven § 10 fremgår det at «En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».

Ordlyden gir uttrykk for at man skal se på virkningen av et tiltak som påvirker naturmangfoldet med bredt fokus. Videre kan det trekkes ut av ordlyden at man ikke kan se på belastningen av et tiltak isolert sett, men som en del av den belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Dette vil også innebære at dersom et tiltak påvirker en del av et økosystem, er det ikke tilstrekkelig å se på hvordan denne delen isolert sett blir påvirket av tiltaket. Man må i tillegg se på denne delens rolle i økosystemet, og hvordan påvirkningen vil gi seg utslag i økosystemet som helhet. Torskebestanden i havet utenfor Lofoten kan anvendes som eksempel. Dersom disse områdene åpnes og senere besluttes utbygd, vil det kunne påvirke torskens gyteplasser. En eventuell negativ påvirkning av bestanden vil kunne få virkning for arter som lever av torsken, eller en økning av arter som torsken normalt livnærer seg på. Slike ringvirkninger av utbyggingen vil man da måtte ta hensyn til for å oppfylle kravet om vurdering av den samlede belastningen på økosystemet. Økosystemtilnærmingen bidrar på denne måten til å sikre mer helhetlig forvaltning av naturmangfoldet i tråd med naturmangfoldlovens formål Bestemmelsen inneholder altså to elementer, et prinsipp om å se på den samlede belastningen av et tiltak, og en økosystemtilnærming til vurderingen av belastningen.

Forarbeidene bidrar til å klarlegge meningsinnholdet i ordlyden. I utredningen til naturmangfoldloven gjøres det rede for betydningen av bestemmelsen. Om økosystemtilnærmingen sier utredningen at økosystemtilnærmingen er en tilnærming til bevaring av naturmiljøet. Videre fremgår det at kjernen i tilnærmingen er at menneskers

⁵⁷ Op.cit.

⁵⁸ Op.cit.

aktivitet ikke skal forrykke økosystemets funksjoner og at økologiske funksjoner skal opprettholdes i størst mulig grad.⁵⁹ Om samlet belastning uttales at prinsippet om samlet belastning «sikter til den totale belastning som et økosystem utsettes for» og at «Det avgjørende for miljøet er den samlede effekten av *alle* faktorer som påvirker miljøtilstanden».⁶⁰

I merknadene til bestemmelsen gis en oppsummering av bakgrunnen og innholdet som ordlyden gir uttrykk for:

*Paragrafen skal sikre at nye beslutninger som kan ha betydning for biologisk mangfold underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning naturmiljøet vil bli utsatt for. Det innebærer for det første at beslutninger ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre beslutninger eller faktorer. Det har betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha en stor effekt på miljøet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.*⁶¹

Om helhetsvurderingen sier Backer at summen av både eksisterende påvirkning og fremtidig ventelig påvirkning må tas med i vurderingen av den samlede belastningen. Videre fremheves det at selv om det nye tiltaket ikke isolert sett medfører stor miljøpåvirkning, kan det være at det bør nektes fordi man nærmer seg en kritisk grense for miljøbelastningen.⁶² Sett i sammenheng med beslutningen om godkjenning av PUD vil det være opp til myndighetene å sørge for at den samlede belastningen ikke overstiger denne kritiske grensen. Vurderingen må da ta utgangspunkt i de opplysninger og informasjonen som fremkommer gjennom konsekvensutredninger og høringsuttalelser, som så vil danne beslutningsgrunnlaget for avgjørelsen. Spørsmålet blir da hvordan bestemmelsen mer konkret vil få betydning ved godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2.

4.4.2.1. Prinsippet om samlet belastning og økosystemtilnærmingens betydning i forbindelse med petroleumsloven § 4-2.

Ved første øyekast kan prinsippet i naturmangfoldloven § 10 se ut til å gi myndighetene en vid adgang til å vektlegge naturmangfold og miljø når beslutning om godkjenning av PUD skal tas. Den helhetlige vurderingen som det legges opp til vil sikre adgang til å vektlegge flere ulike miljøpåvirkninger, og kan da også gi grunnlag for å nekte godkjenning av en utbygging dersom denne overstiger grensen for påvirkning av naturmangfold og miljø i det aktuelle området. Som i pkt. 4.3.1.1 blir det først stilt spørsmål om prinsippet om samlet belastning og økosystemtilnærmingen vil få betydning for konsekvensutredningsdelen av PUD. Ved godkjenning av PUD vil prinsippet om samlet belastning kunne få betydning både for rettighetshaver og for myndighetene. For rettighetshaver innebærer prinsippet at

