



FNI REPORT 1|2023

OLE KRISTIAN FAUCHALD

Lovgivning om bruk og forvaltning av kyst- og havarealer



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Abstract

Norwegian legislation concerning use and management of marine areas.

The report is a study for the Climate Committee 2050. It provides an overview of current legislation for the use of Norway's coastal and ocean areas. As a general basis for the overview, the international framework for Norwegian legislation, as well as the establishment of marine management plans is explained. For the ocean areas, legislation on the continental shelf, the water column and the sea surface is dealt with. Sector-wide and sector-specific legislation is dealt with for the coastal zone. The legislation discussed concerns petroleum activities, seabed minerals, storage of CO₂, establishment of cables and pipelines, transport, tourism, aquaculture, fishing, bioprospecting, marine energy production, research, water quality, and protected areas. Sector-wide legislation includes the Planning and Building Act, the Pollution Control Act, and the Nature Diversity Act. Based on the overview, assessments are made of how the legislation works as a whole, and measures that may be relevant to ensure efficiency and better coordination are identified. The report points to insufficient implementation of EEA obligations, and possible measures to ensure compliance. The conclusion, a brief assessment is given of legal issues that arise if the use of sea areas increases significantly.

Sammendrag

Rapporten er en utredning for Klimautvalget 2050. Den gir en oversikt over gjeldende lovgivning for bruk av kyst- og havarealer. Som generelt grunnlag for oversikten redegjøres det for internasjonale rammer for norsk lovgivning og etableringen av havforvaltningsplaner. For havområdene behandles lovgivning om kontinentalsokkelen, vannsøylen og havoverflaten. For kystsonen behandles sektorovergripende og sektorspesifikk lovgivning. Lovgivningen som diskuteres angår petroleumsvirksomhet, havbunnsmineraler, lagring av CO₂, etablering av kabler og rørledninger, transport, reiseliv, akvakultur, havbeite, fiske, bioprospektering, havenergi, forskning, vannkvalitet og verneområder. Sektorovergripende lovgivning inkluderer plan- og bygningsloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven. Basert på oversikten foretas det vurderinger av hvordan lovgivningen fungerer som helhet, og det identifiseres tiltak som kan være aktuelle for å sikre effektivitet og bedre koordinering. Det pekes på mangelfull gjennomføring av EØS-forpliktelser, og mulige tiltak for å sikre etterlevelse. Avslutningsvis gis det en kort vurdering av rettslige problemstillinger som oppstår hvis etterspørselen etter areal til havs blir betydelig høyere enn i dag.

© Fridtjof Nansen Institute March, 2023

ISBN 978-82-7613-750-7
ISSN 1893-5486

FNI Report 1 | 2023
Lovgivning om bruk og forvaltning av kyst- og havarealer
Ole Kristian Fauchald

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

Contents/Innhold

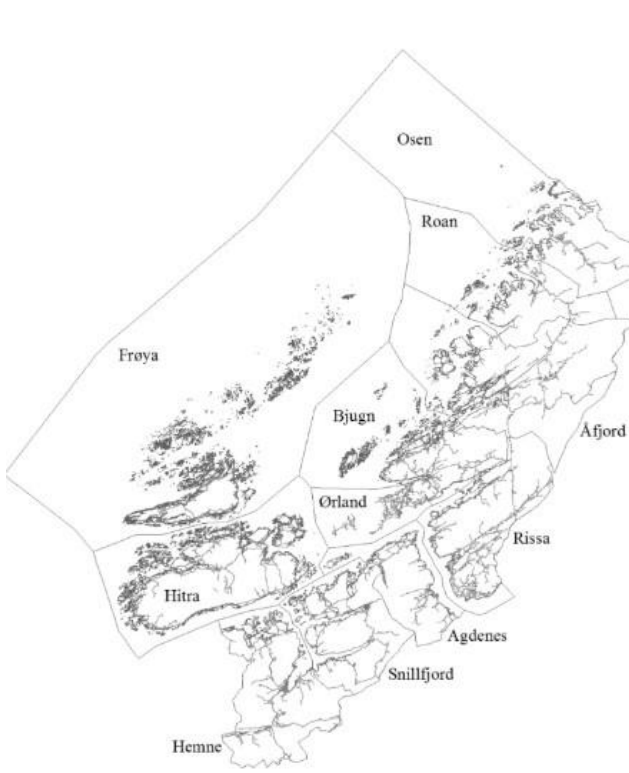
1. Innledning.....	1
2. Lovgivning om bruk av havområder.....	4
2.1 Innledning.....	4
2.2 Særlig om havforvaltningsplaner som grunnlag for fremtidig arealbruk.....	4
2.3 Kontinentalsokkelen.....	6
2.3.1 Petroleumsvirksomhet.....	6
2.3.2 Havbunnsmineraler.....	8
2.3.3 Andre undersjøiske naturforekomster, samt transport og lagring av CO ₂	8
2.3.4 Kabler og rørledninger.....	9
2.3.5 Verneområder og kulturminner.....	9
2.3.6 Forurensning.....	10
2.4 Vannsøylen og havoverflaten.....	10
2.4.1 Transport.....	10
2.4.2 Reiseliv.....	10
2.4.3 Akvakultur og havbeite.....	11
2.5 Lovgivning med generell anvendelse.....	11
2.5.1 Fiske og bioprospektering.....	11
2.5.2 Havenergi.....	12
2.5.3 Forskning.....	13
2.5.4 Verneområder.....	14
2.5.5 Naturmangfoldloven.....	15
2.5.6 Forurensningsloven.....	16
3. Lovgivning som regulerer bruk av kystområder.....	17
3.1 Innledning.....	17
3.2 Sektorovergripende lovgivning.....	17
3.2.1 Plan- og bygningsloven.....	17
3.2.2 Verneområder.....	18
3.2.3 Naturmangfoldloven og kulturminneloven.....	20
3.2.4 Vannressursloven og forurensningsloven.....	20
3.3 Sektorspesifikk lovgivning.....	21
3.3.1 Fiske og artsforvaltning.....	21
3.3.2 Akvakultur.....	21
3.3.3 Transport og friluftsliv.....	24
3.3.4 Kabler og rørledninger.....	24
4. Hvordan fungerer lovgivningen samlet i dag?.....	26
4.1 Innledning.....	26
4.2 Forvaltning av havområdene.....	26
4.3 Forvaltning av kystområdene.....	28
4.4 Gjennomføring av EØS-forpliktelser.....	29
5. Hvordan vil lovene kunne fungere hvis etterspørselen etter areal blir betydelig høyere?.....	30

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Klimautvalget 2050 i henhold til følgende bestilling: «En oversikt over gjeldende lovgivning for bruk av kyst- og havarealer og refleksjoner knyttet til hvordan de fungerer sammen i dag, samt overordnede betraktninger rundt hvordan de vil kunne fungere hvis etterspørselen etter areal til havs blir betydelig høyere enn i dag. Konsulenten bes tydeliggjøre hvor lovgivningen gjelder både kyst- og havarealer, og hvor den kun gjelder enten kyst- eller havarealer.» Disse temaene er relevante for ulike tiltak for å redusere klimagassutslipp, særlig lagring av CO₂ og produksjon av havenergi, og for tilpasning til klimaendringer, særlig tilgang til kystnære områder for virksomhet som er sårbar for store bølger og mye vind. Oppdraget inkluderer også en oppfordring om

å antyde mulige endringer av lovgivningen som kan bidra til overgangen til et lavutslippssamfunn. Slike endringsforslag er tatt med i rapportens punkt 4.

Rapporten inneholder først en oversikt over og analyse av lovgivning som kommer til anvendelse på og har betydning for forvaltningen av henholdsvis hav- og kystområdene, se kartene nedenfor. For dette formålet legges til grunn at kystområder omfatter områdene innenfor grunnlinjen pluss én nautisk mil. Dette bygger på skillet mellom områder som ikke omfattes av plan- og bygningsloven (PBL, 2008), noe som innebærer at det kun er statlige myndigheter som styrer forvaltningen, og områder som omfattes av PBL og der statlig forvaltning suppleres med kommunal og regional planforvaltning.



Kartene viser 1) Norges havområder og kontinentalsokkel (heltrukne linjer, som i stor grad sammenfaller med økonomisk sone og fiskerisoner, stiplede linjer er yttergrenser for andre lands økonomiske soner),¹ og 2) kystområder som omfattes av plankompetansen til utvalgte kystkommuner i Trøndelag.²

¹ Henriksen, Tore: *grunnlinje* i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 15. mars 2023 fra <https://snl.no/grunnlinje>.

² K.B. Stokke m.fl. *Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar*, i Stokke, Lund-Iversen og Hersoug (red.) *Kampen om plass på kysten*, Universitetsforlaget 2012, s. 110.

I andre relasjoner er det imidlertid ikke mulig å trekke noen entydig grense mellom hav- og kystområder. Det viktigste forbeholdet har utgangspunkt i grenser for staters jurisdiksjon (forvaltningsmyndighet) som trekkes i folkeretten. For områdene utenfor grunnlinjen styres Norges muligheter til å vedta og gjennomføre regler om bruk av arealene av internasjonal havrett, særlig havrettstraktaten (1982), men også av en del mer spesifikke traktater som avtalen om migrerende fiskebestander (1995).

Innenfor territorialfarvannet, som strekker seg ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjene, er utgangspunktet etter havrettstraktaten full norsk suverenitet med de spesifikke unntak. Slike unntak skal ivareta andre lands rettigheter. Det viktigste unntaket er retten til fri og uskyldig gjennomfart for andre lands skip (havrettstraktaten art. 17-32). I tillegg har Norge påtatt seg forpliktelser i andre traktater i disse havområdene. Et viktig eksempel er OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (1992).

Utenfor territorialfarvannet, det vil si i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, er utgangspunktet at Norge har mer begrenset adgang til å regulere bruk av områdene etter havrettstraktaten. Grunnlaget for dette er plikter til å respektere andre lands interesser i og tradisjonelle bruk av disse områdene (havrettstraktaten del IV og V). Et eksempel på at Norge lot vurderinger mulighetene for å vedta regler om bruk av havområdene utenfor territorialfarvannet få avgjørende betydning for utformingen av lovgivningen, finnes i naturmangfoldloven (2009) § 2. Bestemmelsen avgrenser loven til anvendelse innenfor territorialgrensen, og lister opp enkelte bestemmelser som får anvendelse i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen. Begrunnelsen for denne avgrensningen er ikke offentliggjort, og løftet i forarbeidene om å «foreta en grundig vurdering hvorvidt, og ev. i hvilken form, øvrige be-

stemmelser skal gis anvendelse utenfor 12 nm»³ er ikke fulgt opp ved etterfølgende endringer av loven.

Det har vært noe uklart og omstridt om og i hvilken grad EØS-regelverk kommer til anvendelse i havområdene.⁴ Regjeringen har i en del sammenhenger anvendt EUs konsekvensutredningsregelverk ved utformingen av norsk regelverk for aktiviteter på havbunnen. Hvorvidt dette ble gjort ut fra en oppfatning om at Norge var forpliktet under avtalen til å anvende dette regelverket eller ut fra oppfatninger om at det var hensiktsmessig å anvende EØS-regelverket har vært litt uklart. Etter Høyesteretts dom i klimasøksmålet må det antas at dette EØS-regelverket kommer til anvendelse utenfor territorialfarvannet. I saken, som dels angikk plikten til å konsekvensutrede petroleumsvirksomhet, la Høyesterett i plenum og uten dissens til grunn at konsekvensutredningsdirektivene kommer til anvendelse for petroleumssektoren.⁵ Et spørsmål som forblir uavklart er om dette også kan gjelde for sektorer der EØS-avtalens anvendelse fremdeles er uavklart, særlig hva angår anvendelsen av avledet miljøregelverk. Dette gjelder fiskerisektoren, inklusive akvakultursektoren (EØS-avtalen art. 20 og protokoll 9).⁶ For akvakultur ser det ut til å være klart at direktivene om konsekvensutredninger kommer til anvendelse.⁷

En stor del av lovgivningen som blir diskutert i denne rapporten består av forskrifter. Et generelt tema av betydning for denne utredningen er hvilke regler som gjelder for utredning av forskrifters miljøvirkninger, inklusive klimarelaterte virkninger. Generelle regler følger av utredningsinstruksen og forvaltningsloven (1967) kapittel III og VII, mens mer direkte relevante regler følger av Grunnloven § 112⁸ og naturmangfoldloven. Det er til en viss grad uklart om reglene om utredning og prinsipper i naturmangfoldloven (§§ 7-12) kommer til anvendelse ved utarbeidelse av forskrifter.⁹ Slik jeg ser det kommer de fullt ut til anvendelse på forskrifter som vedtas

³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 69.

⁴ Se F. Arnesen, Statlig styring og EØS-rettslige skranker, Universitetsforlaget 1996, kapittel 6.

⁵ HR-2020-2472-P, avsnitt 185, 210-11, 244-46 og 259 ff.

⁶ Se EFTA-domstolens avgjørelser i saker E-12/16, 27. november 2017 og E-2/03, 12. desember 2003.

⁷ Direktiv 2011/92/EU (prosjektdirektivet) og 2001/42/EU (plandirektivet). Se ESAs saker nr. 82787 og 82819 mot Island.

⁸ Se Fauchald, Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, i Bugge m.fl. (red.), *Lov, liv og lære. Inge Lorange Backer 70 År*, Universitetsforlaget 2016, s. 187-200.

⁹ Dette inkluderer prinsipper om kunnskapsgrunnlag (§ 8), håndtering av usikkerhet ved risiko for alvorlig miljøskade (§ 9), økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10), at kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11) og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12).

for områder innenfor territorialfarvannet, og med unntak for prinsippene i §§ 11 og 12 på forskrifter for områder utenfor territorialfarvannet (§ 2).¹⁰ Ifølge rettspraksis fra EU-domstolen kommer også konsekvensutredningsreglene under plandirektivet til anvendelse ved forberedelsen av visse kategorier av forskriftsvedtak, typisk der forskrifter er geografisk avgrenset.¹¹

Svalbardmiljøloven (2001) kommer til anvendelse for indre farvann og territorialfarvannet rundt Svalbard (§ 2). Rapporten tar ikke opp de spesielle reglene som gjelder disse hav- og kystområdene. Utenfor dette området er det folkerettslig omstridt hvilken jurisdiksjon Norge har til å regulere bruk av havområdene og kontinentalsokkelen. Norges oppfatning og praksis, samt Høyesteretts plenumsdom i snøkrabbesaken,¹² indikerer av at Norge har samme jurisdiksjon i disse områdene som i sonene rundt fastlandet. Andre land har argumentert med at Norges jurisdiksjon i disse områdene rundt Svalbard er begrenset av Svalbardtraktaten (1920).¹³ Denne rapporten behandler ikke disse spørsmålene og tar ikke stilling til lovgivningens anvendelse i disse områdene.

Lovgivning om bruk av kyst- og havarealer omfatter regler om hva arealene kan brukes til, hvem som har bruksrettigheter, samt myndighetenes vedtak om bruken. Etter en gjennomgang av lovgivningen om havområder (punkt 2) og kystområder (punkt 3), foretas det noen generelle vurderinger av hvordan lovgivningen fungerer i dag (punkt 4) og hvordan den vil fungere dersom det blir stor økning i etter-spørselen etter areal (punkt 5).

¹⁰ Prinsippene skal anvendes ved utforming av regelverk og økonomiske virkemidler, ettersom slike beslutninger er «utøvelse av offentlig myndighet» etter nml § 7, se Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold s. 102, 104, 378–379 og 381–382. Dette er også lagt til grunn i KLDs veileder, se Klima- og miljødepartementet, Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (2016) s. 17. Se også, Fauchald, Juridisk betenkning angående foreslåtte endringer av motorferdselsloven for innføring av adgang til å etablere snøscooterløyper for fornøyleskjøring, avgitt til Norsk

Friluftsliv 29. januar 2015, s. 12-13

(<https://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/utredning-snoskuter-grunnlov.pdf>).

