

Sjøfugl i møte med havvind

*Om hvordan havenergilova ivaretar hensynet til
sjøfugl i planleggingsfasen av havvindsparker*

Kandidatnummer: 117

Antall ord: 12 497



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11.12.2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Tema og aktualitet	3
1.2	Metode og kildemateriale	4
1.3	Veien videre	6
2	Proessen for etablering av havvind og lovens formål.....	8
2.1	Innledning.....	8
2.2	Åpning av areal	8
2.3	Tildeling av konsesjon etter åpning	9
2.4	Lovens formål	10
3	Arealavgrensning før strategisk konsekvensutredning	12
3.1	Innledning.....	12
3.2	Rettslig forankring av arealavgrensningen.....	12
3.3	Prosessuelle føringer for arealavgrensningen	14
3.4	Krav til kunnskapsgrunnlag	16
3.5	Klage- og søksmålsadgang.....	17
4	Strategisk konsekvensutredning i åpningsprosessen	20
4.1	Innledning.....	20
4.2	Utredningsprogram.....	20
4.3	Prosessuelle krav til strategisk konsekvensutredning	23
4.4	Sektorovergripende lovgivning som rammer for innholdet i strategisk konsekvensutredning	24
4.4.1	Naturmangfoldlovens § 8 rammer for skjønnsutøvelse	25
4.4.2	Grunnlovens § 112 rammer for skjønnsutøvelse.....	27
4.5	Klage- og søksmålsadgang ved den strategiske konsekvensutredningen	28
5	Åpning, inndeling og tildeling av areal.....	30
5.1	Innledning.....	30
5.2	Åpning av areal	30
5.3	Inndeling, utlysning og tildeling av areal.....	32
5.4	Klage- og søksmålsadgang etter tildeling av utlysingsområder.....	35
6	Konsesjonsvedtak – Den prosjektspesifikke konsekvensutredning.....	38
6.1	Innledning.....	38

6.2	Forslag til prosjektspesifikt utredningsprogram.....	38
6.3	Prosjektspesifikk konsekvensutredning og konsesjonsvedtak	39
6.4	Klage- og søksmålsadgang etter vedtak om konsesjon	41
7	Avsluttende bemerkninger	42
	Litteraturliste.....	43

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Endringene i Europas kraftsystemer drives av fornybarmålene til EU og nasjonale målsetninger. For å nå disse målene er Europa i en omfattende omstillingsprosess der regulerbar kraftproduksjon erstattes med fornybare energikilder. I Norge har regjeringen fremhevet satsningen på havvind som en sentral del av vårt bidrag.¹ Havvind krever bruk av marine areal, og bruken kan komme i konflikt med andre interesser, som behovet for å beskytte sjøfugl og deres leve- og trekkområder. Myndighetene har en viktig rolle i å veie ulike hensyn opp mot hverandre når det gjelder bruken av areal. Samtidig har næringslivet behov for klare retningslinjer for utbygging av havvind, for raskt å kunne etterkomme Europas energibehov. Sentralt i utbyggingen står spørsmål om rettslige rammer for hvordan tildeling av konsesjon til fornybar energiproduksjon skjer, og rettslige rammer for vekting av hensyn i prosessen.

Temaet for oppgaven er interessekonflikten mellom beskyttelse av sjøfugl i møte med utbygging av havvindparker. Problemstillingen er hvordan havenergilova² ivaretar hensynet til sjøfugl i prosessen frem mot konsesjonsvedtak for fornybar energiproduksjon til havs fattes. Heretter omtales denne prosessen som «planleggingsfasen» frem mot konsesjon. Grunnen til at oppgaven fokuserer på planleggingsfasen er at de viktigste tiltakene for å ivareta hensynet til sjøfugl må gjennomføres før vindkraftverk bygges.³ Formålet er å undersøke hvilken relevans sjøfugl har i denne fasen og drøfte hvordan hensynet blir ivare tatt.

Sjøfugler er fugler som er helt eller delvis avhengige av havet for å skaffe seg næring.⁴ I dag er sjøfugl en av verdens mest truede gruppe fugler, og på verdensbasis er antallet redusert med nesten 70 prosent i perioden 1950-2010.⁵ Norge har et særlig forvaltningsansvar for sjøfugl ettersom en fjerdedel av alle europeiske sjøfugler hekker på norske landområder.⁶ I tillegg er norskekysten en viktig del av den østatlantiske trekktruten, som binder sammen

¹ Meld.St.36 (2020–2021) s. 8.

² Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a), under «Kunnskapsgrunnlag om virkninger av havvind», under «Naturmangfold» punkt «Sjøfugl».

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

nordlige hekkeområder og sørlige overvintringsområder for millioner av trekkfugler.⁷ Sett i lys av dette er problemstillingen svært aktuell ikke bare for Norges biologiske mangfold, men også i et globalt perspektiv.

Regjeringen har som ambisjon å tildele områder for 30 GW for havvind innen 2040, noe som omtrent tilsvarte hele Norges kraftproduksjon i 2022.⁸ Havvind har altså potensialet til å dekke store deler av landets energibehov og bli en sentral del av økonomien. En forutsetning for at målet nås er at motstridende interessene ikke fører til at konfliktnivået øker til et slikt nivå at det leder til en politisk beslutning om stans i utbyggingen. Gjennom erfaringene med vindkraft på land er det tydelig at når motstanden først er der, så vanskeliggjør det produksjonen i stor grad. Poenget illustreres godt ved at konsesjonsbehandlingen av vindkraft på land ble stanset fra april 2019 til juni 2021.⁹ Derfor er det viktig å sette i gang kartleggingen tidlig, slik at man kan ivareta naturen og samtidig ikke møter like stor motstand til havs.

Norge har et uttalt mål om å stanse tapet av biologisk mangfold og er også folkerettslig forpliktet til dette.¹⁰ Ved å undersøke hvordan hensynet til sjøfugl blir ivaretatt i møte med havvind, kan det være mulig å forebygge konflikter. Å avklare hvilken relevans og vekt hensynet til sjøfugl har i denne prosessen er avgjørende for å sikre at utbyggingen av havvindparker faktisk skjer på en miljøvennlig og bærekraftig måte.

1.2 Metode og kildemateriale

Hovedformålet med oppgaven er å gjennomføre en rettsdogmatisk analyse av hvordan hensynet til sjøfugl blir ivaretatt i planleggingsfasen av havvindparker. Analysen vil gjennomføres ved bruk av alminnelig norsk juridisk metode.¹¹ Ordlyden i de aktuelle bestemmelsene er det klare utgangspunktet. Men tolkningen må også skje i lys av andre rettsregler og under hensyn til argumenter fra bl.a forarbeider og praksis.¹² En metodisk

⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a), under «Kunnskapsgrunnlag om virkninger av havvind», under «Naturmangfold» punkt «Sjøfugl».

⁸ Regjeringen (2023).

⁹ Regjeringen (2022) s. 1.

¹⁰ Konvensjon om biologisk mangfold (CBD).

¹¹ Skoghøy (2018) s. 25.

¹² Eckhoff og Smith (2022) s. 380-381

utfordring med å vurdere hvordan havenergilova regulerer hensynet til sjøfugl i møte med havvind, er at deler av loven ikke er brukt i praksis.

Havenergilova trådte i kraft i 2010 og blir utdypet av havenergilovforskrifta fra 2021. I september 2022 la Olje- og energidepartementet (OED) frem et forslag om endring av loven gjennom en ny § 2-3 om utlysning og tildeling av areal etter åpning av havområder jf. Prop. 143 L (2021-2022). Lovendringen ble vedtatt og trådte i kraft 1. januar 2023. I mars 2023 vedtok igjen OED en rekke endringer i havenergilovforskrifta, herunder et nytt kapittel 2 med nærmere bestemmelser om utlysning, tildeling og kvalifikasjonskrav. Disse reglene vil for første gang anvendes ved utlysningen av Utsira Nord og Sørlege Norsjø II.

Andre relevante rettskilder vil være tilgrensende lovgivning, juridisk teori og forvaltningspraksis. Særlig Grunnloven¹³ og naturmangfoldloven¹⁴ vil være relevante. Sett i lys av at Norges havvindssatsningen er relativt ung finnes det lite teori som behandler temaet. Det finnes også få relevante rettsavgjørelser sett opp mot oppgavens tema.

Forvaltningspraksis kan derfor bli mer sentralt for å avklare rettstilstanden. I utgangspunktet skal forvaltningen bare anvende gjeldende rett, ikke fastsette den. Forvaltningens vedtak og uttalelser har en viss relevans, men de er ikke rettslig bindende for lovtolkning.¹⁵ På grunn av det begrensede rettskildebildet vil også stortingsmeldinger og veiledere tillegges mer vekt der andre kilder gir lite veiledning. Veilederen gir uttrykk for hvordan rettskildene skal tolkes og bør forstås som et tolkningsbidrag. Veilederen er ikke vedtatt på samme måte som lov og har derfor begrenset rettskildemessig vekt.

Praksis i forbindelse med konsesjonsbehandlingen etter havenergilova er begrenset. Det er derfor naturlig å se til hvordan havvindsanlegg har blitt etablerte med hjemmel i andre lovverk. Det er nærliggende å se til Hywind Tampen som ble oppført etter reglene i petroleumsloven.¹⁶ Erfaring fra denne typen forvaltningspraksis kan være relevant å analysere for å forstå hvordan havenergilova tolkes.

Fokuset i oppgaven er på havenergilova og havenergilovforskrifta. En slik avgrensning gjøres for å muliggjøre en mer dyptgående analyse av disse rettskildene, samtidig som andre sektorovergripende lover vil drøftes for å presisere innholdet. Internasjonale forpliktelser vil

¹³ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

¹⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

¹⁵ Eckhoff og Smith (2018) s. 37.

¹⁶ Lov 29. November 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).

ikke drøftes. Likevel er det viktig å påpeke at reglene fra Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) kan ha relevans på noen områder. I forarbeidene til havenergilova står det at reglene om konsekvensutredninger skal ta vare på «Norges plikter etter rådsdirektiv 2001/42/EØF (...) og 85/337/EØF. Jf. 97/11/EF (...) innanfor verkeområdet av EØS-avtale». ¹⁷ Norges offisielle standpunkt er at EØS-avtalen ikke gjelder utenfor territorialgrensa på 12 nautiske mil, og det er derfor usikkert hvilken relevans den europeiske lovgivningen har. ¹⁸ Når EØS-rettslige kilder ikke står i sentrum i denne oppgaven skyldes det i hovedsak to grunner. En drøftelse av EØS-avtalens geografiske virkeområde utenfor grunnlinjen vil ikke bidra til oppgavens overordnede problemstilling, samtidig som direktivene gir uttrykk for minimumsvilkår som forutsettes ivaretatt gjennom havenergilova. En drøftelse av forholdet til EØS-retten sprengte rammen for oppgaven.

For å kartlegge hvordan hensynet til sjøfugl ivaretas må prosessuelle og materielle regler analyseres. Det sentrale prosessuelle spørsmålet er hvilke utredninger knyttet til sjøfugl som må være med i de forskjellige konsekvensutredningene. Det materielle kravet omfatter innholdet i vedtak om åpning og vedtak om konsesjon. ¹⁹ I oppgaven er det særlig den prosessuelle delen som er i fokus ettersom den knytter seg til hvordan saksbehandlingen skal foregå når forvaltningen forbereder og treffer avgjørelser. ²⁰ Det er i den prosessen man kan vurdere hvordan jussen ivaretar hensynet til sjøfugl, mens selve vedtaket overlater mye til politisk skjønn.

1.3 Veien videre

Proessen fra et havområde formelt åpnes for havvind til konsesjonsvedtak fattes er svært omfattende. Oppgaven vil gjøre rede for hvordan hensynet til sjøfugl bli ivaretatt i et utvalg sentrale faser i prosessen. Oppgavens omfang innebærer at dybden av gjennomgangen vil variere avhengig av hvor sentralt delen er i relasjon til sjøfugl. Som et bakteppe for videre analyse vil det i kapittel 2 gis en kort gjennomgang av hovedfasene i planleggingsfasen. Kapitlet er nødvendig for å plassere de forskjellige prosessene i en større kontekst slik at sammenhengen i systemet belyses.

¹⁷ Ot.prp. nr. 107 (2008 – 2009) s. 69.

¹⁸ Meld. St. 5 (2012-2013) s. 41.

¹⁹ Løvlie (2021) s. 218.

²⁰ Ibid.

I kapittel 3 vurderes hvordan hensynet til sjøfugl blir ivaretatt i arealavgrensningen og hvilke krav til kunnskapsgrunnlag som foreligger på dette tidspunktet. Deretter gjennomgås kravene til strategisk konsekvensutredning i kapittel 4. Kapittel 4 er en sentral del av oppgaven ettersom særlig relevant sektorovergripende lovgivning drøftes her. Videre i kapittel 5 redegjøres det for prosessen fra åpning, inndeling og tildeling av areal. I kapittel 6 gjennomgås sentrale vilkår for prosjektspesifikke konsekvensutredninger i relasjon til sjøfugl.