⁵⁹ Jf. NOU 2004:28 s. 186

⁶⁰ Op.cit. s. 194

⁶¹ Op.Cit. s. 583

⁶² Jf. Backer 2010 s. 101-102

konsekvensutredningen som gjennomføres må ta hensyn ikke bare til det geografiske området hvor utbyggingen skal skje, men for hele økosystemet som påvirkes av utbyggingen. Som eksempel kan nevnes Barentshavet, som er et av verdens rikeste områder for fisk, sjøfugl og marine pattedyr. Rettighetshaver må da redegjøre for påvirkningen på de ulike bestander og arter isolert sett, og i tillegg vurdere hvordan miljøpåvirkningen på de ulike bestander og arter vil påvirke andre bestander og arter i økosystemet. Bestemmelsen vil dermed få innvirkning på omfanget av, og grundighetsnivået i utredningsdelen i planen for utbygging og drift.

For myndighetene vil bestemmelsen hovedsakelig få betydning på to måter. For det første må utbyggingens miljøkonsekvenser vurderes i et økosystemperspektiv. For avgjørelsen av spørsmålet vil informasjonen som fremgår av konsekvensutredningen være sentral. For det andre må myndighetene i vurderingen ta hensyn både til nåværende og fremtidige ventelige tiltak. Dette innebærer at man ikke kan vurdere bare den enkelte utbyggingens miljøpåvirkning, men om utbyggingen sammen med annen aktivitet i området vil overstige grensen for miljøpåvirkning for økosystemet. Dette illustrerer også sammenhengen mellom prinsippet om samlet belastning og føre var-prinsippet, da man ved å vurdere den samlede belastning vil kunne nekte eller begrense tiltak før man overstiger naturens tålegrense, og på denne måten opptre i tråd med føre var-prinsippet.

Det kan stilles spørsmål om økosystemtilnærmingen vil kunne komme i konflikt med lovens stedlige virkeområde. Det vil kunne være tilfelle dersom man i vurderingen av den samlede belastningen av en utbygging antar at denne vil påvirke eksempelvis migrerende fiskebestander eller trekkende fuglearter som beveger seg utenfor det som er lovens virkeområde, jf. pkt. 4.1. Hva som omfattes av et økosystem er definert i naturmangfoldloven § 3 bokstav t), og det fremgår der at begrepet omfatter «et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem der samfunn av planter, dyr, sopp og mikroorganismer fungerer i samspill innbyrdes og med det ikke-levende miljøet.» Av ordlyden må et økosystem avgrenses geografisk, da det er snakk om et mer eller mindre velavgrenset og ensartet natursystem. Tolkningen støttes av forarbeidene, hvor det fremgår at Et økosystem er et avgrenset geografisk område, i motsetning til «naturtype», som viser til flere lokaliteter av en bestemt type natur.⁶³ Avgrensingen av økosystemet kan derfor ikke tas utelukkende med utgangspunkt i artsbestandene i området hvor den samlede belastning vurderes. Det må derfor antas at det ikke vil oppstå konflikt mellom økosystemtilnærmingen som legges til grunn i § 10 og lovens stedlige virkeområde.

Ved anvendelse av prinsippet om samlet belastning skal man vektlegge både nåværende og fremtidig ventelige tiltak. Dette følger av ordlyden i § 10 som sier at man skal vurdere påvirkningen ut fra den samlede belastningen som et økosystem «er eller vil bli utsatt for». Denne anvendelsen av prinsippet bidrar som sagt til å effektivisere føre var-prinsippet ettersom man kan stoppe et tiltak dersom tiltaket sammen med mulige fremtidige tiltak vil overstige grensen for negativ miljøpåvirkning. Vurderingen skal i prinsippet omfatte både påvirkninger fra tiltak av samme art som det aktuelle, og påvirkninger som skyldes helt andre forhold. For petroleumsvirksomhet innebærer dette at miljøpåvirkning fra både

⁶³ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 373

fiskerinæringen, turisme, skipsfart og øvrig petroleumsvirksomhet må vurderes i sammenheng. Dersom det viser seg at utbyggingen vil overstige tålegrensen for miljøpåvirkning kan myndighetene på bakgrunn av § 10 nekte tiltaket, eller kreve avbøtende tiltak for ikke å overstige miljøets tålegrense. For beslutningen om godkjenning av PUD vil dette kunne innebære at det ikke gis godkjenning til utbygging på bakgrunn av at tålegrensen for området er nådd. Å nekte godkjenning av PUD på denne bakgrunn er imidlertid ikke helt uproblematisk.