¹¹ Se eksempelvis C-105/09 og C-110/09 [2010] avsnitt 41. Se også C-160/17 [2017] avsnitt 46-67 og C-321/18 [2019] avsnitt 29-44.

¹² Dom 20. mars 2023, HR-2023-491-P.

¹³ Se Ø. Jensen, The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 11, 2020, s. 94-103.

2. Lovgivning om bruk av havområder

2.1 Innledning

Utgangspunktet for norsk myndighetsutøvelse utenfor territorialfarvannet følger av tre lover. Disse lovene bygger på at norsk suverenitet er begrenset i henhold til folkeretten, som nevnt over. Loven om økonomisk sone (1976) inneholder generelt forbud mot fiske og fangst, og overlater til myndighetene å utforme nærmere regler om dette, samt blant annet miljøvern, forskning og energiproduksjon (§§ 3-7). På samme måte inneholder territorialfarvannsloven (2003) regler om statens myndighetsutøvelse i territorialfarvannet og den tilstøtende sonen (§§ 2 og 4). I motsetning til disse lovene, mangler kontinentalsokkelloven (2021) regler om myndighetsutøvelse. Denne loven overlater dette temaet til spesiallover. Slike regler finner vi særlig i petroleumsloven (1996), havbunnsmineralloven (2019), havressursloven (2008), lov om andre undersjøiske naturforekomster (1963), skipssikkerhetsloven (2007) og forurensningsloven (1981).

Forvaltningsplanene for havområdene har vært det fremste virkemidlet for å koordinere arealbruk til havs de siste 20 årene. Nedenfor gis det derfor først en kort oversikt over disse (punkt 2.2).

Naturmangfoldloven er i utgangspunktet en lov som er sektorovergripende i den forstand at den kommer til anvendelse parallelt med sektorspesifikk lovgivning. Hele loven kommer til anvendelse for de deler av havområdene som ligger i territorialfarvannet. Blant de 13 bestemmelsene som kommer til anvendelse utenfor territorialfarvannet «så langt de passer», er det særlig grunn til å merke seg bestemmelser i kapittel II som har betydning for saksbehandling under annen lovgivning. Dette gjelder §§ 4 og 5 om forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter, og §§ 7 til 10 som inneholder regler om kunnskapsgrunnlag, føre vår prinsippet,

økosystemtilnærming og samlet belastning. De sistnevnte kommer til anvendelse ved utøvelse av offentlig myndighet og tildeling av tilskudd.

Grovt sett kan lovgivningen deles i tre ettersom den får anvendelse kun på kontinentalsokkelen, på overflaten og i vannsøylen, eller begge deler. Denne hovedinndelingen legges til grunn i punktene 2.3, 2.4 og 2.5.

2.2 Særlig om havforvaltningsplaner som grunnlag for fremtidig arealbruk

Forvaltningsplanene for havområdene vedtas ved Stortingets behandling av stortingsmeldinger. Vedtatte forvaltningsplaner er å anse som instruks fra Stortinget til regjeringen, og de har som utgangspunkt ikke rettsvirkninger overfor private. De har ikke noe eget lovgrunnlag. Bruken av stortingsmeldinger og mangelen på lovgrunnlag betyr at saksbehandlingen av planene er lite formalisert utover det som kreves i henhold til utredningsinstruksen.¹⁴ Fra vedtaket av den første forvaltningsplanen i 2006 ble det lagt opp til jevnlige rulleringer av planene.¹⁵ Tabellen nedenfor viser vedtatte og oppdaterte planer.¹⁶

Barentshavet og Lofoten	Norskehavet	Nordsjøen og Skagerrak	Alle havområdene
2006	2009	2013	2020
2011	2017		
2015			

Det ble også etablert en institusjonell struktur for oppfølgingen av planene.¹⁷ I 2013 ble det lansert et digitalt arealverktøy for forvaltningsplanene.¹⁸ Først i 2020 ble det formulert et prosjektmål for det digitale arealverktøyet om å «trekke interesseorganisasjonene inn som brukere og utvikle funks-

¹⁴ Instruks om utredning av statlige tiltak, 2016.

¹⁵ St.meld. nr. 8 (2005-2006) s. 10 og Innst. S. nr. 225 (2005-2006) s. 6.

¹⁶ Alle versjonene av havforvaltningsplanene er tilgjengelige på <https://havforum.miljodirektoratet.no/forvaltningsplaner-for-norske-havomrader/forvaltningsplanene/>.

¹⁷ St.meld. nr. 8 (2005-2006) s. 114.

¹⁸ Innst. 502 S (2012-2013) s. 6 og 12.

jonalitet og kartgrunnlag for disse».¹⁹ Foreløpig har dermed dette verktøyet ikke vært tilgjengelig for aktører utenfor forvaltningen i forbindelse med forberedelsen av eksisterende forvaltningsplaner.

Ved forvaltningsplanen i 2020 er det lagt opp til at det i framtiden skal være én felles forvaltningsplan for alle havområdene, at denne planen skal rulleres hvert fjerde år og at det skal utarbeides en helhetlig nasjonal planstrategi.²⁰ Foreløpig er det lagt opp til at den tematikk som er behandlet i 2020-planen gjelder til erstatning for de tidligere områdeplanene. Utover dette er forholdet mellom de tre områdespesifikke planene og 2020-planen uavklart.²¹ De tidligere områdeplanene kan derfor fremdeles være relevante i noen situasjoner.

Det institusjonelle rammeverket består av en styringsgruppe, et faglig forum og en overvåkningsgruppe.²² Saksbehandlingen av forvaltningsplanene er i begrenset grad formalisert. Prosessen for utarbeiding av stortingsmeldingen i 2020 innebar ingen formell høring av selve meldingen, men omfattet «en egen innspillskonferanse til meldingsarbeidet, etterfulgt av en runde med skriftlige innspill».²³ Det faglige forumet og overvåkningsgruppen styres gjennom mandater fra styringsgruppen. I mandatet til faglig forum heter det at forumet skal sikre medvirkning gjennom involvering av berørte interessegrupper og sørge for høring av den faglige grunnlagsrapporten.²⁴ De fleste fagrapportene som lå til grunn for stortingsmeldingen i 2020 hadde vært «gjenstand for høringsrunder, innspillskonferanser og seminarer».²⁵ Stortingskomiteen holdt en én-times åpen høring ved behandlingen av forvaltningsplanen.²⁶

¹⁹ Arealverktøy for forvaltningsplanarbeidet. Årsrapport 2020. Se også Prosjektbeskrivelse. Utvikling av arealverktøy for forvaltningsplanarbeidet (2015). Arealverktøyet er nå allment tilgjengelig:

<https://havforum.miljodirektoratet.no/kunnskapsgrunnlaget/arealverktoyet/>.

²⁰ Meld. St. 20 (2019-2020) s. 6 og 9.

²¹ Ibid. s. 143.

²² Ibid. s. 12. Det er ikke lagt opp til videreføring av ett av de opprinnelige organene, Forum for risiko. Referansegruppen skal tilsynelatende videreføres i form av et Havdialogforum (ibid. s. 143) som foreløpig ikke er etablert.

²³ Ibid. s. 14

²⁴ <https://havforum.miljodirektoratet.no/om-faglig-forum/mandat/>. Det er ikke tilsvarende krav i mandatet til

Under forberedelsen av stortingsmeldingen i 2020 utarbeidet Miljødirektoratet en rapport om samlet påvirkning og miljøkonsekvenser, begrenset til revisjonen av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.²⁷ Prosessen som leder fram til vedtakelsen av forvaltningsplanen i 2020 inneholdt ikke noen plankonsekvensutredning i henhold til direktivet om konsekvensutredninger av planer og programmer.²⁸ Det er med andre ord stilltiende forutsatt at direktivet ikke kommer til anvendelse i havforvaltningsplanprosessene. Hvorvidt havforvaltningsplanene faller inn under plan-direktivet er avhengig av plandirektivets geografiske anvendelsesområde, som ikke er angitt. Direktivets anvendelsesområde er dels definert gjennom hvilke sektorer det kommer til anvendelse på, hvorav blant annet fiskeri, energi, transport, avfallshåndtering og turisme er relevant for marine områder, og dels gjennom en referanse til prosjektdirektivets anvendelsesområde. Som nevnt over har Høyesterett lagt til grunn at direktivet kommer til anvendelse på petroleumsutvinning.

Et tilgrensende spørsmål er om man kan anse havforvaltningsplanene som konsekvensutredninger. Det er ikke utelukket at en plan også kan anses som en konsekvensutredning, i den forstand at den kan inneholde vurderinger av konsekvensene av selve planen. Det er imidlertid naturlig å skille mellom selve planen for hvordan områder skal forvaltes, og det grunnlagsmaterialet som planen bygger på. For havforvaltningsplanene lages det et omfattende grunnlagsmateriale, som naturlig kan klassifiseres som planens konsekvensutrednings-elementer. Planen som sådan inneholder vurderinger av og konklusjoner om hvilke konsekvenser dette

overvåkningsgruppen, se

<https://overvakinggruppen.hi.no/resources/overvakinggruppen/Overvakinggruppen-mandat-23-august-2021.pdf>.

²⁵ Meld. St. 20 (2019-2020) s. 13-14

²⁶ Se <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10004417>.

²⁷ Faglig forum for norske havområder, Samlet påvirkning og miljøkonsekvenser. Faggrunnlag for revisjon av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, M-1299/2019.

²⁸ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

grunnlagsmaterialet skal få for forvaltningsplanen. I tillegg kommer at for å kvalifisere for å være konsekvensutredning i direktivets forstand, må visse prosessuelle og innholdsmessige grunnkrav oppfylles. Slike krav oppfylles ikke av havforvaltningsplanene. På denne bakgrunn er det ikke naturlig å anse havforvaltningsplanene som sådanne for å være konsekvensutredninger.

I den første planen som ble vedtatt etter ikrafttredelsen av naturmangfoldloven, forvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten fra 2011, ble naturmangfoldloven viet bred oppmerksomhet, og lovens kapittel II ble anvendt ved utarbeidelsen av planen.²⁹ I den neste planen for Nordsjøen og Skagerrak nøyde man seg med en generell referanse til deler av kapittel II.³⁰ I etterfølgende planer er det ikke henvisninger til dette kapitlet i naturmangfoldloven. Det kan følgelig se ut til at myndighetene gradvis har ansett kapitlet som irrelevant for utarbeidelsen av forvaltningsplanene. Det finnes ikke referanser til miljøinformasjonsloven (2003) i forvaltningsplanene til tross for at regelen om deltagelse i beslutningsprosesser av planer i lovens § 20 kommer til anvendelse for denne typen planer.³¹

2.3 Kontinentalsokkelen

2.3.1 Petroleumsvirksomhet

Petroleumsloven regulerer letevirksomhet, utbygging og drift av petroleumsforekomster, inklusive rundt Svalbard (med unntak for Svalbards territorialfarvann). Loven nevner ikke klimahensyn, men slike hensyn er med i listen over virkninger skal utredes ved forberedelsen av åpningsvedtak i petroleumsforskriften § 6c. I tillegg nevner loven tran-

sport og lagring av CO₂, og det er tatt inn et kapittel om dette i petroleumsforskriften.³²

Loven deler havområdene, i realiteten havbunnen, inn i blokker med en størrelse på 15 breddeminutter og 20 lengdeminutter (§ 3-2). Overordnede beslutninger om å åpne for petroleumsvirksomhet fattes for større områder.³³ Siste område som ble åpnet er Barentshavet sørøst i 2013.³⁴ Før denne åpningen må vi tilbake til 1994 da dyphavsområdene i Norskehavet ble åpnet, og før dette ble større areal åpnet i to omganger i 1965 og 1988. I tillegg ble mindre områder åpnet i flere omganger etter 1979 (eksempelvis Tromsøflaket som ble åpnet i 1979 og Barentshavet sør i 1989).³⁵ Regler om konsekvensutredning av åpningsvedtak ble innført i 1985,³⁶ og slike utredninger foreligger derfor ikke for områder som ble åpnet før dette. Selv om store deler av kontinentalsokkelen er åpnet for petroleumsvirksomhet, er områder med aktive utvinnings-tillatelser mindre, og utvinning foregår i enda mer begrensede områder.³⁷ I den grad det har blitt gjort en helhetlig arealvurdering og konsekvensutredninger ved åpningsvedtakene, kan det trygt konkluderes med at slike vurderinger og utredninger er foreldet for alle de åpnede områder, med mulig unntak for åpningsvedtaket for Barentshavet sørøst.

Avklaringer av forholdet til annen bruk og vern av områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet er dermed ment å ivaretas gjennom prosesser med utlysning av nummererte konsesjonsrunder og tildelinger i forhåndsdefinerte områder (TFO). De arealbruksvalg som gjøres gjennom disse prosessene er ikke spesifikt regulert i petroleumslovgivningen. Forslagene som sendes på høring viser at det ikke fremlegges faglige vurderinger, arealmessige avveininger eller begrunnelser for arealvalgene ved de enkelte konsesjonsrundene. I følge

²⁹ Meld. St. 10 (2010-2011) s. 19.

³⁰ Meld. St. 37 (2012-2013) s. 13.

³¹ Miljøinformasjonsloven § 20 gjennomfører Århuskonvensjonen (1998) artikkel 7: «Each Party shall make appropriate practical and/or other provisions for the public to participate during the preparation of plans and programmes relating to the environment, within a transparent and fair framework, having provided the necessary information to the public. Within this framework, article 6, paragraphs 3, 4 and 8, shall be applied. The public which may participate shall be identified by the relevant public authority, taking into account the objectives of this Convention.»

³² Petroleumsloven § 4-8 siste ledd og petroleumsforskriften kapittel 4a.

³³ Et kart over områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet finnes her: <https://www.norskpetroleum.no/wp-content/uploads/11-arealstatus-N-21062022.png>.

³⁴ Meld. St. nr. 36 (2012-2013), se også <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/kunnskapsinnhenting-og-konsekvensutredning/test-jan-mayen/id2009543/>.

³⁵ Ibid. s. 16.

³⁶ Lov om petroleum 1985 nr. 11, § 7.

³⁷ Meld. St. nr. 20 (2019-2020) s. 121.

høringsbrevene i de seneste konsesjonsrundene (25. konsesjonsrunde og TFO 2022) baseres de foreslåtte utlysningene på en «petroleumsfaglig vurdering» innenfor de arealmessige rammer som fastsatt av Stortinget ved behandlingen av forvaltningsplanene for havområdene.³⁸ Kartet over arealstatus på norsk sokkel, som viser åpnete områder, områder med TFO status og områder med spesielle ordninger i henhold til forvaltningsplanen, illustrerer at myndighetene, ved valget av blokker til konsesjonsrundene i 2022, hadde stor skjønnsfrihet innenfor de rammene som oppstilles i forvaltningsplanen fra 2020.³⁹

Manglende begrunnelse for og utredning av potensielle konsekvenser av utlysning av blokker, vanskeliggjør effektiv deltakelse i høringene. Etter som myndighetene ikke foretar avveininger av forholdet til annen bruk og vern av områdene, fremstår høringsrundene som informasjonsinnhenting fra myndighetenes side. Dette medfører at myndighetene har en særlig plikt til å sikre at informasjon som fremkommer i høringsrunden blir tatt i betraktning ved den endelige fastsettelsen av hvilke blokker som utlyses.⁴⁰ Det har vært stilt spørsmål ved om myndighetene foretar en tilstrekkelig avveining av forholdet til annen bruk og vern av områdene i de etterfølgende utlysningsvedtakene.⁴¹ En hovedproblemstilling for petroleumssektoren er følgelig at det ikke kreves konsekvensutredninger for konsesjonsrundene.⁴²

Normalt vil godkjenning av en plan for utbygging og drift også omfatte rørledninger. Imidlertid kan det også gis separate tillatelser til etablering av rørledninger og annen infrastruktur (§ 4-3). Det er lagt opp til forenklet konsekvensutredning for slike tillatelser (petroleumsforskriften § 28), men det stilles krav om konsekvensutredning for plan for

utbygging og drift tilsvarende de som gjelder ved utvinning av petroleumsforekomster (petroleumsforskriften § 29).

