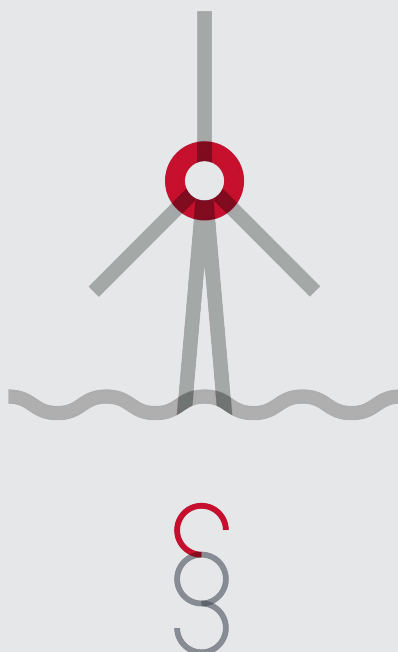




NVE



RAPPORT NR. 25 / 2024

Norsk og internasjonalt regelverk, planer og verneområder

Fagutredning til strategisk konsekvensutredning av identifiserte områder for havvind

SKREVET AV Nina Gjerde Nettum og Lars Thommessen

NVE Rapport nr. 25/2024

Norsk og internasjonalt regelverk, planer og verneområder

– Fagutredning til strategisk konsekvensutredning av identifiserte områder for havvind

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktør: Anne Rogstad
Forfattere: Nina Gjerde Nettum og Lars Thommessen

ISBN: 978-82-410-2425-2
ISSN: 2704-0305
Saksnummer: 202419865

Sammendrag: Denne fagutredningen er én av 20 fagutredninger under NVEs strategiske konsekvensutredning for havvind.

Temaet i denne fagutredningen er i hvilken grad nasjonalt eller internasjonalt regelverk, planer eller verneområder vil kunne være til hinder for en avgjørelse etter havenergilova § 2-2 om å åpne havarealer for fornybar energiproduksjon til havs, eller på annen måte være av betydning for utbygging og drift av havvind.

Gjennomgangen viser at det ikke er noe regelverk som innebærer absolutte restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Det er imidlertid en rekke regelverk som stiller krav til saksbehandlingsprosessen. Videre er det en rekke regelverk som vil være av betydning for den etterfølgende aktiviteten i området etter at det er åpnet, og som det dermed kan være relevant å ta i betraktning før man fatter vedtak om åpning.

Emneord: Havenergilova, havenergilovforskrifta, strategisk konsekvensutredning, havvind, fornybare energikilder, internasjonal rett, EØS-rett, lover, planer og verneområder

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

November 2024

Forord

Regjeringens ambisjon om å tildele arealer for havvind med potensial for 30 GW installert effekt på norsk sokkel innen 2040¹ vil tilsvare om lag 75 prosent av kapasiteten i det norske kraftsystemet i dag. Dette representerer et betydelig potensial for å erstatte bruk av fossil energi.²

I 2020 ble to områder åpnet for fornybar energiproduksjon på norsk sokkel: Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre en ny utlysingsrunde i 2025. Områdene som er aktuelle for utlysning i 2025 er Sørvest F, samt Vestavind F og Vestavind B. Områdene Sørvest F og Vestavind F er utvidelser av henholdsvis Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord.³ Vestavind B er foreløpig ikke åpnet for fornybar energiproduksjon til havs. Deretter ønsker regjeringen å gjennomføre jevnlig utlysingsrunder frem mot 2040.

Før et område skal kunne åpnes for havvind, skal det gjennomføres en strategisk konsekvensutredning for det aktuelle området. Ett av de relevante temaene i den strategiske konsekvensutredningen vil være hvilken betydning nasjonalt og internasjonalt regelverk, planer og verneområder vil ha for et vedtak om åpning av havareal. Dette er temaet for denne juridiske fagutredningen. Fagutredningen er én av 20 fagutredninger utarbeidet i forbindelse med strategisk konsekvensutredning av identifiserte områder for havvind. Fagutredningen er utarbeidet av juridisk seksjon i NVE.

Oslo, 12. november 2024.

Anne Rogstad
Seksjonssjef, Juridisk seksjon

¹ Meld. St. 21 (2023–2024) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene— Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak, kap. 9.1 Gjennomgang av måloppnåelse.

² Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 5.4.3 Bidrag til reduserte utslipp av klimagasser.

³ [Identifisering av utredningsområder for havvind: Sørlige Nordsjø II \(nve.no\)](#) og [Identifisering av utredningsområder for havvind: Utsira Nord \(nve.no\)](#)

Innhold

Forord.....	3
1 Sammenheng	8
2 Innledning – oppdrag og avgrensning.....	9
2.1 Oppdrag.....	9
2.2 Begrepsavklaring	11
2.3 Avgrensning.....	11
3 Gjennomgang av nasjonale lover og forskrifter	12
3.1 Havenergilova - Det rettslige rammeverket for åpning av areal	12
3.1.1 Formålet med havenergilova	12
3.1.2 Geografisk virkeområde	12
3.1.3 Krav om beslutning om åpning av areal og om konsesjon	13
3.1.4 Konsekvensutredninger	13
3.1.5 Havenergilova styrer også prosessene etter åpning av områder	15
3.2 Introduksjon - Annet relevant regelverk av betydning for åpning av areal og utbygging av havvind ¹⁶	
3.3 Grunnloven § 112 – retten til miljø	18
3.3.1 Formål og virkeområde	18
3.3.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	18
3.4 Klimaloven.....	19
3.4.1 Formål og virkeområde	19
3.4.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	20
3.5 Regelverk om Norges maritime jurisdiksjonsområder.....	20
3.5.1 Innledning	20
3.5.2 Territorialfarvannsloven.....	21
3.5.3 Lov om økonomisk sone.....	22
3.5.4 Lov om Norges kontinentalsokkel	22
3.6 Naturmangfoldloven.....	23
3.6.1 Formål og virkeområde	23
3.6.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	24
3.7 Forurensningsloven	29
3.7.1 Formål og virkeområde	29
3.7.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	30
3.8 Havressurslova	31

3.8.1	Formål og virkeområde	31
3.8.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	31
3.9	Petroleumsloven	31
3.9.1	Formål og virkeområde	31
3.9.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	32
3.10	Havbunnsmineralloven.....	36
3.10.1	Formål og virkeområde.....	36
3.10.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	37
3.11	Forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO2 og om transport av CO2 på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften).....	38
3.11.1	Formål og virkeområde	38
3.11.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	39
3.12	Havne- og farvannsloven	41
3.12.1	Formål og virkeområde	41
3.12.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	41
3.13	Plan- og bygningsloven.....	41
3.13.1	Formål og virkeområde	41
3.13.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	42
3.14	Konsekvensutredningsforskriften	43
3.14.1	Formål og virkeområde.....	43
3.14.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	43
3.15	Akvakulturloven	44
3.15.1	Formål og virkeområde.....	44
3.15.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	44
3.16	Kulturminneloven	45
3.16.1	Formål og virkeområde.....	45
3.16.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	45
3.17	Sameloven.....	46
3.17.1	Formål og virkeområde.....	46
3.17.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	46
3.18	Energiloven.....	47
3.18.1	Formål og virkeområde.....	47
3.18.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	47
3.19	Geodataloven	48
3.19.1	Formål og virkeområde.....	48

3.19.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	48
3.20	Luftfartsloven	49
3.20.1	Formål og virkeområde	49
3.20.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	49
3.21	Forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet	49
3.21.1	Formål og virkeområde	49
3.21.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	51
3.22	Forslag til lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon	52
3.22.1	Formål og virkeområde	52
3.22.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	53
4	Folkerettslig regelverk	54
4.1	Havrettskonvensjonen	54
4.1.1	Formål og virkeområde	54
4.1.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	54
4.2	Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon	57
4.2.1	Formål og virkeområde	57
4.2.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	57
4.3	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)	58
4.3.1	Formål og virkeområde	58
4.3.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	58
4.4	FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)	58
4.4.1	Formål og virkeområde	58
4.4.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	59
4.5	Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS)	60
4.5.1	Formål og virkeområde	60
4.5.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	61
4.6	Konvensjonen om vern av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhavet (OSPAR)	61
4.6.1	Formål og virkeområde	61
4.6.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	61
4.7	Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo)	62
4.7.1	Formål og virkeområde	62
4.7.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	62
4.8	EUs direktiver om konsekvensutredninger - plandirektivet og prosjektdirektivet	63

4.8.1	Formål og virkeområde	63
4.8.2	Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind	66
4.9	EUs energi- og klimaregelverk	66
4.9.1	Innledende betraktninger	66
4.9.2	Gjennomgang av enkelte rettsakter av betydning for havvind.....	67
5	Hvilken betydning lokale, regionale og nasjonale planer kan ha for utbygging av havvind	70
5.1	Nasjonale planer	70
5.1.1	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	70
5.1.2	Statlige planretningslinjer	70
5.1.3	Statlig arealplan.....	71
5.2	Regionale planer	72
5.2.1	Regional planstrategi og regional plan	72
5.3	Lokale planer.....	72
5.3.1	Kommuneplan og reguleringsplan	72
6	Eventuelle verneområder, foreslåtte verneområder og havforvaltningsplanene for norske havområde og deres betydning for utbygging av havvind	73
6.1	Forvaltningsplanene for de norske havområdene	73
6.2	Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO-områder)	74
6.3	Verneområder	77
6.4	Marine verneområder	80

1 Sammendrag

Temaet i denne fagutredningen er i hvilken grad nasjonalt regelverk eller folkerettslige forpliktelser, planer eller verneområder vil kunne være til hinder for en avgjørelse etter havenergilova § 2-2 om å åpne havarealer for fornybar energiproduksjon til havs, eller på annen måte være av betydning for utbygging og drift av havvind.

Gjennomgangen vår viser at det ikke er noe regelverk som innebærer absolutte restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Det er imidlertid en rekke regelverk som stiller krav til saksbehandlingsprosessen, herunder den strategiske konsekvensutredningen (SKU), og som må være oppfylt før departementet treffer vedtak om åpning etter havenergilova § 2-2. Dette gjelder for eksempel naturmangfoldloven og plandirektivet.⁴

Videre er det en rekke regelverk som vil være av betydning for den etterfølgende aktiviteten i området etter at det er åpnet, og som det dermed kan være relevant å ta i betraktning før man fatter vedtak om åpning. Dette gjelder for eksempel petroleumsloven.

For regelverk som er under utarbeidelse er det vanskelig å forutse hvilke konsekvenser det vil kunne få. Dette gjelder for eksempel forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

Grunnet ulikt geografisk virkeområde for de forskjellige sektorlovene, vil regelverkets innvirkning på de ulike utredningsområdene kunne variere, avhengig hvor langt ut til havs de 20 utredningsområdene befinner seg.⁵ Med unntak av Vestavind F/Utsira Nord, ligger alle utredningsområdene ligger i den økonomiske sonen utenfor territorialfarvannet. Vestavind F/Utsira Nord ligger hovedsakelig i norsk økonomisk sone, men deler av området ligger innenfor territorialfarvannet. Kabelen (nettilknytningen) som går fra selve havvindanlegget og inn til land vil imidlertid krysse virkeområdet til samtlige lovverk.

⁴ Direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (plandirektivet/SEA-direktivet).

⁵ Se også NVE-rapport nr. 10/2024, «Innspill til forvaltningsregime for havvind – Tilsynsroller for havvindanlegg», hvor vi påpeker lovverkernes ulike geografiske virkeområder.

2 Innledning – oppdrag og avgrensning

2.1 Oppdrag

I brev av 14. september 2023⁶ fastsatte Olje- og energidepartementet, nå Energidepartementet, to utredningsprogram for strategiske konsekvensutredninger for vindkraft til havs. I samme brev ble NVE gitt i oppdrag å gjennomføre strategisk konsekvensutredning for 20 områder⁷ som er identifisert som egnet for havvind, i tråd med utredningsprogrammene for disse områdene.

Departementet ber NVE om å utrede områdene Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F med sikte på åpning og utlysning av prosjektområder innenfor disse områdene i 2025. Disse områdene skal utredes i tråd med utredningsprogram for Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F.

De øvrige områdene skal utredes i tråd med utredningsprogrammet for 17 områder, hvor det tas sikte på åpning frem mot 2040.

Det står i departementets utredningsprogram både for områdene Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F og for de øvrige 17 områdene at:

«Gjennomføringen skal gjøres i tråd med kravene i havenergilova, EU-direktivet om konsekvensutredninger av planer og program (plandirektivet/SEA-direktivet; direktiv 2001/42/EF), OSPAR sine retningslinjer for vurdering av miljøvirkninger av vindkraft til havs.»

Videre står det i utredningsprogrammet både for Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F og for de øvrige 17 områdene under «Lovverk, planer og verneområder» at (våre understrekninger):

- *«Det skal redegjøres for hvilken betydning relevant lovverk vil kunne ha for utbygging av havvind. Dette kan bl.a. gjelde energiloven, naturmangfoldloven, havressursloven, havne- og farvannsloven, petroleumsloven, plan- og bygningsloven, geodataloven, akvakulturloven og kulturminneloven.*
- *Det skal redegjøres for hvilken betydning lokale, regionale og nasjonale planer kan ha for utbygging av havvind.*
- *Det skal redegjøres for eventuelle verneområder, foreslåtte verneområder og havforvaltningsplanene for norske havområde og deres betydning for utbygging av havvind.*
- *Det redegjøres for eventuelle virkninger internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til, kan ha for utbygging av havvind.»*

Denne utredningen vil være del av grunnlaget for vurderingene som leveres i den strategiske konsekvensutredningen av Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F, og i den strategiske konsekvensutredningen av de 17 øvrige områdene.

⁶ [Fastsetting-av-utredningsprogrammer-for-strategiske-konsekvensutredninger-1494751.docx \(live.com\)](#)

⁷ [Identifisering av utredningsområder for havvind \(nve.no\)](#). De 20 områdene er Nordavind A til D, Nordvest A til C, Vestavind A til F (inkl. Utsira Nord), Sørvest A til F (inkl. Sørlige Nordsjø II) og Sønnavind A.

Denne utredningen bygger på og utdyper de juridiske vurderingene vi foretok i forbindelse med oppdraget med å identifisere utredningsområder for havvind.⁸



Identifiserte områder for havvind.

⁸ Se [Identifisering av utredningsområder for havvind: Lovverk \(nve.no\)](https://www.nve.no/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind-loververk), publisert 25. mars 2023.

2.2 Begrepsavklaring

Med betegnelsen «restriksjon» mener vi i denne fagutredningen rettslige begrensninger som kan innebære et absolutt hinder for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal.

Selv om det konkluderes med at et regelverk ikke innebærer absolutte restriksjoner for adgangen til åpning av areal, kan regelverket likevel legge føringer som er relevant for vurderingen av åpning av areal, vedtak om konsesjon eller andre avgjørelser etter havenergilova. Vi vil også komme inn på dette i denne fagutredningen. Det må foretas nærmere vurderinger av de rettslige rammene for det enkelte prosjekt i forbindelse med den prosjektspesifikke konsekvensutredningen.

2.3 Avgrensning

Vi har i denne fagutredningen vurdert hvilken betydning relevant lovverk vil kunne ha for utbygging av havvind/fornybar energiproduksjon til havs. I utvelgelsen av hva som er å anse som «relevant lovverk» har vi tatt utgangspunkt i den ikke-uttømmende listen over lovverk ED trekker frem som eksempler i utredningsprogrammene. Videre har vi vurdert et utvalg andre lover og forskrifter, som vi mener det er relevant å vurdere i forbindelse med en strategisk konsekvensutredning for havvind.

I tillegg har vi vurdert internasjonalt regelverk, herunder EU/EØS-regelverk og den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

Bilaterale avtaler faller utenfor denne fagutredningen.

3 Gjennomgang av nasjonale lover og forskrifter

3.1 Havenergilova - Det rettslige rammeverket for åpning av areal

3.1.1 Formålet med havenergilova

Havenergilova⁹ trådte i kraft 1. juli 2010. Havenergilova gir myndighetene det rettslige rammeverket for åpning av områder for fornybar energiproduksjon til havs.

Det følger av havenergilova § 1-3 at retten til å «utnytte fornybare energiresurser til havs» tilhører staten. Retten knytter seg til å «utnytte». Dette er presisert nærmere i forarbeidene til havenergilova, hvor det står at (vår understrekning):

«[f]ornybare energiresurser som vind, bølger mv. er ikke underlagt eideomsrett. Verdien oppstår når havareal kan nyttast i anlegg som utnyttar energien i vind og bølger til å produsere elektrisk energi, og ved at denne blir ført fram til forbrukar gjennom å etablere anlegg for omforming og overføring av elektrisk energi til havs. Vanlegvis må anleggene bli knytt til kraftsystemet i Noreg eller i eit anna land, slik at den produserte krafta kan omsetjast i kraftmarknaden.»

Havenergilova har som formål å legge til rette for utnytting av fornybare energiresurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetninger samt sikre at energianlegg blir planlagt, bygget og drives slik at hensynet til energiforsyning, miljø, sikkerhet, næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt, jf. havenergilova § 1-1. Ifølge forarbeidene til § 1-1¹⁰ må de samfunnsmessige målsetningene defineres gjennom overordnede politiske prioriteringer. Det følger også av forarbeidene at «i kva grad og omfang slik utbygging vil finne stad vil avhenge av omstende som ligg utanfor lovframlegget. Det vil seie overordna politiske prioriteringar med tilhøyrande verkemiddel knytt til forskning og teknologiutvikling og økonomiske rammevilkår for fornybar energiproduksjon mv.»¹¹ Politiske føringer og prioriteringer har dermed en sentral rolle under havenergilova.

3.1.2 Geografisk virkeområde

Det er lagt til grunn at energiloven og havenergilova ikke skal ha overlappende geografisk virkeområde. Havenergilova gjelder i utgangspunktet på norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjen og på kontinentalsokkelen. I juni 2020 ble det imidlertid vedtatt en forskrift (havenergilovforskrifta)¹² som slår fast i § 1 annet ledd at «for havområde innafor grunnlinja gjeld havenergilova § 2-2, kapittel 5–6 og kapittel 9–10.» Dette innebærer at havenergilovas regler om åpning av areal (§ 2-2), sikkerhet (kapittel 5), nedlegging og ekspropriasjon (kapittel 6), erstatning til fiskere (kapittel 9) og diverse øvrige bestemmelser (kapittel 10) også gjelder i sjøområdene innenfor grunnlinjen.

⁹ Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

¹⁰ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova).

¹¹ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) kap. 13 Økonomiske og administrative konsekvensar.

¹² Forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskrifta).

3.1.3 Krav om beslutning om åpning av areal og om konsesjon

Havenergilova kapittel 2 inneholder bestemmelser om planlegging og åpning av areal med sikte på tildeling av konsesjon. Det følger av havenergilova § 2-2 at etablering av fornybar energiproduksjon til havs bare kan skje etter at Kongen i statsråd har åpnet bestemte geografiske områder for søknader om konsesjon. Det følger også av samme paragraf at før et område kan åpnes for søknader om konsesjon, skal det gjennomføres en konsekvensutredning for området. Det er dermed staten som er ansvarlig for å kartlegge hvilke områder som egner seg for havenergi, og deretter å lyse ut disse områdene for utbygging til private aktører.

Videre følger det av havenergilovforskrifta § 2a at «[d]epartementet kan bestemme at areal som er opna etter havenergilova § 2-2 skal delast inn i fleire mindre prosjektområder. Departementet kan fastsetje inndeling, utstrekning og installert effekt eller anna avgrensing for utbygging for kvart prosjektområde.»

3.1.4 Konsekvensutredninger

Norske havområder er svært store, og kunnskapsnivået om de ulike miljø- og samfunnsinteressene varierer. Også for økonomiske og teknologiske forhold er det behov for utredninger før havområder kan åpnes for fornybar energiproduksjon til havs, jf. forarbeidene til havenergilova.¹³

Utredning og drøfting av areal for åpning av fornybar energiproduksjon til havs, herunder mulige arealavgrensninger grunnet tekniske og økonomiske forhold, miljø og andre arealinteresser, kan ifølge forarbeidene til havenergilova tenkes gjennomført på tre til fire ulike stadier i prosessen:¹⁴

- 1) «Ved avgrensing av havområde som skal inkluderas i strategisk konsekvensutgreiing
- 2) som del av ei strategisk konsekvensutgreiing i medhald av lovforslaget § 2-2 andre ledd eller
- 3) som del av ei prosjektspesifikk konsekvensutgreiing knytt til ein søknad om konsesjon og/eller detaljplan, jf. lovforslaget § 3-1».

Det er dermed to ulike typer konsekvensutredninger under havenergilova:

- 1) *Strategisk konsekvensutredning: Konsekvensutredningen før åpning av areal, jf., havenergilova § 2-2 annet ledd, samt §§ 4-1 og 4-2.*
- 2) *Prosjektspesifikk konsekvensutredning: Konsekvensutredningen for det aktuelle energianlegget.*¹⁵

Lovgiver har besluttet at konsekvensutredningsforskriften ikke skal gjelde direkte for tiltak under havenergilova, jf. forarbeidene til havenergilova. Anlegg for energiproduksjon til havs vil i stedet konsekvensutredes etter bestemmelsene i havenergilova. Havenergilova kapittel 4 inneholder saksbehandlingsregler for konsekvensutredninger. Når det gjelder den strategiske konsekvensutredningen før åpning av et område, står det i havenergilova § 2-2 annet ledd at

¹³ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) kap. 5.5. Arealavgrensning, strategisk- og prosjektspesifikk KU.

¹⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) kap. 5.5.51 Utgreiingar i fleire steg.

¹⁵ Se også havenergilovforskrifta § 2 bokstav a, § 3, § 4 og § 6.

denne «skal inkludere vurderingar av miljømessige og samfunnsmessige konsekvensar av fornybar energiproduksjon, så som konsekvensar for andre næringsinteressar». I tillegg er det gitt nærmere bestemmelser om prosjektspesifikk konsekvensutredning i havenergilovforskrifta. Det er foreløpig ikke vedtatt tilsvarende forskriftsbestemmelser om det nærmere innholdet i strategiske konsekvensutredninger.¹⁶

Forarbeidene til havenergilova legger til grunn at konsekvensutredningen etter havenergilova skal tilfredsstille kravene i plandirektivet,¹⁷ prosjektdirektivet,¹⁸ espoo-konvensjonen og OSPAR sine retningslinjer for vurdering av miljøvirkninger av vindkraft til havs.¹⁹

Hvis man ser for seg en tidslinje, retter plandirektivet seg mot prosesser på et relativt tidlig stadium på tidslinjen, mens prosjektdirektivet er aktuelt på et senere stadium i tidslinjen.²⁰ Dette skillet mellom de to direktivene med tanke på hvilket steg i prosessen de retter seg mot, fremgår også av Høyesteretts avgjørelse i Klimadommen²¹ og Oslo tingretts etterfølgende avgjørelse vedrørende plan for utbygging og drift (PUD) for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil.²² Dette innebærer at plandirektivets krav vil gjelde for den strategiske konsekvensutredningen, mens prosjektdirektivets krav vil gjelde for den prosjektspesifikke konsekvensutredningen.

De ulike konsekvensvurderingene må imidlertid sees i sammenheng. Det følger av plandirektivet artikkel 5 nr. 2 at miljørapporten (dvs. den strategiske konsekvensvurderingen):

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

Dette innebærer at dersom det er enkelte forhold som best kan vurderes på et senere tidspunkt, kan dette utsettes til prosjektspesifikk konsekvensutredning.²³ Det at de ulike konsekvensutredningene må sees i sammenheng, og at enkelte problemstillinger kan utsettes til

¹⁶ NVE har imidlertid anbefalt overfor Energidepartementet (ED) at dette forskriftsfestes nærmere, se NVE-Rapport nr. 29/2023 Innspill til forvaltningsregime for havvind - Anbefaling om ny prosess for utvikling av havvind og strømmnett til havs, kap. 5.1 Nødvendige lov- og forskriftsendringer.

¹⁷ EU-direktiv 2001/42/EF om utredning av miljøeffekter av visse planer og programmer (plandirektivet; også kalt SEA-direktivet).

¹⁸ Forarbeidene viser til rådsdirektiv 85/337/EØF jf. 97/11 om vurderinger av miljøvirkninger av visse offentlige og private prosjekt (prosjektdirektivet; også kalt tiltaksdirektivet eller EIA-direktivet). Dette direktivet er opphevet, og er erstattet av direktiv 2011/92/EU, som igjen er endret ved direktiv 2014/52/EU.

¹⁹ Ot.prp.nr.107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova), kap. 10 Forholdet til folkeretten.

²⁰ Se mer om bakgrunnen og behovet for plandirektivet i EU-kommisjonens veiledningsdokument «Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment», s. 1-2.

²¹ Dom fra Høyesterett i plenum av 22. desember 2020; HR-2020-2472 (Klimadommen).

²² Oslo tingretts dom av 18. januar 2024; 23-099330TVI-TOSL/05.

²³ Se Oslo tingretts dom av 18. januar 2024; 23-099330TVI-TOSL/05 s. 68, jf. Høyesteretts vurdering av rekkevidden av plandirektivet i Klimadommen avsnitt 213 og 241 (flertallet) og avsnitt 271 (mindretallet).

prosjektspesifikk konsekvensutredning, følger også av forarbeidene til havenergilova.²⁴ Etter NVEs vurdering, er det også hensiktsmessig å se hen til de vurderingene og det kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet i forbindelse med NVEs allerede foretatte identifisering av 20 områder som skal utredes videre for havvind.²⁵

Hvilke rettslige krav til konsekvensutredninger som følger av plandirektivet, er nærmere gjennomgått i kap. 4.7 nedenfor.

3.1.5 Havenergilova styrer også prosessene etter åpning av områder

Olje og energidepartementet (OED), nå Energidepartementet (ED), la i september 2022 frem forslag om endringer i havenergilova gjennom en ny § 2-3 om utlysning og tildeling av areal etter åpning av havområder.²⁶ Lovendringsforslaget ble vedtatt, og trådte i kraft 1. januar 2023. Det følger av havenergilova § 2-3 at områder som er åpnet etter § 2-2 skal som hovedregel lyses ut og tildeles gjennom konkurranse. Videre følger det av § 2-3 annet ledd at ved utlysingen skal departementet avgjøre om tildelingen av et område skal skje ved auksjon, ved en vurdering av søkerne på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende vilkår eller ved en kombinasjon. Regjeringen har vedtatt at auksjon er hovedmodellen for tildeling av areal for fornybar energiproduksjon til havs.

Havenergilova kapittel 3 inneholder bestemmelser om konsesjoner for produksjons- og nettanlegg, krav til konsesjonssøknad, saksbehandlingsregler for konsesjonssøknader mv. Våren 2020 vedtok OED, nå ED, en ny forskrift til havenergilova (havenergilovforskrifta). Havenergilovforskrifta inneholder mer detaljerte bestemmelser om konsesjonsprosessen og innholdet i den prosjektspesifikke konsekvensutredningen. OED vedtok en rekke endringer i forskriften mars 2023, herunder særlig et nytt kapittel 2A med nærmere bestemmelser om utlysning, tildeling og kvalifikasjonskrav.

²⁴ Se Ot.prp. nr. 107 (2008-2009) kap. 5.5.1.

²⁵ [Foreslår å utrede disse 20 områdene for havvind - NVE](#)

²⁶ Jf. Prop. 143 L (2021-2022) Endringar i havenergilova (utlysning og tildeling av areal).



