

# Høring – Forslag til lov om mineral- virksomhet på kontinentalsokkelen

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	8
1.1	Bakgrunn for høringen .....	8
1.1.1	Gjeldende regelverk for mineralvirksomhet på havbunnen .....	8
1.1.2	Behov for oppdatert regelverk .....	9
1.2	Avgrensninger .....	10
1.3	Om høringsnotatet .....	11
2	Norsk kontinentalsokkel og havområdene utenfor .....	13
2.1	Havrettens betydning .....	13
2.2	Norsk kontinentalsokkel .....	14
2.2.1	Generelt om den norske kontinentalsokkelen .....	14
2.2.2	Barentshavet, Norskehavet og Polhavet .....	14
2.2.3	Kontinentalsokkel utenfor Bouvetøya .....	16
2.2.4	Kontinentalsokkel utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy .....	16
2.2.5	Avgrensning mot andre kyststater .....	16
2.3	Det internasjonale havbunnsområdet .....	17
3	Om mineralvirksomhet på havbunnen .....	19
3.1	Mineralforekomster på havbunnen .....	19
3.1.1	Flermetalliske sulfider/massive sulfidforekomster .....	20
3.1.2	Flermetalliske noder/manganknoller .....	20
3.1.3	Flermetalliske skorper .....	21
3.1.4	Skjellsand, sand, grus og leire .....	22
3.2	Mineraler på norsk kontinentalsokkel .....	23
3.3	Undersøkelles- og utvinningsmetoder .....	25
3.4	Behov for kartlegging .....	26
3.4.1	Kartlegging av mineralforekomster .....	26
3.4.2	Kartlegging av miljømessige forhold .....	27
3.4.3	Kostnader .....	28
3.5	Sameksistens med andre aktiviteter .....	29
3.5.1	Forvaltningsplaner .....	29
3.5.2	Fiskeriaktivitet .....	29
3.5.3	Petroleumsaktivitet .....	30
3.5.4	Skipsfart .....	30
3.5.5	Marin bioprospektering .....	30

3.5.6	Kabler og rørledninger.....	31
3.5.7	Havvindturbiner og andre installasjoner for energiutvinning.....	31
3.5.8	Vitenskapelig havforskning.....	31
4	Prinsipper og mål som ligger til grunn for nytt regelverk.....	32
4.1	Innledning .....	32
4.2	Statens eiendomsrett til ressurser.....	32
4.3	Statens eksklusive rett til ressursforvaltning .....	32
4.3.1	Behov for avgrensning mot vitenskapelig havforskning .....	33
4.3.2	Statlig kontroll med ressursundersøkelse og -utvinning.....	33
4.4	Reguleringen skal legge til rette for verdiskaping.....	34
4.4.1	Langsiktige og stabile rammevilkår .....	34
4.4.2	Aktivitetsplikt.....	34
4.4.3	Unngå monopollignende situasjoner .....	35
4.4.4	Verdiskaping for hele samfunnet - effektiv skattlegging .....	35
4.5	Mineralvirksomhet må skje innenfor miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlige rammer ..	35
4.5.1	Miljø.....	35
4.5.2	Sikkerhet.....	37
4.6	Hovedprinsipper for tildeling av tillatelser .....	37
4.7	Avgrensning av områder og aktivitetsplikt .....	37
4.8	Sikre tilgang til innsamlet data.....	38
5	Virkeområde og forholdet til annen lovgivning.....	40
5.1	Saklig virkeområde.....	40
5.1.1	Mineraler, unntatt petroleum .....	40
5.1.2	Ressursundersøkelse (kartlegging) og utvinning.....	40
5.1.3	Havbunnen og grunnen under denne .....	40
5.2	Geografisk virkeområde.....	40
5.2.1	Gjeldende rett - kontinentalsokkeloven og petroleumsloven .....	40
5.2.2	Forslag til nytt geografisk virkeområde.....	41
5.2.3	Kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil .....	42
5.2.4	Havbunn utenfor norsk kontinentalsokkel.....	42
5.3	Forholdet til annen lovgivning .....	42
5.3.1	Plan- og bygningsloven.....	43
5.3.2	Havressursloven .....	43
5.3.3	Forurensningsloven .....	43

5.3.4	Naturmangfoldloven .....	44
5.3.5	Mineralloven .....	45
5.3.6	Bergverksordningen for Svalbard .....	45
5.3.7	Svalbardmiljøloven .....	45
5.3.8	Jan Mayen - forskrift om naturreservat .....	46
5.3.9	Bouvetøya - forskrift om naturreservat .....	46
5.3.10	Behov for tilpasninger og endringer i eksisterende lovgivning .....	46
6	Vitenskapelig havforskning .....	47
6.1	Kyststatens forpliktelser etter Havrettskonvensjonen .....	47
6.2	Gjeldende regelverk .....	48
6.2.1	1969-resolusjon om vitenskapelige undersøkelser på kontinentalsokkelen .....	48
6.2.2	Forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning .....	49
6.3	Begrepsbruk og avgrensning mot undersøkelser som kan omfattes av en «undersøkelsestillatelse» .....	49
6.3.1	Havrettskonvensjonens avgrensning .....	49
6.3.2	Skillet mellom forskning og ressurskartlegging i eksisterende regelverk .....	50
6.3.3	Definisjon av undersøkelse i nytt regelverk .....	51
6.4	Videreføring av gjeldende regler for vitenskapelig forskning på kontinentalsokkelen ..	51
7	Åpning av et område for mineralvirksomhet - valg av modell .....	53
7.1	Eksisterende modeller for mineraler, petroleum og havenergi .....	53
7.2	Vurdering av ulike modeller .....	54
7.3	Åpningsprosess med mulighet for unntak .....	56
7.3.1	Krav til konsekvensutredning før åpning av nye områder for undersøkelse og utvinning av mineraler .....	56
7.3.2	Felles åpningsbeslutning for både undersøkelsestillatelser og utvinningstillatelser	57
7.3.3	Beslutning om åpning av et område .....	58
8	Tillatelse til undersøkelse (ressurskartlegging) .....	59
8.1	Innledning .....	59
8.2	Undersøkelse etter undersjøiske mineraler etter gjeldende rett .....	60
8.3	Søknad om undersøkelsestillatelse - krav til søknadens innhold .....	60
8.4	Nasjonalitetskrav til søker .....	62
8.5	Hvilke aktiviteter kan være omfattet av en undersøkelsestillatelse? .....	62
8.5.1	Kartlegging av ressurspotensialet .....	62
8.5.2	Testing av teknologiske løsninger .....	65

8.6	Eksklusiv eller ikke-eksklusiv rett til undersøkelser i et område .....	65
8.7	Geografisk avgrensning av en undersøkelsestillatelse .....	66
8.8	Nærmere om vilkår som kan stilles til en undersøkelsestillatelse.....	67
8.8.1	Krav om undersøkelsesprogram.....	68
8.8.2	Konsekvensutredninger i løpet av undersøkelsene .....	68
8.8.3	Rapporteringskrav .....	69
8.8.4	Tidsbegrensning av en undersøkelsestillatelse .....	69
8.8.5	Søknadsgebyr .....	69
8.9	Saksbehandling og frister.....	70
8.10	Eierskap til data, overlevering av materiale til myndighetene og taushetsplikt .....	70
8.11	Tilbakekall av undersøkelsestillatelse .....	70
8.12	Forholdet mellom undersøkelsestillatelse og etterfølgende søknader om utvinningstillatelse.....	71
8.12.1	Gjeldende regelverk - ikke prioritet .....	72
8.12.2	Det internasjonale havbunnsområdet - prioritet.....	72
8.12.3	Videreføring av gjeldende ordning.....	72
9	Tillatelse til mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel.....	74
9.1	Innledning .....	74
9.2	Gjeldende rett.....	74
9.2.1	Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster. ....	74
9.2.2	Særlig om uttak av skjellsand, sand og grus.....	75
9.3	Regulering av mineralutvinning på kontinentalsokkelen i enkelte andre land .....	75
9.3.1	Nederland .....	76
9.3.2	Frankrike.....	76
9.3.3	Storbritannia.....	77
9.3.4	USA .....	77
9.3.5	Papua New Guinea .....	78
9.3.6	New Zealand.....	78
9.4	Regulering i det internasjonale havbunnsområdet .....	79
9.4.1	Den internasjonale havbunnsmyndighetens arbeid med utvinningsregelverk .....	79
9.4.2	Hovedprinsipper i foreløpig utkast til utvinningsregelverk.....	79
9.4.3	Oversikt over sentrale bestemmelser i forslag til regelverk for Området .....	80
9.5	Elementer i et nytt norsk regelverk for utvinningstillatelser .....	82
9.5.1	Innledende betraktninger .....	82

9.5.2	All utvinning krever tillatelse.....	82
9.5.3	Åpning av områder for utvinning av mineraler .....	82
9.5.4	Oppnå de beste løsningene for fellesskapet.....	83
9.5.5	Områder undergitt eksklusive tillatelser må ikke ligge brakk.....	83
9.5.6	Staten må kunne pålegge de vilkår som anses nødvendige for utvinningen.....	83
9.6	Utlysning av områder før tildeling som hovedregel .....	83
9.7	Nærmere om utvinningstillatelsens omfang og avgrensning .....	84
9.7.1	Eksklusive tillatelser.....	84
9.7.2	Skal en utvinningstillatelse gjelde for et område, eller for visse typer mineraler innenfor et område?.....	84
9.7.3	Geografisk avgrensning av en utvinningstillatelse .....	85
9.7.4	Gyldighetsperioden for en utvinningstillatelse .....	86
9.8	Krav til søker og søknad .....	87
9.8.1	Krav til søkeren .....	87
9.8.2	Nasjonalitetskrav .....	87
9.8.3	Krav til søknadens innhold .....	87
9.9	Kriterier for tildeling og fastsettelse av vilkår .....	89
9.9.1	Kriterier for tildeling .....	89
9.9.2	Vilkår som kan settes til en utvinningstillatelse .....	89
9.9.3	Når går eierskapet til mineralene over fra staten til rettighetshaveren etter utvinningstillatelsen?.....	89
9.9.4	Statlig deltakelse i en utvinningstillatelse? .....	90
9.9.5	Prioritet - forholdet til søkere som har hatt en undersøkelsestillatelse til samme område	90
9.10	Plan for utvinning.....	91
9.10.1	Særlig om konsekvensutredning i plan for utvinning.....	92
9.11	Særlige tillatelser til infrastruktur .....	92
9.12	Avslutningsplan .....	93
9.13	Avgifter.....	93
9.13.1	Behandlingsgebyr, årlig arealavgift og produksjonsavgift .....	93
9.13.2	Produksjonsavgift etter Havrettskonvensjonen.....	94
9.14	Eierskap til data, overlevering av materiale til myndighetene og taushetsplikt .....	95
9.14.1	Eierskap til data .....	95
9.14.2	Overlevering til myndighetene.....	95
9.14.3	Rapporteringskrav .....	95

9.14.4	Taushetsplikt .....	95
9.15	Annet.....	96
9.15.1	Tilbakelevering av areal.....	96
9.15.2	Oppgivelse av en utvinningstillatelse .....	96
9.15.3	Overdragelse av utvinningstillatelse - vilkår for å samtykke til en overdragelse....	96
9.15.4	Registrering og pantsettelse av utvinningstillatelser .....	97
9.15.5	Innretninger på havbunnen og registrering av heftelser, pantsettelse mv. ....	97
9.16	OSPAR-konvensjonens dumpingforbud.....	97
9.17	Kulturminner på havbunnen .....	98
10	Sikkerhetssoner og andre særskilte krav til sikkerhet.....	100
11	Forurensning fra havbunnsvirksomhet og erstatningsansvar .....	101
11.1	Innledning .....	101
11.2	Tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø .....	101
11.2.1	Havrettskonvensjonens regler om forurensning fra havbunnsvirksomhet .....	102
11.2.2	Forurensningslovens anvendelse på havbunnsvirksomhet .....	102
11.3	Erstatningsansvar for forurensningsskade.....	103
11.3.1	Havrettskonvensjonens minimumskrav til nasjonale rettsregler om erstatning..	103
11.3.2	Erstatningsreglene i forurensningsloven og havbunnsvirksomhet.....	104
11.4	Særlig om erstatning knyttet til fiskerier .....	105
11.5	Forsikringsplikt og sikkerhetsstillelse.....	106
12	Forvaltning og tilsyn med mineralvirksomhet.....	107
12.1	Fylkeskommunens rolle ved utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder 107	
12.2	Avlevering av innsamlet materiale fra en undersøkelsestillatelse og en utvinningstillatelse, og overholdelse av konfidensialitetsbestemmelser mv. ....	107
13	Annen virksomhet som reguleres av kontinentalsokkeloven .....	109
14	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	110
15	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget .....	111
16	Sentrale begrep og forkortelser.....	140

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for høringen

Den norske kontinentalsokkelen dekker betydelige havområder. På deler av sokkelen har petroleumsvirksomhet foregått i flere tiår. Med unntak av begrenset utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder, har det derimot vært liten virksomhet knyttet til andre mineralforekomster på havbunnen. Forskning viser at det kan være potensiale for utvinning av slike mineraler. På deler av den midtatlantiske ryggen på den norske kontinentalsokkelen kan eksempelvis utstrømming av mineralrike væsker gi opphav til drivverdige forekomster av sulfider.

Eventuell kommersiell utvinning av mineraler på havbunnen innenfor norsk jurisdiksjon ligger sannsynligvis et stykke frem i tid. Den praktiske og økonomiske betydningen av mineralvirksomhet på havbunnen er usikker. For eventuell økt og ny aktivitet på kontinentalsokkelen må imidlertid godt regelverk være på plass i forkant av utviklingen.

### 1.1.1 Gjeldende regelverk for mineralvirksomhet på havbunnen

Kommersiell undersøkelse etter og utnyttelse av mineralforekomster på havbunnen reguleres i dag av lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster (kontinentalsokkeloven). Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven) regulerer mineralvirksomhet på land og gjelder ikke i havområdene.

Kontinentalsokkeloven bestemmer at retten til undersjøiske naturressurser på norsk kontinentalsokkel tilligger staten, jf. § 2. Loven gjelder for alle undersjøiske naturforekomster unntatt petroleum og bunnfaste arter, jf. § 1 tredje ledd.

Etter kontinentalsokkeloven § 2 andre ledd kan «*Kongen gi norske eller utenlandske personer, herunder også stiftelser, selskaper og andre sammenslutninger, adgang til å undersøke eller utnytte naturforekomstene*». Bestemmelsen fastsetter at det kan settes bestemte vilkår for slike tillatelser. Myndigheten etter § 2 andre ledd er delegert til Olje- og energidepartementet for så vidt gjelder mineralforekomster, jf. forskrift 31. mars 2017 nr. 417. Med virkning fra 1. april 2017 ble forvaltningsansvaret for undersøkelse og utnyttelse av mineralforekomster på kontinentalsokkelen overført fra Nærings- og fiskeridepartementet til Olje- og energidepartementet.

Myndigheten til å gi tillatelse til å undersøke eller utnytte skjellsand, sand og grus er delegert til fylkeskommunen. Nærings- og fiskeridepartementet har i rundskriv gitt retningslinjer for behandling av søknader om undersøkelse og utvinning av slike forekomster.

Kontinentalsokkeloven har ikke egne saksbehandlingsregler. Nærmere regler om behandling av søknader om undersøkelse er fastsatt i forskrift (midlertidig) 12. juni 1970 nr. 3 for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. (1970-forskriften). Det er ikke gitt noen tilsvarende forskrift om utvinning.



Midlertidig forskrift om undersøkelser § 4 fastsetter at undersøkelsestillatelse bare kan meddeles norske borgere og selskap. Undersøkelsestillatelsen vil være knyttet til et undersøkelsesprogram, jf. § 5 bokstav c. For undersøkelsestillatelsen skal det betales en årlig avgift, jf. § 6, som fortsatt er satt til 15 000 kroner for hvert kalenderår. Forskriftens § 7 gir tillatelse til såkalt «prøvetaking» av havbunnen eller dens undergrunn, men uten at omfanget er nærmere avgrenset. Videre er det i § 9 fastsatt at en undersøkelsestillatelse ikke gir enerett til undersøkelse i de i tillatelsen nevnte områder. Den gir heller ikke fortrinnsrett eller rett til utnyttelse av eventuelle naturforekomster. Departementet kan etter særskilt søknad og begrunnelse gi enerett til undersøkelse for et begrenset område i et bestemt tidsrom. Tillatelse gis på vilkår som fastsettes i hvert enkelt tilfelle. Etter at undersøkelsene er avsluttet plikter innehaver av undersøkelsestillatelsen å sende inn rapport til departementet om undersøkelsens omfang og utførelse, jf. forskriften § 10. Departementet kan når som helst gi utvinningstillatelse til andre i områder som dekkes av tildelt undersøkelsestillatelse uten at ansvar derfor kan gjøres gjeldende av innehavere av undersøkelsestillatelse.

### *1.1.2 Behov for oppdatert regelverk*

Mineralvirksomhet på norsk sokkel og i territorialfarvannet har hittil vært av begrenset omfang. Foruten vitenskapelig forskning, har det som nevnt ovenfor kun vært tale om begrenset uttak av grus, sand og leire. Dette har for det meste foregått i kystnære og grunne områder. Utvinningen har hatt begrensede negative eksterne virkninger. Gjeldende regelverk har blitt ansett for å være tilstrekkelig.

Fremover forventes økt interesse for undersøkelse og senere utvinning av nye typer mineralforekomster på større havdyp. Det er derfor behov for et regelverk som legger til rette for miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig ressursforvaltning og ivaretar hensynet til samvirke med andre aktiviteter.

Det legges til grunn at gjeldende regelverk for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel er ufullstendig. Kontinentalsokkeloven fra 1963 gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å sikre bredere samfunnshensyn dersom mineralaktiviteten på kontinentalsokkelen øker vesentlig i omfang og endrer karakter. Styringssystemene anses heller ikke hensiktsmessige for en fremtidig aktivitet der myndighetsinvolvering må sikres i de avveininger som skal foretas.

På bakgrunn av dette er det utarbeidet forslag til en ny lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

Forslaget til ny lov vil legge de overordnede rammene for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen og fastsette de viktigste bestemmelsene både for undersøkelse (ressurskartlegging) og utvinning. Mer detaljerte regler forutsettes fastsatt i forskrift.

Forslaget til ny lov viderefører, med visse justeringer, fylkeskommunenes fullmakt til å gi tillatelser til utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder som er omfattet av Nærings- og fiskeridepartementets retningslinjer fastsatt 1. april 1993 vedrørende saksbehandling og tildeling av konsesjoner i henhold til kontinentalsokkeloven.

## 1.2 Avgrensninger

Når det i denne høringen vises til mineraler på havbunnen, omfattes de mineraler som i dag reguleres gjennom kontinentalsokkeloven fra 1963. Det vil si at petroleumsforekomster faller utenfor. Alle andre mineralforekomster, herunder skjellsand, sand, grus og leire, omfattes.

Den nye loven vil kun gjelde undersøkelse og utvinning av mineraler. Det vil si at kontinentalsokkeloven fortsatt vil regulere vitenskapelig forskning på mineraler. Dette er den samme løsningen som er valgt for petroleum.

Mineralvirksomhet på havbunn utenfor norsk jurisdiksjon foreslås ikke regulert i utkastet til ny lov. Norske selskapers aktivitet på andre lands sokkel og i Det internasjonale havbunnsområdet (Området) vil ikke være omfattet av den nye loven. Se nærmere om dette i kap. 2.3. Det vil si at heller ikke Norges eventuelle rolle som såkalt «sponsorstat» for norske selskap som ønsker tillatelser i Området foreslås regulert i denne loven. Utviklingen knyttet til mineralvirksomhet i det internasjonale havbunnsområdet kan tilsa at Norge bør ha et nasjonalt regelverk knyttet til dette, men dette ligger utenfor lovforslaget.

Ved kommersiell interesse for mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel, må også behovet for særlige regler for skattlegging av inntekt fra utnyttelsen av ressursene vurderes. Til grunn for dette ligger en vurdering av at dersom virksomheten blir økonomisk lønnsom, bør inntekter komme hele samfunnet til gode. Inntektsbeskatning av virksomheten vil imidlertid ikke bli regulert i denne loven, men gjennom skattelovgivningen. Slik beskatning er derfor ikke et tema for denne høringen. Derimot gis det enkelte bestemmelser om gebyrer og avgifter i lovforslaget som nærmere beskrevet i kapitlene 8 og 9.

Kontinentalsokkeloven av 1963 omfatter også aktivitet knyttet til andre undersjøiske naturforekomster enn mineraler, for eksempel naturskapte eller menneskeskapte hulrom. Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub> og om transport av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (CCS-forskriften) er hjemlet i kontinentalsokkeloven. For slike andre undersjøiske naturforekomster foreslås det av 1963-loven videreføres, jf. kapittel 13. Det foreslås visse endringer og presiseringer i kontinentalsokkeloven for å ta høyde for at mineralvirksomheten heretter skal være regulert i den nye loven, men uten at dette endrer rettstilstanden for vitenskapelig forskning eller annen utnyttelse av kontinentalsokkelen.

Det er indikasjoner på at det kan finnes interessant genetisk materiale på eller under havbunnen på norsk kontinentalsokkel. Bioprospektering og opptak av slikt materiale faller i utgangspunktet utenfor virkeområdet for lovforslaget og vil fremdeles være regulert av havressursloven § 3 og §§ 9-10. Konsekvensutredningene som lovforslaget legger opp til må dog ta høyde for eksistensen av slikt materiale og hva som eventuelt tas opp sammen med mineralene. Det foreslås også å gi Kongen hjemmel til å gi nærmere bestemmelse om lovens anvendelse på genetisk materiale som tas opp i forbindelse med undersøkelse og utvinning av mineraler.

### 1.3 Om høringsnotatet

Dette høringsnotatet omhandler lovutkastet og ikke de mer detaljerte regler som vil følge av forskriftsregulering. Før de enkelte delene av utkastet omtales, gis det i [kapittel 2](#) en oversikt over norsk kontinentalsokkel og havområdene utenfor. Grunnlaget for norske suverene rettigheter til mineraler på kontinentalsokkelen er havretten. For å kunne forstå hva Norge kan regulere, er det nødvendig å ha en forståelse for hvilke områder som omfattes av norsk jurisdiksjon. Derfor er utstrekningen av den norske kontinentalsokkelen omtalt. Det er også tatt inn en kort introduksjon til gjeldende lovgivning. Deretter omtales havområdene utenfor norsk jurisdiksjon. I disse områdene er det åpnet for undersøkelse etter mineraler i tråd med regelverk vedtatt av Den internasjonale havbunnsmyndigheten. Dette er nyttig å kjenne til når det nå skal gis et oppdatert regelverk for mineralvirksomhet innenfor norsk jurisdiksjon.

[Kapittel 3](#) gir en innledende bakgrunn om mineralvirksomhet på havbunnen. Kapitlet omhandler kort hvilke mineralforekomster som kan finnes på havbunnen og metoder for leting etter og utvinning av slike forekomster. I tillegg gis det avslutningsvis en oversikt over berørte næringer som mineralvirksomhet potensielt kan komme i konflikt med.

Ved utformingen av nytt regelverk er det en rekke hensyn som må ivaretas. I [kapittel 4](#) omtales statlig eierskap og ressursforvaltning som utgangspunkt for regelverket. Det er med dette som utgangspunkt det foreslås et nytt regelverk hvor hovedformålet er verdiskapning innenfor miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. I [kapittel 4](#) omtales også hovedprinsippene bak tillatelser for undersøkelse og utvinning.

[Kapittel 5](#) omhandler de innledende bestemmelsene i lovutkastet. Det inkluderer omtale av det saklige og geografiske virkeområdet og forholdet til annen lovgivning.

Reglene for vitenskapelig forskning er omtalt i [kapittel 6](#). Dette er aktivitet som skiller seg fra kommersiell undersøkelse og utvinning av mineraler og hvor det allerede etter dagens lovgivning er gitt tillatelser til aktivitet i store områder. Det foreslås at dagens lovgivning og praksis for tillatelser til vitenskapelig forskning videreføres. Det vil si at det er Oljedirektoratet som skal gi tillatelser til vitenskapelig forskning på havbunnen med hjemmel i kontinentalsokkeloven.

[Kapittel 7](#) omhandler åpning av områder for mineralvirksomhet. Etter det foreliggende lovforslaget må et område åpnes før det kan gis tillatelser til undersøkelse eller utvinning av mineraler. I [kapittel 8](#) omtales deretter undersøkelsestillatelser. Innledningsvis gis en omtale av avgrensningen mot vitenskapelig forskning. Deretter gis det en redegjørelse for forslagene til nye regler om undersøkelsestillatelser, herunder krav til søknader, vilkår i undersøkelser, geografisk avgrensning og hvilke rettigheter og plikter som følger med en tillatelse til kommersielle undersøkelser. Det legges opp til at det kan gis ikke-eksklusive undersøkelsestillatelser for inntil fem år.

Tillatelse til å foreta undersøkelse for kommersielle formål gir ikke rett til å utvinne mineraler. Dette fordrer en egen tillatelse. Reglene om utvinning er omtalt i [kapittel 9](#). Innledningsvis omtales gjeldende regelverk, regelverket i enkelte andre land og prosessene som foregår i Havbunns-

myndigheten. Deretter omtales bakgrunnen for forslaget til nye utvinningsregler, og hovedelementene i det nye regelverket. Blant annet legges det opp til at utvinningstillatelser skal være eksklusive.

Sikkerhetsaspektene ved mineralvirksomhet på store havdyp er omtalt i kapittel 10. og erstatningsreglene i kapittel 11. Forvaltning og tilsyn, og hvordan dette bør organiseres, er særskilt omtalt i kapittel 12.

Det foreslås at gjeldende kontinentalsokkellov videreføres, men med et redusert virkeområde. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 13. I kapittel 14 omtales økonomiske og administrative kostnader. Avslutningsvis gis det i kapittel 15 merknader til de enkelte bestemmelser i det vedlagte lovforslaget.

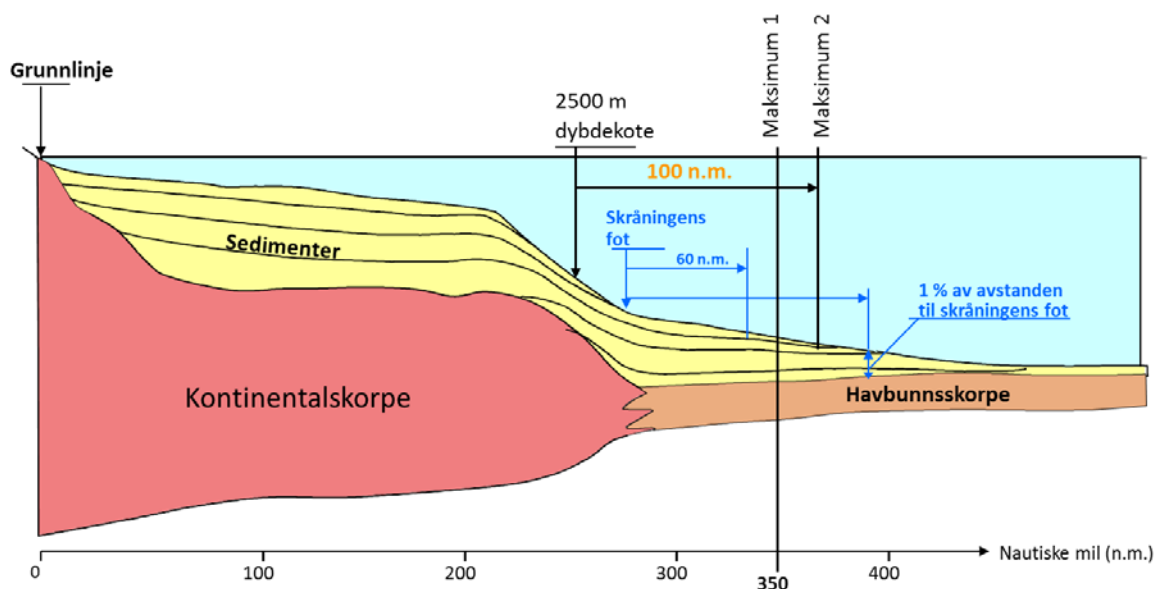
## 2 Norsk kontinentalsokkel og havområdene utenfor

### 2.1 Havrettens betydning

Havrettskonvensjonens bestemmelser om kyststaters suverene rettigheter på kontinentalsokkelen er grunnleggende for Norges rett til å regulere mineralutvinning på egen sokkel.

Havrettskonvensjonen del VI omhandler kontinentalsokkelen. Kontinentalsokkelen er den undersjøiske forlengelsen av landmassen ut til de store havdyp. Kyststaten har suverene rettigheter på kontinentalsokkelen, herunder enerett til undersøkelser og utnyttelse av både de levende og ikke-levende ressursene på sokkelen. Samtidig har kyststaten en plikt til å ivareta miljøet og til å la andre stater bruke sokkelen for visse formål, for eksempel til legging av rørledninger og kabler.

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 76 at en kyststats kontinentalsokkel omfatter havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over statens sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelsen av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen. Kontinentalmarginen omfatter den undersjøiske forlengelse av kyststatens landmasse og består av havbunnen og undergrunnen til sokkelen, skråningen og stigningen. Ytterkanten måles ut fra kontinentalskråningens fot på to alternativet måter. Ved den ene settes ytterkanten ved 60 nautiske mil fra skråningens fot og ved den andre settes den ved et forholdstall mellom tykkelsen av sedimentene og avstanden til skråningens fot. De ulike begrepene fremgår av illustrasjonen nedenfor.



Bilde 1. (Illustrasjon: Oljedirektoratet)

Uavhengig av reglene for hvordan man beregner sokkelens forlengelse under havet, gjelder absolutte begrensninger på utstrekningen. Kontinentalsokkelen kan ikke strekke seg ut over enten 350 nautiske mil (648 km) fra grunnlinjene, eller 100 nautiske mil (185 km) fra en bunndybde på

2 500 meter. Kyststaten kan som hovedregel selv velge et av alternativene, eller en kombinasjon der dette er aktuelt. Unntaket er visse typer undersjøiske rygger der bare avgrensningen på 350 nautiske mil kan anvendes. Dette betyr at sokkelen i visse tilfeller kan strekke seg betydelig lenger ut enn 350 nautiske mil fra kysten.

Alle kyststater har uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil ut fra kysten (1 nm = 1,852 km), forutsatt at det ikke må trekkes en avgrensningslinje mot en annen kyststat. Disse statene har ikke behov for å foreta noen nærmere datainnsamling.

Stater som faktisk har kontinentalsokkel i form av en forlengelse av landmassen under havet som strekker seg lenger ut enn 200 nautiske mil fra grunnlinjen, må dokumentere dette. Dokumentasjonen vurderes av Kontinentalsokkelkommisjonen (*Commission on the Limits of the Continental Shelf*) som gir en anbefaling. På grunnlag av anbefalingen kan kyststaten fastsette kontinentalsokkelens utstrekning.

Utnyttelse av alle ikke-levende ressurser på kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil medfører plikt til betaling av en produksjonsavgift som særlig skal gå til utviklingsland, se Havrettskonvensjonen artikkel 82. Plikten til å betale produksjonsavgift oppstår først etter de første fem produksjonsår på et produksjonssted. Det følger av artikkel 82 nr. 4 at betalinger eller ytelser skal foretas gjennom Havbunnsmyndigheten. Per dags dato foreligger det ikke regler og prosedyrer for innbetaling etter artikkel 82.

De store havdyp, utenfor nasjonal jurisdiksjon, utgjør Det internasjonale havbunnsområde (*Området*) hvor utnyttelse av mineralressursene er regulert i Havrettskonvensjonen del XI, vedlegg III og avtale om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.

## **2.2 Norsk kontinentalsokkel**

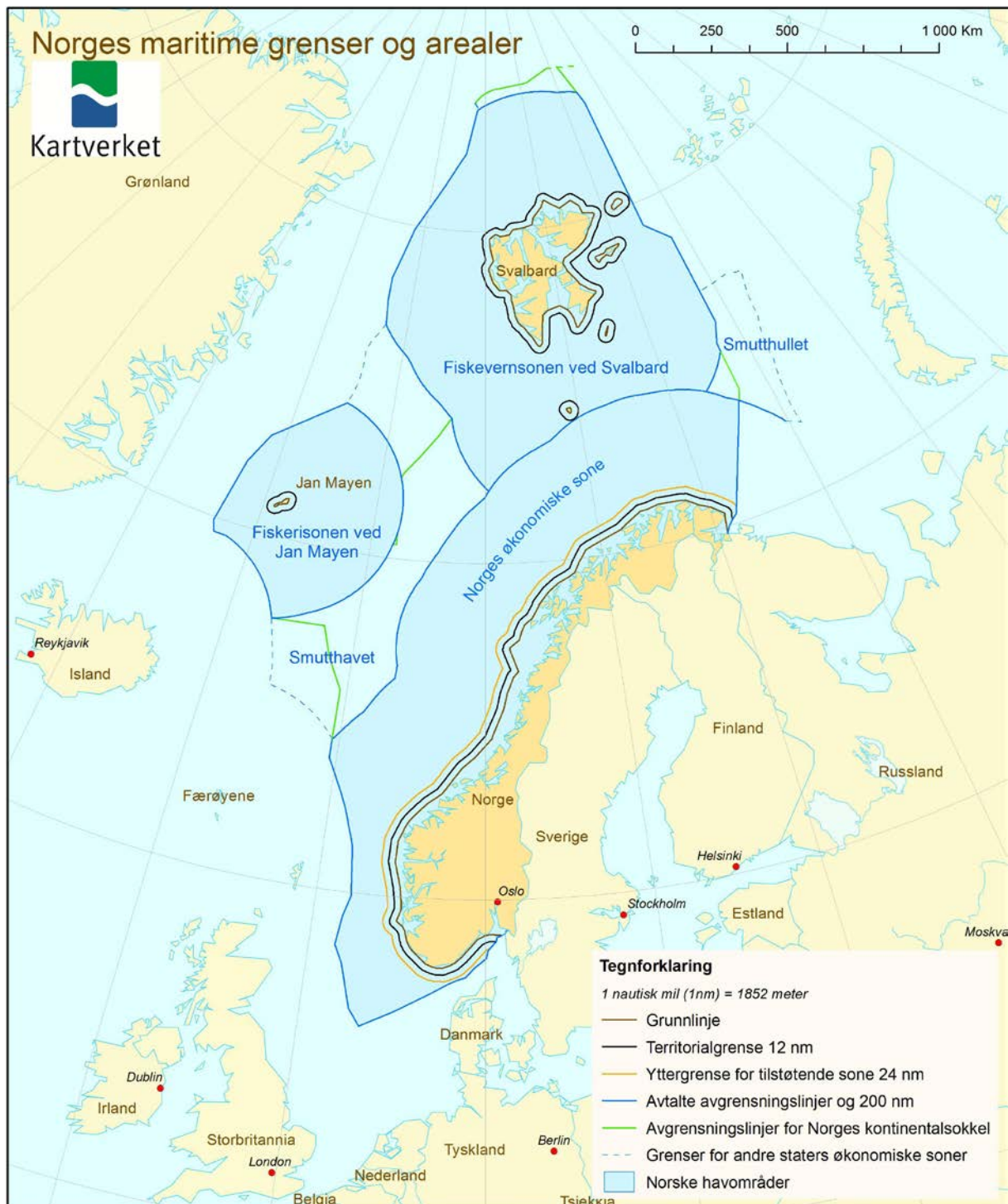
### *2.2.1 Generelt om den norske kontinentalsokkelen*

Den norske kontinentalsokkelen omfatter for det første sokkelområdene i Nordsjøen, Barentshavet, Norskehavet og Polhavet. Dessuten har Norge kontinentalsokkel utenfor området på Antarktiskontinentet hvor Norge er kravshaver og Peter I Øy, og rundt Bouvetøya i Sør-Atlanterhavet. Norge har automatisk kontinentalsokkel ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 76. Norge har imidlertid også kontinentalsokkel som strekker seg lenger ut i henhold til kriteriene som er fastsatt i konvensjonen. Det er derfor behov for å fastsette den norske sokkelens utstrekning utover 200 nautiske mil.

### *2.2.2 Barentshavet, Norskehavet og Polhavet*

Kontinentalsokkelen utenfor fastlands-Norge og Svalbard er en del av den større eurasiske kontinentalmarginen, som omfatter sammenhengende kontinentalsokkelområder på begrensede havdyp. Jan Mayen er derimot et eget mikrokontinent. I enkelte områder går norsk sokkel helt ned til 3 000-4 000 meters dyp.

Norge leverte i november 2006 dokumentasjon over norsk kontinentalsokkels utstrekning utenfor 200 nautiske mil i Barentshavet, Norskehavet og Polhavet til Kontinentalsokkelkommisjonen under Havrettskonvensjonen. Fra våren 2007 ble dokumentasjonen behandlet av Kommisjonen, som vedtok sin endelige anbefaling for disse områdene i mars 2009.