Petroleumssektoren legger beslag på en god del areal på havoverflaten. Imidlertid legges en stadig større andel av produksjonsinfrastrukturen på havbunnen. Denne utviklingstrenden vil trolig endres med økt utbygging av lokal produksjon av elektrisitet fra vindkraftverk for drift av produksjonsanleggene. Vindkraft diskuteres separat nedenfor, men her skal det nevnes at vindkraftverk som knyttes til petroleumsanlegg skal behandles etter petroleumsloven, og at Olje- og energidepartementet etter forholdene kan bestemme at saksbehandlingen utelukkende skal skje etter petroleumsloven.⁴³ Det er ikke undersøkt nærmere om og hvordan arealbruk på havoverflaten, eksempelvis til transport og oppankring, hensyntas gjennom saksbehandlingen i konsesjonsrundene.

Tillatelser etter petroleumsloven utelukker ikke annen aktivitet i området som dekkes av tillatelsen (§ 3-13). Eksempelvis kan det med noen forbehold gis tillatelser etter havbunnsmineralloven (og vice versa) i områder som er dekket av tillatelser under petroleumsloven. Loven inneholder et eget kapittel om erstatning til norske fiskere som følge av petroleumsvirksomhet. For driftsfasen er det i § 10-1 lagt inn et forbud mot å «unødvendig eller i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre skipsfart, fiske, luftfart eller annen virksomhet, eller volde skade eller fare for skade på rørledninger, kabler eller andre undersjøiske innretninger». Næringen er også pålagt å ta «[a]lle rimelige foranstaltninger ... for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet, kulturminner på havbunnen, og forurensning og forurensning av havbunnen, dens undergrunn, havet, luften eller på land.»

³⁸ Se eksempelvis høringene av 25. konsesjonsrunde (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-25.-konsesjonsrunde/id2715680/>) og av TFO 2022 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tfo-2022/id2904512/>).

³⁹ Se <https://www.norskpetroleum.no/wp-content/uploads/11-arealstatus-N-21062022.png>.

⁴⁰ Dette følger av den generelle normen for saksbehandling som kommer til uttrykk i forvaltningsloven §§ 17 og 37.

⁴¹ Miljøorganisasjonene har uttrykt stor frustrasjon med høringsprosessene og oppfølgingen av dem, se eksempelvis <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-25.->

[konsesjonsrunde/id2715680/?uid=7f76e2f9-5b62-4fc0-bdfd-89b668b723a6](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tfo-2022/id2904512/Download/?vedleggId=d157441e-8252-481c-8d9d-756b3ea7c641) og <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tfo-2022/id2904512/Download/?vedleggId=d157441e-8252-481c-8d9d-756b3ea7c641>.

⁴² I klimasøksmålet kom flertallet i Høyesterett kom til at manglende konsekvensutredning ikke medførte at utvinningsvedtakene var ugyldige, se HR-2020-2472-P.

⁴³ Se utkast til veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs, udatert, s. 14. Se også konsesjonen til utbygging av Hywind Tampen som er gitt etter petroleumsloven.

2.3.2 Havbunnsmineraler

Havbunnsmineralloven (2019) kommer til anvendelse på havbunnen i indre farvann og territorialfarvannet, samt på sokkelen, inklusive sokkelen rundt Svalbard. Loven nevner verken klimahensyn eller CO₂-lagring. Den legger, i likhet med petroleumsloven, opp til at det skal fattes vedtak om åpning av områder for mineralvirksomhet, og at det skal foretas en konsekvensutredning før slik åpning. Vedtak om åpning skal gjøres av regjeringen.

Foreløpig er loven kun aktuell for bruk på sokkelen. Det legges opp til særbehandling av kystnære mineralforekomster ved at disse kan unntas fra kravet om åpningsvedtak og at det kan gjøres unntak for uttak av skjellsand, sand og grus. Det er igangsatt en første åpningsprosess. I forslaget til konsekvensutredningsprogram som er sendt på høring, ble nesten hele utredningsområdet lagt utenfor den økonomiske sonen til Fastlands-Norge og oppmerksomheten rettet mot forekomster av sulfider og mangan (inklusive kobolt) langs den midt-atlantiske spredningsryggen.⁴⁴ Konsekvensutredningsprosessen er satt i gang før forskriften om konsekvensutredninger har kommet på plass. Etersom lovens regler om konsekvensutredninger er svært generelle (§ 2-2), er det uklart hvilke regler som vil gjelde for den kommende konsekvensutredningen.

Som for petroleumsloven, utelukker ikke tillatelser etter havbunnsmineralloven annen aktivitet i området som dekkes av tillatelsen (§ 4-9). Loven inneholder et eget kapittel om erstatning til norske fiskere som en konsekvens av mineralvirksomheten.

2.3.3 Andre undersjøiske naturforekomster, samt transport og lagring av CO₂

Lov om andre undersjøiske naturforekomster (1963) kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen, inklusive sokkelen rundt Svalbard, samt på havbunnen i indre farvann og territorialfarvannet. Loven er kort og upresis. Den innfører statlig eiendomsrett til

naturressursene og oppstiller plikt til å innhente tillatelse før igangsetting av «vitenskapelig utforskning av havbunnen og grunnen under denne». I lovens generelle forskrift (1970) fremgår det at kravet om undersøkelsestillatelser gjelder uavhengig av om virksomheten kan karakteriseres som vitenskapelig utforskning. Loven og forskriften inneholder ikke regler om utvinningstillatelser for naturressurser som blir oppdaget, utover en regel om at departementet står fritt til å tildele slike tillatelser til andre enn den som har undersøkelsestillatelse i det aktuelle området.

Forskriften om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (2014) er hjemlet i 1963-loven. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om slike reservoarer omfattes av lovens anvendelsesområde, jf. begrepet «naturforekomster».⁴⁵ Forskriften (§ 1-9) deler inn sokkelen i blokker på samme måte som petroleumsloven. Det er ikke lagt opp til egne åpningsvedtak for områder, og dermed heller ikke til etterlevelse av direktivet om konsekvensutredninger av planer og programmer. Utvelgelsen av lagringslokaliteter foregår fra sak-til-sak på grunnlag av prosedyrer og kriterier oppstilt i forskriftens vedlegg 1 (§ 1-10). Forskriften skiller mellom fire tillatelser; undersøkelse etter reservoar, «leting» som innebærer konkret vurdering av et spesifikt reservoar, utnyttelse av lagringsreservoar, og etablering og drift av transportinfrastruktur. Bruk av utnyttelsestillatelsen forutsetter godkjenning av plan for utbygging og drift, inklusive utarbeidelse av en konsekvensutredning. Det legges ikke opp til alminnelig og bred høring av konsekvensutredningsprogram eller selve konsekvensutredningen, og det åpnes for å unnlate konsekvensutredning der «utbyggingen ikke kan antas å ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger» (§ 4-9). Det må gis separat samtykke til injeksjon og lagring av CO₂ (§ 5-2). Der det er aktuelt med egen tillatelse til transportinfrastruktur eller andre innretninger, er det gitt egne og forenklede regler om konsekvensutredning av plan for bygging,

⁴⁴ Olje- og energidepartementet, Høringsdokument. Åpningsprosess for utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel. Forslag til program for konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven, 12. januar 2021.

⁴⁵ Se Ot.prp. nr. 75 (1962-63) der det fremgår at begrepet var ment å dekke «utnyttelse» av «naturforekomster». I forarbeidene synes «forekomster» å være brukt synonymt med «ressurser».

plassering, drift og bruk (§ 6-1). Eksempelvis er det ikke regler om høring. Det skal tas særlig hensyn til fiskeriinteresser ved trasé- og andre grunnundersøkelser (§ 1-11). Forskriften sikrer ikke oppfyllelse av plikter som følger av direktivet om prosjekt-konsekvensutredninger, særlig gjelder dette plikt til høring.

Det kreves separat tillatelse til injisering og lagring av CO₂ etter forurensningsloven, og det er utarbeidet særregler for slike tillatelser i forurensningsforskriften kapittel 35 (§ 35-4). I tillegg til vilkårene som må oppfylles i henhold til forskriften, som overvåkning og iverksetting av tiltak i tilfeller av lekkasje (§§ 35-9 og 35-12), kan det oppstilles vilkår i selve tillatelsen (§ 35-6). Etter nedlukking av en lagringslokalitet kan operatøren kreve at alle forpliktelse vedrørende overvåkning, utbedrende tiltak og konsekvenser av lekkasjer for utslippskvoter overføres til staten (§ 35-14).

Regelverket i CO₂-lagringsforskriften suppleres av regler om lagring av CO₂ i petroleumsforskriften kapittel 4a (tatt inn i 2014) som er begrenset til «fangst, transport og lagring av CO₂ i petroleumsvirksomheten» (§ 30c). Det kreves samtykke til injeksjon (§ 30e) og det kan oppstilles vilkår for slikt samtykke (§ 30f). I tillegg må operatøren oppfylle krav som stilles av forurensningsmyndigheten. Også i denne forskriften er det regler om rett til ansvars-overføring fra operatøren til staten.

Som for petroleumsløven, utelukker ikke tillatelser etter CO₂-lagringsforskriften annen aktivitet i området som dekkes av tillatelsen (§ 4-15). Forskriften inneholder et eget kapittel om erstatning til norske fiskere samt et kapittel om erstatning for forurensningsskader. Forskriften kommer til anvendelse på kontinentalsokkelen rundt Svalbard.

2.3.4 Kabler og rørledninger

Havrettstraktaten legger stor vekt på staters rett til å legge kabler og rørledninger over andre staters kontinentalsokkel (artikkel 79). I henhold til bestemmelsen har kyststaten rett til å bestemme «[t]he

delineation of the course for the laying of ... pipelines on the continental shelf.» Det er verdt å merke seg at det ikke er etablert noen tilsvarende frihet til å bestemme lokaliseringen av kabler. Ifølge bestemmelsen har kyststaten rett til å oppstille vilkår for kabler og rørledninger som strekkes inn i statens territorialfarvann, og å regulere kabler og rørledninger som brukes ved utnyttelse av ressurser på kontinentalsokkelen. Disse utgangspunktene er reflektert ved regler i norsk lovgivning om at ulike tillatelser ikke er til hinder for at det legges rørledninger og kabler av andre interessenter og for andre formål i området som dekkes av tillatelsene, og at det ikke legges opp til å etablere sikkerhetssoner rundt rørledninger og kabler.⁴⁶

Løven om beskyttelse av undersjøiske kabler og rørledninger utenfor sjøterritoriet (1884) tar ikke stilling til tematikk knyttet til lokalisering av kabler og rørledninger. Den inneholder kun regler om tiltak for å begrense skader, inklusive sikkerhetssoner, og ansvar dersom det oppstår skader på kabler og rørledninger.

Lovgivningen om legging av kabler og rørledninger som ikke er elementer i utvinning av petroleum, havbunnsmineraler eller andre undersjøiske naturforekomster kommer som hovedregel ikke til anvendelse i havområdene (se punkt 3.3.4). Det er ikke etablert noe konsesjonssystem for utenlandske rørledninger eller kabler som legges over norsk kontinentalsokkel så lenge de ikke kobles til landanlegg.

2.3.5 Verneområder og kulturminner

For noen verneområder og -objekter finnes verneverdiene på kontinentalsokkelen utenfor territorialfarvannet. Dette gjelder særlig kaldtvannskoraller, geologiske formasjoner og skipsvrak. Under havressursloven (2008, § 19) finnes en forskrift om vern av koraller mot skader som følge av fiske, særlig bunntråling (2016). Løven gir imidlertid ikke hjemmel for vern mot andre aktiviteter enn høsting og utnyttning av viltlevende naturressurser.

⁴⁶ Se eksempelvis petroleumsløven § 3-12 og forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (2010) § 53.

Vern mot uttak av andre naturressurser, lagring av CO₂, etablering av kabler og rørledninger og annen bruk av havbunnen (for eksempel til oppankring) utenfor territorialfarvannet må derfor skje på annen måte. Det finnes ikke lovgivning som kan brukes for å etablere slikt vern i dag. Den mest relevante ordningen for vern finnes i havforvaltningsplanene som identifiserer «særlig verdifulle og sårbare områder» (SVOer). Enkelte av de eksisterende SVOene er knyttet til kontinentalsokkelen, inklusive korallrev og geologiske formasjoner. For områder innenfor territorialfarvannet kan vern vedtas med hjemmel i naturmangfoldloven § 39. SVOene og verneområder etter naturmangfoldloven kommer til anvendelse på havbunnen, vannsøylen og overflaten, og drøftes samlet i punkt 2.5.4.

Det er ikke bestemmelser om geografisk avgrensning av kulturminneloven (1978). De fleste bestemmelsene i loven kommer til anvendelse til lands og i kystområdene. For kontinentalsokkelen medfører § 14 om skipsfunn at igangsetting av tiltak som kan skade skip, tilbehør, last og annet som har vært ombord eller deler av slike ting er forbudt uten samtykke fra myndighetene, når det kan antas at skipet er mer enn 100 år gammelt. Slike skip skal med andre ord anses som automatisk fredet.

2.3.6 Forurensning

Aktivitet på kontinentalsokkelen kan utløse latent forurensning fra gjenstander som er dumpet. Inntil 1960-tallet ble gjenstander fra Andre verdenskrig dumpet til havs, og det er registrert rundt 40 dumpfelt som blant annet inneholder eksplosiver og miljøgifter. I tillegg kommer ulykker og dumping som involverer andre staters skip. Blant annet omfatter dette atomavfall i Barentshavet. Det er noe uklart om og hvordan forurensningsloven (1981) kommer til anvendelse på aktiviteter på havbunnen som kan utløse forurensning fra latente forurensningskilder. Loven kommer til anvendelse på aktiviteter som innebærer «undersøkelser etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslut-

ning av slik virksomhet» (§ 4). Dette innebærer at også kabler og rørledninger som er knyttet til utnyttning av naturforekomster på norsk sokkel er regulert i forurensningsloven, men at andre kabler og rørledninger muligens ikke er omfattet. Eksempelvis er det uklart om rørledninger og annen infrastruktur til CO₂-lagring faller inn under lovens virkeområde (se drøftelsen under punkt 2.3.4).

2.4 Vannsøylen og havoverflaten

2.4.1 Transport

Havne- og farvannsloven (2019) hjemler nærmere regler for regulering av ferdsel i havområdene (§ 7). Slike regler fastsettes etter farledsforskriften (2019) som setter rammer for transport nær kysten,⁴⁷ og sjøtrafikkforskriften (2021) som særlig inneholder regler om trafikkseparasjon for visse fartøysgrupper i den økonomiske sonen (kap. 4).⁴⁸ Ingen av disse regelverkene nevner klimahensyn. I havområdene er det departementet som har vedtakskompetanse i saker om tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdselen eller forsvars- og beredskapsinteresser. (§§ 14-20). En mer detaljert drøftelse av loven finnes i punkt 3.3.3.

Skipssikkerhetsloven (2007) inneholder regler om egenskaper ved og bruk av det enkelte transportmiddel. Med hjemmel i denne loven er det blant annet gitt regler om håndtering av ballastvann, inklusive forskrift om ballastvannbehandling på skip og flyttbare innretninger (2017) som inneholder områdebestemte regler om utskifting av ballastvann. Det er også vedtatt en forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger (2012), som blant annet inneholder områdebestemte regler for å hindre forurensning.

2.4.2 Reiseliv

En vesentlig del av reiselivet er regulert gjennom reglene om transport. Eksempler på andre former for reiseliv er sportsfiske og hvalsafari. Sports- og rekreasjonsfiske er regulert i havressursloven (2008)

Forskriftens kapittel 3 inneholder også en rekke geografisk avgrensede krav til og forbud mot seiling i områder langs kysten, som i all hovedsak kommer til anvendelse innenfor grunnlinjen.