Til slutt skal kapittel 7 gi noen enkle betraktninger om hvordan hensynet til sjøfugl reguleres og betydningen av fornybar energi.

2 Prosessen for etablering av havvind og lovens formål

2.1 Innledning

Det følger av havenergilova § 1-3 at retten til å utnytte fornybare energiresursers til havs tilkommer staten. En forutsetning for energiproduksjon er at det søkes om, og tildeles, konsesjon, jf. havenl. § 3-1. Havenl. og havenergilovforskrifta oppstiller krav til prosessen frem mot tildeling av konsesjoner. Konsesjonene gis av Olje- og energidepartementet, og det er utviklet en rekke veiledere til lovverket hvor innholdet i regelverket klargjøres. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er direkte underlagt OED og har fått en rekke oppdrag om å bidra med innhold og innretning av konsesjonsprosessene. Disse vil gjennomgå fortløpende i oppgaven.

Utredning av hvilke områder som er egnet for fornybar energiproduksjon til havs gjennomføres på tre til fire ulike stadier. Ved (i) avgrensningen av havområde som skal inkluderes i den strategiske konsekvensutredningen, (ii) som en del av den strategiske konsekvensutredningen for åpning av område jf. havenl. § 2-2 andre ledd, og (iii) som en del av den prosjektspesifikke konsekvensutredningen i forbindelse med søknad om konsesjon og/eller (iv) detaljeplan jf. § 3-1.²¹

2.2 Åpning av areal

Den klare hovedregelen for etablering av fornybar energiproduksjon til havs er at et avgrenset område «opnast» med sikte på tildeling av konsesjon etter havenl. § 3-1, jf. § 2-2 første ledd. Bestemmelsen angir ikke hvordan områdene velges, men det følger av forarbeidene til havenl. at NVE må gjennomføre en kartlegging av potensielle havområder før strategisk konsekvensutredningene gjennomføres. Etter denne initielle arealavgrensningen skal det utarbeides en konsekvensutredning jf. § 2-2 annet ledd. Det kan gjøres unntak for denne prosessen i «særskilte tilfelle» etter bestemmelsens fjerde ledd, men forarbeidene angir at muligheten er snever.²²

²¹ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 38

²² Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 64

Etter åpning kan OED bestemme at området skal deles inn i flere mindre prosjektområder jf. havenergilovforskrifta § 2a. De mindre områdene utlyses deretter og tildeles etter «auksjon eller etter andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår, eller ein kombinasjon», jf. havenergilovforskrifta § 2b. Prosessens innebærer altså at det må foretas en identifisering og avgrensing av areal aktuelt for åpning, etterfulgt av en konsekvensutredning av virkningene for miljø og samfunn av at området åpnes. Åpnet areal blir deretter delt inn i mindre prosjektområder som næringsdrivende kan søke på.

I 2010 utarbeidet Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et forslag til utredningsområder for havvind, hvor 15 mulige områder ble identifisert.²³ I slutten av 2012 leverte direktoratet en strategisk konsekvensutredning for havvind hvor disse 15 områdene ble utredet med tanke på mulige konflikter. Fem år etter den strategiske utredningen ble NVE i 2017 bedt om å vurdere om det hadde skjedd endringer som påvirket den opprinnelige konsekvensutredningen.²⁴ Etter flere høringsrunder konkluderte NVE med at det ikke hadde skjedd vesentlige endringer, og tre år senere, i juni 2020, ble det åpnet opp for fornybar energiproduksjon til havs i områdene Utsira Nord og Sørilige Nordsjø II.²⁵ I mars 2023 ble et prosjektområde innenfor Sørilige Nordsjø II lyst ut, og søknad om prekvalifisering måtte leveres innen 15. november.²⁶ Tildeling av prosjektområdet skjer trolig i starten av 2024.

Prosessen er ikke så linjær som lovverket kan gi uttrykk for, og det tar lang tid fra utredning til åpning av områder. Nå som regelverket i større grad er ferdigstilt er det sannsynlig at disse prosessene ikke vil være fullt så langstrakte. Det kan derfor være naturlig at det nye oppdraget til NVE om å identifisere nye områder, vurdere økt arealutnyttelse av de som allerede er åpnet, og å legge til rette for at neste tildeling av areal kan skje i 2025, vil kunne gjennomføres raskere.

2.3 Tildeling av konsesjon etter åpning

Når områdene er lyst ut fordeles de som hovedregel på to måter. En måte er å kreve at søkerne må oppfylle en rekke prekvalifiseringskriterier for deretter å konkurrere om områdene, slik det er gjort med Sørilige Nordsjø II.²⁷ Alternativt kan konkurransen gjennomføres uten

²³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2010).

²⁴ Norges vassdrags- og energidirektorat (2017).

²⁵ Olje- og energidepartementet (2020).

²⁶ Olje- og energidepartementet (2023a).

²⁷ Olje- og energidepartementet (2023a).

prekvalifisering, som er tilfellet med Utsira Nord.²⁸ I «særlege tilfelle» kan områder tildeles uten utlysning og konkurranse jf. havenl. § 2-3 første ledd andre punktum. Selve konkurransen foregår gjennom auksjon, kvalitativ tildeling, eller en kombinasjon av disse.²⁹ Hvilken tildelingsmodell som brukes er situasjonsbestemt og varierer fra område til område.

Etter konkurransen fatter OED vedtak om hvilken aktør som gis en tidsavgrenset enerett til å gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning og søke om konsesjon etter § 3-1. Aktøren må sende inn et forslag til prosjektspesifikt utredningsprogram som deretter skal sendes på høring av departementet. Forslaget skal gi en oversikt over det planlagte prosjektet og hvilke andre interesser som kan bli berørt.³⁰ Formålet er at berørte aktører kan komme med innspill og eventuelle problemer ved planen kan bli løst på et tidlig stadium. Etter høringen fastsetter OED et utredningsprogram som beskriver hva som skal utredes.³¹

Det er først når det prosjektspesifikke utredningsprogrammet er fastsatt at aktøren har to år på seg til å sende inn en konsesjonssøknad med tilhørende prosjektspesifikk konsekvensutredning til OED.³² Søknaden vil deretter legges ut på offentlig høring i minst 6 uker. Deretter kan departementet fatte konsesjonsvedtak for produksjonsanlegg. Etter at konsesjonsvedtaket er fattet og tillatelse er gitt må det søkes om godkjenning av detaljplan, og denne må også gjennom en høringsprosess. Hvilke krav loven stiller til detaljplanen vil ikke gjennomgås i denne oppgaven ettersom dette faller utenfor oppgavens omfang.³³ Detaljplan nevnes for å illustrere at det er flere steg i prosessen før energiproduksjon kan starte.

2.4 Lovens formål

Formålsparagrafen til havenergilova angir at produksjonen av fornybar energi skal planlegges og gjennomføres på en måte som sikrer hensynet til «energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser».³⁴ Gjennom oppgaven er det særlig hensynet til «miljø» som vil fremheves. Ordlyden «miljø» er i konteksten veldig bred, og det er nærliggende å tolke det slik at biologisk mangfold omfattes. En slik forståelse underbygges av forarbeidene hvor det angis at «miljø» anses som en samlebetegnelse for alle miljøtema, i tråd

²⁸ Olje- og energidepartementet (2023b).

²⁹ Havenergilova § 2-2 andre ledd.

³⁰ Havenergilovforskrifta § 4.

³¹ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023) s. 4.

³² Havenergilovforskrifta § 8

³³ Se kapittel 1.1.

³⁴ Havenl. § 1-1

med miljøforvaltningen for øvrig.³⁵ Formålsparagrafen omfatter altså hensynet til sjøfugl og forutsetter at det skal vektlegges ved konsesjonsbehandlingen av vindkraftverk til havs.

Et sentralt spørsmål er hvilke rettigheter som kan utledes av formålsparagrafen. For å forstå hva som kan utledes er det nødvendig å skille mellom prosessuelle og materielle regler.

Prosessuelle regler handler om hvordan forvaltningen skal gå frem ved utøvelse av myndighet, mens de materielle handler om selve innholdet i avgjørelsen.³⁶ Av bestemmelsen kan det utledes at hensynet til sjøfugl må vurderes, men hvordan dette gjøres er opp til forvaltningen. Dette innebærer at dersom hensynet til sjøfugl ikke er drøftet i planleggingsfasen så kan det være aktuelt å påberope saksbehandlingsfeil. Hvilken følger dette eventuelt kan få vil problematiseres underveis i oppgaven.

³⁵ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 60

³⁶ Løvlie (2021) s. 218 og 233

3 Arealavgrensning før strategisk konsekvensutredning

3.1 Innledning

Først vurderes hvilken rettslig forankring arealavgrensningen i planleggingsfasen har. Dette gjøres i kapittel 3.2. Deretter vises det til hvilke prosessuelle føringer som følger av strategien som beskriver gangen i arealavgrensningen i kapittel 3.3. I kapittel 3.4 trekkes hensynet til sjøfugl frem ved vurderingen av hvilke krav til kunnskap som foreligger for arealavgrensningen. Deretter vurderes klage- og søksmålsadgangen etter at arealavgrensningen er gjennomført i kapittel 3.5.

3.2 Rettslig forankring av arealavgrensningen

Gjennomgangen av planleggingsfasen ovenfor viser at det første steget i prosessen for åpning av områder er at NVE utarbeider et forslag til utredningsområder. Et sentralt spørsmål er hvor denne prosessen forankres.

Hjemmelen for åpning er som nevnt havenl. § 2-2 første ledd. Her fremgår det at «Kongen i statsråd kan fastsette at eit nærmare stadleg avgrensa område som er omfatta av § 1-2 skal opnast med sikte på tildelig av konsesjon etter § 3-1». I praksis har Kongen i statsråd vært OED.³⁷ Ordlyden «kan» angir en skjønnsmessig adgang til å åpne et område.

Ordlyden «nærare stadleg avgrensa område» sikter til et geografisk avgrenset område. Sett i sammenheng med havenl. § 1-2 må dette området være på norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjen og på kontinentalsokkelen. Hva gjelder det geografiske virkeområdet angir havenergilovforskrifta § 1 andre ledd at virkeområdet til havenl. § 2-2 om åpning også skal gjelde innenfor grunnlinjen. Dette innebærer at alle områder innenfor grunnlinjen til og med kontinentalsokkelen kan åpnes etter § 2-2.

Utover å angi geografiske virkeområde, gir første ledd i bestemmelsen ingen veiledning for hvilke områder som kan åpnes. Bestemmelsens andre ledd angir at det skal utarbeides en

³⁷ Olje- og energidepartementet (2020)

konsekvensutredning før åpning, men heller ikke her nevnes arealavgrensningen. Hverken loven eller forskriften gir veiledning om hvor prosessen forankres eller hvordan den gjennomføres, utover geografisk virkeområde. Ettersom loven er taus er det nødvendig å se til forarbeidene.

I Ot.prp.nr.107 (2008-2009) fremgår det at proposisjonen er et «forslag til lov om fornybar energiproduksjon til havs» og «ein strategi for utvikling av næringsliv og energiressursar knytt til havbasert fornybar energi».³⁸ Forarbeidet inneholder altså både et lovforslag og en strategi for utvikling av fornybar energiproduksjon til havs. Denne strategien angir at før «konsekvensutgreiingar setjast i verk, må det såleis gjerast eit arbeid med arealavgrensning».³⁹ Her fremgår det av strategien at en arealavgrensning må gjennomføres før eventuelle konsekvensutredninger. Begrunnelsen for todelingen av denne prosessen er at en konsekvensutredning av hele det norske havarealet vil være svært ressurs- og tidkrevende.⁴⁰ Arealavgrensningen tar utgangspunkt i en vurdering av tekniske og økonomiske forhold, sett opp mot miljøforhold og andre arealbruksinteresser. Før vi kommer inn på hensynet til sjøfugl under denne prosessen, er det nødvendig å avklare hvilken rettskildemessig relevans strategien har.

Selv om prosessen ikke er lovfestet vil er det naturlig å tenke at den har rettskildemessig relevans ettersom den er beskrevet i forarbeidene. Selve strategien har imidlertid ikke vært på høring og skal heller ikke begrunne eller utdype lovreguleringen,⁴¹ og nyter derfor ikke samme demokratiske legitimitet som resten av proposisjonen. Likevel er strategien en sentral del av planleggingsfasen, og fungerer i stor grad som instruks for forvaltningen.

Arealavgrensningen fra 2010 ble gjennomført på bakgrunn av de materielle og prosessuelle forutsetningene som fremmes i forarbeidene.⁴² Strategien ble også brukt ved den nye identifiseringen av utredningsområder for havvind.⁴³ I lys av hvilken betydning strategien har i forvaltningspraksis bør den ansees som en veileder, og vil trolig følges ved senere utredninger. Samtidig vil strategien utvikles over tid etter hvert som flere vurderingsfaktorer blir tilgjengelig, noe som også var en forutsetning ved dens utforming.⁴⁴ Dette innebærer at

³⁸ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 5

³⁹ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 31

⁴⁰ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 39

⁴¹ Ot.prp.nr. 107 (2008-2009) s. 6-7

⁴² Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) s. 87

⁴³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) under «Teknologi, kraftsystem og lovverk» punkt «Lovverk»

⁴⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 9

rammene for vurderingen i stor grad vil være like, men at vurderingene kan endres etter hvert som man får mer kunnskap.