Et problem som kan oppstå ved vurderingen av både eksisterende og fremtidige tiltak knytter seg til forskjellsbehandling som kan oppstå mellom ulike rettighetshavere. Spørsmålet knytter seg også til forutberegnelighet for rettighetshaverne. Problematikken vil være den samme både når eksisterende og fremtidige utbygginger tas inn i vurderingen, om enn med forskjellige innfallsvinkler. For eksisterende utbygginger kan det i rettslig og praktisk sammenheng oppstå situasjoner hvor det er snakk om et felt hvor det er gjort flere likeartede utbygginger. Dersom den foreliggende PUD nektes godkjent med den begrunnelse at utbyggingen vil overstige grensen for påvirkning på miljøet, vil dette kunne anses som forskjellsbehandling dersom tidligere tilsvarende utbygginger er godkjent. Den samme problematikken vil kunne oppstå dersom man på bakgrunn av vurderingen av fremtidig ventelige utbygginger avslår senere tilsvarende søknader av samme art som den foreliggende.

Ved å nekte godkjenning av PUD på dette grunnlag, kan avslaget anses å bryte med det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om å unngå usaklig forskjellsbehandling. Spørsmål blir dermed om man ved å nekte godkjenning av PUD i forbindelse med en utbygging hvor tidligere PUD-er er godkjent, vil være å anse som usaklig forskjellsbehandling. Utgangspunktet er det ulovfestede likhetsprinsippet i forvaltningsretten som stiller som krav at forvaltningsorganer ikke skal utøve sitt skjønn på en måte som innebærer usaklig forskjellsbehandling. Det må imidlertid presiseres at forskjellsbehandling ofte kan være tillatt, men at den må fremtre som saklig ut fra lovens formål. Også generell endring av praksis med virkning for fremtiden kan det være adgang til.⁶⁴ Dette synspunktet kan også få betydning for myndighetenes generelle adgang til å nekte godkjenning av PUD. Det er således ikke utenfor forvaltningens kompetanse å forskjellsbehandle, det er bare den usaklige forskjellsbehandlingen domstolene kan gripe inn mot.⁶⁵ Et avslag av PUD-godkjenning på grunnlag av miljøhensyn, herunder bærekraftig utvikling og ivaretagelse av naturmangfoldet⁶⁶, vil således være i tråd med lovformålet, og i utgangspunktet ikke å anse som usaklig forskjellsbehandling.

I forvaltningsrettslig teori er det blitt ansett som usaklig forskjellsbehandling dersom forskjellsbehandlingen er uten grunn, direkte forkastelig eller ikke relevant.⁶⁷ Ingen av disse typetilfellene gjør seg direkte gjeldende i de foreliggende tilfeller, og det kan derfor antas at det er en reell mulighet for myndighetene til å sette foten ned og nekte godkjenning av en

⁶⁴ Jf. Eckhoff/Smith s. 422

⁶⁵ Op.cit. s. 365

⁶⁶ Jf. naturmangfoldloven § 1 og petroleumsloven § 1-2

⁶⁷ Jf. Eckhoff/Smith s. 422-423

utbygging dersom det fremgår at denne, sett i sammenheng med øvrig belastning på natur og miljø, vil overstige naturens tålegrense.

I utredningen til naturmangfoldloven fremheves at prinsippet om samlet belastning innebærer at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere beslutninger av samme art senere, eller for andre fremtidige beslutninger eller faktorer som sammen med den foreliggende beslutningen kan gi en uønsket virkning på naturmiljøet. Det kan imidlertid være avgjørende om myndighetene rettslige eller politisk vil ha noen sterk tilskyndelse til å sikre likebehandling av aktuelle aktører⁶⁸. Nettopp dette kan være et argument mot å nekte godkjenning av PUD på bakgrunn av den samlede belastning. Dersom det ikke foreligger rettslige eller politiske føringer for det, bør myndighetene være forsiktige med å forskjellsbehandle søknader om godkjenning av PUD, da dette vil kunne ha svært omfattende konsekvenser både direkte for rettighetshaveren, og generelt for petroleumsvirksomhet på feltet hvor PUD nektes godkjent. I tillegg vil en slik nektelse svekke forutberegneligheten for rettighetshaverne. Dersom det ved vurdering av fremtidig ventelige tiltak hvor en søknad nektes godkjent fordi det da vil være vanskelig å avslå senere tilsvarende søknader av samme art dersom den foreliggende blir innvilget, vil nok myndighetene kunne anses å ha gått for langt i sin skjønnsutøvelse, da dette i prinsippet vil innebære å nekte utbygging av et område som er åpnet for petroleumsvirksomhet etter petroleumsløven § 3-1. En slik avgjørelse bør helst skje i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplanene for havområdene på et tidligere stadium av virksomheten, eller ved endringer av forvaltningsplanene i tidsrommet mellom tildeling av utvinningstillatelsen og foreleggelse av PUD for godkjenning.

