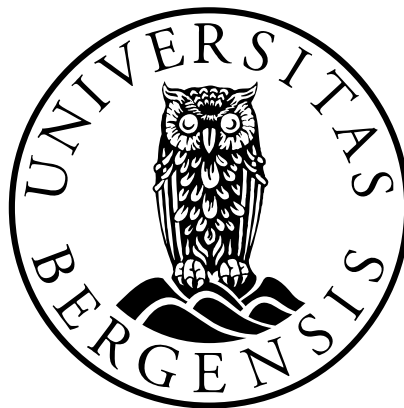


Kampen om havarealene

Er dagens forvaltning av havarealene egnet til å fremme samordning og sameksistens?

Kandidatnummer: 89

Antall ord: 14 997



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. desember 2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Tema og problemstilling	3
1.2	Aktualitet.....	4
1.3	Metodisk tilnærming og rettskildebildet	5
2	Ulike planprosesser knyttet til arealutnyttelse av havområdene	7
2.1	Hvilke havarealer har Norge rett til å utnytte?.....	7
2.2	Planprosessen innenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde	7
2.3	Planprosess i havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde .	10
3	Forvaltning av fiskeriressursene.....	14
3.1	Innledning.....	14
3.2	Viltlevende marine ressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte.....	15
3.2.1	Bærekraft som overordnet formål	15
3.2.2	Hva ligger i begrepet bærekraftig forvaltning?	15
3.2.3	Kvotesystemet som tiltak for å sikre bærekraftig forvaltning.....	17
3.2.4	Hindrer den saklige avgrensningen en bærekraftig forvaltning av ressursene?18	
4	Forvaltning av havarealene gjennom tildelingen av konsesjoner	20
4.1	Innledende om de konsesjonspliktige havnæringene	20
4.2	Formålet bak de ulike sektorlovene	22
4.3	Sikrer reguleringen knyttet til åpningsprosess av nye arealer en helhetlig forvaltning?	24
4.3.1	Åpning av nye areal for petroleumsvirksomhet	24
4.3.2	Åpning av nye arealer for havenergi	28
4.3.3	Åpning av områder for akvakulturanlegg til havs.....	32
4.3.4	Sammenfatning av funn knyttet til åpningsprosessen etter de ulike sektorlovene	35
4.4	Prosessen fra åpnet areal til utbygging kan starte	37
4.4.1	Utvinningstillatelse og plan for utbygging og drift etter petroleumsløven	37
4.4.2	Konsesjon for utbygging og drift etter havenergilova	40
4.4.3	Tildeling av områder til akvakultur på havet	44
4.4.4	Sammenfatning av prosessen fra åpnet areal til utbygging kan starte	46

5	Oppsummering og veien videre	48
5.1	Hva har analysen gitt svar på	48
5.2	Morgensdagens forvaltning av havområdene	49
	Kilderegister	51

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er forvaltningen av havområdene som er underlagt norsk jurisdiksjon, men som ligger utenfor anvendelsesområdet for plan- og bygningsloven. Oppgavens problemstilling er i hvilken grad dagens sektorbaserte regelverk er egnet til å oppnå formålet om å ha en helhetlig forvaltning av havområdene slik dette er uttrykt i stortingsmeldingen «helhetlig forvaltning av havområdene».

Konkret vil analysen ta utgangspunkt i en av de politiske målsettingene slik denne er formulert i stortingsmelding om helhetlig forvaltningsplaner for de norske havområdene:

«Virksomhet innenfor planområdet skal forvaltes i sammenheng, slik at ulike næringer kan sameksistere og slik at den samlede virksomheten tilpasses hensynet til miljøet.»¹

For å kunne besvare oppgavens problemstilling vil det først være nødvendig å se på hvordan arealforvaltningen på et overordnet nivå skiller seg fra plan- og bygningslovens system. Skillet mellom de ulike reguleringene vil danne grunnlag for den videre systemanalysen hvor ulike sektorlover som forvaltes av ulike departementer vil bli analysert.

Systemanalysen vil konsentreres rundt sektorlovene som regulerer fiskerinæringen, petroleumsnæringen, havvindnæringen og akvakulturnæringen. Felles for næringene er at de representerer interesser som ønsker å utnytte havområdene til sin næringsutøvelse. Ved å begrense analysen til fire aktuelle næringer vil en innenfor oppgavens rammer kunne foreta en dypere analyse av de rettsregler som følger av de ulike reguleringsystemene. Samtidig sikrer omfanget av de ulike interessene at analysen får et helhetlig perspektiv.

Innenfor de ulike sektorlovene vil det bli drøftet hvilke muligheter forvaltningen har til å tildele arealer til de respektive næringene og hvordan en eventuell tildelingsprosess legger opp til sameksistens mellom ulike næringer og tilpasses hensynet til miljøets totalbelastning.

¹ Meld. St. 20 (2019-2020), punkt. 2.4 s.17

Ut fra dette grunnlaget vil jeg trekkes slutninger som til slutt sammenlignes opp mot oppgavens problemstilling, nemlig om dagens sektorbaserte lovverk er egent til å ivareta en helhetlig forvaltning av havområdene.

1.2 Aktualitet

De norske havområdene strekker seg over et område på 2.039.951 km², noe som er over seks ganger størrelsen av fastlands-Norge.² I et historisk perspektiv har de store havområdene vært utnyttet til utvinning av petroleum, fiskeri og skipsfart, noe som har gjort at mulige arealkonflikter har ligget på et relativt lavt nivå.

Denne situasjonen er i endring ved at interessen for utnyttelsen av havområdene i dag er økene. Regjeringen har eksempelvis satt som overordnet mål å tildele arealer for utbygging av havvindanlegg med en samlet produksjonskapasitet på 30000 MegaWatt innen 2040, legge til rette for etablering av akvakulturanlegg til havs og kartlegge muligheten for å starte utvinning av havbunnsmineraler.³

Samtidig som ny industri vokser frem har det også utviklet seg et økt fokus på å ivareta havets økosystemer slik at havet forvaltes på en bærekraftig måte. Dette kan mellom annet illustreres ved at en bærekraftig utnyttelse av havområdene er nedfelt som et av FNs bærekraftsmål.⁴ Et av virkemidlene som skal bidra til økt beskyttelse av økosystemene er å stille krav til vern av større havområder. Dette gjenspeiles ved at Norge i en global havmiljøavtale vedtatt av FN har forpliktet seg til å verne 30% av de totale havarealene.⁵

Samlet sett medfører dette et betydelig økende press på å utnytte de norske havområdene. Flere aktører har interesse for å utnytte det som blir mindre tilgjengelige areal og en kan dermed påstå at det i dag foregår harde kamper om de norske havarealene.

² Norges maritime grenser, 9.mai 2012, <https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>, (lest 22.11.23).

³ Regjeringen, pressemelding, *Nye områder for havvind på norsk sokkel*, 25. april 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-omrader-for-havvind-pa-norsk-sokkel/id2973609/>, (lest 21.11.23).

⁴ FNs bærekraftsmål 14-Livet i havet, <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/livet-i-havet>, (lest 22.11.23).

⁵ Regjeringen, pressemelding, *Verdens land samlet om ny global havmiljøavtale*, 5.mars 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verdens-land-samlet-om-ny-global-havmiljoavtale/id2965405/>, (lest 22.11.23).

For å kunne tilrettelegge for størst mulig næringsaktivitet samtidig som hensynet til økosystemene ivaretas vil det være nødvendig å ha et regelverk som både legger opp til sameksistens mellom ulike næringer og tilpasser de menneskelige påvirkningene til totalbelastningen på miljøet. Ut fra disse bemerkningene vil oppgavens problemstilling kunne gi et bidrag til om dagens arealforvaltning er egnet til å ivareta de ulike interessene som gjør seg gjeldene innenfor de norske havområdene.

1.3 Metodisk tilnærming og rettskildebildet

Oppgavens hovedformål er å klarlegge om gjeldene rett legger opp til en helhetlig arealforvaltning av havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde. Analysen har dermed fotfeste i rettsdogmatikken og jeg vil benytte alminnelige juridisk metode for å finne frem til hva som utgjør gjeldene rett.⁶

Selv om utgangspunktet for oppgaven er alminnelig juridisk metode er det et særtrekk ved fremstillingen at oppgavens problemstilling tar sikte på å analysere om rettsreglene etter de ulike sektorlovene legger opp til et forvaltningssystem som fremmer samordning og sameksistens. Det er dermed forvaltningssystemet med de rettsreglene som regulerer forholdet mellom ulike sektormyndigheters styringskompetanse som er fokuset for analysen. For å kunne svare på oppgavens problemstilling vil jeg derfor analysere rettsreglene fra et forvaltningsperspektiv.

Den metodiske betydningen av at oppgaven innehar et forvaltningsperspektiv er at analysen fokuserer på hvilken rettslig kompetanse styresmaktene har til å regulere havområdene. Spørsmål knyttet til domstolens prøvingskompetanse av forvaltningens vurderinger og hva som skal til for å kjenne en vurdering ugyldig, er derfor ikke en del av denne oppgaven.

Et annet metodisk særtrekk er at oppgavens tema omhandler kompetanseforholdet mellom de ulike sektormyndighetene og ikke forholdet mellom stat og borger. Dette medfører at

⁶ Doublet og Bernt (1998) har på s.13 definert rettsdogmatikken som rettsvitenskap som tar sikte på en systematisk fremstilling av gjeldende rett.

rettsreglene ikke kan tolkes ut fra de alminnelige rettssikkerhetsprinsippene som skal sikre en borger mot offentlig myndighet.⁷

De metodiske særtrekkene får videre betydning for det rettskildebildet som oppgaven skal analysere.

Rettskildebildet for arealforvaltningen av havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde bærer preg av et fragmentert og sektorbasert lovverk. I dette ligger at arealforvaltningen er delt mellom ulike sektordepartementer som gjennom sektorlover forvalter ulike interesser i havområdene. Dette gjenspeiles gjennom de fire sektornæringene som denne oppgaven skal analysere, der ansvaret for forvaltningen er delt mellom olje- og energidepartementet og nærings- og fiskeridepartementet.

Lovteksten i sektorlovene inneholder vide formuleringer, noe som gjør forarbeidene til en viktig tolkningsfaktor for å avklare ordlydens innhold. Samtidig er lovene utformet som fullmaktslovgivning. Dette gir departementene fullmakt til å supplere og utvikle innholdet i regelverket gjennom forskrifter. Forskriftene har status som formell lov, men med lavere rang enn sektorlovene. Dermed utgjør forskriftene en autoritativ rettskilde på lik linje som sektorlovene og forarbeidene.

De konflikter som oppstår mellom sektormyndighetene i arealforvaltningen løses gjennom forvaltningsapparatet. Dette innebærer at det innenfor arealforvaltningen av havområdene finnes lite rettspraksis som er egnet til å belyse om de ulike sektormyndighetene legger opp til en helhetlig forvaltning. Dermed vil rettskilder med lavere rang som høringsnotater som supplerer forskrifter og veiledere gitt av departementet kunne få økt betydning for hvordan de rettslige reguleringene skal tolkes. Dette gjelder særlig for sektorlovene som forvalter havenerginæringen og akvakulturanlegg til havs, da disse lovene er under utvikling.

Den nærmere betydningen av de ulike rettskildene vil kommenteres løpende i denne oppgavens videre fremstillingen.

⁷ Med de alminnelige rettssikkerhetsprinsippene siktes det til legalitetsprinsippet som krever at offentlig inngrep overfor den enkelte borger må ha grunnlag i lov, jf. Kongeriket Norges Grunnlov 17.mai 1814 § 113 og den adgang domstolen har til å føre kontroll ved forvaltningen sin skjønnsutøvelse, jf. mellom annet Rt.1995 s.72, s.77.

2 Ulike planprosesser knyttet til arealutnyttelse av havområdene

2.1 Hvilke havarealer har Norge rett til å utnytte?

Rekkevidden av Norge sine rettigheter til havområdene er fastsatt i overenstemmelse med de folkerettslige forpliktelsene som følge av havrettskonvensjonen.⁸ Konvensjonen gir en kyststat eksklusive rettigheter til å utnytte naturressursene ut til det åpne havet eller til delelinjen med en annen kyststat. For Norge sin del gjelder rettighetene knyttet til utnyttelse av naturressursene til 200 nautiske mil fra grunnlinjen eller til delelinjene mot andre stater som Danmark og Storbritannia. Innenfor dette området har Norge eksklusiv rett til å utnytte og forvalte fiskeriressurser, etablere anlegg for å produsere fornybar energi og å utnytte petroleumsforekomster havbunnen.⁹

Arealforvaltning av de norske havområdene som kan deles inn i to forvaltningssystem. I sjøområder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen gjelder plan- og bygningsloven som sektoroverskridende regelverk, jf. plan- og bygningsloven § 1-2 (2).¹⁰ Utenfor dette området har ikke forvaltningen det samme sektoroverskridende lovverket som plan- og bygningsloven representerer. Forvaltningen styres her etter sektorprinsippet hvor de ulike sektorene har selvstendig hjemmelsgrunnlag for tildeling av arealer. For å sette oppgaven i kontekst skal jeg i dette kapitlet se på de overordnede forskjellene mellom de to planprosessene.

2.2 Planprosessen innenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde

Plan- og bygningsloven er en sektoverskridende lov som skal tilrettelegge for et helhetlig plansystem gjennom å «bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver», jf.

⁸ De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982. («UNCLOS»).

⁹ Rettighetene følger av den eksklusive økonomiske sone som er opprettet ved Lov 17. desember 1976 nr. 91 Lov om Norges økonomiske sone og Lov 18. juni 2021 nr.89 Lov om Norges kontinentalsokkel. For en nærmere redegjørelse av opprettelsen av sonene og hvilke rettigheter dette gir Norge vises det til Andenæs og Filfet (2017) s.140 flg.

¹⁰ Lov 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling («pbl.»).

pbl. § 1-1 (2). Innholdet i denne målsettingen innebærer et helhetlig perspektiv på arealforvaltningen. Dette underbygges ytterligere av § 3-1 (2) som fremhever at:

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

Utgangspunktet for arealforvaltningen er at kommunen styrer bruken av arealene gjennom utarbeiding og vedtak av en kommuneplan. Kommuneplanen vedtas av kommunestyret og skal «ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver», jf. pbl. § 11-1.

Det helhetlige aspektet sikres gjennom planprosess i forkant av vedtak av ny, eller ved revisjon av gjeldende kommuneplan. Prosessen stiller krav til utarbeidelse av planprogram og planforslag før saken legges frem til kommunestyret for votering.

Planprogrammet skal gjør rede for «formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger», jf. pbl. § 4-1 (2).