3.3 Prosessuelle føringer for arealavgrensningen

Ved utredningen i 2010 konkluderte NVE med at det ikke finnes noen egnede områder for havvind, som ikke samtidig vil påvirke andres arealbruks- og miljøinteresser.⁴⁵ Det vil dermed bli ulike interessekonflikter uavhengig av hvilket areal man velger i prosessen. Selve prosessen for utvelgelse av områder kan bety mye for hvilke interesser som blir negativt påvirket, og i hvilken grad. Dette gjelder naturlig nok også sjøfugl. Videre vil jeg derfor vurdere de prosessuelle rammene for arealavgrensningen, og undersøke hvilke kriterier som ligger til grunn for valg av område for vurdering for åpning.

Som nevnt er det NVE som leder arbeidet med arealavgrensningen, men det er flere aktører som bidrar. Strategien legger opp til at en direktoratgruppe bestående av Direktorat for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet), Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet og Kystverket, skal bli ledet av NVE.⁴⁶ Strategien angir også at andre sektorstyresmakter skal kontaktes ved behov. I arealavgrensningen fra 2023 ble også Forsvarsbygg inkludert i direktoratsgruppen, uten at det er særlig begrunnet.⁴⁷ Det gir imidlertid god mening at Forsvarsbygg ble inkludert ettersom formålet med å inkludere direktoratene er at de har forvaltningsansvar og fagkompetanse som dekker de mest sentrale interessene som blir berørt ved utbyggingen.

For utvelgelse av områder for arealavgrensningen identifiserer strategien tekniske og økonomiske forhold, arealbruksinteresser, og miljø som sentrale hensyn som må vurderes i relasjon til hverandre.⁴⁸ Videre uttales det at utvelgelse av områder skal skje på bakgrunn av en helhetlig vurdering. Strategien sier ikke noe om hvordan de forskjellige hensynene skal vektas opp mot hverandre. Selv om det ikke er eksplisitt uttalt vil utgangspunktet for vurderingen være de tekniske og økonomiske forholdene. Dette har en sammenheng med at det ikke ville vært naturlig å utrede et område som ikke er egnet for vindkraft eller er økonomisk gunstig. Strategien sier lite om akkurat hvordan interessene skal vektas mot hverandre og det er ikke nødvendigvis ønskelig eller mulig å kvantifisere. Vektingen bygger

⁴⁵ Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) s. 88

⁴⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 41 og Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) s. 12

⁴⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) under «Forslag til utredningsprogram» punkt «Om strategisk konsekvensutredning etter havenergilova»

⁴⁸ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 31

på en forutsetning om at området er teknisk og økonomisk egnet for energiproduksjon, men hvorvidt det anbefales til videre konsekvensutredning for åpning avhenger av en helhetsvurdering av alle nevnte hensyn.

Ettersom arealavgrensningen skjer på bakgrunn av en helhetlig vurdering er et nærliggende spørsmål hvordan de berørte interessene blir inkludert i arbeidet. Direktoratgruppen skal legge opp til at andre relevante interesser har gode muligheter til å gi innspill til arbeidet, men hvordan dette skal gjøres spesifiseres ikke.⁴⁹ Den første arealavgrensningen i 2010 arrangerte en workshop og avholdt en rekke bilaterale møter med vindkraftaktører, andre offentlige etater og interesseorganisasjoner.⁵⁰ Etter at rapporten var ferdig ble den lagt ut på høring slik at flere kunne komme med innspill før departementet avgjorde hvilke områder som skulle konsekvensutredes.⁵¹ På samme høring ble interesserte også bedt om å komme med innspill om hvordan den strategiske konsekvensutredningen for områder foreslått for åpningsprosess skulle gjennomføres. Basert på tilbakemeldingene fra høringsprosessen og direktoratsgruppens planprogram skulle departementet deretter ta stilling til hvordan utredningen skulle gjennomføres.

Hva som ligger i at bl.a. andre relevante interesser skal få gode muligheter til å gi innspill til arbeidet er ikke godt å si. En klar svakhet med strategien er nettopp at den mangler en formalisert fremgangsmåte, noe som potensielt kan føre til at innspill blir vektlagt i varierende grad avhengig av hvordan det legges til rette for innspill. Et interessant funn i denne sammenheng er at i arbeidet med arealavgrensningen fra 2023 ba direktoratsgruppen om innspill før forslag til utredningsområder ble lagt frem,⁵² i motsetning til hvordan det ble gjort i 2010. Ved å legge til rette for at parter som har interesser i områdene kan delta i utvelgelsesprosessen på et tidlig stadium er det naturlig å forestille seg at deres synspunkt kan ha en reell innvirkning. Ved at det ikke finnes formaliserte fremgangsmåter for hvordan en sak skal drøftes overlates mye av ansvaret til forvaltningens frie skjønn. Dette er ikke nødvendigvis problematisk i seg selv, men kan føre til mindre forutberegnelighet for berørte parter. Hittil har berørte parter i de to arealavgrensningene blitt inkludert på forskjellige måter og det er usikkert hvordan de vil bli involvert i fremtiden.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 41.

⁵⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) s. 12.

⁵¹ Olje- og energidepartementet (2010).

⁵² Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) under «Føringer og prosess» punkt «innvolvering av direktorater og fagetater».

3.4 Krav til kunnskapsgrunnlag

En sentral problemstilling i oppgaven er hvordan hensynet til miljø, og da særlig sjøfugl, blir ivare tatt i strategien. Under miljø-paraplyen angir forarbeidene at biologisk mangfold er blant de viktigste faktorene som skal vurderes.⁵³ Videre presiseres det at omtalen ikke er uttømmende, men at de forholdene som er trukket frem er de mest sentrale.⁵⁴ En slik formulering legger til rette for at videre konsekvensutredninger kan variere avhengig av hvilke konkrete problemstillinger det potensielle området står ovenfor, samtidig som de best kjente utfordringene blir trukket frem.

Strategien legger til grunn at vindturbiner til havs vil ha mye av det samme potensialet for konflikt som vindmøller på land.⁵⁵ Dette innebærer kollisjoner med vindturbiner, habitattap, arealkonflikter og barriereeffekter. Disse problemene kan føre til at fuglene blir nødt til å fly lenger, noe som øker energibehovet deres, samtidig som viktige næringsområder kan forsvinne.⁵⁶ Det påpekes at det er usikkerhet knyttet til kollisjonsfaren og at kunnskapen på området i hovedsak er relatert til landbaserte anlegg. Den begrensede erfaringen fra Danmark og Sverige tilsier imidlertid at det er lavere kollisjonsrisiko til havs enn på land.⁵⁷ Videre fremheves behovet for en mer helhetlig overvåkning av sjøfuglssystemet i Norge. Dette innebærer bl.a. kunnskap om antall sjøfugler som kan bli berørt, variasjon i tettet, hekkeområder, og trekkruter. Også størrelsen på det potensielle anlegget og dets konkrete lokasjon fremheves.⁵⁸

Et problem ved ivaretagelsen av hensynet til sjøfugl er at det finnes begrenset med informasjon å fatte en beslutning på. I strategien er det kun «viktige hekkelokaliteter for sjøfugl» som departementet anses å ha «god kjennskap til».⁵⁹ Det er derfor naturlig at nettopp dette vil være sentralt ved arealavgrensningen. Strategien tar hensyn til problemet med manglende kunnskap ved å fremheve at hensynet til sjøfugl må være et viktig tema i de etterfølgende strategiske og prosjektspesifikke konsekvensutredninger.⁶⁰ Angående vektingen av hensynet til sjøfugl i disse etterfølgende fasene er det verdt å merke seg at av de totalt fire

⁵³ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 31

⁵⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 36

⁵⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 36

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

temaene som er skrevet om under punktet om biologisk mangfold, så er det bare hensynet til sjøfugl som er fremhevet slik. Ved å trekke frem hensynet til sjøfugl på denne måten legger strategien opp til at selv om hensynet ikke får like stor plass i arealavgrensning som følge av kunnskapsmangel, blir de viktigere i etterfølgende prosesser. En slik metode for utvelgelse av område gir mening når den sees i sammenheng med at området som foreslås gjennom arealavgrensningen er mye større enn arealet som faktisk er tiltenkt energiproduksjon. Eksempelvis kan man se til Sørliche Nordsjø II hvor det antatte prosjektområdet for første fase dekker 520 km² av totalt 2591 km².⁶¹ Andelen av det totale prosjektområdet som faktisk blir bygget ut med havvind vil variere fra prosjekt til prosjekt, og vil som hovedregel være mindre. I høringsnotatet om tildeling av fase én av Sørliche Nordsjø II ble det antatt at omtrent 50 prosent av prosjektområdet utnyttes.⁶² Areal som ikke utnyttes, går tilbake til staten, og operatør har ingen rettigheter her.

Hvis det er begrenset kunnskap om et område er det nærliggende å åpne store arealer på grunn av usikkerheten knyttet til hvilke areal som er mest egnet for havvind. Det ville vært svært ressurs- og tidkrevende å utrede hvordan hensynet til sjøfugl blir ivaretatt for hele området når bare en liten del faktisk blir brukt. Det er med dette utgangspunktet at arealavgrensningen må forstås. Det skal være en grov avgrensning som legger til rette for justeringer av de identifiserte områdene i resten av planleggingsfasen. Strategien legger derfor opp til en overordnet avgrensning hvor analysene og vurderingene av hensynet til sjøfugl er gjort på et overordnet nivå.

Et spørsmål som reiser seg i konteksten av det overordnede preget arealavgrensningen har når det gjelder hensynet til sjøfugl, er om det er mulig å klage på arealavgrensningen, f.eks. med grunnlag i påståtte mangelfulle vurderinger av sjøfugl, dvs. mangelfull saksutredning.

3.5 Klage- og søksmålsadgang

I situasjoner hvor et forvaltningsorgan har fattet en beslutning som berørte interesser er uenig i er det hovedsakelig to måter å håndtere konflikten på. Saken kan påklages, og den kan fremmes for domstolen. Videre skal jeg gjøre rede for adgangen berørte aktører har til å klage og reise søksmål på bakgrunn av arealavgrensningen.

⁶¹ Olje- og energidepartementet (2023a) vedlegg 3 s. 2 og Olje- og energidepartementet (2020) s. 6

⁶² Olje- og energidepartementet (2022a) s. 3

Adgangen til å klage på en offentlig avgjørelse reguleres i forvaltningsloven.⁶³ Hvis en berørt aktør er uenig i hvilke områder som foreslås for videre utredning, kan de ønske å klage på forslaget. Som vist ovenfor er utredningen underlagt forvaltningens skjønn, så en klage må eventuelt bygge på feil i saksbehandlingen. Etter fvl. § 1 gjelder loven «virksomhet som drives av forvaltningsorganer» når «ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Videre fremgår det at «forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune».

Havenergilova har ikke gjort unntak fra at forvaltningsloven skal gjelde, og loven kommer derfor til anvendelse. NVE er et organ for stat, og klart nok et forvaltningsorgan. Å utarbeide et forslag til utredningsområder er virksomhet som drives av forvaltningsorganet NVE, og fvl. kommer til anvendelse.

En forutsetning for å klage er at avgjørelsen som treffes må være et «(e)nkeltvedtak» jf. fvl. § 28. Et enkeltvedtak er en «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet», og som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» jf. § 2 bokstav a og b. Å foreslå områder til videre konsekvensutredning faller klart innenfor ordlyden «avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet».

Ordlyden «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» tilsier at avgjørelser som er rettslig bindende for en bestemt eller ubestemt krets personer omfattes.⁶⁴ At arealavgrensningen er et forslag til områder som deretter kan utredes videre taler for at det ikke omfattes av ordlyden. Karakteren til arealavgrensningen bærer preg av å være strategisk og lite presis. Vurderingene som er gjort der legger opp til videre utredninger og er ikke bestemmende for noens rettigheter eller plikter. Konklusjonen er derfor at forslag til utredningsområder ikke kan påklages ettersom det ikke er et enkeltvedtak.

Søksmålsadgangen reguleres i tvisteloven.⁶⁵ Utgangspunktet følger av tvl. § 1-3 hvor det angis at det kun kan reises sak for domstolene om «rettskrav». Ordlyden tilsier at saken må gjelde rettigheter eller plikter, og at saken må kunne løses på bakgrunn av rettsregler. Forarbeidet støtter en slik tolkning og viser til at den klare hovedregelen er at krav som

⁶³ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

⁶⁴ Eckhoff og Smith (2022) s. 271

⁶⁵ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.)

reguleres av rettsregler er «rettskrav».⁶⁶ Videre ekskluderes etter forarbeidene interessetvister, faktiske omstendigheter og «faglige vurderinger».⁶⁷

Arealavgrensningen er som allerede nevnt en strategisk beslutning som ikke er bestemmende for rettigheter eller plikter. Forslaget bærer preg av å være en faglig vurdering i starten av planleggingsfasen, og virker derfor klart å falle utenfor rettskrav-begrepet. Det vil derfor ikke være mulig for berørte interesser å fremme søksmål på bakgrunn av forslag til utredningsområder.