⁴⁷ Se også https://kystinfo.no/gjeldende_farledsforskrift_2022-2.

⁴⁸ Se også <https://kart.kystverket.no/sjotrafikkforskrift/?cat=130>.

ved regler om redskapsbruk (§ 22) og egne forskrifter om turistfiskevirksomheter og rapportering av fangster fra slike virksomheter (2017). Med hjemmel i havressursloven (§§ 16 og 32) er det vedtatt en forskrift om utøvelse av hvalsafari (2019) som kommer til anvendelse der hval oppholder seg. Dette regelverket inneholder verken mulighet til å sette av områder for de respektive aktivitetene eller plikter til å hensynta disse aktivitetene når det gis tillatelser etter annet regelverk.

2.4.3 Akvakultur og havbeite

I praksis har akvakulturloven (2005) så langt vært anvendt i kystområdene. Loven nevner ikke klimahensyn, men har en generell regel om at akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljøforsvarlig måte (§ 10).

Det er stadig mer aktuelt å anvende akvakulturloven i havområder, og det er nå vedtatt regler om åpning av områder for akvakultur til havs i laksetildelingsforskriften (2022, kap. 4). Åpning for havbruk til havs er under utredning. Etter en høring basert på en rapport som vurderer elleve aktuelle områder, anbefalte Fiskeridirektoratet tre områder.⁴⁹ Rapporten vurderer forholdet til vern og annen bruk av områdene. Det er utarbeidet egne regler om tildeling av akvakulturtillatelser til havs, definert som utenfor produksjonsområdene (laksetildelingsforskriften 2022 kapittel 4 og § 1-3 bokstav k). Produksjonsområdene er ulikt avgrenset mot havet, varierende mellom én og åtte nautiske mil utenfor grunnlinjen (produksjonsområdeforskriften vedlegg 1). Det er etablert krav om «overordnet» konsekvensutredning som forutsetning for utlysning av områder (§ 4-3), og om «prosjektspesifikk» konsekvensutredning ved tildeling av tillatelser (§§ 4-7 til 4-9). Det er ikke utarbeidet regler om innholdet i konsekvensutredningene. Dette regelverket oppfyller ikke kravene i konsekvensutredningsdirektivene.

Med hjemmel i akvakulturloven er det også vedtatt en forskrift havbeite (2003), definert som «akva-

kultur av krepsdyr, blautdyr og pigghuder i form av botnkultur utan at dyra vert haldne i fangenskap” (§ 3 punkt c). Til tross for tittelen har forskriften så langt bare vært benyttet i kystområdene, og blir derfor drøftet under punkt 3.3.2.

2.5 Lovgivning med generell anvendelse

2.5.1 Fiske og bioprospektering

Havressursloven (2008) kommer til anvendelse på all høsting og annen utnyttelse av villlevende marine ressurser, inklusive genetisk materiale i norsk sjøterritorium og på kontinentalsokkelen, også rundt Svalbard. Loven bygger på mål om bærekraftig forvaltning kombinert med rettferdig og samfunnsmessig ønskelig fordeling og utnyttning av ressursene (§ 7). Den nevner ikke klimahensyn. Loven og tilhørende forskrifter skiller mellom kystfiske (se punkt 3.3.1) og havfiske. Den legger opp til geografisk differensiert forvaltning innenfor hvert av disse områdene.

I henhold til høstingsforskriften (2021) gjelder det geografisk differensierte regler i havområdene om bruk av fiskeredskaper (kap. II til V), forbud mot å fiske bestemte arter til bestemte tider (kap. VIII), bifangst (kap. IX), minstemål for fangsten (kap. X), begrensninger i fiske (kap. XII) og adgang til å fiske med trål innenfor territorialfarvannet (kap. XIII). I tillegg vedtas det årlig geografisk avgrensede forskrifter om regulering av fiske for en lang rekke arter.

Kort etter vedtakelsen av havressursloven, som inneholder et eget kapittel om marin bioprospektering, la regjeringen fram en nasjonal strategi for marin bioprospektering.⁵⁰ Sentralt i strategien står ønsket om å utarbeide en forskrift om marin bioprospektering. To separate utkast til forskrifter utarbeidet av Fiskeri- og kystdepartementet i samarbeid med Miljøverndepartementet ble sendt på høring i henholdsvis desember 2012 og oktober

⁴⁹ Fiskeridirektoratet, Svar på bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet. Anbefaling av tre områder for havbruk til havs, juli 2022, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Dokumenter/Rapporter/anbefaling-av-tre-omrader-for-havbruk-til-havs>.

⁵⁰ Fiskeri- og kystdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet, Nasjonal strategi 2009. Marin bioprospektering – en kilde til ny og bærekraftig verdiskaping.

2017.⁵¹ Forslagene ble ikke ferdigbehandlet. Så langt har man ikke lyktes i å realisere potensialet for utvikling av kommersielle produkter basert på marin bioprospektering. Marbank ved Havforskningsinstituttet i Tromsø er etablert som Norges nasjonale marine biobank.

2.5.2 Havenergi

Havenergiloven (2010) kommer til anvendelse i territorialfarvannet og på kontinentalsokkelen. Til tross for at loven åpenbart har som mål å bidra til å redusere CO₂-utslipp, er denne tematikken fraværende i lovteksten. For at loven skal gjelde i den økonomiske sonen må det fattes egne vedtak av regjeringen (§ 1-2). I likhet med petroleumsloven, er første steg i saksbehandlingen åpning av areal. Beslutning om dette fattes av regjeringen, og til grunn for denne beslutningen må det foreligge en konsekvensutredning (§ 2-2). Det er ikke vedtatt nærmere regler om slike konsekvensutredninger, men den må forutsettes å oppfylle kravene til slike utredninger i direktivet om konsekvensutredninger av planer og programmer.⁵² Beskrivelsen av saksbehandlingen for den første prosessen for åpning av områder indikerer at direktivet er fulgt.⁵³

Allerede i lovproposisjonen som ble lagt fram i juni 2009 ble skissen til en rapport om utvelgelse av aktuelle områder for havvind presentert.⁵⁴ Dette munnet ut i en rapport fra en direktoratsgruppe ledet av NVE, som identifiserte 15 aktuelle områder.⁵⁵ Disse ble lagt til grunn i departementets utredningsprogram og den etterfølgende strategiske konsekvensutredningen som ble lagt fram i 2012.⁵⁶ Til grunn for prioriteringen mellom områdene brukte NVE teknisk-økonomiske forhold som hovedkriterium.⁵⁷ Graden av interessemotsetninger innen områdene og mulighetene for å redusere

disse med avbøtende tiltak ble også tillagt stor vekt. Konklusjonen var en inndeling av områdene i tre kategorier der kategori A med fem områder (hvorav to ble ansett som alternative) ble anbefalt.⁵⁸ Saken ble liggende ubehandlet i departementet i fem år. I 2017 ba departementet NVE vurdere om det hadde skjedd vesentlige endringer av betydning for anbefalingene siden konsekvensutredningen. I svaret fra NVE fremgår det at alle de anbefalte områdene i mellomtiden har fått status som SVOer (se punkt 2.3.5 over og 2.5.4 nedenfor). NVE konstaterer at dette ikke har betydning for anbefalingene. Til tross for den generelle konklusjonen om at det ikke hadde skjedd endringer av betydning, velger NVE å gi en klar anbefaling om at to av områdene ikke bør prioriteres til åpning (Frøyagrundene og Sandskallen – Sørøya nord) med teknisk-økonomiske forhold som hovedbegrunnelse.⁵⁹

Departementets forslag om åpning avviker fra NVEs anbefaling. Forslaget er at to områder åpnes (Sandskallen – Sørøya nord og Utsira nord). I tillegg inviteres det til innspill for ett av de alternative områdene (Sørlige Nordsjø II).⁶⁰ Av de tre områdene ligger de to førstnevnte i territorialfarvannet og det sistnevnte i norsk økonomisk sone på grensen mot dansk økonomisk sone. Høringsbrevet går gjennom forholdet til petroleumsvirksomhet, noe som er aktuelt for Sørlige Nordsjø II og en av grunnene til at det var behov for ytterligere avklaringer før det legges fram forslag om åpning av området. Videre foretas det vurderinger av forholdet til SVOer. Alle de tre områdene ligger helt eller delvis innenfor SVOer. Sandskallen – Sørøya nord grenser også til det foreslåtte Lopp havet marine verneområde. Det pekes på at SVO status ikke er til hinder for etablering av havenergianlegg, og at konflikter må løses i saksbehandlingen av de enkelte prosjektene. Tilsvarende resonnement benyttes i relasjon til virk-

⁵¹ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-bioprospekteringsforskriften/id711181/> og <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-uttak-og-utnytting-av-genetisk-materiale/>.

⁵² Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

⁵³ Se Olje- og energidepartementet, Høringsnotat. Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs. Forslag til åpning av område etter havenergilova, 2. juli 2019, s. 3-4.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 107 (2008-2009). s. 39-41.

⁵⁵ Havvind. Forslag til utredningsområder (oktober 2010).

Direktoratsgruppen besto av Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Kystverket, NVE og Oljedirektoratet.

⁵⁶ NVE, Havvind. Strategisk konsekvensutredning (desember 2012).

⁵⁷ Ibid. s. 148.

⁵⁸ Ibid. s. 150-151.

⁵⁹ NVE, Svar på OED oppdrag om åpning av områder for fornybar energiproduksjon til havs (3. april 2018).

⁶⁰ Olje- og energidepartementet, Høringsnotat. Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs. Forslag til åpning av område etter havenergilova (2. Juli 2019).

ninger for skipstrafikk. Departementet vurderer også at Utsira Nord overlapper med forsvarets øvingsfelt. I motsetning til NVE konkluderer departementet med at siden havvind ikke kan sameksistere med øvingsfeltet blir det ikke aktuelt å gi konsesjon i delen av området som overlapper. Forholdet til fiskeri blir fremhevet som særlig viktig ved valg av områder og det uttales at det vil fortsette å være viktig ved konsesjonsbehandlingen.⁶¹

Høringen omfattet ikke bare åpning av områder, men også utforming av lovens forskrift. Forskriften og åpning av Utsira nord og Sørlige Nordsjø II ble vedtatt i juni 2020.⁶² I åpningsvedtaket ble arealkonflikter med henholdsvis petroleumsvirksomhet og SVOer omtalt som følger for de to områdene:

Særlege vilkår for Sørlige Nordsjø II

- a. Det kan ikkje gjevast konsesjon i eit område der det er gjeve utvinningsløyve for petroleum, med mindre dette er varsla i utvinningsløyvet eller det er føreligg ein avtale med den som har utvinningsløyvet.
- b. Ved aktivitet i SVO-areal må ein rekne med vilkår for å unngå skade på dei særleg verdifulle og sårbare miljøverdiane....

Særlege vilkår for Utsira Nord

- a. Det skal ikkje gjevast konsesjon til vindkraftverk innanfor Forsvaret sitt skyte- og øvingsfelt END253, med mindre Forsvarsdepartementet gjev si tilslutning til at det kan gjevast konsesjon.
- b. Det skal ikkje gjevast konsesjon som kan påverke sjøtryggleiken negativt, og det skal leggest vekt på Kystverket sine vurderingar.

- c. Ved aktivitet i SVO-areal må ein rekne med vilkår for å unngå skade på dei særleg verdifulle og sårbare miljøverdiane.⁶³

Det ser ikke ut til å være foretatt vurderinger av bruk av relevante områder til CO₂-lagring. Utkast til vedtak om tildeling av områdene ble sendt på høring i desember 2022.⁶⁴ Det har snart gått 14 år siden prosessen ble igangsatt. I mellomtiden er det gitt konsesjon til utbygging av Hywind Tampen etter petroleumsloven. De vesentlige forsinkelsene ligger i departementets behandling av saken (desember 2012 til desember 2017 og 2020 til februar 2022, til sammen nesten åtte år). Det er ikke opplyst hva som har forsinket saksbehandlingen i disse periodene.

Også havenergilovforskriften inneholder et eget kapittel om erstatning til fiskere.

2.5.3 Forskning

Havrettstraktaten del XIII har regler om rettigheter og plikter for ulike aktører i forbindelse med marin forskning. Regler om dette er nedfelt i forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomiske sone og på kontinentalsokkelen (2001). Forskriften gjelder alle norske havområder. Tillatelse under forskriften innebærer imidlertid ikke at forskningsaktivitet kan igangsettes. Det vil normalt kreves tillatelser også under annen lovgivning (se forskriften §§3 og 7). Dette innebærer en svak koordinering av ulike tillatelser som må foreligge før forskningen kan i gangsettes. Sammenholdt med manglende implementering av plikten til å godkjenne søknader om forskningstillatelse i henhold til havrettstraktaten art. 249,⁶⁵ samt de mislykte forsøkene på å vedta forskrift om marin bioprospektering, innebærer dette at Norge i begrenset grad har lagt forholdene til rette for utenlandsk forskning i norske havområder, i strid med intensjonene i forskriften og nasjonal

⁶¹ Ibid. s. 8-11.

⁶² Kongeleg resolusjon om fastsettning av forskrift til havenergilova, 12. juni 2020 og om åpning av områda Utsira Nord og Sørlige Nordsjø II for konsesjonshandsaming av søknader om fornybar energiproduksjon etter havenergilova, 12. Juni 2020.

⁶³ Ibid. s. 26-27.

⁶⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-kvalitative-kriterier-og-stotteordning-for-utsira-nord/id2949768/?expand=horingsnotater> og <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-prekvalifiseringskriterier-og-auksjonsmodell-for-sorlige-nordsjo-ii/id2949763/>.

⁶⁵ Se Jens Johannes Andenæs, Norsk havforskningsjurisdiksjon, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/2009.

strategi for marin bioprospektering (omtalt i punkt 2.5.1).

2.5.4 Verneområder

Naturmangfoldloven kommer i sin helhet til anvendelse innenfor territorialfarvannet, og dermed også på en del av havområdene slik de er avgrenset i denne rapporten. For territorialfarvannet utenfor kystområdene vil det derfor være aktuelt å benytte lovens hjemmel for å etablere marine verneområder (§ 39). Denne vernekategorien er bredt og fleksibelt formulert. Det er imidlertid så langt ikke etablert noe verneområde i henhold til denne bestemmelsen i havområdene. Enkelte av kaldtvannskorallrevene som er vernet mot fiske under havressursloven (§ 16) befinner seg i havområdene.⁶⁶ Men korallrevene er i utgangspunktet ikke vernet mot annen aktivitet, som eksempelvis petroleumsvirksomhet eller legging av kabler og rørledninger.

For havområdene er det følgelig havforvaltningsplanenes bruk av status som «særlig verdifulle og sårbare delområder» (SVOer) som er relevant for områdevern. Siden den første havforvaltningsplanen for Barentshavet og Lofoten i 2006 har det blitt identifisert SVOer.⁶⁷ Havforvaltningsplanen fra 2020 gir en fullstendig oversikt over slike SVOer.⁶⁸ I denne forvaltningsplanen er SVOer generelt omtalt som følger:

Særlig verdifulle og sårbare områder (SVO) er områder som har vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet og den biologiske produksjonen i havområdet, også utenfor områdene selv. SVO gir ikke direkte virkninger i form av begrensninger for næringsaktivitet, men signaliserer viktigheten av å vise særlig aktsomhet i disse områdene, og at aktivitet skal foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold.⁶⁹

Konsekvensene av at slike områder klassifiseres som SVOer i forvaltningsplanen blir presisert som følger:

- Menneskelig aktivitet i særlig verdifulle og sårbare områder skal vise særlig aktsomhet og foregå på en måte som ikke truer områdenes økologiske funksjoner eller naturmangfold.
- Forvaltningen skal ta særlig hensyn til behovet for vern og beskyttelse av sårbare naturtyper og arter i særlig verdifulle og sårbare områder.⁷⁰

Hva dette betyr i praksis fikk vi et eksempel på i NVEs behandling av spørsmålet om å åpne for havvind i SVO-områder i 2018, der NVE konkluderte med at etablering av SVOer som overlapper med områder foreslått til havvindutbygging, ikke var til hinder for videreføring av prosjektene. Dette standpunktet ble opprettholdt ved regjeringens vedtak om åpning av områdene for havvind i 2020. Dette vedtaket indikerer at SVO-status kan ha lavere prioritet enn andre arealbrukskategorier (se punkt 2.5.2).