Bilde 2. (Kart: Kartverket)

Kontinentalsokkelkommisjonen ga i sin anbefaling 27. mars 2009 i det alt vesentlige tilslutning til den norske dokumentasjonen. Anbefalingen omfatter et sokkelområde på omkring 235 000 km<sup>2</sup> utenfor 200 nautiske mil. Det tilsvarer nesten tre fjerdedeler av fastlands-Norges areal. Totalt er

sokkelarealet på 2 039 951 km<sup>2</sup>. Det nordligste punktet på norsk kontinentalsokkel ligger litt syd for 85°N.

Som alle andre landområder, generer også Svalbards kyster kontinentalsokkel. I Svalbards tilfelle går det samtidig klart fram av ethvert havbunnskart at det er en sammenhengende kontinentalsokkel som strekker seg langt nordover fra fastlands-Norge, rundt og forbi Svalbard. Området utgjør en del av den samme kontinentalsokkel. For Norges del ble dette bekreftet av Kontinentalsokkelkommisjonen da Kommisjonen ga sin anbefaling om utstrekningen av Norges kontinentalsokkel i nordområdene.

### *2.2.3 Kontinentalsokkel utenfor Bouvetøya*

Bouvetøya, på 49 km<sup>2</sup>, ligger i Sør-Atlanterhavet og er norsk biland. Både øya og de tilliggende havområder ligger utenfor Antarktistraktatens geografiske anvendelsesområde. I mai 2009 ble dokumentasjon over norsk kontinentalsokkels utstrekning utenfor 200 nautiske mil ved Bouvetøya innlevert til Kontinentalsokkelkommisjonen. Dokumentasjonen vurderes nå av Kontinentalsokkelkommisjonen.

### *2.2.4 Kontinentalsokkel utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy*

Dronning Maud Land er en del av Antarktiskontinentet som strekker seg fra 20 grader vestlig til 45 grader østlig lengde. Området grenser mot Storbritannias krav i vest, og Australias krav i øst. Sammen med Peter I Øy er Dronning Maud Land det området i Antarktis hvor Norge er kravshaver. Samtidig med fremlegget for Bouvetøya ble dokumentasjon over norsk kontinentalsokkels utstrekning utenfor 200 nautiske mil ved Dronning Maud Land innlevert til Kontinentalsokkelkommisjonen. Av hensyn til antarktissamarbeidet har Norge bedt kommisjonen om foreløpig ikke å realitetsbehandle dokumentasjonen for Dronning Maud Land.

### *2.2.5 Avgrensning mot andre kyststater*

Norge og Russland undertegnet 15. september 2010 en overenskomst om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet (avgrensningsavtalen). Avtalen trådte i kraft 7. juli påfølgende år. Ved avtalen avklares avgrensningsslinjen mellom norske og russiske kontinentalsokler og soner i Barentshavet og Polhavet.

Avgrensningsavtalen med Russland løste Norges desidert største og viktigste avgrensningsspørsmål. Med denne og andre avtaler inngått det siste tiåret har Norge for alle praktiske formål avklart alle maritime avgrensningsspørsmål i nord. Avhengig av utstrekningen av dansk kontinentalsokkel utenfor Grønland kan det blir nødvendig med ytterligere avgrensning i området utenfor 200 nautiske mil.

I september 2006 ble det undertegnet en forhandlingsprotokoll mellom Norge, Island og Danmark (Færøyene) om fremgangsmåten for avgrensning av kontinentalsokkelen i sørlig del av Smutthavet.



I ettertid har Kontinentalsokkelkommissjonen gitt anbefalinger om kontinentalsokkelens utstrekning i det aktuelle området for alle de tre statene. Det er derfor innledet forhandlinger om en avgrensingsavtale.

Det er ikke behov for avgrensning av kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya. For havområdene utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy er det for tiden ikke aktuelt å gå inn i forhandlinger om avgrensning.

### **2.3 Det internasjonale havbunnsområdet**

De store havdyp, utenfor nasjonal jurisdiksjon, utgjør Det internasjonale havbunnsområde (*Området*) hvor utnyttelse av mineralressursene er regulert i Havrettskonvensjonen del XI, vedlegg III (*Grunnleggende betingelser for forundersøkelse, undersøkelse og utnyttelse*), vedlegg IV (*Driftsselskapets vedtekter*) og avtale om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.

Reguleringen bygger på at virksomhet i Området skal være «*til gagn for hele menneskeheten, uavhengig av statenes geografiske beliggenhet og enten det gjelder kyststater eller kystløse stater, idet det tas særlig hensyn til interessene og behovene i utviklingsland og folkegrupper som ikke har oppnådd full uavhengighet eller annet selvstyre [...]»*, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 140 nr. 1. Ideen om «menneskehetens fellesarv» skulle forhindre at bare de mest teknologisk avanserte statene skulle kunne nyte godt av mineralressursene utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Havrettskonvensjonen artikkel 156 flg. oppretter Havbunnsmyndigheten for å tilrettelegge og kontrollere virksomheten i Området, særlig med sikte på å forvalte mineralforekomstene. Alle parter i Havrettskonvensjonen er medlem i Havbunnsmyndigheten, som består av Forsamlingen, Rådet og Sekretariatet. Norge deltok som medlem av Rådet fra 2014 til 2016, og er valgt inn for 2018 til 2020. Norsk ekspertise er også representert i den juridiske og tekniske kommisjonen (*Legal and Technical Commission*) som forbereder saker for Rådet.

Mineralvirksomhet kan bare skje etter inngåelse av en kontrakt mellom det aktuelle selskapet eller staten og Havbunnsmyndigheten. Aktiviteten må skje i henhold til kontrakten og reguleringer som er vedtatt av Havbunnsmyndigheten. Havbunnsmyndigheten mottar og gjennomgår rapporter fra kontraktørene, og vil i en eventuell senere utvinningsfase også kunne stå for inspeksjoner og annen mer aktiv oppfølging og kontroll.

Dersom et selskap, og ikke en stat, er kontraktør, må det ha en såkalt sponsorstat, jf. artikkel 153. Denne sponsorstaten påtar seg et visst begrenset kontroll- og oppfølgingsansvar overfor selskapets aktivitet i Området. En sponsorstat skal vedta nasjonal lovgivning knyttet til denne rollen som sponsorstat. Enkelte land har vedtatt nødvendig lovgivning for å være sponsorstat, men Norge er ikke blant disse.

Så langt har Havbunnsmyndigheten vedtatt reguleringer om prospektering og utforskning av flermetalliske noder, flermetalliske sulfider og koboltrike ferromanganskorper. Det pågår arbeid

for å utarbeide og vedta regelverk om utvinning. Når undersøkelseskontraktene utløper, kan selskapene eller statene som har kontraktene søke om utvinningstillatelse.

Hittil har Havbunnsmyndigheten inngått et 20-talls kontrakter om utforskning. De omfatter områder i det østlige Stillehavet i Clarion Clipperton-sonen, på den midtatlantiske rygg, i de sørvestlige og sentrale deler av det indiske hav, og i det vestlige Stillehavet. Foreløpig gjelder de fleste kontraktene flermetalliske noder, knyttet til det regelverket som først ble vedtatt. Kontraktører er stater, statlige vitenskapelige institutter eller selskap, og privateide selskap. Den første kontrakten trådte i kraft i mars 2001. Blant landene som har inngått kontrakter om utforskning er også enkelte utviklingsland.

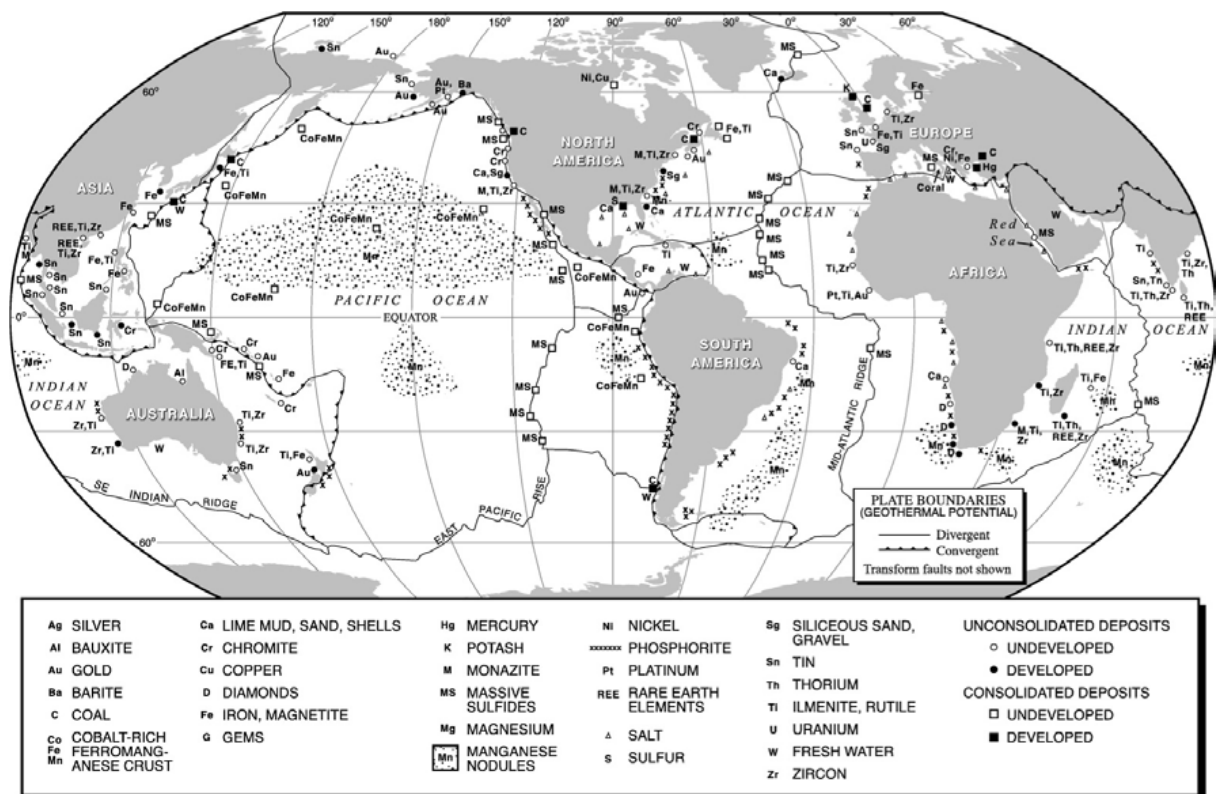
### 3 Om mineralvirksomhet på havbunnen

I det følgende gis en kort oversikt over mineralforekomster på havbunnen, herunder særlig den norske kontinentalsokkelen, og metoder for undersøkelse og utvinning. Det er også tatt inn omtale av hvilke interesser som kan være knyttet til mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen og hvilke andre virksomheter en eventuell mineralutvinning må skje i samvirke med.

#### 3.1 Mineralforekomster på havbunnen

Mineraler er naturlig forekommende grunnstoffer og kjemiske forbindelser som har karakteristiske fysiske egenskaper som f.eks. krystallform, farge, strekfarge, glans, hardhet, spaltbarhet, brudd, densitet og optiske forhold.

Det finnes en rekke typer mineralforekomster på havbunnen, herunder flermetalliske noder og skorper, massive sulfidforekomster, fosfater og metalliske sedimenter. Ikke alle forekomstene anses å være aktuelle for utvinning. Av særlig interesse for utvinning på store havdyp kan nevnes flermetalliske noder og flermetalliske sulfider, som oppstår ved utfelling av metaller, og forekomster som finnes i skorper på undersjøiske fjell, rygger og platåer. Metallgehaltene er anslått å være høyere i de marine metallforekomstene enn tilsvarende, kjente forekomster på land.



Bilde 3. Global distribusjon av kjente marine mineralressurser. (Kilde: FNs rapport World Ocean Assessments 2015, kapittel 23)

Utvinning i kystnære områder har foregått i mange år, og ved de fleste verdenshav. Aktivitetene har generelt vært begrenset til grunne kystnære områder ned til 50 meters dyp, ved anvendelse av mudringsteknologi. Kommersiell aktivitet har vært konsentrert om sand og grus, men det er også flere steder utvinning av forekomster innblandet diamanter, tinn, magnesium, salt, svovel,

gull og tungmetaller. Aktiviteten utvikles gradvis til større dyp, med utvinning av tinn i Sør-Øst Asia ned mot 70 meters dyp, og enkelte diamantforekomster utenfor Namibia ned mot 130 meters dyp. Det er foreslåtte prosjekter for utvinning av fosfater utenfor Mexico, Namibia og New Zealand ned mot over 100 meters dyp som en kommende industri.

Sand og grus er de mineralene som hovedsakelig utvinnes i dag, og etterspørselen antas å øke. Grunnet deres lave verdi skjer det meste av utvinningen på grunt vann og nært havn. (kilde: UNEP, 2014). I Europa er det særlig Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederland og Storbritannia som har slik industriell aktivitet. International Council for the Exploration of the Seas (ICES) og OSPAR samler inn statistikk for utvinningen i Nordsjøen av sand og grus pga. påvirkningen på habitatene til de relevante fiskeslagene.

### *3.1.1 Flermetalliske sulfider/massive sulfidforekomster*

Flermetalliske sulfider utvikler seg gjennom prosesser rundt og under aktive hydrotermiske ventiler. De flermetalliske sulfidene inneholder hovedsakelig bly, sink, barium, kobber, kobolt, gull og sølv. Disse forekomstene er av samme type som kjente kobbergruver på land i Norge, eksempelvis Løkken, Røros, Sulitjelma og Visnes. Forekomstene ble i sin tid dannet langs oseaniske spredningsrygger og deretter skjøvet opp på land under den kaledonske fjellkjedekollisjonen for ca. 430 millioner år siden.

Hydrotermiske ventiler ble observert første gang i 1979 etter at det to år tidligere var blitt oppdaget varme kilder i nærheten av Galápagosøyene. Langs ryggene der kontinentalplatene går fra hverandre eller møtes i Atlanterhavet og i Stillehavet er det stor vulkansk aktivitet. Størst er aktiviteten på flere tusen meters dyp. Der jordskorpen sprekker opp og danner åpninger, trenger havvann flere kilometer nedover i jordens indre. Havvannet varmes opp til omkring 400°C av flytende magma og spruter opp igjen som en undersjøisk geysir. Dette kalles i geologien hydrotermal aktivitet. Havvannet trekker ut mineraler og metaller fra grunnen og bringer dem opp til havbunnen.

I kontakt med det kalde vannet utfelles gull, sølv, kobber, kobolt, sink og bly rundt åpningen. Noe av metallsulfidene utfelles rett ved utløpet og er med på å bygge opp såkalte svarte skorsteiner som kan bli flere titalls meter høye. Resten av metallsulfidene omdannes til svart røyk som pumpes ut i vannet. Fra noen hydrotermiske ventiler utfelles det sulfatrike hvite væsker. Det finnes et biologisk mangfold rundt de undersjøiske varme kildene. De inaktive feltene er vanskelig å oppdage med teknologien som i dag er tilgjengelig. Det forskes for å påvise utdødde hydrotermalfelt, men foreløpig er det de aktive feltene som er mest utforsket.

### *3.1.2 Flermetalliske noder/manganknoller*

Mineraler bundet i flermetalliske noder finnes på alle dyp og i alle hav, men konsentrasjonen er størst i havbasseng og på dyphavssletter på mellom 4 000 og 6 000 meters dybde hvor sedimenteringsraten er lav. Ofte er nodulene spredt over et stort område, noe som kan gjøre utvinning mindre aktuelt. De største kjente forekomstene av slike noder er i de sentrale deler av Stillehavet,

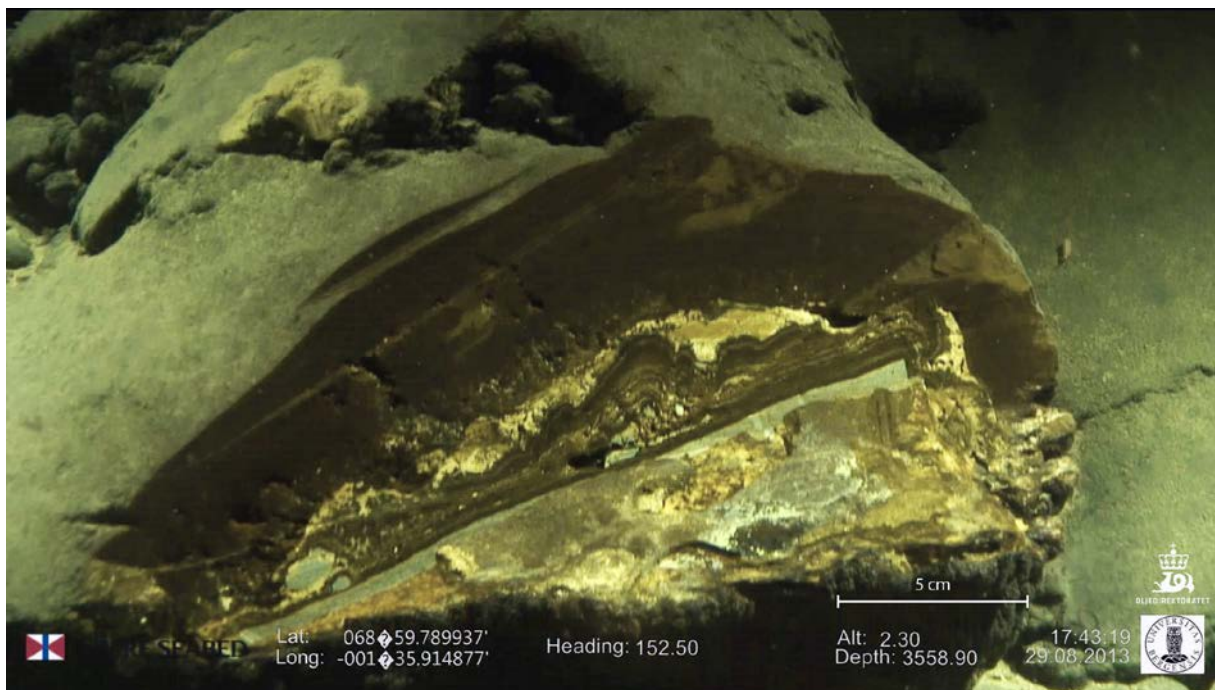
i den såkalte Clarion Clipperton-sonen. Det er bare i Stillehavet og Det indiske hav at det til nå er funnet forekomster av økonomisk interesse.

Nodulene utvikler seg rundt en kjerne, eksempelvis et steinfragment eller et skjell, og bygges opp av mineraler som utfelles fra sjøvannet rundt. De vokser svært langsomt, bare millimeter i løpet av millioner av år.

Manganet er mest verdifullt, spesielt for stålindustrien hvor det brukes som legeringstilsetning for å øke stålets styrke, seighet og varmebehandlingsegenskaper. Den kjemiske sammensetningen i nodulene varierer blant annet med type manganmineraler. Det er særlig de manganknollene som også inneholder nikkel, kopper og kobolt i tillegg til mangan som økonomisk sett er mest interessante.

### 3.1.3 Flermetalliske skorper

De flermetalliske mangan-jern-skorpene forekommer typisk i områder der det stikker opp bart fjell fra havbunnen. De er derfor å finne på toppen og på flankene av undersjøiske fjell (*seamounts*) og på undersjøiske rygger og platåer på 400-4 000 meters dybde. Disse skorpene dannes ved at metaller felles ut fra havvannet som oksyder og fester seg på underlaget av fast fjell, og deretter vokser videre som lamina. Grunnen til at de forekommer der det er bart fjell, er at i disse områdene er strømforholdene og topografien slik at andre sedimenter ikke kan samle seg og «fortynne» metallutfellingen. Alt etter konsentrasjonen av metaller i vannmassene lokalt, vil disse skorpene vokse raskt eller sakte.



Bilde 4. Gjennomskåret tykk manganskorpe med en rekke forskjellige metallforbindelser, som kan være økonomisk interessante og bli gjenstand for utvinning. (Foto: Rolf Birger Pedersen, Universitetet i Bergen)

De flermetalliske skorpen inneholder hovedsakelig mangan og jern med mindre mengder andre metaller. Skorpenes innhold av kobolt, titan, scandium, litium, niob, zirkonium, nikkel, platina, molybden, tellur, kobber, wolfram, mangan og sjeldne jordarter kan være av økonomisk interesse. Dagens verdi er først og fremst knyttet til forekomstene som ligger på 1000 til 2500 meters dyp. Metallinnholdet varierer med vannmassene over, slik at det kan være andre metaller som er interessante i skorper som forekommer på norsk sokkel.



Bilde 5. Saget snitt i vulkansk bergart med en tynn manganskorpe, 3 155 meters vanddyp. Utført av Oljedirektoratet i 2013 på Vøringsutstikkeren. (Foto: Universitetet i Bergen)

### 3.1.4 Skjellsand, sand, grus og leire

Utvinning av sand og grus foregår som nevnt utenfor en rekke land rundt Nordsjøen. De største produsentene er Nederland og Storbritannia. De siste 20 årene skal over 600 km<sup>2</sup> være mudret utenfor britiske kyster. Sand og skjellsand finnes hovedsakelig i grunnere farvann, mens grus finnes både på grunt og dypere vann.

Skjellsand er delvis nedbrutte kalkskall fra skjell og andre marine organismer. De viktigste organismene i dannelsen av skjellsand er mollusker (skjell og snegler), rur, kråkeboller og kalkalger. Dannelse av skjellsand avhenger både av vekstbetingelser for kalkdannende organismer, og avsetningsbetingelser etter at organismene er døde. Skjellsand avsettes ofte i le på innsiden av holmer og skjær, og forekommer vanligvis i isolerte lommer ut mot havet. Forekomstene er i områder hvor tilførselen av minerogent materiale (sand, grus og leire) er lav. Samtidig må det være tilstrekkelig bølgeenergi for en effektiv knusing av skallene. Generelt avsettes de største og groveste partiklene på grunt vann, mens de finere partiklene blir ført ned på dypere vann, eller i avskjermede basseng. Skjellmaterialet føres ofte inn på lesiden av holmer og skjær. Det er også vanlig å finne masseforekomster av skjellsand i områder med sterk strøm, eller områder hvor det tidligere har vært sterk strøm med høy næringstilgang.

Byggeråstoffer som sand, grus og pukk til bruk i Norge hentes i dag ut på land. Dette er mindre kostnadskrevende enn utvinning fra havbunnen. Norsk mineralnæring omsetter for i størrelsesorden 13 milliarder kroner. Av dette utgjør byggeråstoffer 45 pst. Eksportandelen er i underkant av 30 pst, med hovedvekt på pukk. Norges eksportandel av byggeråstoff til Europa ventes å øke. Ettersom tilgangen til byggeråstoff på land blir dårligere i Europa, kan prisene på råstoffer øke slik at utvinning fra havbunnen blir mer aktuelt.

### **3.2 Mineraler på norsk kontinentalsokkel**

Havbunnen utenfor den norske kysten kan inneholde viktige mineralforekomster med potensial for mulig fremtidig lønnsom utvinning. Norske havområder er imidlertid i begrenset grad kartlagt med slike ressurser for øyet og kunnskapen om mineralforekomster er begrenset.

Den forekomsttypen det i dag er forsket mest på er sulfidforekomster. Den midtatlantiske spredningsryggen er en undersjøisk fjellkjede i sonen mellom den amerikanske og den eurasiske kontinentalplaten. På grunn av den pågående vulkanismen og hydrotermale aktiviteten langs ryggen dannes sulfidforekomster på havbunnen. Varmekilder som er funnet ligger på dybder helt ned til 2 500 meter under havoverflaten. Den grunneste er oppdaget på toppen av en undersjøisk vulkan bare 20 meter under havoverflaten på Atlanterhavsryggen mellom Jan Mayen og Framstredet.

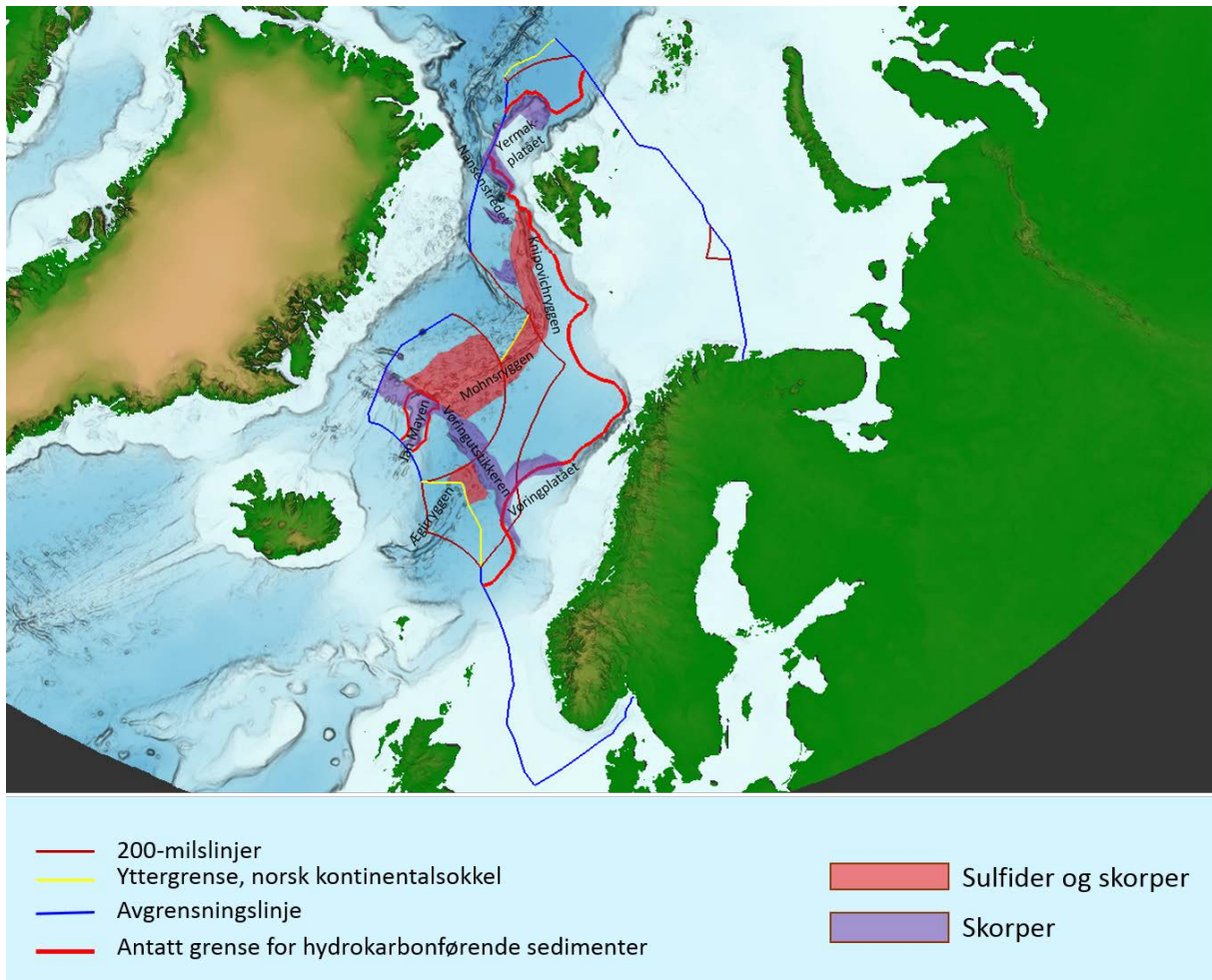
Det finnes sulfidforekomster langs den midtatlantiske ryggen nord- nordøstover fra Jan Mayen til Framstredet mellom Svalbard og Grønland (Mohnsryggen). På grunnlag av Oljedirektoratets store datasett med multistråle-batymetri i Norskehavet, har Universitet i Bergen påvist flere forekomster av sulfider langs Mohnsryggen mellom Jan Mayen og Bjørnøya. NTNU har estimert at det er et betydelig ressurspotensial i området, men usikkerheten er betydelig fordi estimatene baserer seg på analogier, globale data og kun et svært begrenset datagrunnlag.

Oljedirektoratet har også påvist forekomsten av tykke manganrike skorper på brattskrentene av Jan Mayen-ryggen og Vørringsutstikkeren. I Stillehavet utvikler skorpene seg med 1-6 mm i løpet av en million år. Steinprøvene som Oljedirektoratet tok opp fra Jan Mayen-ryggen i 2013 viser at de kan vokse raskere i dette området. Påfølgende forskningstokt i området i samarbeid mellom Oljedirektoratet og Universitetet i Bergen, gir indikasjoner på et potensial for utvinning av manganrike skorper. Analyser av Oljedirektoratets prøver viser høye verdier av økonomisk interessante metaller som scandium, litium, vanadium og sjeldne jordarter.

Man kan forvente at det på norsk kontinentalsokkel også finnes forekomster av mangan-jernskorpe rundt Yermakplataet i Polhavet, samt rundt Bouvetøya.

Forekomster av flermetalliske jern-mangan-noduler på norsk sokkel kan ikke utelukkes, men er hittil ikke oppdaget. Såkalte mangannoduler er observert i det grunnere Karahavet og Østersjøen. I Østersjøen har det vært russisk prøveproduksjon av slike noduler, men forekomstene viste ikke metallinnhold av økonomisk interesse.





Bilde 6. Kart som viser norske havområder utenfor Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen med arealer hvor det kan forventes å forekomme havbunnsmineraler: metallsulfider og manganskorper. Antatt grense for olje- og gassforekomstene er også angitt. (Kilde: Oljedirektoratet)

Utvinning av skjellsand foregår spredt langs kysten, med de største opptakene på Vestlandet. Skjellsand brukes som kalkningsmiddel i landbruket og som kalktilskudd i kraftfor og hønsesfor. Skjellsand brukes også til kalking av vassdrag, strøsand, vannrensing og kunstige sandstrender. Norges geologiske undersøkelse (NGU), det tidligere direktoratet for naturforvaltning, som nå er en del av Miljødirektoratet, og Norsk institutt for vannforskning (NIVA) har samarbeidet om å kartlegge utbredelsen av skjellsand i kystnære områder. Deres datasett, basert både på kartlegging og modellering, viser hvor det ligger skjellsand på havbunnen en rekke steder. I tillegg har NGU kartlagt skjellsandforekomster (tykkelse og volum) i flere fylker.

Rogaland og Hordaland er blant fylkene med høyest forekomster av skjellsand. Hordaland fylkeskommune har vist til at det er påvist cirka 50 millioner m<sup>3</sup> skjellsand på havbunnen utenfor Hordaland. De største forekomstene av skjellsand finnes gjerne i strømrrike områder, på dyp ned til 30 meter. Skjellsand regnes som en ikke fornybar ressurs innenfor overskuelige tidsrammer. Forekomstene av skjellsand som i dag utvinnes ligger i hovedsak innenfor grunnlinjene.

Utvinning av sand og grus fra havbunnen foregår i flere land rundt Nordsjøen, men ikke utenfor Norge. Sand- og grusforekomster utenfor norskekysten kan ha en potensiell økonomisk verdi på



lang sikt. Kartlegging i regi av Skagerrakprosjektet og flere andre prosjekter har påvist områder med sand og grus i Nordsjøen og Skagerrak. Det er også kartlagt grusressurser i Hundvikfjorden og Gløppefjorden i Sogn og Fjordane. NGU har en grus- og pukkdatabase med informasjon om disse og et fåtall andre marine sand- og grusforekomster i fylker der slik kartlegging er foretatt. Oversikten er ikke landsdekkende.

### 3.3 Undersøkelses- og utvinningsmetoder

Mineralvirksomhet på havbunnen er utfordrende fordi forekomstene, med unntak av skjellsand, sand og leire, særlig finnes på de store havdyp. Det har blitt utført noen forsøk på utvinning, men teknologi for kommersiell utvinning på store havdyp er ennå ikke ferdigutviklet. Den siste tids utvikling av teknologi har imidlertid kommet dithen at sannsynligheten for utvinning innen få år har økt.

For utvinning av de ulike mineralforekomstene vil det sannsynligvis være behov for forskjellig utstyr og teknikker. Flere faktorer kan påvirke hvordan utvinning vil skje, blant annet omfanget og hvor lenge utvinningen vil pågå, hvilke effekter aktiviteten kan få på miljøet og verdien av mineralene og muligheten for inntjening.

Sonderende leting etter sulfidforekomster på havbunnen har primært blitt gjennomført langs de midtoseaniske ryggene, hovedsakelig ved hjelp av sonar, vannkjemi og gass-sniffere, som kan indikere hvor varmt hydrotermalt vann kommer ut på havbunnen, såkalte «svarte skorsteiner» («*black smokers*»). Enkelte funnplasser har det blitt kjerneboret eller tatt prøver med grabb. Robotisert utstyr har blitt benyttet til å filme og fotografere samt eventuelt å ta prøver fra de enkelte hydrotermalfeltene.

Undersjøisk mineralutvinning kan bli viktig for norsk leverandørindustri i fremtiden. Norge har utvunnet olje og gass på kontinentalsokkelen i snart 50 år. Teknologitvilling har vært nødvendig for å gjøre slik utvinning lønnsom og mulig. Kompetansen som den norske leverandørindustrien har opparbeidet seg kan tenkes å kunne spille en rolle i utvikling av metoder og teknologi for undersøkelse og utvinning av også andre naturressurser fra havbunnen.

Norske seismikkelskap har utviklet verdensledende teknologi til å kartlegge geologi og geofysiske egenskaper på sokkelen. Teknologitunge miljøer produserer blant annet undervanns sensorsystemer og autonome ubåter som kan kartlegge og overvåke aktivitet til havs, herunder på havbunnen. Videre kan den maritime klyngen, med hovedtyngde langs vest- og nordvest-landet, vise til lang erfaring med marine operasjoner. Klyngen bygger, utruker og drifter i dag høyteknologiske fartøy som kan installere og reparere installasjoner offshore og på havbunnen under svært krevende værforhold og på store vandyp. I tillegg finnes det leverandørindustrisegmenter som i nært samarbeid med oljeselskap, forskningsinstitusjoner og myndigheter har opparbeidet kunnskap innen boring- og brønnteknologi.



Bilde 7. Prøvetaking utført av Oljedirektoratet i 2013 på Vøringsutstikkeren, 3 000 meters vanddyp. Til venstre fjernstyrt motorsag for å sage løs steinprøver. (Foto: Universitetet i Bergen)

### 3.4 Behov for kartlegging

#### 3.4.1 Kartlegging av mineralforekomster

Forståelsen for dannelsen av de dypmarine sulfidforekomster er grunnleggende basert på studier av de vulkanske prosessene som finner sted langs de midtoseaniske spredningsryggene. Slike studier skjøt fart etter at man oppdaget de første såkalte «svarte skorsteiner» på 1970-tallet. Dette er vulkanrelaterte varme kilder der svarte, sulfidrike væsker med høy temperatur bringer metaller opp til havbunnen der de blir avkjølt og feller ut metallene som sulfider. Dette er prosesser som har foregått gjennom nesten hele jordens historie, og i de norske kaledonidene finner vi i dag mange millioner år gamle slike forekomster som geologiske prosesser har ført opp på land. Universitetet i Bergen har i en årrekke drevet forskning på spredningsryggene i Norskehavet. Studier utført av Oljedirektoratet og Universitetet i Bergen har nå vist at dyphavet på norsk sokkel også har forekomster av flermetallisk manganskorpe med innhold av verdifulle mineraler. Derimot synes det ikke som at forutsetningene for forekomster av flermetalliske mangannoduler er tilstede.

Selv om forskning og kartlegging så langt har påvist forekomster av sulfider og skorper, vet man ikke i hvilken grad disse utgjør en økonomisk utvinnbar ressurs. Dette må avklares gjennom videre undersøkelser og kartlegging.

Store områder av den norske sokkelen har blitt undersøkt med geofysiske metoder (inkludert seismikk) både av norske myndigheter og petroleumsselskap. Det finnes allerede detaljerte batymetriske data over en del av den dypmarine topografi på sokkelen utenfor den økonomiske sonen. Dette er data som ble innsamlet og analysert av Oljedirektoratet i forbindelse med kartleggingen

av norsk kontinentalsokkels utstrekning. Disse dataene ble utgangspunktet for senere forskning på de vulkanske prosessene i området.

