

*Høringsnotat om lov om bevaring og
bærekraftig bruk av marint naturmangfold i
områder utenfor nasjonal jurisdiksjon*

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	6
1.2	Havrettens system – Kyststatene og havet.....	7
1.2.1	Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet.....	7
1.2.2	Økonomisk sone.....	7
1.2.3	Kontinentalsokkelen.....	8
1.2.4	Det åpne hav, internasjonalt farvann	8
1.3	Nærmere om de enkelte delene av Avtalen	8
1.3.1	Særlig om begrepet «jurisdiksjon eller kontroll»	8
1.3.2	Marine genetiske ressurser	9
1.3.3	Tiltak som områdebaserte verktøy, herunder marine verneområder	11
1.3.4	Konsekvensutredninger	16
2	Lovforslagets hovedinnhold	19
3	Gjeldende rett	20
3.1	Marine genetiske ressurser	20
3.1.1	Tilgang til og fordeling av fordeler fra bruk av genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon	20
3.2	Marin bevaring	21
3.3	Konsekvensutredninger.....	21
3.3.1	Innledende	21
3.3.2	Plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger.....	22
3.3.3	Akvakulturloven	22
3.3.4	Petroleumsloven og forskrift til lov om petroleumsvirksomhet	22
3.3.5	Lov om andre undersjøiske naturforekomster og forskrift om lagring og transport av CO ₂ på sokkelen	23

3.3.6	Havenergilova og havenergiforskrifta	24
3.3.7	Havbunnsmineralloven.....	25
3.3.8	Havressurslova	25
4	Forholdet til folkeretten/Internasjonale rammer.....	26
4.1	Forholdet til havrettskonvensjonen.....	26
4.2	Forholdet til andre relevante instrumenter	26
4.3	Kyststatenes miljøjurisdiksjon.....	26
4.3.1	Generelle forpliktelser.....	26
4.3.2	Innenfor nasjonal jurisdiksjon.....	27
4.4	Marine genetiske ressurser	27
4.5	Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder.....	27
4.6	Konsekvensutredninger.....	29
4.6.1	Konvensjoner som regulerer konsekvensutredninger.....	29
4.6.2	Andre relevante konvensjoner som regulerer effekter av aktivitet ...	30
5	Forslag til lovteknisk gjennomføring av Avtalen.....	30
6	Lovens innledende bestemmelser	31
6.1	Formål	31
6.2	Virkeområde	31
6.3	Ansvarlig myndighet etter loven	33
6.4	Definisjoner	33
7	Marine genetiske ressurser	34
7.1	Innledning.....	34
7.2	Til de enkelte paragrafer i lovutkastets kapittel 2	35
8	Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder.....	37
9	Konsekvensutredninger	37

9.1	Innledning.....	37
9.2	Gjennomføringsmetode	38
9.2.1	Aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.....	38
9.2.2	Aktiviteter i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon.....	38
9.3	Overordnet om lovforslaget kapittel 4	39
9.3.1	Oversikt over Avtalens og lovens innhold	39
9.3.2	Tillatelse til aktivitet.....	40
9.3.3	Om offentlig varsling og konsultasjon	41
9.4	Til de enkelte paragrafene i lovforslagets kapittel 4	41
9.4.1	Virkeområde – § 4-1.....	41
9.4.2	Ansvarlig myndighet og tiltakshaver – § 4-2.....	42
9.4.3	Terskel for krav om vurdering av konsekvensutredningsplikt og konsekvensutredning – § 4-3	42
9.4.4	Unntak fra krav om konsekvensutredning – § 4-4.....	43
9.4.5	Vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning – § 4-5.....	44
9.4.6	Fastsettelse av konsekvensutredningens innhold – § 4-6.....	45
9.4.7	Gjennomføring av konsekvensutredningen – § 4-7.....	46
9.4.8	Konsekvensutredningsrapport – § 4-8.....	46
9.4.9	Sluttbehandling - § 4-9	47
9.4.10	Overvåking og rapportering – § 4-10.....	47
9.4.11	Oppfølging av aktiviteten og dens virkninger – § 4-11	48
9.4.12	Beslutninger etter loven skal ikke anses som enkeltvedtak – § 4-12	49
9.4.13	Kostnader og nødvendig medvirkning fra tiltakshaver – § 4-13.....	49
9.4.14	Forskriftshjemmel – § 4-14	50
9.5	Endringer i nasjonale konsekvensutredningsregler.....	50
9.5.1	Overordnet om behovet for endringer for å ivareta kravene i Avtalen artikkel 28 nummer 2.....	50

9.5.2	Endringer i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger	51
9.5.3 Endringer i annet regelverk om konsekvensutredningerFeil! Bokmerke er ikke definert.		
10	Håndheving og sanksjoner	53
10.1.1	Innledning.....	53
10.1.2	Retting og avbøtende tiltak	53
10.1.3	Overtredelsesgebyr.....	53
10.1.4	Straff.....	54
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	55

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for lovforslaget

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring forslag til ny lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og forslag til mindre endringer i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger. Høringen inneholder forslag til lovendringer for å gjennomføre Avtale under De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (heretter Avtalen).

Avtalen ble vedtatt i New York 19. juni 2023. Norge undertegnet Avtalen 20. september 2023.

FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen) fastsetter rammeverket for alle aktiviteter i havet. Havrettskonvensjonen fastsetter både rettigheter og plikter og inneholder blant annet generelle forpliktelser til å beskytte og bevare det marine miljøet, og til å forhindre forurensning av det marine miljøet som følge av menneskelig aktivitet.

Avtalen er en såkalt gjennomføringsavtale til Havrettskonvensjonen, som styrker og videreutvikler Havrettskonvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er det åpne hav (utenfor 200-milssonene) og det internasjonale havbunnsområdet (utenfor nasjonale kontinentalsokler). Avtalen har i tillegg enkelte bestemmelser for virksomhet som foregår i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon og som kan få virkning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Avtalens del I inneholder innledende bestemmelser, slik som definisjoner, formål virkeområde, generelle prinsipper og forholdet til andre relevante rettslige instrumenter, rammeverk og organer.

Avtalens del II regulerer marine genetiske ressurser, herunder en rettferdig fordeling av fordeler fra slike ressurser. Deling av informasjon er et vesentlig element. Avtalen fastsetter krav til notifikasjon for innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Partsmøtet gis mulighet, gitt visse betingelser, til å etablere et operativt system for fordeling av fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. I påvente av at den kommersielle aktiviteten øker, skal utviklede land betale et bidrag til fordeling av fordeler. Dette vil bidra til rettferdig fordeling og muligheter for utviklingslandene til å ta del i slik virksomhet.

Avtalens del III inneholder regler og en detaljert prosedyre for etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Partsmøtet gis kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Forholdet til eksisterende organisasjoner er klarlagt, slik at partsmøtets kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, er begrenset der det foreligger andre rettslige instrumenter, rammeverk eller organer som har kompetanse til å treffe slike tiltak.

Avtalens del IV fastsetter et rammeverk for og krav til å gjennomføre konsekvensutredninger for aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen inneholder også enkelte krav om konsekvensutredninger for aktiviteter som foregår i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, når de har virkning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Partene kan velge om konsekvensutredning av aktiviteter som gjennomføres i områder innenfor nasjonal

jurisdiksjon skal gjennomføres i henhold til Avtalens del IV, eller i henhold til partens nasjonale regulering, forutsatt at visse krav er oppfylt.

Avtalen legger opp til å etablere enkelte institusjoner, herunder et eget sekretariat, et vitenskapelig og teknisk organ og en mekanisme for informasjonsutveksling, som skal finansieres gjennom avtalepartenes pliktige bidrag. Det etableres et spesialfond for kapasitetsbygging som inntil partsmøtet treffer vedtak om et operativt system for fordeling av fordeler, bl.a. vil finansieres gjennom pliktige bidrag fra utviklede land (50 prosent av de pliktige bidragene som betales inn til det institusjonelle rammeverket).

Lovforslaget innebærer gjennomføring av bestemmelser i Avtalens del II om marine genetiske ressurser, herunder rett og rimelig fordeling av fordeler del III om tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder og del IV om konsekvensutredninger.

1.2 Havrettens system – Kyststatene og havet

Havrettskonvensjonen klargjør hvilke stater som har rettigheter til hvilke ressurser og til utnyttelse av slike i ulike geografiske områder. Den gir videre kyststatene særlige rettigheter og plikter. Havrettskonvensjonen deler havet opp i maritime soner. Innerst mot kysten finner vi territorialfarvannet.

1.2.1 Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet

I territorialfarvannet har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land. Territorialfarvannet består av indre farvann og sjøterritoriet. Fjorder, bukter og mindre havområder innenfor grunnlinjen utgjør indre farvann¹. Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og er samtidig utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområdene utenfor.

I indre farvann har kyststaten full suverenitet, og andre stater kan utøve aktivitet her bare i den utstrekning kyststaten aksepterer eller tillater det. Et eksempel på slik aktivitet er anløp av fremmede skip til norske havner. Også i sjøterritoriet, som strekker seg inntil 12 nautiske mil² fra grunnlinjen, har kyststaten full suverenitet, men fremmede skip her har rett til uskyldig gjennomfart. Kyststaten kan også opprette en tilstøtende sone som strekker seg 12 nautiske mil fra yttergrensen for territorialfarvannet. Her har kyststatene ikke full suverenitet, men har lov til å kontrollere utenlandske skip ved mistanke om brudd på kyststatens tollhelse- eller innvandringsreglement.

1.2.2 Økonomisk sone

I den økonomiske sone ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen har kyststaten suverene rettigheter til å utnytte alle ressurser og til å sikre at ressursene ikke overbeskattes. På denne måten er kyststatenes fiskeriinteresser godt ivaretatt gjennom havretten. Rettighetene i den økonomiske sonen omfatter også myndighet og en forpliktelse til å iverksette tiltak for vern og bevaring av havmiljøet. Dette kombineres og balanseres med havets frihet som gir andre stater rett til fri ferdsel. Eksempelvis kan Norge nekte andre stater å fiske i Norges

¹ Norges indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene slik disse er trukket i tråd med havrettskonvensjonens Del II. Grunnlinjene er utgangspunktet for oppmåling av soner og sokler

² 1 nm = 1,852 km.

økonomiske sone, men kan som hovedregel ikke legge begrensinger på skipsfart ut over det som er vedtatt i FNs sjøfartsorganisasjon.

1.2.3 Kontinentalsokkelen

Kontinentalsokkelen er forlengelsen av landmassene ut i havet. Alle kyststater har uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil fra grunnlinjen dersom den ikke må avgrenses mot andre lands sokkel. Mange kyststater har en forlengelse av landmassene under havet som strekker seg lenger enn 200 nautiske mil. I slike tilfeller må kyststaten dokumentere sokkelens utstrekning for Kontinentalsokkelkommisjonen (CLCS) i New York. Kommisjonen gir anbefalinger som i sin tur gir kyststaten rett til å fastlegge sokkelens utstrekning i tråd med dens anbefaling.

Etter havretten har alle kyststater suverene rettigheter til naturforekomster på kontinentalsokkelen. Dette innebærer rett til å utforske og utvinne mineraler og andre forekomster på og under havbunnen. Kyststatens suverene rettigheter betyr i denne sammenhengen at ingen kan utforske eller utvinne disse naturforekomstene uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten.

Havbunnsområdet utenfor nasjonale sokler kalles Området. Her har alle stater lik rett til aktivitet og utnyttelse. Området og mineralressursene her er definert som menneskehetens fellesarv og forvaltes av Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA) lokalisert på Jamaica.³

1.2.4 Det åpne hav, internasjonalt farvann

På det åpne hav, det vil si områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon, har alle stater frihet for eksempel til skipsfart, forskning og fiske. Ingen stat kan legge noen del av det åpne hav under sin jurisdiksjon, men alle stater kan la sine borgere og skip utøve aktivitet her i henhold til internasjonale og nasjonale regler. Det følger av havrettskonvensjonen at en stat som utøver sine rettigheter og oppfyller sine plikter skal ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter.

På det åpne hav er statene forpliktet til å samarbeide om for eksempel forvaltning av fiskeriressursene og vern av det marine miljø. Norge ivaretar sin samarbeidsplikt gjennom blant annet arbeidet i FNs sjøfartsorganisasjon og regionale organisasjoner.

I de områder hvor kontinentalsokkelen strekker seg lenger ut enn 200 nautiske mil fra grunnlinjen får man områder med nasjonal kontinentalsokkel som ligger under internasjonale farvann.

1.3 Nærmere om de enkelte delene av Avtalen

1.3.1 Særlig om begrepet «jurisdiksjon eller kontroll»

Formuleringen «aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll» benyttes flere steder i Avtalen, herunder i Fortalen, Del II, Del III og Del IV. Begrepet er hentet fra havrettskonvensjonen art.194 (2) som omhandler statenes forpliktelse til å iverksette tiltak for

³ Avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 gir særlige regler for implementering av reglene for Området. Avtalen ble bindende for Norge 24. juli 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–96).

å unngå forurensningsskade på andre staters territorium og/eller områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Ordlyden «aktivitet» er vid, og omfatter i utgangspunktet all virksomhet som skjer innenfor Avtalens virkeområde. I forhandlingsprosessen var det likevel en klar felles forståelse om en nedre grense for hva som av praktiske grunner kan regnes omfattet – ikke *enhver* påvirkning vil være omfattet av begrepet. Et spørsmål i forhandlingsprosessen var om det var hensiktsmessig med en opplisting av bestemte typer av aktiviteter som ikke skulles omfattes av Avtalens bestemmelser om konsekvensutredninger, herunder eksempelvis fiskeriaktivitet og skipsfart. Enten fordi aktiviteten allerede var dekket av eksisterende reguleringer eller fordi det var antatt at den ikke ville nå opp til terskelen i Avtalen. For å ikke innskrenke Avtalens virkeområde utilsiktet, valgte man i stedet en funksjonell begrensning gjennom Avtalens Art.5 (2), som fastsetter at Avtalen ikke kan tolkes eller anvendes på en måte som undergraver relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer,

Begrepet «jurisdiksjon eller kontroll» er en sentral ramme for staters forpliktelser etter Avtalen. Med «Jurisdiksjon» forstås en stats rett til myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse omfatter her både lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Statens forpliktelser etter Avtalen vil gjelde på eget territorium hvor den utøver full jurisdiksjon, men også i andre områder og kontekster hvor den *etter folkeretten* kan utøve jurisdiksjon. Ordlyden «kontroll» er vid, og går også utover ren flaggstatsjurisdiksjon.

Begrepet omfatter både aktivitet på staters eget territorium, i områder hvor stater utøver suverene rettigheter som økonomisk sone og kontinentalsokkelen og aktivitet utenfor, f.eks. det åpne hav og det internasjonale havbunnsområdet (Området jf. Art.1 nr.1 (1)). Både aktiviteter iverksatt i statlig og privat regi omfattes, med andre ord vil en stat også ha ansvar for å sørge for at private selskaper skjøtter sin virksomhet i tråd med Avtalens forpliktelser så fremt de opptrer innenfor statens jurisdiksjon eller kontroll.

Det kan tenkes tilfeller med overlappende jurisdiksjon eller kontroll, mao. der to stater kan utøve myndighet over samme virksomhet. Avtalen regulerer ikke dette. Dette innebærer ikke nødvendigvis at utøvelse av norsk myndighet vil være i strid med den andre partens jurisdiksjon, men rekkevidden av Norges myndighet vil i slike tilfeller måtte avklares konkret.

At det må være en kobling mellom staten og aktiviteten i form av at den må ha jurisdiksjon eller kontroll, gir uttrykk for at det også eksisterer en nedre grense for hvilken aktivitet staten med rimelighet kan forventes å være ansvarlig for at skjer innenfor Avtalens rammer. Staten må ha folkerettslig kompetanse til å utøve myndighet over eller føre kontroll med aktiviteten – regulatorisk, økonomisk eller på andre måter. At Avtalen forutsetter at staten har anledning til å kreve, tillate eller forby at aktiviteten settes i gang støtter en slik forståelse. I tolkningen av begrepet må man se hen til den generelle rettsutviklingen på området.

1.3.2 Marine genetiske ressurser

Del II regulerer marine genetiske ressurser, herunder rettferdig og likeverdig deling av ressurser. Avtalen fastsetter krav til notifikasjon for innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Fordelene som følger av aktiviteter vedrørende marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal fordeles på en rett og rimelig måte og bidra til bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 9), anvendelse (artikkel 10), aktiviteter (artikkel 11), notifikasjon (artikkel 12), tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn (artikkel 13) rett og rimelig fordeling av fordeler (artikkel 14) komité for tilgang og fordeling av fordeler (artikkel 15) og overvåking og transparens (artikkel 16).

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

I forhandlingsprosessen var det ulike oppfatninger av om marine genetiske ressurser burde anses som en del av menneskehetens fellesarv, og slik reguleres tilsvarende mineralressursene i Området, eller om ressursene er en del av havets friheter. Det ble derfor helt sentralt å finne frem til pragmatiske løsninger, uten å sette de underliggende prinsipielle spørsmålene på spissen. Kapittelet reflekterer dette.

Reguleringen innebærer å opprette et notifikasjonssystem med en plikt for staten til å meddele nærmere bestemt informasjon til mekanismen for informasjonsutveksling før og etter bioprospekteringstokt.

Det er et mål at pengemessige fordeler, for eksempel inntekter og salg av farmasøytiske produkter skal deles og brukes til bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon. I påvente av etableringen av et permanent fordelingsystem, som partsmøtet har fått myndighet til å etablere, skal alle parter holde oversikt over utnyttelsen av genetiske materiale og digital sekvensinformasjon fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, herunder publikasjoner og patenter. Videre skal utviklede land bidra årlig til et spesialfond ut fra en bestemt bidragsnøkkel.

For genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra Norges jurisdiksjonsområder som omfattes av Antarktistraktaten, setter traktaten de rettslige rammene for virksomhet.

Artikkel 9 beskriver formålene med kapitlet om marine genetiske ressurser, som bl.a. inkluderer en rettferdig og likeverdig deling av de marine genetiske ressursene, kapasitetsbygging i utviklingsland og kunnskapsoverføring.

Artikkel 10 klargjør at bestemmelsene i Avtalen skal anvendes på aktiviteter knyttet til marine genetiske ressurser, og den nærmere anvendelsen både innholdsmessig og tidsmessig. Del II skal ikke gjelde for fiskeri- og fiskerirelaterte aktiviteter og militære aktiviteter.

Artikkel 11 klargjør at aktiviteter knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon kan utøves av alle partene uavhengig av geografisk plassering, og av personer eller selskaper under deres jurisdiksjon. Ingen stat skal kunne kreve eller håndheve suverene rettigheter over slike ressurser utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 12 fastsetter nærmere krav til notifikasjon om aktivitet knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det gjelder krav til notifikasjon før uttak av genmateriale, senest ett år etter uttak og der ressursene er gjenstand for utnyttelse. Informasjonen skal gis til mekanismen for informasjonsutveksling etablert under Avtalen.

Artikkel 13 inneholder plikt for partene til å treffe lovvedtak og, administrative eller politiske vedtak for å sikre at tilgang til urfolks eller lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap knyttet til marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon bare skjer med

forutgående informert samtykke fra disse urbefolknings- og lokalsamfunnene, eller deres godkjenning og medvirkning, og at det er fastsatt gjensidig avtalte vilkår.

Artikkel 14 fastsetter at fordelene som følger av aktiviteter knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon skal deles rettferdig og bidra til bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Artikkelen inneholder en nærmere opplisting av ikke-monetære fordeler i form av eksempelvis deling av prøver, tilgang og kapasitetsbygging. Partene er forpliktet til å sikre at fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon med tilhørende BBNJ nummer som er gjenstand for utnyttelse, deponeres i en åpen samling og database senest tre år etter starten av utnyttelsen eller så snart materialet blir tilgjengelig, også slik at det tas hensyn til internasjonal praksis på området. Monetære fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon skal deles rettferdig gjennom finanseringsmekanismen etablert under artikkel 52. Alle utviklede land skal betale et bidrag til et spesialfond for fordeling av fordeler som skal utgjøre 50 prosent av den respektive partens pliktige bidrag til det institusjonelle rammeverket. Slikt bidrag skal betales inntil partsmøtet treffer en beslutning om å etablere et system for monetær fordeling av fordeler fra utnyttelse av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon. Systemet kan bl.a. omfatte milepælsbetalinger og betalinger eller bidrag knyttet til kommersialisering av produkter, herunder betaling av en prosentandel av inntekten fra salg av produkter. Dette systemet bør være gjensidig understøttende med andre instrumenter for fordeling av fordeler. Når partsmøtet vedtar de nærmere rammene kan en part avgi en erklæring som fastslår at disse nærmere rammene først får virkning for denne parten etter et tidsrom på inntil fire år for å gi tid til nødvendig implementering. Denne parten vil i denne perioden fortsette å utføre betalingen til spesialfondet på 50 prosent av pliktig bidrag.

Artikkel 15 etablerer en komité for tilgang og fordeling av fordeler. Komiteen kan blant annet gi anbefalinger til partsmøtet.

Artikkel 16 fastsetter at overvåking og åpenhet knyttet til aktiviteter med hensyn til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon, herunder rapportering, skal skje til mekanismen for informasjonsutveksling etablert under Avtalen. Partene skal rapportere til denne med jevne mellomrom.