I tillegg definerer havforvaltningsplanene enkelte områder som «kandidatområder» for vern. I 2020-planen annonseres det at faglig forum «som en del av gjennomgangen av alle SVOene også [vil] vurdere kandidatområdene og se nærmere på grensene for de gjeldende SVOene.» I fremtidige rullinger av havforvaltningsplanen tas det også sikte på å harmonisere de eksisterende SVOene basert på felles kriterier, og å bruke kriterier for SVOene som er bedre samkjørt med konvensjonen om biologisk mangfold.⁷¹ Det er imidlertid ikke gitt klare signaler om noen endring av hvilke konsekvenser en klassifisering som SVO skal ha, for eksempel om det tas sikte på at SVOer skal ha et vernnivå som gjør dem relevante når Norge skal oppfylle mål om marint vern i naturavtalen.⁷²

⁶⁶ Forskrift om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeriaktivitet (2016).

⁶⁷ St.meld. nr. 8 (2005-2006), s. 26-32.

⁶⁸ Se Meld. St. nr. 20 (2019-2020) s. 28-33, 42-44 og 49.

⁶⁹ Ibid s. 7, se også s. 19.

⁷⁰ Ibid. s. 15.

⁷¹ Ibid. s. 19.

⁷² Kunming-Montreal Global biodiversity framework, Target 3: «Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial, inland water, and of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas

2.5.5 Naturmangfoldloven

Lovens regler om forvaltningsmål for arter, naturtyper og økosystem (§§ 4 og 5), som kommer til anvendelse i hele havområdet, innebærer at det gjelder definerte normer for måloppnåelse for forvaltningen av havområdene. I følge § 4 er forvaltningsmålet «at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype.» Klassifisering og kartleggingen av naturtyper har imidlertid kommet veldig kort i de fleste havområdene. Implikasjonene av dette er at det bør stilles høye krav til konsekvensutredninger der det er en viss sannsynlighet for at virksomhet vil ha alvorlige negative konsekvenser for sårbare og sjeldne naturtyper, noe som typisk vil være tilfelle i relasjon til områdene for planlagt mineralutvinning og kaldtvannskoraller. I tillegg kommer forvaltningsmålet om «at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.» Dette målet er formulert som en uspesifisert avveiningsnorm der forvaltningen har stor fleksibilitet til å tillate virksomhet som påvirker økosystemene negativt. Denne normen suppleres imidlertid av prinsippet om at påvirkninger «av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for» (§ 10), som også kommer til anvendelse for havområdene. Når man utreder økosystemvirkningene av ulike virksomheter i havområdene, må man derfor ta i betraktning virkningene av eksisterende og annen aktuell virksomhet i de aktuelle områdene. Dette har betydning for hvordan man utreder kombinasjoner av ulike virksomheter i havforvaltningsplanene og når man åpner områder under sektorspesifikk lovgivning, samt for konsekvensutredninger av spesifikke prosjekter.

I følge § 5 er forvaltningsmålet for arter at «artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige øko-

logiske betingelsene som de er avhengige av.» Det er liten kunnskap om eksistensen og utbredelsen av ikke-kommersielt utnyttede arter i havområdene. Dette forvaltningsmålet har derfor store konsekvenser for krav til utredning av konsekvenser av ny virksomhet som kan ha konsekvenser for forekomsten av arter i havområdene.

Mangelfull kunnskap om naturtyper, økosystemer og arter i havområdene betyr at føre vår prinsippet (§ 9) ofte vil være relevant ved beslutninger om virksomhet i havområdene. Ved slik mangelfull kunnskap skal det ifølge dette prinsippet:

... 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 forvaltnings tiltak.

Når det fattes vedtak om åpning av områder for virksomhet, utlysning av arealer for undersøkelser og planlegging av prosjekter, og tildeling av tillatelser til å gjennomføre virksomhet, vil dette prinsippet ha særlig stor betydning der det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade. I slike saker innebærer prinsippet at vedtaket skal utformes slik at det gir stor grad av sikkerhet for at alvorlige eller irreversible skader på naturmangfoldet, eksempelvis der en art står i fare for å forsvinne i et stort område eller en forekomst av en sjelden naturtype vil gå tapt.

Aktsomhetsnormen i § 6 innebærer at virksomheter og myndigheter «skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5.»⁷³ Denne normen gjelder imidlertid ikke utenfor territorialfarvannet (§ 2). Innenfor territorialfarvannet kan aktsomhetsnormen eksempelvis innebære en plikt for myndighetene og virksomheter til å legge større vekt at et område har status som SVO enn utenfor territorialfarvannet.

and other effective area-based conservation measures ..., and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean,

while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes ...»

⁷³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 377.

Hjemmelen til å vedta kvalitetsnormer for naturmangfold (§ 13) er av betydning i havområdene gjennom kvalitetsnormen for villaks (2013). Denne normen kommer bare til anvendelse i territorialfarvannet. Gitt villaksens sårbare status og behovet for å redusere dødelighet i den perioden laksen oppholder seg i havområdene, har kvalitetsnormen betydning gjennom plikten til å søke enighet om etablering av en plan for hvordan kvalitetsnormen skal nås. Slike planer er direkte relevante for all virksomhet i territorialfarvannet som kan ha betydning for villaksens overlevelsessevne. Ved rulleringen av forvaltningsplanene vil kunnskapen som ligger til grunn for kvalitetsnormen kunne ha betydning for etableringen av SVOer utenfor territorialfarvannet.

Foreløpig har ikke hjemlene for vedtak om prioriterte arter (§ 23) og å etablere utvalgte naturtyper (§ 52) vært benyttet for marine arter og naturtyper. Lovens regler om genressurser (kap. VII) har liten selvstendig betydning ved siden av de tilsvarende reglene i havressursloven.

2.5.6 Forurensningsloven

Forurensningsloven (1981) gjelder for forurensningskilder som befinner seg eller forurensning som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning (§ 3). Loven gjelder også for undersøkelser etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet, men ikke for akutt forurensning (§ 4). Det er utarbeidet en egen forskrift om inngrep ved forurensende sjøulykke (1997), som også får anvendelse i områdene rundt Svalbard. For øvrig får loven ikke anvendelse i indre farvann og territorialfarvannet rundt Svalbard (se Svalbardmiljøloven, 2001).

Forurensningsloven inneholder få regler som eksplisitt tar sikte på marin forurensning (det klareste eksemplet er på en slik bestemmelse er § 32 a). Loven bærer fremdeles preg av å være utformet med tanke på landrelatert forurensning. Nærmere regler om marin forurensning finnes i forurensningsforskriften (2004), særlig del 6 og 7A. Blant utfordringer knyttet til fremtidig anvendelse av

forurensningslovgivningen i havområdene kan nevnes håndtering av mineraluttak på sokkelen, etablering av havenergiproduksjon, behandling av farlig avfall fra petroleumsektoren og opprydning av skipsvrak og farlig avfall.

Vannforskriften (2006) er blant annet er hjemlet i forurensningsloven. Forskriftens krav om god kjemisk tilstand kommer til anvendelse i territorialfarvannet. Forskriften diskuteres i punkt 3.2.4.

3. Lovgivning som regulerer bruk av kystområder

3.1 Innledning

I kystområdene er det et mindre klart skille mellom aktiviteter som foregår på havoverflaten og på havbunnen enn i havområdene. Derfor vil det skillet som ble trukket opp i del 2 ikke bli videreført her.

En stor del av den lovgivningen som er relevant for kystområdene er i utgangspunktet utarbeidet og primært innrettet mot forvaltning av fastlandet. I økende grad har slik lovgivning blitt tilpasset marine områder. Viktige drivere for en slik utvikling har vært økt behov for og evne til å anvende lovgivningen i marine områder, slik tilfellet har vært med PBL, samt internasjonale regler, særlig EØS-avtalen, slik tilfellet har vært for vannforskriften og konsekvensutredningsregelverket.

Den sektorovergripende lovgivningen er typisk preget av å ha vært utarbeidet for forvaltning av landbasert natur. Den sektorspesifikke lovgivningen, derimot, er som utgangspunkt spesialtilpasset marine problemstillinger. I det følgende skal det derfor først redegjøres for sektorovergripende (punkt 3.2) og deretter for sektorspesifikk lovgivning (punkt 3.3)

3.2 Sektorovergripende lovgivning

3.2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven kommer til anvendelse inntil én nautisk mil utenfor grunnlinjen. For kommuneplanens arealdel innebærer dette at kommuner har plikt til å ta stilling til arealbruk i havarealet ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen (§ 11-5). Loven bærer likevel preg av å være landbasert. Dette gjelder særlig reglene om kommunens planmyndighet, der arealformålene som kan brukes for kommuneplanens arealdel for marine områder (§ 11-7 nr. 6) gir kommunene liten tilskyndelse til å foreta planavklaringer, særlig fordi dette er det eneste aktuelle

planformålet og fordi kommunen står fritt til å kombinere underformålene (ferdsel, farleder, fiske, akvakultur og natur- og friluftsområder). Bestemmelsene som kan brukes til å oppfylle planavklaringsplikten (§ 11-7 siste ledd), er i begrenset grad egnet til å brukes i marine områder. De generelle bestemmelsene (§ 11-9) er lite tilpasset marin tematikk. Bestemmelsene som er tiltenkt marine områder (§ 11-11 nr. 3, 4, 6 og 7) gir begrenset klarhet i forholdet mellom kommunens og statlige organers myndighetsområder. Eksempelvis er det uklart hvor grensen skal dras mellom kommunens myndighet til å vedta bestemmelser om bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn (nr. 3) samt hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres (nr. 7), og akvakulturmyndighetenes vedtak under akvakulturloven.

Tilsvarende gjelder også kommunens rett og plikt til å vedta reguleringsplaner (§ 12-1 tredje ledd). Den mangelfulle grensdragningen mellom kommunenes plankompetanse og andre myndigheters regulering av kystområdene har gjort at kommunene i liten grad har sett det som sin oppgave eller hatt behov for å benytte reguleringsplan i marine områder. Dette er imidlertid i ferd med å endres, særlig som følge av den økende etableringen av omfattende akvakulturanlegg langs kysten. Etablering av rørledninger, kommunikasjonskabler og områder for ankring kan reise tilsvarende problemstillinger.

Utgangspunktet er at kommunene har plikt til å vedta reguleringsplaner før etablering av anlegg og virksomhet som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det er foreliggende ikke noen generelle unntak fra denne plikten for marine områder. Under punkt 3.3.2 diskuteres mangelfull praktisering av reguleringsplanplikten i akvakultursektoren.

Arealformålene som kan brukes ved reguleringsplaner i marine områder (§ 12-5 nr. 6), er identiske med de som gjelder for kommuneplanens arealdel.

Blant bestemmelsene som kan vedtas i reguleringsplanene, finnes det kun én som er spesifikt tiltenkt marine områder (§ 12-7 nr. 9, retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. ... 6 i § 12-5). Imidlertid er det en del andre som også kan være relevante (§ 12-7 nr. 2, 3, 6, 10, 11, 12 og 14). Samlet kan regelverket om reguleringsplaner sies å være enda dårligere tilpasset marine områder enn reglene om kommuneplanens arealdel.

Dersom kommunen bruker sin planmyndighet til å prioritere én eller flere aktiviteter framfor andre aktiviteter i kystområdet, må det gjennomføres utredninger i henhold til konsekvensutredningsforskriften. Desto mer spesifikk en slik prioritering er, desto klarere krav må stilles til konsekvensutredningen. Ved vedtak av kommuneplanens arealdel er ofte prioriteringene lite spesifikke, og i slike tilfelle vil det ikke være strenge krav til konsekvensutredninger fordi det videre handlingsrommet fortsatt er veldig åpent. Dette innebærer i praksis at vedtak om kommuneplanens arealdel for marine områder i liten grad blir konsekvensutredet. Men i visse tilfeller kan det være strenge krav også ved slike vedtak, for eksempel der det settes av arealer til lakseoppdrett. Ved bruk av reguleringsplan er kravene til konsekvensutredninger generelt klare, og det må forventes at slike utredninger er grundige.

3.2.2 Verneområder

Det kan i hovedsak skilles mellom fire kategorier verneområder som benyttes i kystområdene: 1) Marine verneområder i henhold til naturmangfoldloven § 39, 2) Andre verneområder etter naturmangfoldloven §§ 35 til 38, 3) Vernevedtak etter havressursloven § 19, 4) Nasjonale laksefjorder.

1) Marine verneområder er opprettet spesifikt for å ivareta marine verneverdier. Arbeidet med å forberede en marin verneplan ble påstartet allerede i

St. meld. nr. 68 (1980-81) Vern av norsk natur. Det ble satt ned en arbeidsgruppe av Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeridepartementet i 1987, som la fram en strategi og retningslinjer for arbeid med marine verneområder i Norge i 1991. Samme år ble et rådgivende utvalg for marine verneområder oppnevnt av Direktoratet for naturforvaltning. Utvalget leverte sin utredning i 1995.⁷⁴ Utredningen anbefalte etablering av 42 marine verneområder, hvorav sju ble utvalgt som høyest prioriterte og elleve som høyt prioriterte. I 2001 ble så et bredt sammensatt rådgivende utvalg for marin verneplan oppnevnt av Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet. Utvalget leverte sin endelige tilråding i 2004 med en anbefaling om at 36 områder skulle inkluderes i marin verneplan.⁷⁵ I tillegg ble det foreslått tatt med seks referanseområder.

Da naturmangfoldloven ble vedtatt (2009) ble det besluttet at bestemmelsen om marine verneområder i lovens § 39 skulle avgrenses til marine områder innenfor territorialfarvannet. Denne beslutningen vanskeliggjorde oppfølgingen arbeidet med marin verneplan for de forslagene som omfatter områder i den økonomiske sonen.

Direktoratet for naturforvaltning sendte ut en generell oppstartsmelding for nasjonal marin verneplan i 2009, som omfattet 17 av de foreslåtte områdene. Det har blitt vedtatt oppretting av vern i henhold til naturmangfoldloven § 39 i 2013, 2016, 2020, 2021 og 2022 av til sammen 17 verneområder.⁷⁶ Ingen av disse områdene ligger utenfor territorialfarvannet, og kun to omfatter areal som ligger utenfor grunnlinjen.⁷⁷ De 17 områdene dekker omtrent 2391 km², noe som utgjør 1,57 % av territorialfarvannet medregnet områdene innenfor grunnlinjen.

2) De øvrige vernekategoriene i naturmangfoldloven, nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopfredning (§§ 35 til 38), har tradisjonelt blitt benyttet for å ivareta landbaserte

⁷⁴ Kartlegging av egnede marine verneområder i Norge. Tilråding fra rådgivende utvalg. Utredning for DN 1995-3.

⁷⁵ Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge. Endelig tilråding med forslag til Referanseområder. Rådgivende utvalg for marin verneplan 30.juni 2004.

⁷⁶ Se Meld. St. 29 (2020-2021) s. 46-47. I tillegg kommer opprettelsen av Rauerfjorden (2021) og LoppHAVet (2022) marine verneområder.