Prosess frem mot tildeling



Figur 1 Prosess frem mot tildeling

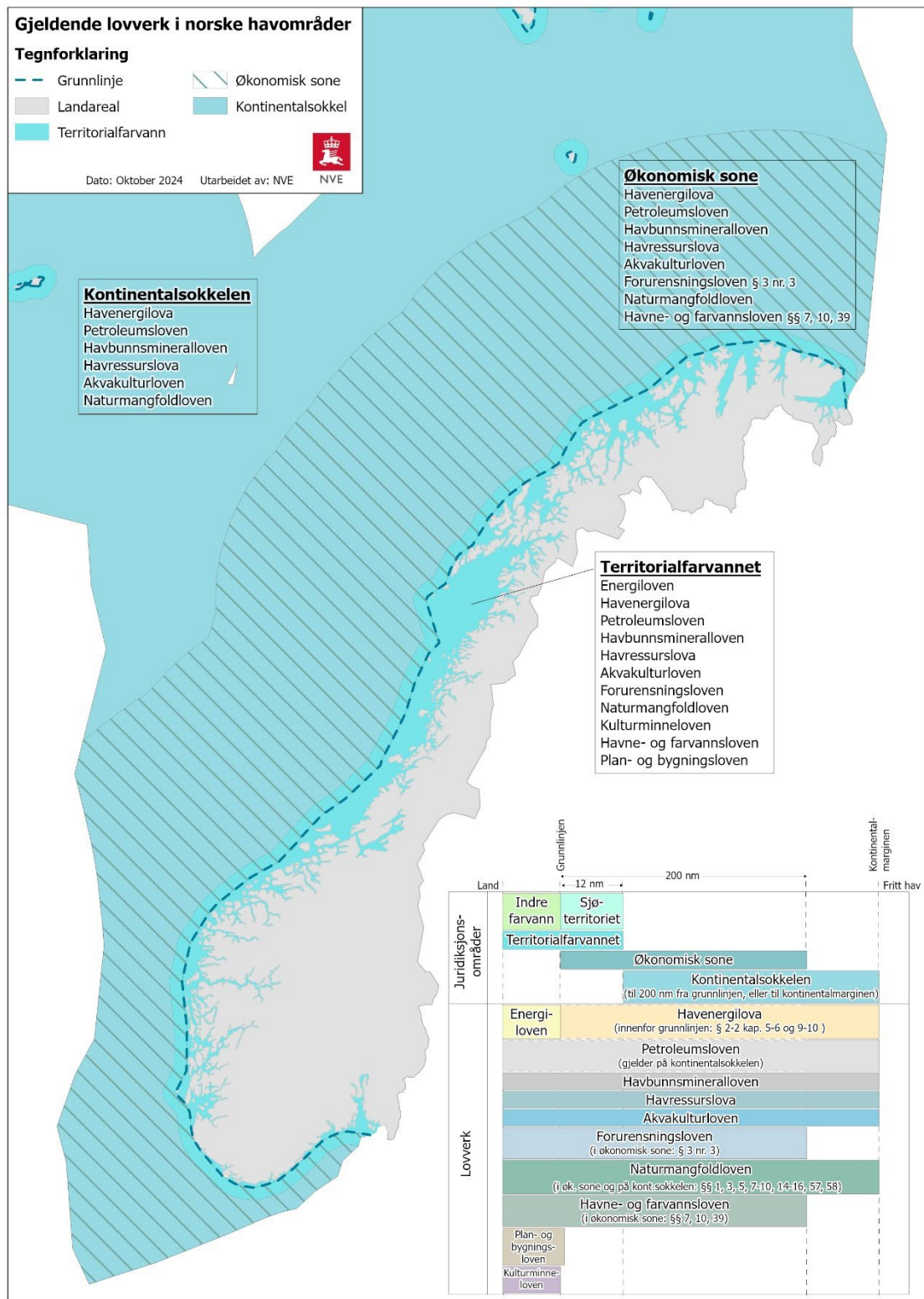
3.2 Introduksjon - Annet relevant regelverk av betydning for åpning av areal og utbygging av havvind

I tillegg til havenergilova, er det også en rekke annet norsk og internasjonalt regelverk som er relevant for vurderingen av åpning av arealer og etterfølgende aktivitet (utbygging og drift). Havenergilova § 1-2 tredje ledd slår uttrykkelig fast at den gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Hvorvidt annet nasjonalt lovverk eller folkerettslige forpliktelser innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak etter havenergilova § 2-2 om å åpne havarealer for fornybar energiproduksjon til havs eller etterfølgende aktivitet, må utredes som en del av en strategisk konsekvensutredning. Dette behandles nærmere i kapittel 3.3 til 4.9 nedenfor.

Denne fagutredningen danner grunnlag for den strategiske konsekvensutredningen for samtlige 20 utredningsområder, jf. kapittel 2.1. Det er verdt å merke seg at grunnet ulikt geografisk virkeområde for de forskjellige sektorlovene, vil regelverkets innvirkning på de ulike utredningsområdene kunne variere, avhengig hvor langt ut til havs de 20 utredningsområdene befinner seg (se illustrasjon nedenfor).²⁷ Alle utredningsområdene ligger i den økonomiske sonen utenfor territorialfarvannet, med unntak av Vestavind F/Utsira Nord. Kabelen (nettilknytningen) som går fra havvindanlegget og inn til land, vil imidlertid krysse virkeområdet til samtlige lovverk.

²⁷ Se også NVE-rapport nr. 10/2024, «Innspill til forvaltningsregime for havvind – Tilsynsroller for havvindanlegg», hvor vi påpeker lovverkens ulike geografiske virkeområder.

Illustrasjon av de ulike regelverkens geografiske virkeområde:



3.3 Grunnloven § 112 – retten til miljø

3.3.1 Formål og virkeområde

Grunnloven § 112 slår fast i første ledd at «[e]nhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal også disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.»

Videre følger det av Grunnloven § 112 annet og tredje ledd at:

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

«Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Grunnloven sier ingenting om dens geografiske virkeområde. Ifølge juridisk teori, må virkeområdet for Grunnloven § 112 avgjøres på grunnlag av en tolkning av § 112 fra sak til sak. I den forbindelse må man ifølge juridisk teori vurdere «*hvor de miljøskadelige aktivitetene og virkningene finner sted samt på årsakssammenheng mellom aktivitetene og virkningene.*»²⁸

3.3.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Høyesterett bekreftet i Klimadommen at Grunnloven § 112 «*tvillaust er relevant for tolkinga av lover og for skjønnsutøvinga i forvaltninga*». ²⁹ Videre slo Høyesterett fast i Klimadommen at «*Grunnlova § 112 er altså ikkje ei rein prinsipperklæring, men ei føresegn med eit visst rettsleg innhald.*»³⁰ Mer konkret uttalte Høyesteretts flertall vedrørende saksbehandlingskravet i Grunnloven § 112 annet ledd at:

«(183) Grunnlova § 112 andre ledd inneheld eit sakshandsamingskrav. Vedtaksorganet må syte for at den retten borgarane har etter føresegna, blir oppfylt. Borgarane har rett til kunnskap om verknadene eit planlagt naturinngrep har for naturmiljøet. Føremålet med kunnskapen er å sikre at borgarane kan vareta retten etter § 112 fyrste ledd, jf. formuleringa avslutningsvis i andre ledd. Dette kan mellom anna skje gjennom høyringar under den vidare prosessen. Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane. Tilsvarande må domstolsprøvinga av sakshandsaminga bli meir inngåande di større konsekvensar eit tiltak har.

(184) For petroleumsverksemda har ein regulert grunnlovskrava knytte til sakshandsaminga gjennom petroleumslova og petroleumsforskrifta. Når desse reglane blir tolka og brukte, må det skje i lys av Grunnlova § 112. Petroleumsverksemda har ei rekkje konsekvensar, som alle

²⁸ Idunn.no, § 112, Ole Kristian Fauchald, s. 1245-1252.

²⁹ HR-2020-2472-P, Klimadommen, premiss 138 (flertallet).

³⁰ HR-2020-2472-P, Klimadommen, premiss 144 (flertallet).

har stor innverknad på samfunnet. Sakshandsaminga ved opning av nye område må grundig avklare fordelane og ulempene ved opninga.»³¹

Videre uttalte Høyesteretts mindretall følgende i Klimadommen:

«At klimavirkningene av forbrenning utredes og vurderes før åpningsbeslutningen, er også best i samsvar med Grunnloven § 112 og den tidligere § 110 b. Forpliktelsen til å sikre miljøet i Norge etter § 112 er en løpende forpliktelse for staten og gjelder på alle stadier av prosessen, fra åpning av et nytt havområde for petroleumsvirksomhet til en eventuell produksjon er avsluttet og havområdet tilbakeført. Utredningsplikten hindrer ikke myndighetene i å treffe de ønskede politiske vedtakene, men sikrer at forpliktelsene i Grunnloven § 112 blir ivaretatt, herunder borgernes rett til informasjon etter andre ledd. Det er derfor god grunn til å sørge for at klimahensyn er tilstrekkelig vurdert allerede før åpningsbeslutningen.»³²

Tilsvarende må etter vår vurdering gjelde for konsekvensvurderinger etter havenergilova, herunder strategiske konsekvensutredninger før åpning av områder, jf. havenergilova § 2-2 annet ledd. Dette innebærer etter vår vurdering at Grunnloven § 112 i seg selv ikke innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne et areal for havvind, men krever at klimahensyn er tilstrekkelig vurdert i den strategiske konsekvensutredningen allerede før vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.³³

Høyesterett tok ikke eksplisitt stilling til terskelen for å anse et forvaltningsvedtak som ugyldig som følge av brudd på Grunnloven § 112 som følge av manglende konsekvensutredninger på åpningsstadiet. Konsekvensen av eventuelle manglende konsekvensutredninger i forbindelse med prosjektspesifikk konsekvensutredning etter havenergilovforskrifta § 6 blir ikke behandlet i denne utredningen.³⁴

3.4 Klimaloven

3.4.1 Formål og virkeområde

Klimaloven utgjør den rettslige rammen for norsk klimapolitikk, og befester vår forpliktelse i Parisavtalen.³⁵

Formålet med klimaloven er inntatt i § 1. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. Klimaloven skal også fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i klimaarbeidet. Videre følger det av § 1 at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU. Norge inngikk i 2019 en klimaavtale med EU.

³¹ HR-2020-2472-P, Klimadommen, premiss 183-184 (flertallet). Mindretallet sluttet seg til dette, se premiss 255. Se også Oslo tingretts dom, 23-099330TVI-TOSL/05, s. 36.

³² HR-2020-2472-P, Klimadommen premiss 273 (mindretallet).

³³ Høyesterett tok, etter det vi kan se, ikke eksplisitt stilling til terskelen for å anse et forvaltningsvedtak som ugyldig som følge av brudd på Grunnloven § 112 på åpningsstadiet. Se likevel obiter dictum i premiss 222. For nærmere vurderinger av Klimadommen, se også «Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P», Lov og rett, 2021/3, Henrik Bjørnebye.

³⁴ Sml. Oslo tingretts dom 23-099330TVI-TOSL/05.

³⁵ NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere — Energikommisjonens rapport, Kap. 6.3.3 Nasjonale retningsgivere.

Det følger av forarbeidene til klimaloven at loven forplikter regjering og Storting og at den ikke retter seg mot borgerne.³⁶

Videre følger det av klimaloven § 2 første ledd at «loven gjelder for de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen 12. desember 2015.» Det geografiske virkeområdet til loven er dermed angitt gjennom en henvisning til Norges første fastsatte bidrag under Parisavtalen (Nationally Determined Contribution, NDC).³⁷ Det presiseres i forarbeidene at «Norges NDC til Parisavtalen er et mål for utslippsreduksjoner som dekker hele økonomien («economy wide»). Det innbefatter i denne sammenheng alle klimagassutslipp fra norsk territorium, herunder Svalbard og Jan Mayen, og fra virksomheten på norsk kontinentalsokkel.»³⁸

3.4.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Utbygging av havvind har blant annet til formål å øke andelen fornybar energi, og dermed bidra til gjennomføring av Norges klimamål.³⁹ Etter det vi kan se, innebærer klimaloven ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Om klimaloven vil kunne legge visse føringer for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift), er det etter vår vurdering naturlig å vurdere nærmere ifm. etterfølgende konsesjonsbehandling og prosjektspesifikk konsekvensutredning når man har mer informasjon om det enkelte prosjekt, jf. kapittel 3.1.4 Konsekvensutredninger.

3.5 Regelverk om Norges maritime jurisdiksjonsområder

3.5.1 Innledning

FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) fra 1982 deler havet inn i soner, basert på nærhet til kyststaten. Beliggenhetene til de fleste sonene bestemmes av avstanden til grunnlinjen. Grunnlinjen er en serie med punkter trukket mellom en kyststats ytterste holmer og skjær. Rette grunnlinjer kan trekkes der det går dype fjorder eller er øyriker.⁴⁰ Det er gitt folkerettslige regler for statens handlingsrom i de ulike sonene. Kyststatens jurisdiksjon avtar, og det ilegges flere begrensninger, desto lengre ut sonen er fra land. Dette gjelder også for Norges del. Norge har vedtatt nasjonalt regelverk om de ulike sonene, basert på føringene i Havrettskonvensjonen.

Det er vanlig at norske lover og forskrifter har bestemmelser om det geografiske (stedlige) virkeområdet til regelverket. Slike bestemmelser kan presisere hvilke av de ulike sonene som regelverket gjelder for.

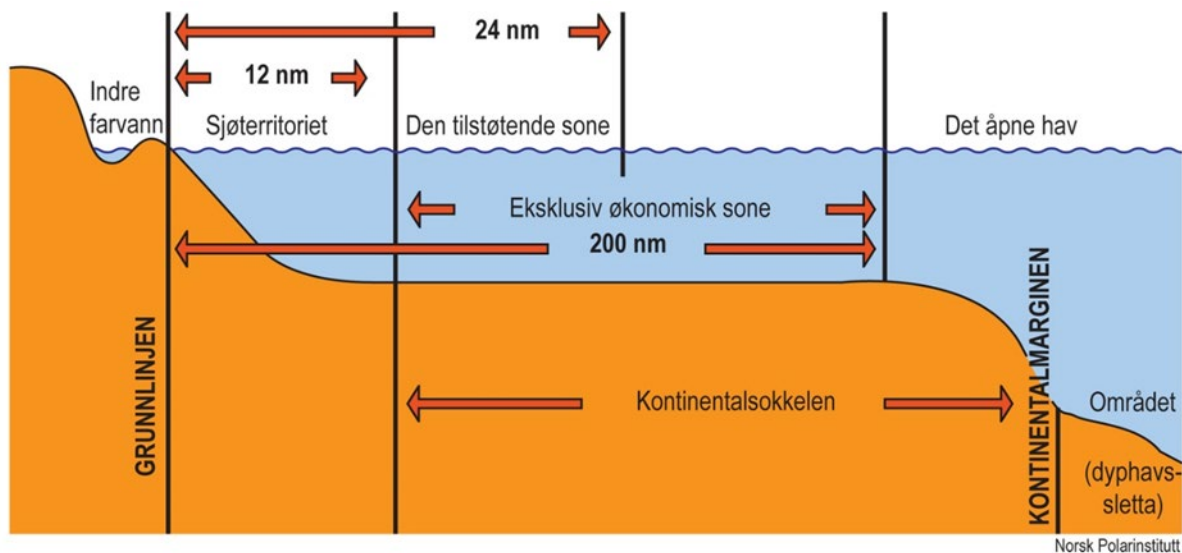
³⁶ Prop.77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven) kap. 1.

³⁷ Prop.77 L (2016–2017) kap. 10, merknader til § 2.

³⁸ Prop.77 L (2016–2017) kap. 10, merknader til § 2.

³⁹ Se Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser og Meld. St. 21 (2023–2024) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene— Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak, kap. 5.4.3 Bidrag til reduserte utslipp av klimagasser.

⁴⁰ Se [Havets sju soner \(barentswatch.no\)](https://www.barentswatch.no).



Illustrasjon over sonene:
(kred. Norsk polarinstitutt)

3.5.2 Territorialfarvannsloven

Det følger av territorialfarvannsloven⁴¹ § 1 at Norges territorialfarvann består av sjøterritoriet⁴² og de indre farvann.⁴³ Videre følger det av territorialfarvannsloven § 1 at grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområdene utenfor i samsvar med folkeretten. Territorialfarvannet innenfor grunnlinjene betegnes som indre farvann, jf. territorialfarvannsloven § 3. Skillet mellom sjøterritoriet og indre farvann går ved grunnlinjene. Grunnlinjene er angitt i egen forskrift.

Sjøterritoriet omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse, jf. lov om territorialfarvann § 2.

Grensen for sjøterritoriet angir yttergrensen for Norges territorium. Dette kalles for territorialgrensen. Innenfor denne grensen har Norge suverenitet. Utgangspunktet etter folkeretten er at kyststaten har samme myndighet i sjøterritoriet som på sitt landterritorium. Nasjonal lovgivning vil dermed normalt kunne anvendes og det kan utøves tvangsmakt.⁴⁴

⁴¹ Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone (territorialfarvannsloven).

⁴² Se FNs havrettskonvensjon artikkel 3.

⁴³ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 8.

⁴⁴ Se [Territorialfarvannet og den tilstøtende sone - regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Det viktigste unntaket for sjøterritoriets vedkommende, er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart, jf. lov om territorialfarvann § 2 annet ledd. Det er ikke noen tilsvarende rett til uskyldig gjennomfart i indre farvann, se territorialfarvannsloven § 3.

Etter det vi kan se, innebærer territorialfarvannsloven ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Etter det vi kan se, innebærer loven heller ikke noen restriksjoner for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift).

3.5.3 Lov om økonomisk sone

I den økonomiske sonen har kyststaten suverene rettigheter til å utnytte alle ressurser og til å sikre at ressursene ikke overbeskattes.⁴⁵ Norges økonomiske sone er regulert i lov om økonomisk sone.⁴⁶

Formålet med loven er å gi hjemmel til å opprette en økonomisk sone i havområdene utenfor Norge. Lov om økonomisk sone § 1 slår fast i første ledd at *«det opprettes en økonomisk sone i havområdene utenfor Kongeriket Norge. Kongen fastsetter tidspunktet for opprettelsen av den økonomiske sone, og hvilke havområder den skal omfatte.»*

Videre fremgår det av lov om økonomisk sone § 1 annet ledd at:

«[y]ttergrensen for den økonomiske sone trekkes i en avstand av 200 nautiske mil (én nautisk mil = 1852 meter) fra de grunnlinjer som til enhver tid er fastsatt, likevel ikke ut over midtlinjen i forhold til andre stater med mindre annet følger av overenskomst med vedkommende stat.»

Opprettelsen av økonomisk sone medfører ingen endring i reglene for Norges sjøterritorium, jf. lov om økonomisk sone § 1 tredje ledd.

Det følger videre av lov om økonomisk sone § 7 bokstav e at Kongen kan innen folkerettens grenser fastsette nærmere bestemmelser for sonen. Dette gjelder blant annet utforskning og utnyttning av sonen for andre økonomiske forhold, herunder produksjon av energi.⁴⁷

Etter det vi kan se, innebærer lov om økonomisk sone ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Etter vår vurdering innebærer loven heller ikke noen restriksjoner for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift). Dette bør imidlertid vurderes på nytt i forbindelse med prosjektspesifikk konsekvensutredning i tilfelle det har skjedd noen regelendringer innen den tid. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet dersom det vedtas nye forskrifter av betydning for havenergi med hjemmel i lov om økonomisk sone § 7 bokstav e.

3.5.4 Lov om Norges kontinentalsokkel

Kontinentalsokkelen er forlengelsen av landmassene ut i havet. Alle kyststater har uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Et unntak fra dette er dersom den må

⁴⁵ Se FNs havrettskonvensjon del V.

⁴⁶ Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

⁴⁷ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 56.

avgrenses mot andre lands sokkel.⁴⁸ Lov om Norges kontinentalsokkel⁴⁹ definerer Norges kontinentalsokkel i tråd med havretten,⁵⁰ og legger til rette for at Kongen i forskrift kan fastsette de nøyaktige koordinatene for grensene for denne.⁵¹

Lov om Norges kontinentalsokkel slår fast i § 1 at:

«Norges kontinentalsokkel er havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra. Avgrensningslinjen for kontinentalsokkelen mot en annen stat følger av overenskomst med vedkommende stat. Hvor intet er avtalt, følger avgrensningslinjen midtlinjen eller den linje som følger av folkerettens regler for kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene.»

Lov om Norges kontinentalsokkel trådte i kraft i 2021, og er dermed av langt nyere dato enn de øvrige lovene om sonene som gjelder for Norge. Ifølge forarbeidene til loven, er den modellert etter gjeldende lover for Norges grunnlinjer og 200 mils soner. Det presiseres i forarbeidene at loven ikke vil regulere ressursutnyttelse, miljøforhold eller vitenskapelig utforskning på sokkelen.⁵² Dette vil fortsatt reguleres av gjeldende lovgivning for petroleumsaktivitet, havressursaktivitet, mineralaktivitet, miljøforhold og forskning på sokkelen.⁵³ Loven presiserer den geografiske utstrekningen for Norges suverene rettigheter til å utforske og utnytte ressursene på kontinentalsokkelen og bidrar slik til forutsigbarhet og klare rammevilkår for virksomhet på sokkelen.⁵⁴

Forarbeidene til lov om Norges kontinentalsokkel nevner ikke havenergilova, slik den gjør med petroleumsloven, havressurslova, havbunnsmineralloven mv. Prinsippene om at lov om norsk kontinentalsokkel ikke gjelder for ressursutnyttelse og at dette overlates til sektorregelverket, må etter vår vurdering gjelde tilsvarende for havenergilova. Etter det vi kan se, innebærer lov om Norges kontinentalsokkel ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Etter vår vurdering, innebærer loven heller ikke noen restriksjoner for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift).

3.6 Naturmangfoldloven

3.6.1 Formål og virkeområde

Naturmangfoldloven har som hovedformål å sikre bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

⁴⁸ Se Meld. St. 22 (2016–2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken, kap. 4.1.1.3 Kontinentalsokkelen.

⁴⁹ Lov 16. juni 2021 nr. 89 om Norges kontinentalsokkel.

⁵⁰ Se FNs havrettskonvensjon artikkel 76.

⁵¹ Se Prop.185 L (2020–2021) Lov om Norges kontinentalsokkel kap. 1 proposisjonens hovedinnhold.

⁵² Se Prop.185 L (2020–2021) Lov om Norges kontinentalsokkel kap. 1 proposisjonens hovedinnhold.

⁵³ Se Prop.185 L (2020–2021) Lov om Norges kontinentalsokkel kap. 1 proposisjonens hovedinnhold.

⁵⁴ Se Prop.185 L (2020–2021) Lov om Norges kontinentalsokkel kap. 7 Økonomiske og administrative konsekvenser.

Det geografiske virkeområdet til loven er definert i § 2. I bestemmelsen er det lagt til grunn at loven gjelder fullt ut innenfor territorialfarvannet. På kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone gjelder bestemmelsene i §§ 1, 3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 så langt de passer, jf. § 2 tredje ledd.

3.6.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II er sektorovergripende. Dette innebærer at de også gjelder for tiltak som behandles etter annen lovgivning dersom tiltaket har virkning på de interesser lovens bestemmelser har som formål å ivareta.⁵⁵

Forarbeidene til havenergilova slår fast at naturmangfoldloven vil «ha betydning på flere område for bruken av havenergilova. Mellom anna vil føresegnene i naturmangfoldloven om formål, forvaltningsmål og prinsipp for berekraftig bruk gjelde både innanfor og utanfor territorialgrensa. Desse føresegnene vil supplere havenergilova ved dei vurderingane og avgjerdene som blir fatta etter denne.»⁵⁶

Naturmangfoldloven vil kunne være av betydning for områder som vurderes åpnet for fornybar energiproduksjon til havs. I hvilken grad naturmangfoldloven kommer til anvendelse på et havvindanlegg, vil imidlertid avhenge av hvor langt ute til havs havvindanlegget blir plassert. Dersom en havvindpark etableres innenfor Norges territorialfarvann, vil naturmangfoldloven gjelde i sin helhet for anlegget, jf. naturmangfoldloven § 2 første ledd. Dersom havvindanlegget blir bygget i norsk økonomisk sone eller på kontinentalsokkelen, vil kun bestemmelsene i §§ 1,3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 gjelde så langt de passer, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd.

Aktsomhetsplikten som følger av naturmangfoldloven § 6 og de miljørettslige prinsippene for det offentliges beslutningstaking som følger av naturmangfoldloven §§ 7 til 10, er etter vår vurdering relevant for myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger⁵⁷ og vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2, selv om arealene befinner seg i norsk økonomisk sone.⁵⁸ Videre vil disse bestemmelsene kunne få betydning for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift).

Dette vil bli behandlet nærmere i det følgende.

3.6.2.1 Naturmangfoldloven § 6 – generell aktsomhetsplikt

Naturmangfoldloven § 6 inneholder en generell aktsomhetsplikt for «*enhver*» overfor naturmangfoldet. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at «*[p]likten gjelder for private, både*

⁵⁵ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 5.5. Forholdet mellom naturmangfoldloven og andre lover.

⁵⁶ Se Ot.prp.nr.107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova), Kapittel 12 Forholdet til anna lovverk.

⁵⁷ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

⁵⁸ Se samme syn i Oslo tingretts dom 23-099330TVI-TOSL/05, hvor Oslo tingrett på s. 57 uttalte at «*Etter rettens syn vil også blant annet prinsippene i naturmangfoldloven om vitenskapelig kunnskapsgrunnlag, føre-var-prinsippet og en samlet belastning kunne være relevante for konsekvensutredningene av klimavirkninger fra forbrenningsutslipp, jf. naturmangfoldloven §§ 8-10.*»

enkeltpersoner og foretak, og for det offentlige.»⁵⁹ Ifølge forarbeidene til naturmangfoldloven inneholder aktsomhetsplikten to sentrale momenter.

Aktsomhetsplikten fastsetter for det første «en plikt til å søke å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende. Dette er en forutsetning for å gjøre aktsomhetsplikten effektiv. Det naturmangfoldet man ikke er kjent med, er det heller ikke mulig bevisst å ta hensyn til».

⁶⁰

For det andre krever aktsomhetsplikten at:

«den enkelte skal gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Hva som er rimelig vil særlig avhenge av hvilken type virksomhet det er tale om, hvor berettiget nytteformål virksomheten har, omfanget av virksomheten, hvor stort skadepotensialet er, om det er store kostnader knyttet til å ta hensyn til naturverdiene og om skaden er nødvendig eller om vedkommende lett kunne ha nådd sitt mål på annen måte. Det vil også ha betydning om aktiviteten berører truet eller sårbar natur.»⁶¹

Aktsomhetsplikten forplikter altså både myndighetene og private til å gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Etter vår vurdering vil aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 komme til anvendelse på myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁶² vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser, selv om arealene befinner seg innenfor norsk økonomisk sone. Etter vår vurdering vil naturmangfoldloven § 6 i seg selv ikke innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2, utover å kreve at den strategiske konsekvensutredningen er i tråd med aktsomhetsplikten. Videre vil aktsomhetsplikten etter vår vurdering kunne få betydning for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift). Et eksempel på dette er den konkrete plasseringen av det enkelte havvindanlegg.

3.6.2.2 Naturmangfoldloven § 7 - prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 10

Naturmangfoldloven § 7 slår fast at §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved offentlig myndighetsutøving. Ifølge forarbeidene til naturmangfoldloven har prinsippene betydning også for fastsetting av individuelle avgjørelser.⁶³ På kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone gjelder bestemmelsene i § 7 til 10 så langt de passer, jf. naturmangfoldloven § 2 tredje ledd. Det er ikke en tilsvarende utvidelse av det geografiske virkeområdet for prinsippene i §§ 11-12, og de vil derfor ikke bli nærmere behandlet her.⁶⁴

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at § 7 retter seg mot offentlige myndigheter.⁶⁵ Videre står det i forarbeidene til naturmangfoldloven at «[p]rinsippene i §§ 9 til 12 pålegger dermed

⁵⁹ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 6 (generell aktsomhetsplikt).

⁶⁰ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 6 (generell aktsomhetsplikt).

⁶¹ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 6 (generell aktsomhetsplikt).

⁶² Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

⁶³ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 7 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12).

⁶⁴ Naturmangfoldloven §§11-12 vil bli nevnt i enkelte sitat. Det betyr ikke at vi mener at §§11-12 kommer til anvendelse i norsk økonomisk sone.

⁶⁵ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 7 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12).

ikke borgerne noen selvstendige rettsplikter.» I tillegg presiseres det i forarbeidene at «[d]et kan imidlertid følge av § 6 at f.eks. valg av svært skadelige driftsmetoder der det foreligger alternativer som er lite byrdefulle for tiltakshaveren, anses å stride mot aktsomhetsplikten. Men dette vil i tilfelle følge av en direkte tolkning av hva som ligger i aktsomhetsplikten i § 6, ikke av bestemmelsene i §§ 8 til 12.» Endelig følger det av forarbeidene at «[p]rinsippene i bestemmelsen vil ikke komme til anvendelse ved det offentliges utøving av eierrådighet i private eller statlige selskaper.» Dette innebærer etter vår vurdering at aktsomhetsplikten naturmangfoldloven § 6 også retter seg mot utbyggere av havenergianlegg, mens §§ 8-10 utelukkende retter seg mot offentlig myndighetsutøving.