Det fastsatte planprogrammet danner grunnlag for videre arbeid med utforming av nytt planforslag. Planforslaget skal inneholde en planbeskrivelse som omhandler «planens formål, hovedinnhold og virkninger», jf. § 4-2 (1). I arbeidet ved utforming av nytt planforslag skal det gjennomføres konsekvensutredninger som belyser hvilken påvirkning planen vil ha for miljø og samfunn.¹¹ Beslutningsrelevante tema fra konsekvensutredningen skal tas med i forslagens planbeskrivelse.

Planforslaget sendes deretter på høring hvor berørte parter gis mulighet til å komme med uttalelser knyttet til planene. Berørte parter regnes som mellom annet «alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget», jf. pbl. § 5-2 (2). Det endelige saksfremlegget skal

¹¹ Av pbl. § 4-2 (2) fremgår det at kravet til konsekvensutredning kun gjelder dersom planen inneholder retningslinjer «for fremtidig utbygging». Ordlyden er her uheldig utformet da det etter Forskrift 21.juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger («KU-forskriften») § 6a klart fremgår at det alltid skal gjennomføres konsekvensutredninger for «kommuneplanens arealdel».

beskrive «hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt», jf. pbl. § 11-14.

Kommuneplanprosessen sikrer at kommunestyret har et bredt og helhetlig perspektiv for de arealinteresser som gjør seg gjeldende før en arealplan blir vedtatt.

Den vedtatte kommuneplanen sin arealdel skal dele hele kommunens areal inn i nærmere bestemte arealformål. For kystkommuner innebærer dette at kommunen har en planleggingsplikt som strekker til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, noe som innebærer at havområdene må deles inn i ulike arealformål.¹² De ulike arealformålene kan eksempelvis være formål knyttet til akvakultur, fiske, forsvar, allmenn ferdsel og naturområder.

Betydningen av en slik inndeling er at de ulike arealformålene i kommuneplanen får rettslig virkning for fremtidig bruk av de aktuelle arealene, jf. § 11-6. Ut fra dette kan det kun etableres tiltak som ikke strider med det vedtatte arealformålet¹³. På denne måten setter arealdelen i kommuneplanen grenser for hvordan de ulike arealer kan utnyttes.

For å illustrere den praktiske betydningen av kommuneplanen sin arealdel og hvordan denne opptrer i samspill med sektorlovgivningen, kan det vises til tildelingsprosessen for etablering av akvakulturanlegg. Etter akvakulturloven § 15 kan det ikke, med mindre det vedtas dispensasjon, gis tillatelse til akvakultur dersom tillatelsen er i strid med gjeldene arealplaner etter plan- og bygningsloven.¹⁴ Dette medfører at tillatelse eksempelvis ikke vil kunne gis i et område med definert arealformål som «naturområde». Eksempelet viser hvordan plan- og bygningsloven som sektoroverskridende regelverk setter rammer for hvilke interesser som kan benytte seg av ulike havområder.

Utarbeiding av rettslig bindende planer gir kystkommunene et planleggingsverktøy for hvordan havområdene ut til en mil utenfor grunnlinjen skal utnyttes. Kommuneplanen skaper

¹² At også havområdene er omfattet av planleggingsplikten er fremhevet i Rundskriv H-2018-6 s.6.

¹³ Kommunen kan gi unntak fra kommuneplanen og dermed fravike det vedtatte arealformålet, men dette krever at kommunen innvilger dispensasjon etter reglene i pbl. kapittel 19.

¹⁴ Lov 17. juni 2005 nr.79 om akvakultur.

dermed forutsigbarhet ved at forvaltningen av ulike næringer og interesser må finne sted innenfor de rammene som arealformålene setter.

Denne korte gjennomgangen viser hvordan det sektoroverskridende plansystemet skaper en helhetlig forvaltning av de kommunale arealene inkludert havområdene ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

2.3 Planprosess i havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde

Spørsmålet jeg nå vil se på er om det også utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde finnes et plansystem som sikrer en helhetlig arealforvaltning av havområdene.

De norske havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde forvaltes gjennom sektorprinsippet. Det vil si at forvaltningsmyndigheten er lagt til ulike departement som tar beslutninger på vegne av sine næringer. Eksempelvis er olje- og energidepartementet ansvarlig for å vurdere om det skal tildeles konsesjoner til havvind og petroleum, mens nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for tildeling av fiskekvoter og lisenser til akvakultur. Det eksisterer ikke rettslig bindende arealplaner som gir føringer for hvilke tiltak som kan etableres i disse havområdene.

Med en hensikt å sikre at de respektive departementene har et helhetlig perspektiv i sine vurderinger, er det etablert helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Planene vedtas for en fireårsperiode som melding til Stortinget. De gjeldende planene er samlet i en felles stortingsmelding: Meld. St.20 (2019-2020) «Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak». Forvaltningsplanene skal bidra til «klarhet i overordnede rammer, samordning og prioriteringer i forvaltningen av havområdene» og på den måten sørge for «økt forutsigbarhet og styrket sameksistens mellom næringene som er basert på bruk av havområdene og utnyttelse av havområdenes ressurser».¹⁵ De helhetlige forvaltningsplanene er også trukket frem i en stortingsmelding som et viktig virkemiddel for å nå FN's bærekraftsmål om en

¹⁵ Meld. St.20 (2019-2020) s.5-6.

bærekraftig forvaltning av havområdene.¹⁶ Ut fra dette fremstår forvaltningsplanene som et viktig redskap som skal sikre at forvaltningen av havområdene finner sted ut fra et helhetlig perspektiv.

De nevnte helhetlige forvaltningsplanene er ikke gitt med hjemmel i et lovverk. Dette medfører at planene mangler den rettslige bindingen som vedtatte reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven har. Mangelen på rettsliggjøring fører til at de overordnede prinsippene og retningslinjene som planen fremhever kun vil være politiske føringer for hvordan de ulike departementene skal utføre sin myndighetsutøvelse. Hvor forpliktende de helhetlige forvaltningsplanene er, beror dermed på om «det er politisk vilje og evne til å følge dem opp, og sette dem ut i livet gjennom senere vedtak med hjemmel i sektorlovene».¹⁷

En annen problemstilling som reiser seg i relasjon til temaet for denne oppgaven er at forvaltningsplanene ikke fremhever hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå overordnede målsettinger om samordnet arealutnyttelse av havområdene. Standpunktet kan illustreres ved å vise til utformingen av kapittel 7 i forvaltningsplanene som omhandler «samordning av arealbruk og sameksistens til havs».¹⁸

Kapittelet gjør i korte trekk rede for de ulike prosessene som departementene følger når de tildeler areal til sine respektive næringer. Det blir fremhevet hvordan ulike tildelingsprosesser kan komme i konflikt med andre interesser i de samme havområdene. Eksempelvis vises det til at «vindkraft til havs vil kunne komme i konflikt med andre interesser» og at «med oppdrettsanlegg lokalisert lengre ut fra kysten det kunne forventes nye arealutfordringer med for eksempel tradisjonelle fiskerier, skipstrafikk og havvindanlegg».¹⁹

Sitatene fra forvaltningsplanene belyser hvordan etablering av ulike næringer vil kunne komme i konflikt med andre interesser i området. Det forvaltningsplanene ikke behandler er konkret i hvilke områder som interessekonfliktene kan gjøre seg spesielt gjeldene og hvilke

¹⁶ Meld. St.40 (2020-2021) s.144-145.

¹⁷ Bugge (2013) s.82.

¹⁸ Meld. St.20 (2019-2020) s.112 flg.

¹⁹ Meld. St.20 (2019-2020) s.115.

virkemidler som skal benyttes for å avklare en evt. arealkonflikt i et område hvor flere aktører har kryssende interesser.²⁰

Regjeringen har vinteren 2023 påbegynt arbeidet for å etablere næringsplaner for de norske havområdene. I en pressemelding er det fremhevet at næringsplanene «skal blir overordnede prinsipper for arealbruk til havs» og at målsetningen bak planene er «å styrke koordineringen og involveringen av interesser for å sikre planmessighet og forutsigbarhet for bruk av havarealer samtidig som man ivaretar marine økosystemer».²¹ Det er per i dag uklart hvilken betydning næringsplanene vil få for framtidig forvaltning av havområdene. I påvente av avklaring knyttet til næringsplanenes betydning, er det derfor ikke grunnlag for å tillegge planene vekt ved vurdering av om dagens regelverk ivaretar en helhetlig forvaltning.

Slik de helhetlige forvaltningsplanene er utformet framstår de som et overordnet verktøy som mangler konkrete virkemidler for å kunne løse potensielle arealkonflikter i havområdene. Dette medfører at forvaltningsplanen ikke gir nødvendige overordnede retningslinjer for hvordan havområdene skal utnyttes. Ivaretagelsen av en helhetlig forvaltning ved samordning mellom de ulike næringene er dermed overlatt til de respektive sektormyndighetene.

Standpunktet understrekes videre i forvaltningsplanenes fremheving av at «det er de ulike sektormyndighetene som har ansvaret for å tildele arealer for virksomhet i henhold til det respektive regelverket».²² Betydningen av dette er at formålet om en helhetlig forvaltning må sikres gjennom sektorlovene som de ulike sektormyndighetene tildeler arealer etter.

For å undersøke om plansystemet utenfor anvendelsesområdet til plan- og bygningsloven legger til rette for en helhetlig planprosess der ulike interesser samordnes, er det derfor nødvendig å analysere regelverket som regulerer sektormyndighetenes forvaltningskompetanse knyttet til ulike interesser i havområdene.

²⁰ Som også fremhevet av Schütz og Johansen (2023) s.56.

²¹ Regjeringen, pressemelding, *Vil ha innspill til næringsplaner til havs*, 25. januar 2023 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-ha-innspill-til-naringsplaner-til-havs/id2960494/> (lest 01.11.23).

²² Meld. St.20 (2019-2020) s.115.

Den videre analysen vil først se på rettsreglene som regulerer forvaltningen av de viltlevende havressursene, noe som gjøres i kapittel 3. Deretter vil rettsreglene som ligger til grunn for tildeling av konsesjon analyseres i kapittel 4.

3 Forvaltning av fiskeriressursene

3.1 Innledning

Retten til de viltlevende marine ressursene, herunder fisk, ligger til felleskapet i Norge, jf. havressurslova § 2.²³ Ordlyden «ligger til felleskapet Norge» fremhever at hverken den norske stat eller andre private aktører har eiendomsrett til ressursene. Betydningen av dette er at enhver som tar del i felleskapet Norge i utgangspunktet har rett til å utnytte ressursene gjennom å delta i fiske. Et slikt utgangspunkt gir eksempelvis enhver rett til å bedrive sports- og rekreasjonsfiske så lenge denne aktiviteten følger reglene knyttet til redskap og omsetningsgrenser jf. havressurslova §§ 22 og 23.

Selv om alle i Norge har rett til å utnytte fiskeriressursene, er det et omfattende regelverk som styrer reguleringene av næringsutøvelsen innen fiskeribransjen. Behov for regulering av bransjen begrunnes i at de viltlevende marine ressursene kun er fornybare dersom de forvaltes på en bærekraftig måte. De viltlevende marine ressursene fornyer seg selv gjennom reproduksjon. For at forvaltningen av en viltlevende marin ressurs skal kunne være bærekraftig, må det dermed legges til rette for at arten får reprodusert seg slik at den totale artsmassen ikke kommer i ubalanse. Derfor er utnyttelsen av de viltlevende marine ressursene gjennom næringsvirksomhet i Norge underlagt strenge reguleringer.

Forvaltningsansvaret for de viltlevende marine ressursene ligger hos nærings- og fiskeridepartementet. For å kunne ta stilling til om forvaltningen av fiskerinæringen legger opp til samordning og sameksistens med andre interesser i havområdet er det først nødvendig å analysere hvilket formål fiskerireguleringen skal ivareta. I neste avsnitt skal jeg derfor se nærmere på formålet bak fiskerireguleringen.

²³ Lov 6. juni 2008 nr.37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar.

3.2 Viltlevende marine ressurser skal forvaltes på en bærekraftig måte

3.2.1 Bærekraft som overordnet formål

Forvaltningen av ressursene skal etter havressurslova § 1 være bærekraftig, samfunnsøkonomisk lønnsom og bidra til sysselsetting samt sikre bosetting i kystsamfunnene. Formålet i loven fremstår etter ordlyden som tredelt. Samtidig er det i forarbeidene til loven fremhevet at de prioriteringene som departementet gjør, må «skje innanfor ei bærekraftig ramme, der hausting på lengre sikt ikkje må svekkje ressursane si evne til reproduksjon».²⁴ Lovgiver gir med dette uttrykk for at det bærende formål bak regulering av viltlevende marine ressursene er at utnyttelsen av disse skal finne sted på en måte som opprettholder at ressursene forblir fornybare. En slik forståelse har videre støtte i § 7 hvor det er lovfestet et forvaltningsprinsipp som fremhever at departementet «skal vurdere kva slags forvaltningstiltak som er nødvendige for å sikre ei bærekraftig forvaltning». Ved å lovfeste prinsippet har lovgiver i tråd med de uttalelser som nevnt i forarbeidene ovenfor synliggjort det overordnede formålet bak forvaltningen av de viltlevende marine ressursene. Spørsmålet som reiser seg videre er hva som ligger i begrepet bærekraftig forvaltning av de viltlevende marinen ressursene.

3.2.2 Hva ligger i begrepet bærekraftig forvaltning?

Prinsippet bærekraftig forvaltning har sitt opphav fra verdenskommisjonen for miljø og utvikling av 1987 som definerte prinsippet ved at «en bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov».²⁵ I relasjon til forvaltningen av de viltlevende marine ressursene vil dette si at forvaltningen skal finne en balansegang mellom høsting av ressursene og ressursene sin evne til reproduksjon. På denne måten skal en sikre at belastningen på ressursene blir bærekraftig.

Hva som nærmere ligger i begrepet er presisert i forarbeidene hvor det fremgår at ressursutnyttelsen skal gi «ei høgast mogleg langsiktig avkastning av ressursane, slik at evna

²⁴ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s.30.

²⁵ Norsk oversettelse av definisjonen slik den fremgår av: World Commission on Environment and Development (1987), s.43.

til reproduksjon på lengre sikt ikkje vert svekka. I dette ligg også at det må takast omsyn til andre deler av økosystemet enn dei ulike bestandane ved haustinga».²⁶ Det at forvaltningen skal ha en helhetlig tilnærming der det mellom annet legges vekt på økosystemet sin samlede belastning, er vidare fremhevet i § 7 (2). Under bokstav b fremgår det at forvaltningen skal vektlegge tiltak som medfører «ei økosystembasert tilnærming som tek omsyn til leveområde og biologisk mangfald».