⁷⁷ LoppHAVet og Ytre Karlsøy marine verneområder.

verneverdier, inklusive sjøfugl. Selv i tilfeller der verneformålet er sjøfugl, har det vært lite oppmerksomhet om rene marine verneverdier, til tross for at disse kan være en forutsetning for tilstedeværelsen av sjøfugl i verneområdet. Eksempelvis er hovedregelen i disse verneområdene at det ikke legges restriksjoner på kommersielt fiske. I de senere år har arbeidet med nasjonalparker i kystområder (Ytre Hvaler, Færder, Jomfruland, Raet og Lofotodden) og utfordringer med mattilgang for sjøfugl medført økt fokus på marine verneverdier i denne gruppen verneområder. På denne bakgrunn er det uklart i hvilken grad disse verneområdene er relevante når Norge skal oppfylle mål om marint vern i naturavtalen (se punkt 2.5.4). Samlet dekker disse verneområdene 4117 km², noe som utgjør omtrent 3 % av territorialfarvannet medregnet områder innenfor grunnlinjen.⁷⁸

Det er egne saksbehandlingsregler for verneområdeforskrifter i naturmangfoldloven, inklusive særlig regler om høring og midlertidig vern. Etter konsekvensutredningsforskriften skal verneområder som er større enn 250 km² alltid konsekvensutredes. For mindre områder vil spørsmålet om konsekvensutredningsplikt bero på om verneområdet får vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, noe som kan være tilfelle der et verneområde innebærer restriksjoner på rekreasjonsbruk eller yrkesfiske.

3) Det ble tatt inn en bestemmelse om marine beskyttede områder i havressursloven (§ 19) i 2008. Etablering av slike områder kan innebære at

«hausting og anna utnytting av viltlevande marine ressursar er forbode.» I realiteten har etableringen av områder med hjemmel i denne bestemmelsen vært begrenset til enkelte restriksjoner på fiske og fangst. I all hovedsak er slike områder etablert i kystområdene. Eksempler på marine beskyttede områder er 18 korallrev som er vernet mot bruk av spesifiserte fiskeredskaper⁷⁹ og en lang rekke fredningsområder for hummer.⁸⁰

4) Nasjonale laksefjorder er vedtatt av Stortinget i form av plenarvedtak basert på forslag fremmet av regjeringen.⁸¹ I 2003 ble det vedtatt opprettet 21 nasjonale laksefjorder. Innenfor disse skal laksen «sikres en særlig beskyttelse», hvilket innebærer et beskyttelsesregime «i samsvar med St.prp. nr. 79 (2001-2002) kapittel 4.3.2 og 4.4.2»⁸² samt at det ikke skal tillates oppdrett av anadrome arter matfisk innenfor 13 av fjordene. I den grad det fantes oppdrettsanlegg i disse fjordene skulle de flyttes til andre områder innen 1. mars 2011. Nye oppdretts-tillatelser skulle ikke tildeles før Stortinget hadde ferdigbehandlet forslag til supplering og ferdigstillelse av ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder,⁸³ noe som skjedde da det ved stortingsvedtak i 2007 ble opprettet åtte nye laksefjorder. Også her skal laksen «sikres en særlig beskyttelse», men da «i samsvar med kapittel 6.1 og 6.3 i St.prp. nr. 32 (2006-2007)».⁸⁴ Det ble nedlagt forbud mot oppdrett i ytterligere én fjord.⁸⁵

Vedtakene om nasjonale laksefjorder er, i likhet med havforvaltningsplanene, i utgangspunktet å anse som instruksjoner fra Stortinget til regjeringen,

⁷⁸ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrad-er-pa-land/vernet-natur/>.

⁷⁹ Forskrift om beskyttelse av korallrev mot ødeleggelser som følge av fiskeriaktivitet (2016).

⁸⁰ Forskrift om fredningsområder for hummer (2006).

⁸¹ St.prp. nr. 79 (2001–2002) Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder og St.prp. nr. 32 (2006–2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

⁸² Punkt 4.3.2 inneholder detaljerte «retningslinjer» for under hvilke omstendigheter 15 forskjellige typer tiltak (inklusive fiskeoppdrett) kan eller ikke kan gjennomføres i vassdrag. Punkt 4.4.2 inneholder normer om at større fysiske inngrep i munningsområdet samt at virksomhet som innebærer risiko for utslipp som kan skade laksen ikke skal tillates i nasjonale laksefjorder. For de fjorder der oppdrett vil være tillatt inneholder punkt 4.4.2 detaljerte normer for hvilke typer oppdrettsaktiviteter som kan og ikke kan tillates.

⁸³ Stortingsvedtak 295, 296, 297 og 299 for 2003. Ordningen var forutsatt ferdigstilt i 2004/2005.

⁸⁴ Punkt 6.1 og 6.3 inneholder retningslinjer og normer som tilsvarer punktene 4.3.2 og 4.2.4 i St.prp. nr. 79 (2001–2002), med unntak av normene for oppdrettsvirksomhet i fjorder, der punkt 6.3 inneholder andre og mer detaljerte normer.

⁸⁵ Stortingsvedtak 426, 427 og 428 for 2007. Stortinget sluttet seg ikke til regjeringens forslag om å endre beskyttelsesregimet for de nasjonale laksefjordene som ble etablert ved stortingsvedtaket i 2003. Formelt sett gjelder derfor stortingsvedtaket for 2003 fremdeles for disse fjordene, og beskyttelses-regimet for fjordene som ble etablert i 2003 er følgelig forskjellig fra beskyttelsesregimet for fjordene som ble etablert i 2007. Se stortingskomiteens drøftelse av dette punktet i Innst. S. nr. 183 (2006–2007), s. 14–15. Den praktiske betydningen av denne forskjellen ser ut til å være begrenset.

som ikke har rettsvirkninger overfor private. I motsetning til forvaltningsplanene, fikk imidlertid nasjonale laksefjorder et lovgrunnlag i 2012 da Stortinget vedtok § 7a i lakse- og innlandsfiskloven. Bestemmelsen pålegger myndighetene å legge «de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevasdrag og nasjonale laksefjorder ... til grunn» ved vedtak og tiltak som «kan påvirke laksens levevilkår». Det gis hjemmel for å vedta forskrifter om «blant annet forbud mot, begrensninger av, vilkår for og meldeplikt for tiltak». Det er imidlertid ikke vedtatt forskrifter med hjemmel i § 7a. I tillegg kommer at det ble utarbeidet en forskrift under akvakulturloven som oppfølging av vedtakene om oppdrett (se punkt 3.3.2). Også vannforskriften (2006) er relevant, ettersom denne innebærer at nasjonale laksevasdrag og -fjorder skal anses som «beskyttede områder» (§ 16 og vedlegg IV, 1(v)). Slike områder skal synliggjøres i vannforvaltningsplanene (§ 26) og det oppstilles særlige overvåkningskrav (§ 18 og vedlegg V punkt 1.3.5). Konsekvensutredningsforskriften (2017) pålegger myndighetene å ta i betraktning virkninger for nasjonale laksevasdrag og -fjorder når det avgjøres om utredning skal foretas (§ 10). Ordningen med nasjonale laksevasdrag og -fjorder ble evaluert i to rapporter publisert i 2018.⁸⁶

3.2.3 Naturmangfoldloven og kulturminneloven

Det som er skrevet om naturmangfoldloven i punkt 2.5.4. og 2.5.5 og kulturminneloven i punkt 2.3.5 får tilsvarende anvendelse i kystområdene. I tillegg kommer noen særlige forhold som skal trekkes fram her.

For naturmangfoldloven er sammenhengen mellom arter som lever på land og i det marine miljøet av særlig betydning. I tillegg kommer at kunnskapen om arter, naturtyper og økosystemer er større jo nærmere kysten man kommer, og at enkeltpersoners interesser generelt er størst i kystnære områder. Disse forholdene gjør at naturmangfoldlovens regler i prinsippet får større betydning i disse

områdene. Det gjelder eksempelvis aktsomhetsnormen (§ 6), prinsippet om at tiltakshaver skal betale (§ 11), prinsippet om beste driftsmetoder og lokalisering (§ 12), samt reglene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Til tross for dette, har loven så langt fått begrenset betydning for det marine miljøet utover det som er anført om verneområder over. Et eksempel er initiativet om å etablere brakkvannsdelta som utvalgt naturtype for hav/strand/kyst.⁸⁷ Så langt er ingen marine naturtyper utvalgt etter forskriften.

Kulturminnene i kystområdene er mer mangfoldige enn de som finnes på kontinentalsokkelen utenfor kystområdene. For det første vil det være andre typer kulturminner – spor etter menneskelig aktivitet – som vil finnes i kystområdene. For det andre vil det kunne finnes spor mye lengre tilbake i tid i kystområdene enn i havområdene. For det tredje er kystområdene lettere tilgjengelige for undersøkelser enn havområdene. Det vil følgelig gjelde andre og strengere krav til undersøkelser av mulige kulturminner i kystområdene enn i havområdene (§§ 9, 10 og 14).

3.2.4 Vannressursloven og forurensningsloven

Vannressursloven (2000) og forurensningsloven er hjemler for implementering av vannrammedirektivet⁸⁸ gjennom vannforskriften (2006). Forskriftens generelle anvendelsesområde tilsvarer anvendelsesområdet for plan- og bygningsloven (én nautisk mil utenfor grunnlinjen), men er utvidet til den ytre grensen for territorialfarvannet med hensyn til kjemisk tilstand (§ 3 f).

Forskriften har detaljerte regler for klassifisering av tilstanden i kystvannet, identifisering av årsaker til lav kvalitet samt tiltak for å bedre kvaliteten og etablering av vannforvaltningsplaner.⁸⁹ Norske myndigheter har hatt betydelige utfordringer med gjennomføringen av forskriften i kystvannet. Blant de mest kontroversielle temaene finner vi håndteringen av lakseoppdrett og fjorddeponi av gruve-

⁸⁶ B. Dervo m.fl. Forvaltningspraksis i nasjonale laksevasdrag og laksefjorder. En analyse om beskyttelsesordningen har medført endret forvaltningspraksis, NINA-rapport 1394 (2018) og K. Hindar m.fl. Evaluering av nasjonale laksevasdrag og

nasjonale laksefjorder: Rømt oppdrettslaks, genetisk innkrysning og bestandsstatus, NINA-rapport 1461 (2018).

⁸⁷ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 272

⁸⁸ Water Framework Directive 2000/60/EC.

⁸⁹ Se <https://www.vannportalen.no/>.

avfall.⁹⁰ Mangelfull håndtering av slike temaer har til dels preget arbeidet med forvaltningsplaner for kystvann.⁹¹

Vannforvaltningsplaner med tiltaksprogram for perioden 2022 til 2028 er nylig vedtatt. Det har ikke vært mulig å foreta noen gjennomgang av disse dokumentene innenfor rammene for denne rapporten.

3.3 Sektorspesifikk lovgivning

3.3.1 Fiske og artsforvaltning

Et av havressurslovens hovedmål er å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene (§§ 1 og 7 andre ledd d). I henhold til høstingsforskriften (2021) er det i de fleste kystområder begrensninger i bruk av fartøystyper (§ 31) og visse fangstredskaper (§§ 32 og 33). Det er fastsatt forskrift om fredningsområder, forbud mot fiske av utvalgte arter og bruk av visse fangstredskaper eller -teknikker med hjemmel i havressursloven § 16. I tillegg til høsting av fisk og sjødyr, regulerer havressursloven høsting av tang og tare. Slik høsting foregår på grunt vann (inntil 20 meters dybde) i kystområdene. Med hjemmel i loven er det vedtatt forskrifter om tarehøsting for Rogaland og Vestland (2018), Møre og Romsdal og Trøndelag (2019) og Nordland (2022). Disse forskriftene åpner spesifikke områder for høsting og setter av referanseområder.

Forvaltningen av villaks er i en særstilling i kystområdene. Utover kvalitetsnormen for villaks (se punkt 2.5.5) og naturmangfoldlovens regler om høsting (§§ 15 og 16), er lakse- og innlandsfiskloven (1992) sentral. For anadrome laksefisk (inklusive sjøørret og ishavsørre) kommer loven til anvendelse

ut til grensen for den økonomiske sonen. Det er vedtatt forskrifter som ytterligere spesifiserer tiltakene i loven.⁹²

3.3.2 Akvakultur

Akvakulturloven (2005) har et bredt anvendelsesområde. Den kommer til anvendelse i både kyst og havområdene. Den gjelder produksjon av alle typer vannlevende dyr og planter, inklusive i ferskvann og saltvann. Som «produksjon» dekker den «ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet» (§ 2). Dermed kommer loven til anvendelse også på havbeite som tidligere var regulert i en egen lov. Grunnleggende forutsetninger for å få tildelt akvakulturtillatelse er at tillatelsen må være miljømessig forsvarlig (§ 6), den må ikke være i strid med arealplaner etter PBL eller vern etter naturmangfold- og kulturminneloven (§ 15), og det må foretas en interesseavveining mellom søkers behov for areal og interessene til andre potensielle brukere av området samt eventuelle verneverdier (§ 16).

Hovedregelen for akvakulturtillatsens innhold er at den «gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang» (§ 5). Generelt er tildeling av slike tillatelser delegert til fylkeskommunene. Regelverket skiller mellom oppdrett av laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften 2022) og andre arter (forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret 2004). For førstnevnte, som med klar margin er av størst betydning for arealbruk langs kysten, oppstiller akvakulturtillatsen maksimalt tillatt biomasse som kan stå i sjøen i medhold av tillatelsen (lakse-

⁹⁰ Sistnevnte var gjenstand for en klage til EFTAs overvåkningsorgan samt en undersøkelse av gjennomføringen av vannrammedirektivet, se ESA sak nr. 86194.

⁹¹ Dette gjelder særlig planene som ble vedtatt for første planperiode (2016-2022). I departementets vedtak om godkjenning av planene uttales følgende: «Påvirkninger fra akvakultur i form av lakselus og rømt fisk er ikke omfattet av grunnlagsanalysene for vannforvaltningsplanene for perioden 2016-2021, i påvente av et forbedret vitenskapelig fundert vurderingsgrunnlag som er under utarbeidelse. ... EFTAs overvåkningsorgan (ESA) uttrykker i brev av 6. oktober 2014 om oppfølging av de norske vannforvaltningsplanene en tydelig forventning om at biologiske påvirkninger fra lakselus og rømt

oppdrettsfisk blir vurdert i grunnlagsanalysene til vannforvaltningsplanene for perioden 2016-2021. Videre forventes det at Norge lager en plan for å forbedre disse analysene i neste vannforvaltningsplanperiode. Klima- og miljødepartementet arbeider for å få oppdatert kunnskapsgrunnlaget fram mot rapportering til ESA i 2018 med sikte på vannforvaltningsplanene for perioden 2022-2027.»
⁹² De viktigste er forskrift om åpning for fiske etter anadrome laksefisk (åpningsforskriften) (2003), forskrift om fiske etter anadrome laksefisk i sjøen (2021) og forskrift om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk (2003).

tildelingsforskriften § 3-3). Produksjon kan først igangsettes i henhold til tillatelsen når den er klarert for minst én lokalitet og dette er registrert i akvakulturregisteret (§ 3-2). Det må fattes et eget vedtak om klarering av lokaliteter, og det etableres en kobling mellom den enkelte lokalitet og én eller flere tillatelser (§ 8-1). Ved lokalitetsklareringen er det ikke gitt egne regler om fastsettelse av maksimalt tillatt produksjon på lokaliteten (§ 8-3 andre ledd). En slik maksimal grense for produksjon fastsettes imidlertid i praksis. Det er ikke egne regler om konsekvensutredninger utover generelle regler om miljømessig forsvarlighet, avveining av arealinteresser og lovlighetskontroll (§ 8-3 første ledd). Det finnes imidlertid regler om undersøkelser av om områder egner seg for oppdrett i NYTEK23-forskriften (2022). Denne forskriften har som formål å «bidra til å forebygge rømming av fisk fra akvakulturanlegg i sjø, innsjø og vassdrag gjennom å sikre forsvarlig teknisk standard på anleggene» (§ 1). Reglene om slike undersøkelser (§ 9) oppfyller ikke kravene i direktivet om konsekvensutredning av prosjekter.