Videre brukes ordet «retningslinje». Ordet retningslinje innebærer ifølge forarbeidene blant annet at:

«prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet i enhver sak. Andre hensyn kan komme inn, f.eks. etter retningslinjer for skjønnsutøvelse etter en annen lov som veier tyngre i den aktuelle saken. Den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må imidlertid være i samsvar med retningslinjene.»⁶⁶

Prinsippene i §§ 8-12 trenger dermed ikke å være utslagsgivende for resultatet, men den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må være i samsvar med retningslinjene. Dette må også være førende for myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁶⁷ vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser (f.eks ved utforming av konsesjonsvilkår etter havenergilova § 3-4), selv om arealene befinner seg innenfor norsk økonomisk sone.

3.6.2.3 Naturmangfoldloven § 8 - kunnskapsgrunnlaget

Naturmangfoldloven § 8 stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag. Den gjelder ved beslutninger som offentlige instanser foretar i kraft av å være myndighet.⁶⁸

Naturmangfoldloven § 8 slår fast at:

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

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.»

⁶⁶ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 7 (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8-12).

⁶⁷ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

⁶⁸ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 8 (kunnskapsgrunnlaget).

Naturmangfoldloven § 8 første ledd første punktum pålegger myndighetene å bygge på vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen gjelder dette «i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som ev. må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap.»⁶⁹ Videre følger det av forarbeidene at «kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Et absolutt krav om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for enhver beslutning som berører naturmangfoldet ville favne altfor vidt.» Dette må også være førende for myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁷⁰ vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser, selv om arealene befinner seg innenfor norsk økonomisk sone.

Forarbeidene til naturmangfoldloven § 8 understreker også at «[d]en kunnskapen som etterlyses i § 8 vil normalt bare utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Avhengig av hvilken type beslutning det dreier seg om, vil beslutningen også bygge på annen kunnskap, f.eks. om økonomiske konsekvenser eller om påvirkning på andre interesser som f.eks. helse eller friluftsliv. Hvilke interesser som kommer inn, og hvilken kunnskap som kreves, vil da avhenge av en kombinasjon av naturmangfoldloven § 8, det aktuelle hjemmelsgrunnlaget for beslutningen og alminnelige forvaltningsrettslige regler.» For strategiske konsekvensvurderingers del, vil dermed kravet til kunnskapsgrunnlaget ikke bare følge av naturmangfoldloven § 8, men også av havenergilova § 2-2, som igjen forutsetter at den strategiske konsekvensutredningen skal oppfylle de krav som stilles i direktiv 2001/42/EF (plandirektivet).⁷¹

For strategiske konsekvensutredningers del, er det etter vår vurdering verdt å merke seg at det allerede er foretatt en stor kartleggingsjobb og styrking av kunnskapsgrunnlaget slik § 8 krever, gjennom arbeidet med å identifisere 20 utredningsområdet for havvind.⁷² Et viktig ledd i egnethetsanalysen som ble foretatt i den forbindelse, var å sammenstille kartlag som representerer teknisk egnethet og/eller interesser, og dele disse kartlagene inn i restriksjoner og eksklusjoner. NVE og direktoratsgruppen pekte i den forbindelse på at dersom for eksempel et område var i konflikt med et verneområde, tilsa dette at området «ikke kan/bør benyttes for havvindutbygging» og at «[s]like arealer brukes som eksklusjoner i analysen, og behandles som uegnede områder.» Som et resultat av dette kartleggingsarbeidet, konkluderte NVE og direktoratsgruppen med at 10 av de 13 områdene som tidligere var vurdert ikke lenger ble ansett som aktuelle for havvind. Årsaken til dette var at «oppdatert kunnskap og datagrunnlag har synliggjort stor konflikt med andre interesser, som fiskeri, skipsfart og viktige miljøverdier.»⁷³

⁶⁹ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 8 (kunnskapsgrunnlaget).

⁷⁰ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

⁷¹ Se Ot.prp.nr.107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) 11.6 Konsekvensutgreiingar.

⁷² Se [Identifisering av utredningsområder for havvind: Områder som utgår \(nve.no\)](#).

⁷³ [Identifisering av utredningsområder for havvind: Områder som utgår \(nve.no\)](#).

Kravet til kunnskapsgrunnlaget i § 8 gjelder etter vår vurdering for myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁷⁴ vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser (for eksempel krav til for- og etterundersøkelser etter havenergilova § 3-4), selv om arealene befinner seg i norsk økonomisk sone. Som redegjort for i kapittel 3.6.2.2 over, retter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 seg mot offentlig myndighetsutøving, og ikke mot private eller statlige selskaper. Eventuelle restriksjoner når det gjelder utbygging og drift av havenergianlegg for private utbygges del, må derfor utledes av aktsomhetsplikten i § 6 og ikke direkte av kravet til kunnskapsgrunnlaget i § 8.

3.6.2.4 Naturmangfoldloven § 9 – føre- var-prinsippet

Naturmangfoldloven § 9 slår fast at:

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

Føre-var-prinsippet kommer dermed til anvendelse i situasjoner hvor man ikke har slik tilstrekkelig kunnskap, som forutsatt i naturmangfoldloven § 8.⁷⁵ Forarbeidene til naturmangfoldloven presiserer at «føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere slik tvil».⁷⁶

Det følger videre av forarbeidene til naturmangfoldloven at «føre-var-prinsippet kommer inn både ved vedtak som har betydning for naturmangfoldet og hvor det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet (første punktum), samt ved beslutninger som svar på risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet (annet punktum).»

Forarbeidene understreker også at den handleplikten som følger av føre-var-prinsippet kan være en «aktiv handleplikt, f.eks. å sette i gang et vernetiltak,» eller en mer «passiv handleplikt, f.eks. å nekte et omsøkt tiltak eller knytte forebyggende vilkår til et slikt tiltak.» «Forvaltningstiltak» kan altså være beslutninger om vern eller beslutninger om bærekraftig bruk.

Føre-var-prinsippet i § 9 må etter vår vurdering også være førende for myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁷⁷ vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser, selv om arealene befinner seg innenfor norsk økonomisk sone. Etter vår vurdering vil naturmangfoldloven § 8 i seg selv ikke innebære restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2, utover å stille krav til anvendelsen av føre-var-prinsippet i den strategiske konsekvensutredningen og i etterfølgende konsesjonsprosesser.

⁷⁴ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

⁷⁵ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til §9 føre-var-prinsippet.

⁷⁶ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til §9 føre-var-prinsippet.

⁷⁷ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

3.6.2.5 Naturmangfoldloven § 10 - økosystemtilnærming og samlet belastning

Det følger av naturmangfoldloven § 10 at «[e]n påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlende belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.»

Det presiseres i forarbeidene til naturmangfoldloven at:

«Påvirkninger av et økosystem kan være av biologisk, fysiologisk, kjemisk, men også estetisk karakter. De kan være knyttet til et direkte inngrep i det aktuelle økosystemet eller være mer generelle, som f.eks. klimaendringer. En påvirkning kan også ha positiv effekt på naturmangfoldet og oppveie for andre, negative påvirkninger. Det er effekten på naturmangfoldet som vurderes i prinsippet om samlet belastning, ikke det enkelte tiltaket som sådan.»⁷⁸

Man må derfor også se på eventuelle positive effekter som et tiltak kan ha på naturmangfoldet, og som kan veie opp for andre, negative påvirkninger.

Videre viser forarbeidene til at det skal foretas en vurdering «samlet belastning», eller det som i dagligtalen gjerne omtales som «bit-for-bit nedbygging». Nærmere bestemt skal § 10 sikre at:

«nye påvirkninger underlegges en helhetsvurdering av hvilken belastning et økosystem vil bli utsatt for. Det innebærer for det første at påvirkningen ikke skal vurderes isolert, men på bakgrunn av den miljøbelastning som allerede er skjedd gjennom andre påvirkninger. Dette har særlig betydning dersom miljøbelastningen er ved en kritisk grense hvor selv en liten øking i belastning vil ha stor effekt på økosystemet. Det vil videre bidra til å motvirke at naturverdiene gradvis forringes som følge av en utvikling hvor hvert enkelt inngrep isolert sett blir ansett som for lite til å bli stanset.»

Prinsippet i naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning må etter vår vurdering også inngå i myndighetenes utarbeiding av strategiske konsekvensutredninger,⁷⁹ vedtak om åpning av areal etter havvindlova § 2-2 og etterfølgende konsesjonsprosesser, selv om arealene befinner seg innenfor norsk økonomisk sone. Etter vår vurdering vil naturmangfoldloven § 10 i seg selv ikke innebære restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2, utover å stille krav til at økosystemtilnærming og vurdering av samlet belastning inngår i den strategiske konsekvensutredningen.

3.7 Forurensningsloven

3.7.1 Formål og virkeområde

Forurensningsloven har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, redusere mengden av avfall og fremme en bedre behandling av avfall,

⁷⁸ Ot.prp.nr.52 (2008–2009), merknader til § 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning).

⁷⁹ Se henvisningene til konsekvensutredninger i Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) kap. 8.4.6.1 Innholdet i aktsomhetsplikten, kap. 8.5 Kunnskapsgrunnlaget og kap. 8.6 Miljørettslige prinsipper.

jf. § 1 første ledd. Den skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse, jf. § 1 annet ledd.

Det saklige virkeområdet til loven er forurensning og avfall i det ytre miljø, jf. § 3 første ledd. Lovens geografiske virkeområde er definert i § 3 annet ledd og i § 4. Etter § 3 annet ledd kommer loven til anvendelse på forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg her i riket, samt for forurensninger som truer med å inntreffe i riket, dvs. landterritoriet og områdene innenfor territorialfarvannet og tilstøtende sone. Det følger av forarbeidene til forurensningsloven at loven er først og fremst utformet med sikte på at den skal gjelde for fastlands-Norge.⁸⁰ I økonomisk sone kommer loven til anvendelse for forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i den økonomiske sonen, forutsatt at forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller for øvrig i den utstrekning Kongen bestemmer, jf. forurensningsloven § 3 annet ledd nr. 3 første setning. Etter § 4 omfattes også kontinentalsokkelen av lovens geografiske virkeområde. På kontinentalsokkelen kommer loven imidlertid kun til anvendelse for undersøkelser etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster, jf. forurensningsloven § 3 annet ledd nr. 3 annen setning, jf. § 4.

3.7.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Forarbeidene til havenergilova tar opp forholdet til forurensningsloven. Her står det at:

«Det må vurderast konkret i det enkelte tilfelle om energianlegg som er omfatta av lovframlegget medfører forureining i driftsfasen som krev eige løyve etter forurensningsloven. Forurensningsloven definerer blant anna støy og risting som forureining, jf § 6. Vindturbinar kan innebere noko støy. Det er likevel ikkje grunnlag for å tru at denne støyforureininga kan ha verknad ut over lokale effektar.

Bygging av energianlegg kan medføre fare for forureining og då er det krav om løyve etter forurensningsloven kapittel 3. Dette gjeld tilsvarande for landbaserte tiltak i dag. Etterlating av avfall og andre gjenstandar vil bli omfatta av føresegnene om avfall i forurensningsloven.»

Etter det vi kan se, innebærer forurensningsloven ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Som det fremgår av det siterte, vil imidlertid forurensningsloven kunne komme til anvendelse i både bygge- og driftsfasen av energianlegg. Forurensningsloven vil dermed kunne legge begrensninger for etterfølgende aktivitet i området etter at det er åpnet.

⁸⁰ Ot.prp.nr.11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), Kapittel 1.

3.8 Havressurslova

3.8.1 Formål og virkeområde

Havressurslova⁸¹ har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, jf. § 1.

Det saklige virkeområdet til loven er definert i § 3. I bestemmelsen er det lagt til grunn at loven gjelder all høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale. Bestemmelsene i lovens kapittel 5, gjelder også for annen aktivitet når slik aktivitet påvirker høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

Etter § 4 er lovens geografiske virkeområde norsk sjøterritorium, indre farvann, kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i lov om økonomisk sone §§ 1 og 5.

3.8.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Vi kan ikke se at havressurslova innebære restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Havressurslova § 24 inneholder imidlertid bestemmelser om aktsomhetsplikt ved ferdsel i høstingsfelt.⁸² Aktsomhetsplikten gjelder alle fartøy, og kan få betydning der er nødvendig med ferdsel gjennom høstingsfelt i forbindelse med utredningsarbeid og utbygging og drift av havvind.

3.9 Petroleumsloven

3.9.1 Formål og virkeområde

Petroleumsloven har som hovedmålsetning å sikre at petroleumsressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode, jf. § 1-2 annet ledd.

Det generelle virkeområde til loven er regulert i petroleumsloven § 1-4. Bestemmelsen angir at loven kommer til anvendelse på petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon. Loven gjelder også petroleumsvirksomhet i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat.

⁸¹ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova)

⁸² Ot.prp.nr.20 (2007-2008), s. 197: «Første ledd gjev ein generell regel om plikt til aktsam framferd på, ved framkomst til og ved ferdsel frå haustingsfelt der reiskapar er sette ut. Alle pliktar etter føresegna å gjere seg kjende med kvar reiskapar er sette ut. Haustingsfelt omfattar også sjøområde der det vert drive hausting utan at fartøy er til stades, for eksempel der det er sett ut garn eller der det vert hausta frå land»

3.9.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Petroleumsloven § 3-3: Utvinningstillatelse

På samme måte som etter havenergilova § 2-2, må et område åpnes etter petroleumsloven § 3-1 før tillatelse til undersøkelse og utvinning av petroleum kan tildeles. Tillatelse til undersøkelse gir ingen eksklusive rettigheter til det angitte arealet, jf. petroleumsloven § 2-1 annet ledd. Slik enerett får aktørene først ved tildeling av utvinningstillatelse, jf. petroleumsloven § 3-3 tredje ledd. Utvinningstillatelsen gir enerett til undersøkelse, leteboring etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som omfattes av tillatelsen (konsesjonen), jf. petroleumsloven § 3-3 tredje ledd.

Nærmere bestemt slår petroleumsloven § 3-3 Utvinningstillatelse fast at:

«Kongen i statsråd kan på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelse. En utvinningstillatelse kan omfatte en eller flere blokker eller deler av blokker.

Utvinningstillatelse kan tildeles juridisk person som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og er registrert i Foretaksregisteret, når annet ikke følger av internasjonale avtaler. Utvinningstillatelse kan også tildeles fysisk person hjemmehørende i en EØS-stat.

En utvinningstillatelse gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres.

Kongen kan sette som vilkår for tildeling av utvinningstillatelse at rettighetshaverne inngår avtaler av bestemt innhold seg imellom.»

Petroleumsloven fastsetter flere begrensninger i eneretten til den som har fått utvinningstillatelse, som er av betydning for fornybar energiproduksjon til havs. Dette vil bli gjennomgått i det følgende.

Petroleumsloven § 3-11: Rett for andre til undersøkelser

Petroleumsloven § 3-11 Rett for andre til undersøkelser peker på at:

«I særlige tilfeller kan departementet gi rett for andre enn rettighetshaver til å foreta undersøkelser på område som omfattes av en utvinningstillatelse. Departementet fastsetter hvilke undersøkelser som kan foretas og varigheten av undersøkelsene.»

Dette må etter vår vurdering også omfatte rett til å foreta undersøkelser i forbindelse med fornybar energiproduksjon til havs.

Petroleumsloven § 3-12: Rett for andre til å plassere innretninger mv.

Petroleumsloven § 3-12 Rett for andre til å plassere innretninger m.v. slår fast at:

«Rettighetshaver kan ikke motsette seg at andre legger rørledning, kabel eller ledning av annen art eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av utvinningstillatelsen. Slike innretninger må ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaver.

Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for nødvendige trasé- og grunnundersøkelser forut for slik plassering. For grunnlagsmåling gjelder lov om eighedsregistrering.»

Petroleumsloven § 3-12 første ledd første setning tillater andre enn rettighetshaver å legge rørledning, kabel eller ledning av annen art eller å plassere andre innretninger på, i eller over

området som omfattes av utvinningstillatelsen. Vi legger til grunn at dette også må kunne omfatte kabel eller ledning av annen art i forbindelse med et havvindanlegg.

Begrepet «innretning» er definert i petroleumsloven § 1-6 bokstav d som «installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, likevel ikke forsynings- og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleum i bulk. Innretning omfatter også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt». Det presiseres imidlertid i forarbeidene at når det gjelder retten for andre til å plassere innretninger, «menes med innretninger også andre innretninger enn de som brukes i petroleumsvirksomhet.»⁸³ Forarbeidene daterer seg tilbake til 1982-1983, og havvind var ikke den gang et tema. Men ifølge nyere juridisk teori tilsier uttalelsene i forarbeidene at bestemmelsen også gir utgangspunktet for løsning av arealkonflikter mellom eksisterende petroleumsvirksomhet og eksempelvis havvindanlegg.⁸⁴ Vi deler dette synet.

Vår forståelse av petroleumsloven § 3-12 er dermed at eksisterende utvinningstillatelser i prinsippet ikke er til hinder for at havvindanlegg legges til samme område som dekkes av utvinningstillatelsen.⁸⁵ Havvindanleggene og den virksomhet de gir grunnlag for, må imidlertid «ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaver» under utvinningstillatelsen, jf. § 3-12 første ledd.

Vår vurdering er følgelig at petroleumsloven ikke innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Petroleumsloven legger imidlertid føringer for etterfølgende aktivitet etter at området er åpnet etter § 2-2. Dersom man ser at begrensningene for etterfølgende aktivitet i et område er så store at det i praksis ikke kan utøves næringsvirksomhet i det åpnete området, vil det kunne få betydning for spørsmålet om et område bør åpnes overhodet. Siden spørsmålet om arealkonflikt og mulig sameksistens mellom petroleum og havenergi er et sentralt spørsmål for flere av de 20 identifiserte utredningsområdene for havvind, vil vi også knytte noen betraktninger til dette.

Det følger av petroleumsloven § 3-12 at andre innretninger som plasseres på, i eller over området som omfattes av utvinningstillatelsen for petroleum, «ikke må volde urimelig ulempe for rettighetshaver».

Hva som ligger i «urimelig ulempe», er nærmere behandlet i juridisk teori. Det følger av lovkommentaren til petroleumsloven § 3-12 at:

«I alle fall må det være klart at ikke enhver form for økonomisk ulempe vil være urimelig. Rettighetshaveren under en utvinningstillatelse må klart nok finne seg i å planlegge og innrette sin egen virksomhet slik at denne også hensyntar andre behov enn hans egne. At dette noen ganger kan medføre ekstra kostnader eller tap sammenlignet med hva som ville vært optimalt ut fra rettighetshavers behov alene, medfører ikke nødvendigvis at det foreligger en urimelig ulempe. Hvis rettighetshaver må gjøre endringer i sin eksisterende virksomhet, eller endre på eksisterende innretninger, kan det nok derimot som et utgangspunkt være naturlig at kostnader ved dette kompenseres. Også her må imidlertid myndighetene kunne utøve et visst skjønn med hensyn til hva det er rimelig at rettighetshaveren må finne seg i av fremtidige tilpasninger av egen virksomhet.»⁸⁶

Videre følger det av juridisk teori at:

⁸³ Ot.prp.nr.72 (1982–1983) Lov om petroleumsvirksomhet Til § 18 rett til å plassere innretninger.

⁸⁴ Se Karnovs lovkommentar til petroleumloven § 3-12, Professor Ivar Alvik, 30.01.2023 og Juridikas lovkommentar til petroleumsloven § 3-12, Ulf Hammer mfl., 18.01.2012.

⁸⁵ Jf. også Karnovs lovkommentar til petroleumloven § 3-12, Professor Ivar Alvik.

⁸⁶ Karnovs lovkommentar til petroleumloven § 3-12, Professor Ivar Alvik.

«En annen sak er at det i utvinningstillatelsen kan være satt vilkår om at rettighetshaver må godta at visse innretninger plasseres på området. Og utplassering av innretning i tråd med det som er fastsatt i utvinningstillatelsen, vil neppe kunne sies å være til «urimelig ulempe», ettersom rettighetshaver bør ha innrettet seg etter dette vilkåret; det kan for så vidt trekkes en viss parallell til «venteleg»-kriteriet i naboloven § 2.

Denne sikkerhetsventilen – at innretningen ikke må volde rettighetshaver «urimelig ulempe» – må tolkes i lys av formålet med utgangspunktet i petrl. § 3-12 første punktum, som er å sikre at tildeling av utvinningstillatelser ikke kommer i veien for utbygging av en hensiktsmessig og kostnadseffektiv infrastruktur for transport av petroleum. Dette taler for at rettighetshaver må finne seg i en del ulemper før unntaket for «urimelig ulempe», slår inn.⁸⁷

Som det fremgår av gjennomgangen over, må den som har utvinningstillatelse etter petroleumsløven finne seg i å innrette sin egen virksomhet slik at den hensyntar andres behov enn kun rettighetshavers egne. Muligheten for sameksistens mellom havvind og petroleum kan også reguleres gjennom vilkår i utvinningstillatelsen. Rettighetshaver etter petroleumsløven må dermed finne seg i en del ulemper før det er å anse som en «urimelig ulempe.»

Petroleumsløven § 3-13: Andre naturforekomster enn petroleumforekomster m.v.

Petroleumsløven § 3-12 fastsetter «urimelig ulempe» som grense for hva rettighetshavere etter petroleumsløven må finne seg i fra andre installasjoner på deres område. Petroleumsløven § 3-13 går ett steg videre. Det følger av § 3-13 annet ledd at:

«Dersom det er gjort funn av andre naturforekomster i et område som omfattes av en utvinningstillatelse, og fortsatt virksomhet ikke kan foregå uten å medføre urimelig ulempe for den petroleumsvirksomhet som rettighetshaver driver i medhold av utvinningstillatelsen, bestemmer Kongen hvilken av virksomhetene som skal utsettes, eventuelt i hvilket omfang. Det skal ved avgjørelsen tas hensyn til hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning m.v. sett i forhold til den petroleumsvirksomhet som drives i medhold av utvinningstillatelsen.»

Petroleumsløven § 3-13 gjelder for «andre naturforekomster» enn petroleum. Hva som ligger i dette, er nærmere forklart i juridisk teori:

«Med andre naturforekomster enn petroleumforekomster må i utgangspunktet forstås ressurser i eller på havbunnen, altså ressurser som er knyttet til statens rettigheter over kontinentalsokkelen, og ikke ressursene som befinner seg i havet over eller på havoverflaten. Uttrykket «undersøkelser etter og utvinning» tilsier imidlertid at bestemmelsen heller ikke kan forstås slik at den omfatter alle former for naturforekomster i eller på kontinentalsokkelen. Primært må nok bestemmelsen forstås slik at den omfatter virksomhet knyttet til andre havbunnsmineraler, jf. lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).

[...]

Og i alle fall må det være klart at bestemmelsen ikke omfatter eksempelvis plassering av havvindmøller og oppdrettsanlegg. Dette er klart nok ikke utvinning av andre naturforekomster enn petroleum, jf. også slik Ulf Hammer mfl., Petroleumsløven,

⁸⁷ Juridika sin lovkommentar til petroleumsløven § 3-12, Ulf Hammer mfl.

Universitetsforlaget, 2009 s. 221. At det i stor utstrekning vil være adgang til å plassere innretninger knyttet til slike virksomheter, følger av § 3-12.»⁸⁸

Dette innebærer at petroleumsloven § 3-13, slik bestemmelsen nå er utformet, ikke gjelder for forholdet mellom petroleum og havvind.

Etter vår vurdering må derfor vurderingen av arealkonflikter og mulig sameksistens mellom petroleum og havenergi, ta utgangspunkt i petroleumsloven § 3-12.

Føringer i forarbeidene til havenergilovforskrifta – om sameksistens petroleum og havenergi

Forholdet mellom havenergi og petroleum i de ulike tillatelsesfasene er eksplisitt behandlet i forarbeidene til havenergilovforskrifta.⁸⁹ Forarbeidene til havenergilovforskrifta viser imidlertid ikke til noen konkrete bestemmelser i petroleumsloven. I lys av gjennomgangen over, tolker vi forarbeidene dit at de gir uttrykk for Olje og energidepartementets, nå Energidepartementets forståelse av petroleumsloven § 3-12 om rett for andre til å plassere innretninger m.v.

Departementet innleder med å slå fast at «*[p]etroleum er stadbundne ressursar som må leitast etter og utvinnast der dei finst. Innanfor eit område som er opna for vindkraftproduksjon kan den nærare lokaliseringa av vindkraftanlegga tilpassast andre interesser og verksemder i området, mellom anna petroleum.*»

Videre står det i forarbeidene til havenergilovforskrifta at det «*ikkje kan gjevast konsesjon til vindkraft der det er gjeve utvinningsløyve for petroleum, med mindre det er varsla i utvinningsløyvet at det kan bli aktuelt med vindkraft i området eller det er gjort avtale med den som har utvinningsløyvet.*»⁹⁰

Som hovedregel kan det dermed ikke gis konsesjon til havvind i et område hvor det er gitt utvinningstillatelse for petroleum. Slik konsesjon til havvind kan likevel gis i et område hvor det allerede er gitt utvinningstillatelse til petroleum dersom (1) dette er varslet i utvinningstillatelsen eller (2) det er gjort avtale om dette med den som har utvinningstillatelsen. Vi legger til grunn at dette vil gi departementet et relativt stort handlingsrom til å sikre mulig sameksistens mellom petroleum og havvind i perioden frem mot 2040.

Forarbeidene til havenergilovforskrifta peker også på at «*[n]år departementet har fastsett eit program for prosjektspesifikk konsekvensutgreiing, og dermed definert eit prosjektområde for eit vindkraftprosjekt, vert det lagt til grunn at slikt varsel vert gitt i samband med eventuelle nye utvinningsløyve for petroleum innanfor same område.*»

Samtidig står det i forarbeidene til havenergilovforskrifta at «*[d]et bør elles ikkje gjevast slikt varsel for utvinningsløyve for petroleum innanfor område som er opna for verksemd etter havenergilova. Dette ville i så fall skape ei usikkerheit for petroleumsverksemda som ikkje er naudsynt.*»

Departementet peker derfor på at «*[g]od dialog må stå sentralt mellom dei som har utvinningsløyve for petroleum og dei som arbeider med vindkraftprosjekt for å legge til rette for sameksistens. Dette gjeld særleg dersom det vert gjeve utvinningsløyve til petroleum innanfor eit prosjektområde for vindkraft.*» Slik sameksistens mellom havvind og petroleumsinteresser ble behandlet av NVE og direktoratsgruppen i forbindelse med arbeidet med å identifisere 20 utredningsområder for

⁸⁸ Karnovs lovkommentar til petroleumsloven § 3-12, Professor Ivar Alvik.

⁸⁹ PRE-2020-06-12-1192 Fastsetjing av forskrift til havenergilova Kongeleg resolusjon, Saksnr: 2020/88.

⁹⁰ PRE-2020-06-12-1192 Fastsetjing av forskrift til havenergilova Kongeleg resolusjon, Saksnr: 2020/88.

havvind.⁹¹ Forholdet mellom petroleum og havvind er også et sentralt moment i denne strategiske konsekvensutredningen.

Endelig viser forarbeidene til havenergilovforskrifta til at «[e]ttersom petroleum er en stadbunden ressurs må det også kunne gjevast undersøkingsløyve og utvinningsløyve for petroleum innanfor eit område der det er gjeve konsesjon etter havenergilova, også der det er etablert eit vindkraftverk. Dersom det skal gjevast undersøkingsløyve eller utvinningsløyve i eit slikt område blir det særleg viktig at aktørane legg til rette for sameksistens. Dersom aktørane ikkje sjølve finn løysingar bør departementet kunne fastsetje korleis verksemda skal skje. Når det blir gjeve konsesjon til vindkraft i eit område som kan vere interessant for petroleumsvksemd kan det difor bli aktuelt å stille som vilkår at departementet kan avgjere at vindkraftverksemda skal tilpassast, eventuelt mot kompensasjon.»