Med økosystembasert tilnærming menes «en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på kunnskap om økosystemenes dynamikk for å oppnå bærekraftig bruk av varer og tjenester fra økosystemene, og opprettelse av økosystemenes integritet».²⁷ Departementet skal ut fra dette vurdere hva som er nødvendige tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning med vektlegging av totalbelastningen som økosystemene påføres gjennom ulike menneskelige aktiviteter. Den helhetlige tilnærmingen kan dermed ikke begrenses til å kun å omfatte selve utnyttelsen av de viltlevende marine ressursene. Departementet må i tillegg ta hensyn til og vurdere hvilke negative konsekvenser andre næringsaktører vil kunne ha på økosystemet som helhet, eksempelvis petroleumsvirksomhet eller havvindanlegg, slik at den samlede forvaltningen av ressursene blir bærekraftig. Ut fra dette må begrepet bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene tolkes vidt.

Konsekvensen av den vide tolkningen er at departementet, for å være i tråd med lovens formål, må forvalte de viltlevende marine ressursene ut fra et helhetlig perspektiv. For å være i tråd med lovens formål må departementet derfor samordne fiskeriaktiviteten med andre næringsaktører slik at totalbelastningen på økosystemene blir ivaretatt. Lovens overordnede målsettinger bidrar dermed til at forvaltningen av de viltlevende marine ressursene er i tråd med de politiske målsettingene.

Formålet skal gjennomføres ved ulike tiltak som besluttes av departementet. Dette gjøres i hovedsak innenfor rammene av kvotesystemet. I neste avsnitt vil jeg derfor belyse hvilke tiltak som kan innføres gjennom kvotesystemet og hvordan systemet brukes for å nå det overordnede formålet om en bærekraftig forvaltning.

²⁶ Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s.179.

²⁷ ICES sin definisjon er hentet fra Ot.prp.nr.20 (2007-2008) s.34.

3.2.3 Kvotesystemet som tiltak for å sikre bærekraftig forvaltning

Kvotesystemet er nærings- og fiskeridepartementets viktigste tiltak for at forvaltningen av ressursene skal finne sted på en bærekraftig måte. Systemet har sitt opphav fra havrettskonvensjonen hvor det stilles krav til at kyststaten fastsetter ytre rammer for hvor stor fangst som tillates av de levende ressursene. Formålet bak systemet er å sikre at bestandene opprettholder sin evne til reproduksjon slik at forvaltningen blir bærekraftig.²⁸ I norsk rett er kvotesystemet gjennomført ved havressurslova og deltakerloven med tilhørende forskrifter.²⁹

Kort forklart innebærer systemet at enhver som vil bedrive ervervsmessig fiske eller fangst må ha ervervstillatelse fra departementet, jf. deltakerloven § 4. Hvilke rettigheter en innehaver av en ervervstillatelse har, fastsettes av departementet som gjennom forskrift kan gi reguleringer for individuelle kvoter knyttet til tillatelsen.

Omfanget av de individuelle kvotene er basert på beregning av nasjonale kvoter som fastsettes av den norske stat. Gjennom de nasjonale kvotene regulerer departementet hvordan de viltlevende marine ressurser skal utnyttes «målt i kvantum, individ, haustingsdøgn eller andre innsatsfaktorar», jf. havressurslova § 11. Departementets fastsettelse av nasjonale kvoter legger dermed overordnede føringer for hvordan ulike arter skal forvaltes, noe som får betydning for beregningen av individuelle kvoter.

Videre kan departementet gi reguleringer for hvordan den som innehar en ervervstillatelse gjennomfører høstingen av sin kvoteandel, jf. havressurslova kapittel 4. Utgangspunktet for reguleringen er at høstingen konsentreres rundt den målarten den respektive kvoten gir rett på, slik at høstingen ikke gjør unødvendig skade på det resterende økosystemet.³⁰ Dette kommer mellom annet til uttrykk gjennom ordlyden i § 16 (1) som fremhever at høstingen skal skje så «skånsamt som mulig».

De ulike reguleringene gis i forskriftsform og kan inneholde begrensninger av hvilke områder en kan bedrive høsting, hvilket tidspunkt høstingen kan finne sted og hvilke redskaper som

²⁸ UNCLOS artikkel 61.

²⁹ Lov 26. mars 1999 nr.15 om retten til å delta i fiske og fangst.

³⁰ Ot.prp.nr.20 (2008-2009) s.191.

kan benyttes under høstingen. Slike reguleringer er i dag gitt gjennom 83 sentrale og 11 lokale forskrifter.³¹

Kvotesystemet gir på denne måten departementet muligheter til å vedta inngående reguleringer for fiskeriutnyttelsen i de norske havområdene. Omfanget av vedtatte forskrifter vitner om at departementet aktivt utnytter de muligheter som ligger i systemet ved å iverksette inngripende reguleringer for å sikre at totalbelastningen på økosystemet er bærekraftig. Ut ifra dette perspektivet fremstår nærings- og fiskeridepartementet sin forvaltning av de viltlevende marine ressursene som helhetlig og bærekraftig.

En utfordring ved dette perspektivet er at regulering av fiskerinæringen gis med hjemmel i havressurslova hvor det saklige virkeområde er avgrenset til å gjelde «hausting og anna utnytting av viltlevende marine ressursar», jf. havressurslova § 3. Avgrensningen medfører at de tiltak som vedtas av nærings- og fiskeridepartementet kun omfatter utnyttelsen av de viltlevende marine ressursene. Spørsmål videre er derfor om lovens saklige avgrensning medfører at nærings- og fiskeridepartementet mangler rettslige virkemidler til å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene når andre næringsinteresser også ønsker å utnytte havarealene.

3.2.4 Hindrer den saklige avgrensningen en bærekraftig forvaltning av ressursene?

En hovedutfordring ved den saklige avgrensningen etter havressurslova er at de beslutninger som vedtas av nærings- og fiskeridepartementet ikke begrenser andre aktører sin rett til å utnytte havområdene. Dette skaper utfordringer for hvor treffende de vedtatte tiltakene er for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene.

Problemstillingen kan illustreres ved at nærings- og fiskeridepartementet eksempelvis gjennom vedtakelsen av en forskrift kan innføre et totalforbud mot høsting av ressurser i et gitt område. Forbudet begrunnes i at området er et viktig gyteområde for flere arter. Den vedtatte forskriften vil sikre at fiskerinæringen ikke kan utøve lovlig høstingsaktivitet i

³¹ Oversikt over vedtatte forskrifter gitt i medhold av Havressurslova § 16, <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-06-37/§16>, (hentet 03.11.23).

området. På denne måten ivaretar forbudet artenes evne til reproduksjon, noe som er i tråd med formålet bak en bærekraftig forvaltning.

Utfordringen er at forskriften kun vil gjelde et forbud mot høsting av de viltlevende marine ressursen. Dette innebærer at forbudet ikke vil være til hinder for at andre næringer som reguleres etter andre sektorlover kan utnytte de samme områdene til næringsvirksomhet. Eksempelvis vil olje- og energidepartementet ut fra egne vurderinger kunne gi petroleumsnæringen eller havvindsnæringen konsesjoner til det samme arealene som nærings- og fiskeridepartementet har ilagt begrensninger av hensyn til en bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene. Tildeling av konsesjon medfører at den respektive næring får tillatelse til å «beslaglegge» det konkrete området, med den mulige konsekvens at hensynet til de viktige gyteområdene ikke blir ivarettatt.

Eksempelet belyser at nærings- og fiskeridepartementet gjennom havressurslova mangler de nødvendige rettslige virkemidlene for å sikre at andre næringer respekterer deres tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressursene.³² Nærings- og fiskeridepartementet kan derfor ikke ivareta interessene knyttet til utnyttelse av de viltlevende marine ressursene gjennom egen sektorlovgivning.

Skal en bærekraftig fiskerinæring kunne sameksistere med andre interesser i havområdene må dette derfor sikres gjennom de vurderinger som gjøres av andre departementer ved tildeling av konsesjon etter konsesjonssystemet.

Med dette som utgangspunkt vil jeg se nærmere på de rettslige prosessene som ligger til grunn for tildeling av konsesjoner etter konsesjonssystemet. Det videre spørsmålet er om målsetningen om en helhetlig forvaltning av havområdene hvor hensynet til sameksistens mellom næringer og totalbelastningen på miljøet blir ivarettatt sikres gjennom konsesjonssystemet.

³² Synspunktet er også fremhevet i Bugge (2013) s.79.

4 Forvaltning av havarealene gjennom tildelingen av konsesjoner

4.1 Innledende om de konsesjonspliktige havnæringene

Med konsesjonsplikt menes at en aktør innenfor en næring må ha en tillatelse fra offentlige myndigheter for å eksempelvis kunne utnytte en naturressurs i et område.³³ I forbindelse med utnyttelse av naturressursene i de norske havområdene gjelder konsesjonsplikten blant annet for aktører som vil utvinne petroleumforekomster, produsere fornybar energi eller etablere akvakulturanlegg.³⁴

Begrunnelsen for at de ulike næringene er underlagt konsesjonsplikt er delt. Dels stilles det krav om konsesjon på bakgrunn av at eiendomsretten til de ulike ressursene er lagt til den norske stat. Dette gjelder for utnyttelse av petroleumforekomster og produksjon av fornybar energi. For etablering av akvakulturanlegg begrunnes kravet om konsesjon i behovet for å tilpasse næringens størrelse ut fra naturens tålegrense slik at en oppnår en bærekraftig forvaltning av næringen.³⁵

Uavhengig av begrunnelse gir konsesjonsplikten forvaltningen mulighet til å beslutte hvilke områder som de ulike næringene kan benytte til sin næringsutøvelse. På denne måten skaper konsesjonssystemet en overordnet mulighet til å regulere hvordan havarealene skal utnyttes.

Selve tildelingsprosessen styres av de respektive sektormyndighetene gjennom ulike sektorlover. Prosessen frem til en konsesjonstildeling er i grove trekk den samme for de ulike næringene. Først må det vedtas å åpne et avgrenset område hvor konsesjoner kan tildeles, innenfor området kan forvaltningen innvilge konsesjon til aktuelle interessenter ved å fatte

³³ Eriksen (2021), <https://snl.no/konsesjon> (lest 09.11.23).

³⁴ Dette fremgår av Lov 29. november 1996 nr.72 om petroleumsvirksomhet (Petroleumsloven) § 1-3, Lov 6. april 2010 nr.21 om fornybar energiproduksjon til havs (Havenergilova) § 3-1 og Akvakulturloven § 4.

³⁵ Se Mellby (2018), kapittel 5.2 for nærmere redegjørelse om formålet bak en konsesjonspliktig oppdrettsnæring.

konsesjonsvedtak, og til slutt må innehaveren av konsesjonen få godkjent en plan for hvordan utbyggingen og driften av det tiltenkte anlegget skal foregå.

De ulike fasene av tildelingsprosessen stiller ulike krav til hvilke vurderinger som de respektive sektormyndighetene skal foreta. Et gjennomgående krav er likevel at sektormyndighetene må ha et forsvarlig grunnlag for de vurderinger som besluttes. Prinsippet kommer til uttrykk gjennom forvaltningsloven § 17 ved at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».³⁶ Selv om forvaltningsloven § 17 kun kommer til anvendelse ved enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 er det lagt til grunn i rettspraksis og juridisk teori at bestemmelsen gir uttrykk for et forvaltningsrettslig grunnprinsipp som gjelder i alle saker hvor forvaltningen fatter beslutninger.³⁷

Som fremhevet i forarbeidene er bestemmelsen en minstestandard til hvilke utredningskrav som stilles til forvaltningen og at utredningskravet kan forsterkes gjennom særlovgivning.³⁸ I relasjon til utredninger som skal finne sted etter konsesjonslovgivningene er det stilt til dels omfattende krav til gjennomføring av konsekvensutredninger.

Konsekvensutredninger har sin bakgrunn fra EU-retten hvor det gjennom plandirektivet og prosjektdirektivet er stilt krav til å utrede de miljømessige konsekvensene ved etableringen av et tiltak.³⁹ Det er noe uklart om direktivene kommer til anvendelse for sektornæringene som analyseres i denne oppgaven da disse utnytter de norske havområdene utenfor plan- og bygningslovens anvendelsesområde. Dette har sin bakgrunn i at EØS-avtalen etter artikkel 126 kun gjelder for «Kongeriket Norges territorium».⁴⁰ Norge og EU er uenige i hvordan ordlyden «territorium» skal tolkes. Norge legger til grunn en tolkning som gjør at grensen for EØS-avtalen går ved grensen for territorialfarvannet 12 nautiske mil fra grunnlinjen, mens EU mener at grenser går ved det internasjonale farvannet.⁴¹ Spørsmålet er hvilken betydning uenigheten kan få for den rettslige analysen av sektorlovene.

³⁶ Lov 2. oktober 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (fvl.)

³⁷ Se HR-2020-2472-P (185) og Bernt og Rassmussen (2010) s.250.

³⁸ Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 26-27, uttalelsen er videre fulgt opp i Rt.2011 s.1393 (34).

³⁹ Direktiv 2001/42/EF «plandirektivet» og Direktiv 2011/92/EF «prosjektdirektivet».

⁴⁰ EØS-avtalen av 2. mai 1992, Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

⁴¹ For en nærmere redegjørelse av problematikken knyttet til EØS-avtalens anvendelsesområde vises det til Schütz (2014) kapittel 3.6.2.

I forarbeidene til petroleumsløven og havenergilova er det lagt til grunn at de grunnleggende premissene som direktivet bygger på også skal gjelde ved konsekvensutredninger som gjøres i forbindelse med tildeling av konsesjon.⁴² Det samme standpunktet gjelder for etableringen av akvakulturanlegg til havs, hvor departementet i et forslag til utredningsprogram legger til grunn at utredningene skal følge kravene i KU-forskriften, som gjennomfører EU-direktivene i norsk rett.⁴³ Slutningen som kan trekkes ut fra dette er at sektorlovene bygger på EU-direktivene sine krav til utredninger. Det samme legger Høyesterett til grunn ved uttalelsen som fremhever at direktivene er gjennomført i norsk rett «mellom anna ved petroleumsforskrifta».⁴⁴

På denne bakgrunn synes rettskildene å legge til grunn at premissene i direktivene også skal gjelde for konsekvensutredninger utenfor grensen til territorialfarvannet og at kravene er ivare tatt gjennom vedtatte forskrifter innenfor de ulike sektorlovene. Problematikken knyttet til rekkevidden av EØS-avtalen kommer derfor ikke på spissen i denne oppgaven. Den videre analysen vil derfor basere seg på de utredningskrav som stilles etter sektorlovene med tilhørende forskrifter.

Et annet fellestrekk er at de ulike sektorlovene må tolkes i lys av deres formål. I dette ligger at de vurderinger som gjøres i forbindelse med tildeling av arealer etter konsesjonssystemet må ligge innenfor de respektive sektorlovenes formål. Før jeg går nærmere inn i de ulike tildelingsprosessene er det derfor nødvendig å se hvilke overordnede formål de ulike sektorlovene skal sikre.