1.3.3 Tiltak som områdebaserte verktøy, herunder marine verneområder

Del III (artikkel 17–26) regulerer tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Denne delen etablerer regler og prosedyre for etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Avtalens partsmøte kan etablere slike verktøy.

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 17), virkeområde (artikkel 18), forslag (artikkel 19), offentliggjøring og foreløpig evaluering av forslag (artikkel 20), konsultasjoner om og vurdering av forslag (artikkel 21), etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder (artikkel 22), beslutningstaking (artikkel 23), nødtiltak (artikkel 24), gjennomføring (artikkel 25) og overvåking og evaluering (artikkel 26).

Områdebaserte forvaltningsverktøy er definert i artikkel 1 som «et verktøy, herunder et marint verneområde, for et geografisk definert område, som tjener til å forvalte én eller flere sektorer eller aktiviteter med sikte på å oppnå bestemte målsettinger for bevaring og bærekraftig bruk i samsvar med denne avtale.» Marint verneområde er i artikkel 1 definert

som «et geografisk definert marint område som er utpekt og forvaltes for å oppnå bestemte langsiktige målsettinger for bevaring og biologisk mangfold, og som i aktuelle tilfeller kan tillate bærekraftig bruk forutsatt at den er i samsvar med bevaringsmålsettingene». Det er første gang begrepet marint verneområde er definert i en folkerettslig avtale.

Globale sektororganisasjoner som IMO og ISA har i sitt regelverk sektoriell kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningstiltak. Regionalt foreligger det i flere områder regionale organisasjoner med sektoriell kompetanse for å etablere områdebaserte forvaltningstiltak, eksempelvis de regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonene. Videre foreligger det i enkelte områder regionale organisasjoner med kompetanse til å etablere marine verneområder i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, eksempelvis OSPAR i Nord-østatlanteren og CCAMLR i havområdene i Antarktis. Slike regionale organisasjoner og slik kompetanse finnes imidlertid ikke i alle regioner.

Områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, er blitt viktige verktøy i moderne havforvaltning. Et nytt globalt rammeverk for natur ble vedtatt på partsmøtet CBD COP 15 i Montreal i desember 2022. Rammeverket er ikke rettslig bindende, men det ble enighet om en rekke handlingsmål. Det ble bl.a. enighet om en global målsetting om at minst 30 prosent av verdens kyst- og havområder skal være bevart gjennom marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak innen 2030.

I Del III gis det en folkerettslig hjemmel til å på global basis vedta marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Dette er en nyvinning. Avtalen gir nå hjemmel for å treffe slike tiltak i alle havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon og på tvers av sektorer. Dette vil kunne bidra til å nå det politiske målet fra CBD om 30 prosent bevaring innen 2030.

Del III er en nærmere operasjonalisering av samarbeidsplikten i artikkel 8 og artikkel 5 (forholdet mellom Avtalen og konvensjonen og relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer) når det gjelder områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Prosedyrene som foreskrives er lagt opp for å øke samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene, styrke ansvarligheten og sikre at beslutning treffes av det organet som har kompetanse. Videre at staters rettigheter, jurisdiksjon og plikter etter konvensjonen ivaretas, herunder kyststatens rettigheter til kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil.

Partsmøtets kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder er begrenset der det foreligger andre relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Partsmøtet kan i slike tilfeller komme med anbefaling til det relevante organet om å fremme vedtakelse av relevante tiltak.

Artikkel 17 angir formålene med Del III om områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder. Formålet er blant annet å bevare og bruke områder som krever beskyttelse på en bærekraftig måte, herunder gjennom etablering av et helhetlig system av områdebaserte forvaltningsverktøy. Formålet er videre å styrke samarbeid i bruken av slike verktøy blant stater, relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Videre er formålet å støtte statsparter som er utviklingsland gjennom kapasitetsbygging og utvikling og overføring av marin teknologi i forbindelse med slike tiltak.

Artikkel 18 angir virkeområdet for etableringen av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder og avgrensner dette negativt mot områder innenfor nasjonal jurisdiksjon. Bestemmelsen slår fast at etablering av slike områder ikke skal inkludere områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, og ikke kan påberopes som grunnlag for å fremsette

eller avvise krav om suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon, inkludert når det gjelder tvister knyttet til dette. Partsmøtet er etter bestemmelsen eksplisitt avskåret fra å vurdere for beslutning forslag om etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy som inkluderer områder innenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 19 beskriver prosessen rundt fremsettelse av forslag om å opprette områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, og nærmere krav til grunnlaget for og innholdet i et slikt forslag. Forslaget skal forelegges for Sekretariatet. Partene skal samarbeide og rådføre seg med relevante interessenter, herunder bl.a. stater og organer. Forslag utformes på bakgrunn av beste tilgjengelig forskning og vitenskapelig informasjon. Artikkelen inneholder også en oversikt over nøkkelementene et forslag skal inneholde, herunder bl.a. geografisk areal, menneskelig aktivitet og tilstand til miljøet, eventuelle konsultasjoner med stater, kyststater og evt. organer om evt. verktøy i området. Primære hensyn bak artikkelen er å sikre best tilgjengelig grunnlag for en beslutning, herunder å få tidlig informasjon om hvilke aktører som berøres og har kompetanse enten geografisk eller sektorielt og om det evt. foreligger eksisterende tiltak. Bestemmelsen angir at ytterligere krav til slike forslag i nødvendig grad skal utarbeides av Avtalens Vitenskapelige og tekniske organ for vurdering og vedtakelse i partsmøtet.

Artikkel 20 sier at Sekretariatet skal offentliggjøre og oversende et mottatt skriftlig forslag til Vitenskapelig og teknisk organ for en foreløpig gjennomgang, før det sendes ut til partene og berørte aktører for konsultasjon.

Artikkel 21 omhandler konsultasjoner om og vurdering av forslag til områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Artikkelen er helt sentral for å få oversikt over organers kompetanse og kyststaters jurisdiksjon i det aktuelle området/for den aktuelle aktiviteten, samt i operasjonaliseringen av samordning- og samarbeidsforpliktelsen hva gjelder områdebaserte forvaltningsverktøy. Bestemmelsen fastsetter at konsultasjoner skal være inkluderende, transparente og åpne for alle relevante interessenter. Stater, spesielt tilstøtende kyststater, organer tilhørende relevante rettslige instrumenter og rammeverk, andre relevante organer, og urfolk og lokalsamfunn samt sivilsamfunn og vitenskapsmiljøer skal konsulteres. Der et foreslått tiltak påvirker områder som er fullstendig omgitt av staters eksklusive økonomiske sone, skal forslagsstiller gjennomføre en mer aktiv konsultasjon med kyststatene. Slike staters synspunkter og kommentarer skal vurderes og tilbakemeldinger som spesifikt tar for seg slike synspunkter og kommentarer skal gis skriftlig. Om nødvendig skal forslagsstillerne revidere det foreslåtte tiltaket tilsvarende. Kyststaten har altså i slike tilfeller en utvidet konsultasjonsrett. Forslagsstiller skal vurdere mottatte innspill samt synspunktene og informasjonen fra Vitenskapelig og teknisk organ og oppdatere forslaget. Det reviderte forslaget skal sendes til Vitenskapelig og teknisk organ, som foretar en vurdering og fremmer en anbefaling til partsmøtet.

Artikkel 22 regulerer partsmøtets kompetanse til etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, forholdet til eksisterende instrumenter, rammeverk og organer og forholdet til kyststater. Partsmøtet gis kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Slike vedtak skal ta hensyn til bidrag og vitenskapelige innspill mottatt i konsultasjonsprosessen, i tillegg til rådene fra Vitenskapelig og teknisk organ.

Partsmøtets vedtakskompetanse er begrenset der det foreligger andre rettslige instrumenter og rammeverk og organer som har kompetanse, eksempelvis Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA), regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, regionale miljøorganisasjoner o.l. Partsmøtet kan for det første fatte beslutning om tiltak som er forenlige med dem som er vedtatt av slike organer, og

i samarbeid og samordning med disse. Videre kan partsmøtet, når foreslåtte tiltak ligger innenfor kompetansen til slike andre organer, anbefale partene å fremme vedtak av relevante tiltak gjennom disse. Partsmøtet må, i forbindelse med alle beslutninger etter bestemmelsen, respektere kompetansen til disse andre organene, og skal ikke undergrave disse. Avtalen er slik tydelig på at eksisterende institusjoner og deres kompetanse skal respekteres.

Artikkel 22 avsnitt 1 inneholder en positiv oppstilling av hva partsmøtet kan beslutte. Artikkel 22 avsnitt 2 inneholder en negativ avgrensning av partsmøtets kompetanse. Partsmøtet skal respektere kompetansen til, og ikke undergrave relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Det foreligger altså to forpliktelser for Partsmøtet, dvs. både respektere kompetansen til og ikke undergrave. Den første forpliktelsen vil bero på utformingen av kompetansen til det aktuelle instrumentet, rammeverket eller organet, da partsmøtet skal respektere denne. Den andre forpliktelsen er mer generell og innebærer at partsmøtet ikke skal undergrave det aktuelle instrumentet, rammeverket eller organet. Dette betyr at områdebaserte forvaltningstiltak for å begrense næringsvirksomhet slik som fiskeri skal treffes av regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner der slike finnes, begrensninger på næringsvirksomhet slik som havbunnsmineraler i Havbunnsmyndigheten og begrensninger på skipsfarten i IMO. Der det foreligger regionale miljøkonvensjoner eller regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner med kompetanse til mer generell beskyttelse av det marine miljøet, skal tiltak treffes her. Dette vil eksempelvis gjelde OSPAR i Nordøst Atlanteren og CCAMLR i Antarktis.

Partsmøtet skal legge til rette for regelmessige konsultasjoner for å styrke samarbeid og koordinering med og mellom relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante organer. Artikkelen åpner for at partsmøtet kan utvikle en mekanisme med hensyn til eksisterende områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, vedtatt av relevante rettslige instrumenter og rammeverk eller relevante globale, regionale, subregionale eller sektorielle organer. Der tiltak foreslått under kapitlet om områdebaserte forvaltningsverktøy ville påvirke eller med rimelighet kunne forventes å påvirke vannsøylen over kontinentalsokkel der en kyststat utøver suverene rettigheter i tråd med Havrettskonvensjonen, skal tiltak ta behørig hensyn til de suverene rettighetene til kyststaten, og konsultasjoner skal gjennomføres for å oppnå dette.

Artikkel 22 avsnitt 6 regulerer tilfeller der et områdebasert forvaltningsverktøy enten helt eller delvis senere viser seg å falle inn under nasjonal jurisdiksjon. I slike tilfeller skal den delen som ligger innenfor nasjonal jurisdiksjon straks opphøre å være i kraft. Den resterende delen, som fortsatt blir liggende i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal fortsette å være i kraft til partsmøtet på sitt følgende møte gjennomgår og bestemmer om den skal endre eller oppheve det områdebaserte forvaltningsverktøyet.

Artikkel 22 avsnitt 7 regulerer det tilfellet der et relevant rettslig instrument eller rammeverk eller et relevant globalt, regionalt, subregionalt eller sektorielt organ etableres eller dets kompetanse endres. I slike tilfeller skal det områdebaserte forvaltningsverktøyet, herunder det marine verneområdet, fortsette å være i kraft til partsmøtet, i tett samarbeid og koordinering med vedkommende instrument, rammeverk eller organ gjennomgår og beslutter å opprettholde, endre eller oppheve det områdebaserte forvaltningsverktøyet, herunder et marint verneområde og eventuelt tilknyttede tiltak.

Artikkel 23 fastsetter prosedyre for partsmøtets beslutninger. Etter bestemmelsen skal beslutninger og anbefalinger om etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, som hovedregel vedtas ved konsensus. Hvis det ikke er mulig, blir det avstemning ved tre fjerdedels flertall, etter at partsmøtet ved to tredjedels flertall har besluttet at alle anstrengelser for å oppnå konsensus er uttømt. Vedtakene trer i kraft 120 dager etter

vedtakelse. Artikkelen inneholder videre en begrenset adgang for en part til å gjøre gjeldende innsigelser mot en beslutning, som innebærer at beslutningen da ikke blir bindende for vedkommende part, og regler for begrunnelse for og fornyelse eller tilbaketrekning av slike innsigelser. Adgangen til å gjøre gjeldende innsigelser mot en beslutning var viktig for enkelte stater for å godta at beslutninger kan treffes ved tre fjerdedels flertall og ikke konsensus.

Prosedyren innebærer at reserverende stat må begrunne sin beslutning skriftlig. Det aksepteres kun tre grunner; (i) at beslutningen er uforenlig med Avtalen eller rettighetene og forpliktelsene i henhold til konvensjonen, (ii) at beslutningen diskriminerer den part som har innsigelser faktisk eller formelt på en måte som kan rettfærdiggjøres eller (iii) at det ikke er praktisk mulig for parten å etterkomme beslutningen på tidspunktet for innsigelsen etter at alle rimelige anstrengelser er gjort. Staten skal da som utgangspunkt treffe alternative beslutninger som leder til at Avtalens mål oppnås med mindre det ikke er mulig av hensyn til å utnytte sine rettigheter etter havrettskonvensjonen.

Artikkel 24 om nødtiltak gir partsmøtet kompetanse til å treffe tiltak hvis det oppstår naturfenomener eller menneskeskapt naturkatastrofer som har forårsaket eller trolig vil forårsake alvorlige og ikke-reverserbare skader på marint biologisk mangfold, for å forhindre forverring av skaden. Adgangen er begrenset til tilfeller der slike tiltak er nødvendige, for eksempel fordi det ikke er tid til å anvende prosedyrene som følger av de øvrige artiklene i Avtalen, eller fordi andre internasjonale organisasjoner ikke kan gjøre noe i tide. Artikkelen inneholder nærmere krav til prosess og regler om utløp. Tiltak varer maksimalt i to år og kan avsluttes tidligere om det kommer et områdebasert forvaltningsverktøy eller tiltak vedtatt av et relevant rettslig instrument eller rammeverk eller relevant organ eller ved beslutning i partsmøtet når omstendighetene som gjorde tiltaket nødvendig, ikke lengre er til stede.

Artikkel 25 regulerer gjennomføring og pålegger partene en plikt til å sikre at aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll som finner sted i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, er i samsvar med beslutningene som er truffet under denne delen av Avtalen. Samtidig angir bestemmelsen at Avtalen ikke er til hinder for at en part vedtar strengere tiltak med hensyn til egne borgere eller fartøy. Artikkelen inneholder også en forpliktelse for partene til, slik det passer, å fremme vedtakelse av tiltak innenfor relevante rettslige instrumenter, rammeverk og organer som de er medlemmer av for å støtte gjennomføringen av beslutningene og anbefalingene partsmøtet gjør. Avslutningsvis inneholder artikkelen en nærmere klargjøring av at en part som ikke er part i eller deltaker i et relevant rettslig instrument eller rammeverk eller medlem av et relevant organ, og som ikke ellers er villig til å anvende tiltak etablert i henhold til slike instrumenter og rammeverk og av slike organer, ikke er fritatt fra forpliktelsen til å samarbeide i samsvar med konvensjonen og denne Avtalen.

Artikkel 26 regulerer overvåking og evaluering. Den pålegger partene en rapporteringsplikt til partsmøtet om gjennomføring av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, etablert under Avtalen. Relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer skal inviteres til å komme med informasjon til partsmøtet om tiltak de har vedtatt for å oppnå formålene med områdebaserte forvaltningsverktøy etter denne delen. Sekretariatet skal publisere alle slike rapporter. Vitenskapelig og teknisk organ skal overvåke, regelmessig gjennomgå og evaluere effektiviteten av tiltakene, og gi råd og anbefalinger til partsmøtet. Basert på dette kan partsmøtet treffe vedtak om endring, videreføring eller tilbakekall av tiltaket.

1.3.4 Konsekvensutredninger

Del IV etablerer for første gang et omfattende og globalt rammeverk for konsekvensutredninger for aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen stiller krav om at aktivitet som antas å ha en viss innvirkning på det marine miljøet skal konsekvensutredes, og oppretter en prosess for å utføre slike konsekvensutredninger. Dette er en videreutvikling av forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen artikkel 204 og 206.

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 27), plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger (artikkel 28), forholdet til andre organisasjoner (artikkel 29), terskler (artikkel 30), konsekvensutredningsprosessen (artikkel 31), offentliggjøring og konsultasjon (artikkel 32), rapport (artikkel 33), beslutningstaking (artikkel 34), overvåking (artikkel 35), rapporteringsplikt (artikkel 36), oppfølging og evaluering (artikkel 37), mandatet til Vitenskapelig og teknisk organ (artikkel 38) og strategiske konsekvensutredninger (artikkel 39).

Konsekvensutredninger er definert i Art.1, nr.7 som «en prosess for å identifisere og vurdere de potensielle virkningene av en aktivitet med sikte på å informere beslutningstaking». Kumulative virkninger er i nr. 6 definert som «de samlede og gradvis økende virkningene som følger av forskjellige aktiviteter, herunder kjente forutgående og nåværende aktiviteter og aktiviteter som med rimelighet kan forutses, eller av at liknende aktiviteter gjentas over tid, og konsekvensene av klimaendringer, havforsuring og tilknyttede virkninger».

Hovedskillelinjene i forhandlingene om denne delen gikk mellom de som ønsket en overnasjonal regulering av konsekvensutredningsprosessen, og dem som vektla nasjonale prosesser for konsekvensutredninger og statlig beslutningsmyndighet. Det var videre uenighet om hvor terskelen for å utløse en konsekvensutredningsprosess skulle ligge, og om statusen til konsekvensutredninger el. foretatt av regionale/sektorielle organisasjoner opp mot Avtalens system. Dette kapittelet inneholder kompromisser i spennet mellom disse interessene, der avtalen legger opp statlig beslutningsmyndighet, men med krav til transparens, rapportering og ettersyn.

Del IV gjelder både for aktivitet i områder innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Et av hovedformålene bak Del IV var å sørge for at all aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon som kan ha skadelige virkninger på det marine miljøet skal vurderes og utredes *etter like kriterier* før den settes i gang, uavhengig av dens geografiske plassering. Slik ville man oppnå en felles minstestandard for hvilket kunnskapsgrunnlag som må foreligge før aktivitet igangsettes.

Samtidig var det en klar forutsetning at man i Avtalen bygget på og anerkjente velfungerende eksisterende prosesser for konsekvensutredninger eller tilsvarende vurderinger foretatt av eksisterende organisasjoner etc. Forholdet mellom denne Avtalen og prosesser for konsekvensutredninger under andre organisasjoner er derfor, for å unngå dobbeltarbeid og ivareta deres integritet, avklart, ved at det ikke vil være nødvendig å utføre en egen konsekvensutredning i tilfeller hvor virkningene av en potensiell aktivitet allerede er vurdert og vurderingen møter satte kriterier.

For aktivitet som skjer i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, vil den største praktiske forskjellen for Norge være at våre nasjonale konsekvensutredningsprosesser blir underlagt enkelte krav til transparens som legger til rette for større internasjonalt ettersyn og kontroll med aktiviteter som kan påvirke det marine miljøet på det åpne hav. Offentligheten, herunder andre stater og interessenter, skal varsles om planlagt aktivitet, konsulteres ved behov, og gis mulighet til å delta i prosessen på ulike stadier. Samtidig ivaretas den ansvarlige statens

kontroll med aktiviteten, ved at det er staten som tar den endelige beslutningen om en aktivitet skal gjennomføres eller ikke.

Artikkel 27 beskriver formålene med Del IV om konsekvensutredninger. Formålet er blant annet å operasjonalisere Havrettskonvensjonens bestemmelser om konsekvensutredninger gjennom å etablere eller konkretisere prosesser og krav til hvordan partene gjennomfører slike, samt å sikre at relevante aktiviteter blir vurdert og gjennomført for å forebygge, begrense og håndtere betydelig skadevirkninger for å beskytte og bevare det marine miljøet. Videre skal del IV sikre at kumulative virkninger og virkninger i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon vurderes, ha bestemmelser om strategiske konsekvensutredninger, og i stort oppnå et sammenhengende rammeverk for konsekvensutredninger utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 28 fastsetter statenes plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger i tråd med Avtalens Del IV for aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. For omtale av den nærmere rekkevidden av staters plikter etter konvensjonen og begrepet «aktiviteter under en stats jurisdiksjon eller kontroll» se 1.3.1. For planlagt virksomhet i områder *innenfor* nasjonal jurisdiksjon som kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet *utenfor* nasjonal jurisdiksjon, skal parten sikre at en konsekvensutredning av virksomheten gjennomføres enten i tråd med delen eller i henhold til nasjonale reguleringer. Terskelen er hentet fra HRK art. 206 om vurdering av en virksomhets mulige virkninger, og skal forstås tilsvarende. Ved konsekvensutredninger gjennomført i henhold til nasjonal lovgivning stilles det krav til at parten skal gjøre relevant informasjon og relevante rapporter tilgjengelig via mekanismen for informasjonsutveksling, og sikre at aktiviteten overvåkes på hensiktsmessig måte. Basert på informasjonen som er tilgjengeliggjort kan Vitenskapelig og teknisk organ gi kommentarer til parten som ønsker å iverksette aktiviteten.