Konklusjon

Petroleumsloven innebærer i utgangspunktet ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Petroleumsloven § 3-3, jf. § 3-12 legger imidlertid føringer og begrensninger for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift) etter at området er åpnet etter havenergilova § 2-2. Avdekking av eventuelle konflikter med petroleumsinteresser og vurdering av sameksistens vil derfor være et sentralt tema i den strategiske konsekvensutredningen og i etterfølgende prosjektspesifikk konsekvensutredning. Samtidig er det Energidepartementet som sitter med detaljkunnskap om de ulike lisensene og utviklingen av petroleumsnæringen i de norske havområdene. Vurderingen av om det kan være aktuelt å åpne for havvind i områder hvor det allerede finnes utvinningslisenser, er etter vår vurdering til syvende og sist en politisk vurdering.

3.10 Havbunnsmineralloven

3.10.1 Formål og virkeområde

Havbunnsmineralloven⁹² skal legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettinger, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet ved virksomheten, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt, jf. § 1.

Lovens saklige virkeområde gjelder virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne.

Lovens geografiske virkeområde følger av § 1-3. Her står det at loven gjelder for mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel, jf. § 1-3 første ledd.

Med sjøterritoriet menes havområdet fra grunnlinjene ut til tolv nautiske mil som opprettet i medhold av territorialfarvannsloven, jf. § 1-3 annet ledd. Indre farvann omfatter havområdene innenfor grunnlinjene. Loven gjelder ikke for den delen av sjøen som er undergitt privat eiendomsrett.

Med kontinentalsokkelen menes Norges kontinentalsokkel som fastsatt i lov om Norges kontinentalsokkel, jf. § 1-3 tredje ledd.

⁹¹ [Identifisering av utredningsområder for havvind: Petroleum og CO₂, \(nve.no\)](#)

⁹² Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)

Kongen kan gi forskrift om eller fastsette i enkeltvedtak at loven også skal gjelde for videre bearbeiding av mineraler fra en utvunnet undersjøisk mineralforekomst som foregår på norsk landterritorium eller sjøgrunn underlagt privat eiendomsrett, når slik bearbeiding er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinningen.

Kongen kan gi forskrift om lovens geografiske virkeområde.

3.10.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Det følger av havbunnsmineralloven § 1-6 at ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse. Før det gis tillatelse til undersøkelse og utvinning av mineraler, må et område åpnes, jf. havbunnsmineralloven § 2-3 første ledd.

Som i petroleumslovens tilfelle, gir en undersøkelsestillatelse etter havbunnsmineralloven ingen eksklusive rettigheter til undersøkelse, jf. § 3-2.

Det følger av § 4-1 første ledd at en utvinningstillatelse «gir rettighetshaveren enerett til undersøkelser etter og utvinning av alle mineralforekomster i området som er omfattet av tillatelsen».

Rettighetshaveren kan ikke motsette seg at andre legger ut rørledninger, kabler eller andre typer ledninger eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av en utvinningstillatelse. Slike innretninger må ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaveren og kan ikke være innenfor sikkerhetssonen som er fastsatt av departementet i medhold av § 6-3.

Videre følger det av § 4-9 at en utvinningstillatelse etter havbunnsmineralloven ikke er til hinder for at andre gis rett til «aktivitet i medhold av havenergilova», så lenge dette ikke medfører urimelig ulempe for den mineralvirksomheten som rettighetshaveren driver i medhold av utvinningstillatelsen. Bestemmelsens annet ledd inneholder en kollisjonsregel for det tilfellet at mineralvirksomheten kommer i konflikt med petroleumsvirksomheten, som går ut på at Kongen bestemmer hvilken av virksomhetene som skal utsettes. En tilsvarende kollisjonsregel finnes ikke for virksomhet med tillatelse etter havenergilova.

Som nevnt i kapittel 3.9.2, fremgår det av forarbeidene til havenergilova at det er lagt til grunn at det ikke kan gis konsesjon til utvinningstillatelse for petroleum, med mindre det er varslet i utvinningstillatelsen at det kan bli aktuelt med vindkraft i området, eller det er gjort avtale med den som har utvinningstillatelsen. Forarbeidene inneholder ingen tilsvarende formulering om konflikt med en utvinningstillatelse etter havbunnsmineralloven.

Vi kan ikke se at havbunnsmineralloven innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Det er uklart om havbunnsmineralloven § 4-9 første ledd innebærer at det ikke kan gis konsesjon til et havvindanlegg som medfører urimelig ulempe for mineralvirksomhet en rettighetshaver driver i medhold av en utvinningstillatelse.

3.11 Forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften)

3.11.1 Formål og virkeområde

Karbonfangst og -lagring (på engelsk *carbon capture and storage*; CCS) brukes om det å skille ut CO₂ fra en gass-strøm for å lagre denne permanent i underjordiske geologiske reservoar på en måte som ikke skader miljøet.

Lagringsforskriften⁹³ har ifølge § 1-1 som formål å bidra til bærekraftig energi- og industriproduksjon, ved å legge til rette for utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til miljøsikker lagring av CO₂ som et tiltak for å motvirke klimaendringer. Det følger av forarbeidene til lagringsforskriften at den er bygget opp på samme måte som petroleumsløven.⁹⁴ Mange av bestemmelsene i forskriften er like dem som følger av petroleumsløven og petroleumsforskriften. Det opplyses i forarbeidene til lagringsforskriften at departementet «*har valgt denne tilnæringsmåten fordi transport og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen har mange likhetspunkter med petroleumsvirksomheten. Petroleumsløvens regler og system er velkjent, velprøvet og velfungerende, og lagringsdirektivet forutsetter også at det skal etableres et konsesjonssystem for tildeling av de aktuelle tillatelser under direktivet. Departementet vil derfor legge til rette for et ressursforvaltningsregime for utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til injeksjon og lagring av CO₂, som i stor grad tilsvarer det som gjelder for petroleumsvirksomheten.*» Denne likheten med petroleumregelverket gjør det etter vår vurdering naturlig å se hen til rettskilder om petroleumsløven i de tilfellene hvor vi ikke finner rettskilder som direkte retter seg mot de tilsvarende bestemmelsene i lagringsforskriften.

Forskriftens geografiske virkeområde er nærmere beskrevet i § 1-3. Lagringsforskriften kommer til anvendelse på undersøkelse og leting etter undersjøiske reservoarer for lagring av CO₂, og utnyttelse, transport og lagring av CO₂ i slike reservoarer i områder underlagt norsk jurisdiksjon. Forskriften gjelder også transport av CO₂ og utnyttelse av undersjøiske reservoarer til lagring av CO₂ i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat.

⁹³ Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften). I tillegg omfatter petroleumsforskriften kapittel 4a lagring av CO₂. Lagringsforskriften gjennomfører bl.a. EUs lagringsdirektiv (direktiv 2009/31/EF). Lagringsforskriften er hjemlet i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og mineralforekomster.

⁹⁴ PRE-2014-12-05-1517, PRE-2014-12-05-1518 Gjennomføring av EUs lagringsdirektiv: Forskrift om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ 2 på kontinentalsokkelen, og Forskrift om endring av forskrift 27. juni 1997 nr 653 om petroleumsvirksomhet Kongelig resolusjon.

3.11.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

CO₂-lagringsprosessen kan deles opp i fem faser: «(i) undersøkelse (opp til 3 år); (ii) leting og vurdering av reservoarets potensialet (opp til 10 år); (iii) utvikling og drift, med utvikling av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ og driftsfase med injeksjon og lagring av CO₂ (utnyttelse og drift, opptil 50 år); (iv) nedstengning av reservoaret og en etterdriftsfase etter at injeksjonen er avsluttet der overvåkingen er redusert til et minimum (20 år); (v) ansvarsoverføring til staten.»⁹⁵ Hver fase begynner med tildeling av en tillatelse, godkjenning eller samtykke i medhold av lagringsforskriften.

Det følger av lagringsforskriften § 2-1 første ledd at Energidepartementet kan tildele en juridisk person tillatelse til undersøkelse etter undersjøisk reservoar for lagring av CO₂. Ifølge § 2-1 annet ledd gir undersøkelsestillatelsen «ikke enerett til undersøkelse i de områder som er nevnt i tillatelsen og heller ikke fortrinnsrett ved tildeling av letetillatelse eller tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO₂». Vi ser her undersøkelsestillatelsen som gis til rettighetshavere for et bestemt område er ikke-eksklusiv. Undersøkelsestillatelsen innebærer dermed i utgangspunktet ingen restriksjoner for vedtak om åpning av areal for havvind, jf. havenergilova § 2-2.

Det neste stadiet i utviklingsløpet er letetillatelsen. Det følger av lagringsforskriften § 3-1 at Kongen i Statsråd på nærmere bestemte vilkår kan tildele letetillatelse med sikte på vurdering av potensialet for utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO₂. Lagringsforskriften § 3-1 fjerde ledd slår fast at «[e]n letetillatelse gir enerett til leting med sikte på vurdering av potensialet for utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO₂ på områder som omfattes av tillatelsen.»

Det tredje stadiet i utviklingsløpet er utnyttelsestillatelsen. Det fremgår av lagringsforskriften § 4-1 første ledd at Kongen i Statsråd på nærmere bestemte vilkår kan tildele tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ (utnyttelsestillatelse). Lagringsforskriften § 4-1 fjerde ledd presiserer at «[e]n tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til lagring av CO₂ gir enerett til lagring av CO₂ på det området som omfattes av tillatelsen.»

I motsetning til undersøkelsestillatelsen, gir lete- og utnyttelsestillatelsene enerett til rettighetshaverne innenfor det aktuelle området.

Lagringsforskriften fastsetter imidlertid flere begrensninger i denne eneretten. Her ser vi klare likheter til petroleumsloven §§ 3-11 til 3-13, jf. gjennomgangen i kap. 3.9.2 over.

For det første slår lagringsforskriften § 4-13 fast at «[i] særlige tilfeller kan departementet gi rett for andre enn rettighetshaver til å foreta undersøkelser på område som omfattes av en letetillatelse eller tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂. Departementet fastsetter hvilke undersøkelser som kan foretas og varigheten av undersøkelsene.» Vi legger til grunn at dette også vil omfatte undersøkelser etter havenergilova, jf. vår vurdering etter petroleumsloven § 3-11, se kap. 3.9.2.

⁹⁵ Klimarett, Hans Christian Bugge (red.), 2021, Kapittel 21 Regulering av karbonfangst, transport og lagring i norsk rett, Professor Catherine Banet.

For det annet følger det av lagringsforskriften § 4-14 at «*[r]ettighetshaver kan ikke motsette seg at andre legger rørledning, kabel eller ledning av annen art eller plasserer andre innretninger på, i eller over området som omfattes av en tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂. Slike innretninger må ikke volde urimelig ulempe for rettighetshaver. Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for nødvendige trasé- og grunnundersøkelser forut for slik plassering.*» Vi tolker bestemmelsen slik at dette også vil omfatte kabel eller ledning av annen art til havvindanlegg samt andre innretninger i tilknytning til havvindanlegget og selve havvindanlegget. Forutsetningen er at dette ikke må volde «urimelig ulempe» for rettighetshaver, jf. vår vurdering etter petroleumsloven § 3-12, se kap. 3.9.2.

For det tredje følger det av lagringsforskriften § 4-15 første ledd at letetillatelsen eller utnyttelsestillatelsen «*er ikke til hinder for at andre enn rettighetshaver gis rett til å foreta undersøkelser etter og utvinning av andre naturforekomster i området når dette ikke medfører urimelig ulempe for den leting eller injeksjon og lagring av CO₂ som rettighetshaver driver i medhold av letetillatelsen eller tillatelsen til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂. Det samme gjelder vitenskapelige undersøkelser.*» Videre står det i lagringsforskriften § 4-15 annet ledd at «*[d]ersom det er gjort funn av andre naturforekomster i et område som omfattes av en letetillatelse eller en tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ og fortsatt virksomhet ikke kan foregå uten å medføre urimelig ulempe for den leting eller injeksjon og lagring av CO₂ som rettighetshaver driver i medhold av letetillatelsen eller tillatelsen til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂, bestemmer Kongen hvilken av virksomhetene som skal utsettes, eventuelt i hvilket omfang. Det skal ved avgjørelsen tas hensyn til hva slags funn som er gjort, foretatte investeringer, hvilket stadium virksomheten har nådd, virksomhetens varighet og omfang og dens økonomiske og samfunnsmessige betydning mv. sett i forhold til den leting eller injeksjon og lagring av CO₂ som drives i medhold av letetillatelsen eller tillatelsen til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂.*»

Om havvind faller innenfor denne bestemmelsen, er ikke behandlet i forarbeidene til lagringsforskriften. Det følger imidlertid av juridisk litteratur i tilknytning til den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsloven § 3-13 at havvind ikke er å anse som en naturforekomst, og at dette dermed faller utenfor bestemmelsens rekkevidde, jf. kap. 3.9.2. Tilsvarende må etter vår vurdering gjelde for lagringsforskriften.

Lagringsforskriften innebærer i utgangspunktet ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Lagringsforskriften § 4-1 jf. § 4-14 legger imidlertid føringer og begrensninger for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift) etter at området er åpnet etter havenergilova § 2-2. Avdekking av eventuelle konflikter med CCS-næringen og vurdering av sameksistens vil derfor være et sentralt moment i den strategiske konsekvensutredningen og i etterfølgende prosjektspesifikk konsekvensutredning.⁹⁶ På samme måte som for petroleum, er det Energidepartementet som sitter med detaljkunnskap om utviklingen av CCS-næringen i de norske havområdene. Behandlingen av eventuelle arealkonflikter mellom CCS og havvind er etter vår vurdering til syvende og sist en politisk vurdering.

⁹⁶ Se også NVEs omtale av forholdet til CCS-næringen i [Identifisering av utredningsområder for havvind: Petroleum og CO₂](https://nve.no/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind-petroleum-og-co2) (nve.no).

3.12 Havne- og farvannsloven

3.12.1 Formål og virkeområde

Havne- og farvannsloven⁹⁷ har som formål å fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal også ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser, jf. § 1 første ledd.

Loven gjelder her i riket, medregnet sjøterritoriet⁹⁸ og de indre farvann. Kongen i statsråd kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde i Norges økonomiske sone og i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, jf. § 2 fjerde ledd.

3.12.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Vi kan ikke se havne- og farvannsloven innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Lovens kapittel 2, med tilhørende forskrifter,⁹⁹ inneholder imidlertid bestemmelser om bruk av norsk farvann. Disse bestemmelsene vil kunne ha betydning for ferdsel og etablering av tiltak i forbindelse med bygging og drift av havvind.

Det kreves blant annet tillatelse etter havne- og farvannsloven § 14 for å etablere tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet. Som tiltaket regnes både innretninger, naturinngrep og aktiviteter. Kystverket er tillatelsesmyndighet for søknader som gjelder energianlegg i sjø, jf. havne- og farvannsloven § 14 tredje ledd og forskrift 26. mars 2021 nr. 1180 om delegering av myndighet til Kystverket.

3.13 Plan- og bygningsloven

3.13.1 Formål og virkeområde

Plan- og bygningslovens (pbl.)¹⁰⁰ overordnede formål er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, jf. § 1-1 første ledd. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. § 1-1 annet ledd.

Loven gjelder for hele landet, når ikke annet er bestemt, jf. § 1-2 første ledd. I sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. § 1-2 annet ledd.

⁹⁷ Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

⁹⁸ Sjøterritoriet omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse, jf. territorialfarvannsloven § 2.

⁹⁹ Se blant annet forskrift 11. desember 2019 nr. 1834 om farleder (farledsforskriften), og forskrift av 10. februar 2021 nr. 523 om bruk av sjøtrafikksentralens tjenesteområde og bruk av bestemte farvann (sjøtrafikkforskriften).

¹⁰⁰ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Plan- og bygningsloven og havenergilova har overlappende geografisk virkeområde i området fra grunnlinjen til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

I de tilfellene enkelte bestemmelser i havenergilova er gitt utvidet virkeområde i medhold av havenergilova § 1-2 syvende ledd, vil plan- og bygningsloven og havenergilova også ha overlappende virkeområde i området mellom grunnlinjen og land.¹⁰¹

3.13.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Plan- og bygningsloven inneholder blant annet forbud mot å bygge i strid med kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. § 1-6 annet ledd. Videre inneholder loven krav om reguleringsplan for tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 12-1 tredje ledd.

Det er ingen av de 20 utredningsområdene som ligger innenfor plan- og bygningslovens geografiske virkeområde. Ilandføringsanleggene vil imidlertid bli plassert innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.

Forholdet mellom havenergilova og plan- og bygningsloven er ikke eksplisitt regulert i noen av de to lovene. Etter plan- og bygningsloven § 1-3, er anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven, unntatt mesteparten av lovens bestemmelser. Videre gjelder det ikke krav til reguleringsplan for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, med unntak av landbasert vind, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd. Noen tilsvarende unntaksbestemmelser fra lovens plandel og forbud mot utbygging i strid med plan, finnes ikke for anlegg med konsesjon etter havenergilova. Anlegg med konsesjon etter havenergilova vil imidlertid være unntatt store deler av plan- og bygningslovens byggesaksdel.¹⁰²

I mangel av eksplisitte unntaksbestemmelser, kan plan- og bygningsloven tilsi at loven får anvendelse på de ilandføringsanleggene som bygges med konsesjon etter havenergilova, og som ligger innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Dette vil blant annet gjelde bestemmelsene om plankrav og forbud mot å bygge i strid med plan, og man vil i så fall kunne ende opp med et to-sporet saksbehandlingssystem.

Det kan argumenteres for at det vil være lite hensiktsmessig med et to-sporet system for ilandføringsanlegg som bygges etter havenergilova. Dette gjelder særlig ettersom ilandføringsanlegg med konsesjon etter energiloven uansett vil kunne bygges frem til grunnlinjen uten hensyn til plan- og bygningslovens bestemmelser om reguleringskrav og forbud mot å bygge i strid med plan.¹⁰³ Dersom ilandføringsanlegg bygges etter energiloven frem til grunnlinjen, vil det to-sporede systemet i så fall kun gjelde mellom grunnlinjen og én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Videre kan det argumenteres for at det har formodningen mot seg at lovgiver har ment at anlegg etter havenergilova også skal behandles etter plan- og bygningsloven. Det er i havenergilova, havenergilovforskrifta, og lovforarbeidene til havenergilova, lagt opp til at havenergianlegg skal følge egne utredningskrav.

¹⁰¹ Av havenergilovforskriften § 1 annet ledd følger det at «for havområde innafor grunnlinja gjeld havenergilova § 2-2, kapittel 5–6 og kapittel 9–10». Bestemmelsene i havenergilova § 2-2 kapittel 5–6 og kapittel 9–10, overlapper dermed plan- og bygningslovens geografiske virkeområde i havområdene innenfor grunnlinjen og ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

¹⁰² Jf. Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4-3 første ledd bokstav d.

¹⁰³ Jf. energilovens virkeområde og pbl. § 1-3 annet ledd.

Vi kan i alle tilfeller ikke se at plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Ved fremtidig planlegging og saksbehandling av konkrete anlegg etter havenergilova som ligger innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, må imidlertid forholdet til plan- og bygningsloven avklares. Dette gjelder også eventuelle behov for planavklaring eller dispensasjoner fra lovens bestemmelser..

3.14 Konsekvensutredningsforskriften

3.14.1 Formål og virkeområde

Både havenergilova og plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift om konsekvensutredninger¹⁰⁴, har egne bestemmelser om konsekvensutredninger.

Konsekvensutredningsforskriften har som formål å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres, jf. § 1.

Det geografiske virkeområdet til konsekvensutredningsforskriften er nærmere presisert i § 2. Her står det at for planer etter plan- og bygningsloven følger forskriftens geografiske virkeområde av plan- og bygningsloven § 1-2. For tiltak og planer etter andre lover følger forskriftens geografiske virkeområde av den aktuelle loven.

Konsekvensutredningsforskriften gjelder ikke for anlegg for energiproduksjon til havs.¹⁰⁵ Disse vil i stedet konsekvensutredes etter bestemmelsene i havenergilova.

Konsekvensutredningsforskriften gjelder for anlegg for overføring av energi med konsesjon etter energiloven.

3.14.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Konsekvensutredningsforskriften inneholder bestemmelser om hvilke tiltak som krever konsekvensutredning, og bestemmelser om krav til høring, innhold og behandling av konsekvensutredninger.

Det følger av konsekvensutredningsforskriften vedlegg I nr. 20, jf. § 6 første ledd bokstav c at kraftledninger og jord- og sjøkabler med spenning 132 kV eller høyere og en lengde på mer enn 15 km, krever melding og konsekvensutredning. Andre kraftledninger som krever konsesjon etter energiloven, skal konsekvensutredes, men trenger ikke melding, jf. forskriften vedlegg II nr. b2), jf. § 7 første ledd bokstav a.

¹⁰⁴ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

¹⁰⁵ Havenergilova inneholder egne bestemmelser om konsekvensutredninger, og det er blant annet forutsatt i Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 76 at plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger ikke skal gjelde anlegg etter havenergilova i området der lovenes virkeområde overlapper mellom grunnlinja og en nautisk mil utover. Videre er anlegg som behandles etter havenergilova ikke angitt i konsekvensutredningsforskriftens liste over anlegg som er omfattet av forskriften, jf. § 2 første ledd, §§ 6-7 og forskriftens vedlegg I og II.

Dette innebærer at ilandføringsanlegg og andre tilknytningsanlegg som er nødvendig for å realisere en havvindutbygging og som skal ha konsesjon etter energiloven, kan være omfattet av konsekvensutredningsforskriftens krav til høring, innhold og behandling av konsekvensutredninger. Anlegg som skal ha konsesjon etter havenergilova, vil som nevnt over ikke være omfattet av konsekvensutredningsforskriftens anvendelsesområde.

I forarbeidene¹⁰⁶ til havenergilova forutsettes det at de materielle kravene til utredninger etter havenergiloverket, er de samme som etter konsekvensutredningsforskriften. Vi kan ikke se at det er av vesentlig betydning at noen anlegg følger konsekvensutredningsforskriften, og noen anlegg følger utredningskravene i havenergiloverket.

Vi kan uansett ikke se at konsekvensutredningsforskriften innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2, eller at konsekvensutredningsforskriften som sådan innebærer restriksjoner for utbygging av havvind.

3.15 Akvakulturloven

3.15.1 Formål og virkeområde

Akvakulturloven¹⁰⁷ har som formål å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten, jf. § 1.

Det saklige virkeområdet til loven omfatter produksjon av akvatiske organismer (akvakultur) og anlegg ment for akvakultur, jf. § 2 første og annet ledd. Lovens § 12 og kapittel VI til VIII gjelder også for vare- og tjenesteproduksjon til akvakulturnæringen.

Lovens geografiske virkeområde omfatter landterritoriet, territorialfarvannet, norsk økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, jf. § 3.

3.15.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Det følger av akvakulturloven § 4 at det kreves tillatelse for å drive akvakultur. Ved avgjørelse om plassering av akvakultur, skal det blant annet tas hensyn til «*annen bruk*» av området, jf. § 16.

En tillatelse etter akvakulturloven gir enerett til «*uttak og gjenfangst av den utsatte arten på lokaliteten*», jf. § 17 første ledd. Eneretten er etter ordlyden ikke til hinder for at det utøves annen aktivitet innenfor lokaliteten.

Etter § 17 tredje ledd kan det i forskrift gis bestemmelser om å avgrense eller forby ferdsel og annen bruk av lokaliteter samt tilstøtende områder dersom dette er nødvendig av hensyn til akvakulturproduksjonen. Etter akvakulturdriftsforskriften¹⁰⁸ § 18 er det forbud mot å ferdes nærmere enn 200 meter fra et akvakulturanlegg. Utenfor én nautisk mul utenfor grunnlinjen er det forbud mot å ferdes nærmere enn 500 meter. Ferdselsforbudet kan etter vår vurdering få

¹⁰⁶ Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s. 69.

¹⁰⁷ Lov 17. juni 2005 nr. 97 om akvakultur (akvakulturloven)

¹⁰⁸ Forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

betydning for ferdsel i forbindelse med bygging og drift av anlegget. Vi er ikke kjent med at det er vedtatt andre forbud mot bruk av lokaliteter som er omfattet av en akvakulturtillatelse.

Vi kan ikke se at akvakulturloven innebærer restriksjoner for vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Ovennevnte ferdselsforbud vil kunne være av betydning for ferdsel i forbindelse med bygging, og drift av havvind. Ferdselsforbudet og hensynet til akvakulturnæringen vil være relevant å vektlegge ved beslutningen om å åpne areal for havvind, og ved senere beslutning om nærmere plassering av et havvinnanlegg.

3.16 Kulturminneloven

3.16.1 Formål og virkeområde

Loven har ingen bestemmelse om stedlig virkeområde, men omfatter også kulturminner og kulturmiljø på sjøbunnen. Kulturminneloven gjelder innenfor norsk territorialfarvann, dvs. ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Norge opprettet fra 1. januar 2004 også en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil. Territorialfarvannsloven § 4 sier at tilstøtende sone «... likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.» Altså gjelder kulturminneloven ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjen, jf. H-6/18 Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder.

3.16.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Det står i forarbeidene til havenergilova at:

«For tiltak omfatta av lovframlegget som blir gjennomført innanfor territorialfarvatnet vil dei alminnelege reglane i kulturminneloven om automatisk freda kulturminne, undersøkingsplikt og frigjering gjelde. Vidare vil reglane om skipsfunn og vern og meldeplikt for slike gjelde. Korleis føresegnene i kulturminneloven skal følgjast opp ved planlegging og etablering av energitiltak må avklarast mellom energistyresmaktene og kulturminnestyresmaktene, og elles bli tilpassa i det enkelte tilfellet. Departementet viser til at energistyresmaktene og kulturminnestyresmaktene har utarbeidd prosedyrar for korleis kulturminne skal takast vare på ved handsaming av landbasert vindkraft, jf. Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft (Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet 2007). Tilsvarande prosedyrar kan tenkjast utarbeidd for handsaming av anlegg til havs. For energianlegg i område utanfor grunnlinjene må omsynet til kulturminne avklarast som ledd i konsekvensutgreiingar og handsaming av søknad.»¹⁰⁹

Forholdet til kulturmiljø og kulturminner til havs ble også behandlet av NVE og direktoratsgruppen som ledd i arbeidet med å identifisere utredningsområder for havvind.¹¹⁰ I den forbindelse pekte NVE og direktoratsgruppen på at «[k]ulturminner og -miljøer under vann vil normalt ha en begrenset

¹⁰⁹ Ot.prp.nr.107 (2008–2009) Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova, Kapittel 12 Forholdet til anna lovverk.

¹¹⁰ [Identifisering av utredningsområder for havvind: Kulturminner og kulturmiljøer \(nve.no\).](https://www.nve.no/identifisering-av-utredningsomrader-for-havvind-kulturminner-og-kulturmiljoer)

utbredelse, slik at direkte virkninger kan unngås ved å gjøre nødvendige tilpasninger i detaljutformingen av et vindkraftverk til havs.»

Etter vår vurdering innebærer kulturminneloven ingen restriksjoner når det gjelder adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Avdekking av eventuelle konflikter med områder hvor det befinner seg kulturminner til havs, vil imidlertid inngå som et tema i den strategiske konsekvensutredningen. Det vil også være et sentralt punkt for etterfølgende aktivitet, for eksempel i vurderingen av hvor det enkelte havvindanlegg skal plasseres innenfor et åpnet areal.

3.17 Sameloven

3.17.1 Formål og virkeområde

Sameloven¹¹¹ har som formål å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. § 1-1.

3.17.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Sameloven kapittel 4 inneholder bestemmelser om konsultasjon.

Det følger av § 4-2 at Sametinget og andre representanter for berørte samiske interesser har rett til å bli konsultert ved beslutninger og tiltak som vil kunne «*påvirke samiske interesser direkte*», jf. § 4-1 første ledd. Plikten til å konsultere gjelder blant annet for departementer og direktorater, jf. § 4-3 bokstav a, og påhviler det organet som skal fatte avgjørelsen i saken.