Hensikten bak en slik tilnærming til klage- og søksmåladgang er at de sikrer en effektiv prosess frem mot det endelige vedtaket. Sett i lys av at domstolenes oppgave er å løse rettslige tvister, ikke klargjøre interessetvister uten at det relaterer seg til rettsanvendelse, gir dette god mening.⁶⁸ Berørte aktører har fortsatt mulighet til å bidra i prosessen som leder opp til arealavgrensningen ved å sende inn høringsvar. Her er det verdt å merke seg at siden prosessen ikke er lovregulert er det ikke helt sikkert at arealavgrensningen sendes på høring.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 365

⁶⁷ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 365

⁶⁸ NOU 2001:32 A side 189

4 Strategisk konsekvensutredning i åpningsprosessen

4.1 Innledning

Åpning av areal for havvind reguleres av havenl. § 2-2, og i bestemmelsens andre ledd angis det at en konsekvensutredning «skal» gjennomføres før et område åpnes. Utredningen «skal inkludere miljømessige og samfunnmessige konsekvensar av fornybar energiproduksjon, så som konsekvensar for andre næringsinteresser».⁶⁹ Reglene om konsekvensutredning fastsetter altså prosessuelle krav som prøver å ivareta flere hensyn. Før særlig hensynet til miljø vurderes er det naturlig å redegjøre for hvordan utredningsprogrammet for den strategiske konsekvensutredningen utarbeides. Dette gjøres i kapittel 4.2. Hvilke prosessuelle krav som stilles til den strategiske konsekvensutredningen gjennomgås nærmere i kapittel 4.3. Videre i kapittel 4.4 drøftes betydningen av et utvalg sentrale sektoroverstridende bestemmelser som setter rammer for krav til innholdet i konsekvensutredningen. Deretter redegjøres det for søksmåls- og klageadgangen etter den strategiske konsekvensutredningen i kapittel 4.5.

4.2 Utredningsprogram

Først redegjøres det for hvordan prosessen for utredningsprogram til den strategiske konsekvensutredningen blir fastsatt. Av havenl. § 4-1 første ledd fremgår det at før oppstart med «konsekvensutgreiingar skal» det utarbeides melding med framlegg til utredningsprogram. Ordlyden «skal» tilsier at arbeidet med konsekvensutredninger ikke kan begynne før etter at det er utarbeidet en melding med forslag til utredningsprogram, også kjent som et planprogram.

Ordlyden «konsekvensutgreiingar» kan omfatte alle stadier hvor konsekvenser som følge av havvindutbygging blir utredet. Ordlyden bidrar altså ikke i særlig grad til å avgrense innholdet. Forarbeidene til havenl. presiserer innholdet ved å angi at bestemmelsen regulerer alle konsekvensutredninger etter loven.⁷⁰ Etter loven må det bl.a. utarbeides

⁶⁹ Havenl. § 2-2 andre ledd

⁷⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 83

konsekvensutredninger før åpning av areal og ved tildeling av konsesjon.⁷¹ Lovteksten foreskriver etter dette at det må utarbeides forslag til utredningsprogram for både strategiske og prosjektspesifikke utredninger.

Arbeidet med utredningsprogrammet skal gjennomføres parallelt med prosessen for arealavgrensning.⁷² Ved å organisere fremgangsmåten slik vil planprogrammet være rettet mot de potensielle områdene. Siktemålet er at en felles behandling vil sørge for at rammene som utarbeides er såpass spesifiserte at de er bedre egnet til å behandle de konkrete problemstillingene senere i den strategiske konsekvensutredningen.

Forslag til utredningsprogram «skal» sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet blir fastsatt etter havenl. § 4-1 første ledd.. Igjen utgjør «skal»-kravet en ufravikelig prosessuell forutsetning. Arbeidet med forslag til utredningsprogram for strategisk konsekvensutredning er i praksis ledet av NVE, og leveres til Olje- og energidirektoratet som sender det på høring, før endelig utredningsprogram fastsettes.⁷³

Det neste spørsmålet er hva planprogrammet skal inneholde. Fokuset her vil være på hvordan forslag til utredningsprogram ivaretar hensynet til sjøfugl, i tråd med oppgavens tema.

Havenergilova inneholder ingen konkrete hjemler som regulerer krav til innholdet i forslaget til strategisk utredningsprogram. Innholdet til forslaget til prosjektspesifikt utredningsprogram er det imidlertid gjort rede for i havenergilovforskrifta § 4. Bestemmelsen kan gi holdepunkter også for vurderingen av krav til innhold i strategisk konsekvensutredningsprogram. I forskriften trekkes «miljø» frem som et relevant hensyn.⁷⁴ Biologisk mangfold, herunder sjøfugl, vil falle inn under «miljø». Dette gjøres helt klart i forskriftens § 6. Lovteksten stiller her prosessuelle krav til innholdet av den prosjektspesifikke konsekvensutredningen, og nevner «fugl, fisk, naturtyper og annen naturmangfold». Strategiske og prosjektspesifikke konsekvensutredninger har ulike roller, og kravene til utredningene er derfor ikke nødvendigvis sammenfallende. Likevel kan opplistingen av hensyn i § 6 gi en indikasjon på hvilke forhold som bør vurderes i strategiske utredninger. I lys av at prosjektspesifikke konsekvensutredninger skal bygge på tidligere utredninger forsterkes argumentet.

⁷¹ Havenl. §§ 2-2 og 3-1

⁷² Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 38.

⁷³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) Under «Forslag til utredningsprogram» punkt «om strategisk konsekvensutredning etter havenergilova».

⁷⁴ Havenergilovforskrifta § 4 første ledd bokstav a.

Hva planprogrammet til strategisk konsekvensutredning skal inneholde kommer klarere frem av forarbeidene. Her angis det at konsekvensutredninger skal «utarbeidast på grunnlag av fastsett utgreiingsprogram». ⁷⁵ Dette skal forstås som at utredningsprogrammet utgjør rammene for senere konsekvensutredninger. De hensyn som skal vurderes i den strategiske konsekvensutredningen vil derfor også være relevant å beskrive i planprogrammet. Videre fremgår det av forarbeidene at utredningen skal identifisere de mest sentrale potensielle konfliktene i området. Deretter må planprogrammet vurdere hvilke problemstillinger det er naturlig å svare på i den strategiske konsekvensutredning og hva som egner seg bedre å utsette til den prosjektspesifikke utredningen. ⁷⁶ Å organisere planprogrammet slik gir god mening ettersom fokuset på dette stadiet er å innhente og sammenfatte informasjon, for deretter å utarbeide en plan for videre undersøkelser i den strategiske konsekvensutredningen.

Ved å utforme prosessen på denne måten er det naturlig at utredninger som er gjort før det er innhentet særlig informasjon vil være relativt begrenset. Ved å se til hvordan hensynet til sjøfulg har blitt fremhevet i de forskjellige utkastene fra 2010 og 2023 forsterkes dette inntrykket. I 2010 var forslaget til utredningen av sjøfugl svært generelt og ga ikke særlig veiledning angående hvilke konkrete undersøkelser som måtte gjennomføres senere. ⁷⁷ Derimot er forslaget som er sendt i 2023 basert på langt mer informasjon, og kan derfor også stille spesifikke krav til hva som skal utredes videre og hvordan. Det vises blant annet til en havvindspesifikk sensitivitetsindeks for sjøfugl som har blitt utviklet i arbeidet med identifisering av områder for havvind. ⁷⁸

Av dette kan det utledes av utredningen utvikler seg i tråd med at mengden informasjon øker. Strategien fra forarbeidene angir at forslaget til utredningsprogram må identifisere de sentrale konfliktene basert på «eksisterende datagrunnlag om miljø- og andre arealinteresser i området». ⁷⁹ Hvordan forvaltningen velger å sammenfatte informasjonen faller innenfor forvaltningens frie skjønn. Forarbeidene legger på denne måten opp til at utredningene vil få større omfang etter hvert som mer informasjon innhentes, samtidig som det i starten ikke hindret fremgang at det var kunnskapsmangler. Hvordan planprogram for strategisk konsekvensutredning kommer til å se ut fremover er ikke helt sikkert. Av det som er

⁷⁵ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 83.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 38.

⁷⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) s. 179.

⁷⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) under “Utredningsprogram fro 18 identifiserte områder” punkt «Naturmangfold».

⁷⁹ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 38.

gjennomgått ovenfor er det klart at hensynet til sjøfugl må inkluderes, men i hvilken grad er mer usikkert. Hvordan utredningen gjennomføres er nemlig overlatt til forvaltningen.

Det er naturlig å også nevne havenl. § 4-2 som gjelder konsekvensutredninger med grenseoverskridende virkninger. Som vist til i kapittel 1.1 migrerer sjøfugl, slik at måten havvind etableres i Norge kan få konsekvenser for det biologiske mangfoldet i andre land. Det avgrenses imidlertid mot å behandle bestemmelsen ettersom den gjennomfører Norges folkerettslige plikter, og å drøfte disse vil sprengte rammene for oppgaven.

4.3 Prosessuelle krav til strategisk konsekvensutredning

Etter at arealavgrensningen og forslaget til utredningsprogram har blitt fastsatt kan utformingen av strategisk konsekvensutredning starte. De fastsatte utredningskravene fra planprogrammet må oppfylles i den strategiske konsekvensutredningen. Hvis ikke hadde planprogrammet mistet mye av betydningen sin. Et gjennomgående trekk i de tidligere prosessene er at relevant informasjon skal struktureres slik at mangler i informasjonsgrunnlaget kan utredes senere. Det er først i den strategisk konsekvensutredning at de problemstillingene som har blitt løftet frem tidligere i prosessen skal utredes videre.⁸⁰ Det er derfor viktig å vurdere hvordan prosessen for den strategisk konsekvensutredning reguleres i lovverket.

Utgangspunktet for hva en strategisk konsekvensutredning skal inneholde finner man i havenl. § 2-2 andre ledd. Bestemmelsen angir at konsekvensutredningen «skal inkludere vurderingar av miljømessige og samfunnmessige konsekvensar av fornybar energiproduksjon, så som konsekvensar for andre næringsintereser». I tråd med oppgavens tema vil fokuset være på «miljømessige» konsekvenser, men et viktig bakteppe for denne drøftelsen er at flere hensyn skal ivaretas. D

Hva som ligger i «miljømessige» er ikke presisert i loven og heller ikke i forarbeidene er dette forklart nærmere. Hvilket omfang konsekvensutredningen før åpning skal ha er ikke regulert i detalj i loven.⁸¹ Lovens formål kan bidra til å redegjøre for innholdet. Som vist til i kapittel 2.4 ansees «miljø» som en samlebetegnelse for alle miljøtema, i tråd med miljøforvaltningen

⁸⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 83.

⁸¹ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 64.

for øvrig.⁸² Ettersom konkrete bestemmelsene i loven har til hensikt å ivareta lovens formål er det nærliggende å tenke at «miljømessig» bør tolkes på samme måte som «miljø» i formålsparagrafen. Tillegget av «messig» har neppe noen reel betydning for innholdet, og er trolig valgt for å skape flyt i bestemmelsen. Utover at konsekvensutredningen skal inkludere vurderinger om det biologiske mangfoldet, herunder sjøfugl, sier bestemmelsen ingenting om hvordan vurderingene skal gjennomføres. Hvordan hensynet ivaretas vil derfor være opp til forvaltningens frie skjønn. Forvaltningens frie skjønnsutøvelse på området gjør det enda viktigere at saksbehandlingsreglene er egnet til å sikre et relevante hensyn blir drøftet og ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Ved å bare se til havenergilova virker det som at forvaltningen har stor frihet når det kommer til skjønnsutøvelsen i strategiske konsekvensutredninger. Det er derfor viktig å se til andre rettskilder for å vurdere om disse kan sette rammer for skjønnsutøvelsen.

4.4 Sektorovergripende lovgivning som rammer for innholdet i strategisk konsekvensutredning

Det er et stort utvalg av lover, forskrifter, direktiver og folkerettslige forpliktelser som kan påvirke forvaltningens skjønnsutøvelse ved vurdering av krav til innholdet i en strategisk konsekvensutredning. For at drøftelsen ikke blir for vid har jeg valgt å fokusere på Grunnloven, forvaltningsloven, og naturmangfoldsloven. Bakgrunnen for valget av disse lovverkene er deres nære tilknytning til utøvelsen av offentlig myndighet og miljøhensyn.

Et overordnet siktemål ved konsekvensutredninger er at miljøhensyn blir forsvarlig kartlagt.⁸³ Dette utgangspunktet til forsvarlig saksbehandling kommer også til uttrykk i forvaltningsloven § 17. Lovens systematikk tilsier at bestemmelsen bare gjelder direkte for enkeltvetak, men bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser.⁸⁴ Dette innebærer at også strategiske konsekvensutredninger omfattes. Av bestemmelsen fremgår det at forvaltningsorganet skal påse at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

⁸² Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 60.