Artikkel 29 regulerer forholdet mellom denne Avtalen og prosesser for konsekvensutredninger under andre rettslige instrumenter og rammeverk, og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Partene skal fremme bruk av konsekvensutredninger og gjennomføring av standarder og retningslinjer fastsatt etter artikkel 38 i relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante organer. Partsmøtet skal utvikle mekanismer for samarbeid mellom Vitenskapelig og teknisk organ og relevante instrumenter, rammeverk og organer. Bestemmelsen fastslår at det ikke er nødvendig å gjennomføre undersøkelse (“screening”) eller en konsekvensutredning hvis parten bestemmer at de potensielle virkningene av aktiviteten allerede er vurdert av det relevante organet, og (i) vurderingen som er gjennomført er tilsvarende den som kreves etter Avtalens del IV, eller (ii) at det relevante instrumentet, rammeverket eller organet har mekanismer for å forhindre eventuelle negative konsekvenser som ligger under tersklene for konsekvensutredning etter denne delen, og disse er overholdt. For eksempel er det utarbeidet et globalt rammeverk som regulerer dumping av avfall og annet materiale til havs under Londonkonvensjonen/-protokollen.

Artikkel 30 inneholder tersklene og faktorene for gjennomføring av konsekvensutredninger *utenfor nasjonal jurisdiksjon*. Partene er pålagt å foreta en undersøkelse av om en aktivitet krever konsekvensutredning der en planlagt aktivitet kan ha mer enn en ubetydelig eller kortvarig effekt på det marine miljøet eller om man ikke kjenner eller har tilstrekkelig innsikt i effektene av aktiviteten. Til tross for at terskelen for å igangsette en undersøkelse etter ordlyden fremstår som lav, var det en klar forutsetning i forhandlingsprosessen at ikke enhver påvirkning nødvendiggjør en undersøkelse. Det oppstilles videre krav til undersøkelsens omfang, innhold og detaljnivå for at parten skal kunne avklare om den planlagte aktiviteten

kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet.

Dersom undersøkelsen viser at det er rimelig grunn til å tro at aktiviteten kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal en konsekvensutredning gjennomføres. Terskelen er hentet fra HRK art. 206 om vurdering av en virksomhets mulige virkninger og skal forstås tilsvarende. Artikkelen oppstiller i nr. 2 en ikke-uttømmende liste over faktorer som partene skal vurdere når de avgjør hvorvidt en type aktivitet når opp til terskelverdiene artikkel 30 opererer med.

Artikkel 31 fastsetter de ulike trinnene som statene må sørge for at inngår i konsekvensutredningsprosessen, herunder når i prosessen parten skal sørge for offentliggjøring av informasjon. Artikkelen gir andre parter anledning til å uttrykke sitt syn på de mulige konsekvensene av aktiviteten, på bakgrunn av beste tilgjengelige forskning og vitenskapelig informasjon, og, hvis tilgjengelig, relevant tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn. Dersom en part har tilkjennegitt bekymringer for konsekvensene av den planlagte aktiviteten må den ansvarlige stat ta disse i betraktning, og kan etter dette bestemme om staten ønsker å vurdere saken på nytt. Vitenskapelig og teknisk organ foretar en vurdering og kan gi anbefalinger til den ansvarlige parten, som skal ta slike anbefalinger i betraktning

Artikkel 32 fastsetter at partene i god tid skal informere offentligheten om planlagte aktiviteter, herunder gjennom mekanismen for informasjonsutveksling. Særlig de potensielt mest berørte statene, herunder tilstøtende kyststater, skal gis anledning til å delta i konsekvensutredningsprosessen. Det skal gjennomføres konsultasjoner som skal være inkluderende og transparente for alle relevante interessenter. Hvem som vil anses som de potensielt mest berørte statene skal identifiseres ved å ta hensyn til aktivitetens art og potensielle effekter, og omfatter stater som med rimelighet kan antas å bli påvirket av aktiviteten, herunder (i) kyststater som utøver suverene rettigheter til å forvalte naturressurser, og (ii) stater som driver menneskelig aktivitet i området hvor aktiviteten er. Artikkelen lister videre opp relevante interessenter i konsultasjonsprosessen. Varsling og konsultasjon etter artikkelen skal være inkluderende og transparent, og særlig målrettet og proaktiv når prosessen berører små utviklingsøystater.

Der parten mottar materielle innspill i konsultasjonsprosessen skal den hensynta slike og besvare dem, eller ta dem til følge. Innspill som gjelder potensielle virkninger av aktivitet på områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, skal særlig hensyntas og imøtegås. Alle innspill og svar i løpet av prosessen skal offentliggjøres.

Der planlagt aktivitet påvirker områder som er helt omgitt av staters nasjonale økonomiske soner, skal ansvarlig part gjennomføre en mer aktiv konsultasjon med kyststatene. Ansvarlig part skal vurdere innspillene mottatt ifm. konsultasjonen og svare på disse.

Artikkel 33 fastslår at partene må sikre at det utarbeides rapport om konsekvensutredningen, og oppstiller krav til rapportenes innhold og offentliggjøring. Partene skal offentliggjøre et utkast til rapport om konsekvensutredning i løpet av konsultasjonsprosessen. Basert på rapporten kan Vitenskapelig og teknisk organ komme med kommentarer til utkastet, og parten skal ta eventuelle kommentarer i betraktning.

Artikkel 34 fastsetter at det er parten som har jurisdiksjon eller kontroll over den planlagte virksomheten, som treffer avgjørelse om aktiviteten kan gjennomføres eller ikke basert på resultatene fra konsekvensutredningsprosessen. I forhandlingene var dette et sentralt krav for flere stater, inklusiv Norge, og avgjørende for at man oppnådde konsensus om del IV. En beslutning om å tillate planlagt aktivitet kan bare tas når ansvarlig stat har gjort alle rimelige

anstrengelser for å sikre at aktiviteten kan gjennomføres på en måte som forhindrer vesentlige skadevirkninger på det marine miljøet. Tiltak for å begrense eller håndtere virkningene skal også hensyntas. Den ansvarlige staten skal utarbeide et beslutningsdokument som skisserer eventuelle vilkår for godkjenning, og dette dokumentet skal offentliggjøres gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

Artikkel 35 fastslår at partene skal overvåke virkningene av virksomhet den har tillatt eller deltar i, for å avdekke om det er sannsynlig at virksomheten forurenses eller har skadevirkninger på det marine miljøet.

Artikkel 36 inneholder en plikt for partene til å rapportere om tillatte aktiviteter og resultater fra overvåkingen. Overvåkningsrapporter skal offentliggjøres, og Vitenskapelig og teknisk organ kan vurdere og evaluere rapportene.

Artikkel 37 pålegger ansvarlig part å sørge for at virkningene av virksomheten som overvåkes blir gjennomgått, og å treffe tiltak der det viser seg at aktiviteten har vesentlige skadevirkninger som enten ikke var forutsatt i konsekvensutredningen eller som oppstår som følge av et brudd på noen av vilkårene som er stilt i godkjenningen av aktiviteten. Parten skal i så tilfelle gjennomgå beslutningen om å tillate aktiviteten, varsle partsmøtet og interessenter. Parten skal også kreve at tiltak for å forebygge, begrense og/eller håndtere virkningene iverksettes eller gjøre enhver nødvendig handling og/eller stanse aktiviteten, samt evaluere slike tiltak og handlinger i rett tid. Vitenskapelig og teknisk organ og andre stater kan også varsle den ansvarlige part om bekymringer knyttet til slike virkninger av aktiviteten. Den ansvarlige part skal ta slike bekymringer i betraktning. Artikkelen fastsetter videre at alle stater skal holdes informert om prosessen gjennom mekanismen for informasjonsutveksling og kan konsulteres i overvåknings-, rapporterings-, og gjennomgangsprosessen.

Artikkel 38 gir Vitenskapelig og teknisk organ mandat til å utvikle standarder og/eller retningslinjer tilknyttet konsekvensutredninger som kan vurderes og vedtas av partsmøtet.

Artikkel 39 om strategiske konsekvensutredninger pålegger partene, alene eller i samarbeid med andre parter, å vurdere om strategiske konsekvensutredninger skal gjennomføres. Partsmøtet kan gjennomføre en strategisk konsekvensutredning av et område eller en region for å samle den best tilgjengelige informasjonen, vurdere nåværende og fremtidige virkninger og identifisere kunnskapsmangler og forskningsprioriteter.

2 Lovforslagets hovedinnhold

Lovforslaget kapittel I inneholder innledende bestemmelser om lovens formål, virkeområde, hvem som er ansvarlig myndighet og definisjoner.

Lovforslaget kapittel II inneholder regler om marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon, herunder om rettferdig fordeling av fordeler fra slike ressurser. Kapittel 2 fastsetter krav til notifikasjon (melding) for innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Kapitlet inneholder en forskriftshjemmel som gir anledning til å følge opp eventuelt partsmøtevedtak om å etablere et operativt system for fordeling av fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon.

Lovforslaget kapittel III inneholder en forskriftshjemmel for å kunne gjennomføre partsvedtak under Avtalen om områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder.

Lovforslaget kapittel IV inneholder regler om konsekvensutredninger for aktiviteter under norsk jurisdiksjon eller kontroll som kan få virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Kapitlet fastsetter terskler for når det skal vurderes om en aktivitet krever konsekvensutredning og for når det kreves konsekvensutredning, og prosessen for og krav til gjennomføring av konsekvensutredninger. Kapitlet omfatter også bestemmelser om overvåking og oppfølging av aktiviteter og deres virkninger. Kapitlet vil primært gjelde for aktiviteter som skal gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det vil også gjelde for aktiviteter som skal gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon og som kan få virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, dersom aktiviteten ikke er dekket av andre nasjonale konsekvensutredningsregler. Departementet foreslår et tosporet system for aktivitetene omfattet av kapitlet, der ledd i prosessen for konsekvensutredninger og etterfølgende overvåking og oppfølging er regulert i lovens kapittel IV, mens aktiviteten og myndighetsgodkjenning/tillatelse forutsettes regulert i relevant sektorregelverk.

Lovforslaget kapittel V inneholder bestemmelser om håndheving og sanksjoner.

Lovforslaget kapittel VI angir tidspunktet loven trer i kraft. Kapitlet angir også hvilke endringer som skal foretas i [andre lover og forskrifter] og ikrafttredelse for disse endringene.

3 Gjeldende rett

3.1 Marine genetiske ressurser

3.1.1 Tilgang til og fordeling av fordeler fra bruk av genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

Det er ingen regler i norsk rett om tilgang til og fordeling av fordeler av genetisk materiale i marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Innenfor nasjonal jurisdiksjon finnes det tilgrensende regler i norsk rett om tilgang til og fordeling av fordeler av genetisk materiale fra andre land som følge av de folkerettslig bindende forpliktelsene i Nagoyaprotokollen som ble vedtatt i 2010. Disse reglene gjenspeiler det bilaterale systemet i Nagoyaprotokollen der tilgang til et annet lands genressurser avhenger av tillatelse dersom slikt regelverk er etablert og at det eventuelt framforhandles avtale om fordeler. Nagoyaprotokollen gjelder innenfor nasjonal jurisdiksjon og er en protokoll vedtatt under konvensjonen om biologisk mangfold.

Reglene som gjennomfører Nagoyaprotokollen finnes i naturmangfoldloven, se særlig § 60 som innebærer at innførsel for utnytting i Norge av genetisk materiale fra en stat som krever samtykke for uttak eller utførsel, kan bare skje i samsvar med slikt samtykke. Det er gitt nærmere regler i loven og forskrift om hvilke opplysninger om samtykke og gjensidig avtalte vilkår. Det er gitt en forskrift om utnytting i Norge av genetisk materiale med opprinnelse i andre land som medfører en plikt for den den som i Norge utnytter genetisk materiale med opprinnelse i andre land eller tradisjonell kunnskap knyttet til slikt materiale i forsknings- eller næringsøyemed til å inneha og overføre følgende opplysninger til etterfølgende utnytttere av materialet eller kunnskapen.

Videre kan Kongen fastsette at uttak fra naturen av biologisk materiale med formål om å utnytte det genetiske materiale eller utnytting av slikt materiale, krever tillatelse av departementet. Tilsvarende hjemmel finnes i havressurslova Kap. II. Disse reglene er gitt av nasjonale hensyn og slik forskrift er ikke gitt. Havressurslova Kap II om bioprospektering gjelder også utenfor nasjonal jurisdiksjon hva gjelder norske skip. I tillatelse etter Kap II kan

det fastsettes at en del av fordelene fra utnytting av norsk genetisk materiale skal tilfalle staten. Det sentrale i Avtalen er derimot at fordelene fra utnytting av genetisk materiale ikke tilhører noen stat ettersom det gjelder områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, men at partsmøtet kan iverksette et fordelsdelingssystem som skal gagne biodiversitet.

I naturmangfoldloven er det også hjemmel for å legge til rette for at urfolks og lokalsamfunns interesser ivaretas og respekteres ved tilgang til og utnyttelse av kunnskap knyttet til genetisk materiale som er utviklet, overført og bevart av et urfolk eller et lokalsamfunn (tradisjonell kunnskap). Det er gitt forskrift om at tilgang til og utnyttelse av tradisjonell kunnskap krever samtykke fra urfolket eller lokalsamfunnet og om sanksjoner, herunder regler om vederlag og oppreisning, ved urettmessig tilgang og utnyttelse. Denne forskriften vil også regulere kunnskap om genetisk materiale utenfor nasjonal jurisdiksjon i de tilfeller dette er relevant.

Det er ikke gitt eksplisitte regler om digital sekvensinformasjon i norsk rett.

3.2 Marin bevaring

Bevaring brukes som samlebegrep for vern og «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Dette er tiltak som gir en langsiktig og effektiv beskyttelse av viktig naturmangfold der det befinner seg.

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder regler om områdevern som gjelder for landterritoriet og territorialfarvannet ved Fastlands-Norge. Videre kan områder på land og i territorialfarvannet vernes etter lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen og lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven). Regjeringen har sendt på høring et utkast til en ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet. Den nye loven skal gjøre det mulig å opprette marine verneområder i alle norske jurisdiksjonsområder utenfor territorialfarvannet, dvs. i 200-milssonene ved Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen og på kontinentalsokkelen.

Ulike sektorlover inneholder også tiltak som kan bidra til effektiv bevaring av viktige områder for marin natur. Korallrev etablert som marine beskyttede områder etter havressursloven, utvalgte fredningsområder for hummer og stengte områder etter forskrift om regulering av fiske for å beskytte sårbare marine økosystemer § 5 er hittil pekt på som eksempler på områder til havs som kan anerkjennes som bevart gjennom «andre effektive arealbaserte bevaringstiltak». Det pågår en prosess for nærmere å beregne hvilke områder til havs under norsk jurisdiksjon som er bevart gjennom slike andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.

Internasjonale organisasjoner Norge har sluttet seg til har opprettet marine verneområder og andre arealbaserte tiltak med bevaringseffekt i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Arealbaserte tiltak vedtatt av regionale fiskeriorganisasjoner er også gjennomført i norsk rett i form av forskrifter. Se nærmere i kapittel 4.5.

3.3 Konsekvensutredninger

3.3.1 Innledende

Gjeldende regelverk om konsekvensutredninger gjelder for planer og tiltak som skal gjennomføres i områder under norsk jurisdiksjon.

3.3.2 Plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger

Den sentrale reguleringen av konsekvensutredninger i Norge finnes i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) og forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. Reguleringen gjelder for både planer etter plan- og bygningsloven og planer og tiltak etter sektorlover. Krav til konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-2, og krav til konsekvensutredninger for planer og tiltak etter sektorlover er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 14. De nærmere reglene om konsekvensutredninger følger av forskrift om konsekvensutredninger. Hvilke konkrete planer og tiltak som er omfattet av reguleringen fremgår av forskrift om konsekvensutredninger §§ 6 til 8, jf. § 2 første ledd.

Plan- og bygningsloven gjelder for hele landet. For sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, og Kongen kan bestemme at kapittel 14 skal gjelde for nærmere bestemte tiltak utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. plan- og bygningsloven § 1-2. For planer etter plan- og bygningsloven følger det geografiske virkeområder til forskrift om konsekvensutredninger av plan- og bygningsloven § 1-2. For tiltak og planer etter andre lover følger forskriftens geografiske virkeområde av den aktuelle loven, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 2 annet ledd.

3.3.3 Akvakulturloven

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) regulerer produksjon av akvatiske organismer. Loven gjelder på land, i territorialfarvatnet, i norsk økonomisk sone og på kontinentalsokkelen jf. § 3. Akvakulturvirksomhet, inkludert havbruk til havs, er omfattet av forskrift om konsekvensutredninger, slik at forskriftens får anvendelse, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 8 første ledd bokstav b, jf. vedlegg II, kategori 1 bokstav f. Det er i tillegg fastsatt særskilte utredningskrav i akvakulturloven med forskrifter.

3.3.4 Petroleumsloven og forskrift til lov om petroleumsvirksomhet

Krav til konsekvensutredninger for petroleumsvirksomhet er regulert i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) og forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften). Loven gjelder for petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon. Loven gjelder også petroleumsvirksomhet i og utenfor riket og norsk kontinentalsokkel når det følger av folkeretten eller av overenskomst med fremmed stat, jf. § 1-4 første ledd. Loven gjelder ikke på Svalbard, herunder dets indre farvann og sjøterritorium, jf. § 1-4 femte ledd.

Strategisk konsekvensutredning

Før åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet skal gjøres en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Etter petroleumsloven § 3-1 skal det foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha. Dette er utdypet i petroleumsforskriften kapittel 2a. Kapitlet gjennomfører EUs plandirektiv (direktiv 2001/42) om strategiske konsekvensutredninger (KU) på petroleumssektoren.

KU-prosessen gjennomføres i regi av Energidepartementet.

Konsekvensutredningen, som skal gjennomføres på basis av et fastsatt program, skal beskrive antatte virkninger av åpning av området for petroleumsvirksomhet, forskjellige mulige alternativer for fremtidig petroleumsvirksomhet i området og virkningen av disse.

Konsekvensutredning før utbygging og drift

Bestemmelser om konsekvensutredning for utbygging og drift, fremgår av petroleumsforskriften §§ 22, 22a, 22b og 22c, som bl.a. gjennomfører EUs prosjektdirektiv (direktiv 2011/92) på petroleumssektoren. Rettighetshaver skal sende inn en plan for utbygging og drift (PUD) av feltet det ønsker å bygge ut til Energidepartementet for godkjenning, jf. petroleumsloven § 4-2 første ledd. En PUD består av en utbyggingsplan og en konsekvensutredning, jf. petroleumsforskriften § 20 første ledd. I god tid før fremleggelse av PUD skal rettighetshaver utarbeide forslag til utredningsprogram. Forslaget skal gi en kort beskrivelse av utbyggingen, av aktuelle utbyggingsløsninger og, på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap, av antatte virkninger for andre næringer og miljø, herunder eventuelle grenseoverskridende miljøvirkninger. Departementet fastsetter utredningsprogrammet på bakgrunn av forslaget og uttalelsene som er avgitt om det.

Konsekvensutredningen skal redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende tiltak. Konsekvensutredningen skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner.

På bakgrunn av høringen tar departementet stilling til om det er behov for tilleggsutredninger. Det skal fremgå av departementets saksfremlegg hvordan virkningene av utbyggingen og innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Det skal også da vurderes om det skal settes vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkningen av vesentlig betydning, og det kan også bestemmes at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram for overvåkning og avbøting av negative virkninger av vesentlig betydning.

De samme kravene til konsekvensutredning gjelder i de tilfelle rettighetshavere ønsker å bygge ny infrastruktur for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. De søker da om en tillatelse til anlegg og drift i medhold av petroleumsloven § 4-3. Søknaden skal bestå av en beskrivelse av det aktuelle prosjektet og en konsekvensutredning.

3.3.5 Lov om andre undersjøiske naturforekomster og forskrift om lagring og transport av CO₂ på sokkelen

Transport og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen er regulert i forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften). Forskriften er hjemlet i § 3 i lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster.

Lagring av CO₂ vil bare være aktuelt i de områdene på kontinentalsokkelen som er åpnet for petroleumsvirksomhet. Dersom rettighetshaver ønsker å bygge ut en lagringslokalitet her, skal det innsendes en plan for utbygging og drift av lagringslokaliteten til Energidepartementet for godkjenning, jf. § 4-5 første ledd. Planen skal bestå av en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning.

Bestemmelsene i lagringsforskriften gjennomfører relevante deler av EUs lagringsdirektiv (direktiv 2009/31) i norsk rett. Lagringsforskriften inneholder bestemmelser om

konsekvensutredning ved utbygging. Disse er tilpasset det faktum at de gjelder for lagringsaktivitet, men er ellers de samme som beskrevet ovenfor for petroleumsvirksomheten.

3.3.6 Havenergilova og havenergiforskrifta

Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) gjelder «fornybar energiproduksjon og omforming og overføring av elektrisk energi til havs», jf. havenergilova § 1-2 første ledd. Loven gjelder «på norsk sjøterritorium utanfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen», jf. havenergilova § 1-2 annet ledd, og «Noregs økonomiske sone ved Fastlands-Noreg oppretta i medhald av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) og forskrift 17. desember 1976 nr. 15 om iverksettelse av Norges økonomiske sone», jf. havenergilova § 1-2 fjerde ledd, jf. forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 § 1 til havenergilova (havergilovforskrifta) § 1 fjerde ledd.