4.2 Formålet bak de ulike sektorlovene

Formålet bak petroleumsløven er etter § 1-2 å sikre at petroleumssinteressene «forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendig hensyn til distriktspolitiske interesser og annen virksomhet».

⁴² Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.42 og Ot.prp.nr. 107 (2008-2009) s.58.

⁴³ Forslag til utredningsprogram for offentlig overordnet konsekvensutredning av havbruk til havs (2023) s.6.

⁴⁴ HR-2020-2472-P (185).

Ordlyden favner vidt, men det fremstår som at det overordnede formålet bak ressursforvaltningen er at petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv som kommer hele det norske samfunn til gode.⁴⁵ I dette ligger at petroleumsressursene skal forvaltes på en måte som gir «et størst mulig bidrag til den samlede nasjonalformue.»⁴⁶

Samtidig skal det «i nødvendig grad» tas hensyn til andre interesser. Ordlyden fremhever at det skal finne sted en interesseavveining mellom de ulike hensynene som gjør seg gjeldene i området for at beslutningene skal være i tråd med lovens formål.⁴⁷ I interesseavveining er fokuset «hvilken løsning som samfunnet totalt sett vill være best tjent med».⁴⁸ Lovens formål legger dermed opp til at det skal finne sted en samordning mellom de ulike interessene. Samtidig er ikke fokuset rettet mot hvilke løsninger som bidrar til best sameksistens mellom de ulike næringene, men heller hvilke løsninger som er mest samfunnstjenlig. En kan dermed si at formålet om sameksistens mellom de ulike interessene synes å komme i annen rekke bak det overordnede hensynet om å sikre størst mulig økonomisk inntekt til staten.

Formålet bak havenergilova er etter § 1-1 å legge til rette for «utnyttelsen av fornybare energiresurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetninger, og for at energianlegg blir planlagte, bygde og disponert slik at omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på.»

Ut fra ordlyden i bestemmelsen er formålet bak loven todelt og det bærende hensynet er at ressursene utnyttes i tråd med samfunnsmessige målsetninger. Dette innebærer at utnyttelsen skal finne sted i samsvar med politiske prioriteringer.⁴⁹ Samtidig skal utnyttelsen sørge for at andre interesser herunder mellom annet miljøet og andre næringsinteresser «blir tekne vare på». På denne måten skal de vurderingene som gjøres basere seg på et helhetlig perspektiv, hvor også hensynet til samordning av de ulike interessene må inkluderes. Samtidig er ikke lovens formål klar på hvordan samordningen skal finne sted og om det skal legges til rette for sameksistens mellom kryssende interesser.

Akvakulturloven skal etter § 1 «fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskapning på

⁴⁵ Som også Hammer mfl. (2009) s.39.

⁴⁶ Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.26.

⁴⁷ Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.26 med videre henvisning til Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s.40.

⁴⁸ Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s.40.

⁴⁹ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.80.

kysten.» Det bærende hensynet bak forvaltningen er dermed at det legges opp til en lønnsom næring som skaper verdier.⁵⁰ Samtidig skal forvaltningen finne sted innenfor grensene av en bærekraftig utvikling, i dette ligger mellom annet at næringen skal foregå innenfor de grensene som settes av naturen. Dette gjør at forvaltningen må tilpasse vurderingene sine etter totalbelastningen på økosystemene. I dette ligger at de vurderinger som forvaltningen gjør må sees i lys av andre interesser i området ved at det legges vekt på god sameksistens mellom de ulike næringene.⁵¹ På denne måten er hensynet til god samordning og sameksistens et av lovens fremtredende formål.

Det samlede inntrykket av de ulike formålsbestemmelsene er at de er bygget opp under vidtrekkende formuleringer som primært skal ivareta interesser knyttet til de sektornæringene som loven forvalter. Samtidig kan ikke sektormyndighetene se bort fra andre interesser som gjør seg gjeldene i havområdene, herunder hensynet til miljøet og andre næringer. Dette gjør at det innenfor formålsbestemmelsene skal foretas brede interesseavveininger hvor det kan legges opp til at interessene kan samordnes. Hvordan sektorlovene ivaretar hensynet til samordning og sameksistens beror derfor på en tolkning av de bestemmelsene som gir sektormyndighetene myndighet til å tildele arealer til de respektive næringene.

Det videre spørsmålet er om den rettslige reguleringen i de ulike stadiene av konsesjonsprosessen bidrar til å samordne forvaltningen av havområdene slik at det legges til rette for sameksistens og tas hensyn til totalbelastningen på økosystemene.

4.3 Sikrer reguleringen knyttet til åpningsprosess av nye arealer en helhetlig forvaltning?

4.3.1 Åpning av nye areal for petroleumsvirksomhet

Prosessen knyttet til åpning av nye arealer for petroleumsvirksomhet reguleres av petroleumsloven § 3-1. Før et område kan åpnes for petroleumsvirksomhet stilles det krav om at det skal gjennomføres en avveining «mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldene på

⁵⁰ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s.54.

⁵¹ Ot.prp.nr.61 (2004-2005) s.54.

det aktuelle området». I avveiningen skal det mellom annet foretas en «vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten».

Som ordlyden fremhever stilles det krav til at den ansvarlige sektormyndighet har avklart og vurdert hvordan åpningen av det konkrete område vil kunne påvirke andre interesser. Ordlyden gir dermed uttrykk for at prosessen skal følge et helhetlig perspektiv. Etter forarbeidene skal dette sikres gjennom krav om gjennomføring av konsekvensutredning før en kan ta stilling til spørsmålet om et område skal åpnes.⁵²

Reglene om gjennomføring av konsekvensutredning knyttet til åpning av nye areal er gitt i kapittel 2a i forskrift til petroleumsloven.⁵³ Formålet bak gjennomføring av konsekvensutredning er å bidra til «å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldene på det aktuelle området», herunder hvilke konsekvenser petroleumsvirksomhet kan ha for nærings- og miljømessige forhold, jf. forskriftens § 6a.

Formålet skal sikres gjennom en toleddet prosess hvor det først skal fastsettes et utredningsprogram som belyser hvilke utredninger som er «nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag», jf. § 6b. Utredningsprogrammet danner videre grunnlag for de problemstillinger som skal utredes nærmere i selve konsekvensutredningen.

I hvilken grad bidrar krav til konsekvensutredning til helhetlig forvaltning?

På bakgrunn av det fastsatte utredningsprogrammet skal konsekvensutredningen «beskrive antatte virkninger av åpning av område for petroleumsvirksomhet, forskjellige mulige alternativer for fremtidig petroleumsvirksomhet i område og virkningen av disse», jf. § 6c (1).

For å sikre at utredningen ivaretar et helhetlig perspektiv, er det gitt en rekke momenter som skal utredes. Eksempelvis kan det vises til (d) og (e) hvor det fremgår at utredningen skal beskrive «viktige miljøforhold og naturressurser» samt hvordan åpning av området vil påvirke ulike deler av økosystemet og samvirke mellom disse. Videre kan det påpekes at det etter (c) skal beskrives antatte virkninger for blant annet næringsvirksomhet. Momentene vil kunne bidra til å belyse interessekonflikter og eventuelt påvise hvilke andre aktører som benytter seg av området. I tillegg tydeliggjøres det hvordan ny næringsetablering vil belaste og påvirke

⁵² Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.33.

⁵³ Forskrift 27. juni 1997 nr.653 til lov om petroleumsvirksomhet.

miljøet. På denne måten bidrar momentene til å fremme de ulike interessene i området, slik at beslutningsmyndigheten kan foreta en avveining basert på et bredt kunnskapsgrunnlag.

På den annen side skal utredningen kun ivareta de ovennevnte momentene i «nødvendig grad», jf. § 6c (1). Ordlyden «nødvendig grad» må sees i sammenheng med at ansvaret for utredningsarbeidet er tillagt olje- og energidepartementet, jf. petroleumsloven § 3-1 (4) og forskriften § 6a (1). Det vil dermed være opp til departementet selv å vurdere omfanget av en utredning som gjelder totalbelastning på økosystemene og hvordan åpning av nye petroleumsområder vil kunne påvirke andre næringer. Sett i sammenheng med at det ikke er inntatt egne utredningskrav som utreder hvordan ulike interesser kan samordnes og sameksistere kan en trekke en slutning om at dagens utredningsprosess ikke vil bidra til sameksistens mellom de ulike interessene i havområdene. Det er petroleumsinteressene som er i hovedfokus, mens utredninger knyttet til andre interesser og hvordan de kan samordnes og sameksistere kommer i annen rekke.

Bakgrunnen for at prosessen kan betegnes som petroleumsvennlig kan være at petroleumslovens primære formål er å sikre en høyest mulig verdiskapning, jf. punkt 4.2. Det er derfor ikke naturlig at utredningsprosessen skal gjøre rede for hvordan de aktuelle havområdene på best mulig måte kan samordne de ulike interessene slik at en oppnår god sameksistens. Ut fra dette fremstår ikke utredningsprosessen som egentlig til å fremme de politiske målsetningene om en helhetlig forvaltning.

Spørsmålet er om det stilles noen andre krav i utredningsprosessen som bidrar til å ivareta den helhetlige forvaltningen av interessene i havområdene.

Medvirkning som virkemiddel for å ivareta en helhetlig utredningsprosess

Medvirkning i utredningsprosessen innebærer at berørte interessenter får mulighet til å komme med innspill og fremme sine synspunkter for hvordan åpningen av området vil kunne påvirke deres interesser. Dette sikres gjennom krav om gjennomføring av høringer både ved fastsettelse av utredningsprogram og ved den endelige konsekvensutredningen.

Høringsprosessen innebærer at departementet sine forslag eller utredninger skal oversendes «berørte myndigheter og andre interesseorganisasjoner» med gitt frist til å komme med innspill til departementets arbeid. Slike innkomne uttalelser vil bidra til at saken blir belyst fra andre interesseområder. Eksempelvis vil adgangen til å medvirke kunne gi nærings- og

fiskeridepartementet adgang til å fremme hvilke viktige fiskeriinteresser som gjør seg gjeldene i det aktuelle området. Klima- og miljødepartementet vil kunne fremme hvilke sårbare deler av økosystemet som vil kunne bli påvirket av en eventuell åpning, og andre berørte næringsinteresser vil kunne påpekt hvordan området vil kunne benyttes for etablering av annen næring som eksempelvis havvind.

De innkomne høringsuttalelsene behandles av departementene før utredningsprogrammet fastsettes, eller før utredningen legges frem for Stortinget. Ved fastsettelse eller saksfremlegg skal departementet gjøre rede for hvordan de innkomne høringsuttalelsene er vurdert, og i hvilken grad de er vektlagt, jf. forskriftens § 6d. Selv om det er olje- og energidepartementet som foretar vurderingene medfører dette at saksfremlegget også må ta høyde for en reell vurdering av de innkomne høringsuttalelsene. Dette gjør at adgang til medvirkning gjennom høringsprosessen fremstår som et viktig virkemiddel for å sikre at det blir foretatt en helhetlig utredning.

Betydningen av at saken legges frem for Stortinget

Selv om saken legges frem for Stortinget er det ikke regulert i hverken petroleumsloven eller tilhørende forskrifter hvordan en skal foreta beslutninger om et område skal åpnes for petroleum eller ikke. Av forarbeidene fremgår det at som fast praksis skal Stortinget forelegges informasjonen om departementets vurderinger gjennom kongelig resolusjon fra Regjeringen.⁵⁴ At saken skal forelegges Stortinget gjennom kongelig resolusjon innebærer dermed at det er de folkevalgte på Stortinget som i lys av sin instruksjonsrett har den endelige beslutningsmyndigheten.⁵⁵ Den endelige vurderingen av om et område skal åpnes for petroleum er derfor til syvende og siste er en politisk vurdering.

Betydningen av dette er at den endelige vurderingen foretas av 169 folkevalgte stortingsmedlemmer som representerer ulike politiske synspunkt. De folkevalgte avgjør dermed hvilke interesser som fremstår som viktige i forhold til spørsmålet om et nytt område skal åpnes for petroleum eller ikke. At beslutningen skal foretas av Stortinget innebærer at olje- og energidepartementet må foreta helhetlige undersøkelser for at saken skal fremstå som forsvarlig utredet.⁵⁶

⁵⁴ Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s.45.

⁵⁵ For nærmere redegjørelse om Stortingets instruksjonsrett se: Andenæs og Filfet (2017) s.402 flg.

⁵⁶ Som også fremhevet av Høyesterett i HR-2020-2472-P (187)

På denne måten sikrer Stortinget som beslutningsmyndighet at utredningsprosessen ivaretar hensynet til en helhetlig forvaltning hvor de ulike interessene blir belyst før et område eventuelt besluttes åpnet.

4.3.2 Åpning av nye arealer for havenergi

Havenergilova stiller i likhet med petroleumsloven krav om at et område må være åpnet før det kan tildeles konsesjon for utnyttelse av arealet i området til havvind. I forarbeidene er det fremhevet at formålet bak åpningsprosessen er å «sikre staten kontroll med at planlegging og utbygging av fornybar energi med tilhørende infrastruktur skjer i eit heilskapeleg og langsiktig perspektiv, der alle relevante interesser og forhold blir høyrde og vurderte i ein tidleg fase.»⁵⁷

Åpning av områder til havvind reguleres av havenergilova § 2-2. Bestemmelsen stiller krav til gjennomføring av konsekvensutredning av det aktuelle området før det kan tas stilling til om området skal åpnes for utbygging av havvind. Hvilke områder som er aktuelle for utredning avgjøres av olje- og energidepartementet. Før departementet foretar sine vurderinger gjennomføres det en større identifikasjonsprosess som foregår på tvers av ulike sektorer. Før jeg går inn på selve utredningsprosessen er det derfor nødvendig å se nærmere på hvordan de aktuelle områdene identifiseres.

Identifisering av aktuelle områder for havvindproduksjon

Identifikasjon og valg av egnede havområder for fornybar energiproduksjon er ikke regulert av havenergilova. I strategien for marine fornybare energikilder som er vedlagt i forarbeidene til havenergilova beskriver imidlertid en prosess der planleggingen av havvindparker begynner med arealavgrensning. Målet er å identifisere egnete områder for havvindutbygging basert på tekniske og økonomiske hensyn, samt vurdere miljøforhold og andre arealbruksinteresser.⁵⁸

Ansvar for organisering av arbeidet med å identifisere aktuelle områder er tillagt olje- og energidepartementet. I forarbeidene fremhever departementet behov for å gjennomføre arbeidet i en direktoratgruppe bestående av NVE, Oljedirektoratet, Fiskeridirektoratet,

⁵⁷ Ot.prp.nr 107 (2008-2009) s.64.

⁵⁸ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.30.