⁸³ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) s. 69.

⁸⁴ Bernt (2017) note 476.

Ordlyden er veldig generell og gir lite veiledning om prosessuelle og materielle spørsmål. Av forarbeidene og praksis følger det at bestemmelsen ikke skal tolkes helt bokstavelig, men at målet er å innhente nok informasjon for å kunne oppnå et forsvarlig resultat med en forholdsmessig ressursbruk.⁸⁵ Bestemmelsen gir uttrykk for at forvaltningen skal etterstrebe at vedtak blir så godt begrunnet som mulig, men gir ingen ytterligere rammer for innholdet av en konsekvensutredning. Den generelle karakteren utredningsplikten har etter § 17 har vist seg å ikke være egnet til å forutse hvordan miljøet blir påvirket, noe som er bakgrunnen for at det nå finnes mer spesifikke regler om miljøkonsekvensutredninger.⁸⁶ Av særlige interesse er Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven § 8.

4.4.1 Naturmangfoldlovens § 8 rammer for skjønnsutøvelse

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved «utøving av offentlig myndighet» jf. § 7. Enkeltvedtak faller klart nok innenfor ordlyden i tråd med definisjonen i forvaltningsloven § 2. Forarbeidene presiserer at ordlyden også skal omfatte myndighetsutøving som ikke er å treffe vedtak etter forvaltningsloven, og veilederen til loven angir at fastsetting av regionale planer omfattes.⁸⁷ Strategiske konsekvensutredninger vil derfor omfattes ettersom de gir uttrykk for hvilke områder som bør åpnes. Særlig § 8 er av interesse å vurdere nærmere når rammene for skjønnsutøvelse ved strategisk konsekvensutredning undersøkes. Bestemmelsen stiller krav til hvilket kunnskapsgrunnlag offentlig myndighetsutøvelse må baseres på, og supplerer på denne måten forvaltningsloven § 17.⁸⁸

I teorien har det blitt problematisert om prinsippene som kommer til uttrykk i §§ 8 til 12 kan anvendes utenfor territorialgrensen.⁸⁹ En inngående drøftelse av dette vil sprengte rammene for oppgaven, og praksis tilsier at lovens premisser i realiteten vektlegges.⁹⁰

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet «så langt det er rimelig» skal bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand, samt effekten av påvirkninger.

⁸⁵ HR 2017-2376-A avsnitt 33-36 og NOU 2019: 5 s. 322.

⁸⁶ Schütz (2007) s. 134.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378 og Klima- og miljødepartementet (2016) s. 22.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 92.

⁸⁹ Bugge (2021) s. 263.

⁹⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat (2012) s. 15

Dette kravet må stå til «rimelig forhold» til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Av de fremhevede utdragene fra lovteksten kan det utledes at kunnskapskravet ikke er absolutt. Dette presiseres også i forarbeidene hvor det angis at et absolutt krav om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag ville favnet for vidt, og er ikke ønskelig.⁹¹ I hvor stor grad noe skal utredes vil altså etter denne bestemmelsen være situasjonsbestemt. Gjennomføring av strategisk konsekvensutredning er en prosessuell forutsetning for å kunne åpne et område med sikte på tildeling av konsesjon for fornybar energiproduksjon.⁹² Nettopp hvilken posisjon den strategiske konsekvensutredningen har i planleggingsfasen er sentral for hvor fullstendige vurderinger av forskjellige miljøpåvirkninger, og med det interessekonflikter, skal være. Ved at det fortsatt gjenstår flere utredninger før konsesjon kan gis, innebærer det trolig at det kreves mindre for at kunnskapsgrunnlaget vil stå i «rimelig forhold» til risikoen.

Den strategiske konsekvensutredningen som ble gjennomført i 2012 anså kunnskapsgrunnlaget for å være tilstrekkelig jf. naturmangfoldloven § 8.⁹³ Dette på tross av at det var en viss usikkerhet knyttet til kunnskapsgrunnlaget for vurderingen av hvilke konsekvenser vindkraftverk til havs ville ha på sjøfugl.⁹⁴ I 2023 har det blitt gjennomført en nye vurdering av egnetheten til områdene som ble utredet i 2012. På bakgrunn av oppdatert informasjonen vurderes 10 av 15 områder ikke lengre som aktuelle for havvind, og «viktige miljøverdier» fremheves som en av flere grunner.⁹⁵ Den nye utredningen viser at interessekonfliktene var langt større en først antatt.⁹⁶ Akkurat hvordan hensynet til sjøfugl har blitt vektet i denne vurderingen kommer ikke frem og det er derfor vanskelig å trekke noen velbegrunnede slutninger ut av beslutningen. Det er imidlertid mulig å utlede at kravene som oppstilles i naturmangfoldsloven § 8 er dynamiske og avhenger i stor grad av hvilken informasjon som er tilgjengelig.

Videre setter naturmangfoldsloven § 8 opp en ramme for skjønnsutøvelsen ved å angi at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal bygge på «vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon». Sjøfugl faller klart innenfor denne ordlyden. Kravet til

⁹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 379.

⁹² Havnel. § 2-2

⁹³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2012) s. 15.

⁹⁴ Norges vassdrags- og energidirektorat (2012) s. 52.

⁹⁵ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023a) under «Områder som utgår» punkt «områder fra 2010 og 2012 som ikke lenger vurderes som aktuelle».

⁹⁶ Ibid.

«vitenskapelig kunnskap» innebærer at kunnskapen skal være objektiv og etterprøvbart.⁹⁷ Bestemmelsen oppstiller her et krav til hvilken type informasjon som anses som relevant.

Havenergilova oppstiller ikke noe slikt krav og naturmangfoldsloven § 8 setter her klare retningslinjer for skjønnsutøvelsen ved å angi hvilken type informasjon som kan vektlegges.

4.4.2 Grunnlovens § 112 rammer for skjønnsutøvelse

Etter Grunnloven § 112 første ledd har enhver «rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Denne beskrivelsen på miljøkvaliteten etter første ledd er veldig generell, og det er derfor vanskelig å utlede hvilke krav man har etter ordlyden.⁹⁸ Likevel er det klart at bestemmelsen formidler et ønske om å ivareta bl.a. det biologiske mangfoldet, herunder sjøfugl. Det er de prosessuelle rettighetene i bestemmelsens andre ledd som skal sørge for at den materielle retten blir ivaretatt.⁹⁹ Bestemmelsens andre ledd gir norske borgere rett til «kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen». Dette har blitt tolket dit hen at vi har krav på konsekvensutredninger før avgjørelser av betydning for våre rettigheter etter første ledd.¹⁰⁰ Etter tredje ledd er det organet som fatter vedtak om å tillate et naturinngrep som er ansvarlig for å gjennomføre de tiltakene og vurderingene som første ledd forutsetter.¹⁰¹ Av bestemmelsen fremgår det altså at det foreligger et kunnskapskrav, men hvor langt dette strekker seg og hvilke rettigheter det medfører er mer uklart.

I HR-2020-2472-P (Klimadommen) ble dette kunnskapskravet problematisert. Saken gjaldt gyldigheten av kgl.res 10. juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser for petroleum i havområdene Barentshavet sør og Barentshavet sørøst. Hovedspørsmålet var om vedtaket om tildeling av utvinningstillatelser etter petroleumsloven § 3-3 var i strid med retten til miljø i Grl. § 112. Selv om saken gjelder petroleumsvirksomhet er behandlingen av § 112 generell og uttalelsene er relevant for havvindsvirksomhet ettersom de samme hensyn om å beskytte miljøet gjør seg gjeldende.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 379-380.

⁹⁸ Sjøfjell (2015) s. 85.

⁹⁹ Bugge (2021) s. 163.

¹⁰⁰ Bugge (2021) s. 170-171.

¹⁰¹ HR-2020-2472-P premiss 182.

I dommen uttaler førstvoterende at GrL § 112 andre ledd oppstiller kvalitetskrav til saksbehandlingen, og angir at utredningskravet er relativt til konsekvensene vedtaket har.¹⁰² Dette betyr at kravet til kunnskap vil avhenge av hvor store konsekvenser et vedtak kan få. Flertallet konkluderte med at selv om det manglet en konsekvensutredning av klimavirkningene så innebar det ikke at åpningsvedtaket var ugyldig. Begrunnelsen var at konsekvensene uansett måtte utredes på et senere tidspunkt ved søknaden om PUD, som er en prosjektspesifikk konsekvensutredning.¹⁰³ Mindretallet slutter seg i stor grad til flertallets forståelse på dette punktet men kommer også med noe som kan forstås som en presisering. De fremhever at Grunnloven § 112 også stiller krav til at utredningene som er gjort må være objektive og så omfattende at de er egnet til å gi reell innsikt i virkningen av planlagte inngrep.¹⁰⁴ Uttalelsen har en veiledende funksjon for hvilke krav som stilles til måten strategiske konsekvensutredninger etter havnel. § 2-2 fremstilles.

De hensynene Grunnlovens § 112 ivaretar er også i stor grad dekket av naturmangfoldsloven, men at Grunnloven også krever at miljøhensyn gjennomgås setter ikke bare rammer for skjønnsutøvelsen, men kan også påvirke prøvingsadgangen.

4.5 Klage- og søksmålsadgang ved den strategiske konsekvensutredningen

Som gjennomgått i kapittel 3.5 kan en sak påklages eller fremmes for domstolen. For gjennomgang av lovverket vises det til nevnte redegjørelse. I likhet med arealavgrensningen legger strategiske konsekvensutredninger opp til videre utredninger og er ikke bestemmende for noens rettigheter eller plikter. Konklusjonen er derfor at strategiske konsekvensutredninger ikke kan påklages etter forvaltningslovens regler. Den strategiske konsekvensutredninger bærer preg av å være en faglig vurdering i starten av planleggingsfasen, og virker derfor klart å falle utenfor rettskrav-begrepet, slik at saken heller ikke kan fremmes for domstolene.¹⁰⁵

¹⁰² HR-2020-2472-P premiss 183.

¹⁰³ Hr-2020-2472-P premiss 241-243.

¹⁰⁴ HR-2020-2472-P premiss 255.

¹⁰⁵ Se kapittel 3.5

På dette stadiet av planleggingsfasen kan ikke strategiske konsekvensutredninger påklages. Vurderingene som er gjort her kan få stor betydning ved et senere tidspunkt, noe som gjennomgås nærmere i kapittel 5.4.

5 Åpning, inndeling og tildeling av areal

5.1 Innledning

I dette kapittel vil prosessen for åpning og inndeling av areal gjennomgås med et særlig fokus på de prosessuelle kravene og hvordan de ivaretar hensynet til sjøfugl. Først vil prosessen for åpning av areal etter havenl. § 2-2 gjennomgås i kapittel 5.2, før inndeling av områder redegjøres for i kapittel 5.3. Deretter tar kapittel 5.4 for seg klage- og søksmålsadgangen på dette punktet i prosessen.

5.2 Åpning av areal

Beslutningen om å åpne et område er den siste delen av prosessen som har blitt gjennomgått til nå. Av havenl. § 2-2 følger det at «Kongen i statsråd kan fastsette at eit nærare stadleg avgrensa område (...) skal opnast med sikte på tildeling av konsesjon etter 3-1». Som vist til i kapittel 3.2 åpnes områder ved kongelig resolusjon. Hva som ligger i kan-skjønnnet eller prosessen etter at strategisk konsekvensutredning er utarbeidet ble imidlertid ikke utførlig redegjort for. I det følgende vil dette gjennomgås.

Bruken av «kan» innebærer at Kongen i statsråd har en skjønnsmessig adgang til å fatte beslutning om åpning. Dette innebærer at Kongen i statsråd ikke er forpliktet til å åpne områder. Åpningsadgangen må sees i sammenheng med havenl. § 2-2 tredje ledd, hvor det fremgår at forslag til hvilke områder som kan åpnes skal «sendast på høyring og leggjast ut til offentlig ettersyn». Her angis det at før et område kan åpnes må det sendes et forslag med områder til høring, og konsekvensutredningen må legges med. Bestemmelsen sier ikke noe om hvordan utredningen skal brukes i åpningsbeslutningen, noe som skal undersøkes nærmere nå.

Hvordan strategiske konsekvensutredninger skal brukes i denne prosessen fremgår av havenl. § 4-1 andre ledd. Her angis det at i «saksframlegget eller i vedtaket» skal det gå frem hvordan konsekvensutredninger og tilhørende uttalelser er vurdert, og hva de har hatt å si for «avgjerda». Ordlyden «saksframlegget» vil i konteksten av åpning etter havenl. § 2-2 sikte til forslaget av områder sendt til høring, sammenholdt med innkomne høringsuttalelser eller

sammenstilling av disse, og forvaltningenes vurdering av konsekvensutredningen med høringsuttalelsene.