Fornybar energiproduksjon til havs kan som hovedregel bare skje i avgrensede områder hvor det er truffet vedtak om åpning av området etter havenergilova § 2-2 første ledd. Det følger av § 2-2 andre ledd at et åpningsvedtak forutsetter at det er foretatt en strategisk konsekvensutredning. De strategiske konsekvensutredningene er ikke geografisk avgrenset, jf. andre punktum: «Konsekvensutgreiingane skal inkludere vurderingar av miljømessige og samfunnmessige konsekvensar av fornybar energiproduksjon, så som konsekvensar for andre næringsinteresser». Energidepartementet ga i 2023 NVE oppdrag i å gjennomføre strategisk konsekvensutredning av 20 områder er identifisert som egnet for havvind.

Etter åpning av areal skal det som hovedregel gjennomføres en konkurranse om tildeling av prosjektområde innenfor det åpnete arealet, jf. Havenergilova § 2-3. Ved tildeling av areal må søkeren ha tilfredsstillende teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfylle relevante krav til helse, miljø og sikkerhet. Den som får tildelt et prosjektområde får en tidsavgrenset enerett til å gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning og å søke om konsesjon etter havenergilova § 3-1 for produksjonsanlegg innenfor prosjektområdet.

I havenergilovforskriften § 4 oppstilles krav til hva en melding med forslag til prosjektspesifikt konsekvensutredningsprogram minimum skal inneholde, og i § 6 fremgår det hva en prosjektspesifikk konsekvensutrednings minimum skal inneholde.

Det følger av havenergilova § 4-1 at forslag til utredningsprogram skal sendes på høring og at det i vedtak om åpning, konsesjon og detaljplan skal redegjøres for gjennomførte konsekvensutredninger, og hvordan innkomne høringsuttalelser er vurdert.

Det følger av havenergilova § 4-2 at «Dersom tiltak eller planar som blir handsama etter denne lova kan få vesentlege negative miljøverknader i ein annan stat, skal departementet varsle relevante styresmakter i vedkommande stat, og gje høve til å medverke i plan- eller utgreiingsprosessen etter denne lova». For de pågående strategiske konsekvensutredningene av nye områder for havvind ble programmene for de strategiske konsekvensutredningene sendt på høring til Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia, gjennom deres nasjonale kontaktpunkt for Espoo-høringer, før Energidepartementet fastsatte programmene.

Etter vedtak om konsesjon, og før bygging av produksjonsanlegg kan starte, skal konsesjonæren sende inn en detaljplan for utbygging og drift til godkjenning. Detaljplanen skal redegjøre for de tekniske, sikkerhetsmessige og miljømessige forholdene og ellers utfylle konsesjonen så langt det er fastsatt. Før godkjenning av detaljplan, skal konsekvensutredningen av utbyggingstiltaket være godkjent, jf. havenergilova § 3-1.

3.3.7 Havbunnsmineralloven

Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) gjelder virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne, jf. havbunnsmineralloven § 1-2 første ledd. Loven gjelder for mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel, jf. havbunnsmineralloven § 1-3 første ledd.

Det følger av § 2-1 at det før områder åpnes for slik virksomhet, skal gjennomføres en konsekvensutredning. Det er Energidepartementet som gjennomfører konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, slik at dette kan ligge til grunn når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, området kan åpnes for mineralvirksomhet. Videre skal utredningen belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger.

Beslutter en rettighetshaver til en utvinningstillatelse å utvinne en mineralforekomst, skal rettighetshaveren forelegge for departementet til godkjenning en plan for utvinning av mineralforekomsten. Planen skal være tilpasset virksomhetens omfang og inneholde en beskrivelse av utvinningen og en konsekvensutredning. Beskrivelsen skal blant annet redegjøre for de aktuelle tekniske løsningene og økonomiske, ressursrelaterte, tekniske og sikkerhetsrelaterte forhold knyttet til utbyggingen og driften. I tillegg skal konsekvensutredningen omfatte nærings- og miljørelaterte forhold, som forebyggende og avbøtende tiltak, og opplysninger om hvordan en innretning vil kunne disponeres ved avslutning av mineralvirksomheten.

De mer detaljerte prosedyrer for de konsekvensutredningene som er nevnt, vil i all hovedsak være de samme som i petroleumsvirksomhet slik som disse er beskrevet ovenfor.

3.3.8 Havressurslova

Havressurslova regulerer ikke konsekvensutredninger direkte, men uttak av marine ressurser er etter loven underlagt en rekke prinsipper som skal hindre overuttak og skade på de viltlevende marine ressursene og økosystemet de lever i både innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon. Forvaltningsprinsippet i havressursloven § 7 første ledd, innebærer at uttak og måtene det foregår på blir vurdert for å sikre at det er bærekraftig. Videre følger en rekke andre prinsipper av bestemmelsens andre ledd; blant annet skal det legges vekt på en føre-var-tilnærming, en økosystembasert tilnærming, effektiv kontroll med høstingen og at høstingsmetoder og redskapsbruk skal ta hensyn til behovet for å redusere mulige negative virkninger på levende marine ressurser og økosystemet de lever i.

For de bestandene som reguleres ved totalkvote vil det foreligge bestandsestimater basert på informasjon fra havforskning. Det gjøres langtidssimuleringer om hvordan bestandsutviklingen vil bli ved anvendelse av høstingsreglene og de vil også være evaluert av det internasjonale rådet for havforskning (ICES). Bestandene det her er tale om fiskes blant annet også i internasjonalt farvann, og som hovedregel blir konsekvensene av høstingen på disse bestandene vurdert årlig.

4 Forholdet til folkeretten/Internasjonale rammer

4.1 Forholdet til havrettskonvensjonen

Denne Avtalen er en gjennomføringsavtale til havrettskonvensjonen og klargjør og supplerer konvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Forholdet til havrettskonvensjonen er regulert i Avtalen artikkel 5. Avtalen skal tolkes og anvendes på en måte som samsvarer med konvensjonen. Bestemmelsene i Avtalen skal ikke berøre statenes rettigheter og forpliktelser etter havrettskonvensjonen.

4.2 Forholdet til andre relevante instrumenter

Det eksisterer flere rettslige og ikke-rettslige samarbeidsfora, instrumenter mv. med tilgrensede mandater innenfor forvaltning av havmiljøet, fiskeri, og andre næringer – regionale og globale. En utfordring i global havforvaltning er koordinering og samarbeid mellom ulike organisasjoner som representerer ulike deler av havforvaltningen. Et viktig element ved denne Avtalen er at den skal supplere eksisterende organisasjoner ved behov og bidra til samhandling for helhetlig havforvaltning. Videre skal Avtalen fortolkes på en måte som ikke overstyrer eller undergraver eksisterende organers kompetanse. Eksempler på det siste er Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA), regionale miljøorganisasjoner, slik som eksempelvis OSPAR-konvensjonen (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic) og regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, som eksempelvis North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC). Videre supplerer Avtalen om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander av 1995 (ikrafttredelse 11. desember 2001) havrettskonvensjonen med nærmere regler for bevarings- og forvaltningsregimer for denne type fiskebestander.

4.3 Kyststatenes miljøjurisdiksjon

4.3.1 Generelle forpliktelser

Stater har etter havrettskonvensjonen art 192 en plikt til å verne og bevare det marine miljø. Denne plikten er generell og gjelder uavhengig av jurisdiksjonsområder. Etter art 194 (1) skal stater iverksette alle nødvendige tiltak i tråd med havrettskonvensjonen for å hindre forurensning av det marine miljø. Dette skal inkludere nødvendige tiltak for å verne og bevare sjeldne eller sårbare økosystemer og tilholdssted for truede arter eller andre former for liv i havet, jfr. art 194 (5). Stater skal etter Art. 204 overvåke faren for forurensning som følge av virksomhet de selv tillater, og vurdere en virksomhets mulige virkninger på det marine miljøet jf. Art.206. Det er klart at tiltak kan innebære regulering av aktivitet for å hindre skade på miljøet i et nærmere avgrenset område – dvs. at stater kan innføre områdebaserte tiltak, f.eks. marine verneområder. Statene velger selv hvilke tiltak som anses hensiktsmessige for å oppfylle de relevante miljøkravene.

4.3.2 Innenfor nasjonal jurisdiksjon

I territorialfarvannet: I territorialfarvannet (indre farvann og sjøterritoriet) har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land jf. HRK Art. 2. Skip fra alle stater har rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, men kyststaten kan vedta lover og forskrifter om slik gjennomfart med hensyn til bevaring av kyststatens miljø og de levende ressurser i havet etter Art. 21, nr.1, f) og e).

I den økonomiske sone: I den økonomiske sonen har kyststaten etter HRK artikkel 56.1 (b) (iii) eksplisitt jurisdiksjon med hensyn til vern og bevaring av det marine miljø. Utøvelsen av denne jurisdiksjonen må kunne tilpasses situasjonen i nærmere avgrensede områder, og aktivitet kan reguleres for å unngå skade på miljøet.

På sokkelen: HRK kap. VI om kontinentalsokkelen har ingen eksplisitte referanser til vern og bevaring av det marine miljø, slik artikkel 56 (1) har for den økonomiske sonen. Kyststatens plikt etter artikkel 192 til å verne og bevare det marine miljø gjelder imidlertid også på kontinentalsokkelen. Generelt må kyststatens eksklusive rett etter artikkel 77.1 til å utforske og utnytte levende og ikke-levende ressurser på sokkelen innbefatte rett og plikt til å verne og bevare havmiljøet på sokkelen. Vern og bevaring kan inkludere regulering av aktivitet i nærmere avgrensede områder for å beskytte miljøet mot negativ påvirkning. Etter art 208 skal kyststaten vedta lover og forskrifter og iverksette tiltak for å hindre forurensning av det marine miljø fra havbunnsvirksomhet og kunstige innretninger og anlegg under dens jurisdiksjon.

4.4 Marine genetiske ressurser

Konvensjonen om biologisk mangfold og Nagoya-protokollen har regler om utnyttelse av genetiske ressurser innenfor nasjonal jurisdiksjon. For genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra Norges jurisdiksjonsområder som omfattes av Antarktistraktaten, setter traktaten de rettslige rammene for virksomhet. Adgangen til å høste marine genetiske ressurser utenfor nasjonal jurisdiksjon regnes som en av havets friheter ifølge havrettskonvensjonen, og det er ikke noe tillatelsessystem for slik høsting. Det er heller ikke et godefordelingssystem. Avtalen endrer på dette ved å etablere et særskilt regime for notifikasjon(melding) og fordelsdeling for utnyttelse av marine genetiske ressurser i del 2.

4.5 Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder

Det globale Kunming-Montreal-rammeverket (Naturavtalen) for naturmangfold under konvensjonen om biologisk mangfold ble vedtatt i 2022. Rammeverket inneholder 23 globale, politiske handlingsmål, blant annet om at minst 30 prosent av verdens havområder skal være effektivt bevart innen 2030.

OSPAR-konvensjonen om bevaring av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren, som består av 15 stater og EU, har som overordnet mål å hindre og eliminere forurensning og treffe nødvendige tiltak for å beskytte havområdet mot skadevirkninger av menneskelig aktivitet. OSPAR har et mål om et økologisk sammenhengende og representativt felles nettverk av marine verneområder. I tillegg til partenes egne verneområder innenfor nasjonal jurisdiksjon, har partene gått sammen om å opprette 8 verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. OSPAR vedtok i 2021 et mål om å videreutvikle sitt nettverk av marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak til å dekke minst 30 prosent av OSPARs maritime område innen 2030. Dette vil være et viktig bidrag til Naturavtalen.

Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) er den regionale fiskeriforvaltningsorganisasjonen som forvalter fiskeressursene i internasjonalt farvann i Nordøst-Atlanteren. NEAFCs formål er å sørge for en langsiktig bevaring og best mulig utnyttning av fiskeressursene, samtidig som det blir tatt tilbørlig hensyn til den påvirkningen fisket har på de marine økosystemene, og behovet for å bevare marint biomangfold.

NEAFC vedtok for første gang i 2004 å stenge enkelte områder for bunntråling og faststående redskaper for å beskytte sårbare marine økosystemer. I de følgende årene har kommisjonen med jevne mellomrom gjort justeringer i områdene og stengt nye områder, i tråd med råd fra Det internasjonale rådet for havforskning (ICES). Det er nå til sammen 13 områder innenfor NEAFCs reguleringsområde som er stengt for bunnfiske. Alle tiltakene er en del av NEAFCs oppfølging av FNs fiskeriresolusjoner siden 2006 og FAOs retningslinjer om bunnfiske fra 2008 og fram til i dag. FAOs retningslinjer for identifisering av sårbare bunnhabitater (VME) ligner på CBDs kriterium for økologisk og biologisk viktige områder (EBSA).

NEAFC vedtok i 2014 et nytt og bedre regelverk for bunnfiske og beskyttelse av sårbare marine økosystemer. Regelverket deler NEAFCs reguleringsområde inn i tre områder: stengte områder, eksisterende bunnfiskeområder og avgrensede bunnfiskeområder. De stengte områdene er områder der sårbare marine økosystemer er påvist, og der ICES derfor har tilrådd stenging. I alt 98,1 prosent av NEAFCs område er stengt for fiskeri. Områdene som verken er stengt for bunnfiske, eller som er omfattet av de eksisterende fiskeområdene, utgjør de avgrensede bunnfiskeområdene, der det under streng regulering kan bli gitt tillatelse til prøvefiske.

RFMOene har indikatorer for hva som kan regnes som sårbare marine økosystemer (koraller og svamp). Dersom fartøyene kommer borti slike sårbare marine økosystemer, har de plikt til å stoppe fisket, rapportere hendelsen og flytte minst to nautiske mil fra det aktuelle området. Fiskeriresolusjonen under FNs generalforsamling gjennomfører periodevise evalueringer av stater og RFMOers etterlevelse av bunnfiskereguleringen.

OSPAR og NEAFC har et viktig samarbeid om områdebaserte forvaltningstiltak og har i flere sammenhenger iverksatt tiltak i omtrent de samme områdene. OSPARs verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon overlapper delvis geografisk med vedtak i NEAFC om forbud mot bruk av bunnredskaper som kan skade bunnhabitat, slik som koraller.

Arktisk råd med sine åtte medlemsstater gir viktige bidrag til havforvaltning gjennom en omfattende produksjon av faglige rapporter, analyser og retningslinjer for forvaltningsmessige og politiske løsninger. Dette arbeidet blir i hovedsak utført av ekspertgrupper under Arktisk råds arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljøet (PAME), i henhold til Arctic Marine Strategic Plan (AMSP).

Antarktistraktaten av 1. desember 1959 gjelder etter artikkel VI for land- og havområdene sør for 60 grader S. I tillegg kommer en egen protokoll om miljøvern av 4. oktober 1991 som etter sin artikkel 2 gjelder for samme område og avhengige og tilhørende økosystemer. Miljøprotokollen artikkel 11 etablerer en egen Miljøvernkomité som rapporterer til Antarktistraktatens beslutningsorgan ATCM. Under Miljøprotokollen er det etablert et eget system for konsekvensutredninger. Antarktistraktaten har vært opphav til flere mellomstatlige avtaler som utgjør det såkalte Antarktistraktatsystemet, herunder Kommisjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR), Miljøprotokollen og CCAS (Selkonvensjonen) sentrale avtaler i dette systemet. Dette er et altomfattende samarbeid for bevaring og forvaltning av det marine miljø i Antarktis, som både omfatter fiskerireguleringer og miljøjurisdiksjon. Systemet er også satt opp til å utvikle nye forvaltningsmekanismer ved behov

CCAMLR) er etablert med hjemmel i art VII i Konvensjon om bevaring av marine ressurser i Antarktis av 20. mai 1980. Ansvarsområdet er i art I definert til Antarktis sør for 60 grader S og til marine levende ressurser i «området mellom denne breddegraden og den antarktiske konvergens som er en del av det antarktiske marine økosystem». CCAMLR har et bredt spekter av virkemidler for økosystembasert forvaltning av de marine ressursene i konvensjonens virkeområde, herunder områdebaserte forvaltningstiltak som stenging av sårbare områder for bunnfiske med trål, opprettelse av marine verneområder mm. Det er etablert egne ordninger for samarbeid mellom CCAMLR og Antarktistraktatens miljøkomité på områder hvor disse organenes mandat overlapper hverandre.

4.6 Konsekvensutredninger

4.6.1 Konvensjoner som regulerer konsekvensutredninger

Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen artikkel 206 pålegger statene en plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger og kommunisere resultatene når statene har «rimelig grunn til å tro at planlagt virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll kan føre til betydelig forurensing av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljø». Avtalen, som denne loven skal gjennomføre, bygger videre på og konkretiserer denne forpliktelsen.

EU-direktiver om konsekvensutredning

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre to EU-direktiver om konsekvensutredninger, direktiv 2001/42/EU om vurderinger av virkninger av bestemte planer og program (SEA-direktivet) og direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse prosjekters miljøvirkning, som endret ved direktiv 2014/52/EU (EIA-direktivet). Direktivene bestemmer at det for visse vedtak om planer, programmer og tiltak skal gjennomføres konsekvensutredninger, og hvordan konsekvensutredningene skal gjennomføres. Direktivene gjelder innenfor EØS-avtalens geografiske virkeområde, og EØS-avtalen kommer til anvendelse på Kongeriket Norges territorium, jf. EØS-avtalen artikkel 126. Det er norsk syn at begrepet «territorium» skal forstås i samsvar med folkeretten, slik at EØS-avtalens geografiske virkeområde omfatter Norges landterritorium, indre farvann og sjøterritorium, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav, jf. Meld. St. 5 (2012–2013), EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU, kapittel 5.3.1. Direktivene er gjennomført i norsk rett ved bestemmelser i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger, petroleumsloven og forskrift til petroleumsloven, og CO₂-lagringsforskriften Reglene i direktivene er også reflektert i havbunnsmineralloven, havenergilova og havenergiforskriften.

Espoo-konvensjonen og SEA-protokollen

Norge er part i Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger av 25. februar 1991 (Espoo-konvensjonen). Konvensjonen fastsetter forpliktelser for partene til å sikre at det gjennomføres konsekvensutredning av visse aktiviteter som kan forårsake vesentlige negative virkninger på tvers av landegrensar på et tidlig stadium, og til å varsle og konsultere andre parter om større prosjekter som kan forårsake slike virkninger. Norge er også part i Protokoll om strategiske miljøvurderinger til Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger, som ble vedtatt 25. mai 2003 (SEA-protokollen). Under protokollen er partene forpliktet til å sikre at det gjennomføres konsekvensutredninger

av visse planer og programmer som fastsetter rammene for fremtidige utbyggingstillatelser for visse prosjekter og som kan antas å få vesentlige virkninger på miljø, og til å varsle og konsultere andre parter om slike planer og programmer som kan antas få vesentlige negative virkninger på miljø på tvers av landegrensener.

Miljøprotokollen til Antarktistraktaten

Under Miljøprotokollen er det etablert et eget system for konsekvensutredninger.

4.6.2 Andre relevante konvensjoner som regulerer effekter av aktivitet

OSPAR-konvensjonen, har som nevnt i kap. 4.5 som formål å beskytte det nordøstlige Atlanterhavet mot skadelige effekter av menneskelig aktivitet, verne om menneskers helse, bevare marine økosystemer og å gjenopprette marine områder som er blitt skadet der dette er praktisk mulig. Konvensjonen regulerer forurensning av det marine miljøet fra både landbaserte kilder, petroleumsvirksomhet til havs og dumping, og bevaring av marint naturmangfold. OSPAR baserer arbeidet sitt på en økosystemtilnærming til forvaltningen og kan vedta rettslig bindende regler, samt anbefalinger og retningslinjer.

Londonkonvensjonen av 1972 er en global konvensjon med formål å beskytte havmiljøet og gjennomføre alle praktiske tiltak for å bekjempe havforurensning som følge av menneskelig aktivitet. Dette gjelder blant annet utslipp av miljøfarlig avfall og dumping av avfall og annet materiale fra skip og fly. Londonprotokollen av 1996 moderniserer konvensjonen og vil på sikt erstatte den. Protokollen er strengere enn den opprinnelige konvensjonen. Denne legger stor vekt på føre-var-prinsippet og forbyr all dumping med unntak av enkelte typer avfall som er spesifisert i en egen liste. Protokollen ble i 2007 endret for å tillate og samtidig regulere lagring av CO₂ i geologiske strukturer under havbunnen. Den ble videre endret i 2009 slik at den på nærmere angitte vilkår tillater eksport av CO₂ på tvers av landegrensener for lagringsformål. Endringen fra 2009 har på grunn av utilstrekkelig antall ratifikasjoner ikke trådt i kraft, men kommer likevel til anvendelse mellom parter som eksplisitt har godtatt dette, i tråd med protokollens resolusjon av 2019. Protokollen ble videre endret i 2013 for å sikre en klarere og bedre regulering av såkalte marine geotekniske tiltak. På grunn av utilstrekkelig antall ratifikasjoner har endringen foreløpig ikke trådt i kraft.