Den som har konsultasjonsplikt, skal varsle Sametinget og andre om konsultasjonsrett om saker som kan bli gjenstand for konsultasjoner, jf. § 4-5. Konsultasjonen skal gjennomføres i god tro og med formål om å oppnå enighet, jf. § 4-6. Det skal føres protokoll fra konsultasjonene, der det skal redegjøres for hva saken gjelder, partenes vurderinger, standpunkter og konklusjoner i saken, og hvorvidt partene har oppnådd enighet. Brudd på reglene om konsultasjon kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, jf. § 4-9.

Bestemmelsene om konsultasjon kan for eksempel komme til anvendelse i saker om åpning av areal etter havenergilova § 2-2, saker om konsesjon til produksjon- og nettanlegg etter havenergilova §§ 3-1 og 3-2, og saker om konsesjon til nettanlegg etter energiloven § 3-1¹¹². Forutsetningen er at det dreier seg om en beslutning som vil kunne påvirke samiske interesser direkte.

Vi kan ikke se at sameloven innebærer restriksjoner for vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Samelovens bestemmelser om konsultasjoner vil imidlertid kunne komme til anvendelse ved beslutning om åpning av areal og etterfølgende konsesjonssaker.

¹¹¹ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

¹¹² I saker om konsesjon etter energiloven § 3-1 gjelder reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6. Sametinget har ikke rett til å bli konsultert i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4, jf. sameloven § 4-1 siste ledd.

For øvrig følger det av havenergilova § 1-5 at det ved vedtak i medhold av loven som direkte berører samiske interesser, skal legges «*tilbørleg vekt på omsynet til naturgrunnlaget for samisk kultur*» innenfor rammene som gjelder for den enkelte bestemmelse.

3.18 Energiloven

3.18.1 Formål og virkeområde

Energiloven¹¹³ har som formål å sikre at sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt, jf. § 1-2.

Lovens kommer til anvendelse på produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi, jf. energiloven § 1-1 første ledd.

Det følger av § 1-1 at loven ikke gjelder på norsk sjøterritorium. Bestemmelsen må forstås slik at loven heller ikke gjelder den eksklusive økonomiske sonen eller kontinentalsokkelen. Loven kommer dermed til anvendelse på land og i indre farvann.

Det følger av energiloven § 1-1 tredje ledd at Energidepartementet i forskrift eller i det enkelte tilfelle kan begrense anvendelsen av enkeltbestemmelser i energiloven når det gjelder innretninger, formål eller virksomheter som er omfattet av havenergilova. Bestemmelsen må sees i sammenheng med adgangen til å utvide virkeområde til havenergilova til indre farvann, jf. havenergilova § 1-2 syvende ledd.

Energiloven inneholder ingen hjemmel til å gi loven anvendelse utover grunnlinjen. Dette innebærer at elektriske anlegg utenfor grunnlinjen, som skal tilknyttes havvindanlegg, ikke kan behandles etter energiloven.

3.18.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Energilovens bestemmelser, herunder § 3-1 om krav til konsesjon, vil komme til anvendelse på landbaserte elektriske anlegg i forbindelse med ilandføring av kraft fra havvind.

Det samme gjelder elektriske anlegg i indre farvann frem til grunnlinjen, med mindre det i medhold av havenergilova § 1-2 syvende ledd vedtas at anlegg i indre farvann skal behandles etter havenergilova. I sistnevnte tilfelle legger vi til grunn at energilovens anvendelse vil bli begrenset i medhold av energiloven § 1-1 tredje ledd, for å unngå dobbeltbehandling av de aktuelle anleggene.

Vi kan ikke se at energiloven innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

¹¹³ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

3.19 Geodataloven

3.19.1 Formål og virkeområde

Geodataloven¹¹⁴ har som formål å bidra til god og effektiv tilgang til offentlig geografisk informasjon (geodata) for offentlige og private formål, jf. geodataloven § 1.

Geodatalovens virkeområde er virksomheter i Norge herunder Jan Mayen, jf. § 2 første ledd. Videre følger det av § 2 annet ledd at loven gjelder for «*spesifiserte geodata i elektronisk form og tilhørende geodatatjenester som vedrører norsk landterritorium, herunder Svalbard og Jan Mayen, de norske bilandene, norsk territorialfarvann, norsk kontinentalsokkel og havområder opprettet med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5.*» Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke geodata og geodatatjenester som omfattes, herunder om dataenes saklige og geografiske avgrensning.

3.19.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Geodataloven § 4 annet ledd slår fast at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om deltakende virksomheter, «herunder bestemme at andre virksomheter som utfører forvaltningsoppgaver, eller har geodata eller geodatatjenester som kan forbedre samfunnets tilgang til geografisk informasjon, skal omfattes av bestemmelsene i loven her.» I forarbeidene til geodataloven står det at dette kan bl.a. være aktuelt for virksomheter som utfører infrastrukturbyggende oppgaver av offentligliknende karakter. Det vil først og fremst si viktige parter som allerede deltar i geovekstsamarbeidet. Forarbeidene trekker deretter frem «energiverk» med utgangspunkt energiloven §§ 3-1 (anleggskonsesjon) og 3-2 (områdekonsesjon). Forarbeidene nevner ikke havenergilova, men dette kan antakelig forklares med at både geodataloven og havenergilova ble vedtatt i 2010 og at det dermed var prematurt å vise til havvindaktører på det daværende tidspunkt.

Det følger av geodataforskriften¹¹⁵ § 2 første ledd nr. 33 at forskriften gjelder virksomhetens geodatasett som er nødvendige for virksomhetens offentlige oppgaver, og tilhørende geodatatjenester, og omfatter blant annet «*energiressurser*».

Geodataforskriften inneholder nærmere bestemmelser om netttjenester (§ 7), tilgang til geodatatjenester (§ 9), begrensninger i tilgangen bl.a. grunnet immaterielle rettigheter (§ 10), deling av geodata og geodatatjenester mellom deltakende virksomheter (§ 11) mv.

Etter vår vurdering innebærer ikke geodataloven restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2 eller for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift).

¹¹⁴ Lov 3. september 2010 nr. 56 om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven).

¹¹⁵ Forskrift 8. august 2012 nr. 797 om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataforskriften).

3.20 Luftfartsloven

3.20.1 Formål og virkeområde

Luftfartslovens¹¹⁶ generelle virkeområde er regulert i luftfartsloven § 1-1 første ledd. Av bestemmelsen følger det at lovens generelle virkeområde er luftfart i tilknytning til luftrommet over norsk landområde og territorialfarvannet.

Av § 1-1 annet ledd følger det at for luftfart som omfattes av EØS-avtalens bestemmelser, gjelder lovens regler om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område foran lovens øvrige bestemmelser.

Av § 1-2 første ledd følger det at loven får anvendelse på luftfart i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.

I medhold av loven er det vedtatt mange forskrifter, og disse kan ha et videre område enn det generelle virkeområdet i lovens § 1-1. Dette gjelder for eksempel forskrift om luftromsorganisering¹¹⁷ som gjelder i «i luftrommet over kontinentalsokkelen og i områder Norge er folkerettslig forpliktet til å yte lufttrafikkjenester, så langt dette er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser», jf. forskriftens § 2.

3.20.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Luftfartsloven regulerer både militær og sivil luftfart. Loven med underliggende forskrifter inneholder blant annet bestemmelser om landingsplasser, flygeveier og andre bestemmelser om lufttrafikk, og bestemmelser om merking av luftfartshinder.

Vi kan ikke se at luftfartsloven inneholder bestemmelser som innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal, men det tas forbehold om at vi ikke har gjennomgått samtlige forskrifter som er vedtatt i medhold av loven.

Bestemmelser i luftfartsloven med tilhørende forskrifter og folkerettslige forpliktelser om luftfart, vil kunne være av betydning ved vurderingen av hvilke områder som er egnet for åpning. Disse bestemmelsene vil også kunne være av betydning ved vurderingen av den nærmere plasseringen av vindturbiner etter tildeling av areal. Dette kan for eksempel gjelde bestemmelser om fastsatte flygeveier og krav til merking av vindturbiner som gir større visuelle virkninger. Videre kan det gjelde flyplassers krav til flyværtjenester, som kan bli påvirket av havvindanlegg.

3.21 Forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet

3.21.1 Formål og virkeområde

Klima- og miljødepartementet sendte 16. mai 2024 forslag til ny lov om vern av marin

¹¹⁶ Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

¹¹⁷ Forskrift 14. desember 2021 nr. 3530 om luftromsorganisering.

natur utenfor territorialfarvannet på høring.¹¹⁸ Det følger av høringsnotatet at bestemmelsene i dagens lovgivning som hjemler områdevern, gjelder bare ut til territorialgrensen ved 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Etter dagens lovgivning har Norge derfor ikke hatt mulighet til å opprette marine verneområder i norske havområder utenfor territorialgrensen.¹¹⁹ Høringsnotatet peker også på at Norge har en rekke internasjonale forpliktelser til å verne og bevare det marine miljø. Dette omfatter forpliktelsene etter Havrettskonvensjonen artikkel 192 og artikkel 194, jf. gjennomgangen av dette i kapittel 4.1. Den nye loven vil gi hjemmel til å opprette marine verneområder i alle norske jurisdiksjonsområder utenfor 12 nautiske mil, dvs. utenfor territorialfarvannet. Dette betyr ifølge høringsbrevet at loven vil gjelde i de norske 200-milssonene ved fastlandet, Svalbard og Jan Mayen, samt på norsk kontinentalsokkel. Lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet gir dermed norske myndigheter hjemmel til å opprette verneområder innenfor norsk jurisdiksjon, men utenfor territorialfarvannet.¹²⁰

Ifølge Meld. St. 35 (2023–2024) vil den nye loven «bli et nytt virkemiddel for å bevare naturmangfold i norske havområder utenfor territorialfarvannet. Regjeringen vil videre identifisere nye kandidatområder for marint vern både innenfor og utenfor territorialgrensen for å bidra til det globale målet i naturavtalen.»¹²¹

Lovforslaget kapittel 1 inneholder bestemmelser om lovens formål, stedlige virkeområde og forholdet til folkeretten.

Det følger av forslag til § 1 formål at lovens formål er å bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern, som en del av en helhetlig og økosystembasert havforvaltning. Høringsnotatet opplyser at vernet etter loven:

«skal være «langsiktig». Dette innebærer at opprettelse av marine verneområder etter denne loven, på samme måte som etter naturmangfoldloven, er ment å være varig. Vern skiller seg derfor fra mer kortvarig eller midlertidig arealregulering, eksempelvis fra planer som oppdateres med jevne mellomrom. De omfattende reglene som styrer verneprosessene etter denne loven, herunder reglene om at forskrifter om verneområder fastsettes av Kongen i statsråd, er også et uttrykk for dette.

Videre følger det av lovforslagets formål at vernet skal være «effektivt». Dette er et uttrykk for det grunnleggende utgangspunktet om at vernet må forventes å innebære en faktisk og positiv effekt for naturen. Vern etter denne loven vil likevel ikke være til hinder for at det samtidig kan tillates ulike former for bruk i området, så lenge bruken ikke forringer verneverdiene angitt i verneformålet og er i tråd med den enkelte verneforskrift. Nærmere

¹¹⁸ Høringsbrev fra Klima- og miljødepartementet av 16. mai 2024, ref. nr. 24/1914-.

¹¹⁹ Høringsnotat fra Klima- og miljødepartementet, forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

¹²⁰ Se vår gjennomgang av forslag til lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i kapittel 3.22 og Havmiljøavtalen i kapittel 4.2.

¹²¹ Meld. St. 35 (2023–2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur— Norsk handlingsplan for naturmangfold, kap. 6 Norges oppfølging av naturavtalen.

føring for reguleringer som vil gjelde i det enkelte området konkretiseres i bestemmelsen om marine verneområder og forskrifter om verneområder, jf. § 5 og § 6.»¹²²

Det står også i høringsnotatet at det vil:

«være naturlig å se hen til de helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder, der det identifiseres «særlig verdifulle og sårbare områder» (SVO'er), og arbeidet med å bevare områdene som er viktige for marin natur innenfor disse områdene. Samtidig kan det være aktuelt å verne områder som ligger utenfor SVO'ene.»

Videre følger det av forslag til § 2 at loven gjelder i områder opprettet med hjemmel i økonomiske soneloven og på den norske kontinentalsokkelen som angitt i lov om Norges kontinentalsokkel.

3.21.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Lovforslaget kapittel 2 inneholder de overordnede rammene for opprettelse av marine verneområder. Kapitlet angir overordnede mål for områdevern. Både hvert enkelt verneområde og det samlede nettverket av verneområder skal bidra til å gjennomføre disse overordnede målene. Vilåårene for å opprette marine verneområder fremgår også her. Videre inneholder kapittel 2 en bestemmelse om fastsettelse av forskrifter om verneområder. Endelig inneholder kapitlet bestemmelser om forholdet til annen lovgivning.¹²³

Lovforslaget kapittel 3 angir regler om verneprosessen og særskilte saksbehandlingsregler. Viktige trinn i saksbehandlingen inkluderer bl.a. oppstart av verneprosess med kunngjøring av planlagt verneforslag og alminnelig høring av verneforslaget. Når en verneforskrift er fastsatt, inneholder også kapitlet en hjemmel for å foreta mindre endringer i verneforskriftene. Videre inneholder kapitlet bestemmelser om midlertidig vern.¹²⁴ Lovforslaget § 15 første punktum fastslår at forskrift etter §§ 6 og 14 skal kunngjøres etter reglene i forvaltningsloven § 38 og for å gjøre berørte myndigheter og interesser kjent med forskriften. Ifølge høringsnotatet vil *«berørte interesser [...] kunne være knyttet til pågående eller fremtidig ressursutnyttelse fra ulike næringer, jf. omtale i kapittel 8.3. Det kan eksempelvis være fiskerier eller rettighetshavere innen akvakultur, petroleumsutvinning, fornybar energiproduksjon og kraftledninger. Hensiktsmessige måter å kunngjøre en verneforskrift på, kan for eksempel være gjennom publisering i aktuell fag- eller næringspresse.»*

Lovforslaget kapittel 4 har regler om forvaltning av verneområder. Etter dette kapitlet kan det foretas restaurering og skjøtsel av verneområder. Videre gis det mulighet til å dispensere fra en verneforskrift, samt endre eller omgjøre en tillatelse.¹²⁵

¹²² Høringsnotat fra Klima- og miljødepartementet, forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

¹²³ Høringsnotat fra Klima- og miljødepartementet, forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

¹²⁴ Høringsnotat, forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

¹²⁵ Høringsnotat, forslag til ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.

Etter det vi kan se, og forutsatt at loven vedtas som foreslått, vil ikke lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet i seg selv innebære noen restriksjoner på adgangen til å åpne areal etter havenergiloVA § 2-2.

Som redegjort for over, vil eventuelle forskrifter om vern gitt i medhold av en ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet ikke være til hinder for at det samtidig kan tillates ulike former for bruk i området. Dette gjelder så lenge bruken ikke forringer verneverdiene angitt i verneformålet og er i tråd med den enkelte verneforskrift, jf. lovforslaget §§ 4-5. Dersom det opprettes marine verneområder i medhold av en ny lov i eller rundt områder som er åpnet for fornybar energiproduksjon til havs, vil dette kunne få betydning for utførelsen av etterfølgende aktivitet (utbygging og drift). I hvilken grad prosesser under havenergiloVA blir påvirket av den nye loven, er for tidlig å si noe om. NVE uttalte i vårt hørings svar til lovforslaget at vi forutsetter at det omfattende utredningsarbeidet for fornybar energiproduksjon til havs, herunder identifisering av 20 utredningsområder for havvind og den strategiske konsekvensvurderingen, blir hensyntatt i saksbehandlingen etter ny lov om marint vern.¹²⁶

3.22 Forslag til lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

3.22.1 Formål og virkeområde

Klima- og miljødepartementet (KLD) sendte 1. november 2024 forslag til lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon på høring. Dette forslaget skal ifølge KLDs høringsnotat gjennomføre avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (heretter «Havmiljøvtalen», se kapittel 4.2 nedenfor) i norsk rett.

Ifølge lovforslaget § 1-1, er lovens formål å:

«sikre bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, også på lang sikt, gjennom effektiv gjennomføring av Avtale under De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.»

Lovforslagets stedlige (geografiske) virkeområde fremgår av § 1-2. Her står det at:

«[[l]oven gjelder for aktivitet under norsk jurisdiksjon eller kontroll i områder utenfor Norges eller andre staters jurisdiksjon, slik dette følger av Avtalen og så langt dette ikke strider mot en annen stats jurisdiksjon. Loven gjelder også for aktivitet på norsk territorium, herunder Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya, på den norske kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone §§ 1 og 5.»

¹²⁶ Hørings svar fra NVE i brev av 30. august 2024, vår ref. 202409470-5, se [Høring av ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing-av-ny-lov-om-vern-av-marin-natur-utenfor-territorialfarvannet)

KLD presiserer i høringsnotatet sitt at «[m]ed virksomhet under norsk jurisdiksjon eller kontroll» menes all aktivitet, iverksatt i privat eller statlig regi, som staten utøver en form for myndighet over.»

3.22.2 Restriksjoner for åpning og annen betyding for utbygging av havvind

Områdene som er identifisert som egnet for havvind, ligger innenfor den norske økonomiske sonen. Det vil si at områdene ligger innenfor norsk jurisdiksjon, se illustrasjon av områdene i kapittel 2.1. Forslag til lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon gjelder imidlertid i en viss grad også på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone, se lovforslaget § 1-2.

Ifølge høringsnotatet til KLD innebærer lovforslaget en «gjennomføring av bestemmelser i Avtalens del II om marine genetiske ressurser, herunder rett og rimelig fordeling av fordeler del III om tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder og del IV om konsekvensutredninger.»¹²⁷

KLD viser i høringsnotatet til at Havmiljøavtale:n

*«i hovedsak gjelder for aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, noe som reiser andre problemstillinger enn de som gjelder for havområdene underlagt norsk jurisdiksjon. Det vises også til at Avtalens regulering av temaene marine genetiske ressurser, tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy og konsekvensutredninger på flere punkter skiller seg fra hvordan de samme temaene reguleres i nasjonal rett. Disse forholdene taler for at temaene bør behandles særskilt i en egen lov.»*¹²⁸

KLD gjennomgår i høringsnotatet en rekke norske regelverk som inneholder bestemmelser om konsekvensutredninger. Havenergilova og havenergilovforskrifta er i den forbindelse behandlet i høringsnotatet kapittel 3.3.6. NVEs oppdrag om å gjennomføre en strategisk konsekvensutredning av de 20 områdene som er identifisert for havvind er omtalt i høringsnotatet s. 24. Videre skriver KLD i høringsnotatet at «[d]epartementet vurderer det som hensiktsmessig at aktiviteter som skjer i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon behandles etter nasjonalt konsekvensutredningsregelverk, der slikt regelverk finnes.»¹²⁹ Havenergilova og havenergilovforskrifta inneholder egne bestemmelser og konsekvensutredninger, og etter vår vurdering er det dette regelverket som vil gjelde for havenergi/havvind.

En sentral del av den nye loven er regulering av marine genetiske ressurser, herunder rettferdig og likeverdig deling av ressurser.¹³⁰ Marine genetiske ressurser er ifølge høringsnotatet:

«definert i Art. 1 som «ethvert materiale av sjøplante-, animalsk, mikrobielt eller annet opphav som inneholder funksjonelle arvelighetsenheter av faktisk eller potensiell verdi». Utnyttelse av marine genetiske ressurser er definert til å drive forskning og utvikling på den

¹²⁷ KLD- [Høringsnotat om lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon](#) s. 7.

¹²⁸ KLDs høringsnotat s. 31.

¹²⁹ KLDs høringsnotat s. 39.

¹³⁰ KLDs høringsnotat kapittel 1.3.2 Marine genetiske ressurser.

genetiske og/eller biomekaniske sammensetningen av marine genetiske ressurser, herunder gjennom bruk av bioteknologi.»

Høringsnotatet viser også til at Havmiljøavtalen og loven særlig retter seg mot «bioprospektering»,¹³¹ det vil si å lete til havs etter naturlige organismer som kan brukes til medisiner mv. Dette er noe annet enn å utnytte vind til energiproduksjon.

Etter vår vurdering, og forutsatt at loven vedtas som foreslått, vil ikke den nye loven innebære noen restriksjoner for vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

4 Folkerettslig regelverk

4.1 Havrettskonvensjonen

4.1.1 Formål og virkeområde

FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) er den folkerettslige overbygningen for all utøvelse av aktivitet i havet, og omtales gjerne som «havets grunnlov».¹³² Havrettskonvensjonen omfatter alle havområder, luftrommet over disse, havbunnen og undergrunnen, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 2. Havrettskonvensjonen klargjør hvilke stater som eier hvilke ressurser og hvilke bruksrettigheter de har i ulike geografiske, maritime områder. Den regulerer statenes rettigheter og plikter innenfor disse områdene og gir bestemmelser om blant annet skipsfart, ressursutnyttelse og miljøvern.

Havrettskonvensjonen deler havet opp i maritime soner. Norge har varierende grad av suverenitet og jurisdiksjon i disse ulike maritime sonene. Norge, som kyststat, har sterkest suverenitet i de innerste sonene (se illustrasjon av sonene i kapittel 3.5.1), og deretter avtar suvereniteten gradvis des lenger ut til havs man kommer. I tillegg krever Havrettskonvensjonen at utøvelsen av de suverene rettighetene ikke må gå på bekostning av miljøet, herunder andre staters miljø. Dette behandles nærmere nedenfor.

4.1.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Havrettskonvensjonen gir et bredt handlingsrom for staten til å forvalte energiressurser i sjøterritoriet, på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone. Norge har vedtatt flere lover og forskrifter som regulerer de ulike sonene i tråd med Havrettskonvensjonens bestemmelser, jf. gjennomgangen i kap. 3.5 av Norges maritime jurisdiksjonsområder.

I territorialfarvannet har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land.¹³³ Territorialfarvannet består av indre farvann og sjøterritoriet. I det indre farvann har kyststaten full suverenitet, og andre stater kan utøve aktivitet her bare i den utstrekning kyststaten aksepterer eller tillater det. I sjøterritoriet har også kyststaten full suverenitet, med det unntak av

¹³¹ KLDs høringsnotat s. 10.

¹³² Meld. St. 22 (2016–2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken, kap 4.1 FNs havrettskonvensjon – havets grunnlov.

¹³³ Meld. St. 22 (2016–2017), kap. 4.1.1.1 Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet.

fremmede skip har rett til uskyldig gjennomfart, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 17. Havrettskonvensjonen artikkel 24 pålegger derfor staten en plikt til ikke å hindre slik alminnelig gjennomfart. Andre lands skip har imidlertid ikke adgang til å fiske, true kyststaten eller drive militærøvelser i dette området, se Havrettskonvensjonen artikkel 19.

I den tilstøtende sonen har kyststaten adgang til å utøve den kontroll som er nødvendig for å hindre overtredelse av kyststatens lover og forskrifter om toll, skatt, innvandring og helse samt straffe overtredelser av disse lovene eller forskriftene, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 33.

I den økonomiske sonen har kyststaten suverene rettigheter til å undersøke og utnytte, bevare og forvalte ressursene med sikte på økonomisk utnyttelse og utforskning av sonen, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 56. Av særlig interesse for vedtak etter havenergilova § 2-2 om åpning av areal for energiproduksjon til havs, er Havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 1 bokstav a. Denne bestemmelsen slår fast at denne suvereniteten blant annet omfatter energiproduksjon fra vind. Videre har kyststaten i den økonomiske sonen jurisdiksjon til å foreta oppføring og bruk av kunstige øyer, innretninger og anlegg, jf. artikkel 56 nr. 1 bokstav b. Det følger også av Havrettskonvensjonen artikkel 60 at kyststaten en enerett til å oppføre, tillate og regulere oppføring, drift og bruk av kunstige øyer samt innretninger og anlegg for blant annet energiproduksjon i den økonomiske sonen. I hvilken grad disse bestemmelsene gjelder for hybridanlegg og energiøyer går vi ikke nærmere inn på.¹³⁴

Samtidig pålegger Havrettskonvensjonen en rekke begrensinger på kyststaten i den økonomiske sonen. Innenfor den økonomiske sone bestemmer Havrettskonvensjonen artikkel 56 nr. 2 at staten skal ta «tilbørlig hensyn» til andre staters rettigheter og plikter. Artikkel 58, jf. 87 angir hvilke aktiviteter det skal tas hensyn til i den økonomiske sonen. I forbindelse med åpning av havareal for energiproduksjon etter havenergilova § 2-2, vil det særlig være hensynet til andre lands skipsfart og kabler/rørledninger som må hensyntas. Staten har etter artikkel 60 nr.7 en plikt til ikke å etablere anlegg i den økonomiske sonen slik at de kommer i konflikt med «*anerkjente skipsleder som er av vesentlig betydning for internasjonal skipsfart*». Videre innebærer artikkel 58 i konvensjonen at staten har plikt til ikke å skade andre staters undersjøiske rørledninger og kabler.¹³⁵ Andre stater kan bruke sonen, men de har ikke adgang til å utnytte ressursene, jf. artikkel 58.

Kontinentalsokkelen er forlengelsen av landmassene ut i havet. Alle kyststater har uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil fra grunnlinjen dersom den ikke må avgrenses mot andre lands sokkel.¹³⁶ Etter havretten har alle kyststater suverene rettigheter til naturforekomster på kontinentalsokkelen, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 77 nr. 1. Kyststatens suverene rettigheter betyr i denne sammenhengen at ingen kan utforske eller utvinne disse naturforekomstene uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten, jf. artikkel 77 nr. 2. Artikkel 80 viser til at artikkel 60 gjelder tilsvarende for kunstige øyer, innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen.

¹³⁴ Se Catherine Banet and Silke Goldberg, Mapping of regulatory barriers to hybrid offshore wind projects from Norway to Europe, Green Platform Ocean Grid, Deliverable D1.6, February 2024; [Deliverable-D1.6-Report-on-regulatory-barriers.pdf \(oceangridproject.no\)](#).

¹³⁵ Se også i den forbindelse lov om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger utenfor sjøterritoriet.

¹³⁶ Meld. St. 22 (2016–2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken, kap. 4.1.1.3 Kontinentalsokkelen.

Samtidig legger Havrettskonvensjonen enkelte begrensinger på kyststatens suverenitet på kontinentalsokkelen. Havrettskonvensjonen artikkel 78 nr. 2 slår fast at utøvelsen av kyststatens rettigheter over kontinentalsokkelen må ikke krenke eller føre til uberettiget innblanding i skipsfarten og andre staters rettigheter og friheter etter denne konvensjon. Videre har alle stater rett til å legge undersjøiske kabler og rørledninger på kontinentalsokkelen i samsvar med bestemmelsene i artikkel 79.

I tillegg definerer Havrettskonvensjonen åpent hav, jf. artikkel 86. Her har ingen land jurisdiksjon, og alle land kan ferdes fritt, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 87 nr. 1. Dette er imidlertid frihet under ansvar, jf. artikkel 87 nr. 2. Det er ikke tillatt å forurense, overfiske, eller å hindre andre land å ferdes fritt.

Havrettskonvensjonen har også regler knyttet til vern og bevaring av det marine miljøet i konvensjonens del XII. Disse bestemmelsene gjelder for alle de maritime sonene under Havrettskonvensjonen. Dette innebærer at de i praksis vil ha virkning innenfor hele virkeområdet til havenergilova. Kjernen i bestemmelsene er at utøvelsen av de suverene rettighetene må ikke gå på bekostning av miljøet, herunder andre staters miljø. Havrettskonvensjonen angir for det første en generell plikt for staten til å verne og bevare det marine miljøet, jf. artikkel 192. Videre følger det av Havrettskonvensjonen artikkel 193 at statene har suveren rett til å utnytte sine naturforekomster, men at dette skal skje i overensstemmelse med sin miljøpolitikk og i samsvar med sin plikt til å verne og bevare det marine miljøet. Havrettskonvensjonen artikkel 194 slår også fast at:

1. *«Statene skal, enkeltvis eller i fellesskap, alt etter hva som er hensiktsmessig, treffe alle nødvendige tiltak som er forenlige med denne konvensjon, for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø fra enhver kilde, og for dette formål etter evne benytte de mest mulig hensiktsmessige midler som de har til rådighet, og de skal bestrebe seg på å samordne sin politikk i denne forbindelse.»*
2. *«Statene skal treffe alle tiltak som er nødvendige for å sikre at virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll utøves på en slik måte at andre stater eller deres miljø ikke påføres skade ved forurensning, og at forurensning som skyldes hendelser eller virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll, ikke spres utenfor de områder der de utøver suverene rettigheter i samsvar med denne konvensjon.»*

Denne plikten vil også gjelde for fornybar energiproduksjon til havs.