Kystverket og Direktoratet for naturforvaltning.⁵⁹ Direktoratgruppen skal sikre at saken belyses fra ulike faglige ståsted og på den måten bidra til at interessekonflikter i de ulike områdene identifiseres. Ervervet kunnskap skal muliggjøre gruppen sin identifisering av de områdene som etter tekniske og økonomiske forhold er best egnet for utbygging, men samtidig ivaretar hensynet til andre næringsinteresser og miljøet.⁶⁰ I tillegg skal det utarbeides planprogram for hvordan områdene kan utredes i samsvar med kravet til konsekvensutredning etter havenergiloven § 2-2.

Den sektoroverskridende direktoratgruppen vil bidra faglig ved å identifisere områder med uakseptable interessekonflikter for utbygging. Identifikasjonsprosessen samordner ulike aktører i arealplanlegging av havområdene. Det utarbeidede planprogrammet baseres på et bredt faglig grunnlag, slik at direktoratene sikrer sine interesser. Dette reflekteres i forslaget til felles planprogram av 2023, som vektlegger bred utredning av konsekvenser for andre næringer, miljø og sameksistensmuligheter.⁶¹

Ulempen ved direktoratgruppens arbeid er at den mangler rettslig forankring, noe som medfører at det ikke kan stilles krav om at prosessen benyttes ved identifikasjon av aktuelle områder for utbygging av havvind.⁶² Konsekvensen av manglende rettslig regulering er at det ikke finnes noen garanti for at olje- og energidepartementet vil gjennomføre prosessen ved en senere kartlegging av hvilke havområder som egner seg for utbygging av havvind eller annen fornybar energi. For å sikre en helhetlig og samordnet identifikasjonsprosess som er i tråd med de politiske målsetningene burde dermed prosessen vært rettslig regulert igjennom havenergilova eller havenergiforskifta.⁶³

Etter at olje- og energidepartementet har avklart hvilke områder en skal gå videre med i åpningsprosessen, stilles det krav om gjennomføring av utredninger for hvilke konsekvenser åpning av areal vil kunne ha for andre interesser i området.

⁵⁹ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.40.

⁶⁰ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.40.

⁶¹ For fullstendig forslag se: NVE veileder (2023) - identifisering av utredningsområder for havvind, under forslag til utredningsprogram.

⁶² Som også fremhevet av Mauren (2021) s. 621.

⁶³ Forskrift 6. desember 2020 nr.1192 til havenergilova.

Hvilke utredningskrav stilles ved konsekvensutredning for åpning av havområder for havvindutbygging?

Krav til utføring av konsekvensutredning følger av havenergilova §§ 2-2 hvor det fremgår at utredningen skal inneholde «vurderingar av miljømessige og samfunnsmessige konsekvensar av fornybar energiproduksjon, så som konsekvensar for andre næringsinteresser».

Ordlyden fremhever at utredningen skal ha et helhetlig perspektiv ved at det skal vurderes hvordan en eventuell åpning vil kunne påvirke andre berørte interesser. Hvilke nærmere krav som stilles til de ulike vurderingene reguleres ikke direkte gjennom havenergilova. I forarbeidene er det fremhevet at utredningen skal tilsvare de krav som stilles i plandirektivet og prosjektdirektivet.⁶⁴ I havenergiloven skal kravene sikres gjennom at olje- og energidepartementet sin adgang til å regulere utredningsprosessen gjennom forskrifter, jf. havenergilova §§ 2-2 (5) og 4-1 (3).

En slik forskrift er gitt ved havenergiforskrifta, men utfordringen med forskriften er at den ikke gir nærmere krav til utredningsprosessen knyttet til åpning av nye arealer for havenergi. Dette innebærer at dagens regulering kun setter overordnede krav om at utredningen skal inneholde vurderinger om miljø, samfunnet og andre interesser. Mangel på konkretisering av utredningskrav medfører dermed at utredningsprosessen frem mot åpning av areal i dag fremstår som svakt rettslig regulert.⁶⁵

Den svake reguleringen medfører at olje- og energidepartementet rettslig sett står friere i sitt utredningsarbeid enn de ville gjort dersom det forelå detaljkrav som var fastsatt i forskriftsform.⁶⁶ Den rettslige reguleringen av utredningskravene vil dermed ikke sikre at prosessen knyttet til konsekvensutredningen bidrar til å ivareta en helhetlig tilnærming til andre næringsinteresser og til den samlede påvirkningen på miljøet.

I mangel på konkrete utredningskrav kan det stilles spørsmål ved om det helhetlige perspektivet ved utredningen kan sikres gjennom andre rettslige virkemidler.

⁶⁴ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.38.

⁶⁵ Som også påpekt av Mauren (2021) s. 620.

⁶⁶ Det må likevel påpekes av gjeldene praksis går lenger enn lovens krav ved at det legges opp til en helhetlig utredningsprosess som stiller krav til å utrede påvirkningen på andre næringer og den samlede belysningen på økosystemene. For forslaget se fotnote 61.

Krav til medvirkning

I likhet med utredningsprosessen knyttet til åpning av arealer for petroleumsvirksomhet, stiller også havenergilovent krav om at departementets forslag til planprogram og den gjennomførte konsekvensutredningen sendes på høring. På denne måten får berørte parter mulighet til å komme med uttalelser knyttet til de utredninger som olje- og energidepartement foretar. Resultatet av uttalelsene er at departementet må ta stilling til de synspunkt som fremmes og gi uttrykk for hvordan uttalelsene er vektet i saksfremlegget.

Mangel på detaljerte krav til innhold i utredningen fører til at høringsprosessen spiller en viktig rolle for å sikre et helhetlig perspektiv i utredningsarbeidet. Eksempelvis vil uttalelser om totalbelastning på økosystemene kunne sikre at olje- og energidepartementet foretar vurdering av hvordan en samlet miljøbelastning blir ved åpning for havvindutbygging. Dette viser at aktive høringsrunder med innkomne uttalelser fra flere ulike interessefelt vil sikre en helhetlig utredningsprosess.

Den endelige utredningen med olje- og energidepartementet sine vurderinger av egne og innkomne synspunkt legges frem for Kongen i statsråd som endelig avgjør om området skal åpnes.

Kongen i statsråd som beslutningsmyndighet

Det at saken legges frem for Kongen i statsråd innebærer at den endelige beslutningen for om et område skal åpnes for produksjon av havvind til syvende og sist er en politisk beslutning. Den politiske beslutningen skal skje gjennom en avveining av de interessene som gjør seg gjeldene i området.⁶⁷ Avveiningen foretas av et beslutningsorgan hvor de ulike interessene er representert gjennom ministrene for de ulike departementene. Dette sikrer at de interessekonflikter som kommer frem i konsekvensutredningen og høringsuttalelsene får en reell betydning ved avveiningen.

På denne bakgrunn bidrar tilstedeværelsen av de ulike ministrene til å sikre en helhetlig og nyansert drøfting rundt de problemstillinger som beslutningen hviler på.⁶⁸ Kongen i statsråd er derfor et viktig organ for å sikre samordning av de ulike interessene i havområdene.

⁶⁷ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.80.

⁶⁸ Som også fremhevet av Landsværk og Johansen, *Norsk lovkommentar: Havenergilova*, note 14, Rettsdata.no, (lest 24.11.23).

4.3.3 Åpning av områder for akvakulturanlegg til havs

Adgangen til å åpne arealer for tildeling av akvakulturtillatelser for matfisk til havs er regulert gjennom kapittel 4 i laksetildelingsforskriften.⁶⁹ Prosessen følger i stor grad det samme systemet som ved åpning av areal for petroleum og havenergi hvor det stilles krav om konsekvensutredninger og medvirkning fra andre berørte parter før en beslutning kan fattes. Spørsmålet er om det foreligger forskjeller mellom åpningsprosessene som er gjennomgått og prosessen for tildeling av arealer for akvakulturanlegg til havs, og om dette gjør denne reguleringen bedre egnet til å ivareta helhetlige prosesser hvor de ulike interessene samordnes.

Hvem beslutter hvilke områder som skal utredes?

Etter laksetildelingsforskriftens § 4-2 tillegges det «Kongen i statsråd» å vedta hvilke områder som skal konsekvensutredes for mulig etablering av havbruk til havs. Begrunnelsen for at Kongen i statsråd er beslutningsmyndighet er at «en forutsetning for akvakultur til havs er å samordne hensynet til å sikre egnet areal på den ene siden og hensynet til andre havnæringer og -interesser på den andre siden. Det er dermed sentralt at kryssende interesser blir løftet opp på høyeste politiske nivå for en foreløpig avklaring».⁷⁰

At Kongen i statsråd beslutter hvilke områder som skal utredes vil dermed kunne bidra til en reell samordning mellom de ulike interessene i en tidlig fase av tildelingsprosessen. Den innledende fasen sikrer dermed et helhetlig perspektiv hvor aktuelle problemstillinger knyttet til en åpning av område vil belyses. På dette punktet skiller reguleringen seg fra identifikasjonsfasen av områder for utbygging av havenergi hvor det er opp til olje- og energidepartementet å beslutte hvilke områder som skal utredes for åpning, jf. punkt 4.3.2.

Positivt vedtak av Kongen i statsråd medfører at prosessen kan gå videre ved at det gjennomføres en overordnet konsekvensutredning for det aktuelle området, jf. laksetildelingsforskriften §4-3. Bestemmelsen stiller krav om at departementet som overordnet ansvarlig myndighet utformer et utredningsprogram som danner rammene for utredningene. Ut over dette regulerer ikke forskriften nærmere hvilke momenter som skal belyses i utredningen. I departementets høringsnotat fra 2022 er det forutsatt at forskriften

⁶⁹ Forskrift 7. november 2022 nr.1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.

⁷⁰ Høringsnotat om etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs, utformet av nærings- og fiskeridepartementet, 2. februar 2022, s.17.

skal overholde de til enhver tid gjeldene krav til konsekvensutredning uten at det nærmere defineres hva som ligger i denne uttalelsen.⁷¹ Før jeg kan analysere om reguleringen ivaretar et helhetlig perspektiv, vil det derfor være nødvendig å få klarhet i hvilke krav som gjelder for utredningen.

Hvilke krav for konsekvensutredning gjelder for etablering av akvakulturanlegg til havs?

Det er gjennom KU-forskriften gitt generelle retningslinjer som skal ivareta hensynet til miljø og samfunn under utrednings- og beslutningsprosessen knyttet til etablering av tiltak, jf. forskriftens § 1. Spørsmålet er om de generelle retningslinjene kommer til anvendelse for utredninger som skal foretas i forbindelse med åpning av arealer til akvakulturanlegg til havs. For at KU-forskriften skal komme til anvendelse må planen eller tiltaket være opplistet i vedlegg I eller II, og utredningsansvaret må være lagt til et departement, jf. § 7 (b).

I vedlegg II (f) er det fremhevet at forskriften gjelder for akvakulturanlegg. Ansvar for utredningsprosessen er videre lagt til næring- og fiskeridepartementet som ansvarlig myndighet, jf. laksetildelingsforskriften § 4-3. Utredningskravene i KU-forskriften vil dermed gjelde for konsekvensutredninger som foretas i forbindelse med åpning av havområder til akvakulturanlegg til havs. Dette er også lagt til grunn av fiskeridirektoratet i forslag til utredningsprogram for offentlig overordnet konsekvensutredning av havbruk til havs.⁷²

Utredningskravene som stilles etter forskriften fremgår av § 21 hvor det skal vurderes hvilken innvirkning et positivt vedtak vil kunne ha for miljø og samfunn, herunder virkning for naturmangfold og økosystem. Dette gjør at kravene sikrer en utredningsprosess som ivaretar hensynet til totalbelastningen på miljøet. Samtidig stilles det etter forskriften ingen krav om å utrede hvilke andre næringsinteresser som kan bli berørt og hvordan disse kan samordnes og sameksistere. Det videre spørsmålet er derfor om andre rettskilder stiller krav om å utrede hvilke næringsinteresser som kan bli berørt og hvordan disse evt. kan samordnes og sameksistere.

Nærings- og fiskeridepartementet har i høringsnotatet fra 2022 beskrevet hvilke krav utredningsprosessen skal belyse. Selv om notatet ikke er en autoritær rettskilde på lik linje

⁷¹ Høringsnotat (2022), s.18.

⁷² Høringsnotat om forslag til utredningsprogram for offentlig overordnet konsekvensutredning av havbruk til havs, utformet av fiskeridirektoratet, 12. april 2023, s.6.

med vedtatt lov eller forskrift gir det uttrykk for hvilke problemstillinger departementet ser for seg å utrede. Da regelverket innenfor akvakulturanlegg til havs enda er under utvikling er det derfor være relevant å analysere nærmere hvilke krav departementet synes å legge til grunn for utredningsprosessen.

Av høringsnotatet fremgår det at utredningsprogrammet må kartlegge kjente næringsvirksomheter, naturverdier og fremtidige næringsinteresser i det aktuelle området. Videre bør programmet inneholde «føringer for vurdering av mulighetene for sameksistens med andre marine næringer». ⁷³ De konkrete kravene til konsekvensutredningen er at vurderingene skal gi «et samlet bilde av hva summen av arealbruksendringer i området som vurderes tilrettelagt for havbruk til havs vil bety for ulike miljø-, nærings-, og samfunnshensyn». ⁷⁴

Uttalelsene viser at departementet legger opp til utredningskrav som går videre enn kravene som følger av forskrift om konsekvensutredninger. På denne bakgrunn samsvarer de overordnede krav til utredning i stor grad med de krav som stilles etter både petroleumsloven og havenergilova. Ut fra dette fremstår det som om departementet har et overordnet formål om at utredningen skal finne sted etter et helhetlig perspektiv som utreder konsekvensene for andre næringsinteresser og totalbelastningen på miljøet.

På den annen side kan det stilles spørsmål ved om utformingen av kravene vil bidra til å sikre samordning og sameksistens. I høringsnotatet er ordlyden «bør» benyttet, noe som tilsier at departementet selv skal kunne velge om det er nødvendig å foreta utredninger knyttet til samordning og sameksistens. Konsekvensen av dette er at utredningskravene ikke sikrer at utredningen gjør rede for hvordan samordning og sameksistens mellom næringene kan fremmes. For at utredningsprosessen skal sikre en helhetlig forvaltning må dermed samordning og sameksistens ivaretas gjennom andre deler av utredningsprosessen. Dette gjøres ved at det stilles krav om medvirkning gjennom høringer. I det videre vil jeg derfor se på hvilke krav som stilles til høringsprosessen.

⁷³ Høringsnotat (2022), s.18.

⁷⁴ Høringsnotat (2022), s.18.

Hvilke krav stilles til utføring av høringer?