Under akvakulturloven er det åpnet for akvakultur på 1280 lokaliteter i sjøen langs kysten. Kommersiell lakse- og ørretproduksjon er dominerende med 989 lokaliteter, fulgt av 138 lokaliteter til produksjon av bløtdyr, krepsdyr, pigghuder og skjell, 105 lokaliteter til algeproduksjon og 48 lokaliteter for produksjon av andre fiskearter.⁹³ Også størrelsesmessig er lakseoppdrett dominerende. I 2021 var lokalitetene til lakseproduksjon klarert for et produksjonsvolum på i gjennomsnitt 3600 tonn.⁹⁴ Den største lokaliteten er klarert for et produksjonsvolum på 10 000 tonn.⁹⁵

I 2017 ble det innført et «trafikklyssystem» med mål om miljømessig bærekraftig vekst i lakseoppdrett. Dette etablerer et unikt arealbasert system for et slikt formål.⁹⁶ Produksjonsområdeforskriften deler kysten inn i 13 produksjonsområder. I hvert av disse skal mengden tillatt produksjon reguleres hvert annet år basert på områdets miljømessige bære-

kraft (§§ 3 og 8). Foreløpig fattes vedtak om justering av produksjon i produksjonsområdene basert på en vurdering av om virkningen av lakselus for dødeligheten av utvandrende smolt av villaks er akseptabel, moderat eller uakseptabel. Mens antallet lokaliteter har vært stabilt siden 2017, har mengden produsert fisk økt relativt jevnt fra 1,236 millioner tonn i 2017 til 1,562 millioner tonn i 2021. Tettheten av og størrelsen på lakselokaliteter varierer betydelig langs kysten, som illustrert i tabellen under (tall per januar 2021).

For tillatelser til lakseoppdrett er det vanlig med tilknytning til mange forskjellige lokaliteter. Det betyr at lokaliteter normalt vil ha mange tillatelser og noen ganger mange ulike brukere tilknyttet lokaliteten.⁹⁷ For lakseoppdrett er tettheten av lokaliteter kombinert med forekomst av lakselus de største hindringene for vekst i næringen.

Produksjonsområde	Antall lokaliteter	Gjennomsnitt lokalitetstørrelse
1. Svenskegrensa til Jæren	10	3318 tonn
2. Ryfylke	46	3929 tonn
3. Karmøy til Sotra	134	3864 tonn
4. Nordhordland til Stad	134	3694 tonn
5. Stad til Hustadvika	41	4428 tonn
6. Nordmøre og Sør-Trøndelag	128	4040 tonn
7. Nord-Trøndelag og Bindal	74	4076 tonn
8. Helgeland til Bodø	83	4351 tonn
9. Vestfjorden og Vesterålen	104	4151 tonn
10. Andøya til Senja	70	3602 tonn
11. Kvaløya til Loppa	44	3924 tonn
12. Vest-Finnmark	73	4380 tonn
13. Øst-Finnmark	9	5096 tonn

Fylkeskommunenes klarering av oppdrettslokaliteter følger i hovedsak akvakulturlovens regler som presisert i laksetildelingsforskriften (2022, § 8-3). Så langt har kommunene som hovedregel unnlatt å

⁹³ Fiskeridirektoratet, statistikk per januar 2023, <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Akvakulturstatistikk-tidsserier/Totalt-hele-naeringen>.

⁹⁴ Basert på tall innhentet ibid. i januar 2021.

⁹⁵ Lokalitet nr. 39777, Ytre Hadseløya.

⁹⁶ En vesentlig del av denne drøftelsen bygger på Fauchald, Miljøprinsipper og strategiske beslutninger - reform av norsk lakseoppdrett, *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 2/3 2020, s. 264–305.

⁹⁷ I registeret finnes eksempler på 27 produksjonstillatelser og fem ulike brukere tilknyttet enkelte lokaliteter.

benytte kommuneplanens arealdel eller område-regulering for å legge til rette for oppdrett. Det innebærer at det generelt ikke blir gjennomført plankonsekvensutredning i henhold til reglene i konsekvensutredningsforskriften (2017) under PBL. Så lenge kommunene ikke har benyttet kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner til å utelukke eller snevre inn mulighetene for å etablere akvakultur, står fylkeskommunen fritt til å klarere omsøkte lokaliteter etter tildelingsforskriftene nevnt over. Imidlertid vil det i svært mange tilfelle være åpenbart at en lokalitetsklarering vil ha vesentlige miljø- eller samfunnsmessige virkninger, og derfor krever reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Ettersom fylkeskommunen generelt har en koordinerende og veiledende rolle under plan- og bygningsloven,⁹⁸ bør det forventes at fylkeskommunen, i samarbeid med kommunen, avklarer om det kreves reguleringsplan før det kan vedtas lokalitetsklarering.⁹⁹ Så vidt jeg vet, skjer dette imidlertid sjelden eller aldri i praksis.¹⁰⁰

Manglende krav om reguleringsplan innebærer også at kommunene ikke tar ansvar for gjennomføring av prosjektkonsekvensutredninger. Så langt har fylkeskommunene som hovedregel ansett lokalitetsundersøkelser i henhold til NYTEK-forskriften (laksetildelingsforskriften § 8-9 og NYTEK23-forskriften, kap. 3), som tilstrekkelig til å oppfylle utredningsplikten. Fiskeridirektoratet har imidlertid nylig klargjort at fylkeskommunene må vurdere om konsekvensutredning etter PBL er nødvendig.¹⁰¹ Det er imidlertid ikke tatt inn regler om dette i laksetildelingsforskriften. I realiteten har regelverket om prosjektkonsekvensutredninger i liten grad blitt etterlevd i saker om lokalitetsklareringer under akvakulturloven.

Så langt har trafikklyssystemet ikke bidratt vesentlig til å få kontroll med lakselusproblemene i oppdrettsnæringen. Man har ikke gjennomført forskriften i

⁹⁸ Se §§ 3-4 tredje ledd, 8-2, 8-3 andre ledd, 9-1 andre ledd, 9-4, 9-5 og 9-6.

⁹⁹ Se S. Stokstad m.fl., Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, NIBR-rapport 2020:17, s. 62-63.

¹⁰⁰ Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder. Planlegging i sjøområdene, mai 2020, s. 91, som med bred penn erklærer: «Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg i sjø.» Dette følges opp

tråd med kravet om også å vurdere virkningene av lakselus for sjøørret og ishavsørret (produksjonsområdeforskriften § 8, som viser til «vill laksefisk»). Stortingets forutsetning om at systemet skal utvides til å omfatte andre miljøvirkninger er så langt ikke fulgt opp. En foreløpig konklusjon er at trafikklyssystemet ikke utgjør noen relevant modell for arealbasert forvaltning, men at det har gitt erfaringer som det er viktig å lære av når man skal utvikle andre arealbaserte forvaltningsverktøy.

I et historisk perspektiv har antall lokaliteter for akvakultur med bløtdyr, skjell, kreps og pigguder vært synkende fra nesten 400 i 2009 til 138 i dag. For vannlevende planter ble det først gitt akvakulturtillatelser fra 2014, og antallet lokaliteter ser foreløpig ut til å ha stabilisert seg på rundt 100. Andre fiskearter enn laks og ørret har hatt en synkende tendens fra over 400 i 2006 til en stabilisering rundt 50 siden 2017. Fordelingen av disse lokalitetene per utgangen av 2022 finnes i tabellen nedenfor. Generelt er bildet slik at områder med mye lakseoppdrett også har mange lokaliteter for andre typer oppdrett.

	Bløtdyr etc.	Alger	Andre fiskearter	Totalt
Troms og Finnmark	3	7	8	18
Nordland	40	19	10	69
Trøndelag	43	10	11	64
Møre og Romsdal	3	8	7	18
Vestland	38	54	10	102
Rogaland	4	2	2	8
Agder	6	5	0	11
Øvrige fylker	1	0	0	1
Totalt/Total	138	105	48	291

Det har vært omstridt om man kan anlegge oppdrettsanlegg i verneområder. Dette er i begrenset men økende grad regulert i relevante verneforskrifter (se

med et utsagn om at kommunene «kan stille krav om reguleringsplan i områder med særlig komplekse interesseforhold eller som et alternativ til dispensasjonssøknad for lokaliteter som ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel» (s. 92). Dette står i motsetning til akvakultur på land, som ifølge veilederen normalt vil kreve reguleringsplan (s. 101).

¹⁰¹ Se <http://fiskeridirektoratet.no/Akvakultur/Tildeling-og-tillatelser/Konsekvensutredninger>.

punkt 3.2.2). Av særlig interesse her er forholdet mellom lakseoppdrett og nasjonale laksefjorder, som er regulert i forskrift om særskilte krav til akvakulturrelatert virksomhet i eller ved nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder (2009). Denne forskriften gjelder innenfor grensene for laksefjordene og inntil fem kilometer fra utløpet av vassdraget der det ikke er definert noen laksefjord (23 vassdrag). Forskriften kommer til anvendelse på oppdrettsanlegg, slakterier og tilvirkningsanlegg for akvakulturdyr (§ 2). Etablering av nye anlegg er ikke tillatt og det legges restriksjoner på flytting og utvidelse av allerede eksisterende anlegg (§§ 3, 4 og 6). For noen nærmere definerte områder påbyr forskriften fjerning av etablerte anlegg (§ 5). Det nedlegges også forbud mot flytting av fisk (§§ 10 og 12) og mot transport av syk fisk til slakteri etablert innenfor anvendelsesområdet (§ 11). Oppdretterne pålegges særlig ansvar for å kontrollere og reparere nøter (§ 13). Det kan i særskilte tilfeller gis dispensasjon fra noen av bestemmelsene (§ 17).

Havbeiteforskriften (2003) kommer kun til anvendelse i kystområdene – én nautisk utenfor grunnlinjen (§ 2). Havbeite har så langt vært aktuelt for stedeagne arter som oppholder seg på havbunnen, men kan også være relevant for andre arter. Det er så langt gitt ti havbeitetillatelser som er tilknyttet hver sin lokalitet. Tillatelsene omfatter produksjon av hummer, kamskjell og blåskjell. Tillatelsene kan gis for store arealer, den største tillatelsen dekker 17,9 km².¹⁰²

3.3.3 Transport og friluftsliv

Havne- og farvannsloven inneholder brede fullmakter til å regulere transport og ferdsel i kystområdene. I hovedsak er kompetansen delt ved at kommunale myndigheter kan regulere ferdsel med fritidsfartøy (§§ 8 og 9), og statlige myndigheter kan regulere all annen ferdsel (§§ 7, 10, 12 og 13). Havne- og farvannsloven inneholder ikke regler om hvordan forskrifter som regulerer transport og ferdsel i kystområdene, skal koordineres med annen eksisterende eller planlagt arealbruk og -vern. Dermed kommer de generelle reglene om utredning av slike temaer til anvendelse, inklusive forvaltningsloven kapittel III

og VII og naturmangfoldloven kapittel II. Der slike forskrifter er geografisk avgrensede og har vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kan det være påkrevet å utarbeide konsekvensutredning etter PBL.

Tiltak som krever tillatelse (enkeltvedtak) etter havne- og farvannsloven er listet opp i § 14. Tillatelse kreves bare der tiltakene kan påvirke sikkerhet, ferdsel eller forsvars- og beredskapsinteresser. Kommunen er i utgangspunktet tillatelsesmyndighet i kystområdene, med unntak for blant annet akvakulturanlegg, energianlegg og rørledninger (tredje ledd), der departementet er tillatelsesmyndighet. Forut for vedtak kreves konsekvensutredning (§ 15). Konsekvensutredningsplikten, som kan antas å være begrenset til konsekvenser for sikkerhet, ferdsel eller forsvars- og beredskapsinteresser, kan koordineres med plikt til konsekvensutredninger som følger av annen lovgivning. Det er ikke utarbeidet regler om eller prosedyrer for koordinering. Disse bestemmelsene innebærer en klar prioritering av sikkerhet, ferdsel og forsvars- og beredskapsinteresser.

Småbåtloven (1998) åpner for muligheten til å vedta forskrifter om ferdsel i visse områder med vannscootere og lignende mindre fartøyer (§ 40). Det er vedtatt lokale forskrifter om dette samt om utslipp av septik fra skip og fritidsfartøyer.

Det kan etableres friluftsområder og vedtas regler om bruk av disse, samt regler om utøvelse av friluftsliv i andre allment tilgjengelige områder med hjemmel i friluftsløven (1957) og PBL.

3.3.4 Kabler og rørledninger

For strømkabler som legges på havbunnen gjelder reglene om anleggskonsesjon energilovens (1990, § 3-1), og dersom det dreier seg om utenlandskabler kommer også § 4-2 til anvendelse. Lovens geografiske anvendelsesområde dekker ikke «norsk sjøterritorium» (§ 1-1). Hva som menes med dette er uklart. Trolig betyr det at loven kommer til anvendelse innenfor grunnlinjen, men ikke utenfor. Det skal gjennomføres konsekvensutredning i hen-

¹⁰² Lokalitet nr. 45076 Havsteinen for havbeite med hummer.

hold til plan- og bygningsloven (energiloven § 2-1 andre ledd). Ettersom PBL har anvendelsesområde én nautisk mil utenfor grunnlinjen, kan det være at konsekvensutredningsplikten gjelder lenger ut enn energilovens anvendelsesområde antyder. Dersom kablene legges i forbindelse med energianlegg som er konsesjonspliktig etter havenergiloven (2010), foreligger det konsekvensutredningsplikt ved både åpning av områder og utarbeiding av plan for utbygging og drift (§§ 3-2 og 4-1 og havenergilovforskriften §§ 3, 4 og 6). Dette gjelder imidlertid ikke for utenlandskabler (havenergilovforskriften § 1 tredje ledd). I forbindelse med utbyggingen av havvind har regjeringen «besluttet å gi Statnett ansvaret for å planlegge nettet til havs i tråd med retningslinjer gitt av departementet og basert på innspill og dialog med havvindaktørene.»¹⁰³

For kabler til elektronisk kommunikasjon kommer ekomloven (2003) til anvendelse. Denne loven inneholder kun meldeplikt og legger ikke opp til saksbehandling knyttet til legging av kabler. Kabler og eventuell konsekvensutredning av dem vil derfor følge PBLs regler, og konsekvensutredningsplikten er begrenset til en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

For rørledninger i forbindelse med petroleumsvirksomhet og lagring av CO₂ gjelder henholdsvis petroleumsløvgivningen (se punkt 2.3.1), forskriften om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (se punkt 2.3.3) og havne- og farvannsloven (se punkt 3.3.3).

¹⁰³ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/om-planlegging-av-nett-til-havs-og-kriterier-pa-utsira-nord/id2905327/>. Se også Statnetts vurderinger knyttet til regulering av nett til

havs, brev til Reguleringsmyndigheten for energi, 12. Oktober 2022.

4. Hvordan fungerer lovgivningen samlet i dag?

4.1 Innledning

I det følgende skal det skilles mellom hav- og kystområdene. Innledningsvis skal det først redegjøres overordnet for ulikheter i lovgivningen for disse områdene. Deretter diskuteres hvordan lovgivningen fungerer samlet i dag innenfor henholdsvis hav- og kystområdene (punkt 4.2 og 4.3). Avslutningsvis kommenteres norsk gjennomføring av EØS-regelverket (punkt 4.4).

Det er fire grunnleggende juridiske ulikheter mellom arealforvaltningen av hav- og kystområdene.

1) Folkeretten, og særlig havrettstraktaten, setter strengere rammer for myndighetenes adgang til å forvalte arealene utenfor territorialfarvannet enn det som gjelder i territorialfarvannet. Slike rammer dreier seg både om plikt til å avstå fra å gripe inn i andre staters rettigheter, og om plikt til å ivareta miljø- og ressurs hensyn. Mellom territorialfarvannet og grunnlinjen er det færre skranker for myndighetenes forvaltning. Innenfor grunnlinjen setter folkeretten svært få rammer for arealforvaltningen. Et viktig unntak fra dette utgangspunktet er imidlertid EØS-avtalen, som inneholder strengere rammer jo nærmere man kommer kysten, særlig som følge av vannrammedirektivet og konsekvensutredningsdirektivene.