For fremtidig ventelige tiltak vil det også knytte seg usikkerhet til hvordan påvirkningen fra disse vil bli. Ved stor usikkerhet knyttet til den samlede fremtidige påvirkningen, vil også andre hensyn få mer vekt, og næringshensyn vil dermed kunne bli avgjørende for myndighetenes beslutning slik at problematikken nevnt ovenfor ikke kommer på spissen. At andre hensyn vil få betydning fremgår også av naturmangfoldloven § 14. Det vil avhjelpe og minske problematikken at den fremtidige innvirkning kan motvirkes gjennom senere forvaltningsvedtak.⁶⁹

Et annet spørsmål som reiser seg i forbindelse med prinsippet om samlet belastning er hvilke miljøhensyn som faller innenfor denne brede vurderingen. Særlig gjelder dette hensyn til klima. Av ordlydstolkningen følger det at man ved vurderingen av samlet belastning skal se på alle typer påvirkning på hele økosystemet. Innbefatter dette også at man kan vektlegge klimapåvirkning i vurderingen av samlet belastning, og kan i så fall klimahensyn få like stor vekt som eksempelvis hensyn til bevaring av en truet art eller dyrebestand? Spørsmålet fordrer en redegjørelse av sammenhengen mellom petroleumsløven og naturmangfoldloven. Utgangspunkt for å se om klimabetraktninger faller innenfor ordlyden tas i hjemmel petroleumsløven § 4-2 og ordlyden «beskrivelse av (...) miljømessige forhold».

En naturlig forståelse av ordlyden miljømessige forhold er påvirkningen tiltaket vil ha på det naturmiljøet som berøres av utbyggingen av petroleumforekomsten. Dette er det mest

⁶⁸ Jf. NOU 2004:28 s. 583-584

⁶⁹ Jf. Backer 2010 s. 104

naturlig å forstå som de mer konkrete miljømessige effekter på eksempelvis fugle- og fiskebestander, utslipp til luft, sjø og land, og påvirkning av bunnforhold på havbunnen i nærheten av utbyggingen. Klimahensyn faller således ikke innenfor en naturlig ordlydsforståelse.

I forarbeidene til petroleumsloven nevnes ikke klima som et moment i de miljømessige forhold som skal beskrives. Det uttales imidlertid at regelen må ses i lys av de krav både nasjonalt og internasjonalt regelverk oppstiller for konsekvensutredninger herunder blant annet bestemmelsen i GrL. § 110 b.⁷⁰ Grunnlovsbestemmelsen knesetter retten til «et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares», og ordlyden gir heller ikke her noe klart bidrag til spørsmålet om klimahensyn faller innenfor miljøvirkningene som skal beskrives. Heller ikke i teorien er det gitt noe klart svar på spørsmålet. Det må derfor foretas en nærmere undersøkelse av andre kilder.

Miljø og klima henger tett sammen, og det kan ofte være vanskelig å skille mellom de to begrepene. Endringer i klima vil kunne medføre endringer for miljøet, og påvirkning av miljø kan også føre til en endring av klimaet. For å avklare om klimabetraktninger kan falle innenfor ordlyden, kan det være formålstjenlig å redegjøre noe nærmere for innholdet i de to begrepene. Meteorologisk institutt definerer klima som «*En beskrivelse av gjennomsnittsværet på ett sted eller område, slik det framkommer når enkeltobservasjoner bearbeides statistisk etter internasjonale retningslinjer*». Definisjonen har fått tilslutning fra FN-sambandet. En entydig definisjon av miljø er det ikke mulig å gi. Ordet miljø knytter seg til omgivelser, og kan omfatte natur, arbeidsforhold, boforhold mv. De aktuelle miljøreglene i petroleumsloven og naturmangfoldloven knytter seg imidlertid til det ytre miljø, herunder naturmiljøet. Dette har nær sammenheng med naturmangfold og bærekraftig forvaltning av naturen som er nedfelt i formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 1.

Ivaretagelse av hensyn til nevnte miljø vil skje gjennom en beskrivelse av utbyggingen og driftens påvirkning i tråd med de nærmere reguleringer i petroleumsforskriften. Det vil imidlertid være vanskelig for rettighetshaver å gi en beskrivelse av endringer i gjennomsnittsværet for området hvor utbyggingen skal finne sted. I tillegg til petroleumsforskriften gir veilederen til utarbeidelse av PUD⁷¹ detaljerte beskrivelser av krav til innhold og ulike momenter som må redegjøres for i utredningen. Hverken i forskriften eller veilederen nevnes klimapåvirkning eksplisitt som et moment som må beskrives i utredningen. Derimot påpekes både i forskrift og veileder at hensikten med en utredning er å klargjøre virkningene av en utbygging eller anlegg, og driften av disse på miljøet. Under dette skal utslipp til luft, som er den største kilden til utslipp av klimagasser, i følge petroleumsforskriften § 22a første ledd bokstav b) følge med i beskrivelsen av miljø som i vesentlig grad vil bli berørt.⁷² Utslipp til luft er blant de viktigste bidragene til klimaendringer, og vil dermed til dels kunne benyttes som grunnlag for å vurdere tiltakets klimapåvirkning. Gjennom beskrivelsen av utslipp til luft vil det være utslipp av klimagasser dokumenteres.