Oppsummert kan vi ikke se at Havrettskonvensjonen innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergilova § 2-2. Derimot inneholder Havrettskonvensjonen visse begrensinger på den aktiviteten som statene utøver, herunder fornybar energiproduksjon til havs. Dette gjelder både i forhold til andre staters økonomiske aktiviteter og i forhold til det marine miljøet. Begrensningene etter Havrettskonvensjonen vil dermed først bli aktuelle i perioden etter at et område er åpnet i medhold av havenergilova § 2-2, dvs. for den etterfølgende økonomiske aktiviteten i området.

4.2 Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

4.2.1 Formål og virkeområde

Avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (heretter «Havmiljøavtalen») «styrker og videreutvikler havrettens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.»¹³⁷ Dette gjøres ved å etablere nye rettslige virkemidler.

I høringsnotatet opplyses at:

«Havrettskonvensjonen har vært kritisert for å være for generell og for lite forpliktende når det gjelder bevaring av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og for at den ikke fastsetter noen klar regulering av marine genetiske ressurser, herunder fordeling av fordeler fra utnyttelse av disse. FNs generalforsamling besluttet derfor i desember 2017 å innkalle til en konferanse for forhandlinger om en ny avtale om marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. [...] . Avtalen pålegger partene en samarbeidsforpliktelse til å bevare og bruke marint biologisk mangfold i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon på en bærekraftig måte. Avtalen har fire hovedelementer; 1) den etablerer et system for tilgang til og fordeling av fordeler fra marine genetiske ressurser, 2) den regulerer etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, 3) den etablerer et rammeverk for og krav til å gjennomføre konsekvensutredninger for aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og 4) den inneholder bestemmelser om kapasitetsbygging og teknologioverføring.»

Videre følger det av UD's høringsnotat at Havmiljøavtalen «styrker og konkretiserer havrettskonvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold. Avtalen gjelder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, dvs. det åpne hav (utenfor 200-milssonene) og Området, det internasjonale havbunnsområdet (utenfor nasjonale kontinentalsokler).»

4.2.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Etter det vi kan se, retter Havmiljøavtalen seg primært mot utnyttelse av marine genetiske ressurser, dvs. «å drive forskning og utvikling på den genetiske og/eller biomekaniske sammensetningen av marine genetiske ressurser, herunder gjennom bruk av bioteknologi.»¹³⁸ Den omhandler bl.a. et «notifikasjonssystem med en plikt for staten til å meddele nærmere bestemt informasjon til mekanismen for informasjonsutveksling før og etter bioprospekteringsstokt» og en målsetning om at «inntekter og salg av farmasøytiske produkter skal deles og brukes til bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon.»¹³⁹ Dette er noe annet enn å utnytte vind til energiproduksjon.

¹³⁷ Se høringsnotat fra Utenriksdepartementet (UD) av 1. november 2024, [241101-horingsnotat-bbnj-til-publisering.pdf](#) s. 5.

¹³⁸ Se UD's høringsnotat s. 23.

¹³⁹ Se UD's høringsnotat s. 23.

Etter vår vurdering vil den nye Havmiljøavtalen ikke innebærer restriksjoner for vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Vi kan heller ikke se at den inneholder begrensninger for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift).

4.3 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

4.3.1 Formål og virkeområde

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) ble inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven § 2.¹⁴⁰ Bestemmelsene i EMK skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lov, jf. menneskerettighetsloven § 3.

EMK har ingen egen bestemmelse om miljø- eller klima. EMK artikkel 2 fastsetter imidlertid at «[r]etten for enhver til livet skal beskyttes ved lov.» Videre følger det av EMK artikkel 8 at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.» Høyesterett flo fast i Klimasaken at «Den europeiske menneskerettskonvensjonen – EMK – har ingen egen regel om vern av miljøet. EMK artikkel 2 og 8 kan likevel etter omstenda koma i bruk i miljøsaker.»¹⁴¹ Høyesterett kom til at verken EMK artikkel 2 eller artikkel 8 var brutt i Klimasaken.¹⁴²

Sveits ble i april 2024 dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) for brudd på EMK artikkel 8 i saken KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits.¹⁴³ Dette er første gang EMD har konkludert med at en stat kan bli dømt for brudd på retten til privatliv etter EMK artikkel 8 dersom myndighetene ikke gjør nok for å beskytte mot klimaendringene. Samtidig som Klimaseiorinnen-saken, behandlet EMD to andre klimasaker: Carême mot Frankrike og Duarte m.fl. mot Portugal og Norge m.fl. De to sistnevnte sakene ble imidlertid avvist grunnet prosessuelle forhold.¹⁴⁴

Menneskerettighetsloven § 5 slår fast at de inkorporerte konvensjonene, herunder EMK, også gjelder for Svalbard og Jan Mayen.

4.3.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Etter det vi kan se, innebærer EMK artikkel 2 og 8 ingen restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Utbygging av havvind har blant annet til formål å øke andelen fornybar energi, og dermed bidra til gjennomføring av Norges klimamål.¹⁴⁵

4.4 FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)

4.4.1 Formål og virkeområde

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) ble inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven § 2. Bestemmelsene i SP skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lov, jf. menneskerettighetsloven § 3.

¹⁴⁰ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

¹⁴¹ HR-2020-2472 (Klimasaken) premiss 164.

¹⁴² HR-2020-2472 (Klimasaken) premiss 168, 171 og 176.

¹⁴³ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

¹⁴⁴ Se utredning fra Norges institutt for menneskerettigheter, «Norges rettslige rammeverk på klimaområdet i lys av EMK artikkel 8», ref. 2024/70.

¹⁴⁵ Se Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser.

SPs bestemmelser om rett til liv (artikkel 6) og rett til privatliv, familieliv og hjem (artikkel 17) kommer ifølge FNs menneskerettighetskomité til anvendelse på risikoen for klimaskade, og kan forplikte til å kutte utslipp.¹⁴⁶

I tillegg verner SP artikkel 27 minoritetens rett til å utøve sin kultur, religion og språk. SP artikkel 27 må ses i sammenheng med Grunnloven § 108, som pålegger statens myndigheter «å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».¹⁴⁷

Menneskerettsloven § 5 slår fast at de inkorporerte konvensjonene, herunder SP, også gjelder for Svalbard og Jan Mayen.

4.4.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Etter det vi kan se, innebærer SP artikkel 6 og artikkel 17 ingen restriksjoner for adgangen til å åpne areal etter havenergiloVA § 2-2. Utbygging av havvind har blant annet til formål å øke andelen fornybar energi, og dermed bidra til gjennomføring av Norges klimamål.¹⁴⁸

Når det gjelder forholdet mellom retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27 og andre rettigheter etter SP, slo Høyesterett fast i den såkalte «Fosen-saken» at:

«I situasjoner der artikkel 27 kommer i konflikt med andre rettigheter etter konvensjonen, må de i utgangspunktet motstridende rettighetene imidlertid veies mot hverandre og harmoniseres. [...]

Jeg ser det slik at tilsvarende avveininger kan måtte foretas hvis rettighetene etter artikkel 27 står mot andre grunnleggende rettigheter. Retten til miljø er etter mitt syn en rettighet som i et konkret tilfelle kan komme inn med en slik tyngde at det må foretas en avveining. Hensynet til «det grønne skiftet» vil med andre ord kunne være relevant. Som jeg kommer tilbake til, ligger imidlertid ikke denne saken slik an at det er nødvendig å utdype dette.»¹⁴⁹

Videre uttalte Høyesterett at:

«Jeg er uten videre enig med Fosen Vind i at hensynet til «grønt skifte» og økt fornybar energiproduksjon er viktig. Men som nevnt åpner i utgangspunktet ikke SP artikkel 27 for en interesseavveining. Som jeg også har vært inne på, kan dette riktignok stille seg annerledes hvis ulike grunnleggende rettigheter står mot hverandre. Retten til miljø kan være relevant i en slik sammenheng. I saken her er det imidlertid ikke påvist noen kollisjon mellom grunnleggende rettigheter. Jeg peker særlig på at NVE vurderte en rekke ulike vindkraftprosjekter på Fosen og i Namdal i 2009. Til tross for at de negative konsekvensene for reindriften har vært fremhevet gjennom hele prosessen, falt valget på blant annet Roan og Storheia. Fosen Vind har ikke bestridt at hensynet til hvor langt de enkelte anleggene var kommet i planleggingen, var et sentralt moment ved utvelgelsen. Slik saken er opplyst for Høyesterett, må jeg legge til grunn at hensynet til «det grønne skiftet» også kunne vært ivaretatt ved å velge andre – og for reindriften mindre inngripende – utbyggingsalternativer. Da kan ikke hensynet til miljøet få betydning ved vurderingen av om artikkel 27 her er krenket.»¹⁵⁰

¹⁴⁶ Innspill fra: Norges institusjon for menneskerettigheter til Klimautvalget 2050, 8. desember 2021.

¹⁴⁷ Jf. HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 99.

¹⁴⁸ Se Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser.

¹⁴⁹ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 130-131.

¹⁵⁰ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 143.

Som det fremgår av det siterte, åpner Høyesterett opp for at det kan foretas en avveining mellom retten til kulturutøvelse i SP artikkel 27 og retten til miljø, dersom spørsmålet om kollisjon mellom de ulike rettighetene skulle komme på spissen.

Etter det vi kan se, innebærer heller ikke SP artikkel 27 restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Vi kan imidlertid ikke utelukke at eventuelle samiske, og da særlig sjøsamiske, interesser i områdene vil kunne få betydning for etterfølgende konsesjonsprosesser og omfanget av eventuell økonomisk aktiviteten i disse områdene, dvs. etter at området er åpnet i medhold av havenergilova § 2-2.

Havenergilova § 1-5 slår fast at «[v]ed vedtak i medhald av lova som direkte rører ved samiske interesser, skal det innanfor dei rammene som gjeld for den einskilde føresegna leggjast tilbørleg vekt på omsynet til naturgrunnlaget for samisk kultur.» Ved åpning av areal eller behandling av konsesjonsaker som direkte berører samiske interesser, skal det gjennomføres konsultasjoner i samsvar med de til enhver tid gjeldende prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget.¹⁵¹ I Fosen-saken vektla Høyesterett blant følgende momenter i sin vurdering av at det forelå brudd på SP artikkel 27: Inngrepets størrelse,¹⁵² de kumulative virkningene av inngrepet,¹⁵³ om minoriteten er blitt konsultert underveis i prosessen¹⁵⁴ om minoriteten fortsatt vil ha økonomisk utbytte av sin tradisjonelle næring,¹⁵⁵ og at eventuelle avbøtende tiltak ikke vil medføre en reindrift som i vesentlig grad avviker fra tradisjonell reindrift.¹⁵⁶ Vi forutsetter at disse momentene også vil kunne være relevante ved en eventuell vurdering av forholdet mellom samiske interesser og andre interesser etter at et område er åpnet i medhold av havenergilova § 2-2, dvs. i forbindelse med utbygging og drift.

4.5 Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOLAS)

4.5.1 Formål og virkeområde

SOLAS-konvensjon omhandler sikkerhet til personell og skip på sjøen. Hovedmålet med SOLAS er å fastsette minimumskrav for konstruksjon, utstyr og drift av skip for dermed å bidra til å øke sjøsikkerheten. Flaggstaten er ansvarlig for at skip som seiler under dens flagg, tilfredsstiller kravene i konvensjonen, jf. artikkel II.

SOLAS Kapittel V gjelder sikkerhet i forhold til navigering. Kapitlet er viktig ettersom det - i motsetning til resten av SOLAS - får anvendelse på alle skip på alle reiser («all ship on all voyages»), jf. regel 1. De andre kapitlene får kun anvendelse på skip av en viss størrelse som seiler i

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) kapittel 14.1 merknad til § 1-5, jf. jf. Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11. mai 2005.

¹⁵² HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 136.

¹⁵³ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 115-116.

¹⁵⁴ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 120-122.

¹⁵⁵ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 132-134.

¹⁵⁶ HR-2021-1975 (Fosen) avsnitt 147-149.

internasjonal fart, jf. kapittel I regel 1 og 3. Kapitlet gir regler om faremeldinger, værtjeneste, ispatruljetjeneste og seilingsruter for skip, samt regler om nødssignaler, søk og redning.

4.5.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Vi kan ikke se at SOLAS-konvensjonen innebærer noen restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Konvensjon kan imidlertid være av betydning for skipsfart i forbindelse med bygging og drift av havvindanlegg.

4.6 Konvensjonen om vern av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhavet (OSPAR)

4.6.1 Formål og virkeområde

OSPAR-konvensjonens formål er å beskytte det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet mot forurensning og annen skadelig påvirkning.

Konvensjonen har geografisk virkeområde i statenes indre farvann, sjøterritoriet og økonomisk sone.

Staten skal etter konvensjonen artikkel 2 gjøre det som er mulig for å hindre og stanse forurensning i de marine områder. Videre skal staten gjøre de tiltak som er nødvendige for å beskytte maritime områder mot skadelige virkninger av menneskelig aktivitet. Dette skal gjøres for å ivareta hensynet til menneskers helse og bevaring av marine økosystemer. Videre skal konvensjonen bidra til at marine områder som har blitt skadet, kan gjenopprettes der det er mulig.

OSPAR har vedtatt egne retningslinjer for vurderingen av miljøvirkninger av havvind. Retningslinjene har som formål å hjelpe medlemsstatene, ansvarlige myndigheter, havvindaktører m.v. med prosessen med å identifisere og vurdere noen av utfordringene som er forbundet med vurderingen av miljøvirkningene av havvind. Retningslinjene gjelder vurderinger som gjøres fra og med lokaliseringsstadiet, til og med nedleggelse av et havvindanlegg. I havenergilovas forarbeider er det lagt til grunn at disse retningslinjene er førende ved for arbeidet med arealvurderinger, konsekvensutredninger, konsesjonsbehandling og ved nedleggelse av havenergianlegg.¹⁵⁷

4.6.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Vi kan ikke se at OSPAR-konvensjonen innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne et areal for havvind. Konvensjonens intensjon og bestemmelser om forurensning og naturmangfold vil være relevante ved utbygging og drift av havvindanlegg. Det vises blant annet til reguleringen av dette i forurensningsloven og naturmangfoldloven, jf. kapittel 3.6 og 3.7 ovenfor.

Heller ikke OSPAR-retningslinjer for vurderingen av miljøvirkninger av havvind, innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne et areal for havvind. Som nevnt i kapittel 3.1.4, er det i forarbeidene til havenergilova lagt til grunn at retningslinjene vil være førende for de utredningene

¹⁵⁷Ot.prp.nr.107 (2008–2009 s. 59.

som gjøres i forbindelse med arealvurderinger, konsekvensutredninger, konsesjonsbehandling og nedlegging av havenergianlegg.

4.7 Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo)

4.7.1 Formål og virkeområde

Espoo-konvensjonen¹⁵⁸ gir bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Norge har ratifisert konvensjonen og vil derfor være bundet av konvensjonens bestemmelser. Kjernen i konvensjonen er at den forplikter staten til å varsle nabostater om planlegging av bestemte typer tiltak som kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Videre innebærer den en plikt til å inkludere myndigheter og befolkning i berørt stat i konsekvensutredningsprosessen.

4.7.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Konvensjonens vedlegg I lister opp hvilke tiltak som omfattes av plikten til å varsle og involvere nabostater. Store vindkraftverk er ført opp på denne listen, jf. vedlegg I, punkt 22. Videre står det i havenergilova § 4-2 at:

«Dersom tiltak eller planar som blir handsama etter denne lova kan få vesentlege negative miljøverknader i ein annan stat, skal departementet varsle relevante styresmakter i vedkommande stat, og gje høve til å medverke i plan- eller utgreiingsprosessen etter denne lova.»

I merknadene til havenergilova § 4-2 står det at:

«Føresegna slår fast at dersom tiltak eller planar som blir handsama etter denne lova kan få vesentlege negative miljøverknader i ein annan stat, skal departementet varsle relevante styresmakter i vedkommande stat, og gi høve til å medverke i plan- eller utgreiingsprosessen etter lova. Føresegna tek vare på Noregs folkerettslege plikter på dette området, jf. Mellom anna Espoo-konvensjonen.»

Espoo-konvensjonens krav skal dermed være ivaretatt gjennom havenergilova § 4-2.

Norge sendte for øvrig melding med omtale av grenseoverskridende virkninger for Sørlige Nordsjø II på Espoo-høring til Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia i juni 2024.¹⁵⁹

¹⁵⁸ FN - konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger (Espoo-konvensjonen); [Espoo Convention.pdf \(unece.org\)](#). Navnet «Espoo-konvensjonen» kommer av at avtalen ble utferdiget i Espoo i Finland.

¹⁵⁹ Brev fra Miljødirektoratet med notifisering iht espoo-konvensjonen artikkel 3: [Sørlige Nordsjø II Notification under Article 3 of the Espoo Convention .pdf \(uvp-portal.de\)](#)

4.8 EUs direktiver om konsekvensutredninger - plandirektivet og prosjektdirektivet

4.8.1 Formål og virkeområde

Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av plandirektivet¹⁶⁰ og prosjektdirektivet.¹⁶¹ Direktivene bygger på og er inspirert av Espoo-konvensjonen,¹⁶² og pålegger statene å sikre konsekvensutredninger av tiltak som har vesentlige virkninger for miljøet. Disse direktivene er i all hovedsak gjennomført i norsk rett gjennom plan- og bygningsloven og dens forskrift om konsekvensutredninger.

Som redegjort for i kap. 3.1.4, har lovgiver valgt å ikke la konsekvensutredningsforskriften være direkte gjeldende for havvind. Det står imidlertid i forarbeidene til havenergilova¹⁶³ at «[e]tter at ein første prosess med arealavgrensing er gjennomført er det i forslaget til havenergilov lagt opp til at det blir gjennomført strategiske konsekvensutgreiingar tilsvarande krav i EU-direktivet om konsekvensutgreiingar av planar og program og OSPAR sine retningslinjer for vurdering av miljøverknader av vindkraft til havs.»

Videre står det i forarbeidene til havenergilova¹⁶⁴ at «[f]øresegnene i lovframlegget om konsekvensutgreiingar skal, innanfor verkeområdet av EØS-avtala, ta vare på Noregs plikter etter rådsdirektiv 2001/42/EØF om vurderingar av verknader av bestemte planar og program og rådsdirektiv 85/337/EØF jf. 97/11/EF om vurderingar av miljøverknader av visse offentlege og private prosjekt.»¹⁶⁵

Forarbeidene til havenergilova slår dermed fast at konsekvensutredninger under havenergilova skal, innenfor EØS-avtalens virkeområde,¹⁶⁶ ivareta Norges forpliktelser etter plandirektivet og prosjektdirektivet.

¹⁶⁰ Direktiv 2001/42/EF om vurderinger av virkninger for bestemte planer og programmer (plandirektivet; også kalt the Strategic Environmental Assessment directive eller SEA-direktivet).

¹⁶¹ Direktiv 2011/92/EU, som endret ved direktiv 2014/52/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (prosjektdirektivet; også kalt tiltaksdirektivet eller the Environmental Impact Assessment directive eller EIA-direktivet).

¹⁶² 52003PC0221 Proposal for a Council Decision on the signature, on behalf of the European Community, of the Protocol on Strategic Environmental Assessment to the 1991 UN/ECE Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context /* COM/2003/0221 final */, [EUR-Lex - 52003PC0221 - EN \(europa.eu\)](#)

¹⁶³ Ot.prp.nr.107 (2008–2009). kap. 5.5.1 Utgreiingar i fleire steg.

¹⁶⁴ Ot.prp.nr.107 (2008–2009). kap. 11.6 Konsekvensutgreiingar.

¹⁶⁵ Forarbeidene til havenergilova viser til direktiv 2001/42/EØF (nå direktiv 2001/42/EF) og direktiv 85/337/EØF. Direktiv 85/337/EØF er opphevet, og er erstattet av direktiv 2011/92/EU, som igjen er endret ved direktiv 2014/52/EU.

¹⁶⁶ Se også NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer kap. 9.4 EØS-relevans på energiområdet og Bekkedal og Andenæs, “EØS-avtalen og kontinentalsoklene”, Lov og Rett 2024/1, side 7-33.

Hvis man ser for seg en tidslinje, retter plandirektivet seg mot prosesser på et relativt tidlig stadium på tidslinjen, mens prosjektdirektivet er aktuelt på et senere stadium i tidslinjen.¹⁶⁷ Dette skillet mellom de to direktivene med tanke på hvilket steg i prosessen de retter seg mot, fremgår også av Høyesteretts avgjørelse i Klimadommen¹⁶⁸ og Oslo tingretts etterfølgende avgjørelse vedrørende plan for utbygging og drift (PUD) for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil.¹⁶⁹ Dette innebærer at plandirektivets krav vil gjelde for den strategiske konsekvensutredningen, mens prosjektdirektivets krav vil gjelde for den prosjektspesifikke konsekvensutredningen. Prosjektdirektivet vil derfor ikke bli nærmere behandlet i denne utredningen.

Kravene til en strategisk konsekvensutredning, i plandirektivet omtalt som en «miljørapport», fremgår av plandirektivet artikkel 5, jf. vedlegg I.

Artikkel 5. Miljørapport slår fast at:

«1. I de tilfeller der det kreves en miljøvurdering i henhold til artikkel 3 nr. 1, skal det utarbeides en miljørapport der de betydelige miljøvirkningene som gjennomføringen av planen eller programmet sannsynligvis vil få, samt rimelige alternativer som tar hensyn til formålene med og det geografiske virkeområde til planen eller programmet, fastsettes, beskrives og vurderes. De opplysninger som skal gis for dette formål, er nevnt i vedlegg I.

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

3. Relevante opplysninger som er tilgjengelige om planenes og programmene miljøvirkninger, og som er innhentet på andre plan i beslutningsprosessen eller finnes i andre deler av Fellesskapets regelverk, kan benyttes til å framskaffe de opplysninger som er nevnt i vedlegg I.

4. Myndighetene omhandlet i artikkel 6 nr. 3 skal rådspørres ved fastleggelsen av omfanget av og detaljgraden til de opplysninger som må tas med i miljørapporten»

I en sak for EU-domstolen om tolkningen av plandirektivet, slo EU-domstolen fast at det grunnleggende formålet med plandirektivet er å sikre at planer og programmer som sannsynligvis vil ha en betydelig innvirkning på miljøet blir gjenstand for en miljømessig vurdering mens de blir forberedt og før de blir vedtatt.¹⁷⁰ EU-domstolen la derfor til grunn at miljøvurderingen skal gjennomføres så tidlig som mulig, slik at resultatene skal kunne ha innflytelse på eventuelle

¹⁶⁷ Se mer om bakgrunnen og behovet for plandirektivet i EU-kommisjonens veiledningsdokument «Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment», s. 1-2.

¹⁶⁸ Dom fra Høyesterett i plenum av 22. desember 2020; HR-2020-2472.

¹⁶⁹ Oslo tingretts dom av 18. januar 2024; 23-099330TVI-TOSL/05.

¹⁷⁰ Sak C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles*, premiss 62, med videre henvisning til sak C-411/11 *Inter-Environnement Wallonie and Terre wallonne*, premiss 40.

avgjørelser.¹⁷¹ Ifølge EU-domstolen er det på dette stadiet de forskjellige alternativene kan analyseres, og det kan treffes strategiske valg.¹⁷²

Innholdskravene i artikkel 5 nr. 1 er nærmere presisert i plandirektivet vedlegg I. Her står det at:

«Opplysningene som skal gis i henhold til i artikkel 5 nr. 1, med forbehold for artikkel 5 nr. 2 og 3, er følgende:

- a) en oversikt over planens eller programmets innhold og hovedformål, samt forbindelse med andre relevante planer og programmer,
- b) relevante sider ved den nåværende miljøstatus og den sannsynlige utviklingen av denne dersom planen eller programmet ikke gjennomføres,
- c) miljømessige særtrekk for områder som sannsynligvis vil bli betydelig påvirket,
- d) eventuelle eksisterende miljøproblemer som er relevante for planen eller programmet, herunder særlig problemer som gjelder områder med særlig miljømessig betydning, for eksempel områder som er utpekt i henhold til direktiv 79/409/EØF og 92/43/EØF,
- e) de miljømål på internasjonalt plan, fellesskapsplan eller medlemsstatsplan som er relevante for planen eller programmet, og hvordan disse målene og andre miljøhensyn er tatt hensyn til under utarbeidingen av planen eller programmet,
- f) de sannsynlige betydelige miljøvirkningene,¹⁷³ herunder for spørsmål som biologisk mangfold, befolkning, menneskers helse, dyre- og planteliv, jordbunn, vann, luft, klimafaktorer, materielle verdier, kulturarv, herunder arkitektonisk og arkeologisk kulturarv, landskap og den innbyrdes sammenheng mellom ovennevnte faktorer,
- g) planlagte tiltak for å hindre, redusere og i så stor grad som mulig oppveie betydelige negative miljøvirkninger av gjennomføringen av planen eller programmet,
- h) en oversikt over grunnene til valget av de alternativer som har vært behandlet, og en beskrivelse av hvordan vurderingen ble foretatt, herunder eventuelle vansker (for eksempel tekniske mangler eller manglende fagkunnskap) som måtte være oppstått i forbindelse med innsamlingen av de nødvendige opplysningene,
- i) en beskrivelse av planlagte tiltak for overvåking i samsvar med artikkel 10, og
- j) et ikke-teknisk sammendrag av opplysningene nevnt ovenfor.»

Kravene i plandirektivet artikkel 5, jf. vedlegg I, er nærmere presisert i veiledningsdokumenter fra Kommisjonen.¹⁷⁴ Dette omfatter blant annet en nærmere beskrivelse av hvilke krav som stilles til utredning av alternativer, herunder «null-alternativet».¹⁷⁵

¹⁷¹ Sak C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles*, premiss 63.

¹⁷² Se også mindretallets gjennomgang av sak C-671/16 i forbindelse av tolkningen av plandirektivet i HR-2020-2472 (Klimadommen) premiss 269 og premiss 285.

¹⁷³ Det står i fotnote 1 til bokstav f. at «disse virkningene bør omfatte sekundære, kumulative, synergiske, kort-, mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger.»

¹⁷⁴ Se bl.a Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, fra EU-kommisjonen ved DG Environment og COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment av 22. november 2019.

¹⁷⁵ Se COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment fotnote 36.

4.8.2 Restriksjoner for åpning og annen betydning for utbygging av havvind

Etter vår vurdering, innebærer ikke plandirektivet restriksjoner for adgangen til åpning av areal. Det plandirektivet krever, er at miljøvirkningene vurderes i tråd med direktivets krav som ledd i den strategiske konsekvensvurderingen, og før beslutningen i dette leddet i beslutningsprosessen blir tatt. En slik tolkning støttes av Høyesteretts avgjørelse i Klimadommen, hvor Høyesteretts mindretall uttaler at «[d]enne konklusjonen hindrer ikke staten i å åpne Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, men krever at klimaet må være en del av vurderingen.»¹⁷⁶

En slik tolkning støttes også av Generaladvokat Kokkots forslag til avgjørelse i EU-domstolens sak C-727/22, hvor det slås fast at:

“59. “Conversely, the SEA Directive does not itself lay down any substantive criteria for selecting alternatives. It does not therefore require the competent authorities to select the option which has the least adverse effects on the environment. As has already been stated, (28) the environmental assessment is intended only to ensure that the selection is made taking into account possible significant effects on the environment.”¹⁷⁷

Vår vurdering er derfor at plandirektivet ikke innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

4.9 EUs energi- og klimaregelverk

4.9.1 Innledende betraktninger

Norge er en del av EUs indre energimarked gjennom EØS-avtalen. Siden begynnelsen av 2000-tallet har klimahensyn fått en stadig større plass i utviklingen av EUs energipolitikk, og klimahensyn har nå en helt sentral rolle som del av energipolitikken. Dette ligger også til grunn for valg av virkemidler, inkludert strategier og rettsakter.