2) Mens forvaltning av havområdene er preget av forholdet mellom statlige organer og deres evne til å samarbeide og koordinere politiske prioriteringer, er kystområdene i vesentlig grad preget av økende lokal og regional innflytelse gjennom planprosesser under PBL og kommunale og fylkeskommunale vedtak. Fremdeles har imidlertid den marine delen av kystområdene sterkere statlig og til dels regional styring enn den landbaserte delen av kystområdene.

3) Havområdene, spesielt utenfor territorialfarvannet, er dominert av sektorspesifikk lovgivning. Dette kommer av at sektorovergrepene lov-

givning som er viktig for å ivareta miljøhensyn (særlig naturmangfoldloven og vannforskriften) og sikre samordning (særlig PBL), ikke kommer til anvendelse i havområdene.

4) Det er vesentlige forskjeller på saksbehandlingsregler, særlig krav om bruk av planverktøy, konsekvensutredninger og høringer. Den viktigste grunnen slike forskjeller er den geografiske avgrensningen av PBL til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Ettersom loven ikke kommer til anvendelse på havområdene, betyr det at dens regler om planer og konsekvensutredninger ikke kommer til anvendelse, og at eventuelle regler om dette må legges inn i sektorlovgivningen. Gjennomgangen av sektorlovgivningen viser at reglene om planer, konsekvensutredninger og høringer dels er kopiert fra petroleumslovgivningen, men også varierer mye. Mangelfull kunnskap om EØS-direktivene samt det forhold at EØS-avtalen i begrenset grad kommer til anvendelse i havområdene, særlig på grunn av unntaket for fiskerisektoren, ser ut til å ha preget utarbeidelsen av konsekvensutredningsregelverket for havområdene. Et viktig tema er bruken av havforvaltningsplaner som planverktøy. Som vist, er det i svært begrenset grad utarbeidet saksbehandlingsregler for disse.

4.2 Forvaltning av havområdene

For havområdene har det vært betydelige utfordringer ved å benytte konsekvensutredninger som grunnlag for å koordinere ulike aktiviteter. Dette er til en viss grad avhjulpet gjennom utarbeidelse av havforvaltningsplaner, som har gitt grunnlag for systematisk utvikling av kunnskap om havområdene og bedre forutsetninger for å se ulike arealbruk i sammenheng. En hovedutfordring er at den rettslige og politiske statusen til havforvaltningsplanene fremdeles er uklar. De arealbruksvalg som besluttes i havforvaltningsplanene, er i hovedsak generelle og overlater stort handlingsrom til sektormyndighetene. Dette kommer av at sektorlovgivningen ikke

innebærer noen klar prioritering av aktiviteter i områdene, og at man ikke har noen sektorovergrepene lovgivning som kan ivareta miljøhensyn.

Havforvaltningsplanene har i stor grad vært utviklet for å avklare arealfordeling mellom miljøhensyn, fiske og petroleumsvirksomhet. Hvilke konsekvenser det får at det tas stilling til arealbruk i havforvaltningsplanene varierer mye fra område til område. Eksempelvis har utpeking av områder som modne for petroleumsvirksomhet store konsekvenser, mens det er svært uklart hvilke konsekvenser det skal ha at et område får status som særlig verdifullt og sårbart (SVO). En annen hovedutfordring er at saksbehandlingsreglene for havforvaltningsplanene i liten grad er formalisert og konkretisert. Eksempler er mangelfulle regler om konsekvensutredning og høring. Det er først i de senere år at man for alvor har begynt å se på spørsmål knyttet til energi-produksjon og -overføring, CO₂-lagring og mineralutvinning. Av disse grunner er havforvaltningsplanene lite egnet for hurtig avklaring av spesifikke spørsmål om disponering av arealer til CO₂-lagring og utvikling av havvind med tilhørende infrastruktur. Slike avklaringer må i dag foretas ad hoc under de respektive sektorregelverkene.

Dette betyr at for havområdene har sektorspesifikt regelverk om konsekvensutredninger og koordinering av arealbruk spesielt stor betydning. Som gjennomgangen av sektorlovgivningen viser, legges det opp til at det kan utøves annen aktivitet i områder som er satt av til den aktuelle aktiviteten. Eksempelvis presiseres det i petroleumsløven at utvinnings-tillatelser ikke utelukker annen aktivitet i området. Man har følgelig valgt å holde slike spørsmål åpne, slik at de eventuelt må håndteres fra sak-til-sak og i et samvirke mellom de regelverk som er relevante for de aktuelle aktivitetene. Dette betyr at det kan oppstå mange problemstillinger om samvirke mellom aktivitetene som må løses ad hoc. For å oppnå hurtigere og mer forutsigbar saksbehandling, bør det vurderes å kartlegge generelle sameksistensutfordringer og å utarbeide forslag til hvordan disse skal håndteres på generelt nivå for å sikre effektivitet i etterfølgende saksbehandling. På sikt bør det vurderes om systemer for koordinering skal forankres i havforvaltningsplanene.

Petroleumsektoren baserer seg i stor grad på havforvaltningsplanene når det tas beslutninger om konsesjonsrunder. På dette området er havforvaltningsplanene relativt konkrete og foretar en viss avklaring av hvilke områder som er egnet og politisk prioritert for petroleumssaktivitet. Den avklaringen som skjer gjennom havforvaltningsplanene, gir likevel vide rammer for etterfølgende utlysning av områder i konsesjonsrundene, noe som innebærer et stort behov for ytterligere avklaringer av forholdet til annen arealbruk og vern i den påfølgende prosessen. I lys av den lange tiden som har gått siden åpningen av områder for petroleumsutvinning samt den etterfølgende erkjennelsen av klimautfordringene, er det påtrengende behov for å reformere regelverket om strategiske konsekvensutredninger for petroleumssektoren. Det eksisterende regelverket oppfyller ikke kravene i EØS-direktivet om strategiske konsekvensutredninger for områder som ble åpnet før 1985. For områder som er åpnet senere kan det teoretisk tenkes at direktivets krav er oppfylt, men etter alt å dømme er konsekvensutredningene som ligger til grunn for åpningsvedtakene foreldet. Det er også behov for å oppdatere petroleumsløven i lys av norsk klimapolitikk og Norges internasjonale klimaforpliktelser, særlig målet i Parisavtalen artikkel 2(c) om å gjøre «finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development».

For havenergi, mineralutvinning og akvakultur er det lagt opp til konsekvensutredninger ved åpning av områder. Det ligger an til å kunne utvikles til regelverk som vil gi gode grunnlag for avklaring av forholdet til annen arealbruk og vern. Et slikt resultat fordrer imidlertid at man tar hensyn til EØS-direktivene om konsekvensutredning ved utarbeidelsen av regelverket.

I motsetning til dette er det ikke lagt opp til plankonsekvensutredning i regelverket om CO₂-lagring, og i regelverket om prosjektkonsekvensutredning er det viktige begrensninger i retten til deltakelse i beslutningsprosessen. Regelverket om kabler og rørledninger er svært uklart og mangelfullt hva angår konsekvensutredninger og avklaring av forholdet til annen arealbruk og vern. Disse forvaltningsområdene har stort behov for regelverksutvikling for å oppnå mer effektiv og forutsigbar avklaring av

arealbruk og forebygging av uønskede hendelser og konflikter.

Regelverket om forvaltning av fiskeressurser er i begrenset grad innrettet mot å avklare forholdet til annen arealbruk og vern. Fiskerisektoren nyter godt av særlige regler om erstatning for tap som følge av virksomhet som etableres i henhold til petroleumsloven, havbunnsmineralloven, CO₂-lagringsforskriften og havenergiloven. Transportregelverket tar hensyn til annen arealbruk i den grad det utgjør en sikkerhetsrisiko. På begge disse områdene er regelverkets utgangspunkt at virksomheten som reguleres potensielt er truet av annen aktivitet. Det tas i mindre grad høyde for at virksomheten kan utgjøre en trussel mot andre aktiviteter og naturvern. Dette er også gamle regelverk som i veldig begrenset grad har tatt opp i seg utviklingen av konsekvensutredningsregelverk og regler om deltagelse i beslutningsprosesser. Det er behov for oppdatering av regelverket på disse punktene.

En konsekvens av manglende arealavklaringer i havområdene er at en svært liten del av havområdene er systematisk vernet mot påvirkninger fra menneskelig aktivitet. Ordningen med SVOer kan neppe sies å oppfylle definisjonen av verneområder i konvensjonen om biologisk mangfold artikkel 2: «'Protected area' means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.» Dette betyr at etableringen av SVOer under dagens havforvaltningsplaner ikke bør regnes som oppfyllelse av norske politiske forpliktelser til vern av havområder under biomangfoldkonvensjonen. For at Norge skal kunne oppfylle de politiske målene man har vært med på å etablere om vern av havområdene, er det derfor stort behov for å videreutvikle og formalisere SVO-systemet i forvaltningsplanene. Det er også påtrengende behov for å følge opp løftet som ble gitt i forarbeidene til naturmangfoldloven om å vurdere utvidelse av loven til områdene utenfor territorialfarvannet, særlig gjelder dette bestemmelsen om marine verneområder (§ 39).

4.3 Forvaltning av kystområdene

For kystområdene ligger hovedutfordringene i avklaringer av forholdet mellom lokale, regionale og

statlige myndigheter. Kombinasjonen av fragmentert beslutningskompetanse mellom de tre nivåene og uklare rammer for beslutningskompetansen, vanskeliggjør samordning av bruk og vern av arealer. I tillegg kommer betydelige utfordringer knyttet til forholdet mellom sektorspesifikk og sektorovergripende lovgivning.

Plansystemet i PBL er i sin nåværende utforming lite egnet til forvaltning av kystområdene. I tillegg kommer begrenset evne i mange kystkommuner til å koordinere arealbruk i marine områder. Særlig er det behov for å avklare forholdet mellom PBL og sektorlovgivning. Dersom det er ønsket at kommunene skal foreta planavklaringer i kystområdene, bør dette komme klarere til uttrykk i PBL. Det er behov for å klargjøre grensene mellom kommunal bruk av plankompetanse og andre myndigheters bruk av sektorlovgivning.

Det er tendenser til å styrke det regionale forvaltningsnivået i kystområdene, eksempelvis i akvakultursektoren, og det er behov for avklaringer av hvordan dette kan gjøres i kombinasjon med eksisterende kommunal planmyndighet. I tilknytning til dette er det behov for avklaringer om bruk av interkommunalt plansamarbeid.

Vannforskriften og vannforvaltningsplanene, som administreres på regionalt nivå, som regel i samarbeide mellom flere fylker, er fremdeles mangelfullt gjennomført i kystområdene. Det er stort behov for å samordne disse planene med kommunenes arbeid med revidering av kommuneplanens arealdel og relevante kommunedelplaner. Her bør det være gode muligheter for mer aktiv samordning med og bruk av de ordinære kommunale planprosessene, samt interkommunalt plansamarbeid og fylkesdelplaner.

Sektorlovene for kyst- og havområdene inneholder brede fullmakter. Det fattes viktige beslutninger om gjennomføringen av disse lovene i form av forskrifter, inklusive mange lokale forskrifter. Regelverket om utredning av slike forskrifter er uklart. Særlig er det varierende praktisering av naturmangfoldlovens kapittel II ved forberedelsen av forskriftene. Også forholdet mellom lokale forskrifter og regelverket om konsekvensutredning av planer og programmer er uavklart. Avklaring av disse temaene, gjennom

regelverksendringer og/eller retningslinjer, kan bidra til mer effektiv samordning av bruk og vern av arealer i kystområdene.

Mangelfull avklaring av forholdet mellom lover og kompetansen til ulike myndigheter kan få konsekvenser for myndighetenes evne til å avklare bruk og vern av arealer i kystområdene. Vi ser eksempler på dette i kvaliteten av forslag som sendes på høring i form av manglende eller mangelfulle begrunnelser for forslag og redegjørelser for vurdering av alternativer. Det kan også få konsekvenser for tidsbruken i en del saker. Et eksempel er den begrensede framdriften i arbeidet med marin verneplan.

4.4 Gjennomføring av EØS-forpliktelser

EØS-avtalen innebærer særlige utfordringer for det norske forvaltningsregimet for kyst- og havområder. Viktige sektorovergrepene utfordringer for bruk og vern av arealer er knyttet til gjennomføringen av direktivene om konsekvensutredninger og vannrammedirektivet.¹⁰⁴ Gjennomføringen av disse regelverkene har fokusert på fastlandet og i mange tilfeller ikke blitt korrekt gjennomført i marine områder. Det kan vurderes om marin sektorlovgivning i større grad bør bygge på og henvise til konsekvensutredningsregelverket under PBL.

EU har de siste to tiår utarbeidet felles regelverk om havforvaltning. Det ble besluttet at havstrategidirektivet (2008)¹⁰⁵ ikke skulle innlemmes i EØS-avtalen. Begrunnelsen for dette er ikke offentlig.¹⁰⁶ Tilsvarende ser det ut til at EU-direktivet om maritim arealplanlegging (2014)¹⁰⁷ ikke vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Dette direktivet er blant annet relatert til implementeringen av direktivet om konsekvens-

utredning av planer og vannrammedirektivet. I regjeringens vurdering uttales det: «Direktivet tar sikte på å gi bestemmelser som på mange måter allerede er innført som praksis i Norge gjennom systemet for økosystembaserte helhetlige forvaltningsplaner for havområdene.»¹⁰⁸ Havforvaltningsplanen fra 2020 nevner direktivet kort,¹⁰⁹ men foretar ingen vurdering av likheter og ulikheter mellom de norske havforvaltningsplanene og direktivet eller hvilken betydning direktivet kan få for Norges koordinering av havforvaltning med EU-landene. Blant relevante temaer som bør vurderes ved neste rullering av havforvaltningsplanen kan nevnes interaksjonen mellom landbaserte aktiviteter og havområdene, medvirkning i planprosessene og mellomstatlig samarbeid. Norge bør følge EUs rettsutvikling nøye, og vurdere å utvikle tilsvarende forvaltningssystemer for norske kyst- og havområder.

¹⁰⁴ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment og Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

¹⁰⁵ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy.

¹⁰⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2005/jan/havstrategidirektivet/id2432012/>.

¹⁰⁷ Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.

¹⁰⁸ Se <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/maritim-arealplanlegging-maritime-spatial-planning-mssp/id2434329/>.

¹⁰⁹ Meld. St. nr. 20 (2019-2020) s. 122.

5. Hvordan vil lovene kunne fungere hvis etterspørselen etter areal blir betydelig høyere?

Akvakulturnæringens etterspørsel etter areal i kystområdene er et eksempel på at tilgjengelig areal er i ferd med å bli et knapphetsgode. Utsiktene til at det vil bli høye priser ved auksjon av arealer i UtsiraNord og Sørlege Nordsjø II indikerer at tilsvarende er i ferd med å skje ved utviklingen av vindkraft til havs. Det er lagt opp til ressurskrevende forvaltningssystemer som skal administreres av organer som har begrensede ressurser. Dette gjelder særlig akvakulturmyndighetene og olje- og energimyndighetene.

At det tar lang tid og betydelige ressurser å bygge opp forvaltningssystemer i havområdene, er havenergi og CO₂-lagring eksempler på. Tilsvarende er det stort behov for forvaltningsressurser til å drifte og oppdatere forvaltningsregimene, slik vi ser eksempler på innen akvakultur og fiskeri. Vi kan derfor forvente at svakhetene i mekanismene for helhetlig og samordnet forvaltning, som påpekt over, ikke vil bli avhjulpet innenfor de forvaltningssystemer og ressursrammer som nå foreligger.

Det er sannsynlig at det vil bli vanskeligere å sikre god samordning og helhetlig planlegging. Det er også sannsynlig at vi i mange tilfeller vil oppleve at interessekonflikter blir løst fra sak-til-sak. En slik utvikling kan gi resultater som er lite rasjonelle fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og som ikke ivaretar langsiktig og økosystembasert forvaltning av hav- og kystområdene.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway
Telephone (+47) 67 11 19 00 | E-mail post@fni.no | www.fni.no