⁷⁰ Jf. Ot.prp.nr. 43 (1995-1996) s. 41

⁷¹ PUD-veilederen utgis i et samarbeid mellom OED, Arbeidsdepartementet, Petroleumstilsynet og Oljedirektoratet og fungerer som en håndbok og rådgiver for utarbeidelse av PUD.

⁷² Se petrforsk. § 22a første ledd bokstav b) og PUD-veileder s. 26

Det faktum at det foreligger en mulighet til å vurdere klimapåvirkningen, åpner dermed også for å tillegge klimahensyn vekt i vurderingen av samlet belastning i naturmangfoldloven § 10.

I petroleumsforskriften § 6c som beskriver innholdet av en konsekvensutredning ved åpning av områder for petroleumsvirksomhet, fremgår det av bestemmelsens bokstav e) at det skal skje en beskrivelse av «virkningene av åpning av området for petroleumsvirksomhet for bl.a. dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft, klima, landskap, beredskap og ulykkesrisiko og samvirket mellom disse.» Klima nevnes her uttrykkelig. Ettersom klima ikke nevnes i forbindelse med konsekvensutredning i PUD, kan det spørres om klimavurderinger bevisst er utelatt på dette stadiet. Dette kan i så tilfelle trekke i retning av at klimahensyn ikke er ment å trekkes inn i de beskrivelser av miljø som følger av § 4-2.

Spørsmålet blir dermed om den helhetsvurdering som skal foretas av den samlede belastning etter naturmangfoldloven § 10 medfører at også klimahensyn skal vurderes. Av ordlyden til bestemmelsen fremgår at «en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.» Ordlyden viser at påvirkningen av økosystemet skal vurderes ut fra samlet belastning på økosystemet. En naturlig forståelse av dette er at det er mer direkte og konkret påvirkning av økosystemet som vurderes når man ser på belastningen på økosystemet. Et slikt syn vil medføre at klimahensyn faller utenfor ordlyden, og dermed ikke kan vektlegges i vurderingen av samlet belastning, med konsekvensen at klimapåvirkning ikke kan begrunne avslag på søknaden om godkjenning av PUD.

I forarbeidene uttales det om prinsippet om samlet belastning at «påvirkninger av et økosystem kan være av biologisk, fysiologisk, kjemisk, men også estetisk karakter. De kan være knyttet til et direkte inngrep i det aktuelle økosystemet eller være mer generelle, som f.eks. klimaendringer.»⁷³ Med uttalelsen fremgår det at ordlyden ikke er begrenset til å gjelde bare direkte og konkret påvirkning på økosystemet. Dette sammenfaller med den tidligere tolkningen av bestemmelsen, hvor det kom frem at den samlede effekten av alle faktorer som påvirker miljøtilstanden skulle inntas i vurderingen av samlet belastning. Det innrømmes likevel at det er en utfordring å se de samlede påvirkningene i sammenheng, og at dette ikke bare gjelder påvirkninger med direkte lokal tilknytning, men også «mer generelle påvirkninger som klimaendringer eller langtransporterte forurensninger».⁷⁴ Forarbeidsuttalelsene gir imidlertid uttrykk for at myndighetene kan ta i betraktning klimapåvirkning ved utøving av offentlig myndighet, og klimahensyn må derfor kunne vektlegges ved beslutningen om å godkjenne PUD. Ettersom det er opp til departementet å godkjenne, må det da også være anledning til å avslå godkjenning dersom det kan godtgjøres at den samlede klimapåvirkningen vil være for stor. Uttalelser i teorien synes å støtte opp om dette synet. I lovkommentaren står det at vurderingen av samlet belastning må ta i betraktning påvirkninger av ulike slag. «Det gjelder uansett om påvirkningene har lokalt eller fremmed opphav (f.eks. klimavirkninger).»