Fremtidige systematiske undersøkelser og avklaring av potensialer for marine metallforekomster krever kartlegging med et spekter av geofysiske, akustiske, kjemiske og visuelle metoder, fra regional til lokal skala. Dette vil inkludere:

- Multistråleteknologi for høyoppløselig batymetri backscatter, sidesøkende sonar, bunn-preneterende ekkolodd og varmemålinger fra båt, eller dyptauet utstyr som gir flere detaljer. Alternativt kan det gjennomføres ved hjelp av ROV (*remotely operated vehicle*) eller AUV (*automated underwater vehicle*).
- Geofysikk. Dette inkluderer gravimetri fra AUV og elektromagnetiske målinger på havbunnen med ROV eller AUV for lokalisering av metalliske ressurser.
- Høyoppløselig seismikk fra båt eller AUV
- Kartlegging av temperatur, vannkjemi eller forekomst av gass for identifikasjon av vulkansk aktivitet
- Fotodokumentasjon av bunn- og aktivitetsforhold via AUV/ROV
- Prøvetaking for forekomstdokumentasjon og -karakterisering ved hjelp av ROV, grabb eller boring

### 3.4.2 Kartlegging av miljømessige forhold

Kartlegging av miljømessige forhold er viktig i forkant av gruvedrift, og under drift (overvåkning). Metodene som brukes overlapper i stor grad med kartlegging av mineralske ressurser, og bør inkludere:

- Kartlegging med multistråleteknologi for høyoppløselig batymetri (fra båt eller dyptauet utstyr som gir flere detaljer), ROV eller AUV
- Kartlegging av forekomster med ultra-høyoppløselig sonar fra AUV
- Bilder og/eller video fra ROV og/eller AUV
- Lettseismikk fra AUV
- Kartlegging av vannkjemi eller forekomst av gass for identifikasjon av vulkansk aktivitet
- Prøvetaking med ulike metoder av sedimenter og biologi

En slik kartlegging av miljømessige forhold bør kunne bygge, helt eller delvis, på MAREANO-plattformen.

### **MAREANO-prosjektet**

MAREANO-prosjektet kartlegger dybde, bunnforhold, biologisk mangfold, naturtyper og forurensning i sedimentene i norske havområder. Programmet skal gi svar på spørsmål som:

- Hvordan er landskapet på norsk sokkel?
- Hva består havbunnen av?
- Hvordan er det biologiske mangfoldet fordelt på havbunnen?
- Hva er sammenhengen mellom det fysiske miljøet, biologisk mangfold og biologiske ressurser?
- Hva er konsentrasjonene av miljøgifter i bunnsedimentene?

Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelse og Kartverket sjødivisjonen utgjør utøvende gruppe i MAREANO, og gjennomfører den daglige faglige driften. Det overordnede ansvaret for gjennomføringen av MAREANOs aktiviteter ligger hos programgruppen som ledes av Miljødirektoratet. Den øverste ledelsen av MAREANO ligger i styringsgruppen som består av representanter fra fem departement: Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Programmet finansieres av Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet.

MAREANO har hittil konsentrert virksomheten i Norskehavet og Barentshavet, som viktig bidragsyter til forvaltningsplanene for disse områdene.

(se [www.mareano.no](http://www.mareano.no))

### **3.4.3 Kostnader**

Forutsigbare rammer som inkluderer tilstrekkelig kunnskap om potensielle forekomster, og miljøforhold er viktige for industrielle aktører. Tilstrekkelig kunnskap er avgjørende for en kunnskapsbasert forvaltning.

Det er krevende å gi estimater for hva det vil koste å gjennomføre kartlegging. Den irske geologiske undersøkelse har hatt programmer på marin kartlegging gjennom mange år. Deres første seksårige program fra 2001 til 2007, som var fokusert på det dypmarine miljøet, hadde en ramme på 32 millioner euro og omfattet de mest overordnede teknikkene beskrevet over. Undersøkelsene dekket bare en del av den irske kontinentalsokkelen og det var først og fremst tale om dybdekartlegging. Et komprimert program er kapasitetskrevenende og de irske undersøkelsene hadde en rekke forskningsfartøy i aksjon parallelt.

Det foreslås at den nye loven skal basere seg på en åpningsprosess for de områder som legges ut for kommersielle undersøkelser og utvinning. For en slik åpningsprosess kreves det en strategisk konsekvensutredning og en vurdering av mineralressursene i det angjeldende området. Kostnadene ved dette vil avhenge av hvilke krav myndighetene skal stille til kunnskap om ressurspotensialet og konsekvenser av mineralvirksomhet før området åpnes.

### 3.5 Sameksistens med andre aktiviteter

Kartlegging av mineralressurser kan i stor grad gjennomføres uten at det får vesentlige konsekvenser for andre aktiviteter i området. Når utvinning eventuelt blir aktuelt, vil behovet for å ivareta hensynet til annen aktivitet bli større. I det følgende gis det en omtale av hvordan annen aktivitet kan bli berørt av aktivitet knyttet til mineralutvinning på havbunnen, og en oversikt over noen utfordringer som ligger i sameksistens mellom mineralvirksomhet og andre næringer. I gjennomgangen av det nye regelverket vises det hvordan slike utfordringer er løst i eksisterende regelverk og hvilke nye bestemmelser som må på plass gjennom den nye loven.

#### 3.5.1 Forvaltningsplaner

Helhetlige forvaltningsplaner er etablert som grunnlag for en helhetlig og økosystembasert forvaltning av alle norske havområder: Barentshavet - Lofoten, Norskehavet og Nordsjøen - Skagerrak. Forvaltningsplanen for Norskehavet dekker Mohnsryggen, Vøringsutstikkeren og Yermakplatået. Denne planen oppdateres i 2017.

Forvaltningsplanene er lagt fram i meldinger til Stortinget og gir avklarte rammer for virksomhet i havområdene, og samtidig god beskyttelse av miljøverdier og økosystem. Planene sammenstiller eksisterende kunnskap om marine økosystemer, om bruk, aktivitet og om samlet belastning på økosystemene som grunnlag for beslutninger om forvaltning av havområdene.

Den forventede økningen i bruken av kyst- og sjøarealene vil stille store krav til avveininger mellom ulike brukerinteresser og miljøhensyn, og planlegging i sjøområdene vil være et viktig virkemiddel i denne sammenheng. En differensiert og bærekraftig arealforvaltning må baseres på kunnskap om økosystemet og konsekvensene av ulik bruk.

#### 3.5.2 Fiskeriaktivitet

Sameksistens mellom mineralutvinning til havs og fiskerier kan gjøre seg gjeldende på flere måter. Begge næringsaktivitetene bruker havet, og det kan tenkes at man vil være interessert i samme områder. Uten nærmere forholdsregler kan det ikke ses bort fra at den ene næringens virksomheter vil kunne ha negativ effekt på den andre næringens virksomheter.

I en vurdering av mulige sameksistensutfordringer mellom mineralutvinning til havs og fiskerivirksomhet er det hensiktsmessig å se hen til erfaringer med sameksistens mellom fiskerivirksomhet og petroleumsutvinning. Per i dag har petroleumsnæringen og fiskerinæringen langt på vei lyktes med å få til felles bruk av de norske havområdene. For eksempel reguleres seismisk datainnsamling i fiskeriområder med begrensninger i tid, område, omfang, kunngjøringer, fiskerikyndige om bord i seismikkfartøy, kontaktmøter og retningslinjer. Likeledes er det innført en rekke tiltak knyttet til forsøpling, arealbeslag og rørledninger. Blant annet følger det av petroleumslovgivningen at innretninger på havbunnen skal være overtrålbare. Arealbeslaget begrenses dermed til anleggsfasen, og man har i dag flere eksportørledninger som krysser viktige trålfelt.

Utslipp, og forurensning av det marine miljøet som følge av mineralvirksomhet på havbunnen, kan ha negativ påvirkning på både fiskeri- og havbruksnæring. Forurensende stoffer kan ha negativ påvirkning på marine arter, og kan være en utfordring for sjømattryggheten.

### *3.5.3 Petroleumsaktivitet*

I henhold til lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 10-1 andre ledd skal petroleumsvirksomheten foregå i sameksistens med andre næringer. Petroleumsloven har også en bestemmelse i § 3-13 om hva man skal gjøre dersom andre naturforekomster enn petroleum finnes i området, og hvordan aktiviteten eventuelt skal fordeles mellom dem. Tilsvarende bestemmelser om prioritet og kollisjonsregler foreslås innpasset i den nye loven.

Dersom det gjennomføres undersøkelse etter mineraler på deler av norsk sokkel som ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet, vil kommersielle selskap samtidig også kunne få kunnskap om petroleumsressurser. Slike virkninger må ivaretas gjennom vilkår for mineralaktiviteten.

### *3.5.4 Skipsfart*

Innretninger brukt til utvinning til havs vil på grunn av sikkerhetssonene rundt dem kunne beslaglegge et visst areal. Normalt kan skipsfart planlegge sine seilingsruter utenfor områder med faste og flyttbare innretninger.

### *3.5.5 Marin bioprospektering*

Marin bioprospektering kan beskrives som formålsrettet og systematisk leting etter bestand-deler, bioaktive forbindelser eller gener i marine organismer. Det kan omfatte alle typer organismer, bakterier, virus, sopp og større organismer som planter, fisk og skalldyr. Slikt biologisk materiale eller organismer kan stamme fra land, i hav, fra havbunnen, eller fra oljereservoar under havbunnen. Ved innsamling av biologisk materiale og identifisering av interessante og bioaktive forbindelser kan ny viten oppdages og nye kommersielle produkter utvikles på bakgrunn av de genetiske ressursenes egenskaper. Bioøkonomien er av enkelte anslått å kunne få en sentral rolle i fremtiden. Samtidig som det biologiske mangfoldet i havet er forholdsvis lite utforsket mottar departementene jevnlig henvendelser fra utenlandske aktører om bruk av norsk genetisk materiale.

I områder rundt hydrotermiske ventiler vil det kunne finnes organismer med unike bioaktive stoffer, som vil kunne få stor kommersiell verdi, f. eks. til produksjon av nye legemidler, vaske-midler, enzymer til biokjemiske prosesser, bioteknologi med mer. Dette kan føre til at marin bioprospektering og mineralvirksomhet kan komme i konflikt med hverandre. Det legges til grunn at arealbehovet for opphenting/utvinning av biologisk materiale ikke er slik at bioprospektering vil ha et konkurrerende arealbehov som gjør mineralvirksomhet umulig, om enn visse begrensninger kan måtte innføres. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor et selskap som utvinner mineraler tar opp større kvanta biologisk materiale sammen med mineralene, eller forurenses på en måte som er ødeleggende for bioprospektering i samme område. Slike virkninger må ivaretas gjennom vilkår i tillatelser til mineralvirksomhet, jf. også forholdet til havressursloven §§ 3 og 9.

### *3.5.6 Kabler og rørledninger*

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 79 første ledd at alle stater har rett til å legge under-sjøiske kabler og rørledninger på kontinentalsokkelen, også over andre staters kontinentalsokkel. Kyststaten har imidlertid rett til å treffe rimelige tiltak for blant annet å undersøke kontinentalsokkelen og utnytte dens naturforekomster.

Produsert gass transporteres fra norsk sokkel til kontinentet i et nettverk av store rørledninger. I tillegg finnes det rørledninger for transport av olje, og kabler for overføring av elektrisk kraft på sokkelen. Ved fremtidig mineralvirksomhet på sokkelen vil det være viktig å sikre at slik aktivitet foregår på steder der den ikke berører sikkerheten for eksisterende rørledninger og kabler. En fremtidig pågående mineralvirksomhet må også tåle at rørledninger eller kabler som legges deretter kan bli lagt over området som er omfattet av deres tillatelser.

### *3.5.7 Havvindturbiner og andre installasjoner for energiutvinning*

Fornybar energiproduksjon og omforming og overføring av elektrisk energi til havs reguleres i dag av lov om fornybar energiproduksjon til havs av 4. juni 2010 nr. 21 (havenergiloven). Lovens formål er å legge til rette for utnytting av fornybare energiresurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetninger. I tillegg skal loven sikre at energianlegg blir planlagt, bygget og disponert slik at hensynet til energiforsyning, miljø, trygghet, næringsvirksomhet og andre interesser blir ivare tatt.

Dersom det blir utvikling av havvind i fremtiden, må slik energiutnyttelse skje i samspill med andre aktiviteter, herunder eventuell mineralvirksomhet. Både havvind og mineralvirksomhet kan innebære bruk av sokkel, vannsøyle og havoverflate, og aktivitetene kan dermed komme i konflikt med hverandre dersom de foregår i de samme områdene.

### *3.5.8 Vitenskapelig havforskning*

Havforskning, særlig bunnundersøkelser, men også annen forskning, vil kunne bli begrenset dersom mineralvirksomhet foregår over større områder. Noen av områdene som er særlig interessante for mineralvirksomhet på grunn av de geologiske forholdene, kan også være av særlig interesse for vitenskapelig forskning på både mineraler og organismer. Samtidig kan mineralvirksomhet gi nye data som, dersom de gjøres allment tilgjengelige, vil være av interesse for ulike forskningsmiljøer.

En utvinningstillatelse etter mineraler i et område bør ikke hindre vitenskapelig forskning i det samme området, så lenge havforskningen ikke er til ulempe for mineralvirksomheten.

## **4 Prinsipper og mål som ligger til grunn for nytt regelverk**

### **4.1 Innledning**

Formålet med loven er å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralforekomstene på norsk kontinentalsokkel. Målet med regelverket er altså å legge til rette for verdiskaping innenfor forsvarlige miljø- og sikkerhetsmessige rammer.

Et hovedhensyn som har ligget bak mineralregelverket er at staten har eierskap til ressursene. Staten har derfor både rett og plikt til å sørge for en ansvarlig ressursforvaltningen. Det ligger også en forutsetning bak regelverket at staten skal sikres inntekter av eventuell utvinningsvirksomhet. Dette er nærmere omtalt i kap. 4.2 og 4.3 nedenfor.

For å bidra til verdiskaping er det behov for en effektiv og langsiktig ressursforvaltning og forutsigbarhet for næringsaktører. Dette er omtalt i kap. 4.4. Deretter omtales noen av rammene mineralvirksomhet må skje innenfor i kap. 4.5. Ivaretagelse av miljøet, sikkerhet og god sameksistens med annen virksomhet er viktig. I kap. 4.6 til 4.8 omtales noen av hovedprinsippene som er lagt til grunn for tildeling av tillatelser, avgrensning av områder og ønsket om å sikre tilgang til innsamlet data.

### **4.2 Statens eiendomsrett til ressurser**

Det er et bærende prinsipp i norsk rett at fellesskapet, representert ved staten, eier naturressursene i våre havområder. Dette er fastsatt for ressursene i vannsøylen i havressursloven § 2, for petroleumsressursene i petroleumsloven § 1-1, for undersjøiske reservoarer til lagring av CO<sub>2</sub> i CCS-forskriften § 1-2 og for andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum i kontinentalsokkelloven § 2. Retten til energiproduksjon til havs er tilsvarende forbeholdt staten, jf. havenergiloven § 1-3.

Prinsippet om statlig eierskap gjelder således ikke kun for mineraler og ikke-levende naturressurser, men også for levende ressurser og genetisk materiale.

På land skiller man i mineralloven mellom mineraler som er eid av staten og mineraler som er eid av grunneier. Disse betegnes i mineralloven § 7 som henholdsvis statens mineraler og grunneiers mineraler. Et slikt skille er ikke relevant for mineraler på kontinentalsokkelen, da alle mineraler utenfor grensen for den private eiendomsrett i sjø (marbakken) anses å tilhøre staten. Lovens geografiske virkeområde starter der den private eiendomsretten slutter. Eventuelle tillatelser til undersøkelse etter og utvinning av havbunnsmineraler vil dermed ikke gi noen form for eierskap til mineraler som fremdeles befinner seg på havbunnen. Rettighetshaveren etter en tillatelse får først eiendomsrett til mineralene når de er tatt opp.

### **4.3 Statens eksklusive rett til ressursforvaltning**

På samme måte som ressursene eies av staten, legges det til grunn at ressursforvaltningen er en eksklusiv rett for staten. Dette betyr at all aktivitet som innebærer undersøkelse eller utvinning



krever tillatelse fra staten. Dette gjelder også aktivitet som utføres av statlige aktører, herunder blant annet Havforskningsinstituttet og universiteter.

Statens eksklusive rett til ressursforvaltning når det gjelder *undersøkelse* av ressurser på eller under havbunnen på norsk kontinentalsokkel er i dag fastslått i kontinentalsokkeloven § 2 og 1970-forskriften om undersøkelser § 1.

Statens eksklusive rett til å regulere *utvinning* av undersjøiske naturforekomster er i dag nedfelt i kontinentalsokkeloven § 2. En tilsvarende bestemmelse for petroleum finnes i petroleumsloven § 1-2, og for utnyttelse av undersjøiske reservoarer til lagring av CO<sub>2</sub> i CCS-forskriften § 1-2. For utvinning av andre mineraler enn petroleumsforekomster foreligger det i dag ikke et nærmere regelverk som regulerer dette. Et regelverk for utvinning av havbunnsmineraler foreslås for første gang med det foreliggende utkastet til ny lov.

#### *4.3.1 Behov for avgrensning mot vitenskapelig havforskning*

Vitenskapelig havforskning er beskyttet i havretten i den forstand at kyststaten må åpne for utenlandsk vitenskapelig havforskning utenfor territorialfarvannets grenser. Kyststaten har altså ikke-eksklusiv rett til vitenskapelig havforskning på samme måte som retten til ressurser i økonomisk sone eller på kontinentalsokkelen. Av den grunn må det skilles mellom vitenskapelig havforskning og undersøkelse som innebærer kartlegging av ressurser med sikte på eventuell fremtidig kommersiell utvinning.

Norsk lov må sikre at Norge ivaretar sine forpliktelser knyttet til utenlandsk vitenskapelig havforskning, samt legge til rette for forskningsaktivitet i regi av norske aktører. Samtidig må det i lovverket avgrenses mot undersøkelse (ressurskartlegging) hvor det fullt ut ligger til staten å avgjøre hvem som skal få tillatelse og på hvilke vilkår. Denne avgrensingen er nærmere omtalt under kap. 6.3.

#### *4.3.2 Statlig kontroll med ressursundersøkelse og -utvinning*

Statens kontroll med ressursundersøkelse kan ta flere former. Dagens regelverk tar som utgangspunkt at det er det aktuelle selskapet som definerer hvilke områder det er interessant å utforske og eventuelt utvinne. Statens rolle er da å si ja eller nei til en søknad, kombinert med eventuelle vilkår knyttet til det geografiske området. Dette tilsvarer prinsippet for mineralleting på land.

Petroleumsvirksomhet er basert på et annet prinsipp. Stortinget bestemmer først hvilke områder som skal åpnes. Før åpning av nye områder med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Avveiningen skjer gjennom en konsekvensutredning. Etter åpning av et område kan Olje- og energidepartementet tildele undersøkelses- og utvinningstillatelser i definerte områder av havbunnen eller i dens undergrunn. En undersøkelsestillatelse gir ikke enerett til undersøkelse i de områder som er nevnt i tillatelsen og heller ikke fortrinnsrett ved tildeling av utvinningstillatelse.

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

Undersøkelse og utvinning av mineralressurser på kontinentalsokkelen bør følge samme prinsipp om statlig kontroll som for petroleumsressursene.

Det er i norsk interesse å kunne kontrollere at mineralvirksomhet ikke foregår i områder hvor Norge av miljømessige, sikkerhetsmessige eller strategiske årsaker ikke ønsker at slik virksomhet skal finne sted. Virksomhet må ikke komme i konflikt med annen norsk aktivitet, herunder petroleumsaktivitet og fiskeri. Særlig aktsomhet må utøves for å ivareta særlig verdifulle og sårbare områder og etablerte eller potensielle marine verneområder. Det må også tas hensyn til oljeinstallasjoner, rørledninger og undersjøiske kabler.

For å kunne ivareta hensynene er det behov for en sterk statlig styring med når og hvor det letes etter ressurser på norsk kontinentalsokkel. En del av denne prosessen må være tilstrekkelige konsekvensutredninger for å sikre at det er forsvarlig å åpne for ny virksomhet.

#### **4.4 Reguleringen skal legge til rette for verdiskaping**

Staten har interesse i at økonomisk aktivitet kommer i gang dersom drivverdige forekomster blir funnet, og forutsatt at de kan utvinnes på en forsvarlig måte. Reguleringen skal bidra til at verdiskapingspotensialet kan realiseres.

##### *4.4.1 Langsiktige og stabile rammevilkår*

Ressursundersøkelse og utvinning på store havdyp vil kreve store ressurser og utvikling av ny teknologi som fortsatt er uprøvd. For å sikre forutberegnelighet for markedsaktørene, og gi grunnlag for gode investeringsbeslutninger, vil det være ønskelig med langsiktighet og stabile rammevilkår.

##### *4.4.2 Aktivitetsplikt*

En lov om mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel bør stille krav til en arbeidsplan for undersøkelsestillatelser og utvinningstillatelser med en tilhørende plikt til å gjennomføre i tråd med arbeidsplanen. En slik arbeidsplan må tilpasses til den enkelte tillatelse, og de mineraler og havdyp det er tale om.

Det er heller ikke ønskelig at store områder båndlegges av en enkelt rettighetshaver uten at det forekommer virksomhet der. Dette kan være et hinder for effektiv utnyttelse.

Samtidig som det bør være en arbeidsforpliktelse bør det også være grunnlag for at departementet kan gi dispensasjon fra kravet, eller dispensasjon fra gjennomføring i henhold til fastsatt plan. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom det viser seg å være behov for

ytterligere teknologiutvikling og ressurskartlegging. Det kan også være grunnlag for å gi dispensasjon på grunn av andre uforutsette hendelser, eller der hvor det oppdages andre forekomster som det kan være relevant å utvinne (kollisjonstilfellene).

#### 4.4.3 Unngå monopollignende situasjoner

For tiden er det uklart hvor mange selskap som vil være interessert i virksomhet på store havdyp. Det anses ønskelig å unngå monopollignende situasjoner hvor alle rettigheter i praksis blir liggende til ett eller et fåtall selskap. Slike situasjoner kan blant annet ha som konsekvens at nye selskap med ny teknologi ikke slipper til og at virksomhet ikke blir optimal. Det vil ikke bidra til god ressursforvaltning.

Virkemidler for å unngå monopollignende situasjoner er, foruten aktivitetsplikt som nevnt ovenfor, bestemmelser om geografisk avgrensning av rettighetsområder og tilbakelevering av områder, tillatelsens varighet, og eventuell tildeling av flere tillatelser til flere selskap samtidig til undersøkelser i samme område. Departementet bør også ha mulighet til å se hen til hvor mange andre utvinningstillatelser et selskap allerede har ved søknad om nye utvinningstillatelser.

#### 4.4.4 Verdiskaping for hele samfunnet - effektiv skattlegging

Bak prinsippet om verdiskaping ligger også at en rimelig andel av verdiskapingen knyttet til dette kommer hele det norske samfunnet til gode. Ved åpning for mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel må det også etableres et hensiktsmessig skatteregime. Dette vil bli fulgt opp i skatte- og avgiftslovgivningen og inngår derfor ikke i forslaget til ny lov.

### 4.5 Mineralvirksomhet må skje innenfor miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlige rammer

#### 4.5.1 Miljø

Mineralvirksomhet på havbunnen vil kunne ha betydelige miljøvirkninger. Hvilke virkninger vil avhenge av det enkelte området, det biologiske mangfoldet på stedet, type teknologi som anvendes for leting og utvinning, utvinningsmetoder og type forekomster. Kunnskapsgrunnlaget er blant annet omtalt i rapport M-532/2016 «*Environmental challenges related to offshore mining and gas hydrate extraxtion*» fra Miljødirektoratet, utarbeidet av Centre for Geobiology and Centre for Deep Sea Research, Universitetet i Bergen.

Utvinning kan være arealkrevende og kan føre til varige endringer/skader på havbunnen. Dette kan medføre ødeleggelse av leveområder for marine organismer. Spesielt i områder rundt såkalte hydrotermiske ventiler/utstrømningsområder finnes sjeldne naturtyper med helt spesielle organismer og arter som er tilpasset et unikt livsmiljø.

Mineralutvinning på havbunnen vil også kunne medføre utslipp av avgangsmasser, som igjen kan føre til nedslamming med negative konsekvenser for sårbar bunnfauna, slik som korallrev og svampsamfunn. Havstrømmer kan frakte rester fra utvinning på tvers av økosystemer. Deponering av avgangsmasser må vurderes ut fra massenes miljøegenskaper og miljøverdiene i det aktuelle

området. Strømforhold som kan påvirke sedimenteringen må også kartlegges. Egnede steder for deponering av massene, enten på sjøbunnen eller på land, må vurderes ut fra dette. Eventuell rensing av massene før deponering vil begrense negative miljøvirkninger. Muligheten for slik rensing bør undersøkes nærmere. Deponering så nær havbunnen som mulig og i områder som er lite strømuttsatt vil bidra til å begrense spredning av avgangsmassene.

Boring og kjemikaliebruk i forbindelse med mineralvirksomhet kan gi skadelige virkninger i det marine miljøet. Vann som brukes i prosessering av malm på båt eller plattform kan inneholde partikler, tungmetaller eller kjemikalier. Avhengig av innholdet i dette vannet, kan det være behov for rensing før vannet slippes ut i sjøen. Utslipp av prosessvann vil også kunne gi temperaturendringer i sjøen.

I tillegg til de ovenfor nevnte mulige miljøvirkningene av mineralvirksomhet på havbunnen, vil eventuell støy, rystelser og bruk av lys kunne påvirke organismene i området. Virksomheten vil også innebære utslipp til luft av blant annet klimagasser, NO<sub>x</sub> og SO<sub>x</sub> fra skipstrafikk og energianlegg på skip og plattformer.

Frem til i dag er det kun noen få prosent av bunnarealene på norsk sokkel som er kartlagt. Dette gjør det utfordrende for myndighetene å avgjøre hvilke konkrete miljøkrav som skal stilles for å sikre forsvarlige rammer ved igangsetting av undersøkelse og utvinning. Det bør gjennomføres grunnlagsundersøkelser på aktuelle steder før oppstart for å øke kunnskapen.

Ressursundersøkelse vil ha andre og mindre miljøkonsekvenser enn utvinning. Det foreslåtte lovverket legger til grunn at det uansett virksomhet skal foreligge en konsekvensutredning før tillatelse gis, men at kravene til denne vil avhenge av virksomheten og området. Mineralvirksomhet må også ha tillatelse etter forurensningsloven, hvor det vil kunne stilles konkrete vilkår for å sikre en miljømessig forsvarlig virksomhet. Det vil for øvrig også kunne stilles vilkår knyttet til sjømattrygghet.

Den internasjonale havbunnsmyndigheten har utarbeidet retningslinjer for miljøkonsekvensanalyser. Det foreligger også godkjente regionale retningslinjer, eksempelvis Havbunnsmyndighetens retningslinjer for Clarion Clipperton-sonen i Stillehavet. Slike retningslinjer kan være relevante å se hen til ved utformingen av de krav norske myndigheter skal stille til analyser. De nærmere kravene til miljøkonsekvensutredninger på de forskjellige stadiene må fastlegges i forskrift.

Tilgang til innsamlet data er omtalt under kap. 4.8. Hensynet til kommersielle aktører tilsier at det må settes visse vilkår for og begrensninger i hvilke data som disse må dele med andre aktører. Disse begrensningene bør ikke gjelde for miljødata. I det nye regelverket legges det til grunn at relevante miljødata er informasjon som alltid skal gjøres tilgjengelig for ansvarlige myndigheter og normalt også for allmennheten.

#### 4.5.2 Sikkerhet

Det sikkerhetsmessige aspektet med mineralvirksomhet må også ivaretas og det bør gis egne bestemmelser om dette i loven. Kravene til sikkerhet vil være påvirket av hvilken risiko de enkelte deler av aktiviteten utgjør. Generelt antas risikoen knyttet til mineralvirksomhet å være mindre enn petroleumsvirksomhet, men særlig aktivitet på store havdyp vil være krevende.

Det er vanlig å skille ansvaret for sikkerhet og ansvaret for ressursforvaltning. Det er prinsipielle grunner til dette. På land er det for eksempel Arbeidstilsynet som fører tilsyn med sikkerhet i gruver. Myndigheten for tilsyn med sikkerhet innen petroleumsvirksomheten ligger til Petroleumstilsynet.

Det vi bli tatt stilling til hvordan tilsynet med sikkerhet for mineralvirksomhet skal organiseres.

#### 4.6 Hovedprinsipper for tildeling av tillatelser

Det landbaserte mineralsystemet har tradisjonelt vært basert på første finners rett. Den som finner en mineralforekomst får prioritet på å kunne igangsette gruvedrift og drive ut mineralforekomsten han har funnet. I petroleumsvirksomheten har man, både i norsk og andre lands systemer, forsøkt å skape konkurranse mellom oljeselskapene. Målet er å kunne tildele arealer til det selskapet som har den beste geologiske forståelsen og den beste teknologiske og kommersielle løsningen, og som dermed skaper størst verdier for fellesskapet.

Utvinning av mineraler på store havdyp fordrer selskap med stor teknologisk og geologisk kompetanse, og finansiell styrke til store investeringer som vil kunne ta mange år før de gir avkastning. Det er således ikke gitt at det selskapet som har gjort et funn vil ha de ressursene og den kompetansen som skal til for å bringe det videre fra funn til kommersiell drift. Myndighetene bør også ha opsjonen om å ikke tildele tillatelse dersom søkerens driftsopplegg ikke anses gjennomførbart på en måte staten ønsker, eller søkeren av andre grunner ikke anses skikket til å drive den komplekse virksomheten som utvinning på de store havdyp vil være.

Det kan også være at noen selskap vil ønske å spesialisere seg på leteprosessen, for så å selge den geologiske kunnskapen til andre selskap som spesialiserer seg på drift. Et nytt regelverk bør muliggjøre flere kommersielle modeller, og også gi mulighet for myndighetene til å skape konkurranse mellom selskapene om interessante områder av sokkelen.

#### 4.7 Avgrensning av områder og aktivitetsplikt

Det legges til grunn at det geografiske området som åpnes for ressursundersøkelse eller utvinning kan utgjøre nærmere bestemte deler av sokkelen hvor det finnes mineraler av kommersiell interesse. Innenfor dette området kan det enkelte selskap søke om tillatelse til ressursundersøkelse eller -utvinning i avgrensede områder. Områder må defineres med koordinater slik at det er klart hvilket område en søknad og en eventuell tillatelse gjelder for.

Områdenes størrelse kan variere, og eventuelle retningslinjer for dette må fastsettes i forskrift. Til sammenligning nevnes at Den internasjonale havbunnsmyndigheten har lagt til grunn et system

med blokker som kan variere i størrelse med forekomstens art. Det er således forskjellige størrelser på konsesjonsområdene avhengig av om det er tale om flermetalliske noder, flermetalliske sulfider (rundt skorsteiner) eller flermetalliske skorper. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8 om undersøkelsestillatelser og i kapittel 9 om utvinning.

Det er et ønske at områdene ikke skal båndlegges og deretter ligge brakk, som fremtidige reserver for selskapene. Statens ønske er at arealene som tildeles skal benyttes til verdiskaping. De områder som tildeles under undersøkelsestillatelser eller utvinningstillatelser må kombineres med en viss plikt for selskapene til aktivitet. Regelverket bør også tilsikte at områder som er eksklusivt tildelt et selskap stadig snevres inn, slik at man når driften først kommer i gang sitter igjen med eksklusive rettigheter til arealer som står i forhold til de mineralforekomster man ønsker å drive ut.

#### **4.8 Sikre tilgang til innsamlet data**

For at myndighetene skal ha best mulig grunnlag for å forvalte ressurser i havet er tilgang til eksisterende data viktig. Innenfor olje- og gassvirksomhet pålegges selskap og institusjoner å innlevere kopi av alle data som samles inn på norsk sokkel uten vederlag til Oljedirektoratet. Alle disse data lagres i Oljedirektoratets databank og gjøres tilgjengelig for industrien i samsvar med gjeldende regler i petroleumslovgivningen om taushetsplikt. Derfor inneholder databanken de innleverte geologiske og geofysiske data som er samlet inn på norsk sokkel. Databanken består i dag av en database med over ti millioner kilometer med seismikk og et steinlager med over 140 kilometer med borekjerner. Oljedirektoratet er således en ledende kompetanseetat med kunnskap om geologiske forhold på den norske kontinentalsokkelen.

For mineralnæringen på land er det Norges geologiske undersøkelse (NGU) som fremskaffer og formidler kunnskap om berggrunn, løsmasser, grunnvann og mineralressurser. I dette inngår geologisk kartlegging av fastlandet og havbunnen, samt geofysisk kartlegging av Norges landarealer og kontinentalsokkelen.

Systematisk innsamling av data vil være en viktig kilde for forvaltning av havområdene. Uten tilgang til data er det også en risiko for at utviklingen innenfor mineralnæringen skjer på utvalgte rettighetshaveres premisser. Det er ikke sannsynlig at staten vil foreta en helhetlig kartlegging av mineralressurser på kontinentalsokkelen. Innsamling av data vil derfor i stor grad måtte skje gjennom vitenskapelig forskning og av kommersielle aktører som ønsker å delta i mineralutvinning.

For å sikre god forvaltning av områdene må det derfor reguleres hvordan innsamlede data skal gjøres tilgjengelig for myndighetene. På visse vilkår bør data også kunne gjøres tilgjengelig for potensielle aktører. En regulert deling av data kan være viktig for å initiere nye prosjekter og dermed øke verdiskapingen på norsk sokkel.

Det må tas hensyn til at data som samles inn fra havbunnen kan benyttes til ulike formål. Derfor er det valgt en løsning hvor alle data skal overleveres til departementet eller den departementet utpeker. De foreslåtte reglene om konfidensialitet i lovforslaget er tilpasset behovet for å sikre

enerett til data over lengre tid der innsamlingen er kostnadskrevende og muligheten for utvinning ligger noe frem i tid.

## 5 Virkeområde og forholdet til annen lovgivning

### 5.1 Saklig virkeområde

#### 5.1.1 *Mineraler, unntatt petroleum*

Gjeldende kontinentalsokkellov gjelder for alle undersjøiske naturforekomster unntatt petroleum og bunnfaste arter, jf. § 1 første og tredje ledd. Det foreslås at den nye loven skal gjelde for kommersiell utnyttelse av alle mineraler på kontinentalsokkelen unntatt petroleum. Andre naturressurser, herunder undersjøiske reservoarer til lagring av CO<sub>2</sub>, og utnyttelse av undersjøiske gruveganger, vil fremdeles være omfattet av kontinentalsokkeloven av 1963.

#### 5.1.2 *Ressursundersøkelse (kartlegging) og utvinning*

I kontinentalsokkeloven § 1 første ledd fremgår det at loven gjelder «*vitenskapelig utforskning [...] og undersøkelse etter og utnyttelse*». Det foreslås at vitenskapelig forskning på naturressurser på havbunnen, herunder petroleum og mineraler, fremdeles reguleres av kontinentalsokkeloven. Den nye loven om mineralvirksomhet vil dermed omhandle aktivitetene undersøkelse (kartlegging) og utvinning. Forslaget til lov inneholder en definisjon av hva som faller inn under hvert av disse begrepene, jf. behandlingen i kapittel 8 og 9 nedenfor og utkastet til definisjonsparagraf i lovforslaget.

#### 5.1.3 *Havbunnen og grunnen under denne*

Det er aktivitet på havbunnen og i grunnen under denne som er regulert i gjeldende kontinentalsokkellov. Tilsvarende virkeområde foreslås for undersøkelse og utvinning av mineraler i den nye loven. Dette betyr at både mineraler som befinner seg på havbunnens overflate og de som ligger under er omfattet. Derimot er ikke eventuell mineralutvinning av sjøvann omfattet.

### 5.2 Geografisk virkeområde

#### 5.2.1 *Gjeldende rett - kontinentalsokkeloven og petroleumsloven*

Kontinentalsokkeloven fra 1963 gjelder for virksomhet i indre norsk farvann, på sjøterritoriet og på kontinentalsokkelen, jf. § 1 første ledd. Med kontinentalsokkelen menes havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder som strekker seg ut over norsk sjøterritorium gjennom hele den naturlige forlengelse av landterritoriet til ytterkanten av kontinentalmarginen, men ikke kortere enn 200 nautiske mil fra grunnlinjene som sjøterritoriets bredde er målt fra, likevel ikke utover avgrensningslinjen mot annen stats sokkel med mindre annet følger av folkerettens regler for kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene eller overenskomst med vedkommende stat, jf. § 1 første ledd.

Loven kommer også til anvendelse ved virksomhet i området utenfor den norske del av kontinentalsokkelen dersom dette følger av særskilt avtale med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig, jf. § 1 andre ledd.



Petroleumsloven gjelder også for indre farvann, sjøterritoriet og på kontinentalsokkelen, se petroleumsloven § 1-4, men ifølge femte ledd gjelder den ikke i indre farvann eller i sjøterritoriet utenfor Svalbard.

### 5.2.2 Forslag til nytt geografisk virkeområde

I utkastet til ny lov vil det geografiske virkeområdet i hovedsak videreføres. Loven gis anvendelse i indre norske farvann, i sjøterritoriet og på kontinentalsokkelen.

Mot land avgrenses lovens virkeområde mot grensen for privat eiendomsrett ut i sjø. Det vil si at den nye loven gjelder fra marbakken. Innenfor gjelder mineralloven, jf. mineralloven § 4. Det er naturlig at regelverket for mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel starter der mineralregelverket på land slutter for å unngå overlapp mellom lovene og lovtomme rom.