NEAFC bidrar til en økosystembasert forvaltning av havområdene ved å anbefale tiltak og reguleringer basert på vitenskapelige råd fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). ICES er et uavhengig vitenskapelig organ bestående av et nettverk av mer enn 6 000 forskere fra over 700 marine forskningsinstitutt i 20 land som gir råd om forvaltningen av det marine miljøet og de marine ressursene.

IMO har et omfattende regelverk som regulerer effekter av skipsfart på det marine miljø, blant annet gjennom MARPOL (the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships).

5 Forslag til lovteknisk gjennomføring av Avtalen

Departementet har vurdert om Avtalen skal gjennomføres i norsk rett ved at det foretas endringer i eksisterende lover eller ved at det gis en ny lov. Departementet vurderer at den mest hensiktsmessige tilnærmingen for gjennomføring i norsk rett når det gjelder Avtalens bestemmelser om aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, er at det lages en egen lov, fremfor at det foretas endringer i eksisterende lover.

Departementet viser til at Avtalen i hovedsak gjelder for aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, noe som reiser andre problemstillinger enn de som gjelder for havområdene underlagt norsk jurisdiksjon.. Det vises også til at Avtalens regulering av temaene marine genetiske ressurser, tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy og konsekvensutredninger på flere punkter skiller seg fra hvordan de samme temaene reguleres i nasjonal rett. Disse forholdene taler for at temaene bør behandles særskilt i en egen lov. Videre vurderer departementet at en egen lov vil gi bedre oversikt for brukere. Alternativt ville det vært behov for omfattende endringer i flere lover for å gjennomføre Avtalens bestemmelser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, noe som ville bli lovteknisk komplisert og ikke vurderes som hensiktsmessig.

Avtalens del om konsekvensutredninger regulerer også aktiviteter som skal gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, og som kan ha virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Departementet vurderer det som hensiktsmessig at slike aktiviteter reguleres i eksisterende nasjonalt regelverk der dette finnes. Aktiviteter som ikke dekkes av slikt eksisterende regelverk, må følge den nye loven. Departementets nærmere vurdering følger i kapittel 8.2.2.

I lovforslaget foreslår departementet hovedsakelig å lovfeste de bestemmelsene i Avtalen som det er nødvendig å forankre i norsk lov for å ivareta legalitetsprinsippet. Det vil si at det primært er de bestemmelser som påvirker rettsstillingen til private aktører som lovfestes. Departementet foreslår i tillegg å lovfeste enkelte avtalebestemmelser som det ikke anses påkrevd å lovfeste, der dette vurderes som hensiktsmessig for sammenhengen i reguleringen. Dette foreslås for lovens del IV om konsekvensutredninger, og gjelder i hovedsak bestemmelser som relaterer seg til avtalepartenes forhold til andre avtaleparter og konvensjonsorganer.

Departementet foreslår at bestemmelsene i den nye loven ligger tett opp til avtalebestemmelsenes oppbygging og innhold, men tilpasses norsk lovspråk, lovteknikk og fagterminologi, slik det er anbefalt i Justis- og politidepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse.

6 Lovens innledende bestemmelser

6.1 Formål

Formålsbestemmelsen i lovforslaget § 1-1 gir uttrykk for hva som er siktemålet med loven. Lovens formål vil sammenfalle med Avtalens formål, som er å sikre bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, i dag og på lang sikt, gjennom effektiv gjennomføring av Avtalens bestemmelser. Begrepet «biologisk mangfold», som gjennomgående brukes i avtalen, er i lovforslaget erstattet med «naturmangfold». Dette begrepet er definert i Naturmangfoldloven § 3 bokstav i som «biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning».

6.2 Virkeområde

Bestemmelsen i § 1-2 angir lovens stedlige og saklige virkeområde.

1.ledd: Med områder utenfor Norges eller andre staters nasjonale jurisdiksjon menes havbunnsområdet utenfor nasjonale kontinentalsokler (Området jf.X) og vannsøylen som utgjør internasjonalt farvann utenfor kyststatenes økonomiske soner, også kalt det åpne hav.

Med «virksomhet under norsk jurisdiksjon eller kontroll» menes all aktivitet, iverksatt i privat eller statlig regi, som staten utøver en form for myndighet over. På det åpne hav vil norske borgere om bord på norskflaggede fartøy eksempelvis være underlagt full norsk jurisdiksjon. Begrepet kommer fra havrettskonvensjonens Art.194, nr.2 og formuleringen må forstås i kontekst av havrettskonvensjonen og tilsvarende begrepsbruk benyttet der. Se nærmere omtalen av rekkevidden av statens plikter etter Avtalen i kapittel 4.

Formuleringen «slik dette følger av Avtalen» viser tilbake til “Avtale under De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon”, og at loven må forstås i lys av Avtalens begrepsbruk og de rammer den setter.

Loven gjelder for virksomhet under Norges jurisdiksjon eller kontroll så langt dette ikke strider mot jurisdiksjonen til en annen stat. Det kan tenkes tilfeller med overlappende jurisdiksjon eller kontroll, mao. der to stater kan utøve myndighet over samme virksomhet. Dette innebærer ikke nødvendigvis at utøvelse av norsk myndighet vil være i strid med den andre partens jurisdiksjon, men rekkevidden av Norges myndighet vil i slike tilfeller måtte avklares konkret. Loven regulerer ikke tilfeller der to stater kan utøve myndighet eller om det er mest hensiktsmessig å overlate oppfølging til den andre staten. Det siste kan eksempelvis være et tilfelle der den ene staten har sterke tilknytning til virksomheten. At det må være en kobling mellom staten og aktiviteten i form av at den må ha jurisdiksjon eller kontroll, gir uttrykk for at det også eksisterer en nedre grense for hvilken aktivitet staten med rimelighet kan forventes å være ansvarlig for at skjer innenfor Avtalens rammer. Staten må ha folkerettslig kompetanse til å utøve myndighet over eller føre kontroll med aktiviteten – regulatorisk, økonomisk eller på andre måter.

2.ledd: Med «norsk territorium» menes geografiske områder hvor Norge utøver full suverenitet. Det omfatter landterritorium, sjøterritorium og luftterritorium. Etter [lov 27. juni 2003 nr. 57 § 2](#) er norsk territorialfarvann (sjøterritoriet) nå 12 nautiske mil regnet fra grunnlinjene. Luftterritoriet er ikke på samme måte legaldefinert, men følger den grense som til enhver tid måtte være fastlagt som gjeldende fra statens side.

Med den norske kontinentalsokkelen menes havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områdene som strekker seg utover norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelsen av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene, likevel ikke utover midtlinjen i forhold til annen stat. Yttergrensen av kontinentalsokkelen blir fastsatt etter en særlig folkerettslig prosedyre etter HRK Art. 76.

Loven gjelder i områder etablert med hjemmel i [lov 17. desember 1976 nr. 91](#) om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) §§1 og 5. Med hjemmel i økonomisk soneloven § 1 er det opprettet særskilte havsoner etter havrettskonvensjonens kap V. på 200 nautiske mil utenfor grunnlinjene utenfor fastlandet, Jan Mayen og Svalbard (ved [forskrift 17. desember 1976 nr. 15](#) om iverksettelse av Norges økonomiske sone, [forskrift 23. mai 1980 nr. 4](#) om

opprettelse av fiskerisonen ved Jan Mayen og forskrift 3. juni 1977 om fiskevernsonen ved Svalbard).

Tredje ledd: Tredje ledd slår fast at loven ikke gjelder for Dronning Maud Land og Peter I Øy med mindre det er fastsatt av Kongen jf. [lov 27. februar 1930 nr. 3](#) om Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Maud Land § 2.

Fjerde ledd: Fjerde ledd slår fast at loven ikke gjelder for Forsvarets aktiviteter

Femte ledd: Femte ledd viser til at nærmere angivelse av virkeområdet til lovens ulike kapitler fremgår av disse.

6.3 Ansvarlig myndighet etter loven

Det er nødvendig å peke ut en ansvarlig myndighet etter loven. Bestemmelsen i § 1-3 angir at departementet er ansvarlig myndighet etter loven, med mindre annet er fastsatt i lov eller i medhold av lov. Bestemmelsens andre ledd viser til § 4-2 for angivelse av hvem som er ansvarlig myndighet etter kapittel 4 om konsekvensutredninger.

6.4 Definisjoner

Avtalens artikkel 1 definerer en rekke begreper som anvendes i Avtalen og som skal forstås på tilsvarende måte i lovforslaget. Lovforslagets § 1-4 inneholder definisjon av sentrale begreper i loven.

Bokstav a definerer Avtalen slik at denne ikke trenger å skrives helt ut senere i loven.

Definisjonen av bærekraftig bruk i bokstav b er basert på definisjonen i Avtalens art. 1 nr. 13.

Definisjonen av områdebaserte forvaltningsverktøy i bokstav c er basert på Avtalens art. 1 nr. 1.

Definisjonen av marint verneområde i bokstav d er basert på Avtalens art. 1 nr. 9.

Definisjonen av konsekvensutredning i bokstav e er basert på Avtalens art. 1 nr. 7.

Definisjonen av samlede virkninger i bokstav f er basert på Avtalens art. 1 nr. 6. I forslaget defineres samlede virkninger som «de samlede og gradvis økende virkningene av forskjellige aktiviteter over tid, sett i sammenheng med konsekvenser av klimaendringer og havforsuring og tilknyttede virkninger.» I formuleringen «virkningene av forskjellige aktiviteter over tid» ligger det at man må hensynta tidligere og nåværende aktiviteter, samt fremtidige aktiviteter som med rimelighet kan forutses og virkningene av at liknende aktiviteter gjentas over tid.

Definisjonen av bioteknologi i bokstav g er basert på Avtalens art. 1 nr. 3.

Definisjonen av uttak i bokstav h er basert på Avtalens art. 1 nr. 4.

Definisjonen av marine genetiske ressurser i bokstav i er basert på Avtalens art. 1 nr. 8.

Definisjonen av utnyttelse av marine genetiske ressurser i bokstav j er basert på Avtalens art. 1 nr. 14.

Definisjonen av offentlig samling i bokstav k er basert på definisjonen i naturmangfoldloven kap VII, § 59 annet ledd,

Definisjonen av mekanismen for informasjonsutveksling i bokstav l viser til omtalte av denne i Avtalens artikkel 51.

7 Marine genetiske ressurser

7.1 Innledning

Del 2 i Avtalen inneholder regler om marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon, herunder en rettferdig fordeling av fordeler fra slike ressurser. For å gjennomføre avtalens folkerettslige bestemmelser vil det måtte etableres plikter for aktiviteter i regi av offentlige og private som i dag kan utføres uten lovmessige begrensninger.

Kjernen i Avtalens del 2 er:

1. Etablering av et informasjonsdelingssystem (ikke-pengemessig fordeling)
2. Mulighet for Avtalens partsmøte til å etablere et framtidig system for pengemessig fordeling

Lovforslagets bestemmelser gjelder i hovedsak etablering av informasjonsdelingssystemet. Informasjonsdelingssystemet omfatter hele verdikjeden fra uttak av genetisk materiale til omsetning av produkt og lovkapittelet skal legge til rette for å gjennomføre dette systemet. Informasjonen fra de enkelte partsland, herunder Norge, vil gi et kunnskapsgrunnlag for partsmøtet til Avtalen for å vurdere om det skal etableres et system for pengemessig fordeling. Departementet foreslår her en forskriftshjemmel som kan benyttes i tilfelle partsmøtet fatter et slikt vedtak.

Informasjonen om aktiviteter skal komme fra aktørene. P.t. vil dette i hovedsak være forskning og det trengs lovhjemmel for å innhente slik informasjon. Staten har en del plikter etter Avtalen, i første rekke rapporteringsplikter. Etter departementets vurdering er det ikke behov for særskilt hjemmel i loven for å innhente opplysninger å oppfylle statens rapporteringsplikt etter Avtalen ettersom informasjonsdelingssystemet vil medføre at staten kan hente opplysningene ut av systemet. Det er viktig å være klar over at noen sentrale begreper i Avtalen avventer klargjøring på internasjonalt nivå, slik som «digital sekvensinformasjon», «bbnj batch identifiserer» og «dataforvaltningsplan». Av hensyn til framtidige internasjonale avklaringer av disse begrepene og en enhetlig gjennomføring av kapittel 2 i partslandene er det departementets vurdering at det ikke er hensiktsmessig å definere disse begrepene på det nåværende tidspunkt.

Loven fastsetter krav til notifikasjon (melding) for innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon som en del av gjennomføring av informasjonssystemet som Avtalen etablerer. Mye av denne informasjonen vil måtte meldes inn fra private rettssubjekter eller offentlige virksomheter som utfører de aktivitetene som loven omfatter. Kapitlet inneholder en forskriftshjemmel som gir anledning til å følge opp eventuelt partsmøtevedtak om å etablere et operativt system for fordeling av fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon.

Etter departements vurdering oppfyller forskrift om beskyttelse av tradisjonell kunnskap knyttet til genetisk materiale under naturmangfoldloven kravene i Avtalen knyttet til informert forhåndssamtykke til slik kunnskap og det er derfor ikke tatt inn særlige regler om dette.

7.2 Til de enkelte paragrafer i lovutkastets kapittel 2

Paragraf 2-1

Paragraf 2-1 om virkeområde slår fast at kapitlet gjelder enhver aktivitet vedrørende uttak eller utnyttelse av genressurser eller digital sekvensinformasjon uavhengig av hvilket framkomstmiddel eller innretning som benyttes. Det finnes ingen legaldefinisjon av digital sekvensinformasjon. Kapitlet gjelder ikke høsting av viltlevende marine ressurser (fiske og andre høstingsaktiviteter), og heller ikke forsvarets aktiviteter. Merk likevel at genressurser og digital sekvensinformasjon i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon kun skal brukes til fredelige formål, se § 2-2, noe som setter begrensninger for hvilke kommersielle formål genressursene og sekvensinformasjonen kan brukes til.

Avtalen art 10 gir den tilbakevirkende kraft for utnyttelse av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon om marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon innsamlet eller generert før ikrafttredelse, med mindre det uttrykkes en reservasjon mot dette i forbindelse med ratifikasjonen. De praktiske konsekvensene av å gi loven virkning tilbake i tid er så langt departementet kan se svært begrensede, spesielt i lys av at det ikke er etablert et pengemessig fordelsdelingssystem som kan påvirke pågående utnyttelse for private aktører. Det er dessuten slik at det ikke har vært særskilt plikt til å registrere genetisk materiale fra norske jurisdiksjonsområder, med unntak av krav som følger av Antarktistraktatsystemet. For genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra Norges jurisdiksjonsområder som omfattes av Anraktistraktaten, setter traktaten de rettslige rammene for virksomhet. En slik tilbakevirkende kraft vil ikke berøre private parter. Plikten innebærer i hovedsak tilgjengeliggjøring av genetiske ressurser ved å legge dette inn i clearinghouse mekanismen under Avtalen. I praksis vil dette derfor kun ha virkning for registreringsrutiner i Marbank under Havforskningsinstituttet.

For genetisk materiale har Marbank allerede registreringsrutiner for innsamlet genetisk materiale som omfatter genetisk materiale fra områder innenfor nasjonal jurisdiksjon. Per nå stammer de fleste av prøvene fra åpne arktiske havområder og fjorder innenfor norsk jurisdiksjon. Marbank genererer ikke gensekvenser.

Etter departementets vurdering bør derfor loven kapittel 2 omfatte utnyttelse av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon om marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon innsamlet eller generert før ikrafttredelse i den grad dette framstår som praktisk. Vi ber i denne forbindelse om innspill på omfanget av uttak av genetisk materiale fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon per i dag.

Paragraf 2-2

Paragraf 2-2 sier at genressurser og digital sekvensinformasjon i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon kun skal brukes til fredelige formål. Denne bestemmelsen tilsvarer Avtalens art 9 nr. 6. Merk likevel at forsvarets aktiviteter ellers er unntatt fra kravene i dette kapitlet, se § 1. Bestemmelsen er tatt med i loven fordi den vil omfatte kommersiell aktivitet med militært formål som ikke utføres av en stat.

Paragraf 2-3

Mekanismen for informasjonsdeling vil være sentral for å skape oversikt og transparens i uttak av genetisk materiale, og generering og opplasting av digital sekvensinformasjon. Paragraf 2-3 oppstiller hvilken informasjon som skal meldes inn til mekanismen for informasjonsutveksling før tokt. En slik mekanisme eksisterer foreløpig ikke, men antas å komme på plass om noen år etter at Avtalen er trådt i kraft. Det legges opp til at informasjonen i henhold til listen i a–j skal meldes inn direkte til mekanismen fra den som er

ansvarlig for uttaket og ikke via departementet. Listen er innholdsmessig lik listen i Avtalen, art 12 nr. 2, a–j. Departementet foreslår en anledning for kongen til å gi nærmere bestemmelser i forskrift som også kan omfatte plikt til å orientere departementet om informasjon som meldes til informasjonsdelingsmekanismen. Videre vil departementet vurdere å utvikle en egen veileder til kapittel 2 i loven, primært for å gi tilstrekkelig praktisk informasjon til berørte aktører.

Paragraf 2-4

Paragraf 2-4 oppstiller et krav til endring av informasjon dersom det er vesentlige endringer i de opplysningene som er meddelt informasjonsdelingsmekanismen forut for det planlagte uttaket. Av hensyn til at informasjonen skal være mest mulig riktig skal ajourførte opplysninger meldes inn til mekanismen. Det er ingen særlige frister, men det bør gjøres så raskt som mulig. I noen tilfeller vil det ikke la seg gjøre i praksis og da gjelder ikke kravet.

Paragraf 2-5

Denne bestemmelsen gjelder etter at uttaket er gjort, det vil si når toktet er avsluttet. Merk at et prosjekt kan ha flere tokt og plikten til å levere duplikat av genmaterialet gjelder for hvert tokt, jf. «så snart som mulig» i første ledd. Det er ikke anledning til å samle opp genetisk materiale over flere måneder eller flere år og deretter levere duplikater. Loven oppstiller ingen plikt til å generere digital sekvensinformasjon av det innsamlede genmaterialet. Men dersom dette gjøres skal informasjonen deles.

Med den som står ansvarlig for uttaket siktes til ansvarlig for prosjektet i forskningsinstitusjonen ettersom det i de fleste tilfeller vil være tale om forskningsaktivitet. Dette i motsetning til den som faktisk utfører selve uttaket på toktet. Ordlyden må ses i sammenheng med § 2-3 da det kreves at det er samme person som er ansvarlig for planlegging, utføring, og etterarbeidet i § 2-5. Det gjelder en absolutt frist for innmelding av informasjon på senest ett år etter uttaket.

Paragraf 2-6

Denne bestemmelsen gjelder det første steget i verdikjeden på vei mot et eventuelt ferdig produkt som kan selges i et marked. Merk at oppbevaring også anses som utnyttelse, ikke kun forskning og utvikling på den genetiske og/eller biokjemiske sammensetningen av marine genetiske ressurser. At oppbevaring omfattes betyr i praksis at privat oppbevaring må meldes inn. Offentlige samlinger vil være underlagt egne regler og omfattes ikke av dette kravet. Departementet foreslår at Miljødirektoratet blir registreringsmyndighet. Dette gir muligheter for synergieffekter med oppfølgingen av Nagoya-protokollen om genressurser der Miljødirektoratet er kompetent myndighet og nasjonalt kontaktpunkt. Det kan lages en elektronisk løsning med utgangspunkt i Miljødirektoratet eksisterende søknadssenter under fanen «[Innmelding om utnyttning av genetisk materiale under Nagoyaprotokollen](#)». Meningen med registreringsplikten er å holde oversikt over de forskjellige måtene genetisk materiale fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon utnyttes på. Derfor omfatter plikten et bredt spekter av utnyttelsesmåter slik som produkter, publikasjoner og patenter. Registreringsplikten gjelder også for digital sekvensinformasjon og standardisert «BBNJ» batchidentifikator, men kun i den grad de er tilgjengelige og registrering er praktisk mulig.

Paragraf 2-7

Deling av fysisk materiale og digital sekvensinformasjon (dersom slik foreligger) er en sentral del av fordelsdelingssystemet i Avtalen. Det særskilte regimet for fordelsdeling for genetisk materiale og sekvensinformasjon utenfor nasjonal jurisdiksjon nødvendiggjør at slikt materiale og sekvensinformasjon registreres særskilt. I Norge vil de nye registreringsreglene i

første rekke gjelde Marbank i den grad de har materiale fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Omfanget av registreringen skal følge internasjonal praksis og skal være praktisk gjennomførbar. Det er satt en maksimumsfrist på 3 år for levering av fysisk genmateriale og opplasting av gensekvenser til internasjonale offentlige databaser målt fra da utnyttelsen tok til. Enhver kan kreve tilgang til det fysiske genmaterialet eller sekvensinformasjonen, men det kan stilles rimelige vilkår.

Paragraf 2-8

Paragraf 2-8 er en forskriftshjemmel som gir anledning til å gi bestemmelser etter loven om fordeling av pengemessige fordeler fra utnyttelsen av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon om marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i norsk rett dersom partsmøtet etablerer et pengemessig fordelingsystem.