⁷³ Jf. Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 381

⁷⁴ Op.cit. s. 104

Det er som nevnt opp til departementet å vektlegge og vurdere betydningen av den samlede belastningen før eventuell godkjenning av PUD. I vurderingen av samlet belastning skal det tas hensyn ikke bare til det foreliggende tiltaket isolert, men summen av all påvirkning i området. Dette gir et bredt virkeområde, og på bakgrunn av forarbeidene, praksis og teori må det konkluderes med at også klimahensyn kan tas inn i vurderingsgrunnlaget for om PUD skal godkjennes eller ikke. Det er imidlertid ikke klart om klimapåvirkning kan anføres som et avgjørende hensyn, og dermed begrunne et avslag av godkjenning av PUD. Ettersom vektingen av hensynene tilligger forvaltningens frie skjønn, må svaret på spørsmålet søkes i rettspraksis.

Adgangen til å vektlegge klimahensyn ved spørsmål om godkjenning av PUD har ikke vært oppe for rettslig avgjørelse tidligere. Mer generelt har imidlertid adgangen til å vektlegge andre miljøulemper enn de som direkte er underlagt godkjenning og vektleggingen av slike hensyn blitt drøftet i rettspraksis. I Rt. 1993 s. 528 Lunner Pukkverk gjaldt spørsmålet myndighetenes adgang til å nekte utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Grunnlaget for nektelsen var trafikkstøy og den trivselsreducerende virkning som tungtransport til og fra pukkverket ville medføre. Spørsmålet for retten var om man kunne legge avgjørende vekt på forurensningsmessige ulemper ved transport fra pukkverket, selv om disse ulempene ikke i seg selv kunne utløse konsesjonsplikt etter forurensningsloven. Høyesterett mente at det måtte være en slik adgang og besvarte spørsmålet bekræftende.

Fra staten, som hadde avslått søknaden om utslippstillatelse, ble ikke trafikkstøyen ansett som en forurensningsmessig ulempe ved virksomheten som utløste konsesjonsplikt etter bestemmelsens første ledd, men som andre miljømessige ulemper. Førstvoterende mente imidlertid at det ikke var lovstridig å legge avgjørende vekt på trafikkstøyen av denne grunn. Ordlyden i forurensningsloven § 11 la ingen begrensninger med hensyn til vekten som kan legges på trafikkforurensning ved transport til og fra en virksomhet. Å motvirke veitrafikkstøy falt også klart innenfor forurensningslovens alminnelige formål, hvor blant annet hensynet til å beskytte helse og trivsel mot belastningene ved forurensning står sentralt. Førstvoterende uttaler også senere at det fremgår utvetydig av forurensningslovens forarbeider at hensynet til å motvirke forurensning fra veitrafikk ikke var av underordnet betydning, men tvert imot ble sett som en vesentlig målsetting innenfor lovens ramme.

En forutsetning for å kunne legge avgjørende vekt på klimahensyn synes etter argumentasjonen i dommen å være at ordlyden åpner for dette, samt at hensynet faller innenfor lovens formål. Sett opp mot ordlyden i naturmangfoldloven § 10, medfører ikke denne noen begrensning med hensyn til vekten som kan legges på klimahensyn. Det er den samlede belastning på økosystemet som skal vurderes, og i vurderingen av denne belastningen er det tidligere slått fast at også klimapåvirkning kan medregnes. Av naturmangfoldlovens formålsbestemmelse fremgår det imidlertid ikke klart at det er satt fokus på å ta hensyn til klima. I § 1 er det bærekraftig bruk og vern av naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser som er formålet. Likevel regnes klimaendringer som en av de største truslene mot naturmangfoldet,⁷⁵ og tiltak til motvirkning av klimaendring kan dermed kunne falle innenfor lovformålet som er å verne og bevare naturmangfoldet. Det er imidlertid ikke fremhevet som en sentral målsetting for naturmangfoldloven. Dette vil kunne tale mot adgang til å tillegge klimahensyn avgjørende

⁷⁵ Jf. Backer 2010 s. 17.

vekt i en vurdering av den samlede belastning når myndighetene treffer vedtak om godkjenning av PUD.

I Lunner Pukkverk-dommen uttalte førstvoterende videre at det faktum at motvirkning av veitrafikk-forurensning var regulert i andre bestemmelser og lovverk, ikke ga holdepunkter for å anta at hensynet til å motvirke trafikkforurensning utelukkende kan tillegges perifer betydning ved avveiningen etter § 11 fjerde ledd. For vårt tilfelle reguleres utslipp hovedsakelig av annen lovgivning, som blant annet klimakvoteloven og FNs klimakonvensjon. Uttalelsen til førstvoterende taler for at det er adgang til å tillegge klimahensyn avgjørende vekt også i vurderingen av samlet belastning etter § 10 i naturmangfoldloven. Det ble også tatt opp at begrensninger i forurensning fra veitrafikk etter samferdselslovgivningen måtte ha skjedd gjennom et totalforbud mot tungtrafikk, noe som kunne være lite ønskelig. For klimahensyn vil det ikke være mulig å innføre noe totalforbud, og således kan nok regulering etter klimakvoteloven være et mer anvendelig virkemiddel enn det samferdselslovgivningen var i Lunner Pukkverk-dommen. Dette kan tale mot en adgang til å tillegge klimahensyn avgjørende vekt i vurderingen av samlet belastning ved beslutning om godkjenning av PUD.