Territorialfarvannet utenfor Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya omfattes av forslaget til ny lov.

Territorialfarvannet utenfor Svalbard er unntatt etter petroleumsloven, men det gjelder et strengt miljøregelverk i området. Store deler av territorialfarvannet er dessuten verneområder. Tilsvarende miljøhensyn som for Svalbard gjør seg gjeldende for Jan Mayen og for Bouvetøya. Territorialfarvannet utenfor Bouvetøya har siden 1971 vært fredet som naturreservat, og utenfor Jan Mayen siden 2010, dog slik at ved Jan Mayen er et marint område i, og 500 meter utenfor, Båtvika ikke omfattet av naturreservatet. Dette er nærmere omtalt nedenfor i kap. 6.3.8. På grunn av miljøregelverket og verneverdiene i verneområdene i territorialfarvannet ved Svalbard og naturreservatene i territorialfarvannet ved Jan Mayen og Bouvetøya legges det til grunn at det ikke vil bli åpnet for undersøkelse og utvinning av mineralressurser i territorialfarvannet ved Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya.

Det foreslås at havområder utenfor norsk biland i Antarktis unntas fra lovens geografiske virkeområde. Det vil si at loven ikke skal gjelde på kontinentalsokkelen utenfor Dronning Maud Land og Peter I Øy. De norske kravområdene med tilhørende havområder dekkes av Antarktistraktaten som gjelder sør for 60° S. I 1991 ble det vedtatt en miljøprotokoll for Antarktis, som forbyr mineralutvinning i minst 50 år fra ikrafttredelsen. Leting etter, og utvinning av, petroleumsressurser i havområdene ved Dronning Maud Land er følgelig ikke aktuelt. Det samme gjelder annen mineralaktivitet.

Kontinentalsokkelen utenfor Bouvetøya vil etter ordlyden være omfattet av lovutkastet. Territorialfarvannet utenfor Bouvetøya har siden 1971 vært fredet som naturreservat. Det anses for tiden heller ikke aktuelt å tillate mineralutvinning på sokkelen utenfor territorialfarvannet. På sikt kan det imidlertid ikke utelukkes at det vil være aktuelt å åpne for undersøkelse av ressurser på sokkelen utenfor territorialfarvannet. Av den grunn bør regelverket gjelde også der for å sikre at all virksomhet oppfyller de nødvendige krav til blant annet miljøvern og sikkerhet.

### 5.2.3 *Kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil*

Gjeldende lovgivning skiller ikke mellom kontinentalsokkel innenfor og utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene og det foreslås heller ikke et slikt skille i utkastet til ny lov.

Det antas generelt ikke nødvendig med en distinksjon mellom sokkel innenfor og utenfor 200 nautiske mil, men på sikt kan det bli behov for ulike beskatningsregler i lys av Havrettskonvensjonens artikkel 82 om avgiftsbetaling til Den internasjonale havbunnsmyndigheten for utvinning (produksjon) av ikke-levende ressurser på nasjonal sokkel utenfor 200 nautiske mil, jf. kap. 10.13.2.

### 5.2.4 *Havbunn utenfor norsk kontinentalsokkel*

Gjeldende kontinentalsokkellov får til en viss grad anvendelse i områder utenfor norsk kontinentalsokkel. Dette følger av § 1 andre ledd hvor det fremgår at loven også kommer til anvendelse for «*virksomhet som nevnt i første ledd i området utenfor den norske del av kontinentalsokkelen dersom dette følger av særskilt avtale med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig.*»

I forslaget til ny lov er det lagt opp til at loven i utgangspunktet kun skal få anvendelse for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel, jf. avgrensningen beskrevet i kapittel 1.

Forslaget til ny lov omhandler heller ikke mineralvirksomhet på havbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon. Som omtalt under kap. 2.3 kan mineralvirksomhet i Området bare skje etter inngåelse av en kontrakt mellom det aktuelle selskapet eller staten og Havbunnsmyndigheten. Aktiviteten må skje i henhold til nærmere fastsatte vilkår og de reguleringer som er vedtatt av Havbunnsmyndigheten. Dersom et selskap er kontraktør, må det ha en såkalt sponsorstat. Denne sponsorstaten påtar seg et visst begrenset kontroll- og oppfølgingsansvar overfor selskapets aktivitet. I dette ligger blant annet en forutsetning om at statens har nasjonal lovgivning som ivaretar ansvar knyttet til rollen som sponsorstat. Slik lovgivning er foreløpig ikke på plass i norsk rett og Norge kan derfor ikke være sponsorstat. Det foreslås ingen regler om dette i den nye loven. I stedet legges det til grunn at man, om behovet skulle oppstå, fastsetter en egen lov for mineralvirksomhet utenfor nasjonal jurisdiksjon.

## 5.3 **Forholdet til annen lovgivning**

Mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen krever tillatelse etter den nye loven. For slik virksomhet kan det i tillegg være nødvendig med tillatelser etter annen lovgivning. Dette innebærer at mineralvirksomhet ikke kan iverksettes før alle nødvendige tillatelser etter ulike lovverk er innhentet. Dette foreslås også presisert i den nye loven. Det er den ansvarlige for virksomheten som skal sørge for å innhente alle nødvendige tillatelser.

Behandlingen av saker etter loven om mineralvirksomhet på kontinentalsokkeloven skal så langt mulig søkes samordnet med behandlingen etter annen lovgivning.

Nedenfor omtales annet regelverk hvor virkeområdet helt eller delvis sammenfaller med den nye loven. Dette innebærer at virksomhetene må ha tillatelse etter alle de aktuelle regelverkene. I tillegg omtales regelverk som den nye loven er avgrenset mot.

### *5.3.1 Plan- og bygningsloven*

Virkeområdet for lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) i sjø er en nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. § 1-2. Loven hadde tidligere sitt virkeområde ut til grunnlinjene. En bakgrunn for utvidelsen av virkeområdet er at EUs vanndirektiv, som er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om rammer for vannforvaltningen, gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det ble antatt at utvidelsen av virkeområdet også kunne dekke et behov for en bedre samlet kystzoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer inn.

Regelverket for utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder henviser til plan- og bygningslovens regler når det gjelder masseuttak. Fylkeskommunenes kompetanse til å gi tillatelser til uttak av slike forekomster er derfor foreslått presisert til å gjelde ut til én nautisk mil.

### *5.3.2 Havressursloven*

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressursloven) gjelder for viltlevende marine ressurser på hele den norske kontinentalsokkelen, jf. § 4. Den vil således gjelde for fangst av levende bunndyr og andre sedentære arter og organismer på og under havbunnen på kontinentalsokkelen.

Etter havressursloven § 3 omfatter loven marin bioprospektering og genprospektering på eller under havbunnen. Dette er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) i punkt 3.1.2.2, punkt 3.1.2.3 og punkt 3.1.4. Før havressursloven var det kontinentalsokkeloven som regulerte utnyttning av sedentære arter.

Det er noe uklart om lovens regler om marin bioprospektering i § 9, og Kongens hjemmel til å gi utfyllende forskrifter, også vil omfatte genprospektering på eller under havbunnen. Dette skyldes at § 9, i motsetning til § 3, er begrenset til marin bioprospektering i sjø og ved uttak fra sjø. Utfra forarbeidene synes denne forskjellen ikke å være tilsiktet, og det foreligger fortsatt ingen forskrift som regulerer dette nærmere.

Dette omtales ikke nærmere fordi marin bioprospektering, inkludert genprospektering i og under havbunnen, ikke foreslås omfattet av den nye loven om mineralvirksomhet på havbunnen. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det ved mineralvirksomhet, med tillatelse etter den nye loven, blir tatt opp overskuddsmateriale som inneholder genetisk materiale. Loven bør derfor gi mulighet for departementet til å regulere dette nærmere i den enkelte tillatelse, og til å gi forskrifter om hvordan slike tilfeller skal behandles.

### *5.3.3 Forurensningsloven*

Etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) er det forbudt å forurense med mindre det er tillatt i lov, forskrift eller gjennom særskilt tillatelse. Loven gjelder, med de begrensninger som følger av folkeretten og av lovens bestemmelser i kapittel 8,

også for undersøkelser etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet, jf. § 4. Plikten til å unngå forurensning i § 7 første ledd, jf. kapittel 3 om plikten til å innhente tillatelse, gjelder likevel bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensninger. Bestemmelsen i § 7 andre ledd, jf. fjerde ledd, gjelder heller ikke tiltak for å hindre eller stanse akutt forurensning. Forurensningsloven trekker her opp grensen mellom sikkerhetsregelverket og forurensningsloven. Krav til beredskap mot akutt forurensning og aksjonsplikt og bistandsplikt ved hendelser er regulert i forurensningsloven kapittel 6.

Virksomhet knyttet til mineralutvinning på kontinentalsokkelen krever tillatelse etter forurensningsloven § 11. Ved vurderingen av om tillatelse skal gis og på hvilke vilkår, skal det legges vekt på forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med fordeler og ulemper ved tiltaket for øvrig.

En tillatelse etter forurensningsloven regulerer blant annet bruk og utslipp av kjemikalier. Virksomheter plikter kontinuerlig å vurdere substitusjon av produkter som inneholder helse og miljøskadelige stoffer etter produktkontrollloven § 3 bokstav a. En tillatelse vil også kunne inneholde vilkår for å begrense andre utslipp og krav til lokalitet for utslipp i områder med sårbare miljøverdier, samt krav til blant annet overvåkning. Krav til beredskap mot akutt forurensning fastsettes med hjemmel i forurensningsloven § 40.

Avfall som oppstår i tilknytning til mineralutvinning på kontinentalsokkelen må håndteres i tråd med reglene i forurensningsloven kapittel 5 og forskrifter gitt i medhold av loven. Med mindre avfallet gjenvinnes eller det er gitt tillatelse til å behandle avfallet offshore, må avfallet bringes til lovlig avfallsanlegg på land. Regler for oppbevaring, levering og håndtering av *farlig avfall* er gitt i avfallsforskriften kapittel 11. Forurensningsmyndighetene kan gi nærmere forskrifter for håndtering av avfall fra virksomhet på kontinentalsokkelen, jf. § 4 andre ledd.

Søknader om tillatelse etter forurensningsloven § 11 til mineralutvinning på land og petroleumsvirksomhet offshore behandles vanligvis av Miljødirektoratet. Direktoratets vedtak kan påklages til Klima- og miljødepartementet.

#### 5.3.4 *Naturmangfoldloven*

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) omfatter all natur, og gjelder for alle sektorer som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som har konsekvenser for dette mangfoldet. Loven inneholder prinsipper for bærekraftig bruk av natur, slik som krav om kunnskap, føre var-prinsippet, økosystemtilnærming og samlet belastning. Lovens virkeområde er i utgangspunktet ut til grensen for territorialfarvannet, men lovens prinsipper gjelder også utenfor dette området, jf. § 2. På kontinentalsokkelen gjelder blant annet forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 og prinsippene i §§ 7 til 10 så langt de passer, jf. § 2 siste ledd. Naturmangfoldloven virker sammen med andre lover, og lovens prinsipper skal legges til grunn som retningslinjer ved beslutninger som berører natur.

### 5.3.5 Mineralloven

Mineralloven og tilhørende forskrifter er regelverket for mineralnæringen på land. Loven gjelder etter § 4 for norsk territorium med unntak av Svalbard. Dette inkluderer holmer, øyer og skjær, vassdrag og innsjøer.

Loven gjelder ikke for mineralvirksomhet som skjer utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø. Den private eiendomsretten følger marbakken. Dersom marbakken ikke kan påvises, går grensen ved to meters dyp. Høyesterett har stadfestet at dette også gjelder dersom det er brådypt ved land.

Som omtalt ovenfor foreslås det at den nye loven om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen gis anvendelse for havområder som ligger utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø. Dermed blir det ikke overlapp mellom de to lover.

### 5.3.6 Bergverksordningen for Svalbard

Bergverksordningen for Spitsbergen (Svalbard) gitt ved kongelig resolusjon 7. august 1925 gir regler om mineralvirksomhet på øygruppen, og har blant annet bestemmelser om leting og funn, utmålsforretninger og om utmålhaveres rettigheter og plikter. Bergverksordningen administreres av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF).

Bergverksordningen gjelder bare for mineralvirksomhet på land. Den vil derfor ikke overlape med ny lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

### 5.3.7 Svalbardsmiljøloven

Lov om miljøvern på Svalbard (svalbardsmiljøloven) 15. juni 2001 nr. 79 gjelder på Svalbards landområder og i tilhørende sjøterritorium. Formålet med loven er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard. Loven med forskrifter fastsetter blant annet forbud mot tyngre naturinngrep i verneområdene, krav om tillatelse for alle typer tekniske inngrep utenfor verneområdene og krav om konsekvensutredning av alle inngrep som kan antas å ha mer enn ubetydelige virkninger på naturmiljøet.

I de store verneområdene fra 1973 er det ikke tillatt å søke etter mineraler og bergarter, se forskrift 4. april 2014 nr. 377 om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 1973.

Etter forslaget til ny lov skal det fortsatt være mulig å gjennomføre forskning på havbunnen i territorialfarvannet ved Svalbard. På samme måte som i dag må slik forskning være i tråd med svalbardsmiljøloven.

Det legges til grunn at det heller ikke vil bli åpnet for mineralundersøkelse og -utvinning i de deler av territorialfarvannet ved Svalbard som ikke er vernet.

### *5.3.8 Jan Mayen - forskrift om naturreservat*

Hele øya Jan Mayen er fredet som naturreservat, jf. forskrift 19. november 2010 nr. 1456 om fredning av Jan Mayen naturreservat § 1. Formålet med fredningen er å bevare en tilnærmet uberørt arktisk øy og tilgrensende sjøområder, inkludert havbunnen, jf. § 3. Fredningen omfatter også det tilliggende territorialfarvannet med unntak av et marint areal i og 500 meter utenfor Båtvika. Det kan gis unntak fra fredningsbestemmelsene for bl.a. vitenskapelig forskning, jf. forskriftens § 6 andre ledd.

Uttak av mineraler er ikke tillatt i naturreservat. Det legges derfor til grunn at det ikke vil være aktuelt å åpne for undersøkelse og utvinning av mineraler i områder som dekkes av naturreservatet.

### *5.3.9 Bouvetøya - forskrift om naturreservat*

Bouvetøya er fredet i medhold av forskrift 17. desember 1971 nr. 9 om fredning av Bouvetøya med tilliggende territorialfarvann som naturreservat. De spesielle naturforholdene gjør at området er viktig for naturvitenskapelig forskning og overvåking. Dette kan også omfatte forskning på havbunnen i territorialfarvannet, og forskriftens del III nr. 7 åpner for at man kan gi unntak fra fredningen for vitenskapelige formål. Det er forbud mot tekniske inngrep i naturreservatet. Det legges derfor til grunn at det ikke er aktuelt å åpne territorialfarvannet ved Bouvetøya for undersøkelse og utvinning av mineraler selv om den nye loven gis anvendelse for området.

### *5.3.10 Behov for tilpasninger og endringer i eksisterende lovgivning*

Det er behov for tilpasning av kontinentalsokkelovens virkeområde når undersøkelse og utvinning av mineraler tas ut i egen lov. I tillegg vil det foreslås noen mindre endringer i mineralloven og selskapsloven. Det er omtalt nærmere i de kommende kapitlene og i merknadene til endringsforslagene.

## 6 Vitenskapelig havforskning

I havretten skilles det mellom vitenskapelig havforskning og undersøkelser (kartlegging) av ressurser. Dette kapittelet omhandler vitenskapelig forskning på havbunnen. Regler om undersøkelser (ressurskartlegging) omtales i kapittel 8.

### 6.1 Kyststatens forpliktelser etter Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen del XIII inneholder regler om utenlandsk vitenskapelig havforskning og kyststatens adgang til regulering av slik forskning i egne jurisdiksjonsområder. Det følger av konvensjonens artikkel 238 at alle stater har rett til å drive vitenskapelig havforskning på sokkelen eller i økonomiske soner utenfor andre staters sjøterritorium under hensyntaken til andre staters rettigheter. Retten korresponderer med en alminnelig plikt til å «*fremme og legge forholdene til rette for*» forskning, jf. artikkel 239. Statene er også forpliktet til å utarbeide rimelige regler, regulering og prosedyrer for å fremme og tilrettelegge havforskning utført i samsvar med konvensjonen i områder utenfor sjøterritoriet.

Kyststaten skal under normale omstendigheter gi samtykke til vitenskapelig havforskning såfremt forskningsprosjektene gjennomføres i overensstemmelse med Havrettskonvensjonen, se artikkel 246 nr. 3. Dette innebærer blant annet at forskningen skal drives utelukkende for fredelige formål og ved bruk av hensiktsmessige vitenskapelige metoder og midler, se artikkel 240. Målet er å øke kunnskapen om det marine miljøet til gagn for hele menneskeheten. Etter artikkel 246 nr. 3 følger det også at kyststaten skal fastsette regler og fremgangsmåter for å sikre at samtykke til vitenskapelig havforskning ikke blir forsinket eller nektet uten rimelig grunn.

Kyststatens plikter etter Havrettskonvensjonen gjelder vitenskapelig forskning. Undersøkelser av direkte betydning for kyststatens suverene rettigheter etter Havrettskonvensjonen del V (*ressursene i økonomisk sone*) og VI (*ressursene på kontinentalsokkelen*) står staten fritt til å nekte. Skillet mellom vitenskapelig forskning og ressursundersøkelse er nærmere omtalt i kapittel 8.

På kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil er kyststatens skjønn til å nekte samtykke begrenset. Etter Havrettskonvensjonen artikkel 246 nr. 6 kan kyststaten bare nekte havforskning i «*de bestemte områder som kyststater til enhver tid offentlig kan utpeke som områder der utvinning eller inngående undersøkelser rettet mot disse områder finner sted eller innen rimelig tid vil finne sted.*» Kyststater skal gi rimelig varsel om utpekingen av slike områder og om enhver endring av dem.

I sjøterritoriet har kyststaten større frihet til å regulere havforskning ved sin enerett til å regulere, tillate og drive vitenskapelig havforskning. Slik havforskning skal etter Havrettskonvensjonen artikkel 245 kun drives med kyststatens uttrykkelige samtykke og på de betingelser som stilles. Bestemmelsen er et utslag av den alminnelige suverenitet kyststaten kan utøve i sitt sjøterritorium. Konvensjonen har ingen særskilt bestemmelse om forskningsvirksomhet i indre farvann, men det følger av alminnelige folkerettslige prinsipper at all forskning i disse farvann fullt ut er underlagt kyststatens suverenitet.

Havrettskonvensjonen gjelder mellom stater. Den er ikke til hinder for at den enkelte stat kan legge strenge restriksjoner på eller forby egne borgeres forskningsvirksomhet. Norske myndigheter er imidlertid opptatt av at norske forskere skal ha samme tilgang til å forske på norsk kontinentalsokkel som utenlandske forskere.

## 6.2 Gjeldende regelverk

### 6.2.1 1969-resolusjon om vitenskapelige undersøkelser på kontinentalsokkelen

Norske og utenlandske forskere som ønsker å gjennomføre vitenskapelige undersøkelser på havbunnen må ha tillatelse etter resolusjon 31. januar 1969 om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen (1969-resolusjonen). Resolusjonen er gitt med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 3. Olje- og energidepartementet er ansvarlig departement etter resolusjonen og kan gi forskrifter til utfylling av denne.

Naturforekomster er blant annet mineralske og andre uorganiske forekomster på havbunnen og i dens undergrunn, se § 2. Begrepet omfatter også sedentære arter. Dette er arter som enten ikke beveger seg eller bare kan bevege seg i stadig fysisk kontakt med havbunnen eller dens undergrunn. Resolusjonen ble ikke endret ved ikrafttredelsen av havressursloven, som flyttet regelverket for sedentære arter fra kontinentalsokkeloven og til havressursloven. Kravet i 1969-resolusjonen om tillatelse for vitenskapelige undersøkelser på sedentære arter må etter dette anses videreført med hjemmel nå i havressursloven § 3.

Resolusjonen gjelder vitenskapelige undersøkelser på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet, se § 1. Dermed omfatter resolusjonen også havområder utenfor Svalbard, Jan Mayen og Bouvetøya.

Oljedirektoratet er delegert myndighet til å gi tillatelser etter resolusjonen. Søknad om tillatelse etter resolusjonen må inngis senest 30 dager før undersøkelsen planlegges påbegynt. Søkeren må blant annet oppgi hva slags undersøkelser som ønskes foretatt, formålet med undersøkelsene, når de planlegges avsluttet og i hvilke områder de skal foretas, se § 5. Det må angis særskilt dersom det planlegges seismiske undersøkelser, se § 5 første ledd, bokstav e.

Med mindre annet bestemmes, kan følgende undersøkelser foretas under en tillatelse (se § 7):

- a) Magnetiske undersøkelser
- b) Gravimetriske undersøkelser
- c) Seismiske undersøkelser
- d) Varmestrømmålinger
- e) Radiometriske målinger
- f) Prøver av havbunnen og dens undergrunn, men ikke boringer.

Tillatelse til vitenskapelige undersøkelser gir ingen enerett til undersøkelse i de aktuelle områdene, se § 10.



Innehaver av tillatelsen skal innsende en rapport om undersøkelsen til Oljedirektoratet umiddelbart etter at den er avsluttet, se § 11. Innen rimelig tid skal Oljedirektoratet også tilstiles en utførlig rapport om forskningsresultatene. Resolusjonen har bestemmelser om sameksistens med annen virksomhet i § 12 og om sikkerhet i § 13.

### *6.2.2 Forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning*

Utenlandske forskningsinstitusjoner som ønsker å gjennomføre vitenskapelig forskning i norske havområder må sende en samlet søknad til Fiskeridirektoratet. Søknaden skal sendes via forskerstatens ambassade.

Fiskeridirektoratet sørger for å sende søknader på forskning og innhente nødvendige tillatelser. Havforskningsinstituttet er alltid høringsinstans både for marine og geologiske undersøkelser. Dersom søknaden omfatter undersøkelser på havbunnen, sendes søknaden til Oljedirektoratet for vurdering av om det kan gis tillatelse etter 1969-resolusjonen om vitenskapelig forskning, se omtale under kap. 6.2.1. I tillegg sendes søknaden til Forsvaret dersom den omfatter anløp til norsk territorialfarvann.

De nærmere bestemmelsene om hva søknaden skal inneholde og søknadsprosedyren fremgår av forskrift 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomisk sone og kontinentalsokkelen (forskrift om utenlandsk vitenskapelig havforskning). Etter sin ordlyd gjelder forskriften i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, men i praksis har man anvendt det samme regelverket også for søknader om utenlandske forskningstokt i fiskevernsonen ved Svalbard.

Det kan gjelde særordninger for enkelte stater på grunnlag av folkerettslig avtale. For eksempel har Norge et avtalefestet samarbeid om gjensidig fiskeriforskning med Russland. Utenriksdepartementet er samordningsansvarlig for dette samarbeidet.

## **6.3 Begrepsbruk og avgrensning mot undersøkelser som kan omfattes av en «undersøkelsestillatelse»**

Det er behov for å skille mellom vitenskapelig forskning og undersøkelser med det formål å foreta ressurskartlegging. Det må også skilles mellom ressurskartlegging og utvinning. Mens utvinning har et klarlagt innhold er grensen mellom vitenskapelig forskning og ressurskartlegging ikke alltid like enkel å trekke.

### *6.3.1 Havrettskonvensjonens avgrensning*

Havrettskonvensjonens bestemmelser om vitenskapelig havforskning bygger på et skille mellom rent vitenskapelig havforskning, også kalt grunnforskning, og ressurs-relaterte undersøkelser som omhandlet i Havrettskonvensjonen artikkel 246 nr. 5 bokstav a. Vitenskapelig havforskning skal normalt tillates. Derimot har kyststaten et friere skjønns til å avslå ressursrelaterte undersøkelser.

Havrettskonvensjonen trekker ikke opp et helt klart skille mellom det som er rent vitenskapelig havforskning og den mer anvendte forskning. Det er imidlertid på det rene at en direkte ressursrelatert nytteforskning, som kan karakteriseres som undersøkelser av naturforekomster som mineralressurser på kontinentalsokkelen, vil falle utenfor konvensjonens regler om vitenskapelig havforskning.

### 6.3.2 Skillet mellom forskning og ressurskartlegging i eksisterende regelverk

Omtalen ovenfor viser at det i gjeldende regelverk er skilt mellom regler for vitenskapelig forskning (1969-resolusjonen) og undersøkelser med sikte på ressurskartlegging (1970-forskriften). Grensedragningen mellom regelsettene er imidlertid ikke alltid like klar. Dette skyldes blant annet at mange av undersøkelsesmetodene vil være de samme både ved vitenskapelig forskning og ressurskartlegging.

Når Oljedirektoratet under dagens regelverk vurderer om noe kan anses som vitenskapelig forskning, foretas en helhetsvurdering. Følgende forhold har betydning for om et prosjekt kvalifiserer som en vitenskapelig forskning:

1. Formål og begrunnelse
2. Beskrivelsen av prosjektet
3. Dekningsgraden av data, herunder oppløsningen av batymetriske multistråledata, arealdekningen av kjerner og andre prøver, arealdekningen av registrering av elektriske, magnetiske og seismiske data.

Dersom dekningsgraden av data tillater prospektkartlegging, vil man normalt definere aktiviteten som kommersiell. I slike tilfeller må man gi særskilt begrunnelse for å la aktiviteten gå under en vitenskapelig forskningstillatelse. Kvantum mineraler som ønskes tatt opp, og antall prøveboringer, er også elementer som kan vektlegges i vurderingen av om prosjektet skal anses som vitenskapelig forskning eller om det i stedet skal anses som et kommersielt prosjekt som krever en undersøkelsestillatelse.

Heller ikke i regelverket for petroleumsvirksomhet eller mineraler på land er skillet mellom vitenskapelig forskning og undersøkelse (ressurskartlegging) nødvendigvis klart definert.

Petroleumsloven § 1-6 bokstav e inneholder følgende definisjon av undersøkelse: «*geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske aktiviteter, herunder grunne boringer, samt drift og bruk av innretning i den utstrekning den anvendes til undersøkelse*». Loven inneholder ingen definisjon eller avgrensning nedad mot vitenskapelig forskning.

Etter forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) § 4 første ledd kan en undersøkelsestillatelse omfatte følgende:

*Undersøkelsestillatelsen gir rett til å foreta geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske aktiviteter. Det kan foretas grunne borer til en dybde som fastsettes av Oljedirektoratet. Oljedirektoratet kan begrense den enkelte undersøkelsestillatelse til å gjelde bestemte typer undersøkelser.*

Mineralloven omfatter etter § 3 første ledd aktiviteter som har til formål å kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning. Mineralloven opererer i § 7 med en «leterett» etter mineraler, en «undersøkelsesrett» til statens mineraler, og en rett - på vilkår - til «prøveuttak» av en viss mengde masse for å påvise mineralforekomstens drivverdighet. Mineralloven oppstiller intet skille mellom vitenskapelig forskning og ressurskartlegging, med det er grunn til å anta at all virksomhet som er omfattet av leteretten eller undersøkelsesretten er å anse som ressurskartlegging.

I praksis synes grensedragningen mellom vitenskapelig forskning og kommersiell letevirksomhet i hhv. petroleumsloven og mineralloven ikke å ha voldt problemer. Selskap som ønsker konfidensialitet og muligheten til å kommersialisere resultatet av sine undersøkelser søker om undersøkelses-/letetillatelse etter de to lovene. De som ønsker tillatelse til vitenskapelig forskning, med de kravene som da stilles til offentliggjøring og avlevering av resultater, søker etter regelverket for dette.

### **6.3.3 Definisjon av undersøkelse i nytt regelverk**

I den nye loven foreslås det å ta inn en definisjon av hva som anses som undersøkelse etter mineralforekomster på kontinentalsokkelen.

Det foreslås ikke inntatt i loven et klart definert skille mot undersøkelser som foretas som ledd vitenskapelig forskning. Dette må som i dag avgjøres etter en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle. Oljedirektoratet kan avslå en søknad om vitenskapelig forskning dersom dens karakter og omfang tilsier at den har et kommersielt formål. Aktører som ønsker å drive kommersielle undersøkelser vil dessuten ha et insentiv til å søke om en undersøkelsestillatelse basert på regelverket i den nye loven gjennom bestemmelser om datakonfidensialitet, se omtale under kap. 9.14. Det antas derfor at grensedragningen mellom vitenskapelig forskning og kommersielle undersøkelser i praksis ikke vil medføre utfordringer av betydning.

## **6.4 Videreføring av gjeldende regler for vitenskapelig forskning på kontinentalsokkelen**

Det foreslås at vitenskapelig forskning på mineraler holdes utenfor den nye loven om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Dette tilsvarer systemet under regelverket for petroleum, hvor petroleumsloven ikke dekker vitenskapelig forskning.

Gjeldende regler om vitenskapelig forskning på havbunnen foreslås videreført med hjemmel i kontinentalsokkeloven. Det vil si at både norske og utenlandske forskere fremdeles må ha

tillatelse fra Oljedirektoratet for forskning som omfatter mineraler på havbunnen. Det samme regelverket gjelder også ved vitenskapelig forskning på petroleumsforekomster og andre ressurser på havbunnen.

## 7 Åpning av et område for mineralvirksomhet - valg av modell

Norge har en stor kontinentalsokkel. Totalt er sokkelarealet i Barentshavet, Norskehavet og Polhavet anslått til noe over 2 millioner km<sup>2</sup>. I tillegg kommer kontinentalsokkel utenfor Bouvetøya og norsk biland i Antarktis (Dronning Maud Land og Peter I øy).

Enkelte deler av norsk sokkel kan være omfattet av verneverdige naturmiljøer, f.eks. kaldtvannskoraller, og områdene kan dermed være omfattet av forskjellige typer fredning eller restriksjoner. Andre områder kan være disponert allerede til petroleumsvirksomhet, havvindinstallasjoner eller undersjøiske kabler og rørledninger. Områder kan også være spesielt betydningsfulle for fiskeriene. Det kan også være områder med kulturminner til havs.

Prinsippene for sameksistens må også gjelde for mineralvirksomhet, men i noen tilfeller er det ikke mulig å ivareta alle interesser. Da er det mulig at mineralvirksomhet i enkelte tilfeller må vike.

Det vil således ikke være slik at alt sokkelareal vil være tilgjengelig for mineralvirksomhet. Det er heller ikke alle områder av norsk sokkel som i dag utpeker seg som interessante for mineralvirksomhet. Hvilke områder som skal gjøres tilgjengelige for mineralvirksomhet, og hvordan dette skal besluttes, behandles i dette kapitlet.

### 7.1 Eksisterende modeller for mineraler, petroleum og havenergi

1970-forskriften om undersøkelser etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. baserer seg på at alle områder av norsk kontinentalsokkel i prinsippet er tilgjengelige for undersøkelser med mindre de er spesifikt unntatt, jf. forskriftens § 14. Dette tilsvarer det regimet man har for mineralutvinning på land, jf. mineralloven §§ 11 og 13. På land ligger begrensningene i at man må ha grunneiers eller statens tillatelse til å foreta undersøkelser av forekomstene, samt særskilt tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning for prøveuttak over en viss størrelse.

For undersøkelser etter petroleumsressurser på kontinentalsokkelen og utvinning har man gått bort fra dette prinsippet og gått over til et system basert på en egen åpningsprosess før det er mulig å søke om undersøkelsestillatelse i et nærmere angitt område. Områder som ikke er åpnet er da stengt for petroleumsvirksomhet.

Åpning av et område for petroleumsvirksomhet er nærmere regulert i kapittel 2 i petroleumsloven, jf. § 3-1, med visse ytterligere regler i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til petroleumsloven (petroleumsforskriften) kapittel 2 og kapittel 2 a. Sentralt i petroleumsloven og -forskriften er at åpning krever at det allerede er gjennomført en såkalt strategisk konsekvensutredning, og at denne er foretatt av staten.

Det heter om dette i petroleumsforskriften § 6a første ledd:

*Departementet er ansvarlig for konsekvensutredning forut for åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i medhold av lovens § 3-1. Konsekvensutredningen skal bidra til å*

*belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. Konsekvensutredningen skal belyse virkningene åpning av et område for petroleumsvirksomhet kan ha for nærings- og miljømessige forhold, herunder mulige farer for forurensning, samt antatte økonomiske og sosiale virkninger. Konsekvensutredningen skal skje i tråd med bestemmelsene i § 6b og § 6c, og i samsvar med eventuelle utfyllende bestemmelser departementet fastsetter.*

Det følger av petroleumsforskriften § 6d at konsekvensutredningen for åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet skal forelegges Stortinget. Dette gjøres ved at Olje- og energidepartementet fremmer en melding til Stortinget om planlagt åpning av et nytt område. Til illustrasjon vises det til *Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge - åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet* og Stortingets behandling av denne i Innst. 495 S (2012-2013).

Åpningsprosessen for petroleumsvirksomhet medfører som vist at en rekke utredninger skal foretas før undersøkelsestillatelser kan gis. Slike konsekvensutredninger for petroleumsvirksomhet foretas av staten.

I havenergiloven baserer man seg også på et konsesjonsrettighetsregime som innebærer at etablering av fornybar energiproduksjon til havs i utgangspunktet bare kan finne sted etter at staten har åpnet nærmere bestemte geografiske områder for søknader om konsesjon. Det er imidlertid også lagt opp til at det i særlige tilfeller kan gis unntak fra reglene om åpning av areal. I forarbeidene viser man til at dette kan tenkes å være aktuelt ved ulike former for testprosjekter eller for enkeltstående innretninger av begrenset varighet.

Havenergiloven § 2-2 bestemmer at det er Kongen i statsråd som beslutter åpning av et område for konsesjonssøknader. Før åpning av et område skal det være foretatt en konsekvensutredning, som skal inkludere vurderinger av miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser, inklusive konsekvenser for andre næringsinteresser. Loven gir departementet fullmakt til å gi nærmere regler om dette. Det fremgår ikke av loven om disse konsekvensutredningene skal foretas og bekostes av staten. De konsekvensutredningene som allerede foreligger for seks områder i Nordsjøen og Skagerak er foretatt av Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat, se rapporten *Konsekvenser av fornybar energiproduksjon i Nordsjøen* (TA-2829/2011)<sup>1</sup>.

## **7.2 Vurdering av ulike modeller**

Det er for tiden usikkert hvor stor interesse det vil være for undersøkelse (ressurskartlegging) og senere utvinning av mineralressurser på norsk sokkel. Dette skyldes blant annet at ressurspotensialet og den økonomiske drivverdigheten av eventuelle funn er meget usikker med dagens teknologi. Erfaringene med undersøkelsestillatelser i det internasjonale området under Havbunnsmyndigheten, viser at det hittil ikke er funnet drivverdige forekomster av mineraler på de store havdyp. («Området» er her definert som havbunnen og dens undergrunn, utenfor grensene for nasjonal jurisdiksjon.) Det er også relativt få steder på de store havdyp hvor selskapene har søkt om tillatelse til utforskning.

---

<sup>1</sup> Se: <http://miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2829/ta2829.pdf>

Norsk kontinentalsokkel er grunnere enn de store havdyp som ligger under Havbunnsmyndigheten. Teknologien finnes fortsatt ikke for å ta opp mineraler i drivverdige kvanta fra havdypene på norsk sokkel. Mindre dypt hav trekker i retning av at produksjonskostnadene, når teknologien kommer på plass, vil være noe lavere på norsk sokkel enn i områder med større havdyp. Ettersom den teknologiske utviklingen går fremover forventes det at interessen for slik aktivitet også på norsk sokkel kan øke.

Staten har interesse i at økonomisk aktivitet kommer i gang dersom drivverdige forekomster blir funnet, forutsatt at de kan utvinnes på en forsvarlig måte. Med unntak for kystnært uttak av skjellsand, sand og grus, har næringslivet hittil kun vist interesse for et område på Mohnsryggen nord for Jan Mayen. Den begrensede interessen, til dette ene området, kan tale for at man ikke setter i gang med omfattende åpningsprosesser for større områder, men heller baserer seg på innkomne søknader. Dersom man baserer seg på en konkret vurdering i forbindelse med den enkelte søknad, må nødvendige konsekvensutredninger gjennomføres før undersøkelsestillatelsen gis. Det kan innebære at det er søkeren som må stå for konsekvensutredningen.

En annen modell ville være å ta som utgangspunkt at alle områder på sokkelen i prinsippet er åpne for mineralvirksomhet, i kombinasjon med at visse områder er lukket. Eksempelvis kan man på forhånd si at utvinning ikke vil bli tillatt i definerte geografiske områder.