En sentral tiltakspakke i denne omstillingen er «EUs grønne giv» (the European Green Deal) fra 2019. EUs grønne giv er en klima- og vekststrategi for bærekraftig og konkurransedyktig omstilling av EUs økonomi, i tråd med et forsterket klimamål for 2030 på 55 prosent utslippskutt sammenlignet med 1990-nivåer. Videre setter EUs grønne giv et mål om klimanøytralitet (netto null utslipp) i 2050.¹⁷⁸ EUs klimalov trådte i kraft i 2021, og forplikter EU til å nå klimanøytralitet innen 2050 og med mellomliggende mål om å redusere nettodrivhusgassutslipp med minst 55 % senest i 2030 i forhold til 1990-nivå.¹⁷⁹ Det følger av EUs klimalov at EU-kommisjonen skal revidere relevant lovgivning for å legge til rette for at klimamålene nås.

¹⁷⁶ HR-2020-2472 (Klimadommen) premiss 275. Se også Oslo tingretts dom og kjennelse om PUD-tillatelser for Breidablikk, Tyrving og Yggdrasil, 23-099330TVI-TOSL/05, s. 54.

¹⁷⁷ OPINION OF ADVOCATE GENERAL KOKOTT, delivered on 21 March 2024, Case C-727/22 Friends of the Irish Environment CLG v Government of Ireland and Others, para 59.

¹⁷⁸ Se NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer kap. 8.2.2 forsterking av EUs klima og miljøpolitikk mot 2030 og [The European Green Deal - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-room/default.aspx?id=14647).

¹⁷⁹ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law').

Som ledd i dette arbeidet, la EU-kommisjonen frem «Fit for 55-pakken» («Klar for 55-pakken») i 2021.¹⁸⁰ «Klar for 55» innfører ny, eller endrer eksisterende, lovgivning på områder som blant annet klima og energi.¹⁸¹ Mens «Klar for 55-pakken» fortsatt var til behandling i EU, vedtok EU tiltakspakken «REPowerEU», som et svar på Russlands invasjon av Ukraina og de konsekvensene dette fikk for energimarkedene.¹⁸² REpowerEU bygger på EUs eksisterende planer for grønn omstilling, slik som Klar for 55, men øker hastigheten og ambisjonsnivået sammenlignet med tidligere forslag.

Som EØS-utredningen fremhever, er Norge «en del av EUs energimarked gjennom EØS-avtalen og har tatt inn relevant energiregelverk i EØS-avtalen siden den ble undertegnet. Norge er nå EUs viktigste energipartner, og energi inngår som sentralt tema i den grønne alliansen Norge og EU inngikk i april 2023».¹⁸³ Av ulike årsaker er ikke EUs rettsakter på energiområdet blitt tatt inn i EØS-avtalen i samme tempo som i EU. Videre er det flere rettsakter som ikke er tatt inn i EØS-avtalen, og hvor spørsmålet om EØS-relevans fortsatt ikke er avklart.¹⁸⁴ Dette omfatter også rettsakter på energi- og klimaområdet som er av betydning for havvind og som det vurderes om skal tas inn i EØS-avtalen. Dersom de blir inntatt i EØS-avtalen, vil de kunne få betydning for utforming av nasjonale saksbehandlingsregler, herunder regler av betydning for havvind.

Som redegjort for i kapittel 2.1, vil denne fagutredningen vil være del av grunnlaget for vurderingene som leveres i den strategiske konsekvensutredningen av Sørvest F, Vestavind B og Vestavind F, og i den strategiske konsekvensutredningen av de 17 øvrige områdene. De juridiske betraktningene knyttet til EUs energi- og klimaregelverk i denne fagutredningen, vil dermed være mest relevant for 2025-områdene.

4.9.2 Gjennomgang av enkelte rettsakter av betydning for havvind

4.9.2.1 Revidert fornybardirektiv

Fornybardirektivet fra 2001¹ og 2009² er innlemmet i EØS-avtalen, mens nytt fornybardirektiv fra 2018 og revidert fornybardirektiv fra 2023 er pr. november 2024 ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Fornybardirektivet fra 2018 ble revidert i 2023. I denne fagutredningen vil vi primært gjennomgå det reviderte fornybardirektivet³ fra 2023. Vi vil begrense oss til de bestemmelsene som vi vurderer som mest relevante for fornybar energiproduksjon til havs.

Fornybardirektiv 2023 artikkel 9 nr. 1a beskriver medlemsstatenes plikt til å inngå et rammeverk for samarbeid med en eller flere andre medlemsstater om å etablere felles prosjekt for produksjon av fornybar energi innen 31. desember 2025. Det er også inntatt et nytt avsnitt (7a). Her stilles det krav om at medlemsstater som grenser til et havbasseng, skal samarbeide om å i fellesskap definere mengden fornybar havenergi som de planlegger å produsere i det aktuelle havbassenget innen

¹⁸⁰ Se NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer kap. 8.2.2 forsterking av EUs klima og miljøpolitikk mot 2030.

¹⁸¹ [Fit for 55 - The EU's plan for a green transition - Consilium \(europa.eu\)](#)

¹⁸² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, REPowerEU Plan, {SWD(2022) 230 final}.

¹⁸³ NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer kap. 9.1.

¹⁸⁴ Se NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer kap 9.3, boks 9.3.

2050. Bestemmelsen må sees i sammenheng med korresponderende bestemmelse om planlegging av utbygging av nett til havs i energiinfrastrukturforordningen⁴ artikkel 14.

Ifølge fornybardirektiv 2023 artikkel 15b skal hver medlemsstat foreta en koordinert kartlegging i forbindelse med utbygging av fornybar energi innen deres territorium. I den forbindelse skal medlemsstatene identifisere deres nasjonale potensial og tilgjengelige areal som er nødvendig for å installere anlegg for produksjon av fornybar energi.

Det følger av artikkel 15c nr. 1 at medlemsstatene skal sørge for at ansvarlige myndigheter vedtar en eller flere planer som utpeker «fornybare akselerasjonsområder» for én eller flere typer fornybare energikilder.

Før planene med angivelse av akselererte fornybarområder blir vedtatt, skal de være gjenstand for en strategisk konsekvensutredning i medhold av plandirektivet, jf. artikkel 15c nr. 2.⁵

Medlemsstatene bestemmer selv størrelsen på disse akselererte fornybarområdene, samtidig som det skal tilstrebes at den samlede størrelsen til de akselererte områdene er vesentlig og at de bidrar til å oppnå direktivets formål, jf. artikkel 15c nr. 3.

Ansvarlige myndigheter skal benytte seg av tillatelsesprosedyren og fristene som angitt i revidert fornybardirektiv artikkel 16a på konkrete prosjekter i fornybare akselerasjonsområder.

Fornybardirektiv 2023 artikkel 16 nr. 1 presiserer at tillatelsesprosessen skal dekke alle relevante administrative tillatelser for å bygge, oppgradere og drifte fornybare energianlegg, inkludert tillatelser for nettilknytning og miljøkonsekvensvurderinger.⁶ Dato for bekreftelse på mottak av fullstendig søknad, utgjør det formelle starttidspunktet for tillatelsesprosessen, jf. artikkel 16 nr. 2. Det er gitt ulike tidsfrister innenfor og utenfor akselerasjonsområdene i artikkel 16a og 16b.

Etter vår vurdering innebærer ikke fornybardirektiv 2023 noen restriksjoner på adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Utarbeiding av strategiske konsekvensvurderinger i medhold av plandirektivet er en integrert del av direktivet. Spørsmålet om fornybardirektiv 2023 er EØS-relevant er pr. november 2024 til vurdering.

4.9.2.2 Energiinfrastrukturforordningen

Den nye energiinfrastrukturforordningen¹⁸⁵ (TEN-E forordningen) er en sentral del av EU-kommisjonens arbeid knyttet til «European Green Deal» («Europas grønne giv»). Energiinfrastrukturforordningens formål er å utvikle energiinfrastrukturen for prioriterte geografiske korridorer og tematiske områder, samt bidra til å oppnå energi- og klimamål 2030 og 2050. Energiinfrastrukturforordningen introduserer nye krav til planlegging av nett til havs, grensekryssende kostnadsfordeling og inngåelse av ikke-bindende avtaler mellom medlemsstatene for samarbeid om mål for fornybar energiproduksjon til havs for de ulike bassengene innen 2050.¹⁸⁶

Etter vår vurdering innebærer energiinfrastrukturforordningen ingen restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Spørsmålet om energiinfrastrukturforordningen er EØS-relevant er pr. november 2024 til vurdering. Ifølge EDs EØS-notat, legges det opp til at forordningen skal implementeres i EØS-avtalens Protokoll 31.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/869 om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur (energiinfrastrukturforordningen).

¹⁸⁶ Se [Energiinfrastrukturforordningen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

¹⁸⁷ [Energiinfrastrukturforordningen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

4.9.2.3 Styringsystemforordningen

Styringsystemforordningen¹⁸⁸ skal legge til rette for oppnåelse av Energiunionens mål, herunder de energi- og klimapolitiske målene i EU frem mot 2030. I tillegg skal styringsforordningen sikre punktlig, transparent og helhetlig rapportering til FNs klimakonvensjon og under Parisavtalen. Styringsystemforordningen omfatter forpliktelser for medlemslandene til å utarbeide integrerte energi- og klimaplaner og rapportere på disse. Kommisjonen skal basert på de mål og bidrag som er beskrevet i medlemslandenes planer og rapporter, vurdere hvordan EU ligger an til å nå Energiunionens mål.¹⁸⁹

Etter vår vurdering innebærer styringsystemforordningen ingen restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Spørsmålet om styringsystemforordningen er EØS-relevant, er pr. november 2024 til vurdering.

4.9.2.4 Taksonomien

Forordning (EU) 2020/852 («taksonomiforordningen»), er et rettslig rammeverk som definerer målsettinger og krav for hva som skal defineres som bærekraftige økonomiske investeringer i EU/EØS.

Taksonomiforordningen er tatt inn i EØS-avtalen, og er gjennomført i norsk rett ved lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren. Ifølge Finansdepartementet skal taksonomien «*bidra til å hindre grønnvasking og den skal danne grunnlaget for standarder og merkeordninger for grønne finansielle produkter og instrumenter.*»¹⁹⁰

For å kunne defineres som bærekraftig etter taksonomiforordningen, må en økonomisk aktivitet bidra vesentlig til å oppnå minst ett av seks definerte miljømål:

- 1) Begrensning av klimaendringer (taksonomiforordningen artikkel 10)
- 2) Klimatilpasning (taksonomiforordningen artikkel 11)
- 3) Bærekraftig bruk og bevaring av vann- og havressurser (forordningen artikkel 12)
- 4) Omstilling til en sirkulærøkonomi (forordningen artikkel 13)
- 5) Forebygging og bekjempelse av forurensning (forordningen artikkel 14)
- 6) Beskyttelse og gjenopprettelse av biologisk mangfold og økosystemer (forordningen artikkel 15).

I tillegg til å oppfylle minst ett av de seks miljømålene, kan aktiviteten ikke ha betydelig negativ innvirkning på de øvrige målene. I tillegg må aktiviteten oppfylle minstekrav til sosiale og styringsmessige forhold.

Finansdepartementet har bekreftet at «*[t]aksonomien legger ingen føringer for private eller offentlige investeringer, men er et verktøy som skal gjøre det enklere for aktørene i finansmarkedene å vurdere om investeringer er i tråd med langsiktige europeiske klima- og miljømål, samt gi selskaper bedre mulighet til omstilling.*»¹⁹¹

Dette innebærer etter vår vurdering at taksonomien ikke innebærer restriksjoner for adgangen til å åpne områder for havvind etter havenergilova § 2-2.

¹⁸⁸ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1999 av 11. desember 2018 om et styringsystem for energiunionen og klimainnsatsen (styringsforordningen).

¹⁸⁹ [Styringsystem for energiunionen og EUs klimainnsats | europalov](#)

¹⁹⁰ [Taksonomien for bærekraftig økonomisk aktivitet - regjeringen.no](#)

¹⁹¹ [Taksonomien for bærekraftig økonomisk aktivitet - regjeringen.no](#)

4.9.2.5 Net-Zero Industry Act

Formålet med Net-Zero Industry Act¹⁹² er å få fart på utviklingen av nullutslippsteknologier i industrien. Dette ses som nødvendig for å nå EUs ambisiøse klimamål, jf. artikkel 1. Fornybar energiproduksjon betraktes som «Net-Zero Technology», og omfattes således av regelverket, jf. artikkel 3. I tillegg følger det av Net-Zero Industry Act at enkelte teknologier skal få en ytterligere prioritet, som såkalt «Strategic Net-Zero-Technologies». Dette omfatter bl.a fornybar energiproduksjon til havs.¹⁹³

For nullutslippsteknologiene skal det gjelde egne, kortere saksbehandlingstider. Nullutslippsteknologier skal også gis fortrinn foran andre samfunnsinteresser i saksbehandlingen. I tillegg skal de få lettere tilgang på finansiering.

Etter vår vurdering innebærer energiinfrastrukturforordningen ikke noen restriksjoner på adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. Spørsmålet om Net-Zero Industry Act er EØS-relevant, er til vurdering pr. november 2024.¹⁹⁴

5 Hvilken betydning lokale, regionale og nasjonale planer kan ha for utbygging av havvind

5.1 Nasjonale planer

5.1.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Det følger av pbl. § 6-1 at Regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide forventninger til regional og kommunal planlegging. Forventningene vedtas av Kongen i statsråd. De nasjonale forventningene skal følges opp i kommunal og regional planlegging og legges til grunn for statens deltaking i planlegging.

De nasjonale forventningene retter seg mot kommunal og regional planlegging, og er ikke bindende for borgere. Forventningene er overordnet utformet og overlater mye skjønn til kommunale og regionale myndigheter med tanke på hvordan de skal følges opp.

De nasjonale forventningene kan virke styrende på kommunal og regional planlegging av areal- og ressursbruk innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Dette kan igjen være av betydning for hvilke interesser som må hensyntas ved planlegging og saksbehandling av anlegg etter havenergilova og energilova. Vi kan imidlertid ikke se at de nasjonale forventningene innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2, eller at de på annen måte er til hinder for utbygging og drift av havvind.

5.1.2 Statlige planretningslinjer

Etter pbl. § 6-2 kan det vedtas statlige planretningslinjer. Vedtak fattes av Kongen i statsråd.

¹⁹² Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1735 om etablering av et rammeverk av tiltak for å styrke Europas økosystem for produksjon av nullutslippsteknologi og om endring av forordning (EU) 2018/1724.

¹⁹³ Net Zero Industry Act artikkel 1, jf. Vedlegg, jf. Explanaory memorandum, s. 7 og s. 16.

¹⁹⁴ Se EØS-notat om NetZero Industry Act [Net-zero Industry Act - Forordning om produksjon av nullutslippsteknologi \(NZIA\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Statlige retningslinjer skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Videre skal retningslinjene legges til grunn ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning.

Per november 2024 gjelder blant annet følgende statlige planretningslinjer:

- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2021)
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018)
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)
- Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (1994)

Kommunal og distriktsdepartementet sendte forslag til reviderte statlige planretningslinjer for klima og energi på høring 13. mars 2024. Samme dato sendte departementet forslag til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet på høring.

Vi kan ikke se at noen av de gjeldende eller foreslåtte statlige planretningslinjene, innebærer restriksjoner med tanke på vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

De hensyn som adresseres i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, og planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, kan imidlertid være relevante for planlegging og saksbehandling av produksjonsanlegg og ilandføringsanlegg etter havenergilova og energiloven.

5.1.3 Statlig arealplan

Det følger av pbl. § 6-4 første ledd at Kommunal- og distriktsdepartementet kan henstille vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan når *«viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det»*. Av forarbeidene til plan- og bygningsloven fremgår det at statlig arealplan er å anse som en unntaksordning, og at adgangen bare bør benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som staten kan godta.¹⁹⁵

Statlig arealplan etter pbl. § 6-4 første ledd kan tenkes å være aktuelt dersom plan- og bygningsloven får anvendelse på havenergianlegg innenfor plan- og bygningslovens virkeområde, jf. kapittel 3.13.2, og det ikke er mulig å få tilstrekkelig plangrunnlag etter ordinær kommunal behandling.

Etter pbl. § 6-4 tredje ledd, og delegeringsforskrift,¹⁹⁶ kan Energidepartementet bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan, med unntak for vindkraftanlegg for land. Energidepartementet har ikke en tilsvarende adgang for kraftproduksjonsanlegg med konsesjon etter havenergilova.

¹⁹⁵ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) kap. 6.6

¹⁹⁶ Forskrift 26. juni 2009 nr. 858 om overføring av myndighet til Olje- og energidepartementet etter lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 6-4

5.2 Regionale planer

5.2.1 Regional planstrategi og regional plan

Fylkeskommunen skal som regional planmyndighet, utarbeide regional planstrategi, og regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i planstrategien, jf. pbl. §§ 7-1 og 8-1.

Den regionale planstrategien og de regionale planene skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging i regionen, jf. pbl. §§ 7-2 og 8-2. I forarbeidene er det uttalt at en regional plan ikke har noen direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger, og at et plan ikke medfører absolutte forpliktelser av rettslig art for myndigheter.¹⁹⁷

Vi kan ikke se regionale planstrategier eller regionale planer innebærer restriksjoner med tanke på vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2.

Den regionale planleggingen kan imidlertid være av betydning for areal- og ressursbruk innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Dette kan igjen være av betydning for hvilke interesser som må hensyntas ved planlegging og saksbehandling av anlegg etter havenergilova og energilova.

5.3 Lokale planer

5.3.1 Kommuneplan og reguleringsplan

Etter pbl. § 11-1 skal kommunen ha en kommuneplan som består av en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel.

Etter pbl. § 12-1 annet ledd skal kommunen sørge for at det utarbeides reguleringsplaner for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel. Det skal også utarbeides reguleringsplaner der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i lovens § 1-6. Tiltak må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser, jf. pbl. §§ 1-6 annet ledd, 11-6 første og annet ledd, 12-4 første og annet ledd.

Vi kan ikke se at kommuneplaner og reguleringsplaner vil være til hinder for at det fattes vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2.2.

Som nevnt i kapittel 3.13.2, må imidlertid forholdet mellom havenergilova og plan- og bygningsloven, herunder forholdet til eventuelle berørte eksisterende planer, avklares ved fremtidig planlegging og saksbehandling av konkrete anlegg etter havenergilova som ligger innenfor plan- og bygningslovens virkeområde.

De kommunale planene vil uansett være avgjørende for annen areal- og ressursbruk enn havvind innenfor planområdet. Dette kan igjen være av betydning for hvilke interesser som må hensyntas ved planlegging og saksbehandling av anlegg etter havenergilova og energilova.

¹⁹⁷ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) kap. 6.8

6 Eventuelle verneområder, foreslåtte verneområder og havforvaltningsplanene for norske havområde og deres betydning for utbygging av havvind

6.1 Forvaltningsplanene for de norske havområdene

Forvaltningsplanene for de norske havområdene – Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten; Norskehavet; Nordsjøen og Skagerrak – oppdateres hvert fjerde år. Formålet med forvaltningsplanene er å legge til rette for verdiskaping gjennom bærekraftig bruk, og samtidig å opprettholde miljøverdiene i havområdene. De nyeste planene ble lagt frem av klima- og miljødepartementet 5. april 2024 i «Meld. St. 21 (2023–2024) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene — Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak». ¹⁹⁸ Forvaltningsplanene ser viktige næringer for norsk økonomi som fiskeri og havbruk, skipsfart, havvind og petroleumsvirksomhet i sammenheng med hensynet til miljøet og økosystemene i havet.

Forvaltningsplanene bidrar til klarhet i overordnede rammer, samordning og prioriteringer i forvaltningen av havområdene. De bidrar til økt forutsigbarhet og styrket sameksistens mellom næringene som er basert på bruk av havområdene og utnyttelse av havområdenes ressurser. Det understrekes i de nyeste forvaltningsplanene at det er gjeldende sektorregelverk som ligger til grunn for regulering av aktivitet i forvaltningsplanområdene. De respektive sektormyndighetene har ansvaret for å følge opp tiltakene som besluttes i forvaltningsplanene. Slike beslutninger må skje i medhold av relevante lover med tilhørende forskrifter. ¹⁹⁹

Havvind er nærmere omtalt i forvaltningsplanene kap. 5.4. Her står det at «[v]indkraft til havs kan gi muligheter for Norge og norsk industri og bidra til teknologi- og næringsutvikling. Samtidig må en eventuell utbygging vurderes ut fra effektene denne vil ha på kraftsystemet på land og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, inkludert miljøkonsekvenser. Tilgang til areal, og mulige arealkonflikter med andre næringer og aktiviteter som fiskeri, sjøfart og petroleumssektoren, vil også være viktig å analysere ved en eventuell utbygging av vindkraft i norske havområder. Norge har store havområder med gode vindressurser. Store deler av de norske områdene egner seg bare for flytende havvind.»

Videre står det i forvaltningsplanene at utbygging av havvind kan bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Nærmere bestemt fremheves det at «Regjeringens ambisjon om å tildele arealer med potensial for 30 GW havvindproduksjon på norsk sokkel innen 2040 vil tilsvare om lag 75 prosent av kapasiteten i det norske kraftsystemet i dag. Dette representerer et betydelig potensial for å erstatte bruk av fossil energi, både nasjonalt og i andre europeiske land dersom deler av kraften eksporteres.» ²⁰⁰

¹⁹⁸ [Meld. St. 21 \(2023–2024\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

¹⁹⁹ Meld. St. 21 (2023–2024) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene — Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak, kap. 1 sammendrag.

²⁰⁰ Meld. St. 21 (2023–2024), kap. 5.4.3 Bidrag til reduserte utslipp av klimagasser.

Det fremgår også av forvaltningsplanene at regjeringen har startet en helhetlig naturkartlegging av havvindområdene som er aktuelle for utlysning i 2025. Kartleggingen inkluderer kartlegging av havbunnen gjennom Mareano-programmet, sjøfuglundersøkelser gjennom Seapop og Seatrack og undersøkelser knyttet til fisk og sjøpattedyr gjennom Havforskningsinstituttet. Naturkartleggingen vil bidra til økt kunnskap om områdene som er aktuelle for havvind.²⁰¹

En sentral del av systemet med forvaltningsplaner for havområdene er fastsetting av mål for regjeringens havpolitikk og for forvaltning av de tre norske havområdene. Det er i forvaltningsplanene fastsatt mål for miljøtilstand, verdiskaping, sameksistens, bevaring og bærekraftig bruk av havområdene. Når det gjelder fornybar energiproduksjon til havs, har forvaltningsplanene som mål at det «skal legges til rette for utvikling av havbasert fornybar energiproduksjon som tar hensyn til miljøet og annen virksomhet.»²⁰²

Etter vår vurdering vil forvaltningsplanene ikke i seg selv innebærer restriksjoner for adgangen til å fatte vedtak om åpning av areal etter havenergilova § 2-2. De vil imidlertid kunne legge visse føringer for aktiviteten i området etter at det er åpnet, for å ta hensyn til miljøet og annen virksomhet i havområdene.

6.2 Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO-områder)

Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) er ifølge forvaltningsplanene for de norske havområdene «områder med særlige miljøverdier som har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen, også utenfor områdene selv. SVO er både et miljøfaglig system for å identifisere arealer med særlige miljøverdier, og utgjør et viktig grunnlag for en kunnskapsbasert forvaltning av arealene til havs.»²⁰³

Videre fremheves det i forvaltningsplanene at «et område identifiseres som SVO gir ikke direkte virkninger i form av begrensninger for næringsaktivitet, men signaliserer viktigheten av å vise særlig aktsomhet og at aktivitet skal foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold».²⁰⁴

Forvaltningsplanene for de norske havområdene peker også på at:

«SVO har ingen juridisk status og gir ikke direkte virkninger i form av tiltak for bevaring av natur eller begrensninger/rammer for næringsaktivitet. Identifiseringen av SVO-er er imidlertid viktig kunnskap for å signalisere behov for aktsomhet for å ivareta bl.a. biologisk mangfold og biologisk produksjon. Myndighetene kan vurdere om dette er områder med behov for områdespesifikke rammer for aktivitet.»²⁰⁵

²⁰¹ Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 5.4.4 Miljøpåvirkning.

²⁰² Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 9 Mål og måloppnåelse i forvaltningen av norske havområder.

²⁰³ Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 4.1 Særlig verdifulle og sårbare områder.

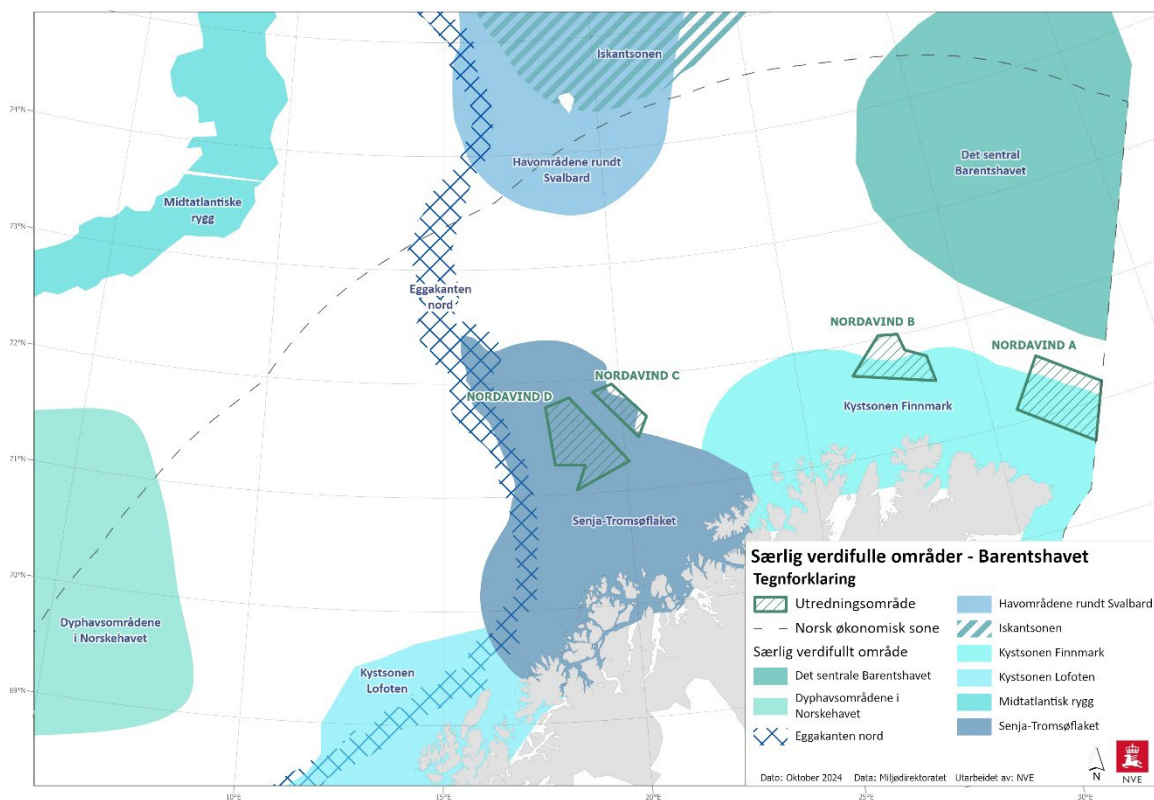
²⁰⁴ Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 4.1 Særlig verdifulle og sårbare områder.

²⁰⁵ Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 4.1.1 Særlig verdifulle og sårbare områder og forholdet til aktivitet.