Avslutningsvis sier førstvoterende at det faktum at hensynet til å unngå trafikkforurensning står sentralt ved beslutninger som treffes etter samferdsels- og planlovgivningen, ikke kan begrense forurensningsmyndighetenes adgang til å vektlegge dette ved avgjørelser av utslippssøknader. Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110 b - og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta. Uttalelsen kan også tas til inntekt for en adgang til å legge avgjørende vekt på klimahensyn, da dette også er et hensyn med vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorer.

Det er imidlertid en forskjell mellom hensyn til å unngå trafikkforurensning og motvirke klimapåvirkning. Klimapåvirkningen må sies å være mer perifer i sin natur, og er således mer u håndterlig å regulere enn påvirkning fra trafikk. Videre må det fastholdes at det ikke fremgår uttrykkelig som en vesentlig del av formålet med naturmangfoldloven å motvirke klimaendringer. Motvirkning av trafikkforurensning ligger i kjernen av formålet med forurensningsloven, og det kan dermed ikke på bakgrunn av dommen fastslås at det er adgang til å legge avgjørende vekt på klimahensyn ved vurderingen av samlet belastning. Det må imidlertid kunne slås fast at klimahensyn er et viktig hensyn for myndighetene å ta i betraktning, og at dette sammen med øvrig påvirkning på området kan innebære at man overstiger den samlede belastning slik at myndighetene kan legge avgjørende vekt på miljøhensynene samlet sett ved godkjenning av PUD.

5. Sammenfatning og refleksjoner

Gjennom oppgaven har jeg forsøkt å gjøre rede for myndighetenes adgang til å vektlegge miljøhensyn ved godkjenning av PUD etter petroleumsloven § 4-2, og belyse hvordan naturmangfoldloven får betydning for denne adgangen og de vurderinger som gjøres når myndighetene forelegges PUD for godkjenning. På bakgrunn av det foreliggende rettskildemateriale og gjennom drøfting av problemstillingene har jeg forsøkt å belyse og ta

stilling til de utfordringer som oppstår når det kommer til miljøregulering på petroleumssektoren. Det har vist seg å være utfordringer knyttet til både lovgivningen og myndighetsutøvingen, og mange av de spørsmål som er blitt reist gjennom oppgaven gis ingen klar konklusjon. Dette har heller ikke vært formålet med oppgaven, og for de spørsmål som omhandler myndighetenes skjønnsutøving vil resultater variere for hver avgjørelse.

Overordnet kan det sies at det vil oppstå utfordringer når lett målbare økonomiske verdier stilles opp mot mer udefinerte hensyn som natur, miljø og klima. Likevel viser oppgaven at myndighetene har en adgang til miljøregulering på petroleumssektoren. Det er også adgang til å legge stor vekt på miljøhensyn på petroleumssektoren, i enkelte tilfeller også avgjørende vekt. Selve vektleggingen vil være opp til myndighetenes skjønn, og i mange tilfeller vil andre hensyn enn miljøhensyn kunne veie tyngre. Likevel er det viktig å være bevisst de muligheter som ligger i lovgivningen i de tilfeller hvor det vil være nødvendig å stille hensyn til miljø og natur først.