Staten vil ha bedre kontroll og styring dersom man i stedet baserer seg på samme modell som for petroleum og havenergi. Dette krever at staten først bestemmer seg for i hvilke områder det er aktuelt å drive mineralvirksomhet, eksempelvis fordi forskning har vist at det kan være interessante mineraler der. Dernest besørger staten en strategisk konsekvensutredning (nærmere omtalt nedenfor i kap. 7.3.) før området eventuelt åpnes for undersøkelsestillatelser. Det kan bemerkes at dersom aktivitet antas å kunne ha vesentlige virkninger på miljøet, følger det av EU-direktiv 2001/42 at det skal gjennomføres konsekvensutredninger. Direktivet er gjennomført i norsk rett, herunder for petroleumsvirksomhet i petroleumsløven og for lagring av CO<sub>2</sub> i under-sjøiske reservoarer på sokkelen i CCS-forskriften.

Den strategiske konsekvensutredningen i en slik modell gjennomføres av staten. Formålet vil være å belyse ressursmessige, miljømessige, samfunnsmessige og næringsmessige forhold samt konsekvenser for annen bruk av området.

Fordelen med en slik åpningsmodell er også at alle andre områder enn dem som er konkret åpnet vil måtte anses som stengt for mineralvirksomhet inntil de åpnes. Man behøver da ikke utpeke spesielle områder som er unntatt, hvilket kan være nødvendig dersom alt i prinsippet er åpent og kun avgrenset av søkerens interesser.

En omfattende åpningsprosess kan være et hinder for å komme i gang med mineralvirksomhet, for eksempel på grunn av manglende bevilgninger. Det må vurderes og besluttes hvor omfattende prosessene forut for åpning skal være.

### 7.3 Åpningsprosess med mulighet for unntak

Etter en totalvurdering foreslås det at man også for mineralvirksomhet baserer seg på en åpningsprosess tilsvarende den som foretas for petroleumsvirksomhet og havenergi. Dette gir staten best kontroll med utviklingen. Det vil samtidig kunne være naturlig at man i første omgang konsentrerer seg om å foreta konsekvensutredninger før åpning i de geografiske områdene hvor det finnes best tilgjengelige vitenskapelige forskningsresultater og hvor næringslivet har vist interesse. Kostnadene ved konsekvensutredningene vil da også bli mindre gitt at en god del forskning om området allerede finnes.

Det anses at det ikke er behov for å ha en egen åpningsprosess for å utnytte forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære områder. Dette er forekomster hvor fylkeskommunene i dag gir utvinningstillatelser basert på retningslinjer fastsatt i 1993 av det daværende Nærings- og handelsdepartementet med hjemmel i kontinentalsokkelloven § 2. Det geografiske området for fylkeskommunenes kompetanse til å gi slike tillatelser er i praksis begrenset til 1 nautisk mil fra grunnlinjene, jf. kap. 9.2.2. nedenfor. Det foreslås derfor at det gis en forskriftshjemmel i den nye loven slik at Kongen kan fastsette nærmere regler for lovens anvendelse på slike forekomster, og fortsatt delegering til fylkeskommunene. Et unntak for virksomhet på slike forekomster i kystnære strøk betyr ikke at konsekvensutredninger ikke må foretas, men at det kan ses hen til det planverk som fylkeskommunene har fastlagt og de konsekvensutredninger som allerede er foretatt for slik virksomhet innenfor den enkelte fylkeskommunes områder.

#### *7.3.1 Krav til konsekvensutredning før åpning av nye områder for undersøkelse og utvinning av mineraler*

Etter Havrettskonvensjonen har statene en plikt til å beskytte og bevare det marine miljø. I tillegg kan mineralvirksomhet også ha konsekvenser for andre typer aktivitet som konkurrerer om de samme områdene. Før undersøkelse og utvinning av mineralforekomster tillates, må det derfor foretas konsekvensutredninger.

Det legges til grunn at det for åpning av et område for undersøkelser, herunder prøvetaking av et visst omfang, må foreligge en konsekvensutredning spesifikt knyttet til den aktiviteten som en undersøkelsestillatelse forventes å omfatte. I konsekvensutredningen må det tas høyde for forventningene om at et område som er åpnet for undersøkelser senere vil være tilgjengelig for utvinning. Konsekvensene av eventuell fremtidig utvinning må derfor inngå i konsekvensutredningene allerede på dette stadiet.

Konsekvensutredningen som skal foretas på dette stadiet er foreslått kalt «strategisk konsekvensutredning». Det nøyaktige konsekvensutredningsprogrammet må besluttes konkret for det enkelte området. Typisk vil elementer som skal behandles kunne være å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, en viss oversikt over hvilke mineralressurser som kan være aktuelle og hvor de befinner seg, de miljømessige forholdene, mulige farer for forurensing, samt antatte næringsmessige, økonomiske og sosiale virkninger. Konsekvensutredningsprogrammet kan også vise behov for ytterligere vitenskapelige studier i området som må iverksettes før konsekvensutredningen kan avsluttes og eventuell åpning besluttes.



Den strategiske konsekvensutredningen før et område åpnes for undersøkelsestillatelse foretas av departementet. Innspill innhentes etter behov fra berørte departement og relevante organer som Miljødirektoratet, Direktoratet for mineralforvaltning, Oljedirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet.

Det er vurdert hvorvidt områder som er åpnet for petroleumsvirksomhet automatisk skal anses åpnet for mineralvirksomhet. Det antas at dette ikke er mulig. Dette skyldes for det første at de ulike typene virksomhet kunne ha ulike konsekvenser, slik at utredningen av konsekvenser av petroleumsvirksomhet ikke nødvendigvis har direkte overføringsverdi til mineralvirksomhet. Det legges derfor til grunn at det bør gjennomføres nye utredninger innrettet mot de virksomheter og konsekvenser som anses som mest aktuelle. For det andre vil det være begrenset geologisk overlapp i hva som er mest aktuelle områder fordi de geologiske formasjonene som er interessante er forskjellige avhengig av hva man leter etter. Det legges derfor til grunn at det ofte ikke vil være geografisk overlapp mellom områder som er interessante for hhv. petroleum- og mineralvirksomhet. Undersøkelsene av ressurspotensialet i det området som ønskes åpnet må således gjøres målrettet for mineralvirksomhet.

Ressurskartlegging av hele Norges kontinentalsokkel vil kunne bli kostbar, og ta lang tid. Uten at man har klare estimater på hva en slik innledende kartlegging vil koste, legges det til grunn at man i første omgang bør fokusere på de mest relevante områdene. Dette vil bidra til å holde kostnadene nede. En viss synergieffekt for konsekvensutredninger foretatt som ledd i petroleumsvirksomhet eller som ledd i utarbeidelsen av forvaltningsplanene bør også være mulig.

Det konkrete utredningsprogrammet som skal kreves før en åpningsbeslutning må besluttes av departementet. Et grunnleggende krav vil være at beslutningstaker skal ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for den beslutningen som tas.

Det kunne tenkes en løsning hvor kostnader påløpt staten i åpningsfasen lempes over på aktører som senere søker om tillatelser til undersøkelse eller utvinning. Det foreslås imidlertid ikke en slik løsning. Dette skyldes blant annet at store kostnader knyttet til å få en tillatelse vil kunne hindre aktivitet og begrense konkurransen. Som for petroleumsvirksomheten vil det kunne være en mulighet for staten til inntjening ved å selge datapakker til interesserte selskap, om enn potensialet for dette på det nåværende tidspunkt er usikkert.

Hovedprinsippet om strategisk konsekvensutredning foreslås nedfelt i loven, mens de mer detaljerte reglene vil måtte fremgå av forskrift.

### *7.3.2 Felles åpningsbeslutning for både undersøkelsestillatelser og utvinnings-tillatelser*

Beslutning om åpning av et område for mineralvirksomhet bør gjelde både for undersøkelsestillatelser og for utvinningstillatelser. Det legges således ikke opp til at det skal foretas en ny åpningsbeslutning for utvinning etter at et område først er åpnet for undersøkelsestillatelser.

### *7.3.3 Beslutning om åpning av et område*

Det foreslås at den konkrete beslutningen om å åpne et område legges til Kongen i statsråd. For petroleumsvirksomhet er det et system med å innhente Stortingets bifall via meldinger til Stortinget. Det er usikkert om mineralvirksomhet vil ha tilsvarende store samfunnsmessige konsekvenser som petroleumsvirksomhet, og dermed om det er nødvendig å involvere Stortinget på samme måte. Dette vil være en politisk vurdering.

## 8 Tillatelse til undersøkelse (ressurskartlegging)

### 8.1 Innledning

Kontinentalsokkelloven av 1963 opererer med to typer tillatelser: en ikke-eksklusiv tillatelse til undersøkelser (med dataeksklusivitet) og en tillatelse til utvinning. Denne to-delingen gjenfinnes i petroleumsloven. Undersøkelser etter petroleum kan på norsk kontinentalsokkel drives i henhold til en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse, eller i henhold til en utvinningstillatelse som er eksklusiv.

Mineralloven har i tillegg en tredje kategori som er «leteretten», jf. mineralloven kapittel 2. En slik ikke-eksklusiv mulighet for leting etter mineraler, med et kommersielt formål i sikte, finnes også i Havbunnsmyndighetens regler for undersøkelsestillatelser. Det kalles der for «*prospecting*» og er for eksempel i nodulregelverket definert som «*the search for deposits of polymetallic nodules in the Area, including estimation of the composition, sizes and distributions of deposits of polymetallic nodules and their economic values, without any exclusive rights*».

Forslaget til ny lov baserer seg på den samme todelingen som i kontinentalsokkelloven og petroleumsloven, og en har ikke sett behov for å introdusere en tredje kategori av prospekteringsstillatelse. En er heller ikke kjent med at noen skal ha søkt om rett til «*prospecting*» på de store havdyp hos Havbunnsmyndigheten. Interessen antas å ville være liten, da ingen rettigheter - heller ikke dataeksklusivitet - følger med tillatelsen, og virksomheten uansett vil være svært kostnadskreven.

Undersøkelsenes formål er å vurdere om det finnes forekomster av mineraler innenfor undersøkelsesområdet med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig. Det man får rett til å utføre med en tillatelse til undersøkelse er således en lete og kartleggingsfase, som kan lede til senere utvinning, men som ikke behøver å lede til det.

Det legges til grunn at selskapene normalt først vil søke om en undersøkelsestillatelse. Deretter, om området skulle vise seg lovende, vil selskapene kunne være interessert i en utvinningstillatelse. Det er imidlertid ikke utelukket, for visse forekomster eller visse geografiske områder (for eksempel i «modne områder», eller for tilleggsarealer), at selskapene vil kunne gå direkte til en utvinningstillatelse, se neste kapittel.

Aktiviteten under en undersøkelsestillatelse og aktiviteten under en utvinningstillatelse kan være skarpt avgrenset, men behøver ikke være det. For utvinning kan man se for seg to modeller: (1) En utvinningstillatelse kan medføre en forpliktelse til å igangsette utvinning relativt umiddelbart, dvs. at utvinningstillatelse først tildeles etter at det i henhold til en undersøkelsestillatelse er gjort drivverdige funn. Dette er forslaget til modell i til nytt utvinningsregelverk for Havbunnsmyndigheten, og gjenfinnes i enkelte andre lands regelverk for mineralutvinning. Alternativt (2) gir man en eksklusiv utvinningstillatelse hvor man først har en «forsterket» letefase for å finne nøyaktig hvor man skal igangsette driften - før man innen en viss tid beslutter å gå i gang med selve utvinningen basert på en driftstillatelse.

Det er sett hen til systemet i petroleumsloven og mineralloven, som begge bygger på at søkeren får en eksklusiv utvinningstillatelse med to faser. En første fase med mer presise undersøkelser som skal kunne lede frem til utvinning, og en annen fase med selve driften av forekomsten basert på en driftskonsesjon eller plan for utbygging og drift. Dette systemet med en fortsatt (forsterket) letefase i den initielle perioden av en utvinningstillatelse er foreslått videreført i den nye loven her. Dette er nærmere beskrevet i neste kapittel.

## 8.2 Undersøkelse etter undersjøiske mineraler etter gjeldende rett

Kontinentalsokkelloven dekker etter § 1 «undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster». Nærmere regler om undersøkelse (ressurskartlegging) er gitt i 1970-forskriften.

1970-forskriften omhandler mineralske naturforekomster som ikke er petroleum, uorganiske forekomster, samt kull på havbunnen og i dens undergrunn. Forskriften baserer seg på følgende prinsipper:

- Det må søkes om tillatelse før undersøkelser kan tillates (§ 5, jf. § 3). Kun norske selskap kan søke.
- Det foregår ingen åpningsprosess, men områdene som åpnes er søknadsstyrt. Departementet kan forby undersøkelser i visse områder ikke er åpne (§ 14).
- Tillatelse gis til et konkret undersøkelsesprogram (§ 5 bokstav c jf. § 8), og for en maksimal periode på 15 år.
- Undersøkelsestillatelse gir ikke enerett til leting i et område (§ 9).
- Undersøkelsestillatelse gir heller ikke fortrinnsrett til etterfølgende utvinning (§ 9).
- Alle data fra undersøkelsene skal gjøres tilgjengelige for departementet (§ 10), men tiltakshaver kan be om konfidensialitet i inntil fem år etter innlevering av sluttrapport eller siste delrapport (§ 11). Konfidensialitetsperioden kan forlenges.
- Undersøkelsene skal utføres på en måte som skaper minst mulig skade for annen virksomhet, fiske, kabler, miljø etc. (§ 12)

Disse hovedprinsippene behandles nærmere nedenfor, hvor det foreslås enkelte endringer fra 1970-forskriftens løsninger og en mer detaljert regulering der hvor dette anses nødvendig.

## 8.3 Søknad om undersøkelsestillatelse - krav til søknadens innhold

Etter 1970-forskriften § 5 settes følgende innholds krav til en søknad om undersøkelsestillatelse:

*§ 5. Skriftlig søknad om undersøkelsestillatelse må være kommet inn til Industridepartementet innen 30 dager før undersøkelsen aktes påbegynt.*

*Søknaden skal inneholde opplysninger om:*

*a) Navn og adresse til den eller de personer eller selskaper m.v. som undersøkelsene skal utføres for, og opplysninger om hvem som skal være kontaktperson overfor myndighetene.*

b) *Navn, adresse og nasjonalitet til den eller de personer, eller selskaper m.v. som skal utføre undersøkelsene.*

c) *Hvilke undersøkelser som ønskes foretatt, formålet med undersøkelsene, når undersøkelsene aktes påbegynt og avsluttet og angivelse av de områder hvor disse aktes utført. Undersøkelsesområdet skal være inntegnet på et egnet kart som vedlegges ansøkingen.*

d) *Undersøkelsesmetodene, opplysninger om fartøyer, luftfartøyer eller andre flytende eller luftbårne gjenstander som aktes benyttet til undersøkelsene.*

e) *I hvilken utstrekning undersøkelsene vil bli utført fra norsk landterritorium, så vidt mulig med angivelse av norsk havn, flyplass eller andre norske områder som ønskes brukt som basis for undersøkelsene.*

*Industridepartementet kan kreve tilleggsopplysninger.*

Petroleumsforskriften har også krav til innholdet i en søknad om undersøkelsestillatelse, samt visse formkrav. Følgende fremgår av loven § 3:

### *§ 3.Søknad om undersøkelsestillatelse*

*Søknad om undersøkelsestillatelse etter loven § 2-1 sendes Oljedirektoratet og skal inneholde opplysninger om:*

- a) søkers navn, adresse og nasjonalitet. Dersom søknaden omfatter flere søkere, skal samtlige navn, adresser og nasjonaliteter oppgis,*
- b) hvem i Norge som skal være representant overfor myndighetene,*
- c) hvilket område søknaden omfatter,*
- d) formålet med og arten av undersøkelsen.*

*Oljedirektoratet kan kreve tilleggsopplysninger.*

*Kvittering for innbetalt avgift jf. § 5, skal vedlegges søknaden.*

*Søknad om undersøkelsestillatelse med vedlegg skal være skrevet på norsk eller engelsk.*

Det legges til grunn at det vil være ønskelig med tilsvarende bestemmelser i det nye regelverket. Det bør for eksempel være krav til et detaljert undersøkelsesprogram (sml. 1970-forskriften § 5 c) som må stadfestes av departementet, jf. nedenfor i kap. 9.8.1. I tillegg vil det være behov for å inkludere informasjon som støtter opp under at selskapet har den finansielle kapasiteten til å utføre undersøkelsesprogrammet og at de innehar tilstrekkelig teknologisk ekspertise til å utføre programmet.

Det vil i tillegg være krav om at det omsøkte området hvor man vil foreta undersøkelser er definert i søknaden, og ligger innenfor et område som er åpnet for slik aktivitet. Søkerens identifisering av omsøkt område binder ikke departementet til å tildele basert på dette geografiske området, jf. nedenfor i kap. 8.7.

Dersom undersøkelse av mineralforekomster kan medføre forurensning over terskelen i forurensningsloven § 8 tredje ledd, kreves det i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. Søker skal i den forbindelse gi de opplysninger som er nødvendige for om tillatelse skal gis og

hvilke vilkår som bør stilles. Forurensningsmyndighetene kan stille ytterligere krav til søknadens innhold i medhold av forurensningsloven § 12.

Det foreslås at hovedprinsippene og –kravene nedfelles i selve lovteksten, mens departementet gis anledning til å gi utfyllende forskrifter som presiserer hvilke krav som stilles til en søknad om undersøkelsestillatelse og hvilke vilkår som kan settes. Forholdet til andre typer tillatelser etter norsk rett foreslås også presisert i loven.

#### **8.4 Nasjonalitetskrav til søker**

Både 1970-forskriften og petroleumsforskriften stiller krav til opplysninger om søkerne, hvor et av kravene er opplysninger om deres nasjonalitet.

1970-forskriften § 4 begrenser søknadsadgangen til norske statsborgere. Etter EØS-avtalens ikraft-treden kan dette ikke stilles som krav for virksomhet innenfor territorialgrensen (12 nautiske mil). For petroleumsvirksomhet er det visse krav til representasjon i Norge (datterselskap e.l.), men undersøkelsestillatelser er ikke forbeholdt norske selskap.

Norske myndigheter er opptatt av næringspotensialet i utvinning av mineraler på norsk sokkel, og skatteinntekter fra utvinning. Det vurderes ikke nå om man på et tidspunkt skal etablere et statlig havbunnsmineralselskap for å sikre bedre kontroll med verdiskapingen.

Det foreslås å åpne for at fysisk eller juridisk person fra enhver stat skal kunne tildeles undersøkelsestillatelse. På undersøkelsesstadiet er det ønskelig å legge til rette for et størst mulig antall aktører. Et krav om å etablere et datterselskap i Norge for undersøkelser kan bli et hinder for at undersøkelser finner sted. På utvinningsstadiet kan det være behov for å stille et slikt krav, se omtale under kap. 9.8.2, men behovet for kontroll er ikke det samme på undersøkelsesstadiet.

#### **8.5 Hvilke aktiviteter kan være omfattet av en undersøkelsestillatelse?**

##### *8.5.1 Kartlegging av ressurspotensialet*

Som omtalt under kap. 6.2 gir en tillatelse til vitenskapelig forskning etter 1969-resolusjonen rett til å gjennomføre magnetiske, gravimetriske og seismiske undersøkelser, varmestrømmålinger, radiometriske målinger og prøvetaking fra havbunnen og dens undergrunn, men ikke boringer.

En undersøkelsestillatelse dekker steget mellom vitenskapelig havforskning og utvinning. Undersøkelsesenes formål er å vurdere om det finnes forekomster av mineraler innenfor undersøkelsesområdet med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig og kan lede til senere utvinning. Kartlegging av ressurspotensialet er således det sentrale, samtidig som man ikke under en undersøkelsestillatelse skal ha anledning til å ta opp så store kvanta mineraler at det i realiteten er en kommersiell utvinning som foregår.

Avgrensningen mellom hva som kan tillates etter en undersøkelsestillatelse, og hva som blir så omfattende at det skal kreve en utvinningstillatelse, er løst på forskjellige måter i dagens regelverk (1970-forskriften) og i petroleumsløven.

### **Mineraluttak etter forskjellige typer undersøkelsestillatelser etter annet regelverk**

Undersøkelsestillatelser gitt i medhold av 1970-forskriften kan etter dens § 7 omfatte følgende undersøkelser:

- a) *geologiske og geofysiske undersøkelser med det formål å undersøke de øvre lag av undergrunnen*
- b) *prøvetaking av havbunnen eller dens undergrunn, dog ikke undersøkelser som medfører boring dypere enn 25 m.*

Olje- og energidepartementet kan etter særskilt søknad og motivering gi tillatelse til andre typer undersøkelser.

Til sammenligning kan en undersøkelsestillatelse etter forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) § 4 første ledd omfatte følgende:

*Undersøkelsestillatelsen gir rett til å foreta geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske aktiviteter. Det kan foretas grunne boringer til en dybde som fastsettes av Oljedirektoratet. Oljedirektoratet kan begrense den enkelte undersøkelsestillatelse til å gjelde bestemte typer undersøkelser.*

Oljedirektoratet setter i dag grensen for boringer under en undersøkelsestillatelse ved 200 meters dyp. Det vil si at det ved undersøkelse etter petroleum tillates dypere boringer enn ved undersøkelse etter mineraler etter 1970-forskriften.

Havbunnsmyndigheten i dens regler for undersøkelsestillatelser (regel 1(3)(b) definere undersøkelser (exploration) som å lete etter forekomster etter flermetalliske noder/sulfider/ koboltrike skorper. Prospektering (prospecting) defineres som å lete etter forekomster, inklusive estimer av sammensetting, størrelse og fordeling av forekomster, og deres økonomiske verdi. Havbunnsmyndigheten krever at det enkelte selskapet inngår en detaljert undersøkelseskontrakt, med krav til et undersøkelsesprogram, men har ikke definert hvilke ressurskartleggingsmetoder som vil være omfattet av undersøkelsestillatelsen.

Det legges til grunn at det skal kreves et undersøkelsesprogram for den ressurskartleggingen som skal kunne foretas, jf. kap. 8.8.1 nedenfor. Grunne boringer og opptak av et visst kvantum materiale antas å være blant de sentrale elementene i et slikt program. De andre elementene må vurderes konkret for den enkelte undersøkelse.

Elementer som inngår i et undersøkelsesprogram kan blant annet være følgende:

- Batymetri
- Bunnpenetrerende ekkolodd
- Høyoppløselig seismikk

- Bunnprøver
- Grunne boringer
- Elektromagnetiske data
- Sidesøkende sonar
- Backscatter
- Spektralanalyser
- Geokjemiske analyser

Opplistingen er ikke nødvendigvis uttømmende, da det kan utvikles andre undersøkelsesmetoder i fremtiden. Søknaden om undersøkelsestillatelse bør angi hvilke undersøkelser som ønskes gjennomført, og tillatelsen kan eventuelt angi nærmere hvilke undersøkelser det gis tillatelse til.

Det foreslås ikke at gjeldende grense på boring ned til 25 meter videreføres. Normalt vil det bare å være aktuelt med relativt grunne boringer, men en ser ingen grunn til å sette en maksimal grense. Antallet boringer og hvor dypt disse går, antas i praksis å måtte reguleres i den enkelte tillatelse og indirekte gjennom kostnadene knyttet til boringer.

Det vil normalt være ønskelig å ta prøver av mulige mineralforekomster for nærmere analyser. Slik prøvetaking må det være adgang til å gjennomføre, men formålet med prøvene må være undersøkelse, ikke kommersiell utvinning. Derfor må det begrenses hvor store prøver som kan tas ut. Hvor grensen bør settes, kan blant annet avhenge av type forekomster og hvor stort område som skal undersøkes. Det bør eksempelvis tillates å ta opp tilstrekkelig prøvemateriell til at det kan gjennomføres pilotforsøk på anrikning/oppredning av forekomsten. Dette kan være nødvendig for vurdere om forekomsten er teknisk og økonomisk drivverdig innen rimelig tid.

Fordi behovet for prøvetaking kan variere, foreslås det ingen maksimumsgrense i forslaget til ny lov. I stedet stilles det krav om at tillatelsene skal angi antall prøver og maksimal totalvekt på prøvene. Dermed vil det være opp til myndighetene å vurdere om behovet for prøveuttak er dokumentert og om det er forholdsmessighet mellom mengder som planlegges tatt ut og formålet med uttaket. Ved behov kan prøvetaking også reguleres nærmere i forskrift.

Det foreslås heller ikke å lovfeste et maksimum antall prøvetakinger for å teste ressurspotensialet, fordi også dette kan variere fra sted til sted og fra forekomst til forekomst. Som eksempel kan nevnes at det Australia-baserte selskapet Nautilus Minerals har undersøkt sulfidforekomster på 1 600 meters havdyp i Bismarcksjøen utenfor kysten til Papa Ny-Guinea. Hovedforekomsten ble undersøkt i fire borekampanjer mellom 2006 og 2011. Godt over 150 borehull skal ha blitt boret under særdeles vanskelige forhold. Selskapet erfarte stort kjernetap grunnet tekniske og geologiske utfordringer.

Basert på de ovennevnte elementene foreslås det ikke i lovutkastet en uttømmende liste over hvilke typer datainnsamling og prøvetaking som kan tillates. Derimot kreves det at tillatelsen skal oppgi hvilke undersøkelser den omfatter, slik at departementet fastsetter dette for den enkelte tillatelse. Dette kan også utdypes nærmere i forskrifter.



### 8.5.2 Testing av teknologiske løsninger

Utvikling av teknologi for utvinning av mineraler på de store havdyp er fremdeles i en tidlig fase. Det vil være behov for utvikling og testing av teknologiske løsninger som er tilpasset de enkelte ressurstyper og de aktuelle havdyp.

Havbunnsmyndighetens regler om utforskingstillatelser, i definisjonen av utforsking i regel 1.3 (b), omfatter testing av løfteteknologi, utstyr, prosesseringsfasiliteter og transportsystemer («*the use and testing of recovery systems and equipment, processing facilities and transportation systems*») blant de aktivitetene som en undersøkelsestillatelse kan omfatte.

Slik testing av teknologi og utstyr vil kunne virke inn på annen bruk av havområdet og ha miljøkonsekvenser. Det synes derfor naturlig å inkludere slike aktiviteter i en undersøkelsestillatelse der hvor søkeren ønsker å foreta dette. Avhengig av teknologien som ønskes prøvd ut kan det også være aktuelt å inkludere krav til konsekvensutredning av den - det være seg før bruk og for bruk som utvinningsteknologi.

Det foreslås ikke at undersøkelsestillatelsen skal angi hvilken type teknologi som kan benyttes, men det bør kunne stilles krav til teknologien som vil bli anvendt for undersøkelsene. Dette forutsettes også nærmere regulert i forskrift. For undersøkelser som medfører et visst skadepotensiale, kan det for eksempel være aktuelt å stille krav om best tilgjengelig teknologi. I særlig sårbare områder må myndighetene – som avbøtende tiltak, kunne beslutte at visse typer teknologi ikke skal benyttes.

Det gis i dag anledning til å teste teknologi og utstyr under tillatelser til vitenskapelig forskning uten at det nødvendigvis kan skilles mellom teknologi til forskning og teknologi til undersøkelser og utvinning. Grensdragningen må trekkes opp ved behandlingen av søknaden om vitenskapelig forskning. Foruten det uttalte formålet med testingen, kan det være aktuelt å se hen til om aktiviteten medfører slike konsekvenser at det er aktuelt å inkludere krav til konsekvensutredning og om det skal tas ut større prøver enn det forskningsformål skulle tilsi.

## 8.6 Eksklusiv eller ikke-eksklusiv rett til undersøkelser i et område

1970-forskriften § 9 slår fast at en undersøkelsestillatelse ikke gir en eksklusiv rett til undersøkelser i et område. Bestemmelsen har denne ordlyden:

*§ 9. Undersøkelsestillatelse gir ikke enerett til undersøkelse i de i tillatelsen nevnte områder. Den gir heller ikke fortrinnsrett eller rett til utnyttelse av eventuelle naturforekomster.*

*Departementet kan etter særskilt søknad og motivering meddele enerett til undersøkelse for et begrenset område i et bestemt tidsrom. Tillatelse gis på vilkår som fastsettes i hvert enkelt tilfelle.*

*Departementet kan når som helst meddele utvinningstillatelse til andre i områder som dekkes av tildelt undersøkelsestillatelse uten at ansvar derfor kan gjøres gjeldende av innehavere av undersøkelsestillatelse*

Dette er også den modellen som er valgt i petroleumsloven § 2-1 andre ledd.

Motsatt har Havbunnsmyndigheten fastslått at rettighetshaveren får en eksklusiv rett til å lete, men etter en bestemt type mineral, se Regulation 26 (1). Disse eksklusive rettighetene gjelder for inntil 15 år. I denne perioden skal rettighetshaveren gi tilbake deler av det geografiske området etter henholdsvis åtte og ti år, slik at begrensningene på andres letemuligheter er tidsbegrenset. Etter 15 år må rettighetshaveren enten søke om utvinningstillatelse for et område som ligger innenfor «restområdet», eller gi det tilbake til Området.

Reglene om det geografiske området som kan tildeles i en tillatelse, enerett til undersøkelser i det tildelte området eller ikke, antallet år tillatelsen gjelder for, dataeksklusivitet og konfidensialitet har alle betydning og må ses i sammenheng for å skape den rette insentivstrukturen for å oppnå målsettingen om aktivitet.

Store geografiske områder, kombinert med eksklusiv undersøkelsesrett, risikerer å båndlegge områdene i lang tid fremover uten at det nødvendigvis er kombinert med tilstrekkelig aktivitet. Dersom områdene skal være eksklusive må de være snevert geografisk avgrenset, gjelde for bestemte mineraltyper, og gjelde for en begrenset tid.

Det er også et spørsmål om det er mulig å skape et marked hvor det er forskjellige typer selskap som foretar undersøkelsesvirksomheten - med tanke på salg av datapakker som egen forretningsmodell - og andre selskap som står for utvinning. For tiden synes det ikke å være kommersiell interesse for en slik forretningsmodell, men det kan ikke utelukkes i fremtiden, jf. erfaringene fra petroleumssektoren.

En kombinasjon, som ikke båndlegger for store områder men samtidig gir insentiver til undersøkelsesaktivitet, kan være å gi ikke-eksklusive tillatelser kombinert med data-eksklusivitet. Dette er dagens løsning i 1970-forskriften § 11 og etter petroleumsloven. Alle data som samles inn, og som skal innleveres til det utpekte forvaltningsorganet vederlagsfritt, gjøres konfidensielle i en viss tid. Denne perioden kan for eksempel være et visst antall år fra de er rapportert til myndighetene eller det kan knyttes til en viss tid etter tildeling av tillatelsen. Konfidensialitet og konfidensialitetsperioder kan reguleres nærmere i forskrift, herunder også at eierskap går over til staten ved utløp av perioden.

Etter en totalvurdering anbefales det at denne kombinasjonsmodellen videreføres for undersøkelsestillatelser etter den nye loven.

## **8.7 Geografisk avgrensning av en undersøkelsestillatelse**

Staten har et ønske om at undersøkelser med tanke på fremtidig utvinning faktisk foregår. Av den grunn er det ønskelig å unngå at større områder reserveres eller monopoliseres av den som først søker. Gjeldende regulering 1970-forskriften omtaler ikke undersøkelsesområdets geografiske utstrekning.

Reglene om det geografiske området som kan tildeles i en undersøkelsestillatelse, enerett til undersøkelser i det tildelte området eller ikke, antallet år tillatelsen gjelder for, dataeksklusivitet

og konfidensialitet har alle betydning og må ses i sammenheng for å skape den rette insentivstrukturen for å oppnå målsettinger om aktivitet.

Havbunnsmyndigheten har, i sitt regelverk, løst dette ved å gi relativt omfattende rettigheter og fordeler til dem som får undersøkelsestillatelse. Blant annet er regelverket basert på følgende:

- Eksklusiv rett til undersøkelser i omsøkt område, se regel 24(1), dog slik at prospektering kan foregå i samme område.
- Fortrinnsrett og prioritet dersom de søker om utvinning i samme område, se regel 24(2).
- Ubegrenset tidsperiode for konfidensialitet om data som selskapet anser som konfidensielle (regel 36).
- Geografisk avgrenset til et visst antall kvadratkilometer (regel 25). Dette varierer med ulike typer forekomster. For noder er området maksimalt 150 000 km<sup>2</sup>. For flermetalliske sulfider er området maksimalt 100 km<sup>2</sup> og for koboltrike skorper er det begrenset til 20 km<sup>2</sup>.

Det foreslås ovenfor at den nye loven skal basere seg på at områder av sokkelen åpnes etter en åpningsprosess. Dette innebærer at undersøkelsestillatelsene må ligge innenfor et område som er åpnet.

Videre foreslås at det ikke gis eksklusive undersøkelsestillatelser, jf. kap. 8.6. Det foreslås heller ikke at et selskap som har en undersøkelsestillatelse skal ha prioritet, basert på tildelingstidspunktet, ved søknad om utvinningstillatelse, jf. kap. 8.12. Et system med inndeling av sokkelen i forhåndsdefinerte områder eller «blokker» som utlyses synes derfor ikke nødvendig eller hensiktsmessig på dette stadiet. Flere selskap kan således få undersøkelsestillatelse i samme eller overlappende områder.

Tillatelsen må ha en klar angivelse av hvilke områder det kan gjennomføres undersøkelser i. Dette foreslås angitt i geografiske koordinater som fastsettes av departementet. I tillegg kan blokk-systemet som er etablert for petroleumsvirksomhet fungere som et referansesystem for å vise hvor en tillatelse befinner seg. (Oljedirektoratet har et etablert blokk-system i sine databaser gjeldende for hele den norske kontinentalsokkelen.) Dette kan gjøre det enklere å få oversikt over hvor det er gitt ulike typer tillatelser, og vil også gjøre det enklere å se om det er gitt tillatelser til petroleumsutvinning og mineralutvinning i samme, overlappende eller tilgrensende områder.

## **8.8 Nærmere om vilkår som kan stilles til en undersøkelsestillatelse**

Det vil være naturlig med en lang rekke vilkår til en undersøkelsestillatelse. Slike vilkår kan for eksempel være:

- Vilkår knyttet til hvordan aktiviteten skal utføres
- Krav til finansiell og teknologisk kapabilitet
- Vilkår knyttet til konkret bruk av teknologi
- Vilkår knyttet til miljøpåvirkning og risiko for skade på miljøet

- Vilkår knyttet til potensielle konflikter med annen virksomhet på sokkelen
- Vilkår knyttet til potensielle konflikter med havforskning
- Sikkerhetsstillelse for miljøskader og andre skader.

Denne opplistingen er ikke ment å være uttømmende og departementet må kunne stille de vilkår som er relevante for den enkelte undersøkelsestillatelse.

### *8.8.1 Krav om undersøkelsesprogram*

Det legges til grunn at det må være en aktivitetsplikt knyttet til undersøkelsestillatelsen. Dette gjelder selv om undersøkelsestillatelsen ikke er eksklusiv, og dermed ikke innebærer at et selskap kan «reservere» et område for seg.

Undersøkelsesprogrammet må redegjøre for hvilke forekomsttyper det ønskes å lete etter, eksempelvis noder, sulfider eller skorper, og i den grad det er kjent indikere hvilke mineraler det skal letes etter. Undersøkelsesprogrammet må videre redegjøre for når undersøkelsene aktes påbegynt og avsluttet, og hvor i det omsøkte området man ønsker å være til forskjellige tider.

Prøvetaking kan påvirke karakteren til ulike habitater og organismsamfunn knyttet til disse. Dette gjelder særlig dersom prøvetakingen skjer i områder hvor det forekommer spesielle og sårbare organismsamfunn eller organismer som har en viktig økologisk funksjon. Risikoen for påvirkning kan øke ved større uttak eller dersom det tas prøver fra mange steder innenfor samme økosystem. Departementet bør derfor kunne kreve en nærmere vurdering av konsekvensene dersom det er uklart hvordan prøvetakingen vil virke inn på havbunnen.

Som ved forskningstillatelser eller undersøkelser etter petroleum, bør det også her være et krav om at man sender melding til departementet, og til f.eks. Fiskeridirektoratet, Forsvarsdepartementet, Havforskningsinstituttet og Oljedirektoratet om hvor aktiviteten vil pågå. Dette av hensyn blant annet til deres ansvar for konkurrerende bruk av de samme områdene.

Undersøkelsesprogrammet skal godkjennes av departementet, som bør kunne gi pålegg om undersøkelsesprogrammets innhold. Slike pålegg kan også relatere seg til sikkerhetsforskrifter og bruk av for eksempel satellittsporingsutstyr.

Manglende gjennomføring av undersøkelsesprogrammet bør kunne medføre at undersøkelsestillatelsen trekkes tilbake.

### *8.8.2 Konsekvensutredninger i løpet av undersøkelsene*

Som nevnt i kap. 7.3.1 forutsetter åpning av et område for undersøkelsestillatelser at det er foretatt en strategisk konsekvensutredning.