I forbindelse med NVEs og direktoratsgruppens arbeid med å identifisere utredningsområder for havvind, ble blant annet marine verneområder og SVO-områder vurdert.²⁰⁶

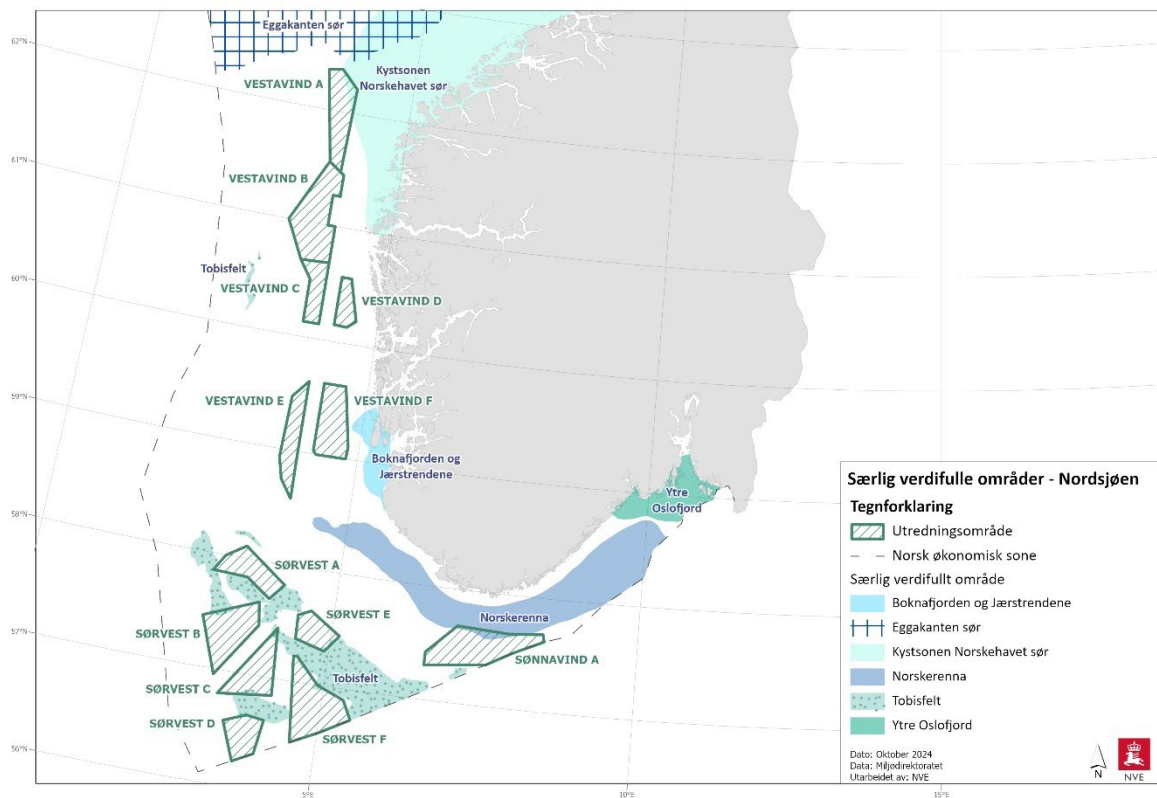
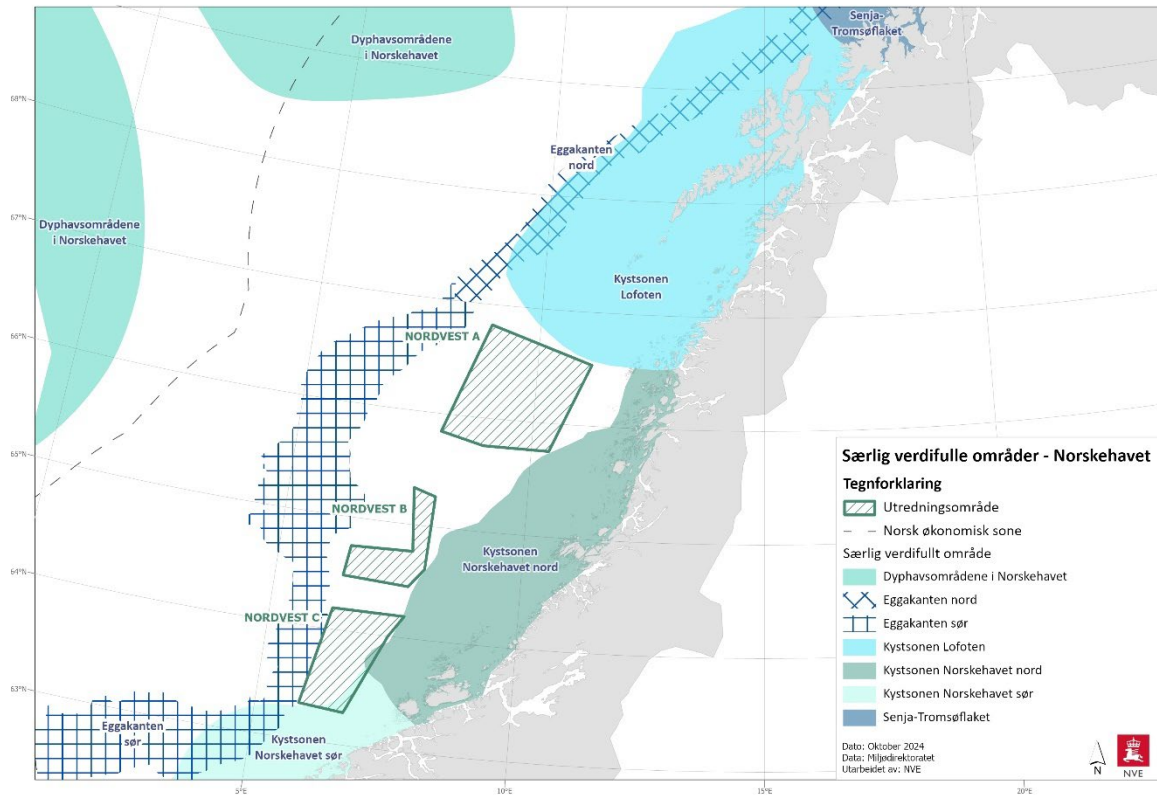
Ifølge forvaltningsplanene for de norske havområdene skal «hensynet til miljøverdiene i det enkelte SVO [...] ivaretas på en mest mulig hensiktsmessig måte, samtidig som det ikke skal settes strengere rammer for økonomisk aktivitet, blant annet innen petroleum, CO2-lagring, havvind, mineralvirksomhet, fiskeri, havbruk og skipsfart, enn nødvendig for å ivareta verdiene.»²⁰⁷

Etter vår vurdering vil derfor SVO-områder ikke i seg selv innebære restriksjoner for adgangen til fatte vedtak om åpning av areal etter havenergi-lova § 2-2, men slike områder vil kunne legge visse føringer for etterfølgende aktivitet (utbygging og drift) for å ivareta verdiene i området.



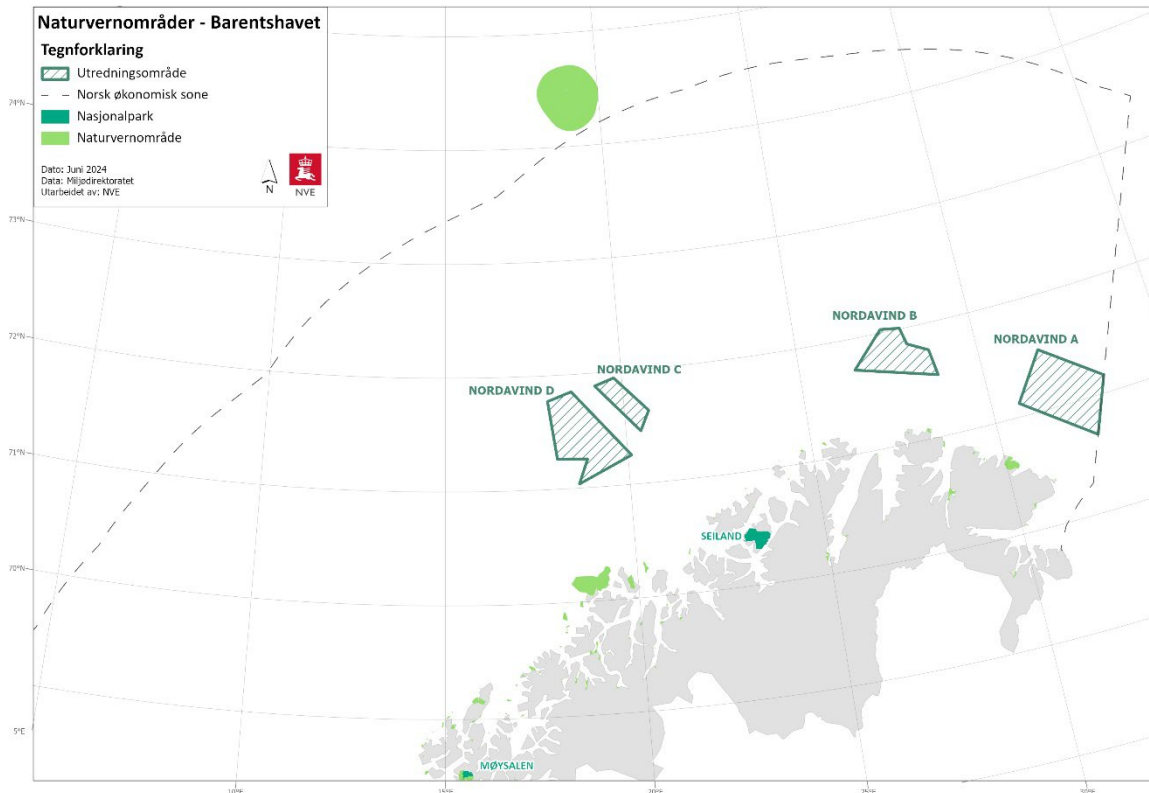
²⁰⁶ [Identifisering av utredningsområder for havvind: Viktige områder \(nve.no\)](https://nve.no)

²⁰⁷ Meld. St. 21 (2023–2024) kap. 4.1.1 Særlig verdifulle og sårbare områder og forholdet til aktivitet.



6.3 Verneområder

Naturmangfoldloven kapittel V omhandler områdevern. Naturmangfoldloven gir hjemmel til å opprette fem ulike typer av områdevern: Nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Sistnevnte type behandles i kapittel 6.4 nedenfor.



Nasjonalparker reguleres av naturmangfoldloven § 35. En nasjonalpark kan omfatte både land- og sjøarealer. Verneområder som kun skal bestå av sjøareal, må vernes som marine verneområder etter § 39.²⁰⁸ Marine verneområder er nærmere omtalt i kapittel 6.4 nedenfor. Det følger av naturmangfoldloven § 35 at i nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.

Landskapsvernområder reguleres i naturmangfoldloven § 36. Landskapsvernområder kan også omfatte sjø, men det er ikke hjemmel i § 36 til å opprette rene marine landskapsvernområder.²⁰⁹ I et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig, jf. § 36 annet ledd. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området.

²⁰⁸ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), kap. 21, merknader til § 35.

²⁰⁹ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) kap. 21, merknader til § 36.

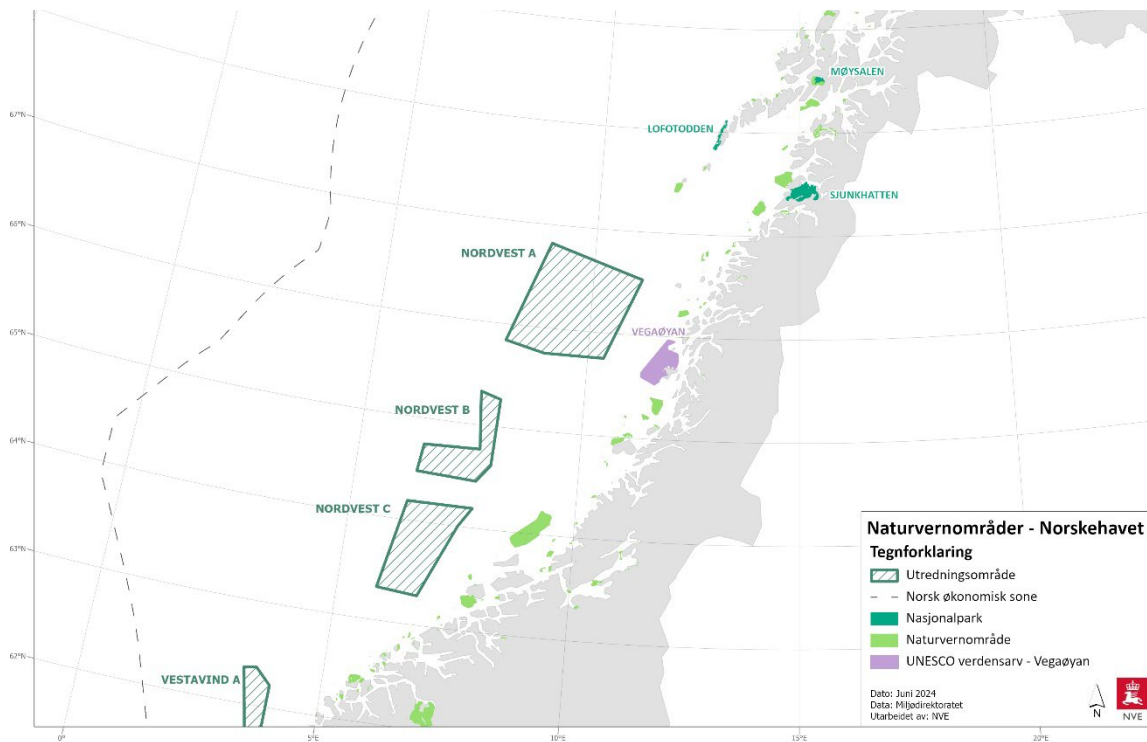
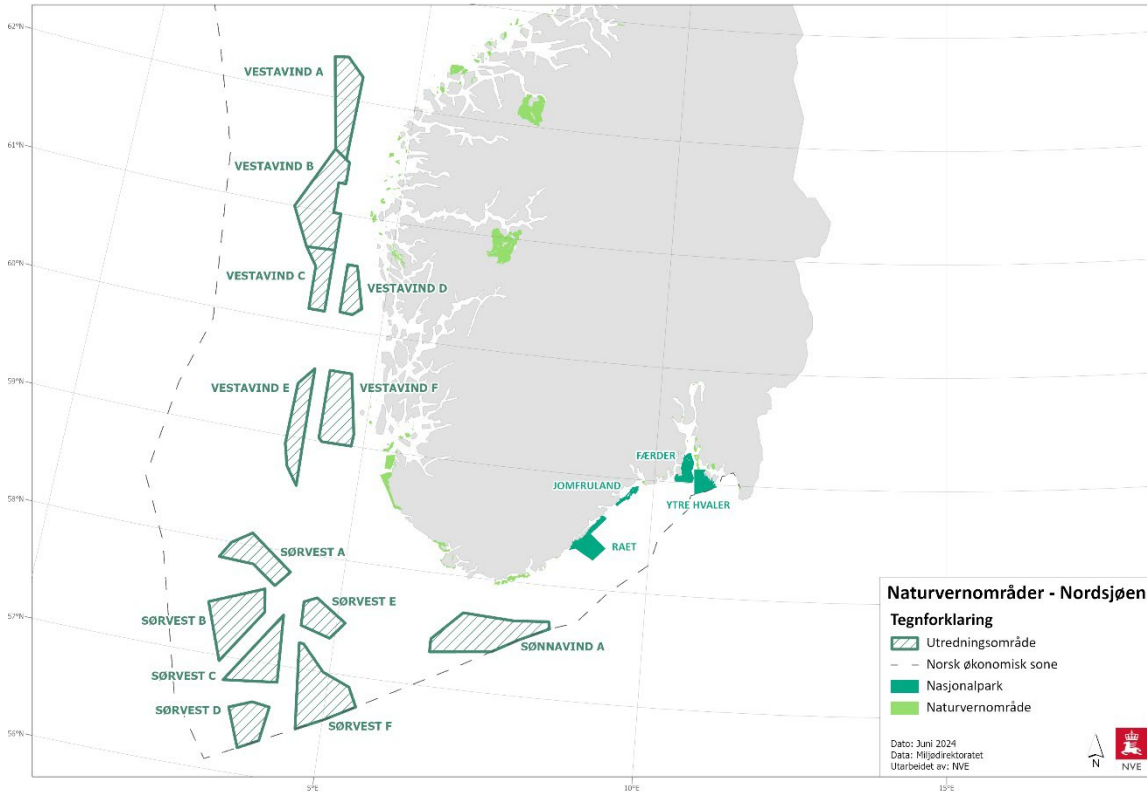
Naturreservat reguleres i naturmangfoldloven § 37. I likhet med nasjonalparker kan også naturreservater opprettes både på land og i en kombinasjon mellom land og sjø. Et naturreservat som også omfatter sjø kan omfatte sjøbunn, vannsøyle eller vannspeil eller en kombinasjon av disse. Rene marine verneområder kan opprettes i medhold av § 39.²¹⁰ naturmangfoldloven § 37 tredje ledd slår fast at i et naturreservat må ingen foreta noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et naturreservat kan totalfredes mot all virksomhet, tiltak og ferdsel.

Biotopvernområde reguleres av naturmangfoldloven § 38. Vilkåret for biotopvern er at et område har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for nærmere bestemte arter, jf. § 38 første punktum. Områder med en økologisk funksjon er beite- eller jaktområder, hiområder, myte- eller hårfellingsområder, overnattingsområder, spill- eller parringsområder, trekkveier, yngleområder og leveområder, jf. § 3 bokstav r.²¹¹ Ifølge forarbeidene til § 38, vil rådighetsreguleringene variere avhengig av hvilken funksjon vernet skal beskytte. Gjelder det f.eks. et hekkeområde, kan det være nok med ferdselsbegrensninger i en kort periode hvert år.²¹²

²¹⁰ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) kap. 21, merknader til § 37.

²¹¹ Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) kap. 21, merknader til § 38.

²¹² Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) kap. 21, merknader til § 38.



6.4 Marine verneområder

Som redegjort for i kapittel 3.21 og 3.22, arbeider Klima- og miljødepartementet (KLD) med å styrke det rettslige vernet av marin natur gjennom to nye lover; Lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet og lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Sistnevnte lov har til formål å gjennomføre Havmiljøavtalen, se kapittel 4.2.

Når de to nye lovene er vedtatt, vil vern av marin natur ifølge KLD bli ivaretatt gjennom tre ulike lover:

- *Innenfor territorialfarvannet: Naturmangfoldloven.*
- *Innenfor norsk jurisdiksjon, men utenfor territorialfarvannet: Lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.*
- *Utenfor nasjonal jurisdiksjon: Lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og Havmiljøavtalen.*

I dette kapittel behandles marine verneområder i medhold av naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven § 39 første ledd slår fast at det kan opprettes verneområder i sjø for å beskytte marine verneverdier, herunder naturverdier som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Som redegjort for i kapittel 3.6.1, følger det av naturmangfoldloven § 2 stedlige virkeområde at naturmangfoldloven gjelder på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag, og i Norges territorialfarvann. Naturmangfoldlovens geografiske virkeområde innebærer at marine verneområder bare kan opprettes innenfor territorialgrensen, dvs. 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene.

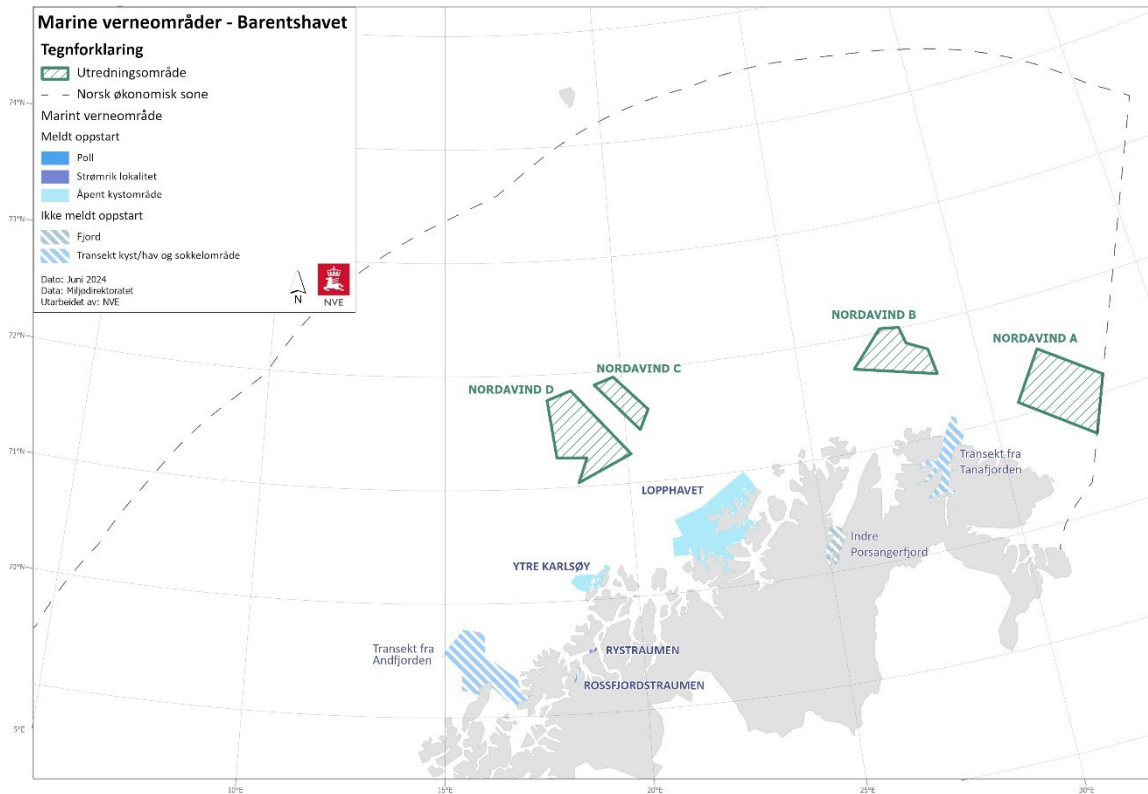
Naturmangfoldloven § 39 annet ledd presiserer at som marine verneområder kan vernes områder som:

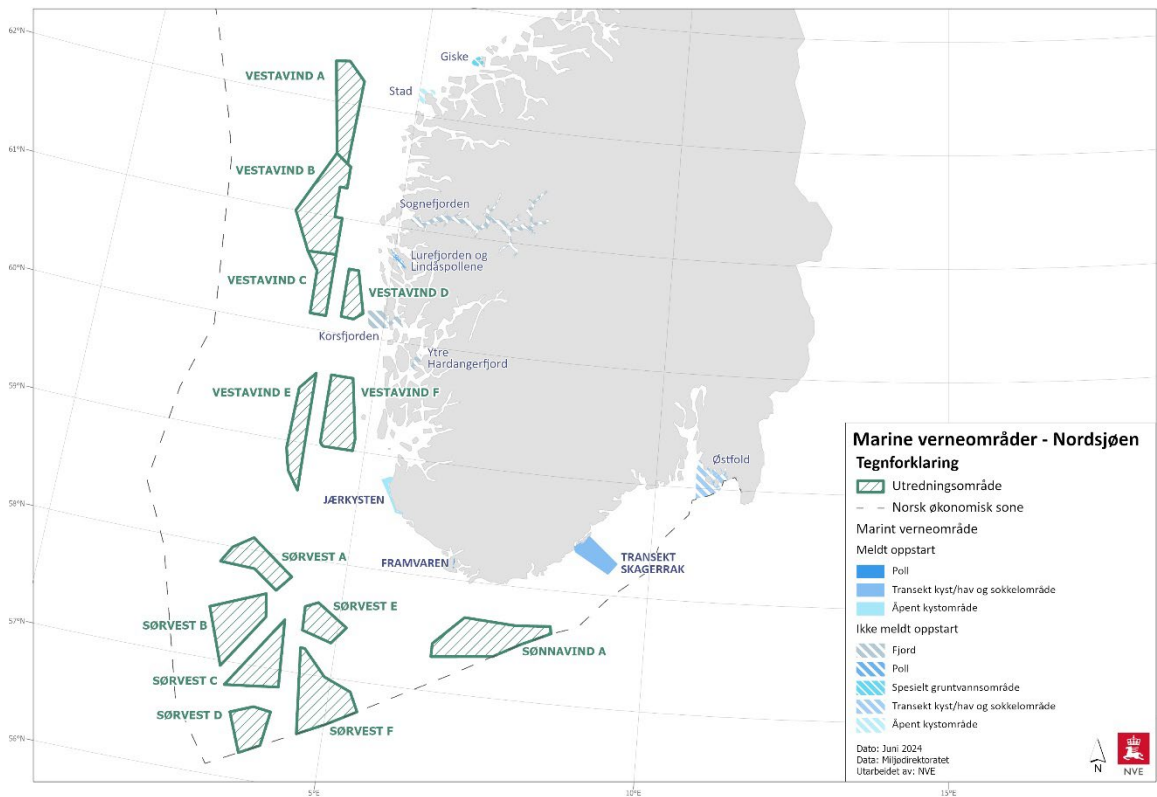
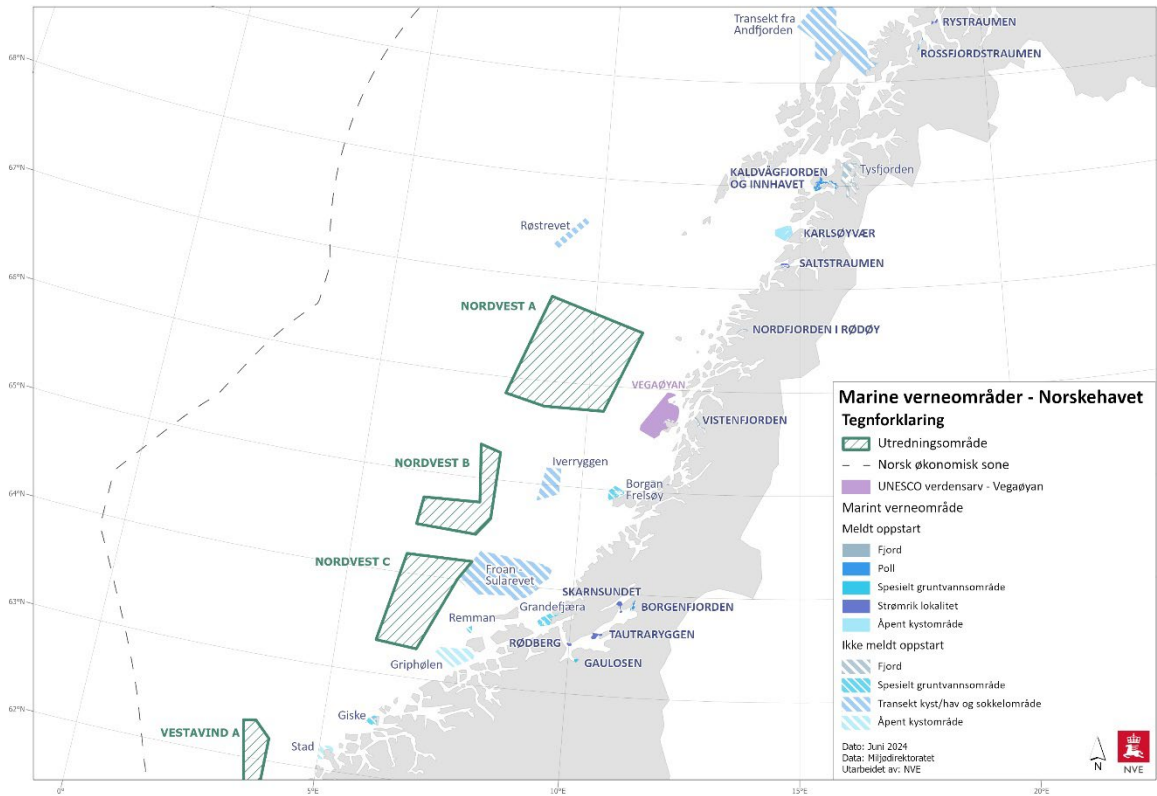
- «a. *inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep,*
- b. inneholder truet, sjelden eller sårbar natur,*
- c. representerer en bestemt type natur,*
- d. på annen måte har særlig betydning for biologisk mangfold,*
- e. utgjør en spesiell geologisk forekomst,*
- f. har særskilt naturvitenskapelig verdi, eller*
- g. har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter.»*

Videre står det i naturmangfoldloven § 39 femte ledd at i «*et verneområde i sjø må ingen foreta seg noe som forringer verneverdiene angitt i verneformålet. Et verneområde i sjø kan vernes mot all virksomhet, forurensning, tiltak og bruk, med de begrensninger som følger av folkeretten.*

Restriksjoner på aktivitet skal stå i forhold til verneformålet.» Opprettelse av marine verneområder vil dermed kunne legge begrensninger, herunder vern mot all virksomhet.

Samtlige av de foreslåtte utredningsområdene for havvind, er lagt utenfor eksisterende marine verneområder. Dette er illustrert gjennom kartene nedenfor. De grønne, skraverte feltene er utredningsområder for havvind.







NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 95 95