De krav som stilles til høringsprosessen har store likhetstrekk og ivaretar det samme overordnede formålet som gjort rede for under petroleumsloven og havenergiloVA. Selv om prosessen fremstår som overordnet lik, eksisterer det en vesentlig forskjell som gjør at høringsprosessen knyttet til åpning av areal for akvakulturanlegg til havs skiller seg ut. Etter laksetildelingsforskriften § 4-3 (2) stilles det kun krav om gjennomføring av høring av departementets forslag til utredningsprogram. De berørte partene vil dermed bare få denne anledningen til å påpeke hvilke overordnede problemstillinger og interesser som gjør seg gjeldende i en utredningsprosess. I høringsnotatet fremgår det at departementet har vurdert behovet for en ekstra høringsrunde etter at utredningen er gjennomført, men konkludert med at «relevante hensyn og interesser blir ivaretatt gjennom en rekke høringer i den skrittvisе tilnærmingen i det foreslåtte systemet».⁷⁵

Etter mitt syn er departementets tilnærming uheldig da berørte parter ikke får mulighet til å kommentere de endelige vurderingene som ligger til grunn for den utredning som departementet fremmer i sitt saksfremlegg for Kongen i statsråd. De lempeligere kravene som stilles til utføring av høringer medfører at prosessen knyttet til om et område skal åpnes for akvakulturanlegg til havs mister en viktig mulighet til samordning mellom berørte interesser i det aktuelle område.

Inntrykket kan likevel rettes opp ved at beslutningsmyndigheten for om området endelig skal åpnes er tillagt Kongen i statsråd. På denne måten sikres at den endelige beslutningen foretas av et organ hvor de ulike interessene er representert. Synspunktene som gjort rede for under punkt 4.3.2 gjør seg dermed også gjeldene for prosessen knyttet til åpning av områder til akvakulturanlegg.

4.3.4 Sammenfatning av funn knyttet til åpningsprosessen etter de ulike sektorlovene

Gjennomgangen så langt har vist hvordan regulering knyttet til åpning av arealer styres av de respektive sektormyndighetene. Det er sektormyndighetene som har det overordnede ansvaret

⁷⁵ Høringsnotat (2022), s.19.

for utredningsprosessen ved å vurdere hva som skal utredes og hvordan utredningen skal finne sted.

De ulike utredningskravene er i stor grad generelt utformet, noe som gir sektormyndighetene vide rammer for de vurderinger som skal foretas. Dette kan medføre at de ulike utredningene ikke behandler de samme problemstillingene. Samtidig stilles det få, om ingen krav til å utrede hvordan de ulike interessene kan sameksistere. Det at utredningskravene ikke er samstemte og at det ikke er tatt inn krav om å utrede mulig sameksistens kan sees i sammenheng med at de ulike formålene bak sektorlovene er primært å sikre de interesser som sektorloven forvalter, jf. punkt 4.2. Hensynet til andre interesser kommer dermed i annen rekke ved vurderingene. Ut fra dette fremstår åpningsprosessen som mindre egnet til å sikre den politiske målsetningen om en helhetlig forvaltning med fokus på samordning og sameksistens.

Samtidig nyanseres inntrykket gjennom at det er stilt krav om gjennomføring av høringer hvor berørte parter får mulighet til å kommentere departementets vurderinger. Sett i sammenheng med at beslutningene fattes av sektornøytrale politiske organ der de ulike interessene er representert, kan en påstå at prosessene knyttet til åpning av areal for de ulike næringene til en viss grad ivaretar den politiske målsetningen om en helhetlig forvaltning. Samtidig er det ingen rettslig garanti for at de sektornøytrale politiske organene vil foreta beslutninger som legger opp til sameksistens for ulike næringer. Ut fra disse betraktningene er det vanskelig å trekke klare slutninger på oppgavens problemstilling basert på funnene fra åpningsprosessen. Det er derfor nødvendig å foreta en videre analyse av tildelingsprosessen etter av et område er åpnet.

Innenfor et åpnet område kan det tildeles konsesjoner for den næringsaktivitet området er åpnet til. På denne måten bidrar avgrensingen av områder gjennom åpningsprosessen som et viktig planleggingsverktøy som skaper forutberegnelighet for de ulike interessene på havet. Utfordringen er likevel at åpningsprosessen kun knytter seg til den enkelte næring. Det vil si at et område som er åpnet for utvinning av petroleum også kan være åpnet for produksjon av havenergi, etablering av akvakulturanlegg og utnyttelse av de viltlevende marine ressursene. Dette gjør at ulike aktører vil kunne ha interesser innenfor det samme åpnete område. Spørsmålet som da oppstår, er om den videre tildelingsprosessen innenfor et åpnet område legger opp til en helhetlig forvaltning hvor de ulike aktører kan sameksistere.

4.4 Prosessen fra åpnet areal til utbygging kan starte

4.4.1 Utvinningstillatelse og plan for utbygging og drift etter petroleumsloven

Innenfor et område som er åpnet for petroleumsvirksomhet kan det tildeles utvinningstillatelse. Utvinningstillatelsen gir juridiske personer en enerett til å drive «undersøkelser, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster» innenfor et avgrenset område, jf. petroleumsloven § 3-3. Dette innebærer at tildelingen av utvinningstillatelsen gir føringer for hvordan arealene kan utnyttes til petroleumsvirksomhet innenfor det åpnete området.

Fastsettelse av hvilke områder som skal tildeles utvinningstillatelser

Det er Kongen i statsråd som er gitt myndighet til å tildele utvinningstillatelser, jf. petroleumsloven § 3-3 (1). Begrunnelsen for at Kongen i statsråd er tildelt beslutningsmyndighet er at tildelingen av utvinningstillatelser er en viktig avgjørelse som kan berøre flere andre departementer.⁷⁶ Noe som medfører at andre interesser får en mulighet til å løfte sine synspunkter før det vedtas hvilke områder som skal tildeles utvinningstillatelser.⁷⁷

Hvilke nærmere vurderinger som ligger til grunn for hvilke arealer som skal omfattes av tillatelsen reguleres ikke gjennom petroleumsloven. I mangel på krav til hvilke vurderinger som skal foretas, vil Kongen i statsråd stå forholdsvis fritt i sine vurderinger av hvilke områder som utvinningstillatelsene skal omfatte.⁷⁸ Dette medfører at nærmere arealutnyttelse innenfor et åpnet område vil være en politisk beslutning hvor de vurderinger som foretas ikke er rettslig bestemt.⁷⁹

Virkingen av å få tildelt utvinningstillatelse er som nevnt at en aktør får enerett til å drive undersøkelser, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster i det regulerte avgrensede

⁷⁶ Uttalelsen er hentet fra forarbeidene til en eldre versjon av petroleumsloven: Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s.46, men uttalelsen er fulgt opp i Ot.prp.nr.43(1995-1996) s.35 og gir dermed uttrykk for gjeldene rett.

⁷⁷ Som også lagt til grunn av Nordtveit, *Norsk lovkommentar: Petroleumsloven*, note 30, Rettsdata.no, (lest 20.11.23).

⁷⁸ Nordtveit, *Norsk lovkommentar: Petroleumsloven*, note 30, Rettsdata.no, (lest 20.11.23).

⁷⁹ For en nærmere redegjørelse av prosessen se Schütz og Johansen (2023) s.159.

området. Ordlyden «enerett» er likevel noe misvisende da en aktør må ha en godkjent plan for utvikling og drift «PUD» etter § 4-2 før utvinning av petroleumsforekomsten kan starte opp.⁸⁰ Spørsmålet er om prosessen knyttet til godkjenning av PUD kan bidra til å ivareta en helhetlig forvaltning av interessene i området.

Prosesen frem til godkjenning av PUD

Etter petroleumsloven § 4-2 må innehaver av utvinningstillatelsen få godkjent PUD av olje- og energidepartementet før utvinningen av ressursene kan finne sted. Det er dermed den ansvarlige sektormyndigheten som har endelig avgjørelsesmyndighet for om det skal gis tillatelse til utbygging av petroleumsvirksomhet på et område. Spørsmålet er om det finnes rettslige virkemidler forut for departementet sine beslutninger som kan bidra til å belyse hvilke virkninger en godkjennelse av PUD vil ha for andre interessenter.

Krav om å gjennomføre konsekvensutredninger

Det fremgår av petroleumsloven § 4-2 (2) at PUD skal inneholde en helhetlig beskrivelse av hvilken innvirkning tiltaket vil ha for området, herunder en beskrivelse av «nærings- og miljømessige forhold». Hva som nærmere ligger i kravet til beskrivelse fremgår ikke av ordlyden, men det er i forarbeidene gitt uttrykk for at bestemmelsen regulerer et krav om gjennomføring av konsekvensutredninger.⁸¹ Kravene for utredningsprosessen er gitt gjennom § 22 i forskrift til petroleumsloven. Forskriften følger i hovedtrekk det samme mønsteret for utredninger som ved åpning av areal etter petroleumsloven § 3-1 som gjort rede for under punkt 4.2.1. Dette medfører at det stilles krav om utredningsprogram som setter rammene for utredningen og at konsekvensutredningen beskriver nærmere definerte krav. For å sikre at utredningen bli helhetlig, er det også stilt krav om at berørte parter skal få anledning til å ivareta egne interesser gjennom å komme med uttalelser til både utredningsprogram og den endelige utredningen. På et overordnet plan fremstår dermed systemet som helhetlig.

Samtidig er det flere nyanseforskjeller mellom utredningsprosessen knyttet til PUD og prosessene som finner sted ved åpning av arealer. For å kunne ta stilling til om prosessen kan bidra til en helhetlig forvaltning av ressursene, er det nødvendig å analysere forskjellene nærmere.

⁸⁰ Alvik, *Karnov lovkommentar: Petroleumsloven* §3-3, note 1, Lovdata.no (lest 20.11.23).

⁸¹ Ot.prp.nr.43 (1995-1996) s.42.

Kravene til utredningens innhold

Konsekvensutredningen skal gjøre rede for hvilke virkninger utbyggingen vil kunne ha for næringsmessige og miljømessige forhold, jf. forskriften § 22a. Dette skal sikres gjennom krav om å utrede de punktene som fremgår av (a)-(h).

Aktuelle krav til utredninger av de næringsmessige forholdene fremheves i (a) hvor det påpekes at utredningen skal beskrive hvordan tiltakshaver har vurdert tiltaket opp mot andre løsninger. Kravene inkluderer tiltakets tilknytning til andre områder og samordning med petroleumsvirksomhet. Et vesentlig poeng er at utredningskravet til næringsmessige forhold kun legger opp til at tiltakshaver skal vurdere utnyttelsen opp mot andre petroleumssinteresser. Forskriften stiller ikke krav om å utrede hvordan etableringen av anlegget vil kunne påvirke andre interesser i området. Utredningen får dermed ikke frem hvordan de ulike interessene kan samordnes og sameksistere. Skal problemstillinger knyttet til andre næringer ivaretas, må dette sikres ved at berørte interesser selv er delaktige gjennom høringsrundene.

I utredningskravene knyttet til miljømessige forhold etter (b), er det stilt krav om at utredningen beskriver «det miljøet som i vesentlig grad kan bli berørt, og vurdere og avveie miljøkonsekvenser av utbyggingen». Ordlyden «vesentlig grad» fremhever at det ikke er et krav å utrede alle miljøforholdene som vil kunne bli berørt av utbyggingen. Hvordan grensen fastsettes reguleres ikke gjennom bestemmelsen, men dersom en tolker kravet i lys av § 22a (2) tyder mye på at dette fastsettes konkret av tiltakshaver etter utbyggingens omfang. Mangel på konkrete utredningskrav om miljøkonsekvenser gjør at reguleringen fremstår som svakere enn de utredningskrav som følger av åpningsprosessen.

Konsekvensen av manglende detaljerte utredningskrav er at høringsprosessen spiller en viktig rolle for å sikre en helhetlig utredningsprosess. Som påpekt i utredningen for åpningen av arealer etter punkt 4.2.1, begrunnes viktigheten av at departementet fremlegger høringsuttalelsene for Stortinget. I saksfremlegget stilles det krav til at departementet gjør rede for hvordan uttalelsene er vurdert og vektet. Dette gir høringsuttalelsene en reell innvirkning på prosessen. Ved utredelsesprosessen knyttet til vedtakelse av PUD er beslutningsmyndigheten lagt til olje- og energidepartementet, jf. petroleumsløven § 4-2. Det må dermed analyseres nærmere om en eventuell forskjell i beslutningsmyndighet kan ha en innvirkning på innholdet i utredningsprosessen.

Olje- og energidepartementet som beslutningsmyndighet

Virkingen av at olje- og energidepartementet har beslutningsmyndighet for godkjenning av PUD er at beslutningene fattes av samme organ som er ansvarlig for utredningsprosessene. Systemet gir departementet en dobbeltrolle ved at de har ansvar for vurderinger som gjøres under utredningsprosessen, herunder å vurdere og vekte betydningen av innkomne høringsuttalelser, samtidig som de fatter beslutninger i saken.

Dobbeltrollen medfører at departementet fatter beslutninger basert på egne vurderinger av de problemstillinger knyttet til den aktuelle PUD. En kan derfor si at departementet vurderer saken fra et oljeperspektiv. På denne måten bidrar ikke systemet til å sikre at beslutningsgrunnlaget finner sted etter en helhetlig tilnærming, hvor det legges vekt på hvordan ulike interesser kan sameksistere. Eksempelvis vil systemet ikke sikre at høringsuttalelser som påpeker at PUD påvirker viktige miljøhensyn eller hensynet til andre næringsinteresser blir hørt.

Basert på disse betraktningene vil ikke dagens system knyttet til tildelingen av arealer til petroleumsnæringen være egnet til å samordne de ulike interessene i området.

4.4.2 Konesjon for utbygging og drift etter havenergilova

Før et havvindanlegg kan bygges stilles det krav om at utbygger har gyldig konsesjon gitt av departementet, jf. havenergilova § 3-1.

Det første steget i prosessen er at departementet som hovedregel etter konkurranse tildeler «eit eller fleire område» innenfor det åpnete området etter § 2-2 til kvalifiserte aktører, jf. havenergilova § 2-3. Ordlyden krever konkretisering av aktuelle utbyggingsområder innenfor det åpnete området, men fastsetter ikke vurderingsgrunnlaget for tildelingen.

Hvilke konkrete områder skal lyses ut til konsesjon?

Hvilke konkrete områder som blir lyst ut med sikte på tildeling av konsesjon fastsettes av olje- og energidepartementet. Prosessen er ikke regulert i havenergilova, gjeldene forskrifter

eller forarbeidene. Imidlertid er det i olje- og energidepartementet sin veileder for arealtildeling utformet nærmere retningslinjer for prosessen.⁸²

Av veilederen fremgår det at olje- og energidepartementet skal utforme et forslag til inndeling av det åpnete området som gjør rede for hvilken konkrete areal som tenkes utbygget, arealenes størrelse og hvilken utbyggingskapasitet arealene skal tillate. Forslaget sendes på høring før departementet selv endelig beslutter hvilke areal som vil bli utlyst for konkurranse.