Ordlyden «vedtaket» vil i den samme konteksten rette seg mot den kongelige resolusjonen hvor åpning av området framgår. Ordlyden «eller» kan tilsi at det foreligger valgfrihet når det gjelder hvor vurderingen av konsekvensutredningen og betydningen for avgjørelsen skal fremgå. Det fremstår som om forvaltningen kan velge om de ønsker å legge frem vurderingen i enten saksframlegget eller vedtaket om åpning.

At «eller» er brukt innebærer ikke at hvis vurderingene er gjort i saksframlegget så kan de ikke gjøres på nytt i åpningsvedtaket. Å tolke det slik ville vært i strid med formålet til loven om å sette rammer for eventuelle utbygginger og ha kontroll på hvordan de forskjellige interessekonfliktene ivaretas. Hvis det kommer ny informasjon som påvirker konsekvensutredningene gjennom høringen om saksframlegget, vil det måtte drøftes i et potensielt åpningsvedtak. Det er derfor best å tolke «eller» slik at relevansen og vekten av konsekvensutredningen og tilhørende uttalelser må bli vurdert i både «vedtaket» og «saksframlegget». Hensikten bak dette prosessuelle kravet er at det skal sikre at funnene fra konsekvensutredningene og høringsuttalelsene faktisk blir tatt stilling til.

Karakteren til saksframlegget og åpningsvedtaket, som prosessuelle trinn hvor tilgjengelig informasjon drøftes og legges frem, innebærer at det er mest naturlig at vurderinger fremgår i saksframlegget og i endelig åpningsvedtak, om enn i noe varierende grad. Dette har vist seg å være tilfellet i praksis. Da forslaget til åpning av område ble sendt til høring 2. juli 2019 ble tre områder foreslått og vurdert opp mot den strategiske konsekvensutredningen fra 2012 og interessenters synspunkter.¹⁰⁶ En mer utførlig begrunnelse for valget av Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II fremgikk av åpningsvedtaket.¹⁰⁷

I åpningsvedtaket kommer det frem at både Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II overlapper med særlig verdifulle og sårbare områder (SVO).¹⁰⁸ Dette er områder som har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen i havområdene.¹⁰⁹ Hvis disse områdene blir påvirket i stor grad kan det påvirke sjøfugl. Havenergilova setter ikke materielle krav til hvordan biologisk mangfold og produksjon skal tas hensyn til i

¹⁰⁶ Olje- og energidepartementet (2019).

¹⁰⁷ Olje- og energidepartementet (2020).

¹⁰⁸ Olje- og energidepartementet (2020) s. 8.

¹⁰⁹ Meld. St. 20 (2019-2020) s. 7.

åpningsvedtaket. I det gjennomførte åpningsvedtaket vises det til at videre vurderinger må gjennomføres i prosjektspesifikke konsekvensutredninger.¹¹⁰ At det henvises til prosjektspesifikke konsekvensutredninger stemmer godt overens med systemet i åpningsprosessen forøvrig, hvor omfang av konsekvensutredningene vil tilpasses rammene for utlyst areal.¹¹¹

Redegjørelsen ovenfor viser de prosessuelle trinnene for å åpne et område etter havenl. § 2-2 og viser at Kongen i statsråd har stor grad av frihet når det gjelder innholdet i avgjørelsen. Som gjennomgått i kapittel 4.4 vil imidlertid andre rettskilder som Grunnloven, forvaltningsloven og naturmangfoldsloven sette rammer for skjønnsutøvelsen også her. I tråd med oppgavens mål om å redegjøre for de prosessuelle kravene i planleggingsfasen drøftes ikke potensielle rammer inngående her. Likevel er det verdt å nevne at de generelle poengene som ble fremhevet i kapittel 4.4 vil være relevante ved alle trinn i planleggingsfasen.

5.3 Inndeling, utlysning og tildeling av areal

Etter et område er åpnet skal det som hovedregel deles inn i flere mindre prosjektområder jf. havenergilovforskrifta § 2a. Etter bestemmelsen «kan» Olje- og energidepartementet bestemme at et areal som er åpnet etter havenl. § 2-2 skal deles inn i flere mindre prosjektområder. Ordlyden tilsier at departementet har en skjønnsmessig adgang til å dele opp området, men innebærer ikke en plikt til å gjøre det. Det redegjøres ikke for hvilke situasjoner som kan føre til at åpnete områder ikke deles inn i mindre prosjektområder. Heller ikke i veilederen for arealtildeling berøres problematikken.¹¹² Det er nærliggende å tro at denne valgfriheten er begrunnet med at ikke alle områder som åpnes må deles inn i mindre prosjektområder, og det kan føre til unødvendige inndelinger å kreve en formell inndeling. Det kan for eksempel gjelde avgrensede pilotprosjekter som ikke har behov for at en slik formell inndeling gjennomføres. Normalt vil imidlertid prosjektområdet deles inn i mindre prosjektområder hvor diverse avgrensninger for utbyggingen som inndeling, utstrekning og installert effekt fastsettes for hvert område.¹¹³

¹¹⁰ Olje- og energidepartementet (2020) s. 24.

¹¹¹ Ot.prp nr. 107 (2007-2008) s. 69.

¹¹² Olje- og energidepartementet (2021).

¹¹³ Havenergilovforskrifta § 2a.

Av havenergilovforskrifta § 2a kan det ikke utledes noe krav om å sende forslag til inndeling av områder til høring, men veilederen for arealtildeling angir at dette skal gjøres.¹¹⁴

Veilederen gir uttrykk for hvordan rettskildene skal tolkes og bør forstås som et tolkningsbidrag. Veilederen er ikke vedtatt på samme måte som lov og har derfor begrenset rettskildemssig vekt. Likevel kan den den mer utfyllende informasjon enn lover og forskrifter.

Gjennom inndeling av areal er det mulig å ta hensyn til noen av de interessekonfliktene som har vært fremtredende hittil i planleggingsfasen. Ved å invitere flere med arealinteresser i området til å uttale seg om hvor prosjektområdet skal være kan dette føre til at prosjektområdene utformes på en måte ivaretar flere av disse interessene. Som vist til i kapittel 3.4 er området som faktisk benyttes til energiproduksjon langt mindre enn området som åpnes. Hvordan områder inndeles kan derfor bidra til at noen av ulempene ved energiproduksjon minimeres. Eksempelvis overlapper Sørilige Nordsjø II i noen grad med et SVO-område, og dette ble løst ved den nærmere avgrensningen av inndelingsområdet slik at SVO-området nå ikke berøres.¹¹⁵ Inndelingen i utlysingsområder og nærmere avgrensning av områdene av hensyn til f.eks. biologiske verdier, er som nevnt ikke gjort på bakgrunn av noen lovtekst, og er et klart eksempel på hvordan prosesser som gjennomføres i planleggingsfasen ikke er forankret i lov.

På en måte er det betryggende å se at forvaltningen forsøker å ta hensyn til miljøet og andre arealinteresser, selv når det ikke er lovfestet. Samtidig bidrar det i liten grad til forutberegnelighet ved fremtidige prosesser. Hvis prosessene som gjennomføres i planleggingsfasen varierer mye fra gang til gang vil det kunne føre til at etterprøvbareheten svekkes.

Når prosjektområdet er fastsatt lyses som hovedregel området ut slik at interesserte aktører kan søke om rettighetene til å drive fornybar energiproduksjon.¹¹⁶ I «særlige tilfelle» kan det gjøres unntak fra kravet om utlysning og konkurranse jf. § havenl. § 2-3 første ledd andre setning. Dette unntaket aktualiseres hvis det har vært manglende interesse for et område som har vært en stund.¹¹⁷ Etter hovedregelen kan områdene fordeles på forskjellige måter. En av disse måtene er slik det er gjort for prosjektområdet i Sørlig Nordsjø II, hvor søkerne må

¹¹⁴ Olje- og energidepartementet (2021) s. 2.

¹¹⁵ Olje- og energidepartementet (2022b) s. 7 og Olje- og energidepartementet (2022a) s. 3-4.

¹¹⁶ Havenergilova § 2-3 første ledd.

¹¹⁷ Prop. 143 L (2021-2022) s. 18.

oppfylle visse prekvalifiseringskriterier før de kan delta i en etterfølgende auksjonen.¹¹⁸ I andre tilfeller kan området tildeles uten prekvalifisering ved kvalitativ konkurranse, som er tilfellet for Utsira Nord.¹¹⁹ Denne valgfriheten fremgår av havenl. § 2-3. Videre skal jeg vurdere om de forskjellige fremgangsmåtene kan ha betydning for hvordan hensynet til sjøfugl blir ivaretatt.

Ved tildelingen av areal må søkerne ha tilfredsstillende teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfylle relevante krav til «helse, miljø og sikkerhet» jf. havenl. § 2-3 tredje ledd. Hva som er tilfredsstillende vil være opp til departementet å bestemme, og bestemmelsen viser hvilke kriterier som må vurderes. At «miljø» er nevnt her kan tenkes å være en henvisning til at det biologiske mangfoldet skal drøftes. Sett i lys av konteksten ordet er plassert i er det imidlertid klart at bestemmelsen ikke refererer til dette, men heller sikter til samlebetegnelsen for sikkerhet og trygget for ansatte. Dette synspunktet finner støtte i beskrivelsen av prekvalifiseringskriteriet for Sørlege Nordsjø II.¹²⁰

Bestemmelsen stiller ikke direkte krav til at hensynet til miljø, herunder sjøfugl, behandles. Imidlertid fremgår det av § 2-3 tredje ledd siste setning at departementet også kan sette andre «objektive og ikkje-diskriminerande vilkår» ved utlysningen. Ordlyden tilsier at vilkårene må være etterprøvbare og rettferdige. I lys av formålsbestemmelsen vil det være naturlig å fastsette vilkår som ivaretar hensynet til miljø, og i utlysningen av både Sørlege Nordsjø II og Utsira Nord har dette blitt gjort.¹²¹ Ordvalget i de to utlysningene er nærmest identisk og meningsinnholdet er utvilsomt det samme. Ved å sammenligne kravene som stilles ser man at det ikke er noen forskjell i hvordan hensynet til sjøfugl forsøkes ivaretatt ut ifra hvilken måte tildelingen gjennomføres på. Hvilke krav som stilles her vil være opp til forvaltningen, og av utlysningene viser det seg at kravene er svært generelt utformet.

Det gir god mening at det ikke stilles mer omfattende krav til hvordan hensynet til sjøfugl skal utredes i denne prosessen. På dette tidspunktet har den tilgjengelige informasjonen om sjøfugl allerede blitt innhentet og behandlet på en måte som har bidratt til hvor prosjektområdet er plassert. Det er derfor tilstrekkelig å vise til at de forskjellige miljøproblematikkene er kjent og presentere en overordnet plan. Den aktøren som vinner

¹¹⁸ Olje- og energidepartementet (2023a) s. 3-4.

¹¹⁹ Olje- og energidepartementet (2023b) s. 5-6.

¹²⁰ Olje- og energidepartementet (2023a) vedlegg 4, s. 9.

¹²¹ Olje- og energidepartementet (2023a) vedlegg 11 s. 3 og Olje- og energidepartementet (2023b) vedlegg 4 s. 17.

konkurransen får en tidsavgrenset enerett til å gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning på området og søke om konsesjon for produksjonsanlegg jf. § 2-3 fjerde ledd. Det er særlig ved denne vurderingen at hensynet til sjøfugl blir mer fremtredende.

5.4 Klage- og søksmålsadgang etter tildeling av utlysningsområder

Som vist over gir beslutningen om tildeling av utlysningsområder enerett til å gjennomføre prosjektspesifikk konsekvensutredning på området. Avgjørelsen ekskluderer noen fra å være med videre i prosessen og pålegger plikter til den tildelingen retter seg mot. Det er derfor klart at vedtaket er «bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og ansees som et enkeltvedtak jf. fvl. § 2 bokstav a og b. Som vist i kapittel 3.5 kan enkeltvedtak påklages etter fvl. § 28. Spørsmålet som skal besvares her er hvilken adgang til å prøve gyldigheten av et slikt vedtak interessenter har.

Etter fvl. § 28 kan enkeltvedtak påklages av en «part» eller annen med «rettslig klageinteresse» i saken. Ordlyden «part» omfatter den vedtaket retter seg mot, og vil i dette tilfellet være aktørene som får avslag og den som blir tildelt området. Ordlyden «rettslig klageinteresse» indikerer at andre med tilknytning til vedtaket kan klage, men hva som kreves er ordlyden taus om. Forarbeidene angir at «rettslig klageinteresse» er valgt på bakgrunn av «rettslig interesse» i tvistemålslovens¹²² § 54.¹²³ Meningen var at man skulle ta utgangspunktet i hvordan § 54 ble brukt, noe som betyr at det avgjørende for hvordan vilkåret tolkes i dag er hvordan den tilsvarende regelen i tvisteloven § 1-3 anvendes.¹²⁴ Grunnen til dette er at muligheten til å klage på et forvaltningsvedtak ikke bør være mer begrenset enn muligheten til prøving for domstolene, når det er billigere og mer effektivt med en klageprosess.¹²⁵

Tvl. § 1-3 annet ledd angir at man har søksmålsadgang hvis man kan påvise et «reelt behov» for å få saken avgjort. Denne vurderingen gjøres ut fra en samlet vurdering av «kravets aktualitet» og «partenes tilknytning» til det. Ordlyden angir at det sentrale er om den som ønsker å klage eller reise søksmål har tilstrekkelig interesse i å avklare saken. I forarbeidene

¹²² Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven – tvml) (opphevet).