8 Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder

Avtalens del III om tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, inneholder bestemmelser om hvordan slike tiltak kan etableres. Dette vil være mellomstatlige prosesser, og departementet vurderer derfor at det ikke er nødvendig å gjennomføre disse bestemmelsene i norsk rett. Departementet ser imidlertid at det kan være behov for lovhjemmel til å gjennomføre partsmøtets vedtak om etablering av slike tiltak ihht. artikkel 22. Det samme gjelder gjennomføring av tiltak ihht. Artikkel 24, hvor partsmøtet i visse tilfeller har kompetanse til å treffe nødtiltak på bakgrunn av naturfenomener og menneskeskapte naturkatastrofer. Siden slike vedtak kan innebære mulige begrensninger på aktivitet under norsk jurisdiksjon eller kontroll, er det nødvendig med en hjemmel for departementet til å kunne å begrense slik aktivitet i tråd med våre forpliktelser etter Avtalen.

Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel i § 3-2 for å kunne gjennomføre slike partsvedtak. Det presiseres samtidig at dersom vedtaket kun retter seg mot utøving av fiske, skal gjennomføring skje etter reglene i havressursloven.

Paragraf 3-1 angir virkeområdet til kapittelet. Dette er områder hvor det er etablert områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, og nødtiltak i norsk rett, i tråd med artiklene 22 og 24 i Avtalen.

9 Konsekvensutredninger

9.1 Innledning

Avtalens del IV regulerer konsekvensutredning av planlagte aktiviteter som skal gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen legger også føringer for konsekvensutredning av planlagte aktiviteter som gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, dersom aktivitetene kan få virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Departementet påpeker innledningsvis at Avtalens del IV har en subsidiær karakter. Dersom virkningene av en aktivitet som gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er tilfredsstillende vurdert eller håndtert etter annet internasjonalt regelverk, kan

konsekvensutredning etter Avtalen unnlates. Dette praktisk viktige unntaket omtales nærmere under 9.4.4.

For aktiviteter som gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, oppstiller Avtalen krav til utredningsprosessen og innholdet i konsekvensutredningen, samt til etterfølgende overvåking og oppfølging av aktiviteten og dens virkninger. Disse gjennomføres i lovens kapittel 4.

For aktiviteter som gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon skal det i henhold til Avtalen gjennomføres en konsekvensutredning dersom aktiviteten kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Kyststaten kan selv velge om Avtalens system eller egne nasjonale konsekvensutredningsregler skal følges i slike tilfelle. Departementet foreslår at nasjonale konsekvensutredningsregler skal gjelde der slike finnes, og at eventuelle aktiviteter som ikke er omfattet av andre nasjonale konsekvensutredningsregler skal dekkes av denne loven.

Den foreslåtte gjennomføringsmetoden beskrives nærmere i kapittel 9.2, mens innholdet i loven behandles i kapittel 9.3 og 9.4. Behovet for endringer i gjeldende nasjonale regler om konsekvensutredninger behandles i kapittel 9.5.

9.2 Gjennomføringsmetode

9.2.1 Aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

Etter Avtalens artikkel 28 nummer 1 har staten en plikt til å sikre at planlagte aktiviteter under statens jurisdiksjon eller kontroll som gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, behandles i tråd med kravene i Avtalen.

Departementet foreslår at konsekvensutredning av aktiviteter som skjer i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon reguleres i et eget kapittel 4 i loven. Bakgrunnen for at departementet foreslår regulering i ny lov er nærmere omtalt i kapittel 5. For Avtalens bestemmelser om konsekvensutredninger vil departementet i tillegg trekke frem at en del av Avtalens krav skiller seg fra kravene i dagens konsekvensutredningsregelverk, slik at det både faktisk og lovt teknisk vil være krevende å integrere Avtalens bestemmelser i gjeldende regelverk. På nåværende tidspunkt er det også relativt få aktiviteter som forventes omfattet av Avtalen, siden konsekvensutredning av mange aktiviteter utenfor nasjonal jurisdiksjon vil reguleres av annet internasjonalt regelverk og en del aktiviteter ikke antas å nå opp til terskelen for konsekvensutredning. Det at få aktiviteter foreløpig forventes omfattet, tilsier at det er lite hensiktsmessig å gjøre omfattende endringer for å tilpasse nasjonale konsekvensutredningsregler til Avtalens system. Departementet vurderer også at en egen lov vil gi bedre oversikt for brukere av regelverket.

9.2.2 Aktiviteter i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon

Avtalens artikkel 28 nummer 2 stiller krav om at aktivitet som skjer i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon skal konsekvensutredes dersom aktiviteten kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Departementet forstår bestemmelsen slik at den gjelder aktivitet i områder innenfor kyststatens egen jurisdiksjon, og ikke omfatter aktivitet innenfor andre staters jurisdiksjon. Denne forståelsen er i samsvar med det som ble forutsatt under forhandlingene.

Staten kan velge om konsekvensutredninger av aktiviteter som gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon skal følge Avtalens system eller nasjonale regler. Departementet vurderer det som hensiktsmessig at aktiviteter som skjer i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon behandles etter nasjonalt konsekvensutredningsregelverk, der slikt regelverk finnes. Det anses som en fordel at aktiviteter som er omfattet av gjeldende nasjonalt regelverk behandles etter det regelverket, også dersom aktiviteten kan få virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. For tilfeller der nasjonale regler følges, stiller Avtalens artikkel 28 nummer 2 enkelte prosessuelle krav. Behovet for å endre gjeldende regelverk for å sikre at disse kravene overholdes, vurderes i kapittel 9.5.

Departementet vurderer at terskelen for å kreve konsekvensutredning etter gjeldende nasjonalt konsekvensutredningsregelverk gjennomgående vil tilsvare eller være lavere enn terskelen etter Avtalen, slik at Avtalens krav om konsekvensutredning vil overholdes dersom aktiviteten er omfattet av gjeldende sektorregelverk.

Departementet legger til grunn at gjeldende sektorregelverk med krav til konsekvensutredninger vil omfatte de fleste av aktivitetene Avtalen oppstiller en plikt til å konsekvensutrede. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det finnes eller kan oppstå nye aktiviteter som vil være omfattet av Avtalen, men som faller utenfor det nasjonale konsekvensutredningsregelverket. Departementet foreslår at slike aktiviteter skal omfattes av den nye loven, slik at det sikres at det finnes konsekvensutredningsregelverk for alle aktiviteter omfattet av Avtalen.

9.3 Overordnet om lovforslaget kapittel 4

9.3.1 Oversikt over Avtalens og lovens innhold

Avtalen oppstiller et rammeverk for og krav til prosessen for konsekvensutredning. Under følger en overordnet oversikt over prosessen, med henvisning til sentrale bestemmelser i Avtalen og lovforslaget:

- det skal gjennomføres «screening», det vil si en vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning (jf. artikkel 31 nummer 1 bokstav a, jf. artikkel 30) (se forslag til § 4-5)
- det skal gjennomføres «scoping», det vil si fastsettelse av konsekvensutredningens innhold (jf. artikkel 31 nummer 1 bokstav b) (se forslag til § 4-6)
- det skal gjennomføres en konsekvensutredning (jf. artikkel 31 nummer 1 bokstav c) (se forslag til § 4-7)
- det skal utarbeides og publiseres en konsekvensutredningsrapport (jf. artikkel 31 nummer 1 bokstav f, jf. artiklene 32 og 33) (se forslag til § 4-8)
- det skal avgjøres om den planlagte aktiviteten kan gjennomføres. I vurderingen skal det fullt ut tas hensyn til konsekvensutredningen (jf. artikkel 34) (se forslag til § 4-9)
- aktiviteten og dens virkninger skal overvåkes og overvåkingen skal rapporteres (jf. artikkel 35 og 36) (se forslag til § 4-10)
- overvåkingen skal følges opp med tiltak, dersom det avdekkes forhold som tilsier det (jf. artikkel 37) (se forslag til § 4-11)

I Avtalens artikkel 29 nummer 4 og forslaget til § 4-4 oppstilles det et praktisk viktig unntak fra plikten til å vurdere om det skal gjennomføres en konsekvensutredning og fra plikten til å gjennomføre konsekvensutredninger, der dette anses tilstrekkelig regulert av andre internasjonale organer eller regelverk. Dette omtales nærmere i kapittel 9.4.4.

9.3.2 Tillatelse til aktivitet

Avtalen regulerer når og hvordan konsekvensutredninger av planlagte aktiviteter skal skje, men etablerer ikke et eget tillatelsessystem for slike aktiviteter. Avtalen legger imidlertid opp til at konsekvensutredninger skal være grunnlag for beslutningstaking, og at gjennomføring av aktiviteten forutsetter en form for myndighetsgodkjenning/tillatelse.

Departementet har vurdert ulike måter å ivareta forutsetningen om myndighetsgodkjenning på. En mulighet er å lage et nytt tillatelsessystem som gjelder for all aktivitet som er konsekvensutredningspliktig etter den nye loven. Fordelen med en slik løsning er at det innebærer at samme godkjenningsordning vil gjelde for alle aktiviteter som er omfattet av loven. Ulempen er at det vil kreve etablering av et nytt tillatelsessystem som skal kunne omfatte svært ulike aktiviteter. Det er også uklart hvor myndigheten til godkjenning burde plasseres og hvordan systemet burde legges opp. Departementet vurderer dette som en lite hensiktsmessig løsning.

En alternativ løsning er at godkjenning av aktiviteten reguleres i relevant sektorregelverk, og at den nye loven kun regulerer selve prosessen for konsekvensutredning og etterfølgende overvåking og oppfølging. Med en slik løsning er det nærliggende at myndigheten som er ansvarlig for godkjenning av aktiviteten etter relevant sektorregelverk, også får ansvar for å sikre at kravene i den nye loven overholdes. Dette vil være en parallell til løsningen etter dagens forskrift om konsekvensutredninger. Denne løsningen vurderes hensiktsmessig også for den nye loven, og departementet foreslår derfor at godkjenning av aktiviteten skal reguleres etter relevant sektorregelverk, mens den nye loven regulerer konsekvensutredningsprosessen.

En utfordring med å forutsette at aktivitetene skal godkjennes etter relevant sektorregelverk, er at virkeområdet til ulike sektorregelverk ikke omfatter områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. I tillegg kan det finnes eller oppstå nye aktiviteter, som ikke er omfattet av et eksisterende sektorregelverk. Mulige løsninger for slike utfordringer er å justere virkeområdet til det aktuelle sektorregelverket, eller ved behov å innføre nytt regelverk.

Slik departementet vurderer det kan det være hensiktsmessig at virkeområdet til relevant sektorregelverk justeres, slik at tillatelse til aktiviteten kan gis etter etablerte systemer. Foreløpig er det uklart hvilke aktiviteter det vil bli aktuelt å gjennomføre i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og departementet vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å vurdere virkeområdeendringer i konkrete lover på det nåværende stadiet. Departementet vurderer at virkeområdeendringer bør vurderes konkret for det enkelte regelverk, og at det ikke er aktuelt å innta en generell hjemmel i den nye loven som justerer virkeområdet til annet regelverk

For å sikre at den forutsatte myndighetsgodkjenningen skal kunne gis også der en aktivitet ikke er omfattet av et sektorregelverk, foreslår departementet at kongen skal gis adgang til å gi bestemmelser i forskrift om tildeling av tillatelse til aktiviteter som er omfattet av kapitlet, inkludert å innføre krav om tillatelse. En slik hjemmel vil kunne fungere som en sikkerhetsventil og sikre myndighetene mulighet til å godkjenne aktiviteter som faller utenfor det saklige eller geografiske virkeområdet til annet sektorregelverk. Kompetansen foreslås lagt til kongen, slik at kompetansen der det er hensiktsmessig kan delegeres til relevant myndighet. Den myndighet kompetansen delegeres til vil da, om ikke annet fastsettes, anses som ansvarlig myndighet etter loven her. Det vises til forslaget til § 4-14 annet ledd, omtalt i kapittel 9.4.14 nedenfor.

9.3.3 Om offentlig varsling og konsultasjon

Avtalens artikkel 32 nummer 1 fastsetter at statene skal sørge for at offentligheten varsles om en planlagt aktivitet innen rimelig tid, og at det i størst mulig grad gis muligheter for deltakelse for alle stater og interessenter i konsekvensutredningsprosessen. Med interessenter menes urfolk og lokalsamfunn med relevant tradisjonell kunnskap, relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer, sivilsamfunnet, vitenskapsmiljøet og offentligheten, jf. Avtalens artikkel 32 nummer 3.

Varsling og muligheter for deltakelse skal finne sted gjennom hele prosessen, beroende på omstendighetene («as appropriate»), herunder når konsekvensutredningens innhold skal avklares og utkast til konsekvensutredningsrapport er utarbeidet.

Offentlig varsling og deltakelse skal være inkluderende og transparent, skje innen rimelig tid, og være målrettet og proaktiv når små utviklingsøystater er involvert, jf. Avtalens artikkel 32 nummer 4, jf. artikkel 48. Håndtering av materielle innspill er regulert i Avtalens artikkel 32 nummer 5. Bestemmelsen fastsetter at statene skal ta hensyn til materielle innspill, herunder særlig innspill vedrørende mulige virkninger på områder innenfor nasjonal jurisdiksjon. Staten skal offentliggjøre mottatte innspill og svar på disse eller beskrivelser av hvordan de er håndtert.

Kravene til varsling og konsultasjon etter Avtalens artikkel 32 er nokså overordnede, og statene gis stor grad av frihet til å velge hvordan dette skal løses nasjonalt. Departementet mener det vil være mest hensiktsmessig at det, innenfor rammene artikkel 32 oppstiller, vurderes konkret i den enkelte sak hvordan varsling og konsultasjoner bør skje, ut fra sakens konkrete omstendigheter, herunder typen aktivitet og hvem som er interessenter.

Departementet foreslår derfor ikke en egen bestemmelse om varsling og konsultasjon. Departementet vurderer at kravene i Avtalens artikkel 32 ivaretas gjennom forslag til §§ 4-5 og 4-8, og at det ut over det som dekkes av disse bestemmelsene bør være opp til ansvarlig myndighet å sørge for at varsling og konsultasjon skjer på egnet måte.

Departementet bemerker at det under Avtalen er ment utarbeidet standarder eller retningslinjer for blant annet prosessen for offentlig varsling og deltakelse etter Avtalens artikkel 32, som forventes å bidra til klargjøring av kravene. Departementet vil også vurdere behovet for klargjøring i nasjonal rett, gjennom for eksempel forskrift eller veileder.

9.4 Til de enkelte paragrafene i lovforslagets kapittel 4

9.4.1 Virkeområde – § 4-1

Lovforslagets § 4-1 regulerer virkeområdet til lovforslagets kapittel 4. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 28 nummer 1 og 2.

Det følger av forslag til § 4-1 at kapittelet gjelder konsekvensutredning og etterfølgende overvåking og oppfølging av planlagte aktiviteter under norsk jurisdiksjon eller kontroll. Kapittelet gjelder for aktiviteter som skal gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Kapittelet gjelder i tillegg aktivitet i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, dersom aktiviteten kan få virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og ikke er omfattet av andre nasjonale konsekvensutredningsregler.

Betegnelsen «aktiviteter» omfatter alle typer virksomhet og tiltak som er «under nasjonal jurisdiksjon eller kontroll». Dette omfatter aktiviteter Norge har myndighet til å regulere, for eksempel på grunnlag av flaggstasjurisdiksjon, men også aktiviteter som nasjonalstaten de facto har kontroll over. Se nærmere omtale av hva som ligger i «jurisdiksjon og kontroll» i

kapittel 1.3.1. At kravet om konsekvensutredning gjelder for «planlagte» aktiviteter innebærer at uplanlagte hendelser, ulykker og så videre faller utenfor regelverkets virkeområde.

Av § 4-1 første ledd bokstav a følger det at kapittelet gjelder aktiviteter som skal gjennomføres i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Hva som ligger i «områder utenfor nasjonal jurisdiksjon» er nærmere beskrevet i omtalen av lovforslaget § 1-2 i kapittel 6.2.

Av § 4-1 første ledd bokstav b følger det at kapittelet også gjelder for aktiviteter som gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, dersom aktiviteten kan få virkning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Med «marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon» menes norsk territorialfarvann (indre farvann og sjøterritoriet), norsk kontinentalsokkel og i områder etablert med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Av formuleringen «marine» følger det at bokstav b bare omfatter aktivitet i marine områder, og ikke aktiviteter gjennomført på land. Bestemmelsen gjelder aktivitet i områder innenfor nasjonalstatens egen jurisdiksjon, og omfatter ikke aktivitet innenfor andre staters jurisdiksjon.

Som det fremkommer av forslag til § 4-1 første ledd bokstav b, gjelder kapittelet bare for aktiviteter i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon dersom aktiviteten ikke er omfattet av andre konsekvensutredningsregler gitt i eller i medhold av norsk lov. Med «andre konsekvensutredningsregler gitt i eller i medhold av norsk lov» menes bestemmelser i norske lover og forskrifter som regulerer konsekvensutredninger. Det vises til omtalen av gjeldende nasjonale konsekvensutredningsregler i kapittel 3.3 ovenfor. Eventuelle fremtidige nasjonale bestemmelser om konsekvensutredninger gitt i eller i medhold av lov vil også være omfattet.

9.4.2 Ansvarlig myndighet og tiltakshaver – § 4-2

Lovforslaget legger opp til en regulering der ansvar og plikter dels legges på den som skal gjennomføre en aktivitet, og dels på myndigheten som avgjør om aktiviteten kan gjennomføres. Dette er etter inspirasjon fra reguleringen i for eksempel plan- og bygningsloven og tilhørende forskrift om konsekvensutredninger. Lovforslaget § 4-2 angir derfor hvem som er å anse som «ansvarlig myndighet» og «tiltakshaver» etter kapittelet.

I § 4-2 første ledd foreslår departementet at det slås fast at ansvarlig myndighet etter kapittel 4 er den myndigheten som i lov eller i medhold av lov er gitt myndighet til å tillate aktiviteten. Med dette menes den myndigheten som etter sektorregelverket som regulerer den aktuelle aktiviteten, har kompetanse til å tillate aktiviteten. Departementet foreslår i andre punktum at departementet skal være ansvarlig myndighet for aktiviteter som ikke er omfattet av annet regelverk. På denne måten sikres det at det alltid finnes en ansvarlig myndighet. I tilfeller der aktiviteten ikke er regulert av annet regelverk vil henvendelser og relevante dokumenter dermed rettes til departementet.

I andre ledd foreslås det at det med tiltakshaver i lovens kapittel 4 menes «den som skal gjennomføre en aktivitet som er omfattet av dette kapittelet».

9.4.3 Terskel for krav om vurdering av konsekvensutredningsplikt og konsekvensutredning – § 4-3

Lovforslaget § 4-3 regulerer hvilke aktiviteter som krever vurdering av konsekvensutredningsplikt og konsekvensutredning, og fastsetter terskler for når det skal vurderes om en aktivitet krever konsekvensutredning (se forslag til første ledd), og for når det skal gjennomføres en konsekvensutredning (se forslag til annet og tredje ledd).

Første ledd oppstiller terskelen for når det skal vurderes om en planlagt aktivitet krever konsekvensutredning. Det skal foretas en slik vurdering dersom aktiviteten kan ha mer enn en ubetydelig eller kortvarig virkning på det marine miljøet, eller dersom virkningene av aktiviteten ikke er kjent eller det mangler tilstrekkelig kunnskap om virkningene. En slik vurdering skal altså foretas både dersom de antatte virkningene overstiger det ubetydelige eller forbigående, og dersom man har utilstrekkelig kunnskap om virkningene. Terskelen tilsvarer den som følger av Avtalen artikkel 30 nr. 1. Dersom virkningene av aktiviteten når terskelen, skal det foretas en vurdering av om at aktiviteten krever konsekvensutredning («screening») etter forslaget § 4-5.

Andre ledd oppstiller terskelen for når det skal gjennomføres konsekvensutredning av planlagte aktiviteter som skal gjennomføres *i marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon*. For slike aktiviteter skal det foretas en konsekvensutredning dersom det er rimelig grunn til å tro at aktiviteten kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet. Leddet innebærer en lovfesting av terskelen som følger av Avtalen artikkel 30 nr. 2.

I tredje ledd oppstilles terskelen for gjennomføring av konsekvensutredninger for planlagte aktiviteter som *skal skje i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon*. Bestemmelsen innebærer en lovfesting av terskelen i Avtalen artikkel 28 nr. 2. Det er presisert i bestemmelsen at den bare får anvendelse for aktiviteter som ikke er omfattet av annet nasjonalt konsekvensutredningsregelverk, jf. lovforslaget § 4-1 første ledd bokstav b. Det følger av forslag til § 4-3 tredje ledd at det skal gjennomføres en konsekvensutredning dersom aktiviteten kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det er dermed en forutsetning at virkningene i områder *utenfor* nasjonal jurisdiksjon overstiger den angitte terskelen.