Undersøkelsesprogrammet kan innebære prøveopptak og testing av teknologiske løsninger som vil ha konsekvenser for annen virksomhet og for miljøet. Avhengig av de undersøkelser som det

søkes om å få gjennomføre må det være anledning til å stille krav til ytterligere konsekvensutredninger.

En kommende plan for utvinning i tilknytning til en utvinningstillatelse fordrer at det foretas konsekvensutredninger relatert til driftsopplegget, jf. kap. 9.10. Deler av konsekvensutredningene for dette formål kan også utføres som ledd i undersøkelsesprogrammet.

### *8.8.3 Rapporteringskrav*

Det må stilles krav til rapportering av hvilke undersøkelser som blir gjennomført og funnene. Det foreslås felles rapporteringskrav for undersøkelses- og utvinningsfasen, se nærmere omtale i kap. 9.14.3.

### *8.8.4 Tidsbegrensning av en undersøkelsestillatelse*

En undersøkelsestillatelse må være tidsbegrenset. Dette gjelder selv om den ikke er eksklusiv fordi begrensede tillatelser gir myndighetene bedre kontroll over aktivitet på kontinentalsokkelen.

1970-forskriften § 3 opererer med en undersøkelsesperiode på to år. Dette vil kunne være tilstrekkelig i visse tilfeller, f.eks. for kystnære områder, mens det kan være for kort der man skal lete, bore og teste teknologi på store havdyp. Petroleumsloven § 2-1 tredje ledd innebærer at en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse etter petroleum kan gis for tre år med mindre det fastsettes en annen varighet. Etter Oljedirektoratets praksis settes tillatelsenes varighet normalt til ett år. Leteperioden (initiell periode) under en eksklusiv utvinningstillatelse er som hovedregel seks år og maksimalt ti år. Undersøkelsestillatelsene som gis av Havbunnsmyndigheten gis for 15 år, med mulighet for forlengelse.

Den maksimale lengden på en undersøkelsestillatelse bør angis i loven. Det foreslås at tillatelser kan gis for inntil fem år. Samtidig gis departementet kompetanse til å sette kortere tidsperiode for tillatelsen, og således vurdere dette konkret i lys av type mineralforekomst og hvor den befinner seg. Det vil være mulig å søke om en ny undersøkelsestillatelse, men man kan da bli møtt med nye vilkår.

Det foreslås ikke en bestemmelse om forlengelse av en undersøkelsestillatelse. Siden undersøkelsestillatelsen er ikke-eksklusiv og ikke gir opphav til prioritet ved søknad om utvinningsstillatelse, er det ikke behov for en regel om forlengelse. Dersom en rettighetshaver etter en undersøkelsestillatelse ønsker å fortsette undersøkelsene i samme område etter at tillatelsen er utløpt kan han når som helst søke om en ny tillatelse.

### *8.8.5 Søknadsgebyr*

Det foreslås at det fastsettes et behandlingsgebyr som skal betales av alle som søker om undersøkelsestillatelse. Formålet er at kostnader knyttet til saksbehandling skal veltes over på de kommersielle aktørene. De nærmere reglene for beregning og betaling av søknadsavgiften foreslås fastsatt i forskrift. Beregningen av avgiften bør være skjematisk for å gi forutberegnelighet

og unngå tidkrevende beregningsarbeid av faktiske utgifter. Avgiften bør ikke settes så høyt at den hindrer aktivitet.

Det er også vurdert om det bør gis bestemmelser om en årlig avgift. Denne kunne eventuelt knyttes opp mot arealet for undersøkelsestillatelsen. En slik avgift kunne ha to formål. For det første kan den hindre at søknader omfatter større arealer enn nødvendig og at det faktisk foregår arbeid i områder hvor det er gitt tillatelser. Mineralloven § 56 har regler om årsavgift også for undersøkelsestillatelser for å sikre at inaktive tillatelser gis tilbake. For det andre kunne avgiften velte statens kostnader knyttet til behandling og oppfølging over på den kommersielle aktøren.

Det foreslås at det ikke ilegges en årlig avgift. Undersøkelsestillatelsene er ikke-eksklusive. Det er derfor ikke, slik som for mineralloven, behov for et insentiv for å levere områder eller hele tillatelsen tilbake. Hva gjelder kostnader, antas det at søknadsgebyret i stor grad vil dekke de kostnadene staten har knyttet til en undersøkelsestillatelse. Myndighetene vil også være opptatt av å legge til rette for undersøkelser. En årlig avgift kan bli et hinder for dette.

## **8.9 Saksbehandling og frister**

Gjeldende bestemmelse i 1970-forskriften § 5 kan forstås dithen at departementet forutsettes å kunne avgjøre søknader innen 30 dager. Dette anses som urealistisk for den type virksomhet som det her er tale om. Det foreslås derfor at den nye loven ikke skal fastsette noen frist for å behandle søknader. På et senere tidspunkt kan det vurderes om det er ønskelig å forskriftsfeste regler om saksbehandlingen.

## **8.10 Eierskap til data, overlevering av materiale til myndighetene og taushetsplikt**

Det foreslås å videreføre systemet med dataeksklusivitet og konfidensialitet for det materialet som innleveres til myndighetene under en undersøkelsestillatelse. Dataeksklusivitet og konfidensialitet til data fra undersøkelsene gir rettighetshaveren etter en undersøkelsestillatelse et konkurransefortrinn sammenlignet med andre selskap når det gjelder fremtidig utvinning, og en mulighet til å kommersialisere resultatene fra undersøkelsene.

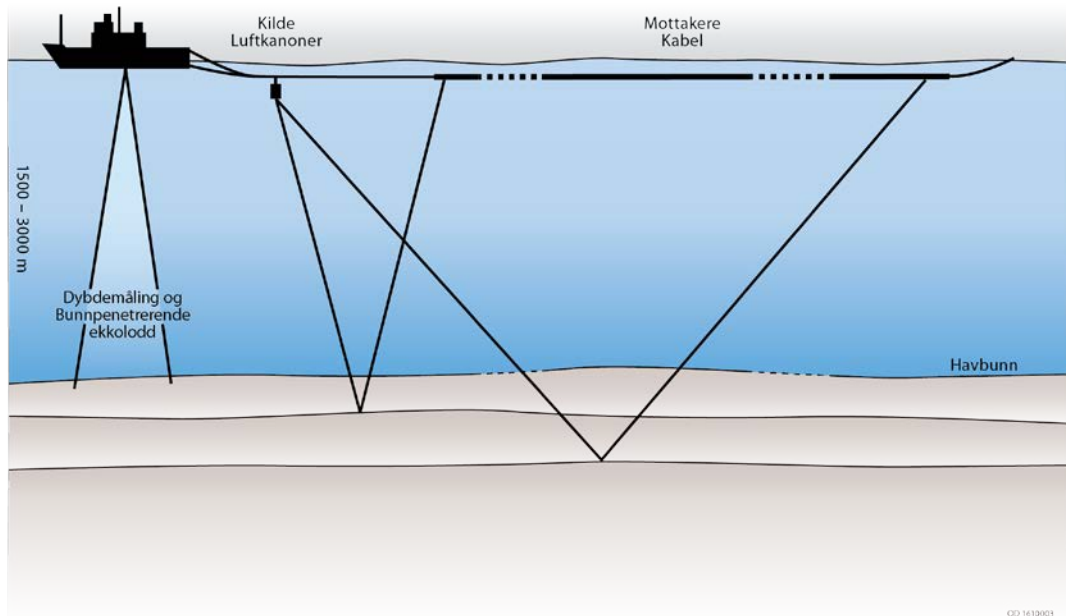
Det foreslås felles regler om eierskap til data, overlevering av materiale til myndighetene og taushetsplikt både i undersøkelses- og utvinningsfasen. Dette er nærmere omtalt i kap. 9.14.

## **8.11 Tilbakekall av undersøkelsestillatelse**

Siden undersøkelsestillatelsen er ikke-eksklusiv, og dermed ikke til hinder for at andre får tillatelse til undersøkelse etter den nye loven, eller tillatelser etter andre lover, vil behovet for en hjemmel for tilbakekall normalt være meget lite.

Det foreslås en generell hjemmel i loven for departementet til å tilbakekalle tillatelser, som også vil kunne anvendes på undersøkelsestillatelser dersom det foreligger alvorlige eller gjentatte overtredelser av lov, forskrift eller vilkår i tillatelsen. Det antas hensiktsmessig at loven inneholder en slik mulighet som en utvei for de alvorlige tilfellene.

## Innsamling av lettseismiske data og bunnpenetrerende ekkolodd



Bilde 8. Prinsippskisse for regionale undersøkelser med et fartøy som samler inn geofysiske data, som lettseismikk, dybdemålinger og bunnpenetrerende ekkolodd. Disse regionale undersøkelsene må suppleres med fysiske prøver. (Illustrasjon: Oljedirektoratet)

### 8.12 Forholdet mellom undersøkelsestillatelse og etterfølgende søknader om utvinningstillatelse

Det må tas stilling til selskap som har hatt undersøkelsestillatelse i et område skal gis prioritet ved behandling av søknader om utvinning i samme område.

Prioritet ved senere utdeling av utvinningstillatelser kan tjene som et insentiv for aktørene til å investere i en grundig og god ressurskartlegging ved at man ikke løper risikoen for å miste retten til utvinning. En ordning med prioritet kunne eventuelt kombineres med et system der aktøren kan avhende sin undersøkelsestillatelse, og dermed prioritet, til en annen aktør som ønsker å utvinne forekomsten.

Utfordringen med prioritet er at det ikke nødvendigvis er det selskapet som først fikk en undersøkelsestillatelse som er best egnet til å utvinne forekomstene i området. Prioritet er dermed til hinder for konkurranse og tildeling av utvinningstillatelser basert på helhetlige vurderinger av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsømt. I tillegg vil regler om prioritet være et hinder dersom selskap ønsker å utvikle en forretningsmodell basert på salg av data fra undersøkelser.

### 8.12.1 Gjeldende regelverk - ikke prioritet

1970-forskriften § 9 første ledd sier at en undersøkelsesrett «ikke [gir] fortrinnsrett eller rett til utnyttelse av eventuelle naturforekomster». Forskriftens § 9 siste ledd, innebærer også at Olje- og fiskeridepartementet når som helst kan meddele utvinningstillatelse til andre i områder som dekkes av tildelt undersøkelsestillatelse uten at ansvar derfor kan gjøres gjeldende av innehavere av undersøkelsestillatelse.

### 8.12.2 Det internasjonale havbunnsområdet - prioritet

Utkastet til utvinningsregelverk for områder utenfor nasjonal jurisdiksjon diskuteres nå i organene under Havbunnsmyndigheten, se omtale i kap. 9.4 nedenfor. Utkastet er basert på at det selskapet som har hatt undersøkelsestillatelse får en viss preferanse og prioritet ved søknad om utvinning i det området som undersøkelsestillatelsen dekket. Reglene som diskuteres skal operasjonalisere artikkel 10 i vedlegg III i Havrettskonvensjonen. Bestemmelsen gir såkalt preferanse og prioritet til den som allerede har en utforskningstillatelse. Preferansen og prioriteten gjelder kun for de angitte typer forekomster innenfor området som omfattes av arbeidsplanen og det stilles vilkår til kontraktøren.

Følgende fremgår om fortrinnsrett og prioritet blant søkere i Havrettskonvensjonens vedlegg III artikkel 10:

*En operatør som har en godkjent arbeidsplan for bare undersøkelse i henhold til artikkel 3 nr. 4 bokstav c) i dette vedlegg [anm: enerett til å foreta undersøkelse etter og utnyttelse av de spesielt angitte typer forekomster i området som omfattes av arbeidsplanen], skal ha fortrinnsrett og prioritet framfor andre søkere med hensyn til arbeidsplan angående utnyttelse av de samme områdene og forekomstene. Dersom operatøren ikke har gjennomført arbeidsplanen på en tilfredsstillende måte kan slik fortrinnsrett og prioritet imidlertid trekkes tilbake.*

### 8.12.3 Videreføring av gjeldende ordning

Når systemet med ikke-eksklusive undersøkelsestillatelser foreslås videreført, men med data-eksklusivitet og konfidensialitet, er det også naturlig å videreføre løsningen med at det ikke gis slike preferanser. Det kan være flere selskap som samtidig har undersøkelsestillatelser for samme geografiske område, og det er da ikke naturlig å gi ett av dem en preferanse eller prioritet. Samtidig vil selskapets mer inngående kjennskap til området, og det at selskapet har gjennomført et undersøkelsesprogram i området, være momenter av stor betydning for hvorvidt en utvinningstillatelse skal innvilges for selskapet.

Hvor flere selskap er innvilget undersøkelsestillatelse for det samme geografiske området kan dette ha skjedd på forskjellige tidspunkter. De vil da være i forskjellige faser av deres arbeidsprogram. Det er da en viss risiko for et «kappløp» om å bli den første som søker utvinningstillatelse dersom området anses som lovende.



Det foreslås ikke at loven forsøker å løse dette gjennom prioritetsregler. Det foreslås i stedet at myndighetene som hovedregel gjennomfører utlysning av det området som det kan søkes om utvinningstillatelse for, jf. kap. 9.6 nedenfor. Foranledningen til at myndighetene igangsetter utlysning kan være av eget tiltak, eller at den første søknaden om utvinningstillatelse i området er mottatt. Dette vil sikre både åpenhet for selskapene som har en undersøkelsestillatelse, og også gi mulighet for konkurranse mellom flere selskap der det er mulig. Fordelen for myndighetene er også at dette gir anledning til å tildele til det selskapet som samlet sett anses best egnet.

Utlsyning vil ikke alltid være aktuelt eller hensiktsmessig, for eksempel der hvor det søkes om tilleggsarealer til en eksisterende utvinning. Unntaksvis må man således kunne tildele direkte etter søknad. Direkte tildeling i særlige tilfeller kan være særlig aktuelt i startfasen av virksomheten. Dette behandles nærmere i kap. 9.5 nedenfor og i merknadene til lovforslaget.

## 9 Tillatelse til mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel

### 9.1 Innledning

I tråd med formålsbestemmelsen i utkast til en ny lov skal den legge til rette for en utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettinger, slik at hensynet til verdiskaping, miljø, sikkerhet, næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt.

Man har gjennomgått forskjellige modeller for tildeling av utvinningstillatelser til mineralvirksomhet på havbunnen, inklusive petroleumsforekomster, og sett hen til de vilkår som det er naturlig og nødvendig å stille til slik virksomhet, for å legge til rette for en forsvarlig ressursforvaltning.

Det finnes i dag ikke nærmere regulering for tildeling av utvinningstillatelser til mineralvirksomhet på norsk sokkel. Unntaket er retningslinjene som er gitt for tillatelser til utvinning av skjellsand, sand og grus. 1970-forskriften dekker kun undersøkelsestillatelser. Det nye regelverket skal gi mulighet for å tildele utvinningstillatelser for alle typer mineraler.

Regelverket som gjelder for skjellsand, sand og grus i kystnære områder er ikke egnet for utvinning av andre typer mineraler på større havdyp og lenger til havs. Det kan derfor ikke bygges videre på eksisterende lovverk når det skal utarbeides forslag til lovregler for mineralutvinning på de store havdyp. I stedet har man sett hen til løsningene særlig i petroleumsloven og mineralloven. Dette er beskrevet nærmere nedenfor.

Andre staters løsninger og utkastet til nytt utvinningsregelverk for mineralforekomster i det internasjonale havbunnsområdet, underlagt Havbunnsmyndigheten, er også til en viss grad konsultert. Det er ikke foretatt en grundig gjennomgang av fremmed rett da den første gjennomgangen viste at det var lite å hente hos andre stater. Det skyldes antakelig at det per i dag nesten ikke forekommer utvinning på de store havdyp. Vi er kun kjent med et prosjekt utenfor Papua New Guinea, ned til ca. 1600 meters dyp, hvor utvinning skal være planlagt igangsatt i nær fremtid.

### 9.2 Gjeldende rett

#### *9.2.1 Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster.*

Kontinentalsokkeloven dekker etter § 1 både utforskning og utnyttelse. Begrepet «utnyttelse» må her forstås på samme måte som «utvinning» i minerallovens og petroleumslovens forstand, sml. petroleumsloven § 1-6 bokstav g. Lovens § 3 gir Kongen anledning til å utferdige forskrifter for utvinning av mineraler på kontinentalsokkelen, men det er ikke gitt forskrifter i henhold til denne fullmakten.

Kontinentalsokkeloven kommer også til anvendelse på virksomhet utenfor den norske kontinentalsokkelen dersom dette følger av avtale med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig, jf. § 1 andre ledd. Loven åpner således for at Kongen kan gi forskrifter om norske selskapers deltakelse i

mineralvirksomhet på de store havdyp omfattet av Havbunnsmyndighetens ansvar. Heller ikke for slik virksomhet er det utferdiget forskrifter.

Rettsstilstanden i dag er således at det ikke finnes regelverk for tildeling av utvinningstillatelser for mineralforekomster på norsk sokkel, med unntak for skjellsand, sand og grus.

### *9.2.2 Særlig om uttak av skjellsand, sand og grus*

Kontinentalsokkeloven har en egen bestemmelse om undersøkelse og utnyttning av skjellsand, sand og grus i lovens § 2 tredje ledd. Denne kom inn ved en endring i 1992, se Ot.prp. nr. 18 (1991-1992). Etter denne bestemmelsen kan Kongen pålegge fylkeskommunen å utøve myndighet. Kongens myndighet etter § 2 tredje ledd ble delegert til Nærings- og handelsdepartementet ved delegasjon 21. desember 2001 og overført til Olje- og energidepartementet for så vidt gjelder mineralforekomster ved delegasjon 31. mars 2017.

Nærmere bestemmelser om fylkeskommunens utøvelse av denne myndigheten er fastsatt i *Retningslinjer ved saksbehandling og tildeling av konsesjoner i henhold til lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske forekomster enn petroleumforekomster av 21 juni 1963 nr. 12 (kontinentalsokkeloven)*, fastsatt ved rundskriv utgitt av daværende Nærings- og energidepartementet 1. april 1993.

Av retningslinjene går det frem at bestemmelsene kommer til anvendelse på søknad om utforskning og utnyttelse av forekomster av skjellsand, sand og grus på havbunnen i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk stats-høyhet.

Uttak av sand og grus på land og i strandsonen reguleres arealmessig i plan- og bygningsloven, som gjelder inntil 1 nautisk mil fra grunnlinjene. I havneområder og i kystnære områder vil det - i tillegg til konsesjon fra fylkeskommunen etter 1963-loven - også kunne være behov for tillatelser etter havne- og farvannsloven § 27 og forurensningsloven, samt eventuelle andre relevante lover.

I kystnære områder foregår det en viss aktivitet med utvinning av skjellsand, sand og grus. Dette gjelder både uttak med gravemaskin på grunnene, og uttak med sugepumper ned til 40-60 meters dyp. Slik aktivitet krever i dag konsesjon fra fylkeskommunen, med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 2 andre ledd og ovennevnte rundskriv. Det er først og fremst tale om tillatelser til uttak av skjellsand i indre farvann, det vil si områder innenfor grunnlinjene.

Nærings- og fiskeridepartementet har behandlet en søknad om uttak av mindre mengder leire ved Idun-feltet i Norskehavet. Regelverket som regulerer dette i dag er kontinentalsokkeloven.

### **9.3 Regulering av mineralutvinning på kontinentalsokkelen i enkelte andre land**

Som omtalt i kap. 3.1 foregår det mineralvirksomhet på kontinentalsokkene til en rekke land langs Nordsjøen, med vekt på uttak av sand og grus i grunne områder. Eksisterende regelverk i disse

landene reflekterer dette, ved at det i liten grad finnes lovverk som er målrettet for mineralvirksomhet på større havdyp på kontinentalsokkelen. Som nevnt ovenfor er det ikke foretatt en inngående studie av lovverket for mineralvirksomhet i andre land. Nedenfor følger en kort gjennomgang av regelverket i noen av landene, men uten pretensjon om å være fullstendig.

### 9.3.1 Nederland

Nederland har ingen egen lov for mineralvirksomhet på deres kontinentalsokkel, men har regulert dette i en felles lov om gruvedrift og petroleumsproduksjon som også omfatter kontinentalsokkelen, se lov om gruvedrift 2003, i artikkel 2(1).

Nederlandsk lovgivning fastslår at alle mineraler tilhører staten, og at alle undersøkelser og utvinning/produksjon krever tillatelse.

Artikkel 6, sammenholdt med artikkel 8 og 10 innebærer at en undersøkelsestillatelse dekker alle faser helt frem til drift kan påbegynnes. Utvinningstillatelsen (produksjonstillatelse), gis til den som har en undersøkelsestillatelse, og som søker om tillatelse til å igangsette produksjon innen undersøkelsestillatelsens gyldighet utløper. Vedkommende må vise at det er mulig å igangsette økonomisk lønnsom produksjon før lisens vil bli gitt. Unntak fra den prioriterte retten kan gjøres dersom selskapet av forskjellige årsaker ikke anses egnet eller ikke fremmer et driftsprogram som kan antas. Hovedprinsippet er videre at man får en produksjonstillatelse kun for de mineraler det er søkt om, dog slik at man også får tillatelse til å ta opp andre mineraler som uomgjengelig tas opp sammen med de mineralene man har søkt om (Art. 11(1)).

Konkurransen om tillatelsene sikres (jf. art. 15) ved at en søker ikke får en tillatelse automatisk, men når første søknad innkommer trigges en utlysingsrunde for dette området ved at man sender ut en offentlig invitasjon til andre selskap om å søke på det samme området. Loven har også en rekke regler om reduksjon og tilbakelevering av området for undersøkelser, for å snevre inn det området som er eksklusivt for utvinning/produksjon. I tillegg har loven en rekke regler om rapportering, tilsyn, sikkerhet, garantier etc. som tilsvarer i substans dem som finnes i petroleumsloven og mineralloven.

### 9.3.2 Frankrike<sup>2</sup>

Frankrike har regulert mineralvirksomheten på kontinentalsokkelen i forskjellige lover. For det kontinentale/europeiske Frankrike er virksomheten regulert i den generelle mineloven. Artikkel L.123-2 i mineloven sier at:

*la recherche [...] de l'ensemble des substances minérales ou fossiles contenues dans le sous-sol du plateau continental [...] ou dans le fond de la mer et le sous-sol de la zone*

---

<sup>2</sup> Det franske senatet har utgitt en komparativ studie av om lovgivning om leting etter mineraler på havbunnen, se «*Étude de législation comparée n° 234 - mars 2013 - Les ressources minérales marines profondes : nodules polymétalliques, encroûtements et sulfures hydrothermaux*», tilgjengelig på [http://www.senat.fr/lc/lc234/lc234\\_mono.html](http://www.senat.fr/lc/lc234/lc234_mono.html)

*économique dite «exclusive» [...], ou existant à leur surface, [est] soumis[e] au régime applicable en vertu du présent livre aux substances de mine.*

De nærmere bestemmelser for havbunnsmineraler følger av *Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006 relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitains*.<sup>3</sup>

Hovedprinsippene i den franske lovgivningen er en tredeling i prospekteringsstillatelse (ikke-eksklusiv), undersøkelsestillatelse (eksklusiv) og utvinningstillatelse (gruvedriftstillatelse). Prospektering gir rett til en lang rekke undersøkelser, samt boring ned til 300 meters dyp, dog forbud mot å selge noen del av det opptatte materialet. En utvinningstillatelse dekker hovedsakelig den egentlige driften, men man vil først søke om å få en utvinningstillatelse, og dernest søke om og motta en igangsettingstillatelse.

### 9.3.3 Storbritannia

Mineralvirksomhet på britisk sokkel er regulert i første del av *Continental Shelf Act 1964*. Regelverket fastsetter statlig eierskap til eventuelle ressurser på kontinentalsokkelen, men er ellers rudimentært. Storbritannia har en stor virksomhet relatert til uttak av sand og grus på britisk sokkel i kystnære områder. Dette er regulert i *Marine and Coastal Access Act 2009* og *Marine (Scotland) Act 2010*. I tillegg er olje- og gassvirksomheten regulert i egen lovgivning.

Storbritannia vedtok *Deep Sea Mining Act* i 2014.<sup>4</sup> Formålet med loven var å innføre et regelverk for britiske selskapers deltakelse i aktivitet i Området underlagt Havbunnsmyndigheten, og oppdatere eksisterende lovgivning fra 1981. Loven gjelder ikke for aktivitet på britisk sokkel.

### 9.3.4 USA

USA vedtok allerede i 1953 en lov om kontinentalsokkelen (*Outer Continental Shelf Lands Act 1953*) som finnes under del 43, kapittel 23, underkapittel III (artiklene 1331-1356) i den føderale amerikanske lovgivningen. Ved denne loven erklærte USA rettigheter til kontinentalsokkelen utenfor USA. Denne loven omfatter blant annet hydrokarboner, svovel og andre mineraler.

I 1980 vedtok USA en ny lov om mineraler på de store havdyp (*Deep Seabed Hard Minerals Resources Act 1980*) som finnes under del 30, kapittel 26 (artiklene 1401-1473) i den føderale amerikanske lovgivningen. Denne loven ble vedtatt som en midlertidig lov, i påvente av at Senatet skulle ratifisere Havrettskonvensjonen. Dette har hittil ikke skjedd, og loven er derfor fortsatt gjeldende lovgivning på dette området for amerikanske selskapers aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Den amerikanske loven av 1980 omfatter både utforskning og industriell utnyttelse (utvinning). Den omtaler spesielt behovet for å kunne høste av noder, og USAs ønske om å tilrettelegge for at

<sup>3</sup> Se <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000240704&categorieLien=cid>

<sup>4</sup> Kan lastes ned fra <http://faolex.fao.org/docs/pdf/uk150471.pdf>

USAs behov for metaller kan tilfredsstilles. USA har gitt fire utforskingstillatelser i 1984 til amerikanske selskap som er aktive i Clarion Clipperton-sonen. Det er uklart hvor mange av dem som fortsatt er aktive.

### 9.3.5 Papua New Guinea

Papua New Guinea har i sin gruvelovgivning fra 1992<sup>5</sup> inkludert gruvedrift på kontinentalsokkelen. Myndighetene har gitt flere undersøkelsestillatelser til undersøkelser på egen kontinentalsokkel. Papua New Guinea har også gitt det som antas å være den første utvinningstillatelsen på store havdyp (dypere enn 300 meter) til et selskap (Nautilus Minerals, med hovedkvarter i Canada) for utvinning på Solwara-1 feltet i Bismarkhavet. Dette er innenfor Papua New Guineas økonomiske sone, med havdyp ned til ca. 1 600 meter. Prosjektet gjelder opptak av flermetalliske sulfider. Det er fortsatt uklart når utvinning faktisk vil komme i gang.

Papua New Guineas lovgivning er basert på hhv. undersøkelsestillatelse og gruvedriftstillatelse (*mining lease*). Begge tillatelsene er eksklusive. Undersøkelsestillatelse tildeles etter søknad, for et bestemt område, men med krav om at området som holdes eksklusivt gradvis reduseres etter som tiden går og arbeidsprogrammet er gjennomført. Rettighetshaver etter en undersøkelsestillatelse har prioritet til å få gruvedriftstillatelse, som normalt gis for 40 år.

Driftstillatelse forutsettes gitt først når selskapet er rede til å gå i gang med gruvedrift. Dersom innehaver av en undersøkelsestillatelse ikke er rede til å gå i gang med gruvedrift når undersøkelsestillatelse utløper kan han søke om forlengelse, med krav om nytt arbeidsprogram.

### 9.3.6 New Zealand

New Zealands *Continental Shelf Act 1964* gir anledning til å gi tillatelser til mineralutvinning på sokkelen, men selve tillatelsene gis i henhold til *Crown Minerals Act 1991*<sup>6</sup>. Den baserer seg på et system med tre typer tillatelser: prospektering (leterett), undersøkelser og utvinning/drift. Lovens bestemmelser er særlig tenkt på mineralutvinning på land, men kan anvendes med visse tilpasninger til virksomhet på kontinentalsokkelen.

Kravene til konsekvensutredninger og vilkårene som stilles for tillatelser for sokkelbasert virksomhet følger dels av *Crown Minerals Act 1991* og dels av *Continental Shelf Act 1964* og dels av lovgivningen for den økonomiske sonen.

New Zealand har et system hvor vitenskapelig forskning, prospektering og undersøkelser innenfor deres økonomiske sone kan foretas uten særskilt tillatelse fra miljømyndighetene, basert på en notifikasjon uten søknad. Avhengig av informasjonen som oppgis kan ytterligere krav om tillatelser bli stilt.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Se [http://www.mra.gov.pg/Portals/2/Publications/MINING\\_ACT%201992.pdf](http://www.mra.gov.pg/Portals/2/Publications/MINING_ACT%201992.pdf)

<sup>6</sup> Se <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0070/latest/whole.html#DLM246338>

<sup>7</sup> Se [http://www.epa.govt.nz/EEZ/undertake\\_activity/Marine-scientific-research/Pages/default.aspx](http://www.epa.govt.nz/EEZ/undertake_activity/Marine-scientific-research/Pages/default.aspx)

## 9.4 Regulering i det internasjonale havbunnsområdet

### 9.4.1 Den internasjonale havbunnsmyndighetens arbeid med utvinningsregelverk

Den internasjonale havbunnsmyndigheten (*International Seabed Authority*) har hittil kun vedtatt regelverk for utforskningskontrakter, jf. over i kap. 2.3, og gitt kontrakter basert på dette. De første utforskningskontraktene utløp i 2016, men det ble i 2015 vedtatt et regelverk som tillater forlengelser av kontraktene uten at man forplikter seg til å gå videre med utvinning. Dette skyldes flere forhold, deriblant at Havbunnsmyndigheten ennå ikke har et regelverk for utvinning på plass.

Havbunnsmyndighetens arbeid med å utvikle et regelverk for utvinning startet for alvor i 2015, og foregår i Havbunnsmyndighetens juridiske og tekniske kommisjon.

### 9.4.2 Hovedprinsipper i foreløpig utkast til utvinningsregelverk

Utvinningsregelverket for det internasjonale havbunnsområdet (Området) skal ifølge Havrettskonvensjonen sikre at eventuell fremtidig utvinning av mineraler i Området skal komme hele menneskeheten til gode. Samtidig skal regelverket fremme kommersielt lønnsomme og miljømessig bærekraftige prosjekter.

Havrettskonvensjonen og den etterfølgende gjennomføringsavtalen fra 1994 gir begrenset veiledning for utformingen av regelverket. Enkelte overordnede prinsipper fastslår at mineralaktivitet skal baseres på sunne kommersielle prinsipper uten subsidiering. Når det gjelder skattlegging skal reglene utformes slik at de ikke gir havbasert mineralaktivitet et kunstig konkurransefortrinn fremfor mineralaktivitet på land. Skattesystemet skal også være administrativt enkelt.

Den juridiske og tekniske kommisjonen (*Legal and Technical Commission*) arbeidet i 2016 med et foreløpig utkast til utvinningsregelverk. Dette ble sendt på offentlig høring til alle interesserte aktører høsten 2016. Innspillene fra høringene vil bli tatt med videre i kommisjonens arbeid i 2017. Deretter må utkastet behandles av Rådet og Forsamlingen i Havbunnsmyndigheten. Det er fortsatt usikkert når dette regelverket vil bli ferdigstilt.

Utkastet som ble sendt på offentlig høring i 2016 bygger på følgende prinsipper:

- Rasjonell utvinning, som sikrer økonomien i prosjektene og dermed økonomisk uttelling for menneskeheten
- Bevaring av det marine miljø, beskyttelse mot forurensning og generelt høye miljøstandarder basert på beste praksis og føre var prinsippet
- Effektiv organisering og overvåkning
- Søkere må vise at de er kvalifiserte for denne typen aktivitet
- Sikkerhet for søkerne mht. rettigheter i de områder de tildeles
- Krav om at utvinning er basert på beste industripraksis
- Strenge HMS-krav, risikovurderingskrav og risikohindrende tiltak
- Aktiviteten må ta tilbørlig hensyn til andre aktørers bruk av havområdene og det marine miljø
- Fremme den kontinuerlige utviklingen av teknologien.

### 9.4.3 Oversikt over sentrale bestemmelser i forslag til regelverk for Området

I likhet med utforskningsregelverket bygger utkastet til utvinningsregelverk på at stater eller selskap med sponsorstater kan søke om å inngå kontrakt med Havbunnsmyndigheten. Nedenfor følger en oversikt over sentrale bestemmelser utkastet som kan være av relevans for utviklingen av norsk regelverk.

#### a) *Preferanse/prioritet til selskap som allerede har utforskningskontrakt for det samme området - for samme mineraler.*

Artikkel 10 i Vedlegg III til Havrettskonvensjonen gir preferanse og prioritet til et selskap med utforskningskontrakt når det gjelder utvinningskontrakt for samme mineral i samme område. Det er ikke tatt inn en eksplisitt regulering av preferanse og prioritet til selskap som allerede er aktive med utvinningskontrakt. Dette fremgår mer indirekte i Regel 11.3 (b) som et grunnlag for å avvise en annen søknad.

#### b) *Krav til søknaden og søkeren*

Av de mange kravene til søknaden om utvinning kan nevnes at det foreslås strenge krav til finansielle garantier og en finansieringsplan, herunder muligheten (via sponsorstat) til å kreve statsgarantier. Det kreves også at man fremlegger informasjon om de tekniske løsningene, og informasjon som sannsynliggjør at selskapet har tekniske kapasiteter til å anvende teknologien i utvinning på havbunnen. I vurderingen av søknaden vil det blant annet legges vekt på om søkeren anses for å ha kompetanse og kapasitet til å gjennomføre planene.

#### c) *Plan for utvinning i det reserverte området*

Forslaget til reguleringer baserer seg på at det skal kreves en «*feasibility study*», fulgt av en miljøkonsekvensanalyse, en plan for miljøtiltak, en plan for deponering av «gruveslagg», og en detaljert utvinningsplan. Ytterligere og meget detaljerte krav vil bli inkludert, herunder blant annet krav til avviklingsplan og HMS.

I gjennomgangen av arbeidsplanen skal det vurderes om det er lagt opp til en mest mulig optimal utnyttelse av mineralressursene. Når planen er godkjent vil utvinningen bli formalisert ved en utvinningskontrakt. Det er foreslått detaljerte regler for endringer, oppsigelse, avslutning etc., og standard kontraktsklausuler.

#### d) *Størrelse og lokalisering av det geografiske området for en utvinningskontrakt.*

Det foreligger ikke et konkret forslag, men det legges opp til at det vil være mindre enn for utforskningskontrakter. Det legges ikke opp til utlysning av blokker, men at det fastsettes basert på en kombinasjon av søknaden og det som aksepteres av Havbunnsmyndigheten basert på en plan for utbygging og drift.



Utvinningskontrakten vil gjelde for kun den ressursen det er søkt om. Andre selskap kan derfor få kontrakt på utvinning av andre typer ressurser i det samme geografiske området, men bare dersom det ikke påvirker arbeidet som skjer under allerede vedtatte søknader.

I vurderingen av søknader skal det vurderes om en stat eller selskap sponset av staten kan ende med å monopolisere virksomhet knyttet til en type mineralforekomst.

*e) Beskyttelse av annen bruk av havbunnen og havområdene rundt.*

Det er foreslått egne regler for å beskytte undersjøiske kabler og rørledninger, samt fiskeri-interessene. Det er også foreslått regler for sikkerhetssoner, men uklart hvordan disse skal håndheves overfor andre staters fartøy på det åpne hav utenfor nasjonale jurisdiksjonsområder. Dette må antakelig løses i samarbeid med IMO. Muligheten for vitenskapelig forskning i områder hvor det foregår utvinning skal også ivaretas.

*f) Utvinningskontraktens varighet og arbeidsplikt*

I det foreliggende forslaget ligger det inne at kontraktene skal inngås for 20 år, med mulighet for forlengelse. Det er foreslått at det skal være en arbeidsplikt, slik at man ikke kan holde på en kontrakt og dermed et reservert område uten å utvinne. De mer nøyaktige kravene er fortsatt ikke utarbeidet. En forutsetning vil være at kontraktøren årlig kan utvinne kommersielle mengder mineraler og at vilkår i regelverket og i kontrakten oppfylles.

I utkastet er det lagt opp til at kontrakten kan fornyes. Rettigheter og forpliktelser under en kontrakt kan ikke overføres til andre uten tillatelse.

*g) Eiendomsrett til mineralene*

Eiendomsretten til mineralene går over på selskapet når de er utvunnet, dvs. tatt opp fra der de befinner seg. Dette tilsvarer det norske systemet for petroleum, hvor eiendomsretten går over ved brønnhodet.