¹²³ Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 99.

¹²⁴ Bernt (2017) note 762

¹²⁵ Eckhoff og Smith (2022) s. 306.

støttes en slik tolkning og det uttales at det er avgjørende om det er naturlig og rimelig at klage eller søksmål fremmes.¹²⁶ Sett i sammenheng med tvl. § 1-4 kan også organisasjoner som ansees for å ha et slikt reelt behov. En inngående redegjørelse av de forskjellige nyansene ved denne vurderingen er ikke i tråd med oppgavens formål. Poenget er at organisasjoner som har en særlig tilknytning til avgjørelsen om tildeling av utlysningsområdet kan ha klage- og søksmålsadgang.

Grunnen til at klage- og søksmålsadgangen til organisasjoner er fremhevet er fordi det er en type sammensetning som det er nærliggende at forsøker å ivareta hensynet til sjøfugl. Eksempelvis klaget bl.a. Norges Miljøvernforbund på et konsesjonsvedtak som gjelder flytende energiproduksjon utenfor Karmøy.¹²⁷ Klagene rettet seg bl.a. mot at konsekvensutredningene ikke er godt nok gjennomført, og hensynet til sjøfugl ble spesifikt trukket frem av i Statsforvalteren i Rogaland sin klage.¹²⁸ I vurderingen av klagene kunne NVE prøve alle sider ved saken, og ingen av klagene ble tatt følge. Klagene ble videresendt til OED for videre klagebehandling. Det bør påpekes at denne saken gjaldt klage på konsesjonsvedtak, ikke tildeling av utlysningsområder. Saken er likevel god å trekke frem for å vise hvordan forskjellige sammensetninger kan ha klagerett, og at de vurderingene som er gjort tidligere i konsesjonsprosessen kan bli etterprøvd fullt ut på et senere tidspunkt.¹²⁹ Videre skal jeg kort redegjøre for hvordan prøvingsadgangen er forskjellig når saken fremmes for retten.

Når et enkeltvedtak klages inn for domstolen er det først nødvendig å avklare hva retten kan prøve. Dette er et spørsmål om prøvingskompetanse og prøvingsintensitet.¹³⁰ Domstolen har gjennomgående vært tilbakeholdne i å overprøve vurdering på bakgrunn av faglig eller politisk skjønn.¹³¹ Det domstolen kan vurdere er hvorvidt de vurderingene som er gjort tilfredsstillende til forsvarlig behandling som loven oppstiller. Dette utgangspunktet ble gjentatt i Klimadommen.¹³² Av dommen fremgår det at jo større konsekvenser et vedtak har så strengere krav må det stilles til avklaring av konsekvensene.¹³³ Dette innebærer at

¹²⁶ Ot.prp.nr.51 (2004-2005) s. 365

¹²⁷ Norges vassrags- og energidirektorat (2023b) s. 3.

¹²⁸ Statsforvalteren i Rogaland (2022) s. 2-3.

¹²⁹ Løvlie (2021) s. 249-250.

¹³⁰ Eckhoff og Smith (2018) s. 524-528.

¹³¹ Eckhoff og Smith (2018) s. 527.

¹³² HR-2020-2472-P premiss 182, se faktum i oppgavens kapittel 4.4.2.

¹³³ Hr-2020-2472-P premiss 183.

prøvingsintensiteten av saksbehandlingen må bli mer inngående jo større konsekvenser en avgjørelse har.

Av dette kan det utledes at intensiteten av prøvingen vil være lavere på dette punktet i planleggingsfasen, enn etter konsesjonsvedtaket. Dette er fordi tildeling av prosjektområde er et ledd i planleggingsfasen hvor det fortsatt gjenstår flere utredninger. Ettersom klimasøksmålet viser at utredningskravet vil være relativt til konsekvensene vedtaket har, vil prøvingsintensiteten til domstolen være begrenset. Selv om prøvingen vil være mer begrenset kan domstolene fortsatt vurdere gyldigheten av vedtaket. Dette gjøres ved å vurdere om de prosessuelle kravene med tilhørende rammer for skjønnsutøvelse, som har blitt presentert i oppgaven, har blitt overholdt.¹³⁴

¹³⁴ Se kapittel 4.4

6 Konsesjonsvedtak – Den prosjektspesifikke konsekvensutredning

6.1 Innledning

Dette kapittelet skal redegjøre for hvilke krav til prosjektspesifikk konsekvensutredning og konsesjonsvedtak haverengilova og havenergilovforskrifta oppstiller, med et særlig fokus på hensynet til sjøfugl. Dette gjøres ved å først vise hva som må inngå i forslaget til prosjektspesifikk konsekvensutredning i kapittel 6.2. Deretter vurderes prosjektspesifikk konsekvensutredning og betydningen av sektorovergripende lovgivning for rammene av skjønnsutøvelsen i kapittel 6.3. I kapittel 6.4 gjøres det kort for kravet til innholdet i konsesjonssøknaden med fokus på sjøfugl. Til slutt gjennomgås klag- og søksmålsadgangen etter vedtak om konsesjon i kapittel 6.5.

6.2 Forslag til prosjektspesifikt utredningsprogram

Den aktøren som har blitt tildelt prosjektområdet jf. havenl. § 3-5 jf. 2-3 må deretter sende en melding til departementet med framlegg til prosjektspesifikt utredningsprogram jf. havenergilovforskrifta § 3. En slik melding skal varsle det planlagte tiltaket og aktøren skal skildre tiltaket og lokaliseringen innenfor prosjektområdet, og legge frem framlegg til prosjektspesifikt utredningsprogram.¹³⁵ Det er særlig forslaget til det prosjektspesifikke utredningsprogrammet som er interessant å vurdere opp mot hensynet til sjøfugl. Formålet til meldingen er å gi berørte parter informasjon om prosjektet, samtidig som de får anledning til å komme med innspill.¹³⁶ I henhold til havenergilovforskriftas § 2d tredje ledd skal meldingen sendes senest 6 uker etter at prosjektområdet er tildelt. Den korte fristen innebærer at berørte aktører har liten tid til å komme med innspill. Hva gjelder hensynet til sjøfugl vil det kreve betydelig mer tid å gjennomføre undersøkelser på området. Hensynet kan likevel fremheves ved å vise til svakheter ved kunnskapsgrunnlaget til eksisterende informasjon. Den korte fristen indikerer også at planen ikke forventes å være veldig omfattende.

¹³⁵ Havenergilovforskrifta § 2 bokstav c.

¹³⁶ Olje- og energidepartementet (2021) s. 8

Havenergilovforskriftas § 4 angir en rekke minstekrav som må være drøftet i framlegget. Av bestemmelsen først ledd bokstav a fremgår det at framlegget skal inneholde skildringer på bakgrunn av «tilgjengeleg kunnskap» for bl.a. «miljø». Sett i lys av den korte tidsfristen gir det god mening at framlegget baserer seg på tilgjengelig kunnskap. Kunnskapen vil i stor grad bestå av den informasjonen som allerede har blitt samlet ved tidligere utredningsprosesser. Kravet til at «miljø» drøftes er veldig generelt, og sier lite om hva som faktisk skal inkluderes. Den generelle utformingen til bestemmelsen gir bedre mening når man ser det i lys av at forskjellige prosjektområder kan ha helt forskjellige miljørelaterte konflikter. Det ville derfor ikke gitt mening fra et regulatorisk perspektiv å konkretisere hva som må drøftes i framlegget. Det er mest nærliggende å tolke bestemmelsen slik at framlegget skal inneholde en redegjørelse for de aktuelle miljørettslige konfliktene, og en generell handlingsplan som viser hvordan aktøren skal forholde seg til disse.

Etter at meldingen har vært på høring kan departementet fastsette det prosjektspesifikke utredningsprogrammet på bakgrunn av framlegget og innkomne høringsuttalelser jf. § 4 fjerde ledd. Igjen vil «kan» skjønnet innebære at det ikke foreligger noen plikt til forvaltningen å fastsette et program. Av § 6 følger det at konsekvensutredningen skal være utarbeidet i tråd med det fastsatte utredningsprogrammet. Dette innebærer at programmet som fastsettes er veiledende for hvordan den prosjektspesifikke konsekvensutredningen skal gjennomføres.

Etter at det prosjektspesifikke utredningsprogrammet er fastsatt har søkeren to år på å sende inn søknad om konsesjon til produksjonsanlegg jf. havenergilovforskrifta § 7. I denne søknaden skal den prosjektspesifikke konsekvensutredningen legges ved. I neste kapittel vurderes kravet til innholdet i den prosjektspesifikke konsekvensutredningen.

6.3 Prosjektspesifikk konsekvensutredning og konsesjonsvedtak

Havenergilovforskrifta § 6 inneholder en rekke minstekrav til hvilket innhold en prosjektspesifikk konsekvensutredning skal ha. Etter bestemmelsens fjerde ledd skal konsekvensutredningen inneholde en «spesifisert skildring av og vurdering av verknaden energianlegget kan ha for miljø og samfunn». Av særlig relevans for oppgaven er bokstav c hvor det angis at denne skildringen skal omhandle «fugl, fisk naturtyper og anna naturmangfald». Her oppstiller forskriften en prosessuell forutsetning om å vurdere hvordan

energianlegget kan påvirke sjøfugl. Ordlyden «spesifisert skildring» tilsier at utredningene må være konkrete for prosjektområdet. Dette kravet må sees i sammenheng med bestemmelsen åttende ledd.

Etter § 6 åttende ledd første setning skal skildringen ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Dersom det mangler kunnskap om «viktige tilhøve» skal slik informasjon innhentes jf. § 6 åttende ledd andre setning. Dette tilsier at under den prosjektspesifikke konsekvensutredningen stilles det ikke krav til innhenting av ny informasjon, med mindre den manglende kunnskapen retter seg mot «viktige tilhøve». Denne terskelen innebærer en begrensning i rekkevidden for utredningsplikten. Dette tilsier at mye av fokuset i prosjektspesifikke konsekvensutredninger vil være på å sammenfatte allerede tilgjengelig informasjon og skildre hvordan produksjonsanlegget kan påvirke forholdene.

Spørsmålet som må besvares er hva som kan nå opp til terskelen «viktige tilhøve». Karakteren til en slik vurdering av kunnskapsmangler vil være situasjonsbestemt ettersom forskjellige prosjektområder kan ha forskjellige interessekonflikter. Det vil derfor avhenge av det spesifikke prosjektområdet om kunnskapsmangelen når opp til terskelen, og det er vanskelig å si noe på generelt grunnlag. Formålsparagrafen til havenergilova fremhever at hensynet til miljø skal tas vare på gjennom utnyttningen av fornybare energiresurser, og kan tale for at kunnskapsmangel på dette feltet lettere når opp til terskelen. Kravene som følger av Grunnloven § 112 og naturmangfoldsloven vil trolig også trekke i retning av at kunnskapsmangel som retter seg mot miljøet når opp til terskelen. Likevel er vanskelig å si noe konkret om hvor terskelen ligger, siden dette vil være situasjonsbestemt.

Det finnes ikke praksis som viser hvilken type kunnskapsmangel som når opp til terskelen. For å belyse meningsinnholdet kan det være relevant å se til andre lignende utredninger. I den prosjektspesifikke konsekvensutredningen til Hywind Tampen ble det innhentet mer kunnskap om sjøfugl.¹³⁷ Konsekvensutredningen ble gjennomført på bakgrunn av petroleumsloven, men er likevel relevant ettersom de samme hensyn som etter havenl. søkes ivaretatt.¹³⁸ Bakgrunnen for innhenting av ny informasjon var bl.a. at Tampen-området ikke ble utredet i den strategiske konsekvensutredningen fra 2012, og det var svært lite kunnskap om sjøfugl i området.¹³⁹ Av dette kan man utlede at kunnskapsmangel om sjøfugl kan

¹³⁷ Equinor (2019a) kapittel 5.2

¹³⁸ Equinor (2019a) s. 15-16.

¹³⁹ Equinor (2019b) s. 22.

begrunne ny innhentning av informasjon. Dette tilsier at hvis det er store mangler ved kunnskapen om sjøfugl i et prosjektområde vil dette kunne ansees som «viktige tilhøve».

Her har fokuset vært på hvordan § 6 ivaretar hensynet til miljø og sjøfugl, men det er viktig å være klar over at dette bare er en del av en veldig sammensatt vurdering. Samlet sett oppstiller § 6 en rekke minstekrav som må drøftes i prosjektspesifikke konsekvensutredninger. Å være bevisst på at hensynet til sjøfugl kun er en del av denne vurderingen er et viktig bakteppe for drøftelsen. Hvor inngående drøftelsen er vil bero på det konkrete prosjektområdet og informasjonen som har blitt samlet gjennom tidligere konsekvensutredninger.