Adgangen som er belyst henger nært sammen med forholdet mellom utvinningstillatelsen og godkjenning av PUD. Som vist i kapittel 3 gir utvinningstillatelsen en rett til utbygging og drift av petroleumsforekomsten, noe som kan sette begrensninger for myndighetenes adgang til å nekte godkjenning av PUD. Uklarheten i forholdet mellom §§ 3-3 og 4-2 skaper en uheldig situasjon, der systematikken i petroleumslovgivningen etter min mening blir lite logisk. Jeg mener at man ved å gi rettigheter til utbygging og drift ved utvinningstillatelsen, skaper en unødig begrensning i myndighetenes reguleringsadgang. Løsningen kan bidra til å undergrave betydningen av de eventuelle nye opplysninger om miljøpåvirkning som kan fremkomme gjennom konsekvensutredningen i PUD. Det er da uheldig at disse rettighetene gis før konsekvensutredningen gjennomføres og skaper grunnlag for myndighetenes beslutning om PUD skal godkjennes. Dette mener jeg støttes av petroleumslovens forarbeidsuttalelser som fremhever at utredningene som skjer ved åpning av områder primært omfatter virkningene av aktiviteten i letefasen, og at senere skadevirkninger derfor vil måtte utredes i forbindelse med § 4-2.⁷⁶ Slik situasjonen er i dag, er det imidlertid betenkelig å innrømme en for vid adgang til å nekte godkjenning av PUD, da dette vil være lite forutberegnelig for rettighetshaverne, og problematisk i avveiningen mot økonomiske hensyn. For å sikre ivaretagelse av forutberegneligheten må det derfor etter min mening være opp til lovgiver å endre det som nå er en lovteknisk uheldig situasjon. Slik forholdene er etter gjeldende rett må i hvert fall terskelen for å nekte godkjenning av PUD anses å være svært høy, og begrenset til unntakstilfellene. Problemet kan nok sies å ha begrenset betydning i praksis, da dialogen mellom rettighetshaverne og myndighetene normalt er tett, og i spesielle tilfeller vil nok også vedtak om tildeling av utvinningstillatelse kunne omgjøres etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Det er også kommet frem gjennom oppgaven at naturmangfoldloven kan få stor betydning på petroleumssektoren både generelt, og mer konkret ved godkjenning av PUD. Gjennom lovfesting av sentrale miljørettslige prinsipper i den tverrgående naturmangfoldloven skapes en plikt til å anvende og ta ivareta de hensyn som kan utledes av prinsippene.

⁷⁶ Se drøftelse i Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.33-34

Lovgivningen utfyller og gir også et bidrag til oppnåelse av et av målene ved forvaltningen av petroleumsressursene. For konsekvensutredningen som utarbeides i forbindelse med godkjenning av PUD, vil de lovfestede prinsippene kunne medføre strengere krav til dokumentasjon i utredningen, og at en bred rekke miljøpåvirkninger må vurderes for å avgjøre om utbyggingen er miljømessig forsvarlig. Det er som sagt en oppgave for myndighetene å vektlegge de ulike hensyn mot hverandre, og det vil fortsatt være vanskelig å måle miljøets verdi opp mot den enorme rikdom som petroleumsvirksomheten medfører. Jeg mener likevel at naturmangfoldloven, med den betydning jeg har vist at den får på petroleumssektoren, kan bidra til å gjøre avveiningen lettere. Ved å fastsette at miljøhensyn har stor vekt, og også kan tillegges avgjørende betydning, økes adgangen til ivaretagelse av miljøhensyn og deres rettslige status opp mot lett målbare økonomiske hensyn.

Som det fremgår i oppgaven er petroleumsvirksomheten underlagt streng styring og kontroll. Myndighetene har allerede ved åpning av området har måttet overveie omfanget og påvirkningen av senere utbygginger, og ansett dette innenfor daværende miljøgrenser. Likevel vil ny påvirkning og informasjon kunne medføre belastning som overstiger den påvirkning som var tiltenkt eller lagt til grunn på tidspunktet for åpning av området. Det er i disse tilfellene jeg mener myndighetene bør ha den sikkerhetsventil som en nekning av PUD-godkjenning innebærer. Hovedformålet med naturmangfoldloven er å sikre en helhetlig og samlet forvaltning av naturmangfold og miljø. For å oppnå dette formålet kreves det adgang i sektorlovgivningen til å gi miljøhensyn avgjørende vekt, også på bekostning av verdiskapning og økonomisk gevinst. Avveiningen er vanskelig, men oppgaven viser at virkemidlene er tilgjengelige.

Litteraturliste:

Backer, Inge Lorange: Naturmangfoldloven kommentarutgave (Oslo 2010)

Backer, Inge Lorange: Innføring i naturressurs- og miljørett. 5. utgave (Oslo 2012)

Bugge, Hans Christian: Lærebok i miljøforvaltningsrett. 3. utgave (Oslo 2011)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith: Forvaltningsrett (Oslo 2010)

Fauchald, Ole Kristian: Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b, Tidsskrift for rettsvitenskap 2007 ss. 1-84.

Hammer, Ulf m.fl.: Petroleumsloven (Oslo, 2009)

Høstmælingen, Ingrid: Etablering av petroleumsvirksomhet i nye områder på norsk kontinentalsokkel, Marlus nr. 339 (Oslo 2006).

Lervåg, Jon Vegard: Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksemd. Tilhøvet mellom utvinningsløyvet, godkjenning av PUD og forureiningskonsesjonen (Marlus nr. 363 (2008)

Ruud, Morten og Geir Ulfstein: Innføring i folkerett (Oslo 2006)