9.4.4 Unntak fra krav om konsekvensutredning – § 4-4

I Avtalens artikkel 29 nr. 4 oppstilles det et praktisk viktig unntak fra plikten til å vurdere om det skal gjennomføres en konsekvensutredning og fra plikten til å gjennomføre en konsekvensutredning. Unntaket gjelder for *aktiviteter som skjer i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon*, og innebærer at dersom aktiviteten er tilfredsstillende utredet etter annet internasjonalt regelverk, eller slikt regelverk er utformet med sikte på å holde virkningene av den aktuelle aktiviteten under terskelverdien for konsekvensutredning, kan utredning etter Avtalen unnlates. Fiskeri er et eksempel på en aktivitet som vil kunne være omfattet av unntaket, slik at konsekvensutredning etter den nye loven ikke vil være nødvendig. Se også om dette i kapittel 1.3.1.

Unntaket foreslås gjennomført i lovforslaget § 4-4. Av forslagets første ledd følger det at det hverken er nødvendig å gjennomføre en vurdering av om det kreves konsekvensutredning (§ 4-5) eller en konsekvensutredning (§ 4-7) dersom ansvarlig myndighet finner at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

Vilkårene for unntaket følger av første ledd bokstav a og b. For det første (bokstav a) må den planlagte aktiviteten ha blitt vurdert i tråd med kravene oppstilt i andre relevante rettslige instrumenter eller rammeverk, eller av et relevant internasjonalt organ. I tillegg må ett av to alternative kriterier være oppfylt (bokstav b). Det ene alternativet er at den gjennomførte vurderingen av aktiviteten er tilsvarende den som kreves i Avtalen, og at resultatet av vurderingen er tatt i betraktning. Det andre alternativet er at bestemmelsene eller standardene i de relevante rettslige instrumentene eller rammeverkene eller internasjonale organene er utviklet for å forebygge, begrense eller håndtere potensielle virkninger under terskelverdien for konsekvensutredning i Avtalen, og at de er etterlevd. Sistnevnte alternativ innebærer altså

unntak der internasjonale regler sikrer at virkningen av aktiviteten holder seg under terskelverdien for å kreve konsekvensutredning og disse er fulgt.

I tilfeller omfattet av det første av de to alternative kriteriene, skal ansvarlig myndighet sørge for at aktiviteten overvåkes og evalueres i medhold av den nye loven, med mindre aktiviteten er gjenstand for overvåkning og evaluering etter annet relevant regelverk, se forslag til § 4-4 annet ledd. Det følger av Avtalens artikkel 29 nr. 4 at overvåknings- og evalueringsrapportene skal rapporteres gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

Der konsekvensutredninger er gjennomført etter annet regelverk, skal ansvarlig myndighet sørge for at konsekvensutredningsrapporten gjøres tilgjengelig gjennom mekanismen for informasjonsutveksling, se forslag til § 4-4 tredje ledd.

9.4.5 Vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning – § 4-5

Avtalens artikler 30 og 31 nummer 1 bokstav b regulerer «screening», det vil si en vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning. Bestemmelsene oppstiller terskler for når det skal *vurderes* om det kreves konsekvensutredning og for når det *kreves* konsekvensutredning, og krav til innhold og prosess for vurderingen av om det kreves konsekvensutredning.

Ovennevnte avtalebestemmelser foreslås gjennomført dels i lovforslagets § 4-3, og dels i lovforslagets § 4-5. Terskelen for når det skal gjennomføres en vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning følger av lovforslagets § 4-3 første ledd, se omtale av i kapittel 9.4.3. Innholdet i og prosessen for vurderingen av om det kreves konsekvensutredning for øvrig følger av lovforslagets § 4-5.

Begrepet «screening» har ikke et tilsvarende begrep i norsk fagterminologi, og departementet foreslår at «screening» i lovforslaget omtales som «vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning». Dette er i tråd med ordlyden i forskrift om konsekvensutredninger kapittel 3.

Det følger av § 4-5 første ledd at tiltakshaver skal sende sin vurdering av om aktiviteten krever konsekvensutredning til ansvarlig myndighet, og at ansvarlig myndighet innen rimelig tid skal vurdere og avgjøre om aktiviteten krever konsekvensutredning. Forslaget er i tråd med den generelle ansvarfordelingen det legges opp til i loven, der plikter dels legges til tiltakshaver og dels til ansvarlig myndighet. Systemet er inspirert av systemet i forskrift om konsekvensutredninger (kapittel 3), der forslagsstiller gjør en foreløpig vurdering av om det kreves konsekvensutredning og ansvarlig myndighet avgjør dette.

Annet ledd gjennomfører Avtalens artikkel 30 nummer 1 bokstav a og fastsetter krav til innholdet i vurderingene av om aktiviteten krever konsekvensutredning.

Tredje ledd fastsetter hvilke faktorer som i det minste skal inngå i vurderingen av om aktiviteten krever konsekvensutredning. Leddet gjennomfører Avtalens artikkel 30 nummer 2 første punktum.

Paragraf 4-5 fjerde ledd fastsetter at ansvarlig myndighet skal offentliggjøre avgjørelsen av om det kreves konsekvensutredning. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav a om at avgjørelsen av om det kreves konsekvensutredning skal offentliggjøres, og artikkel 32 nummer 1 første punktum om at det skal sørges for offentlig varsling av en planlagt aktivitet innen rimelig tid.

En avgjørelse om at en aktivitet ikke krever konsekvensutredning, må være i samsvar med prosessen fastsatt i Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav a. Her stilles det krav om at avgjørelsen med vurdering offentliggjøres gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

Andre stater kan komme med innspill, og Vitenskapelig og teknisk organ kan komme med anbefalinger. Slike innspill og anbefalinger skal vurderes og offentliggjøres, herunder gjennom mekanismen for informasjonsutveksling. Det vil være opp til ansvarlig myndighet å sørge for at dette blir gjort og at Avtalens krav ivaretas i den enkelte saken, og departementet anser det ikke som nødvendig å lovfeste krav om denne prosessen ytterligere. Det kan bli aktuelt å fastsette nærmere regler om dette i forskrift eller veileder.

9.4.6 Fastsettelse av konsekvensutredningens innhold – § 4-6

Avtalens artikkel 30 nummer 1 bokstav b regulerer «scoping». Med «scoping» i en konsekvensutredningsprosess menes en avklaring og avgrensning av hvilke temaer som skal utredes og hvordan utredningene skal gjennomføres, herunder metode og detaljeringsnivå for utredningene. Begrepet «scoping» har ikke et tilsvarende begrep i norsk rett, og departementet foreslår at dette i lovforslagets kapittel 4 omtales som «fastsettelse av konsekvensutredningens innhold». Avtalebestemmelsen foreslås gjennomført i lovforslagets § 4-6.

Det følger av lovforslagets § 4-6 første ledd at ansvarlig myndighet, på bakgrunn av informasjon og forslag fra tiltakshaver skal avklare hva som skal inngå i konsekvensutredningen, herunder hvilke temaer som skal utredes og hvordan utredningene skal gjennomføres. Forslaget er i tråd med systemet lovforslagets kapittel 4 legger opp til, der plikter tilligger dels tiltakshaver og dels ansvarlig myndighet. Det er inspirert av systemet i forskrift om konsekvensutredninger (kapittel 4), der forslagsstiller utarbeider forslag til planprogram eller melding med utredningsprogram og ansvarlig myndighet fastsetter dette. Departementet anser det som hensiktsmessig at ansvarlig myndighet i den enkelte saken vurderer hva som er hensiktsmessig prosess. Med informasjon fra tiltakshaver siktes det særlig til informasjon sendt i henhold til lovforslagets § 4-5, men ansvarlig myndighet kan også be om ytterligere informasjon ved behov.

Paragraf 4-6 annet ledd angir hvilke temaer som skal identifiseres ved fastsettelse av konsekvensutredningens innhold. Sentrale miljøvirkninger og eventuelle tilknyttede virkninger som skal inngå i konsekvensutredningen skal identifiseres, se annet ledd bokstav a. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 30 nummer 1 bokstav b. Det følger av avtalebestemmelsen at det med tilknyttede virkninger menes «slik som økonomiske, sosiale og kulturelle virkninger og virkninger for menneskers helse».

Det følger av forslag til § 4-6 annet ledd bokstav b at også eventuelle alternativer til den planlagte aktiviteten som skal inngå i konsekvensutredningen skal identifiseres. Bestemmelsen er ment å bidra til gjennomføring av Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav d, som fastsetter at avtalepartene skal sørge for at tiltak for å forebygge, begrense og håndtere mulige negative effekter av den planlagte aktiviteten skal identifiseres og vurderes.

Fastsettelsen av konsekvensutredningens innhold skal skje ved bruk av beste tilgjengelige vitenskapelig metode og kunnskap og, hvis tilgjengelig, relevant tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn, se forslag til § 4-6 tredje ledd. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav b.

Det følger av § 4-6 fjerde ledd at ansvarlig myndighet skal sørge for nødvendig offentliggjøring og konsultasjoner med relevante stater og interessenter. Bestemmelsen er ment å bidra til gjennomføring av Avtalens artikkel 32 om offentlig varsling og konsultasjon, som stiller krav til at og hvordan dette skal gjøres i forbindelse med «scoping» etter Avtalens artikkel 30 nummer 1 bokstav b. Departementet viser til omtalen av artikkel 32 i kapittel 9.3.3 ovenfor og påpeker at lovforslagets § 4-6 fjerde ledd må tolkes i lys av kravene i

artikkel 32. Det vil være opp til ansvarlig myndighet å sørge for at kravene i artikkel 32 ivaretas i forbindelse med fastsettelsen etter lovforslagets § 4-6. Det kan bli aktuelt å fastsette nærmere regler om dette i forskrift eller veileder.

9.4.7 Gjennomføring av konsekvensutredningen – § 4-7

Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav d stiller krav til gjennomføringen av konsekvensutredningen. Avtalebestemmelsen foreslås gjennomført i lovforslagets § 4-7.

Det følger av forslag til § 4-7 første ledd at tiltakshaver skal gjennomføre en konsekvensutredning i henhold til fastsettelsen av konsekvensutredningens innhold etter § 4-6. Bestemmelsen har ikke sin bakgrunn i Avtalen, men i et ønske om å klargjøre at fastsettelsen som gjøres etter § 4-6 skal legges til grunn for gjennomføringen av konsekvensutredningen.

Av annet ledd følger at konsekvensutredningen skal omfatte en beskrivelse og vurdering av virkningene av den planlagte aktiviteten, se annet ledd første punktum. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 31 nummer 1 bokstav c.

Det følger også av annet ledd at tiltak for å forebygge, begrense og håndtere mulige negative effekter av den planlagte aktiviteten, inkludert alternativer til den planlagte aktiviteten skal identifiseres og vurderes i konsekvensutredningen, se forslag til annet ledd annet punktum. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 31 nummer 1 bokstav d, om tiltak for å forebygge, redusere og håndtere mulige negative effekter av aktiviteten.

I tredje ledd fastsettes at utredningen skal gjennomføres ved bruk av beste tilgjengelige vitenskapelig metode og kunnskap og, hvis tilgjengelig, relevant tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 31 nummer 1 bokstav c.

9.4.8 Konsekvensutredningsrapport – § 4-8

Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav f og artikkel 33 krever at det utarbeides en konsekvensutredningsrapport for konsekvensutredninger som gjennomføres etter Avtalen, og stiller krav til innhold og prosess for rapporten. Kravene foreslås gjennomført i lovforslagets § 4-8 om konsekvensutredningsrapport.

Paragraf 4-8 første ledd fastsetter at det er tiltakshaver som skal utarbeide en konsekvensutredningsrapport, samt minstekrav til rapportens innhold. Minstekravene tilsvarende minstekravene oppstilt i Avtalens artikkel 31 nummer 1 bokstav f, men slik at ordlyden i lovbestemmelsen er tilpasset norsk språkbruk og fagterminologi.

Av § 4-8 annet ledd følger at utkast til konsekvensutredningsrapport skal sendes til ansvarlig myndighet, og at ansvarlig myndighet skal sørge for nødvendig offentliggjøring og konsultasjoner med relevante stater og interessenter og kan pålegge tiltakshaver nødvendig oppdatering av konsekvensutredningsrapport.

Forslaget til § 4-8 annet ledd gjennomfører Avtalens artikkel 33 numrene 3 til 5 og artikkel 32. Avtalens artikkel 33 numrene 3 til 5 stiller krav til offentliggjøring av konsekvensutredningsrapporter, herunder krav til offentliggjøring av utkast til konsekvensutredningsrapport gjennom mekanismen for informasjonsutveksling og hensyntagen til eventuelle kommentarer fra Vitenskapelig og teknisk organ. Avtalens artikkel 32, jf. artikkel 33 nummer 3, fastsetter at utkast til konsekvensutredningsrapport skal underlegges konsultasjonsprosessen regulert i Avtalens artikkel 32, se omtale av artikkel 32 i kapittel 9.3.3 ovenfor. Det vil være opp til ansvarlig myndighet å sørge for at kravene i artiklene 32 og 33 numrene 3 til 5 ivaretas i den enkelte saken. Dette omfatter vurdering av

om det er behov for oppdateringer i konsekvensutredningsrapporten, herunder tilleggsutredninger, og ved behov å pålegge tiltakshaver å gjennomføre dette. Departementet anser det ikke nødvendig å lovfeste prosess og krav til dette nærmere, men det kan bli aktuelt å fastsette nærmere regler om i forskrift eller veileder.

9.4.9 Sluttbehandling - § 4-9

Lovforslagets § 4-9 gjennomfører Avtalens artikkel 34 om sluttbehandling av saken. Bestemmelsen legger føringer for vurderingen av om aktiviteten skal tillates etter relevant sektorregelverk.

Første ledd fastsetter at ansvarlig myndighet ved vurderingen av om den planlagte aktiviteten kan gjennomføres, skal ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen. Forslaget gjennomfører Avtalens artikkel 34 nummer 1 og nummer 2 første punktum. Det følger av artikkel 34 nummer 2 første punktum at «full account shall be taken of an environmental impact assessment», noe departementet har foreslått oversatt til «ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen», etter inspirasjon fra forskrift om konsekvensutredninger § 29 første ledd første punktum.

Annet ledd fastsetter at ansvarlig myndighet bare kan tillate aktiviteten dersom alle rimelige foranstaltninger er tatt for å sikre at aktiviteten kan gjennomføres på en måte som forebygger vesentlige skadevirkninger på det marine miljøet. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 34 nummer 2, som også bestemmer at det for vurderingen skal ses hen til tiltak for å begrense eller håndtere virkningene. Bestemmelsen oppstiller en skranke for når aktivitet kan tillates etter sektorregelverket.

Av tredje ledd følger at eventuelle avbøtende tiltak og oppfølgingskrav som er en forutsetning for å tillate aktiviteten, skal angis i beslutningsdokumentene. Bestemmelsen gjennomfører Avtalens artikkel 34 nummer 2 og 3. Artikkel 34 nummer 3 fastsetter at beslutningsdokumenter klart skal beskrive vilkår for godkjenning relatert til avbøtende tiltak og oppfølgingskrav.

Det følger av fjerde ledd at ansvarlig myndighet skal offentliggjøre vedtaket. Avtalens artikkel 34 nummer 2 annet punktum krever at beslutningsdokumenter gjøres offentlig tilgjengelig, inkludert gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

9.4.10 Overvåking og rapportering – § 4-10

Avtalens artikler 35 og 36, som henholdsvis regulerer plikten til å overvåke virkningene av tillatte aktiviteter og plikten til å rapportere om overvåkningsfunnene, foreslås gjennomført samlet i lovforslagets § 4-10. I bestemmelsen legges plikten til å gjennomføre og rapportere om overvåkingen på tiltakshaver.

Etter første ledd skal tiltakshaver overvåke virkningene av aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Overvåkingen skal avdekke om det er sannsynlig at aktiviteten vil forurense eller ha skadevirkninger på det marine miljøet. Kjernen av overvåkingen vil være miljøvirkninger, men også eventuelle tilknyttede virkninger, slik som økonomiske, sosiale og kulturelle virkninger og virkninger for menneskers helse skal overvåkes.

Av andre ledd følger det at overvåkingen skal skje ved hjelp av beste tilgjengelige vitenskapelig metode og kunnskap. Der det er tilgjengelig, skal relevant kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn tas i betraktning.

Tredje ledd gjennomfører artikkel 36 i Avtalen. Her slås det fast at tiltakshaver jevnlig skal utarbeide overvåkingsrapporter som beskriver virkningene av den tillatte aktiviteten og

resultatene av overvåkingen, og at overvåkingsrapportene skal leveres til ansvarlig myndighet. Det er nærliggende at det i selve tillatelsen angis hvor hyppig slik rapportering skal skje, og eventuelt nærmere kriterier for rapporteringen. Ansvarlig myndighet skal i henhold til artikkel 36 nummer 2 sikre at rapporten offentliggjøres, blant annet gjennom mekanismen for informasjonsutveksling. Vitenskapelig og teknisk organ har adgang til å vurdere og evaluere rapportene.

Bestemmelsens fjerde ledd slår fast at tiltakshaver skal melde fra til ansvarlig myndighet dersom det avdekkes vesentlige negative virkninger. Bestemmelsen legger til rette for at ansvarlig myndighet skal kunne ivareta sine forpliktelser etter § 4-11.

9.4.11 Oppfølging av aktiviteten og dens virkninger – § 4-11

Avtalens artikkel 37, som regulerer oppfølging av tillatte aktiviteter, foreslås gjennomført i lovforslaget § 4-11.

Bestemmelsen angir forpliktelsene til ansvarlig myndighet i tilfeller der det avdekkes at aktiviteten har vesentlige negative virkninger som enten ikke var forutsett i konsekvensutredningen, eller som har oppstått som følge av brudd på noen av vilkårene stilt i tillatelsen. Ved vurderingen av om virkningen var forutsett, skal både virkningens art og virkningens alvorlighetsgrad inngå. Tilfeller der en virkning er forutsett, men virkningen blir langt mer alvorlig enn antatt vil også omfattes av bestemmelsen. Dersom det avdekkes virkninger som er over den angitte terskelen, pålegges ansvarlig myndighet en rekke plikter.

Av første ledd bokstav a følger det at ansvarlig myndighet skal vurdere beslutningen om å tillate aktiviteten. Dette er en plikt til å vurdere omgjøring av tillatelsen. Omgjøringen kan bestå i et fullstendig tilbakekall av tillatelsen, eller en endring av tillatelsens innhold, for eksempel endring av vilkår. Bestemmelsen oppstiller bare en plikt til å vurdere omgjøring, men utgjør ikke en selvstendig omgjøringshjemmel. Hjemmel for omgjøring av vedtaket må dermed følge av et annet rettsgrunnlag, typisk i regelverket en eventuell tillatelse er tildelt etter, i tillatelsen selv eller eventuelt av forvaltningsloven § 35 eller den alminnelige ulovfestede omgjøringsadgangen.

Etter bokstav b skal ansvarlig myndighet sørge for nødvendig varsling av berørte stater og offentligheten. Bestemmelsen skal bidra til overholdelse av varslingsplikten i Avtalen artikkel 37 nr. 2. Som et minimum bør partsmøtet til Avtalen, andre stater og offentligheten varsles. Hvordan varslingen skjer er opp til ansvarlig myndighet, men det skal som et minimum skje gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

Bestemmelsens første ledd bokstav c gjennomfører artikkel 37 nummer 2 bokstav a. Etter bestemmelsen skal ansvarlig myndighet sørge for at nødvendige tiltak for å forebygge, begrense eller på annen måte håndtere de negative virkningene av aktiviteten. Dette kan enten innebære at ansvarlig myndighet selv iverksetter tiltak, eller at tiltakshaver pålegges å foreslå eller iverksette tiltak. I tilfeller der det er hensiktsmessig, bør ansvarlig myndighet vurdere å pålegge stans av aktiviteten. Bestemmelsen gir selvstendig hjemmel for ansvarlig myndighet til å gi pålegg om å iverksette tiltak eller stans. Hjemmel for slike pålegg kan også følge av blant annet sektorlovgivningen, vedtaket selv og lovforslagets § 5-1. Pålegg etter denne bestemmelsen vil anses som enkeltvedtak som kan påklages, jf. også lovforslaget § 4-12 andre punktum.

Etter bokstav d skal myndighetene sikre at tiltak iverksatt etter bokstav c evalueres innen rimelig tid.

I andre ledd slås det fast at ansvarlig myndighet skal sørge for at stater og andre interessenter holdes informert gjennom oppfølgingsprosessen. Forslaget er ment å bidra til overholdelse av Avtalens artikkel 37 nr. 5. Særlig skal tilstøtende kyststater og andre særlig berørte stater holdes informert. Ansvarlig myndighet skal også sørge for nødvendige konsultasjoner. Andre stater har adgang til å gi uttrykk for bekymringer i løpet av prosessen, og Vitenskapelig og teknisk organ kan gi varsler eller komme med anbefalinger som ansvarlig myndighet må hensynta, se Avtalens artikkel 37 nr. 3 og nr. 4.

Ansvarlig myndighet skal også sørge for offentliggjøring av relevante dokumenter. Dette omfatter som et minimum rapporter om gjennomgang av virkningene av den tillatte aktiviteten og eventuelle beslutningsdokumenter, inkludert begrunnelse for eventuell endring av avgjørelsen om å tillate aktiviteten.

9.4.12 Beslutninger etter loven skal ikke anses som enkeltvedtak – § 4-12

I forslaget til § 4-12 oppstilles det en regel om at ansvarlig myndighets beslutninger etter lovforslagets kapittel 4 ikke skal være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Med beslutninger etter kapittel IV menes beslutninger som er hjemlet i dette kapittelet, herunder beslutninger om hvorvidt det kreves konsekvensutredning og fastsettelsen av konsekvensutredningens innhold. Bestemmelsen omfatter ikke beslutninger som er hjemlet i annet regelverk, slik som selve beslutningen om å tillate aktiviteten eller eventuelle avgjørelser om omgjøring av tillatelsen.