Prosesen viser at det skal foretas en vurdering av området der ulike aktører gjennom høringen får mulighet til å komme med uttalelser. Dette vil kunne føre til at aktuelle problemstillinger knyttet til samordning vil bli løftet opp og at områdene som lyses ut tilpasses andre interesser.

Utfordringen er at den endelige beslutningsmyndigheten er gitt til olje- og energidepartementet og ikke Kongen i statsråd slik tilfellet var for inndelingen av områder etter petroleumsloven. Som nevnt under punkt 4.3.1 var begrunnelsen for at inndelingen av arealene til petroleumsutbygging skulle foretas av Kongen i statsråd at avgjørelsen er en viktig avgjørelse som kan berøre flere andre departementer. Etter mitt syn vil samme begrunnelsen gjøre seg gjeldene for utbyggingen av havenergianlegg. Det er derfor uheldig at det er manglende sammenheng i hvem som har beslutningsmyndighet etter de ulike konsesjonslovene.

Ved besluttet inndeling lyses området ut til konkurranse hvor interesserte foretak kan søke om å få området tildelt. Tildeling gir en aktør enerett til å gjennomføre konsekvensutredning av utbyggingsprosjektet, og til å søke konsesjon for produksjonsanlegg innenfor det avgrensede området, jf. havenergilova § 2-3. For å kunne ta stilling til om prosessen legger opp til en helhetlig forvaltning med fokus på sameksistens og totalbelastning på miljøet, vil det derfor være nødvendig å se nærmere på de konkrete kravene som stilles ved utredningen og konsesjonssøknaden.

⁸² Olje- og energidepartementet (2021) -Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs s.2.

Fastsettelse av utredningsprogram

Etter havenergiforskrifta § 3 skal forslag til utredningsprogram for prosjektet utarbeides av det enkelte foretak. I krav til programforslag skal det gjøres rede for «mulege verknadar for andre næringar, miljø og samfunn», jf. forskriftens § 4. For å sikre det helhetlige perspektivet sendes forslaget på høring. Berørte parter får dermed mulighet til å fremme hvilke problemstillinger en etablering innenfor området vil kunne ha for andre interesser. Uttalelsene vurderes og tas stilling til av olje- og energidepartementet før endelig utredningsprogram fastsettes.

Selv om prosessen fremstår som helhetlig ved at søker skal gjøre rede for problemstillinger knyttet til andre næringer i område og at berørte parter har mulighet til å sikre sine interesser gjennom høringsrunden, er det olje- og energidepartementet som har beslutningsmyndighet til å endelig fastsette rammene for utredningsprogrammet. Hvilke vurderinger departementet skal gjøre ved fastsettelsen er ikke rettslig regulert og det fremstår som at departementet har stor skjønnsfrihet ved sine vurderinger.⁸³ En forutsetning for utredningsprogrammet er likevel at det er i tråd med de minimumskrav som stilles til selv konsekvensutredningen.⁸⁴

Bidrar minimumskravene i konsekvensutredningen til å sikre en helhetlig utredningsprosess?

Minimumskravene som stilles til konsekvensutredningens innhold fremgår av havenergiforskriften § 6, hvor det av (4) er opplistet minimumskrav til å vurdere hvilken virkning etablering av anlegg vil kunne ha på miljø og samfunn. De konkrete kravene innebærer at det skal utredes hvilke konsekvenser etableringen vil kunne ha for «fugl, fisk, naturtyper og anna naturmangfald», «fiskerinæring og anna næringsverksemd», «forsvarsinteresser og skipstrafikk» og «muleg påverknad på økosystemtenester».

I utredningen av de overnevnte punktene skal det gjøres rede for «positive, negative og indirekte verknader på kort og lang sikt», jf. forskriften § 6 (5). Herunder at anlegget skal sees i sammenheng med andre vedtatte virksomheter i influensområdet. Dersom det finnes alternative løsninger skal alternativenes konsekvenser på miljø og samfunn beskrives og det skal gjøres rede for det alternativ som aktøren ønsker å fremme. Dette viser at utredningen har

⁸³ Samme fremgår av Mauren (2021) s.623.

⁸⁴ Mauren (2021) s.623.

bredt fokus som bidrar til å få frem både styrker og svakheter en etablering vil kunne ha på andre interesser i området.

De inngående minimumskravene vil bidra å sikre en helhetlig utredningsprosess hvor de ulike interessene i området blir belyst. Kravene kan dermed være et virkemiddel for å sikre at beslutningene blir fattet på et godt grunnlag. På dette punkt skiller kravene seg fra de øvrige utredningsprosessene knyttet til åpning av arealer og for utredning i forbindelse med godkjenning av PUD som gjennomgått under punkt 4.2 og 4.3.1.

På den annen side er det grunn til å stille spørsmål rundt kravene som stilles til å utrede hvordan ulike interesser i området skal kunne samordnes og sameksistere. Etter § 6 (2)(b) er det stilt krav om at utredningen skal inneholde en beskrivelse av en «eventuell samordning med petroleumsverksemd». Denne vurderingen knytter seg kun til petroleumsnæringen og gjør at kravene til utredning av samordning og sameksistens ikke vil bidra til å fange opp hvordan andre interesser i området kan samordnes og sameksistere.

Med utgangspunkt i dette kan det trekkes slutning om at minimumskravene i stor grad er et viktig bidrag for å sikre at utredningen fremhever de ulike interessene som gjør seg gjeldende i området. Samtidig er det en svakhet at det ikke stilles mer inngående krav til å utrede hvordan de ulike interessene kan samordnes. Basert på disse betraktningene er spørsmålet videre hvordan ulike funn i utredningen forvaltes av beslutningsmyndighetene.

Olje- og energidepartementet som beslutningstaker

Etter havenergiforskrifta § 7 skal den gjennomførte konsekvensutredningen vedlegges i konsesjonssøknaden som oversendes fra foretaket til olje- og energidepartementet som skal avgjøre saken som ansvarlig sektormyndighet. Før departementet kan fatte en beslutning i saken, skal søknaden i sin helhet sendes på høring. Dette sikrer at berørte parter får anledning til å komme med innspill til de konkrete planene som foreligger.

Etter endt høringsrunde skal departementet avgjøre om søknaden skal godkjennes og evt. på hvilke vilkår konsesjon skal tildeles. I avgjørelsen skal det fremgå hvordan departementet har vurdert og vektet de innkomne høringsuttalelsen, jf. havenergilova § 4-1 (2). På denne måten er høringsprosessen et viktig virkemiddel for å kunne sikre at andre interesser i området blir ivaretatt i konsesjonsprosessen.

På den annen side er ansvaret for behandlingen av konsesjonssøknaden tillagt olje- og energidepartementet, jf. forskriften § 8. Bakgrunnen for at vedtakskompetansen ligger til departementet og ikke Kongen i statsråd er at «dei mest vesentlege arealbruksinteressene er føresett avklarte før areal blir opna» og at denne avgjørelsen er lagt til Kongen i statsråd.⁸⁵ Selv om dette er uttrykk for gjeldene rett kan det nevnes at daværende fiskeri- og kystdepartementet (nåværende nærings- og fiskeridepartementet) var kritiske til en slik regulering. Innvendingen var at en tildeling av konsesjon hadde så stor nasjonal betydning at beslutningsmyndigheten burde ligge hos Kongen i statsråd.⁸⁶

En følge av at olje- og energidepartementet er beslutningsmyndighet for konsesjonssøknadene er at det i likhet med godkjenning av PUD for petroleum er samme myndighet som har overordnet ansvar for søknadsprosessen og som er beslutningstaker, jf. de synspunktene som fremgår av punkt 4.3.1. Det at departementet er beslutningsmyndighet bidrar dermed ikke til å sikre at de uttalelser som fremgår av høringsprosessen får en reell innvirkning på den endelige beslutningen.

Gjennomgangen ovenfor har belyst hvordan konsesjonssystemet sikrer at aktuelle interesser blir belyst gjennom å stille krav til utredninger og høringsrunder. Det er likevel olje- og energidepartementet som ansvarlig sektormyndighet som har det overordnede ansvaret for at de ulike interessene samhandles. Basert på disse betraktningene vil ikke dagens tildelingssystem knyttet til tildeling av arealer til havenerginæringen fremstå som egnet til å fremme samordning og sameksistens mellom de ulike interessene i området.

4.4.3 Tildeling av områder til akvakultur på havet

Innenfor det området som er åpnet til akvakulturanlegg til havs kan det gis tillatelse for etablering av akvakulturanlegg. Prosessen frem mot tillatelse følger samme grunnprinsipp som for petroleum og havenergi. Dette skjer ved at åpnede areal først deles inn i mindre utlysningsområder som deretter lyses ut til konkurranse. De aktører som vinner konkurransen får via forhåndstilsagn rett til å foreta konsekvensutredning av det anlegget de ønsker å etablere. På bakgrunn av denne utredningen kan de søke om tildeling av produksjonstillatelse.

⁸⁵ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.67.

⁸⁶ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.65.

Det rettslige rammeverket ved slik tildeling er ikke ferdig utviklet slik at min analyse vil måtte begrenses til de retningslinjer som på nåværende tidspunkt er gitt.

Inndelingen av åpnet området foretas av nærings- og fiskeridepartementet

Før et åpnet område lyses ut til konkurranse kan departementet dele området inn i mindre «utlysningsområder», jf. laksetildelingsforskriften § 4-4. Utover at inndelingskompetansen er lagt til nærings- og fiskeridepartementet gir ikke forskriften nærmere føringer for hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for inndelingen.

I nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat fra 2022 er det fremhevet at det vil bli gitt nærmere bestemmelser om den forestående tildelingsrunden i en egen tildelingsforskrift.⁸⁷ Det er dermed noe uklart hvilke reguleringer som vil gjelde for inndelingen av områdene. Departementet har imidlertid gitt signaler om at inndelingen vil basere seg på de resultat som fremgår av konsekvensutredningen som er utarbeidet i forbindelse med åpning av arealer etter § 4-2.⁸⁸ Inndelingen må ta høyde for både totalbelastning på miljøet og om det potensielt er grunnlag for sameksistens i området, se punkt 4.3.3. Ved å knytte inndelingen til allerede gjennomført konsekvensutredning oppnår en at departementets vurderinger bygger på et helhetlig perspektiv hvor interessekonflikter blir belyst.

På den annen side er det nærings- og fiskeridepartementet som fatter den endelige beslutningen og ikke Kongen i statsråd. Systemet sikrer dermed ikke en inndeling som tar høyde for en reell samordning mellom de ulike interessene. På dette punkt er inndeling av areal lik for havenergi og akvakulturanlegg til havs, mens petroleumslovgivningen skiller seg ut ved at Kongen i statsråd er beslutningsmyndighet. Synspunkt om at det mangler sammenheng mellom tildelingsmyndighetene i de ulike konsesjonsprosessene vil dermed også gjelde for inndeling av utlysningsområder for akvakulturanlegg til havs.

Etter at utlysningsområdet er fastsatt kan området legges ut til konkurranse, hvor vinneren får forhåndstilsagn til området. Forhåndstilsagn gir rett til å søke om tildeling av produksjonslokalitet, jf. § 4-6. Søknad om tildeling av produksjonslokalitet skal inneholde en konsekvensutredning utarbeidet etter fastsatt utredningsprogram og høringsrunder.

⁸⁷ Høringsnotat (2022), s.20.

⁸⁸ Høringsnotat (2022), s.20.

Hvilke krav gjelder for utredningsprosessen?

Krav til utredningsprosess er enda ikke fastsatt, men det fremgår av forskriften at det skal vedtas en egen veileder med retningslinjer for utredningsprosessen, jf. §§ 4-7 (2) og 4-9 (2). I høringsnotatet har departementet fremhevet at veilederen kommer til å legge opp til en utredningsprosess med høringsrunder og nærmere utredningskrav. Prosessen stiller krav til utredning av «nærings- og samfunnsinteresser» der også totalbelastningen på det ytre miljøet skal omtales.⁸⁹ Basert på høringsnotatet vil utredningsprosessen legge opp til en helhetlig prosess. Det er likevel uklart hvilke konkrete minimumskrav som vil gjelde og om kravene vil fremme samordning og sameksistens.

En endelig utredning legges ved søknaden som oversendes til fiskeridirektoratet for behandling. Den rettslige betydningen av at vedtakskompetansen er lagt til fiskeridirektoratet, og ikke nærings- og fiskeridepartementet er at departementet har delegert ansvaret nedover i sitt system. Dette innebærer at departementet innehar det overordnede ansvaret for de vedtak som fattes og at de i lys av delegasjonsmyndigheten kan instruere direktoratet i deres beslutninger.⁹⁰ Videre skal direktoratet gjennomføre oppgavene i departementets interesser, noe som medfører at vedtakskompetansen de facto er den samme som for tildeling av konsesjon etter havenergilova og godkjenning av PUD etter petroleumsloven. Argumenter om at beslutningsmyndighetene ikke bidrar til reell samordning av interessene gjør seg dermed også gjeldene for tildeling av produksjonslokalitet for akvakulturanlegg til havs.⁹¹

4.4.4 Sammenfatning av prosessen fra åpnet areal til utbygging kan starte

Gjennomgangen av konsesjonssystemet har belyst hvordan de åpne havarealene deles inn i mindre avgrensede områder hvor næringsaktører kan få rettigheter til å etablere anlegg for sin næringsutøvelse. Foruten inndeling av arealer som kan gis utvinningstillatelse etter petroleumsloven hvor beslutningsmyndigheten er lagt til Kongen i statsråd, er det de respektive sektormyndighetene selv som styrer inndelingen av de åpne områdene. Hvilke vurderinger som ligger til grunn for inndelingen er i liten grad rettslig regulert. Dette

⁸⁹ Høringsnotat (2022), s.26-28.

⁹⁰ For nærmere detaljer om delegasjonslæren se Eckhoff og Smith (2022) s.182 flg.

⁹¹ For nærmere redegjørelse se punkt 4.3.1 og 4.3.2.

medfører at inndelingsprosessen ikke sikrer at vurderinger gjøres etter et helhetlig perspektiv med fokus på samordning og sameksistens innenfor grensene til økosystemet.

Etter at et område er inndelt er det helhetlige perspektivet tenkt sikret gjennom omfattende utredningsprosesser og de berørte aktører sin adgang til medvirkning. Likevel har gjennomgangen vist at minimumskrav og medvirkning fra berørte aktører kun egner seg til å belyse hvilke mulige interessekonflikter som kan oppstå og hvilken innvirkning en etablering vil kunne få for totalbelastningen på miljøet. Det stilles få, om ingen krav til å utrede hvordan arealene samlet sett på best mulig måte kan utnyttes. Konsekvensen av dette er at utredningsprosessen i liten grad legger opp til å belyse hvordan flere interesser kan sameksistere innenfor de åpne havområdene.