*h) Skatter og avgifter. Royalty*

Skatte- og avgiftssystemet forventes å bli ett av hovedspørsmålene i utvinningsregelverket for Området. Et hovedskille går i valget mellom en royalty-modell eller skatlegging basert på overskudd, kombinert med en årlig minimumsavgift. I forslaget er det lagt opp til søknadsavgift og en fast årlig arealavgift kombinert med royalty. Utrekningen av royalty er det fortsatt ikke utarbeidet forslag til. Muligheten for miljøavgifter og tilskudd til fond vurderes også. I tillegg må Havbunnsmyndigheten i valg av beskatningsmodell vurdere administrative kostnader, rapporteringskrav om produksjon, og revisjon.

*i) Plikt til å avgi prøver og geologiske data*

Det ligger inne i forslaget at selskapene skal ha plikt til å avgi prøver og geologiske data til Havbunnsmyndigheten. Det er foreslått bestemmelser om konfidensialitet knyttet til informasjon fra kontraktøren.

#### *j) Rapporteringskrav*

Det foreliggende forslaget har en rekke regler om årlige rapporteringskrav, både knyttet til selve virksomheten og til regnskapsdata. Minst hvert femte år skal arbeidsplanen gjennomgå i samarbeid med kontraktøren.

### **9.5 Elementer i et nytt norsk regelverk for utvinningstillatelser**

#### *9.5.1 Innledende betraktninger*

Et nytt norsk regelverk for utvinning av mineraler på kontinentalsokkelen skal ivareta flere hensyn. De sentrale hensynene og hovedprinsippene for et nytt regelverk fremgår av kapittel 4. Disse er førende for hovedinnretningen for det nye regelverket og de valg som foreslås nedenfor mellom alternative modeller.

Det legges til grunn at de viktigste spørsmålene skal være regulert i loven, deriblant de viktigste reglene som styrer selskapenes rettigheter og plikter, mens mer detaljerte regler vil bli fastsatt ved forskrift.

Et nytt regelverk kan ikke ses isolert fra eksisterende lover og forskrifter som berører denne type aktivitet til havs. Dette vil blant annet kunne gjelde for plan- og bygningsloven, petroleumsloven, havne- og farledsloven og forurensningsloven. I noen tilfeller kan det være tale om å gi separate forskrifter for mineralutvinning på kontinentalsokkelen under eksisterende lover, og i noen tilfeller kan det bli tale om å endre det geografiske virkeområdet for gjeldende regler. Der det er relevant, og identifisert, vil dette bli berørt nedenfor.

#### *9.5.2 All utvinning krever tillatelse*

En naturlig konsekvens av at alle mineraler på kontinentalsokkelen er statens eiendom, er at all utvinning krever tillatelse. Dette, og vilkårene for å få tillatelse, må fremgå av loven.

I det at all utvinning krever tillatelse ligger også at en søker ikke kan ha et rettskrav på å få en tillatelse. Dersom søkerne ikke anses kvalifiserte, må myndighetene kunne avslutte prosessen eller stille den i bero uten å tildele utvinningstillatelse. Det samme gjelder dersom det er andre grunner saklige til at myndighetene ikke ønsker å tillate utvinning.

#### *9.5.3 Åpning av områder for utvinning av mineraler*

Staten har ikke et ønske om at mineralvirksomhet kan foregå hvor som helst, men ønsker en viss kontroll med hvilke områder som skal tillates omfattet av en utvinningstillatelse. Det er derfor foreslått i kapittel 7 at Kongen åpner visse områder for mineralvirksomhet - både for undersøkelser og eventuell utvinning - i en åpningsprosess som er kombinert med en strategisk konsekvensutredning.

Som nevnt i kapittel 7 ser man ikke behov for å ha to åpningsprosesser, det vil si en første åpningsprosess for undersøkelsestillatelser og en neste åpningsprosess for utvinningstillatelser. Der det først er åpnet for mineralvirksomhet vil man kunne søke etter begge typer tillatelser.

#### *9.5.4 Oppnå de beste løsningene for fellesskapet*

For samfunnet er det viktig at man oppnår de beste løsningene som gir den mest effektive ressursutvinningen, med færrest negative konsekvenser, og størst økonomisk gevinst. En del av dette oppnås ved å sette vilkår til utvinningstillatelsen og utvinningsplanen. I kap. 9.6 nedenfor omtales konkurranse mellom selskapene som et annet mulig virkemiddel.

#### *9.5.5 Områder undergitt eksklusive tillatelser må ikke ligge brakk*

For at samfunnet skal tjene på utvinning av mineraler på kontinentalsokkelen er en avhengig av at det er aktivitet i områdene. Det er dermed viktig at de områder som er omfattet av eksklusive tillatelser er omfattet av en aktivitetsplikt, og at de ikke er større enn det som er naturlig sett hen til den aktuelle letevirksomheten eller driften. Et regelverk må ta hensyn til dette og inneholde insitamenter for aktørene til drift eller tilbakelevering.

#### *9.5.6 Staten må kunne pålegge de vilkår som anses nødvendige for utvinningen*

Mineralvirksomhet på havbunnen er en ny virksomhet, hvor meget er uprøvd. Hvilke krav og vilkår som skal stilles til utvinning vil avhenge av mineralforekomsten og hvor den finnes. Et regelverk må åpne for at staten kan pålegge de vilkår som anses nødvendig for å sikre samfunnsmessige hensyn og forsvarlig drift, samtidig som vilkårene må være tilpasset til ønsket om at utvinning faktisk skal finne sted. Den nye loven fastsetter hovedprinsippene for dette, og må derfor inneholde en rekke hjemler for utvikling av nærmere regler i forskrift eller som vilkår for den enkelte tillatelse.

### **9.6 Utlysning av områder før tildeling som hovedregel**

Det foreslås at man viderefører systemet med ikke-eksklusive undersøkelsestillatelser. Disse vil, om man sammenligner med andre stater eller havbunnsmyndigheten, være av relativt kort varighet.

Etter undersøkelsestillatelser går man til utvinningstillatelser. En utvinningstillatelse slik det foreslås, vil typisk kunne være basert på to faser, henholdsvis en forsterket letefase som leder frem til beslutning om utbygging og drift, og en egen utbyggings- og driftsfase. Dette tilsvarer systemet i petroleumsloven og i mineralloven.

Det er viktig å legge til rette for konkurranse mellom interesserte selskap på et stadium i prosessen. Dette for å sikre at tillatelse gis til det beste selskapet med de beste løsningene. Når undersøkelsestillatelsene gis etter søknad bør konkurranse introduseres ved tildelingen av utvinningstillatelsen.

I petroleumsregelverket har man basert seg på utlysning av et område. Dette gir myndighetene styring med hvilke områder som skal utlyses på hvilke tidspunkt og det legger til rette for å sikre konkurranse mellom selskapene. I mineralloven har man ikke en slik ordning, og baserer seg i stedet på at finneren har førsterett til utvinning.

Det foreslås at den nye loven å baserer seg på utlysning som hovedsporet, men med unntaksmulighet.

Det foreslås at myndighetene tar styringen og inviterer til konkurranse på visse tidspunkter (konsesjonsrunder). En slik tilrettelegging for konkurranse har vært et bærende prinsipp i alle konsesjonsrunder for petroleumsvirksomhet fra 1965. Dette har ført til at man har fått inn flest mulig søkere til vurdering på grunnlag av faglig og teknisk kompetanse og økonomisk styrke. Dette har også gjort det mulig for Norge å få innsikt i de best kvalifiserte selskapenes kunnskap og teknologi, noe som var svært viktig i oppbygningen av den nye petroleumsindustrien på sokkelen.

Forståelse for det aktuelle området kan være et sentralt kriterium ved vurdering av søknadene som kommer inn etter utlysning.

Det foreslås at Kongen i særlige tilfeller kan tildele utvinningstillatelser uten utlysning særlig i startfasen.

## **9.7 Nærmere om utvinningstillatelsens omfang og avgrensning**

### *9.7.1 Eksklusive tillatelser*

Det legges til grunn at rettighetshaveren etter en utvinningstillatelse bør få eksklusiv rett til utvinne mineralforekomstene som omfattes av tillatelsen. Derfor er det viktig å klargjøre hva tillatelser skal omfatte.

### *9.7.2 Skal en utvinningstillatelse gjelde for et område, eller for visse typer mineraler innenfor et område?*

En søknad om utvinningstillatelse må presist avgrense det geografiske området som er omfattet av søknaden. Den må også beskrive i detalj de mineraler som skal være omfattet av en utvinnings-tillatelse.

I forslaget til utvinningsregelverk som diskuteres i Havbunnsmyndigheten for Området legges det til grunn at et selskap får en tillatelse til utvinning av visse omsøkte mineraler innenfor et gitt geografisk område. Der det eksempelvis er tale om flermetalliske noder, må det oppgis presist hva man søker om. Denne tilnærmingen innebærer at andre selskap i prinsippet kan få utvinnings-tillatelse til andre mineralforekomster innenfor det samme geografiske området.

En annen løsning vil være å gi en utvinningsrett til alt som finnes av mineraler innenfor det geografiske området som en tillatelse omfatter. Mineralloven § 32 synes å bygge på denne tilnærmingen. Den praktiske avgrensningen til visse typer mineraler vil da kun følge av begrensninger som ligger i den godkjente planen for utvinning.

Overlappende områder, det vil si at to selskap eller selskapsgrupper har utvinningstillatelse innenfor samme geografiske område, men for forskjellige mineraler, synes mest nærliggende dersom de geografiske områdene er meget store. Det kan ikke utelukkes at ansvarsforholdene, f.eks. for evt. miljøskade eller evt. oppryddingskostnader, blir uklare dersom to selskap har forskjellige utvinningstillatelser innenfor samme geografiske område. Dette taler for å ikke gi forskjellige utvinningstillatelser innenfor samme eller overlappende geografiske område, men begrense det til ett selskap. Interessekonfliktene bør kunne løses ved at man ikke gir konsesjon til større geografiske områder enn det som er nødvendig for økonomisk lønnsomhet, og kombinert med arbeidsforpliktelse. Både områdenes størrelse og arbeidsforpliktelsen må legges opp slik at ingen kan båndlegge områder uten aktivitet.

Det må også vurderes om det i områder hvor det er gitt utvinningstillatelse for en type mineralforekomster, kan gis tillatelse til andre selskap som ønsker å undersøke andre mineralforekomster, eller eventuelt letetillatelse for petroleum eller bioprospektering. Mineralloven synes ikke å legge opp til at dette skal være mulig. Petroleumsloven § 3-11 har derimot en særregel som gir departementet mulighet til å gi slike overlappende tillatelser i særlige tilfeller. Det foreslås at det skal være mulig for departementet unntaksvis å gi undersøkelsestillatelser for andre typer mineraler eller petroleum eller annet, i et område som er omfattet av en utvinningstillatelse. Dette forutsetter at det kan gjøres undersøkelser på en måte som ikke i vesentlig grad generer utvinningen av de mineraler som er omfattet av utvinningstillatelsen. Det må da også innføres en kollisjonsregel tilsvarende petroleumsloven § 3-11.

### 9.7.3 Geografisk avgrensning av en utvinningstillatelse

Gjeldende reguleringer i 1970-forskiften er basert på at det geografiske områdets utstrekning bestemmes av søkeren i søknaden. Dette utgangspunktet utelukker ikke at utvinningstillatelsen gis for et mer begrenset område enn det som er omfattet av søknaden.

Havbunnsmyndigheten har lagt til grunn forskjellige størrelser på leteblokkene avhengig av mineraltype. For sulfider er det en grense på 100 km<sup>2</sup> per undersøkelsesblokk, mens det for koboltrike skorper er satt en grense på 20 km<sup>2</sup> per undersøkelsesblokk.

Også petroleumsloven § 3-2 tar utgangspunkt i at sokkelen er delt inn i blokker, og at man søker om en eller flere blokker. Petroleumsloven har denne bestemmelsen om blokkenes størrelse:

*Sjøområdene innenfor kontinentalsokkelens yttergrense inndeles i blokker med en størrelse på 15 breddeminutter og 20 lengdeminutter, med mindre tilstøtende landområder, grenser mot andre staters kontinentalsokler eller andre forhold tilsier noe annet.*

Det er likevel slik at det området som er rettighetshaver sitter igjen med når han går i gang med driften, basert på en plan for utbygging og drift, gjerne er meget mindre enn en blokk.

Et utgangspunkt for utvinningstillatelsene kunne være å se hen til størrelsen på leteområdet som er omfattet av en undersøkelsestillatelse, jf. kapittel 8.

Det finnes samtidig gode argumenter for at utvinningstillatelsen bør baseres på mindre områder enn undersøkelsestillatelsen. Før leting vet man antakelig svært lite om mineralforekomstenes omfang, drivverdighet, gehalt etc. Når man kommer til utvinningsstadiet er det en forventning om at man har klart å snevre inn det aktuelle området til et mer begrenset område hvor man har en rimelig grad av sikkerhet for at det kan finnes drivverdige forekomster som man ønsker å undersøke nærmere. Dette kan tale for at utvinningsområdene normalt skal være mindre enn undersøkelsesområdene.

Det er ikke ønskelig at man gir utvinningstillatelser for store områder, da dette medfører at man reserverer et område for ett selskap som således kan hindre at andre selskap forsøker seg i dette området. Dette kan løses ved at man, som for petroleumsvirksomheten, har en regel om at en viss andel av området som initielt er gitt under utvinningstillatelsen skal gis tilbake før man kommer til selve driften, dvs. ved stadiet for godkjenning av «plan for utvinning». Det kan også skapes insentiver til dette ved at man introduserer en arealavgift som i størrelse eller progressivitet er slik at selskapene ikke ønsker å beholde større arealer enn de som trengs.

Når en mineralforekomst kommer i drift, bør det arealet rettighetshaver sitter igjen med være basert på hva som er industrielt og miljømessig ønskelig sett hen til blant annet produksjonsmetode, eksisterende teknologi, områdets fysiske karakteristika, forekomstenes utstrekning. Hvor ressursen finnes i drivverdig omfang vil være det sentrale utgangspunktet. Området bør omfatte det som kan kalles «en logisk gruveenhet». Det bør verken være større eller mindre enn det som er nødvendig. Dette kan medføre at det blir forskjellige størrelser på utvinningstillatelsenes områder avhengig av geografiske formasjoner, eller type mineraler.

Samtidig må man ved avgrensningen av området for en utvinningstillatelse respektere avstand til undersjøiske kabler og rørledninger, og andre spesielle områdebegrensninger. Det foreslås ikke at man lovfester kriteriene som kan ha betydning for områdets avgrensning. De konkrete bestemmelsene om det geografiske området for en utvinningstillatelse kan derimot fastsettes av departementet i forskrift.

#### *9.7.4 Gyldighetsperioden for en utvinningstillatelse*

Maksimal varighet av den initiale fasen i utvinningstillatelsen, det vil si før beslutning om utbygging og drift, bør fastsettes i loven. Departementet bør ha fleksibilitet til å sette en kortere periode. På de store havdyp vil arbeidet i denne fasen kunne være omfattende og investeringene måtte forventes å være store. Det taler for at den maksimale initiale perioden ikke settes for kort. Det foreslås derfor at perioden settes til inntil ti år. Dette tilsvarer det som gjelder for petroleumsvirksomhet.

Dersom arbeidsprogrammet er gjennomført innenfor den fastsatte initiale periode, men rettighetshaveren ennå ikke er klar til å beslutte utvinning, bør rettighetshaveren kunne søke om forlengelse. Hvorvidt forlengelse skal gis bør kunne besluttes av departementet, sett hen til hva rettighetshaveren foreslår som nytt arbeidsprogram, hvilke områder som fortsatt ønskes omfattet av tillatelsen, sannsynligheten for at reell utvinning kan igangsettes innen utløpet av perioden, osv.

Når plan for utvinningsplan først er fremlagt, dvs. at rettighetshaveren er gått til andre fase hvor utbygging og drift vil finne sted, må rettighetshaveren ha sikkerhet for de potensielt store investeringene dette vil medføre. Rettighetshaveren bør derfor kunne kreve tillatelsen forlenget for en viss periode. Det foreslås at denne i loven settes til 20 år, men med mulighet for lengre perioder såfremt utvinning hele tiden foregår i henhold til en godkjent plan for utvinning. Dette er noe kortere enn de 30 årene man opererer med i petroleumsloven. Det foreslås 20 år da det er stor usikkerhet omkring hva som vil være en relevant periode for mineralvirksomhet på havbunnen. For kystnære forekomster kan 20 år være mer enn nok til å tømme forekomsten, mens større mineralforekomster på store dyp kan ta lenger tid å utvinne. En har også sett hen til at enkelte områder kan være islagte deler av året eller såpass værharde at de kun tillater sesongdrift.

Man ser også behov for en regel om at utvinningstillatelsen kan bortfalle der hvor arbeidsprogrammet ikke utføres eller en utvinning innstilles. Dette bør kombineres med en regel om tilbakelevering av områder som også kan omfatte tilbakelevering av hele tillatelsen.

## **9.8 Krav til søker og søknad**

### *9.8.1 Krav til søkeren*

Det bør kunne stilles krav til at søkeren av en utvinningstillatelse har forståelse for det aktuelle området, herunder også hvilken betydning aktivitet i området kan få for omkringliggende områder. Videre bør det kunne stilles krav om teknisk kompetanse og finansiell kapasitet. Dette er forhold som bør kunne vektlegges når det avgjøres om en tillatelse skal gis.

### *9.8.2 Nasjonalitetskrav*

1970-forskriften § 4 begrenser undersøkelsestillatelser til norske statsborgere, mens kontinentalsokkeloven ikke oppstiller tilsvarende begrensinger for utvinningstillatelser.

På utvinningsstadiet er det en rekke kontrollhensyn som kommer inn. I petroleumsvirksomheten har man sett nytten av at virksomheten opereres fra selskap som er norskregistrerte aksjeselskap. Det antas at de samme hensyn vil kunne gjøre seg gjelde for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Det foreslås derfor at man skal kunne pålegge rettighetshaver å operere utfra norsk datterselskap, på samme måte og med de samme begrensninger som følger av petroleumsloven.

### *9.8.3 Krav til søknadens innhold*

Utvinning av mineraler på store havdyp vil være krevende og kostbart. Til en viss grad må en regne med at de første søknadene om utvinningstillatelser vil måtte komme fra selskap som på det tidspunktet enten ikke har erfaringer med tilsvarende utvinning fra andre kontinentalsokler, eller som ikke har erfaring med den aktuelle teknologien.

Det legges stor vekt på at utvinning må foregå på en miljømessig forsvarlig måte og med den beste tilgjengelige teknologien. Selv om søkerne neppe har erfaring fra mange tilsvarende prosjekter, vil selskapets teknologiske kompetanse og tekniske gjennomføringsevne være relevante faktorer for myndighetenes vurdering av om vedkommende skal få en tillatelse.

Den som søker utvinningstillatelse må foreta nødvendige prosjektspesifikke konsekvensutredninger. I tillegg til konsekvensutredningen kan det være aktuelt å kreve at søknadene inneholder en miljøhandlingsplan som redegjør for hvordan eventuelle miljøkonsekvenser skal unngås, minimeres og eventuelt repareres. De nærmere kravene vil kunne være forskjellige avhengig av om utvinningen gjelder noder, skorper eller skorsteinsforekomster. Krav til utredning av miljøkonsekvenser og avbøtende tiltak vil også kunne stilles med hjemmel i forurensningsloven. Med de to fasene i en utvinningstillatelse som foreslås vil dette være absolutte krav til en plan for utvinning. På stadiet for søknad om utvinning vil kravene avhenge av det foreslåtte arbeidsprogrammet.

På tidspunktet for søknad om utvinningstillatelse må søker redegjøre for hvilke mineralressurser som er identifisert i området og hvilke mineralforekomster som søkeren planlegger å utvinne - forutsatt at dette er kjent.

Finansiell styrke vil være sentralt for at et utvinningsprosjekt skal lykkes. Søknaden bør derfor redegjøre for hvordan prosjektet skal finansieres frem til lønnsom produksjon.

De nærmere kravene til søknadene bør fastlegges i forskrift. En legger til grunn at søknaden som et minimum vil måtte inneholde informasjon om følgende:

- Navn og adresse på selskapet som søker, og dets eventuelle partnere. Det kan også være ønskelig med informasjon om selskapets struktur, innplassering i konsern, og hvorvidt det er helt eller delvis statseid.
- Beskrivelse av tidligere aktivitet av samme type på norsk eller fremmed kontinentalsokkel eller utenfor nasjonal jurisdiksjon (Området)
- Beskrivelse av de mineralressurser som er identifisert i området det søkes om utvinnings-tillatelse for
- Oppgivelse av geografiske koordinater for det området det søkes om
- Nødvendige konsekvensutredninger
- Finansieringsplan
- Informasjon om garantistillelse og forsikringer, selskapets finansielle status, inklusive kopier av årsrapporter etc.



## 9.9 Kriterier for tildeling og fastsettelse av vilkår

### 9.9.1 Kriterier for tildeling

Kriteriene som departementet vil legge vekt på ved tildeling av en tillatelse bør kunngjøres på forhånd. Tildeling må skje på grunnlag av saklige og objektive kriterier sett hen til de aktuelle mineralforekomstene. Kunngjøring vil legge til rette for at det best egnede selskapet får tillatelse.

### 9.9.2 Vilkår som kan settes til en utvinningstillatelse

Staten må ha mulighet til å sette en lang rekke krav i tilknytning til en utvinningstillatelse, for å sikre at aktiviteten foregår på den samfunnsmessig beste måten. Vilkår som kan stilles behøver ikke å bli beskrevet i detalj i loven, og den detaljerte reguleringen kan fremgå av forskrift. De viktigste vilkårene, slik som f.eks. tidsbegrensning, krav til avgivelse av prøver og informasjon og opprydningsplikt, bør fremgå av selve loven.

Vilkår som det kan være naturlig å stille vil eksempelvis kunne være:

- Arbeidsprogram med klart fastlagt aktivitetsplikt
- Vilkår knyttet til hvordan aktiviteten skal utføres
- Krav til finansiell og teknologisk kapabilitet
- Vilkår knyttet til konkret bruk av teknologi
- Vilkår knyttet til miljøpåvirkning
- Vilkår knyttet til avlevering av mineralprøver, hvor ofte, hvor mange?
- Vilkår knyttet til potensielle konflikter med annen virksomhet på sokkelen
- Gradvis tilbakelevering av fastsatt andel av området for utvinningstillatelsen
- Sikkerhetsstillelse for miljøskader og andre skader.
- Tidsbegrensning av tillatelsen

Det må vurderes nærmere om det skal være krav til ilandføring av mineraler til norsk havn og eventuelt også krav om videre bearbeiding i Norge. Lovverket bør åpne for at staten kan sette dette som vilkår.

### 9.9.3 Når går eierskapet til mineralene over fra staten til rettighetshaveren etter utvinningstillatelsen?

Som nevnt i kap. 4.2 skal loven fastslå, som i dag, at staten eier mineralene på kontinentalsokkelen. Utgangspunktet bør således være at eiendomsretten til mineralene går over til rettighetshaveren når de er utvunnet.

Det foreslås at mineraler anses som utvunnet når de er tatt om bord på et skip eller annen innretning over havnivå. Tidspunktet for når mineraler skal anses for å være utvunnet, kan få betydning for skattlegging. Det kan imidlertid også være at man ved skattlegging vil legge større

vekt på tidspunkt for ilandføring. Dette må eventuelt utredes nærmere i en gjennomgang av skatte- og avgiftsregelverket for mineraler og vi ikke bli omtalt nærmere i dette høringsnotatet.

#### *9.9.4 Statlig deltakelse i en utvinningstillatelse?*

I petroleumsloven § 3-6 fremgår det at Kongen kan bestemme at staten skal delta i petroleumsvirksomhet. Statsdeltagelse i form av at staten har direkte eierandeler i utvinningstillatelser, har vært en grunnpilar i det norske konsesjonssystemet for petroleum. Dette innebærer at staten har et betydelig eierengasjement i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Statens deltakerandeler har siden 2001 vært forvaltet av statens forvalterselskap Petoro AS.

Det foreslås ikke nå en tilsvarende bestemmelse om statlig deltakelse i utvinningstillatelse for mineraler. Eventuelt vil en hjemmel kunne tas inn på et senere tidspunkt dersom det blir aktuelt med statlig deltakelse.

#### *9.9.5 Prioritet - forholdet til søkere som har hatt en undersøkelsestillatelse til samme område*

Dagens lovverk opererer med to alternative tilnæringsmåter. Under mineralloven har den som har, eller har hatt, en undersøkelsestillatelse (ressurskartleggingstillatelse) forrang ved søknad om utvinningstillatelse. Under petroleumsloven gir undersøkelsestillatelsen verken en enerett til undersøkelse i de områder som er nevnt i tillatelsen eller fortrinnsrett ved tildeling av utvinningsstillatelse, se petroleumsloven § 2-1 andre ledd. De to tilfellene er ikke helt sammenlignbare språklig sett, da *leteboring* er omfattet av utvinningstillatelse i petroleumsloven (§ 3-3, tredje ledd), mens det er omfattet av undersøkelsestillatelse etter mineralloven §§ 11 og 13, jf. bestemmelse om «prøveuttak» i mineralloven §§ 12 og 20.

Det legges til grunn at når det gjelder undersøkelser etter mineraler på havbunnen så vil en undersøkelsestillatelse, jf. kapittel 8, innebære en rett til et visst prøveopptak (hvilket går utover det man kan ta opp under en forskningstillatelse), basert på at ressurskartleggingen skal kunne vurdere det økonomiske potensialet for drift i et angitt område.

Som nevnt i kap. 9.4 har Havrettskonvensjonens vedlegg III, artikkel 10, en regel som gir preferanse og prioritet til selskap som allerede har en utforskingstillatelse til å få en senere utvinningstillatelse. Dette gjelder for tillatelser i Området, og innenfor samme mineral i samme geografiske område.

Systemet som Havbunnsmyndigheten baserer seg på og som er reflektert i Havrettskonvensjonens vedlegg III, er basert på at det er samme selskap som forestår utforskingen og som deretter forestår utvinningen. Erfaringen fra petroleumssektoren har vist at dette ikke alltid er tilfelle, og at det finnes selskap som har som forretningsmodell å foreta undersøkelser for deretter å selge dataene til andre selskap som forestår utvinningen.

For å ikke utelukke en slik forretningsmodell foreslås det at det ikke skal være en preferanse eller prioritet knyttet til at et selskap allerede har en utforskingstillatelse for å lete etter bestemte

mineraler innenfor et visst geografisk område. Som tidligere omtalt blir det ikke foreslått at det åpnes for flere utvinningstillatelser, til forskjellige mineraler, innenfor samme geografiske område. I stedet behandles hvert område som én tillatelse.

At det ikke formelt sett vil være en prioritet til et selskap som allerede har en utforskingstillatelse innebærer at dette selskapet må konkurrere med andre om utvinningstillatelsen. De kriteriene myndighetene vil legge til grunn for å tildele utvinningstillatelser kan imidlertid implisitt innebære en viss preferanse til det selskapet som allerede er aktiv med undersøkelser der.

## 9.10 Plan for utvinning

Som nevnt foreslås det at en utvinningstillatelse skal ha to faser. Den den første er en forsterket letefase som skal lede frem til utvinning av en konkret mineralforekomst. Den andre fasen er selve utvinningen av den konkrete mineralforekomsten. Det er i denne fasen de store og langsiktige inngrepene foretas. For den andre fasen vil det være behov for en selvstendig utvinningsplan, som godkjennes av departementet.

I petroleumsloven opererer man med en «plan for utbygging og drift» (PUD), som nærmere beskrevet i petroleumsloven § 4-2. I mineralloven har man et tilsvarende system med det som der benevnes «driftskonsesjon». For å ikke blande dette sammen med begrepene under de andre lovene foreslås det at man i denne loven omtaler dette som en «plan for utvinning».

En plan for utvinning skal inneholde to hovedelementer: beskrivelse av utvinningen og en konsekvensutredning. Innholdet i en plan for utvinning kan eksempelvis være:

- Driftsplan, med redegjørelse for hvordan aktiviteten skal utføres
- Det aktuelle området, dets beskaffenhet, etc.
- Konsekvensutredning (nærmere omtalt i neste punkt)
- Redegjørelse for teknologien som vil bli benyttet
- Innrettinger på havbunnen og på havoverflaten, samt hvordan mineralene skal fraktes fra havbunnen og opp til innretninger eller fartøy på havoverflaten.
- Behov og utstrekning av sikkerhetssoner
- Detaljer knyttet til mineralforekomstene det søkes om, og forventet årlig uttak
- Detaljert beskrivelse av den teknologi som skal benyttes
- Plan for hvordan restmasser skal deponeres
- Plan for hvordan man ikke skal være til hinder for annen virksomhet, herunder kabler og rørledninger, i det omsøkte området
- Hvor skal mineralene ilandføres (inkl. transportplan)
- Hvor skal raffinering av mineralene foregå
- Finansiering

Innholdet og kravene til detaljer og vedlegg til en plan for utvinning vil kunne variere avhengig av hvilke mineraler det er snakk om og hvor virksomheten skal foregå. Når det gjelder mindre utvinninger av f.eks. sand og grus i kystnære områder bør regelverket åpne for at man enten har en forenklet plan eller at kravet kan frafalles.

Det vil kunne være behov for å endre en plan for utvinning underveis i produksjonsløpet. Det kan også være andre grunner til at en plan for utvinning ønskes endret etter en viss tid, inklusive etter krav fra staten. Lovverket bør derfor regulere endringsmuligheten.

#### *9.10.1 Særlig om konsekvensutredning i plan for utvinning*

En plan for utvinning skal inneholde en beskrivelse av de ulike prosesser og eventuell utbygging knyttet til virksomheten og en konsekvensutredning. I god tid før fremleggelse av plan for utvinning skal rettighetshaver utarbeide forslag til utredningsprogram. Forslaget skal gi en kort beskrivelse av eventuell utbygging, av aktuelle utvinningsløsninger og, på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap, av antatte virkninger for andre næringer og miljø, herunder eventuelle grenseoverskridende miljøvirkninger.

Departementet godkjenner utredningsprogrammet og vil kunne stille vilkår om ytterligere undersøkelser. Departementet bør også kunne beslutte at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning.

Kravet til konsekvensutredning må tilpasses den aktuelle utvinningen og hvor den skal finne sted. For mindre utvinningstillatelser av skjellsand, sand, grus og leire i kystnære områder, samt for utvinningstillatelser hvor utbyggingen ikke kan antas å ha vesentlige konsekvenser, eller ikke antas å ha vesentlige grenseoverskridende konsekvenser, må departementet kunne beslutte at det skal foretas forenklete konsekvensutredninger. I unntakstilfeller bør det også være mulig for departementet å beslutte at kravet om konsekvensutredning fravikes helt eller delvis.

Dersom en utbygging kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger, skal departementet oversende utredningsprogrammet - og den etterfølgende konsekvensutredningen - på høring også til berørte stater. Ligger utvinningsområdet mot det internasjonale havbunnsområdet utenfor nasjonal jurisdiksjon, kan det også være aktuelt å sende utredningsprogrammet til Havbunnsmyndigheten.

Hovedprinsippet om konsekvensutredning som del av plan for utvinning vil bli nedfelt i loven, mens de mer detaljerte reglene vil fremgå av forskrift.

### **9.11 Særlige tillatelser til infrastruktur**

Det kan ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller vil være behov for å anlegge innretninger eller infrastruktur utenfor utvinningsområdet, eller fellesfasiliteter for flere utvinningsområder. Det er her tale om behov for innretninger på kontinentalsokkelen eller i vannsøylen. Eventuelle behov for å bygge ilandføringshavn eller prosesseringsanlegg på land, eller annen infrastruktur på land, dekkes i utgangspunktet ikke av denne loven, men vil være dekket av plan- og bygningsloven som for

infrastruktur for annen gruvevirksomhet på land. Det foreslås imidlertid at loven også skal kunne gis anvendelse for videre bearbeiding av mineraler fra en utvunnet undersjøisk mineralforekomst som foregår på land når slik bearbeiding er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinningen.

Dette kan medføre behov for særskilte tillatelser og konsekvensutredninger. Av den grunn foreslås det at loven har en egen bestemmelse om dette.

## **9.12 Avslutningsplan**

Petroleumslovens kapittel 5 har detaljerte regler for avslutning av petroleumsvirksomheten, som er utbygget ytterligere i petroleumsforskriftens kapittel 6. Mineralloven har i § 50 regler om oppryddingsplikt.

Det synes hensiktsmessig å stille krav til avslutningsplan. Gitt omfanget av de innretninger som det forventes behov for, for å ta mineraler opp fra havbunnen, synes en mer detaljert regulering, slik som i petroleumsloven, hensiktsmessig.

En avslutningsplan bør foreligge senest to år før en tillatelse utløper eller bruken av en innretning endelig opphører. En endelig fastsatt plan som inkluderer hva man skal gjøre med innretninger på havbunnen, må foreligge før produksjonen avsluttes. Dette kan reguleres nærmere i loven og i forskrift.

Det legges til grunn at avslutningsplanen, inklusive en disponeringsplan for innretninger som blir igjen, skal godkjennes av departementet. Det må være mulig å knytte vilkår til godkjenningen.

## **9.13 Avgifter**

### *9.13.1 Behandlingsgebyr, årlig arealavgift og produksjonsavgift*

For å sikre at det faktisk pågår en viss virksomhet kan det være ønskelig med både:

- en avgift for å søke og få behandlet en søknad (behandlingsgebyr), og
- en årlig administrasjonsavgift, som er uavhengig av produksjon. Den kan f.eks. operere som en arealavgift (sml. petroleumsloven § 4-10, første ledd). Den kan eventuelt frafalles der hvor det foregår lønnsom produksjon (f.eks. komme til fradrag i inntekt eller i utlignet skatt). Den bør pålegges fra første året som tillatelsen gis, og må settes på et nivå som gir selskapene et insentiv til å gi arealer de ikke benytter tilbake til staten.

Regelverket for mineralvirksomhet på land i Norge gir mulighet for en progressiv arealavgift. Det er også en progressiv arealavgift i petroleumsvirksomheten, jf. petroleumsforskriften § 39. En progressiv arealavgift vil være et insentiv til å gi tilbake arealer etter hvert som rettighetshaveren ser at disse arealene ikke er interessante for lønnsom utvinning. På denne måten blir de båndlagte områdene underlagt eksklusive tillatelser gradvis mindre. Dette kan være interessant å anvende også for utvinningstillatelser for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Særagifter omfattes

av Grunnloven § 75a som gir Stortinget hjemmel til å treffe årlige vedtak om avgifter. Særavgifter kan hjemles, satser fastsettes og eventuelle unntak fra avgiftsplikten reguleres i de årlige stortingsvedtakene om særavgift til statskassen. Det vil i de årlige særavgiftsvedtakene foreslås en arealavgift for utvinningstillatelser etter den nye loven.

Arealavgiftens størrelse må også se hen til at det er et ønske at mineralvirksomhet faktisk skal finne sted, og må derfor ikke settes så høyt at den blir et disinsentiv til aktivitet.

Produksjonsavgift basert på produsert volum eller verdi er ett av flere mulige instrumenter for å sikre fellesskapet inntekter fra mineralvirksomhet som kan gi opphav til ekstraordinær avkastning (grunnrente). I petroleumsvirksomheten har man tidvis hatt dette, men har gått bort fra dette og over til å basere seg på skattlegging av overskudd.

Etter kontinentalsokkeloven er det gitt konsesjoner der det er stilt som vilkår for tillatelsene at det skal betales en avgift på grunnlag av uttatt masse og dermed i praksis en produksjonsavgift. Det legges til grunn at produksjonsavgiften i de gjeldende konsesjonene videreføres og at gjeldende avgift inntil videre også videreføres dersom gitte konsesjoner fornyes etter den nye loven.

### *9.13.2 Produksjonsavgift etter Havrettskonvensjonen*

Utnyttelse av alle ikke-levende ressurser på kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil medfører plikt til betaling av en produksjonsavgift som særlig skal gå til utviklingsland, se Havrettskonvensjonen artikkel 82. Plikten til å betale produksjonsavgift oppstår først etter de første fem produksjonsår på et produksjonssted. Av andre ledd fremgår det at *«[f]or det sjette året skal betalingen eller ytelsen utgjøre 1 prosent av verdien eller mengden av produksjonen på produksjonsstedet. Satsen skal økes med 1 prosent for hvert etterfølgende år til det tolvte året, og skal deretter være 7 prosent. Produksjonen omfatter ikke forekomster som er benyttet i forbindelse med utnyttelsen.»*

Det følger av artikkel 82 fjerde ledd at betalinger eller ytelser skal foretas gjennom Havbunnsmyndigheten. Per dags dato foreligger det ikke regler og prosedyrer for innbetaling etter artikkel 82. Det er Rådet i Havbunnsmyndigheten som skal fremsette anbefalinger om regler, forskrifter og prosedyrer om en rett og rimelig fordeling av finansielt og annet økonomisk utbytte av betalinger og bidrag i henhold til artikkel 82, og dette skal deretter drøftes og godkjennes av Forsamlingen, se Havrettskonvensjonen artiklene 160 og 162.