Av andre punktum følger det at beslutninger i medhold av § 4-11 første ledd bokstav c ikke omfattes av første punktum. Det vil si at beslutninger fattet i medhold av denne bestemmelsen vil anses som enkeltvedtak, der kriteriene for at en beslutning anses som et enkeltvedtak i forvaltningsloven er oppfylt.

Virkingen av at beslutningene ikke anses som enkeltvedtak er at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven ikke vil få direkte anvendelse, og at det ikke vil være klageadgang på beslutningene. I stedet vil saksbehandlingsreglene i den nye loven gjelde. Tilsvarende reguleringer finnes i dag i forskrift om konsekvensutredninger § 3 andre ledd.

Departementet ser at hensynet både til tiltakshavere og miljøinteresser kan tilsi at det bør være klageadgang blant annet på beslutningen om hvorvidt det kreves konsekvensutredning, fastsettelsen av konsekvensutredningens innhold og eventuelle krav om tilleggsutredning, men vurderer at hensynet til effektiv saksbehandling her veier tyngre. Beslutningene om konsekvensutredning er prosessledende, og departementet vurderer at hensynet til de berørte interessene langt på vei kan ivaretas gjennom adgangen til å klage over selve vedtaket om å tillate aktiviteten eller ikke. Videre vurderes det som ønskelig at reglene prosessuelt er så like som mulig nasjonale konsekvensutredningsregler.

9.4.13 Kostnader og nødvendig medvirkning fra tiltakshaver – § 4-13

Departementet foreslår at det inntas en bestemmelse i lovforslaget knyttet til kostnader og nødvendig medvirkning fra tiltakshaver, se forslag til § 4-13. Forslaget har ikke sin bakgrunn i Avtalen, men i betraktninger om at den som ønsker å gjennomføre en aktivitet som krever konsekvensutredning bør dekke kostnadene ved dette og bidra til nødvendig medvirkning i prosessen for konsekvensutredning.

I forslaget til § 4-13 første ledd fastsettes det at kostnadene forbundet med utarbeiding av konsekvensutredninger, samt overvåking og oppfølging bæres av tiltakshaver. Dette vil omfatte alle kostnader forbundet med prosessen for konsekvensutredninger frem til

sluttbehandling av saken, inkludert kostnader knyttet til eventuelt behov for tilleggsutredninger og offentliggjøring og konsultasjoner knyttet til dokumenter, og kostnader forbundet med overvåking og overvåkingsrapporter etter lovforslagets § 4-10. Forslaget er utarbeidet etter inspirasjon fra plan- og bygningsloven § 14-5, som bestemmer at kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredning bæres av forslagsstilleren.

I forslag til § 4-13 annet ledd fastsettes at ansvarlig myndighet kan pålegge tiltakshaver å besørge nødvendig oversettelse av relevante dokumenter, eller å på annen måte tilrettelegge relevante dokumenter for offentliggjøring.

9.4.14 Forskriftshjemmel – § 4-14

Lovforslagets § 4-14 første ledd fastsetter at Kongen i forskrift kan gi utfyllende bestemmelser om når konsekvensutredninger skal gjennomføres og om innholdet i og prosessen for konsekvensutredninger som gjennomføres etter kapittel 4 i den nye loven.

Departementet vurderer at det er behov for en slik hjemmel for å kunne fastsette utfyllende bestemmelser i forskrift. Det vises til at Avtalen ble inngått i juni 2023, og at det dermed dreier seg om en relativt ny avtale der det ikke foreligger noe praksis ennå, og at det etter Avtalen er en forutsetning om at det skal utvikles standarder og retningslinjer for flere av bestemmelsene i Avtalens del IV, se Avtalens artikkel 38. Det vises også til at enkelte av bestemmelsene i Avtalen er nokså detaljerte, og at de i tråd med norsk lovgivningsteknikk vil passe bedre i forskrift enn i lov. Kompetansen foreslås lagt til Kongen, fordi det vurderes som hensiktsmessig at kompetansen kan delegeres til departementet.

I bestemmelsens andre ledd foreslås det fastsatt at Kongen kan gi forskrift om tildeling av tillatelse til aktiviteter som skal konsekvensutredes etter den nye loven. Det er presisert at kompetansen omfatter å innføre krav om tillatelse, fastsette hvilken myndighet som kan gi slik tillatelse og å gi bestemmelser om saksbehandlingen. Lovens system er at tillatelse til aktivitetene som konsekvensutredes etter loven i utgangspunktet skal gis av relevant sektormyndighet etter relevant sektorregelverk. Hjemmelen inntatt i § 14-4 andre ledd er ment å gi en sikkerhetsventil som åpner for tildeling av tillatelse etter nærmere regulering i forskrift, i tilfeller der tillatelse til aktiviteten ikke er regulert i annet regelverk.

Bestemmelsen er inntatt for å sikre at Avtalens forutsetning om myndighetsgodkjenning av aktiviteter som skal konsekvensutredes etter loven, kan ivaretas også i tilfeller der aktiviteten ikke er regulert av annet regelverk. Lovens system og bakgrunnen for denne bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 9.3.2.

9.5 Endringer i nasjonale konsekvensutredningsregler

9.5.1 Overordnet om behovet for endringer for å ivareta kravene i Avtalen artikkel 28 nummer 2

Som omtalt i kapittel 9.2.2, foreslår departementet at konsekvensutredninger av aktiviteter som skjer i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon som kan få vesentlige virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal reguleres av gjeldende nasjonalt konsekvensutredningsregelverk der slikt regelverk finnes. I det følgende vurderes det i hvilken grad det er nødvendig eller hensiktsmessig med endringer i nasjonalt regelverk.

Der nasjonale konsekvensutredningsregler følges, stiller Avtalens artikkel 28 nummer 2 tre krav. For det første må relevant informasjon gjøres tilgjengelig gjennom mekanismen for

informasjonsutveksling underveis i konsekvensutredningsprosessen, jf. artikkel 28 nummer 2 bokstav a. Hvilken informasjon som anses relevant er ikke uttrykkelig regulert, men departementet legger til grunn at bestemmelsen som et minimum omfatter eventuelle utredningsprogram og informasjon om høring i forbindelse med konsekvensutredningen. Av artikkel 28 nummer 3 følger det at Vitenskapelig og teknisk organ, som er opprettet i medhold av Avtalen, på bakgrunn av informasjonen kan komme med kommentarer til staten. For det andre plikter staten å sikre at aktiviteten overvåkes i henhold til nasjonale regler om dette, jf. artikkel 28 nummer 2 bokstav b. Departementet forstår Avtalen slik at dette ikke etablerer en selvstendig plikt til overvåkning, men bare en plikt til å sikre at nasjonale krav overholdes. Til sist pålegger Avtalen staten å sikre at konsekvensutredningen og eventuelle overvåkningsrapporter publiseres gjennom mekanismen for informasjonsutveksling, jf. artikkel 28 nummer 2 bokstav c.

Utenriksdepartementet har fremhevet betydningen av at den gjennomføringsmetoden man velger gjør det tydelig at Norge vil innfri sine avtaleforpliktelser når vi ratifiserer, og at det fremgår klart hvilke nye krav som alle relevante aktører må forholde seg til.

Kravene i Avtalens artikkel 28 nummer 2 er rettet mot avtaleparten, altså staten. Departementet vurderer derfor at det ikke er påkrevd med en lovhjemmel for å gjennomføre forpliktelsene. Av pedagogiske grunner og fordi det kan være nødvendig med medvirkning fra private parter, kan det likevel være hensiktsmessig å innta kravene i gjeldende regelverk.

Departementet vurderer at det kan være hensiktsmessig å fastsette plikten til å gjøre relevant informasjon tilgjengelig gjennom mekanismen for informasjonsutveksling i løpet av utredningsprosessen, i gjeldende norsk regelverk. Departementet vurderer at det også kan være hensiktsmessig å fastsette plikten til å gjøre konsekvensutredningsrapporten og eventuelle overvåkningsrapporter tilgjengelig. Det vurderes imidlertid ikke som hensiktsmessig å fastsette kravet om å sikre at nasjonale regler for overvåkning holdes, siden kravet ikke vurderes å etablere noen selvstendig plikt ut over det som allerede følger av nasjonalt regelverk.

9.5.2 Endringer i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger

9.5.2.1 Endringer for å ivareta kravene i Avtalen artikkel 28 nummer 2

Som omtalt i kapittel 3.3.2 inneholder plan- og bygningsloven kapittel 14 og forskrift om konsekvensutredninger regler om konsekvensutredninger av planer og tiltak etter en rekke lover. Departementet vurderer det som ønskelig at plikten til i løpet av utredningsprosessen å gjøre relevant informasjon tilgjengelig gjennom mekanismen for informasjonsutveksling og plikten til å gjøre konsekvensutredningsrapporten og eventuelle overvåkningsrapporter tilgjengelig fastsettes i dette regelverket.

Departementet har vurdert om endringen bør gjennomføres bare i plan- og bygningsloven eller i forskriften, eller begge steder. Espoo-konvensjonen og dens protokoll, som inneholder til dels sammenliknbare regler, se nærmere omtale i kapittel 4.6.1, er gjennomført gjennom § 14-4 i plan- og bygningsloven og kapittel 8 i forskrift om konsekvensutredninger. Departementet har sett hen til dette, og foreslå å gjennomføre Avtalen på samme måte. Departementet tar ber om innspill om dette.

Departementet foreslår at det tas inn et nytt andre ledd i § 14-4 og at overskriften til denne bestemmelsen justeres. Det nye leddet slår fast at ansvarlig myndighet skal sørge deling av nødvendig informasjon gjennom Avtalens mekanisme for informasjonsutveksling dersom tiltak som gjennomføres i marine områder kan forårsake betydelig forurensning av eller

vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Av andre ledd andre punktum følger det at denne plikten ikke gjelder for Forsvarets aktiviteter, herunder Forsvarets aktiviteter utført av statlige fartøy og luftfartøy i ikke-kommersiell tjeneste.

I tillegg foreslår departementet et nytt kapittel 8A i forskrift om konsekvensutredninger, som vil inneholde en bestemmelse, § 35A, som angir hvilken informasjon som skal meldes til Avtalens mekanisme for informasjonsutveksling. Også her foreslås det fastsatt at bestemmelsen ikke gjelder for Forsvarets aktiviteter. Departementet vurderer at plan- og bygningsloven § 14-6 lest i sammenheng med nytt andre ledd i § 14-4 gir tilstrekkelig hjemmel til å hjemle forskriftsbestemmelsen.

9.5.2.2 Andre endringer i forskrift om konsekvensutredninger

Departementet foreslår mindre endringer i forskrift om konsekvensutredninger §§ 10 fjerde ledd og 21 fjerde ledd, for å presisere at virkninger en aktivitet kan få i «marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon» skal tas i betraktning. Bestemmelsene regulerer henholdsvis kriterier som skal inngå i vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger og de faktorer og virkninger som skal identifiseres og beskrives i en konsekvensutredning.

Departementet vurderer at bestemmelsene allerede i dag skal forstås slik at alle relevante virkninger skal beskrives og vurderes, uavhengig av hvor de inntreffer, og at bestemmelsene dermed også inkluderer en plikt til å vurdere virkninger i marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. De foreslåtte endringene vurderes derfor ikke å innebære en endring av rettstilstanden, men en tydeliggjøring av det som allerede følger av gjeldende rett.

Bakgrunnen for forslaget er at bestemmelsene fremhever at virkninger over landegrenser skal tas i betraktning. Siden dette er presisert, vurderer departementet det som hensiktsmessig også å presisere at virkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon skal tas i betraktning.

9.5.3 Endringer i annet regelverk om konsekvensutredninger

Energidepartementet anser det ikke å være behov for å endre gjeldende sektorlovgivning under deres ansvarsområde for å gjennomføre Avtalen. Det foreslås derfor ikke endringer i regelverket for petroleum, transport og lagring av CO₂ eller havvind.

Konsekvensutredningsbestemmelsene i regelverkene Energidepartementet forvalter er ikke geografisk avgrenset. Energidepartementet anser derfor at gjeldende regler dekker kravet til konsekvensutredninger for aktivitet som skal gjennomføres i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon som kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Energidepartementet foreslår at Avtalens krav om deling av informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling, reflekteres i veiledninger til de relevante regelverkene. Det anses tilstrekkelig at forpliktelsen fastsettes i veileder, siden plikten er rettet mot myndighetene.⁴

Regelverket for havbunnsmineraler vil bli utviklet i takt med det til enhver tid gjeldende reguleringsbehovet ettersom virksomheten utvikles. I havbunnsmineralforskriften vil det bli

⁴ Til sammenligning er myndighetenes varslingsforpliktelse under Espoo-konvensjonen om grenseoverskridende miljøvirkninger gjennomført direkte i petroleumsforskriften § 22c, havenergiloova § 4-2 og lagringsforskriften § 4-10.

inntatt en rapporteringsbestemmelse som tilsvarer rapporteringsbestemmelsene i petroleumsforskriften og lagringsforskriften.

Departementet ber om høringsmottakernes innspill til foreslåtte gjennomføringsmetode i gjeldende sektorregelverk, også i lys av de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften.

10 Håndheving og sanksjoner

10.1.1 Innledning

Et effektivt håndhevings- og sanksjonssystem er viktig for å bidra til å oppnå lovens formål. Bestemmelser for å sikre etterlevelse finnes også ellers i miljølovgivningen, eksempelvis i naturmangfoldloven, forurensningsloven og svalbardmiljøloven. Departementet vurderer at slike regler også bør følge av denne loven.

Lovforslaget kapittel 5 inneholder følgende virkemidler:

- Retting og avbøtende tiltak
- Overtredelsesgebyr
- Straff

10.1.2 Retting og avbøtende tiltak

Lovforslagets § 5-1 omhandler retting og avbøtende tiltak. Myndigheten etter loven kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Bestemmelsen har samme ordlyd som bl.a. naturmangfoldloven § 69 første ledd.

Adgangen til å kreve retting eller stans etter lovforslaget omfatter alle tiltak for å hindre, stanse, fjerne og begrense virkningene av overtredelsen, samt avbøtende tiltak for å gjenopprette tilstanden før overtredelsen skjedde. Pålegget må rettes mot den ansvarlige for overtredelsen. Hvis det er en arbeidstaker som har begått overtredelsen som ledd i sin tjeneste for arbeidsgiveren, skal pålegg på vanlig måte normalt rettes mot arbeidsgiveren.

I pålegget kan det settes en frist for å etterkomme pålegget. Er det ikke satt noen frist, beror det på en tolking når det må være etterkommet, men utgangspunktet vil være at rettingen skal skje omgående.

10.1.3 Overtredelsesgebyr

Det følger av forvaltningsloven § 44 at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når dette er fastsatt i lov. Videre kan det ilegges administrative sanksjoner overfor et foretak, jf. forvaltningsloven § 46. Hensikten med å innføre slike bestemmelser er at forvaltningen selv skal kunne sanksjonere de overtredelsene som er betydelige nok til at de bør medføre en sanksjon, men som samtidig ikke er så alvorlige at de bør politianmeldes.

Forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner inneholder videre generelle regler som gjelder på tvers av ulike forvaltningsområder, herunder regler om samordningsplikt, informasjonsplikt om taushetsrett, utmåling av overtredelsesgebyr, oppfyllelsesfrist og domstolskontroll.

Overtredelsesgebyr er å anse som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffesporet, med mindre det faller innenfor rammene for parallell forfølging. Overtredelsesgebyr kan imidlertid ilegges i kombinasjon med ulike virkemidler for håndheving, eksempelvis pålegg om retting og avbøtende tiltak, som ikke er straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Lovforslagets § 5-2 første gir ansvarlig myndighet kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. Før overtredelsesgebyr kan ilegges må det for å overholde kravet i forvaltningsloven § 44 andre ledd fastsettes nærmere regler om gebyrets størrelse i forskrift, siden dette ikke fremkommer av loven. Hjemmel for en slik forskrift finnes i bestemmelsens fjerde ledd. På det nåværende stadiet er det usikkerhet omkring hvilken virksomhet som vil skje i medhold av loven, og departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig at det først gis nærmere bestemmelser om gebyrets størrelse på et senere tidspunkt.

Det følger av lovforslagets § 5-2 første ledd at myndigheten etter loven kan ilegge den ansvarlige for aktiviteten overtredelsesgebyr hvis vedkommende eller noen under vedkommendes kontroll ikke overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Kravet til skyld er ikke nærmere angitt og vil dermed følge av hovedregelen i den alminnelige forvaltningsretten, som stiller krav til uaktsomhet. For administrativ foretakssanksjon, jf. forvaltningsloven § 46, er det særskilt angitt at skyldkravet er uaktsomhet dersom ikke annet er bestemt. Forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46 andre ledd angir videre momenter som er aktuelle ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmåling av gebyr, og som også skal legges til grunn etter denne loven.

Lovforslaget § 5-2 annet ledd angir at overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom den ansvarlige for aktiviteten går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt, jf. lovforslaget § 5-2 tredje ledd. Fristen avbrytes ved at myndigheten etter loven gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Lovforslaget § 5-2 fjerde ledd gir hjemmel for at departementet kan fastsette forskrift om nærmere utmåling av overtredelsesgebyr og om saksbehandlingen. I en slik forskrift kan man angi en øvre rammer for overtredelsesgebyr eller fastsatte satser for angitte overtredelser, slik at kravet i forvaltningsloven § 44 andre ledd overholdes.

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, noe som betyr at reglene etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett kommer til anvendelse.

10.1.4 Straff

Departementet ser det som viktig, også av allmennpreventive hensyn, at overtredelse av lovens bestemmelser kan håndheves og sanksjoneres. Departementet vurderer at forsettlig og uaktsom overtredelse av de materielle bestemmelsene i lovforslaget eller i vedtak i medhold av den nye loven bør være straffbart. Det følger av lovforslaget § 5-3 første ledd at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av §§ 2-3, 2-4, 2-5, 2-6, 2-8, 3-2, 4-4, 4-5, 4-7, 4-8, 4-10, 4-11 eller 4-14 kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år.

Grov overtredelse av bestemmelser nevnt i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil fem år, jf. lovforslaget § 5- 3 andre ledd. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden på naturmangfoldet må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak. Bestemmelsen har på dette punktet samme ordlyd som bl.a. naturmangfoldloven § 75 andre ledd.

I tillegg kommer straffeloven § 240 til anvendelse på forhold som oppfyller kriteriene for grov miljøkriminalitet. Skyldkravet etter straffeloven § 240 er forsett eller grov uaktsomhet,

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Loven antas ikke å ha administrative og økonomiske konsekvenser av betydning. Siden den verken forbyr eller medfører vesentlige begrensninger på aktiviteter utenfor nasjonal jurisdiksjon, vil økonomiske konsekvenser være begrenset. Loven har heller ikke vesentlige administrative konsekvenser på kort sikt ettersom det per i dag er lite forsknings- og næringsmessig aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og det derfor vil være få saker etter loven som kommer til behandling.

Når det gjelder marine genetiske ressurser, vil loven ha direkte administrative konsekvenser for Havforskningsinstituttet ved Marbank, som vil måtte innarbeide registreringsrutiner for genetisk materiale utenfor nasjonal jurisdiksjon. Dersom aktiviteten knyttet til uttak av marint genetisk materiale utenfor nasjonal jurisdiksjon øker i framtiden, vil de samlede administrative konsekvensene øke både for forskere og andre som foretar uttak av genetisk materiale i form av melding til myndigheten etter loven mm. Den administrative byrden forventes likevel å være liten sammenlignet med tid som ellers brukes til å planlegge og utføre tokt på sjøen. Det stilles ikke krav til deling av fordeler slik at de økonomiske konsekvensene er begrensede.

For bestemmelsene om områdebaserte forvaltningsverktøy, er det foreslått en forskriftshjemmel. Nærmere regulering for å følge opp Avtalens bestemmelser om etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy og nødtiltak vil derfor kunne utformes på et senere tidspunkt.

Lovens bestemmelser om konsekvensutredning antas å ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser. Når det gjelder konsekvensutredning av aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, vil mange eksisterende aktiviteter allerede være regulert av annet internasjonalt regelverk, slik at det ikke inntreer plikt til konsekvensutredning etter den nye loven. Loven vil i første rekke fange opp og stille krav til konsekvensutredning av aktiviteter som ennå ikke er tilstrekkelig regulert. Videre forventes få aktiviteter å være omfattet av lovens bestemmelser om konsekvensutredning av aktiviteter i marine områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, siden de fleste aktiviteter som overstiger terskelen for konsekvensutredningen vil være omfattet av annet nasjonalt konsekvensutredningsregelverk. I tilfellene der loven innfører konsekvensutredningsplikt, vil det innebære administrative forpliktelser for ansvarlig myndighet i forbindelse med konsekvensutredningen. Forslaget innebærer noen økonomiske forpliktelser for tiltakshaver, som vil være ansvarlig for knyttet til konsekvensutredningene og til overvåking og oppfølging av aktiviteten.