Etter at den prosjektspesifikke konsekvensutredningen er ferdig skal den legges ved søknad for konsesjon og sendes til departementet innen to år etter fastsatt utredningsprogram jf. havenergilovforskrifta § 7. I tråd med andre lignede prosesser sendes også dette til høring, før vedtak eventuelt fattes.¹⁴⁰ Konsesjonsvedtak fattes på bakgrunn av havenl. § 3-1 og må begrunnes jf. fvl. § 24.

6.4 Klage- og søksmålsadgang etter vedtak om konsesjon

Klage- og søksmålsadgangen etter vedtak om konsesjon vil være relativt lik som etter tildeling av utlysningsområde.¹⁴¹ En sentral forskjell er at etter prosjektspesifikk konsekvensutredning er gjennomført og konsesjon er gitt, er de mest sentrale utredningene i relasjon til sjøfugl er ferdig. Dette medfører at konsekvensen av konsesjonsvedtaket er større enn ved tildeling av utlysningsområder. I tråd med uttalelsene i Klimasøksmålet innebærer det at prøvingsintensiteten av saksbehandlingen kan være mer inngående etter konsesjonsvedtak.¹⁴²

En åpenbar forskjell er at også vurderingene som er gjort i en prosjektspesifikk konsekvensutredning kan vurderes. Særlig interessant er det å fremheve hvordan havenergilovforskriftas § 6 forutsetter at visse minimumsvilkår må være oppfylt. Ved å stille klarere prosessuelle krav vil det gjøre det enklere å vurdere om utredningen er gjennomført i tråd med lovverket.

¹⁴⁰ Havenergilovforskrifta § 7 fjerde ledd.

¹⁴¹ Se kapittel 5.4.

¹⁴² HR-2020-2472-P premiss 183.

7 Avsluttende bemerkninger

I denne oppgaven har jeg vist hvordan havenergilova stiller krav til at sjøfugl skal vurderes i alle steg av planleggingsfasen. Havenergilova sørger for at hensynet blir en del av vurderingen i prosessen, og sektorovergrepene lover som naturmangfoldloven og Grunnloven utfyller lovens innhold. Særlig ved å trekke inn naturmangfoldsloven § 8 og Grunnloven § 112 har rammene for skjønnsutøvelsen etter havenergilova blitt belyst. Hvilke alternativer til å klage på vedtak har også blitt redegjort for. Målet er at ved en slik gjennomgang kan gjøre det lettere å forutse hvordan hensynet til sjøfugl skal ivaretas.

En naturlig konsekvens av det økende fokuset på klimaendringer er at produksjon av fornybar energi blir stadig viktigere. Ofte blir fornybar energi likestilt med miljøvennlig energi, men det er viktig å være klar over at såkalt grønn energi også kan ha negative effekter på miljøet. Gjennom oppgaven har nettopp dette poenget blitt fremhevet.

De neste årene vil en rekke nye havvindkraftverk etableres og flere marine områder vil bli tatt beslag på. For å sikre at produksjonen av fornybar energi skal være miljøvennlig, i ordets rette forstand, er det helt nødvendig at kunnskapen som ligger til grunn for vedtaket er omfattende.

Litteraturliste

Lover og forskrifter

Lover

Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)
Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)
Havenergilova	Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova – havenl.)
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
Petroleumsloven	Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)
Tvistemålsloven	Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangen for tvistemål (tvistemålsloven – tvml.) (opphevet ved ny tvistelov 17. juni 2005 nr. 90)
Tvisteloven	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.)

Forskrifter

Havenergilovforskrifta	Forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergiloven (havenergilovforskrifta)
------------------------	--

Lovforarbeider, stortingsmeldinger og NOU-er

Meld. St. 20 (2019-2020)	Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nodsjøen og Skagerak
Meld. St. 36 (2020–2021)	Energi til arbeid - langsiktig verdiskaping fra norske Energiressurser
NOU 2001: 32 A	Rett på sak – Lov om tvisteløsning (tvisteloven)
NOU 2019: 5	Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 51 (2004-2005)	Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
Ot.prp. nr 107 (2008-2009)	Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)
Prop. 143 L (2021-2022)	Endringer i havenergilova (utlysning og tildeling av areal)

Juridisk Litteratur

Juridisk teori

Bugge, Hans Christian

(2021) Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget (Oslo 2021)

Eckhoff og Smith (2018) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget (Oslo 2018)

- Eckhoff og Smith (2022) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Universitetsforlaget (Oslo 2022)
- Løvlie, Anders (2021) Løvlie, Anders, *Feil og ugyldighet i forvaltningsretten*, Kritisk juss 2021, vol. 47, 4. utgave, s. 214 – 327, DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-04-01> (lest 10.12.2023)
- Schütz, Sigrid Eskeland
(2007) Schütz, Sigrid Eskeland, *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak* (doktorgradsutgave), (Bergen 2007) <https://bora.uib.no/bora-xmloi/bitstream/handle/11250/3072664/Milj%C3%B8konsekvensutgreiingar%2C%20Sch%C3%BCtz.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (lest 10.12.2023)
- Sjåfjell, B. (2015). Hvilke krav stiller Grunnloven § 112 til «det grønne skiftet»? I: B. Sjåfjell og Arild Stubhaug (red.) *Fra ord til handling: Om Grunnlovens miljøparagraf 112*. Oslo: Privatrettsfondet, 84–100. <https://www.jus.uio.no/forskning/omrader/barekraftsrett/publikasjoner/boker/kap-7-beate-sjafjell.pdf> (lest 10.12.2023)
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, 1. utgave, Univseritetsforlaget (Oslo 2018)

Lovkommentar

- Bernt, Jan Fridtjof (2017) Bernt, Jan Fridtjof «Kommentar til forvaltningsloven» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata note 476* (lest 10.12.2023)
- Bernt, Jan Fridtjof (2017) Bernt, Jan Fridtjof «Kommentar til forvaltningsloven» i *Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata note 762* (lest 10.12.2023)

Forvaltningspraksis og offentlige dokumenter

Klima- og

miljødepartementet (2016) Veileder: «Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk», 31.03.2016
<https://www.regjeringen.no/contentassets/76ba044f8515433c93c259e7e86420f4/t-1554.pdf> (lest 10.12.2023)

Norges vassdrags- og energidirektorat (2010) Norges vassdrags- og energidirektorat, «Havvind Forslag til utredningsområder», (11.10.2010)
<https://publikasjoner.nve.no/diverse/2010/havvind2010.pdf> (lest 10.12.2023)

Norges vassdrags- og energidirektorat (2012) Norges vassdrags- og energidirektorat, «Havvind Strategisk konsekvensutredning», (xx.12.2012)
https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_47.pdf (lest 10.12.2023)

Norges vassdrags- og energidirektorat (2017) Norges vassdrags- og energidirektorat, «Svar på oppdrag om åpning av områder for vindkraft til havs», (22.12.2017)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/856bdd85577c4084bb9dd415e6e45483/svar-pa-oppdrag-om-apning-av-omrader-for-vindkraft-til-havs.pdf> (lest 10.12.2023)

Norges Vassdrags- og energidirektorat (2023a) Norges vassdrags- og energidirektorat, «Identifisering av utredningsområder for havvind», (25.04.23)
<https://veiledere.nve.no/havvind/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind/> (lest 10.12.2023)

Norges Vassdrags-

og energidirektorat (2023b) Norges vassdrags- og energidirektorat, «Demonstrasjonsanlegg for flytende energiproduksjon med nettilknytning – Oversendelse av klager på vedtak av 20.09.2022», <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/fcebd5a4-4f7c-40b8-a591-9ea6ce0033a6/201101285/3434376> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2019) Olje- og energidepartementet, «Høyringsnotat – Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs – Forslag til opning av område etter havenergilova», (02.07.2019) <https://www.regjeringen.no/contentassets/942d48e60aee4fe6b0d6e1f51d75d2c3/hoyringsnotat-havenergi---opning-og-forskrift-11060255.pdf> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2020) Olje- og energidepartementet, Kongelig resolusjon, «Opning av områda Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II for konsesjonshandsaming av søknader om fornybar energiproduksjon etter havenergilova», (12.06.2020) <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaac5c76aec242f09112ffdceabd6c64/kgl.res-12.-juni-2020-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-produksjon-til-havs.pdf> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2021) Olje- og energidepartementet, Høring av «Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs», (11.06.2021) <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a7268e3397b4f4ea6eb4fa84897808e/veileder-for-arealtildeling-konsesjonsprosess-og-soknader-for-vindkraft-til-havs-11244319.pdf> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2022a) Olje- og energidepartementet, høringsnotat «Høringsnotat om tildeling av fase én av Sørliche Nordsjø II», (06.12.22),
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c28fb5b140f94abba054a418464927ec/horingsnotat-sorlige-nordsjo-ii.pdf> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2022b) Olje- og energidepartementet, høringsnotat «Inndeling av dei opna områda i mindre utlysingsområde» (09.02.2022).
https://www.regjeringen.no/contentassets/6f7a46a7244d4f4cb5b27adc1e759b53/hoyringsnotat_inndeling-av-dei-opna-omrada-i-mindre-utlysingsomrade.pdf (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2023a) Olje- og energidepartementet, «Utlysning av konkurranse om et prosjektområde i Sørliche Nordsjø II til fornybar energiproduksjon til havs», 17.10.2023,
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/utlysning-dokumenter-for-konkurranse-om-et-prosjektomrade-i-sorlige-nordsjo-ii.pdf> (lest 10.12.2023)

Vedlegg 3, «Prosjektområdet, nettilknytning og regulatoriske forhold for første fase av Sørliche nordsjø II»,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/vedlegg-3-prosjektomradet-nettilknytning-og-regulatoriske-forhold-for-forste-fase-av-sorlige-nordsjo-ii.pdf> (lest 10.12.2023)

Vedlegg 4, «Beskrivelse av prekvalifiseringskriterium for første fase av Sørliche Nordsjø II»,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/vedlegg-4-beskrivelse-av-prekvalifiseringskriterium-for-forste-fase-av-sorlige-nordsjo-ii.pdf> (lest 10.12.2023)

Vedlegg 11, «Minimumskrav til bærekraft og positive ringvirkninger»,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4d260de2c242beb661494550b8d7a3/vedlegg-11-beskrivelse-av-minimumskrav-til-utforelsen-av-prosjektet.pdf> (lest 10.12.2023)

Olje- og

energidepartementet (2023b) Olje- og energidepartementet, «utlysning av konkurranse om prosjektområder i Utsira Nord til fornybar energiproduksjon til hav», 17.10.2023,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/94b9f178d05849a1a5852ce129693f27/utlysningsdokument-utsira-nord.pdf>

Vedlegg 4, «Beskrivelse av kvalitative kriterier for Utsira Nord»,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/94b9f178d05849a1a5852ce129693f27/vedlegg-4-beskrivelse-av-kvalitative-kriterier-for-utsira-nord.pdf> (lest 10.12.2023)

Statsforvalteren i Rogaland

(2023)

Statsforvalteren i Rogaland, «Statsforvalteren klager på vedtak om anleggskonsesjon for demonstrasjonsanlegg for flytende energiproduksjon utenfor karmøy», 20.09.2022,

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/6a5f1fa401154d30aaa1e78b26810f99/statsforvalteren-klager-pa-vedtak-om-anleggskonsesjon-for-demonstrasjonsanlegg-for-flytende-energi-produksjon-utenfor-karmoy.pdf> (lest. 10.12.2023)

Diverse nettpublikasjoner

- Regjeringen (2023) Regjeringen, «Nå lyser regjeringen ut de første havvindområdene», regjeringen.no, 29.03.23, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-lyser-regjeringen-ut-de-forste-havvindomradene/id2969473/> (lest 10.12.2023)
- Regjeringen (2022) Regjeringen, «Konsesjonsbehandling av vindkraft på land», 08.04.2022, <https://www.regjeringen.no/contentassets/b742956d47234b27824af3a76c55c3f3/konsesjonsbehandling-av-vindkraft-pa-land-11324177.pdf> (les 10.12.2023)
- Equinor (2019a) Equinor «PUD del II – Konsekvensutredning», <https://cdn.equinor.com/files/h61q9gi9/global/59db109a1ab7991e6b7546ef9b161dcfa74ec514.pdf?hywind-tampen-pud-del-II-konsekvensutredning-mars-2019-equinor.pdf> (lest 10.12.2023)
- Equinor (2019b) Equinor «Oppsummering av KU høringsuttalelser og tilsvaer», <https://cdn.equinor.com/files/h61q9gi9/global/54ecd7f0247b086de20b2decce48f69700ba613e.pdf?oppsummering-av-ku-hoeringsuttalelser-og-tilsvaer-equinor.pdf> (lest 10.12.2023)

Konvensjoner

- Biomangfoldkonvensjonen Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), undertegnet 05.06.1992.