Funnene i utredningsprosessen ivaretas av sektormyndighetene som videre foretar vurderinger av hvilke konkrete havområder som skal utnyttes av de ulike næringene. Vurderingene må finne sted innenfor de ulike sektorlovenes formål, men sett i lys av formålsparagrafenes vide formuleringer vil de ulike sektormyndighetene stå relativt fritt i sine vurderinger. Sett i sammenheng med at konsekvensutredningene ikke stiller krav om å utrede hvordan arealene skal kunne utnyttes på en best mulig måte, vil det være fare for at sektormyndighetene foretar vurderinger ut fra et perspektiv som ivaretar sektorlovene sitt primære formål om å sikre de interesser som sektorloven forvalter, jf. punkt 4.2. Et annet synspunkt er at forvaltningen av næringene etter konsesjonssystemet ikke er avhengig av et velfungerende økosystem i samme grad som fiskeriforvaltningen. Dette gjør at sektormyndighetene ikke har samme initiativ til å foreta beslutninger som i tilstrekkelig grad legger vekt på totalbelastningen av miljøet. Mangelen på konkrete rettslige krav til ivaretagelse av andre interesser medfører at det ikke foreligger noen garanti for at funnene fra utredningsprosessen blir tatt til følge.

Basert på dette kan en hevde at den rettslige reguleringen ikke sikrer at det sektorbaserte konsesjonssystemet forvalter havområdene ut fra et helhetlig perspektiv der det innenfor totalbelastningen på miljøet legges opp til samordning og sameksistens mellom ulike næringer.

5 Oppsummering og veien videre

5.1 Hva har analysen gitt svar på

Overordnet har analysen fremhevet hvordan det er de sektorene som forvaltes etter konsesjonssystemet som innehar rettslige kompetansen til å «beslaglegge» havområder. Dette innebærer at andre næringer som fiskeriforvaltningen må tilpasse sin næringsaktivitet etter de konsesjonene som vedtas. En helhetlig arealforvaltning av havområdene må dermed sikres gjennom de rettslige reguleringene i konsesjonsprosessene.

Analysen har vist hvordan det i konsesjonsprosessene stilles krav om gjennomføring av konsekvensutredninger der berørte parter gis adgang til å medvirke gjennom høringsuttalelser. Ved dette sikres at aktuelle interesser blir identifisert og utredet. På denne måten vil det kunne legges det til rette for samordning og sameksistens av ulike interesser i et område. En utfordring er at det overordnede fokuset for konsekvensutredningene er å identifisere interesser som kan komme i konflikt med konsesjonstildeling. Konsekvensutredningen skal primært identifisere potensielle konflikter, ikke finne løsninger for sameksistens mellom ulike interesser. På bakgrunn av dette kan en si at utredningsprosessen inntar et konfliktperspektiv, hvor en skal få kunnskap om hvilke arealkonflikter som kan oppstå uten at det søkes avklart hvordan konfliktene kan løses.

Videre har de respektive sektormyndighetene ansvar for utredningsprosessene. Dette medfører at vurderinger av hvilke problemstillinger, og hvordan ulike høringsuttalelser skal vektas er lagt til et myndighetsorgan som har egeninteresser i utredningen. På denne måten vil saksfremlegg for de sektornøytrale politiske organene ved åpning av arealer kunne bli farget av at en sektornæring sine egeninteresser slik at fremstillingen ikke blir helhetlig. Problematikken synliggjøres i enda større grad ved de vurderinger som gjøres før et anlegg får utbyggingstillatelse. Her innehar sektormyndigheten en dobbeltrolle hvor de både er ansvarlig for utredningene og for beslutningene.

Avslutningsvis kan det pekes på at de rettslige skrankene for sektormyndighetenes vurderinger er svært begrenset. Ut fra sektorlovenes formålsbestemmelser er det overordnede formålet å forvalte egne næringsinteresser. Hensynet til å samordne andre interesser, slik at det legges til rette for sameksistens innenfor de rammene som miljøet setter, kommer dermed

i annen rekke. Dette fører til at forvaltningen finner sted etter et snevert perspektiv hvor sektormyndighetenes tilnærming er om «deres» sektornæringer kan etableres i området og ikke hvordan områdene kan forvaltes på en best mulig måte.

På bakgrunn av dette legger systemet opp til en første mann til mølla tilnærming, hvor det handler om å tildele arealer til «sin» næring før andre sektormyndigheter «beslaglegger» det samme havområdet. En slik kamp om arealene er uheldig og vil kunne føre til at konsesjonsnæringene ikke tar tilstrekkelig hensyn til andre interesser. Dette går spesielt ut over de viltlevende marine ressursene og totalbelastningen på økosystemene som er avhengig av å bli respektert og ivaretatt gjennom konsesjonsprosessene. Kampen om havarealene står dermed i sterk kontrast til de overordnede politiske målsettingene om å sikre en helhetlig forvaltning gjennom samordning og sameksistens.

Basert på dette fremstår dagens sektorbaserte forvaltning av havområdene som mindre egnet til å sikre en helhetlig forvaltning hvor det legges opp til samordning og sameksistens innenfor miljøets rammer. Skal en oppnå en helhetlig forvaltning i tråd med de politiske målsettingene er det derfor etter mitt syn nødvendig å utvikle regelverket. Avslutningsvis vil jeg derfor kort ut fra rettspolitiske betraktninger se på hvordan regelverket kan utvikles i en mer helhetlig retning.

5.2 Morgensdagens forvaltning av havområdene

For å sikre en arealforvaltning som ivaretar de ulike interesser på en god måte er det nødvendig å etablere et regelverk som i økt grad vurderer havområdene ut fra et helhetlig perspektiv. Dette kan oppnås ved å etablere et regelverk som legger ansvaret for arealforvaltningen til et sektornøytralt organ. I dette ligger det en erkjennelse av at dagens sektorbaserte forvaltning vanskelig kan foreta vurderinger ut fra et helhetlig perspektiv og at en dermed har behov for en sektorovergripende styring av de ulike interessene.

Ut fra dette kan utviklingen av regelverket hente inspirasjon fra hvordan de kystnære havarealene forvaltes etter plan- og bygningsloven. Her eksisterer det et helhetlig system hvor de ulike interessene får anledning til å uttale seg i planprosessen og der det til syvende og sist er opp til et sektornøytralt organ å avklare arealinteressene gjennom overordnede arealplaner. Disse planene er rettslig bindende og bidrar dermed til forutberegnelighet for hvordan de kystnære havarealene skal utnyttes.

Et lignende system finner vi i EU som gjennom direktiv om maritim arealplanlegging har stilt krav om at medlemslandene skal vedta arealplaner for havområdene.⁹² Arealplanene skal bidra til å sikre at havarealene forvaltes ut fra et helhetlig og bærekraftig perspektiv slik at arealene samlet sett kan utnyttes på en best mulig måte.

Ved å innføre en planleggingslov som følger plan- og bygningslovens og EU- direktivets system, ville en kunne etablere en arealforvaltning som i større grad egner seg til å vurdere utnyttelsen av havarealene som en helhet. Eksempelvis kunne Stortinget, i sammenheng med vedtakelse av de helhetlige forvaltningsplanene også vedtatt arealplaner for hvordan havområdene skulle utnyttes de neste fire årene. På denne måten vil arealplanene kunnet sikre et helhetlig system som i økt grad ville kunne legge til rette for en reell samordning og sameksistens mellom de ulike interessene innenfor miljøet sine grenser. En slik løsning har også vært fremhevet av Schütz som tar til orde for at å søke mot en helhetlig arealforvaltning gjennom vedtakelsen av arealplaner.⁹³

Dersom politikerne mener alvor ved målsetningen om en helhetlig forvaltning av de norske havområdene er derfor tiden kanskje moden for å utvikle forvaltningen av havområdene i en mer sektoroverskridende retning ved å innføre maritime arealplaner.

⁹² Direktiv 2014/89/EU om maritim arealplanlegging.

⁹³ Andreassen, «Vi trenger arealplaner til havs», nyhetsarkiv, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, 13. april 2023, <https://www.uib.no/jur/161644/--vi-trenger-arealplaner-til-havs> (lest 09.12.23).

Kilderegister

Lovgivning

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
Forvaltningsloven	Lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Økonomiske soneloven	Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.
Petroleumsloven	Lov 29. november 1996 nr.72 om petroleumsvirksomhet.
Deltakerloven	Lov 26. mars 1999 nr.15 om retten til å delta i fiske og fangst.
Akvakulturloven	Lov 17. juni 2005 nr.79 om akvakultur.
Havressurslova	Lov 6. juni 2008 nr.37 om forvaltning av villlevande marine ressursar.
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Havenergilova	Lov 6. april 2010 nr.21 om fornybar energiproduksjon til havs.
Lov om Norges kontinentalsokkel	Lov 18. juni 2021 nr.89 om Norges kontinentalsokkel.

Forskrifter

Forskrift til petroleumsloven	Forskrift 27. juni 1997 nr.653 til lov om petroleumsvirksomhet.
Forskrift om konsekvensutredninger	Forskrift 21.juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.
Havenergiforskrifta	Forskrift 6. desember 2020 nr.1192 til havenergilova.
Laksetildelingsforskriften	Forskrift 7. november 2022 nr.1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.

Internasjonale avtaler og direktiver

UNCLOS	De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.
EØS-avtalen	Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, 2.mai 1992.
Plandirektivet	Direktiv 2001/42/EF av 26. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.
Prosjektdirektivet	Direktiv 2011/92/EF av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
Direktiv om maritim arealplanlegging	Direktiv 2014/89/EU av 23. juli 2014 om rammene for maritim fysisk planlegging.

Forarbeider og stortingsmeldinger

Ot.prp.nr.38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Ot.prp.nr.72 (1982-1983)	Lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp.nr.43 (1995-1996)	Om lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp.nr.61 (2004-2005)	Om lov om akvakultur (akvakulturloven).
Ot.prp.nr.20 (2008-2009)	Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).
Ot.prp.nr.107 (2007-2008)	Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).
Meld. St. 20 (2019-2020)	Om helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerak.
Meld. St. 40 (2020-2021)	Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030.

Rettspraksis

Rt.1995 s.72

Rt.2011 s.1393

HR-2020-2472-P

Rundskriv

Rundskriv H-2018-6

Rundskriv 23. oktober 2018 om Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnyttning i kystnære sjøområder, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Veiledere

Olje- og energidepartementet veileder 2021: Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs. <https://www.regjeringen.no/contentassets/veileder-for-arealtildeling-konsesjonsprosess-og-soknader-for-vindkraft-til-havs.pdf>.

NVE veileder 2023: Veileder for identifisering av utredningsområder for havvind. <https://veiledere.nve.no/havvind/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind/>.

Høringsnotat

Høringsnotat, sak 21/8830-1

Etablering av et tillatelsesregime for havbruk til havs. Utformet av nærings- og fiskeridepartementet. Sendt på høring 2. februar 2022.

Høringsnotat, sak 23/5184

Forslag til utredningsprogram for offentlig overordnet konsekvensutredning av havbruk til havs. Utformet av fiskeridirektoratet. Sendt på høring 12.april 2023.

Litteraturliste

Alvik

Alvik, Ivar, *Karnov lovkommentar: Petroleumsloven §3-3*, note 1, Lovdata.no, (lest 20.11.23).

Andenæs og Filfet (2017)

Andenæs, Johs. og Arne Filfet, *Statsforfatningen i Norge*, 11.utg., Universitetsforlaget 2017.

Bernt og Rasmussen (2010)

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett, bind 1, 2.utg.*, Fagbokforlaget 2010.

- Bugge (2013) Bugge, Hans Christian, «*Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?*» i *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget 2013, s.65-88.
- Doublet og Bernt (1998) Doublet, David og Jan Fridthjof Bernt, *Vitenskapsfilosofi for jurister*, Fagbokforlaget 1998.
- Eckhoff og Smith (2022) Eckhoff, Torstein og Eivind. Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utg., Universitetsforlaget 2022.
- Eriksen (2021) Eriksen, Gunnar, «*konsesjon*» i Store norske leksikon, 2005-2007, <https://snl.no/konsesjon> (lest 09.11.23).
- Hammer mfl. (2009) Hammer, Ulf mfl., *Petroleumsloven*, Universitetsforlaget 2009.
- Landsværk og Johansen Landsværk, Caroline Skaar og Elise Johansen, *Norsk lovkommentar: Havenergilova*, note 14, Rettsdata.no, (lest 24.11.23).
- Mauren (2021) Mauren, Karina Kviebakk, «*Havenergiloven*» i *Klimarett*, Universitetsforlaget 2021, s. 616-632.
- Mellby (2018) Mellby, Halfdan, *Rettslig regulering av norsk akvakultur*, Universitetsforlaget 2018.
- Nordtveit Nordtveit, Ernst, *Norsk lovkommentar: Petroleumsloven*, note 30, Rettsdata.no, (lest 20.11.23).
- Schütz (2014) Schütz, Sigrid Eskeland, «*Internasjonale og EØS-rettslege perspektiv*» i *Konsekvensutredninger*, Universitetsforlaget 2014, s.85-123.
- Schütz og Johansen (2023) Schütz, Sigrid Eskeland og Elise Johansen, *Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs*, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen 2023

World Commission on Environment and Development (1987)

Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press 1987.

Nettsider og pressemeldinger

Barentswatch (2012)

Norges maritime grenser, 9.mai 2012, <https://www.barentswatch.no/artikler/Norges-maritime-grenser/>, (lest 22.11.23).

FN

FNs bærekraftsmål 14 Livet i havet, <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/livet-i-havet>, (lest 22.11.23).

Lovdata

Oversikt over vedtatte forskrifter gitt i medhold av Havressurslova § 16, <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-06-37/§16>, (hentet 03.11.23).

Regjeringen (2023)

Regjeringen, pressemelding, *Nye områder for havvind på norsk sokkel*, 25. april 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-omrader-for-havvind-pa-norsk-sokkel/id2973609/>, (lest 21.11.23).

Regjeringen (2023)

Regjeringen, pressemelding, *Verdens land samlet om ny global havmiljøavtale*, 5.mars 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verdens-land-samlet-om-ny-global-havmiljoavtale/id2965405/>, (lest 22.11.23).

Regjeringen (2023)

Regjeringen, pressemelding, *Vil ha innspill til næringsplaner til havs*, 25. januar 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-ha-innspill-til-naringsplaner-til-havs/id2960494/>, (lest 01.11.23).

Universitetet i Bergen (2023)

Andreassen, Kim Einar, «*Vi trenger arealplaner til havs*», nyhetsarkiv, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, 13. april 2023, <https://www.uib.no/jur/161644/--vi-trenger-arealplaner-til-havs> (lest 09.12.23).