I utkastet til ny lov foreslås det å ta inn en hjemmel for å gi forskrift om betaling av produksjonsavgift i tråd med regler fastsatt av Havbunnsmyndigheten. Dersom plikten til å betale slik avgift opptrer før nærmere regler er fastsatt internasjonalt, gir lovbestemmelsen hjemmel til å gi forskrift om å betale en foreløpig fastsatt avgift. Beløpet innbetales og forvaltes av staten inntil Havbunnsmyndigheten har vedtatt regelverk og det kan gjennomføres endelig beregning og overføring av avgiften.

Der det gis en utvinningstillatelse på norsk sokkel utenfor 200 nautiske mil vil vilkår om slik betaling måtte inntas i vilkårene for tillatelsen.

## **9.14 Eierskap til data, overlevering av materiale til myndighetene og taushetsplikt**

### *9.14.1 Eierskap til data*

Eierskapet til data bør ligge hos aktøren som har innhentet dataene. Dette gir aktøren et insentiv til investeringer i virksomheten, enten med sikte på utvinning eller videresalg av rådata. For prøver som overleveres til myndighetene bør derimot eierskap til de spesifikke prøvene overføres til staten.

Det foreslås ikke egne bestemmelser om overføring av eierskap til data i forbindelse med overføring av utvinningstillatelser. Dette må i utgangspunktet avtales mellom partene. Departementet bør imidlertid kunne stille vilkår om at ny eier får tilgang til innhentet data i forbindelse med et eventuelt samtykke til overdragelsen. Slik tilgang vil normalt være nødvendig for at ny eier skal kunne følge opp sine forpliktelser.

### *9.14.2 Overlevering til myndighetene*

Det er sentralt for staten som ressurseier å få tilgang til data for å få kunnskap om ressursgrunnlaget og kunne ta de riktige beslutninger om forvaltningen av ressursene. For andre selskap kan det være viktig å få tilgang til data blant annet for å undersøke mulighetene og kunne konkurrere om utvinningstillatelser.

Kopi av alle data innsamlet av ulike aktører bør leveres inn til ett organ med ansvar for forvaltning av disse dataene på vegne av samfunnet. På den måten sikrer man at viktig data ikke går tapt samtidig som man forhindrer overlappende kartlegging. Ved å gi ett organ forvaltningsansvaret stimuleres det til en bedre ressursutnyttelse. Det er derfor naturlig å legge opp til samme system som petroleumsregelverket når det gjelder krav om innrapportering og konfidensialitet.

### *9.14.3 Rapporteringskrav*

Myndighetene har behov for en viss kontroll med virksomheten. Staten må således kunne bestemme at rettighetshaverne fremlegger en detaljert rapport om virksomheten, med delrapporter på de parametere som staten anser ønskelig sett hen til den enkelte virksomhet. Plikten til å rapportere bør fremgå av loven, mens de nærmere detaljene i rapporteringsplikten kan nedfelles i forskrift.

For kontrollformål bør det også være mulig å fastlegge vilkår om at tilsynsmyndighetene skal kunne foreta kontroller om bord på fartøy og innretninger på kontinentalsokkelen.

### *9.14.4 Taushetsplikt*

Regler om taushetsplikt er viktig for å kunne skape et marked for kommersielt salg av data. Samtidig bør data på et tidspunkt kunne offentliggjøres. Det kan tenkes at en aktør ser potensiale

i områder som allerede er undersøkt av andre aktører. I slike tilfeller vil offentliggjøring av data kunne bidra til ny aktivitet. Det samme gjelder data om områder der utvinning er avsluttet, men hvor en annen aktør kan være interessert i å søke en ny tillatelse. Ved fastsetting av taushetspliktreglene må hensynet til eier av dataene avveies mot fordeler ved offentliggjøring.

I 1970-forskriften § 11 første ledd er det bestemt at departementet skal behandle rapporter, opplysninger og annet materiale fortrolig i et tidsrom på inntil fem år etter innlevering av sluttrapport eller siste delrapport. Fristen kan forlenges. I petroleumsregelverket gjelder det en taushetsplikt på to år for ikke-tolkete data (rådata), 20 år for tolkete data og 10 år for data som er markedstilgjengelig (såkalte «*specdata*»). For undersøkelser i det internasjonale havbunnsområdet er overføring av data regulert i Havrettskonvensjonens vedlegg III, artikkel 14. Nærmere regler om konfidensialitet fremgår av utforskningsreglene, der tidsperioden er satt til tre år, se Regulations 7.

Dersom eieren av data overdrar rettighetene til en annen, bør også retten til konfidensialitet overføres til erververen.

Det foreslås en generell lovbestemmelse om dette, men de konkrete konfidensialitetsperiodene må fastsettes av departementet i forskrift.

## **9.15 Annet**

### *9.15.1 Tilbakelevering av areal*

Rettighetshaveren bør kunne gi tilbake areal innenfor en utvinningstillatelse, i løpet av gyldighetsperioden for en tillatelse. Arealavgiftens størrelse kan også tilskynde til at areal som rettighetshaveren ikke lenger anser kommersielt interessant bør kunne gis tilbake i gyldighetsperioden.

For petroleumsvirksomhet finnes det regler om dette i petroleumsløven § 3-14. Det foreslås noenlunde tilsvarende regler i den nye loven.

### *9.15.2 Oppgivelse av en utvinningstillatelse*

Det kan være aktuelt at et selskap leverer tillatelsen tilbake i løpet av gyldighetsperioden, f.eks. på grunn av manglende økonomi i prosjektet. Det foreslås at loven slår fast dette. Dette vil ha som konsekvens at plikten til å svare arealavgift bortfaller, men ikke plikten til å gjennomføre disponeringsaktiviteter.

### *9.15.3 Overdragelse av utvinningstillatelse - vilkår for å samtykke til en overdragelse*

En utvinningstillatelse er gitt til et selskap som oppfyller visse vilkår mht. finansiell styrke, teknisk kapasitet etc. Det kan derfor ikke være fritt frem for å overdra en utvinningstillatelse til et annet selskap, men det må være til et selskap som kan oppfylle vilkårene som er satt for utvinningstillatelsen. Reglene bør samtidig ikke utformes slik at det ikke vil være mulig å overdra en utvinningstillatelse.



Det foreslås innført regler om dette i loven, som vil gi departementet fullmakt til å beslutte eller nekte å gi samtykke til en overdragelse, og de vilkår som eventuelt kommer i tillegg til dem som følger av tillatelsen. Departementet gis også hjemmel til å fastsette forskrift om dette.

Det legges til grunn at staten normalt ikke vil ønske å overta og tre inn i en utvinningstillatelse, og drive denne videre for egen regning. Loven vil imidlertid ikke stenge for at dette kan skje.

#### *9.15.4 Registrering og pantsettelse av utvinningstillatelser*

Gitt kostnadene som kan være forbundet med utvinning på store havdyp, må vi forvente behov for ekstern finansiering og derav følgende behov for registrering av heftelser og pantsettelse knyttet til utvinningstillatelsen.

Petroleumslovens kapittel 6 har regler for dette, hvor rettsvern skapes ved registrering i Petroleumsregisteret. Det foreslås at loven inneholder tilsvarende regler, og at det opprettes et eget register, kalt «havbunnsmineralregisteret», for dette formålet.

#### *9.15.5 Innretninger på havbunnen og registrering av heftelser, pantsettelse mv.*

Det legges til grunn at det vil være behov for pantsettelse og heftelser knyttet til finansieringen av byggingen av innretninger på havbunnen og oppløftteknologien. Slike investeringer vil medføre betydelige investeringsbehov, som må finansieres, og hvor muligheten for sikkerhetsstillelse antakelig er relevant. For bunnfaste innretninger og innretninger som ikke kan fjernes, pantsetter man tillatelsen sammen med disse innretningene.

Separat pantsettelse er antakelig bare aktuelt der hvor innretninger kan løftes opp igjen og benyttes på nytt et annet sted. Det forutsettes at slike innretninger registreres i annet register.

Det legges til grunn at det ikke vil være behov for å lage et nytt system for flyttbare innretninger (skip, oppjekkbare plattformer). Det synes heller ikke aktuelt å lage et system for bunnfaste innretninger, dvs. de som ikke kan løftes opp igjen.

### **9.16 OSPAR-konvensjonens dumpingforbud**

Norge er part i konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren, OSPAR-konvensjonen, som ble undertegnet 22. september 1992. I konvensjonen er det blant annet gitt et generelt forbud mot dumping. Dette er gjennomført i norsk rett i forurensningsforskriften kapittel 22.

Injeksjon av CO<sub>2</sub> på sokkelen, når denne ikke inngikk som en integrert del av petroleumsvirksomheten, ble i sin tid vurdert å være i strid med OSPAR, og det ble derfor fremforhandlet et særskilt unntak i konvensjonen. For petroleumsvirksomhet offshore, er det gitt særskilte regler i vedlegg III til konvensjonen. Reglene åpner blant annet for at det kan tillates utslipp fra innretninger offshore. Dette er bakgrunnen for at f. eks. kaks fra boring med vannbasert borevæske kan

tillates sluppet ut, uten å rammes av det generelle dumpeforbudet i konvensjonen. Reglene er grunnlaget for at det kan gis tillatelse til injeksjon i tilknytning til petroleumsvirksomhet.

Dersom avfall fra mineralutvinning ønskes sluppet ut eller injisert i havbunnen, oppstår det et spørsmål om dette vil være i strid med forbudet mot dumping i konvensjonen. Forholdet til OSPAR-konvensjonen når det gjelder utslipp og injeksjon av mineralavfall på kontinentalsokkelen vil avklares nærmere.

Dumpingforbudet kan også bli aktuelt for fjerning av innretninger. Det er gitt særregler om dette for petroleumsvirksomhet, men disse omfatter ikke innretninger benyttet i mineralvirksomhet. Nyere petroleumsinstallasjoner lages nå slik at de vil kunne tas opp etter endt produksjon. Behovet for å la deler av installasjonen være igjen, har først og fremst vært en problemstilling for eldre installasjoner. Det bør derfor ikke være problematisk med et krav om å fjerne installasjoner etter endt mineralvirksomhet, men dette må vurderes konkret når man vet mer om hvordan utvinning faktisk vil bli foretatt.

### 9.17 Kulturminner på havbunnen

Store deler av norsk sokkel er ikke gjennom søkt med tanke på skipsvrak eller andre arkeologiske rester. Det forventes at de fleste skipsvrak er i kystnære farvann og i Nordsjøen, slik at potensialet for å finne nye skipsvrak er størst i disse områdene<sup>8</sup>. Det er også funnet rester etter steinalderboplasser i kystnære farvann og i Nordsjøen. Muligheten for konflikt mellom mineralundersøkelse og -utvinning på havbunnen, og kulturminner, anses således å være til stede.

Ifølge lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) § 14 skal staten ha eiendomsrett til skipsfunn som er eldre enn 100 år. Riksantikvaren kan frede skipsvrak etter kulturminneloven § 15 og kan på visse vilkår frede et område rundt et kulturminne etter reglene i kulturminneloven § 19. Lovens stedlige virkeområde er i utgangspunktet avgrenset til territorialgrensen (12 nautiske mil), da det stedlige virkeområdet ikke er nærmere angitt i loven selv eller i dens forarbeider. Loven er ikke gitt anvendelse på Bilandene eller Svalbard, og dermed heller ikke i territorialfarvannene utenfor disse områdene. For så vidt gjelder kulturminner på havbunnen i territorialfarvannet rundt Svalbard kommer svalbardmiljølovens regler til anvendelse, hvoretter kulturminner fra før 1946 er automatisk fredet, jf. svalbardmiljøloven § 39 første ledd. For slike kulturminner gjelder også reglene om sikringssone på 100 meter, jf. svalbardmiljøloven § 39 tredje ledd.

Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone § 7 bokstav a, åpner for at det kan gis egen forskrift om miljøvern i henhold til folkeretten, hvilket anses å kunne omfatte kulturminnevern. Denne muligheten er imidlertid ikke benyttet. Den 1. januar 2004 utvidet Norge territorialgrensen fra 4 nautiske mil til 12 nautiske mil, og opprettet en tilstøtende sone på ytterligere 12 nautiske mil. I henhold til Havrettskonvensjonen artikkel 303 (2) kan en stat regulere og kontrollere aktiviteter rettet mot kulturminner under vann i den tilstøtende sonen. Norge har benyttet seg av denne muligheten. I territorialfarvannsloven § 4 tredje ledd heter det at «[d]en

---

<sup>8</sup> I «Regional konsekvensutredning - Nordsjøen», utgitt av Sjøfartsmuseet i 2006, (<https://www.norskoljeoggass.no/PageFiles/6615/RUK%20Nordsj%C3%B8en%20dokumenter/Kulturminner.pdf?epslanguage=no>) anslås det at det finnes minimum 10.000 skipsvrak i norsk sektor av Nordsjøen.

*tilstøtende sone likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art.»* En legger derfor til grunn at kulturminnelovens regler ved dette må anses å strekke seg til ut til 24 nautiske mil fra grunnlinjene.

For så vidt gjelder petroleumsvirksomhetens mulige påvirkning på kulturminner på norsk sokkel har petroleumsloven en egen bestemmelse om kulturminner på havbunnen. I petroleumsloven § 10-1 andre ledd siste punktum er følgende uttrykt (vår understrekning): «*Alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet, kulturminner på havbunnen, og forurensning og forsøpling av havbunnen, dens undergrunn, havet, luften eller på land.*» Dette er også videreført i petroleumsforskriften § 22a om konsekvensutredninger i tilknytning til plan for utvinning.

Dagens lovverk for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel er ikke like detaljert som regelverket for petroleumsvirksomhet. Kontinentalsokkeloven § 2 første ledd gir Kongen anledning til å stille vilkår til en tillatelse om undersøkelser eller utvinning. Det legges til grunn at dette vil kunne omfatte vilkår som tilsvarer dem som stilles til petroleumsvirksomhet.

For undersøkelsestillatelser legger 1970-forskriften § 12 visse begrensninger på hvordan undersøkelsene skal foregå for å være til minst mulig skade for annen aktivitet. § 15 sier at eventuelle funn av fortidsminner, skipsvrak o.l. skal meldes til Industridepartementet.

Basert på ovenstående foreslås det en regel som tilsvarer den som gjelder i dag for petroleumsvirksomhet, basert på petroleumsloven, og gjeldende for undersøkelsestillatelser og utvinnings-tillatelser for mineraler på havbunnen.

Staten skal ha eiendomsretten til mer enn hundre år gamle båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært ombord eller deler av slike ting når det synes klart etter forholdene at det ikke lenger er rimelig mulighet for å finne ut om det er noen eier eller hvem som er eier. Dette følger av kulturminneloven § 14. I følge § 14, annet ledd, gjelder også undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 ved planlegging av offentlige og større private tiltak som kan virke inn på skipsvrak omfattet av § 14 på en måte som nevnt i kulturminneloven § 3 første ledd, jfr.

§ 8 første ledd. Undersøkelsesplikten på havbunnen omfatter også automatisk fredete kulturminner jf. § 4. Dette innebærer at det ved planlegging av utvinning av mineralforekomster innenfor 24 nautiske mil må tas kontakt med kulturminneforvaltningen.

## 10 Sikkerhetssoner og andre særskilte krav til sikkerhet

Mineralvirksomhet på norsk sokkel vil kunne foregå i alt fra kystnære og relativt grunne områder til de store havdyp. De sikkerhetskrav som bør stilles til virksomheten, med sikte på å møte fare- og ulykkessituasjoner som kan medføre tap av menneskeliv eller personskade, forurensning eller stor materiell skade, vil antakelig variere med type aktivitet og hvor den foregår. De konkrete krav fylkeskommunene i dag stiller til firmaer som driver uttak av skjellsand i indre farvann (ned mot 40 - 60 meters dyp) antas ikke å være de samme som vil bli anvendt på drift av en sulfidforekomst på 3 000 meters dyp.

De generelle kravene til sikkerhetsdokumentasjon, prosedyrer og rutiner, samt nødvendig opplæring av personellet, antas likevel å gjelde uavhengig av mineralforekomst og sokkelområde. Tilsvarende gjelder for beredskapsplaner og rutiner for øvelser o.l. Det foreslås av denne grunn at den nye loven skal fastsette hovedprinsippene og kravene til av virksomhet skal foregå på en sikker måte og med nødvendige beredskapsplaner, men ellers overlate til Kongen å gi nærmere regler om dette.

På samme måte som for petroleumsinstallasjoner og havenergiinstallasjoner vil det være behov for å kunne fastsette sikkerhetssoner rundt innretninger som benyttes i mineralvirksomheten. Sikkerhetssonenes utstrekning er regulert i Havrettskonvensjonens artikkel 80, jf. artikkel 60 nr. 4 og 5, med en maksimal utstrekning på 500 meter rundt innretningene. Petroleumslovens kapittel 9 og havenergilovens kapittel 5 har regler om dette som foreslås tilpasset for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

Forslaget til regler er i stor grad basert på petroleumslovens regler, som nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 43 (1996-1996).

## **11 Forurensning fra havbunnsvirksomhet og erstatningsansvar**

### **11.1 Innledning**

Mineralundersøkelser, og særlig mineralutvinning har potensiale til å medføre skade eller ulempe for på annen type virksomhet. Rene ulemper for f.eks. skipsfarten ved utstrekning av sikkerhetssoner mv. (båndlegging av areal) legger en til grunn at skipsfarten må tåle uten at det kan kreves erstatning i noen form.

Forurensningsskader, som en følge av virksomheten eller avfall fra den, vil kunne skade miljøet på havbunnen eller i vannsøylen og også påføre skade på annen virksomhet som benytter områdene eller tilgrensende områder. Avhengig av hvor den skadegjørende hendelsen finner sted kan det også inntre skade på andre staters områder eller som berører deres borgeres økonomiske interesser. Dette behandles nærmere i kap. 11.2.

Mineralvirksomhet vil kunne påvirke utøvelsen av fiske, både ved båndlegging av arealer og ved f.eks. forurensning av havene og havbunnen. Petroleumsloven og havenergiloven har nærmere regler om dette, som foreslås tilpasset til denne loven, jf. nedenfor i kap. 11.4.

### **11.2 Tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø**

Når det gjelder mineralvirksomhet på de store havdyp knytter det seg fortsatt stor usikkerhet til hva slags type aktivitet som vil foregå, og hvordan den vil foregå. Man kan tenke seg alle varianter fra at alt av mineraler som brytes løs og tas opp bringes til land for videre foredling der og til at en viss foredling foregår på innretninger (inklusive skip) på feltet. Ser man for eksempel på diamantletingen utenfor kysten av Namibia foregår den ved «slamsuging» hvor man deretter vasker og skiller ut de attraktive mineralene om bord og slipper uønsket slam ned igjen på havbunnen. De forskjellige typer aktivitet vil kunne lede til forskjellige typer miljøpåvirkning.

Avhengig av hvor virksomheten utføres, og hvordan den utføres, kan den lede til skade på annen stats kontinentalsokkel eller økonomiske sone, eller andre interesser knyttet til en annen stat. En viser her blant annet til at kyststatens rettigheter relatert til virksomhet på sokkelen ikke medfører at kyststaten har rettigheter i vannsøylen over sokkelen, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 78 og kravet om at utøvelsen av disse rettighetene ikke må krenke eller føre til uberettiget innblanding i skipsfarten eller andre staters rettigheter og friheter etter Havrettskonvensjonen.

### 11.2.1 Havrettskonvensjonens regler om forurensning fra havbunnsvirksomhet

Havrettskonvensjonen har egne regler for forurensning fra havbunnsvirksomhet underlagt nasjonal jurisdiksjon i artikkel 208. Reglene gjelder for alle deler av kontinentalsokkelen. Bestemmelsen har denne ordlyden:

#### *Artikkel 208 Forurensning fra havbunnsvirksomhet underlagt nasjonal jurisdiksjon*

- 1. Kyststatene skal vedta lover og forskrifter for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø som er en følge av eller har sammenheng med havbunnsvirksomhet underlagt deres jurisdiksjon, samt fra kunstige øyer, innretninger eller anlegg under deres jurisdiksjon i henhold til artikkel 60 og 80.*
- 2. Statene skal treffe andre tiltak som måtte være nødvendige for å hindre, begrense og kontrollere slik forurensning.*
- 3. Disse lover, forskrifter og tiltak skal ikke være mindre effektive enn internasjonale regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer.*
- 4. Statene skal i denne forbindelse bestrebe seg på å samordne sin politikk på hensiktsmessig regionalt plan.*
- 5. Statene skal, særlig gjennom kompetente internasjonale organisasjoner eller ved diplomatkonferanse, på globalt og regionalt plan fastsette regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø som nevnt i nr. 1. Disse regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer skal vurderes på nytt fra tid til annen i nødvendig omfang.*

Statenes plikt etter bestemmelsen er til å treffe effektive tiltak, og til å ha lover og forskrifter for å begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø. Disse reglene må være på et visst nivå.

### 11.2.2 Forurensningslovens anvendelse på havbunnsvirksomhet

Det tas som utgangspunkt at den type virksomhet som er lisensiert, og den type forurensning fra f.eks. dumping av slagg som lisensen (med tilhørende utslippstillatelse) åpner for, ikke skal medføre ansvar utover den eventuelle skade eller tap som påføres annen type økonomisk aktivitet. All utvinning forventes å medføre inngrep i naturen og påvirke havene i vannsøylen over utvinningsstedet, men såfremt det er innenfor det som er konsekvensutredet og akseptert i tillatelsene må dette anses akseptabelt. Det legges her til grunn at staten ikke vil akseptere skader over et visst nivå.

Ovennevnte utgangspunkt, og de nevnte folkerettslige forpliktelser, er gjennomført i norsk rett ved forurensningsloven. Loven kommer til anvendelse på virksomhet på norsk kontinentalsokkel, jf. § 4. Bestemmelsen har denne ordlyden (vår understrekning):

#### *§ 4. (lovens anvendelse for virksomhet på kontinentalsokkelen)*

*Reglene i denne lov gjelder, med de begrensninger som følger av folkeretten og av loven selv (jf. kap. 8), også for undersøkelser etter og utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet.*

*Bestemmelsene i § 7 første ledd, jf. kapittel 3, om plikten til å innhente tillatelse og i § 9 om forskrifter, gjelder likevel bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensninger. Bestemmelsen i § 7 annet ledd, jf. fjerde ledd, gjelder heller ikke tiltak for å hindre eller stanse akutt forurensning.*

*Forurensningsmyndigheten kan gi nærmere forskrifter om avfall fra slik virksomhet på kontinentalsokkelen som nevnt i første ledd. For opprydding av avfall gjelder bestemmelsen i § 74, jfr. § 7, tilsvarende i stedet for § 37.*

*Forurensningsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette hva som i tvilstilfelle skal regnes som sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensninger og kan gjøre unntak fra første ledd.*

Hvilke tillatelser som vil være nødvendig, og hvilke vilkår som skal stilles i dem må vurderes konkret av forurensningsmyndigheten i det enkelt tilfelle. Forurensningsloven § 74 åpner for at det kan gis nærmere forskrifter om forurensning fra virksomhet på kontinentalsokkelen og opprydding. Det konkrete behovet for nye forskrifter drøftes ikke nærmere her. I stedet legges det til grunn at dette behovet må gjennomgås når de første tillatelsene til undersøkelse og utvinning blir gitt.

På de store havdyp vil reparasjonstiltak ofte være illusoriske, og det er neppe andre som vil kunne bidra om tiltakshaver ikke utfører nødvendige tiltak for å avverge, stanse eller reparere en forurensningsskade. Straff, f.eks. i form av bøter og inndragning av fortjeneste, samt stans i virksomhet, må være midler som er tilgjengelige dersom en tiltakshaver bevisst eller grovt uaktsomt bevirker større miljøskader. Straffebestemmelsene i forurensningsloven § 78 anses å komme til anvendelse på mineralvirksomhet på sokkelen. Det foreslås også en generell straffebestemmelse i den nye loven.

### **11.3 Erstatningsansvar for forurensningsskade**

#### *11.3.1 Havrettskonvensjonens minimumskrav til nasjonale rettsregler om erstatning*

Etter Havrettskonvensjonen artikkel 214 skal staten sikre at disse reglene i artikkel 208 kan håndheves effektivt. Dersom forurensningsskade likevel inntreffer kan staten som har tillatt aktiviteten bli holdt ansvarlig, jf. artikkel 235 nr. 1.

Havrettskonvensjonen artikkel 235 nr. 2 pålegger statene å «sikre at det finnes rettsmidler i samsvar med deres rettsorden for rask og passende erstatning eller annen godtgjørelse for skade forårsaket ved forurensning av det marine miljø av fysiske eller juridiske personer under deres jurisdiksjon.» Bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 229 som fastslår at intet i konvensjonen berører retten til å gå til sivilt søksmål med krav om erstatning for tap eller skade som følge av forurensning av det marine miljø. Kombinasjonen av de to bestemmelsene medfører slik man ser det at Norge må ha nasjonale rettsregler som gjør det mulig for egne eller andre staters borgere å fremme krav om erstatning for forurensningsskader som skyldes virksomhet på kontinentalsokkelen under norsk jurisdiksjon, men at det ikke stille særskilte krav til deres innhold. Og heller ikke krav til at reglene skal være like for norske borgere og andre stater eller deres borgere.

I norsk rett er disse minimumskravene relatert til virksomhet på kontinentalsokkelen ivaretatt via forurensningsloven og via petroleumslovens kapittel 7. For skipsfarten finnes særlige reguleringer i blant annet sjølovens kapittel 7 som vil få anvendelse på skipstrafikken tilknyttet mineralvirksomheten.

### *11.3.2 Erstatningsreglene i forurensningsloven og havbunnsvirksomhet*

Erstatningsansvar for forurensningsskade er i forurensningsloven regulert i kapittel 8. Det stedlige omfanget av de norske erstatningsreglene er regulert i § 54, hvor særlig § 54 første til tredje ledd er relevante for mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen:

*Bestemmelsene i kapitlet gjelder forurensningsskade som:*

*(a) inntreer i Norge eller Norges økonomiske sone,*

*(b) inntreer utenfor områder som nevnt i bokstav (a), såfremt skaden er forårsaket av hending eller virksomhet på norsk sjø- eller landterritorium.*

*Skader som ikke omfattes av virkeområdet etter første ledd, faller likevel inn under kapitlet i den utstrekning norsk erstatningsrett skal anvendes etter ellers gjeldende lovvalgregler.*

*Når det gjelder tiltak for å avverge eller begrense forurensningsskade, er det tilstrekkelig at skade kan inntre på et område som kapitlet omfatter.*

Petroleumslovens kapittel 7 har egne regler for erstatningsansvar for forurensningsskade. Med forurensningsskade i petroleumsloven menes «skade eller tap som skyldes forurensning som følge av utstrømming eller utslipp fra petroleum fra en innretning, herunder brønn, og utgifter til rimelige tiltak for å avverge eller begrense slik skade eller slikt tap», se § 7-1. Dette særlige skadepotensialet har medført at man har ønsket disse egne reglene, som da i henhold til § 53 i forurensningsloven kommer i stedet for reglene i forurensningslovens kapittel 8.

Det er vurdert om skadepotensialet fra mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen skal anses å være parallelt, og dermed kreve et eget erstatningsregime i den nye loven. Ved utarbeidelsen av havenergilovent kom man til at det ikke var behov for en særskilt regulering i loven for dette. Det legges til grunn at det samme er tilfelle for mineralvirksomhet. Forurensningen til havbunn eller vannsøyle antas å være mye mer lokal og med et mye mindre skadepotensiale enn det som kan følge av oljeutblåsning på en plattform eller en brønn med derav store oljesøl. Det foreslås derfor ikke egne regler for erstatningsansvar for forurensningsskade i den nye loven.

Forurensningsloven § 54 baserer seg på et tredelt system, hvor hovedregelen er at man ser hen til hvor skaden inntreer, og ikke hvor den bakenforliggende hendelsen har funnet sted. Geografisk dekker første ledd bokstav a) Norges territorialfarvann og Norges økonomiske sone, og dermed ikke de deler av norsk sokkel (eller vannsøyle over sokkelen) som ligger utenfor den økonomiske sonen. Bokstav a) modereres av § 54 første ledd bokstav b), men dette virksomhetsbaserte unntaket er begrenset til virksomhet i territorialfarvannet, og vil således ikke dekke all virksomhet på norsk kontinentalsokkel.



Forurensningsloven § 54 andre ledd utvider det geografiske virkeområdet for erstatningsreglene i visse tilfeller, ved dets henvisning til at: «Skader som ikke omfattes av virkeområdet etter første ledd, faller likevel inn under kapitlet i den utstrekning norsk erstatningsrett skal anvendes etter ellers gjeldende lovvalgregler.»

Forarbeidene til andre ledd sier om dette i Ot.prp. nr. 33 (1988-89):

*Annet ledd gjelder lovvalgsspørsmålet der forurensningsskaden inntreer utenfor Norge eller Norges økonomiske sone (første ledd bokstav a) og ikke er forårsaket av hending eller virksomhet i på norsk territorium (første ledd bokstav b), jf passusen «Skader som ikke omfattes av virkeområdet etter første ledd». Situasjonen kan f.eks tenkes der det med skadefølge for annen stat dumpes giftstoffer fra skip (med norsk verneting) i norsk økonomisk sone. Slike skadetilfeller vil kunne omfattes av forurensningsloven kapittel 8 dersom anvendelsen av norsk erstatningsrett følger av «ellers gjeldende erstatningsregler». Det avgjørende her vil m.a o være hvorvidt det av norske internasjonale privatrettslige regler utenfor prp utk § 54, følger at norsk erstatningsrett skal legges til grunn ved løsningen av et erstatningstilfelle som nevnt, jf bl.a Irma-Mignon formelen som pekt på i Innst s 51 og s 248 og alm motiver kap V pkt 2.3.3.*

Det er vurdert om det er behov for å endre forurensningsloven § 54 for å sikre, eller eventuelt presisere, at dens erstatningsregler også får anvendelse på virksomhet under norsk jurisdiksjon på norsk kontinentalsokkel – uavhengig av om aktiviteten foregår innenfor eller utenfor den økonomiske sonen, og uavhengig av om skaden inntreer innenfor eller utenfor den økonomiske sonen. Det legges til grunn at virksomhet på norsk sokkel, som foregår med norske tillatelser og er underlagt norsk jurisdiksjon, vil bli ansett å være omfattet av norsk erstatningsrett. I lys av dette og forarbeidene til bestemmelsen har man derfor kommet til at det ikke er behov for å foreslå en endring av forurensningsloven § 54.

#### **11.4 Særlig om erstatning knyttet til fiskerier**

Petroleumslovens kapittel 8 har særlige regler om erstatning til norske fiskere. Dette gjelder erstatning for økonomisk tap som petroleumsvirksomheten påfører norske fiskere som følge av at virksomheten legger beslag på fiskefelt, eller medfører forurensning og avfall, eller ved at innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av denne, volder skade. Havenergilovens kapittel 7 har tilsvarende regler som petroleumsloven.

Reglene i petroleumsloven ble innført ved lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (tilføyelse av regler om erstatning til fiskere), se Ot.prp. nr. 25 (1988-1989) for en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for reglene og deres utforming. Disse reglene, som endret tidligere petroleumslov, ble videreført uendret i någjeldende petroleumslov.

Det legges til grunn at det bør innføres tilsvarende erstatningsregler for mineralvirksomhet der denne evt. volder skade på fiskeriene. De reglene som foreslås i lovutkastet (se vedlegg) tilsvarer dem som finnes i petroleumsloven. En viser derfor til Ot.prp. nr. 25 (1988-1989) for en nærmere beskrivelse og drøfting av reglenes innhold.

## 11.5 Forsikringsplikt og sikkerhetsstillelse

Petroleumslovens regler om erstatningsansvar for forurensningsskade (kapittel 7), eller særlige regler om erstatning til norsk fiskere (kapittel 8) inneholder ingen regel om forsikringsplikt for eventuell skadeserstatning. Derimot hjemler petroleumsloven § 10-7 et krav fra Olje- og energidepartementet om sikkerhetsstillelse for oppfyllelse av rettighetshavers forpliktelser som også kan utstrekkes til å omfatte mulig ansvar i forbindelse med petroleumsvirksomheten. En tilsvarende regel finnes i havenergiloven § 10-3. Det finnes også en regel om sikkerhetsstillelse i mineralloven § 51 knyttet til sikringstiltak og oppryddingstiltak. Forurensningsloven § 63 har også regler om at det i tillatelser etter loven kan stilles vilkår om sikkerhetsstillelse for mulig erstatningskrav etter kapittel 8 i loven. Forurensningsmyndighetene kan videre stille vilkår om finansiell sikkerhet i medhold av den alminnelige vilkårshjemmelen i § 16 for å sikre at forpliktelser i tillatelsen kan gjennomføres. Særregler om finansiell sikkerhet er gitt i avfallsforskriften §§ 9-10 og 17-8.

I petroleumsforskriften § 73 er dette utviklet til et krav om at rettighetshaver alltid skal ha gyldig forsikring og som også må omfatte forurensningsskade og ansvar for skade forvoldt tredjemann.

Havbunnsmyndighetens regler for undersøkelsestillatelser inneholder ikke et direkte krav om forsikring. I det nye forslaget til utvinningsregelverk for mineraler på de store havdyp, er derimot en forsikringsplikt foreslått, og som da omfatter både forurensningsskade, annen skade og det som tilsvarer en sikkerhetsstillelse for oppryddingskostnader.

Det foreslås at den nye loven inneholder regler om forsikringsplikt og sikkerhetsstillelse. Reglene for dette kan baseres på reglene i eksisterende lover nevnt over og i petroleumsforskriften § 73.

Det bør være regler som sier noe om størrelsen på forsikringsbeløpet og også hvor lenge etter at virksomheten er avsluttet man fortsatt skal kreve at forsikringsdekningen opprettholdes. Av petroleumsforskriften § 73 tredje ledd fremgår det kun at *«[v]ed forsikring som nevnt under første ledd bokstav a) til c) skal rettighetshaver sørge for rimelig forsikringsdekning ut fra hensynet til risikoeksponering og premiekostnader.»* Samtidig kan departementet til enhver tid kreve at ytterligere forsikringer tegnes.

Behovet for forsikringsdekning eller sikkerhetsstillelse antas å variere fra prosjekt til prosjekt, og fra aktivitet til aktivitet. Avviklings- og oppryddingskostnader må også forventes å variere meget. Det kan også være at konsekvenser av en virksomhet først avtegner seg etter en viss tid, samt at ødeleggelser på havbunnen ikke nødvendigvis oppdages med det samme. For den nye loven foreslås det at departementet, i samråd med forurensningsmyndighetene, gis fullmakt til å gi utfyllende regler om forsikringsplikten og sikkerhetsstillelse. Dette bør kunne inneholde en regel om at forsikringen eller sikkerhetsstillelsen skal bibeholdes en viss tidsperiode etter at avviklingen faktisk har funnet sted.

## **12 Forvaltning og tilsyn med mineralvirksomhet**

Mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen medfører en rekke oppgaver av forvaltningsmessig art. Det legges til grunn at disse oppgavene, som vil fremgå av den nye loven, vil bli behandlet dels av ansvarlig departement og dels av direktorater og tilsyn som ligger under ulike departement.

### **12.1 Fylkeskommunens rolle ved utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder**

Etter dagens regelverk for undersøkelse eller utnyttning av skjellsand, sand og grus kan Kongen pålegge fylkeskommunen å utøve myndigheten med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 2 andre ledd. Daværende Nærings- og energidepartement fastsatte 1. april 1993 retningslinjer som omhandler saksbehandling og tildeling av konsesjoner i henhold til kontinentalsokkeloven. Retningslinjene er senere endret noe ved rundskriv 20. desember 1994. Tillatelser til å utnytte skjellsand, sand og grus, innenfor virkeområdet etter plan- og bygningsloven, gis således i dag av fylkeskommunene basert på disse retningslinjene.

Det legges til grunn at fylkeskommunenes involvering i utvinningen av skjellsand, sand og grus i kystnære områder videreføres. Denne oppgaven kan sees i sammenheng med fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Oppgavene omfatter vekst-vern-vurderinger og næringsutvikling og har koplinger til regional planlegging og krever dialog med kommunene og næringsliv. På bakgrunn av dette og at fylkeskommunene allerede i mange år har hatt myndighet når det gjelder undersøkelse og utnyttning av skjellsand, sand og grus innenfor virkeområde etter plan- og bygningsloven, er det naturlig at myndighet tillegges fylkeskommunene direkte i loven.

Den nye loven foreslår således å opprettholde et skille mellom utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder, og den virksomheten som foregår på sokkelen lenger ute.

### **12.2 Avlevering av innsamlet materiale fra en undersøkelsestillatelse og en utvinningstillatelse, og overholdelse av konfidensialitetsbestemmelser mv.**

Oljedirektoratet har en rekke data som er samlet inn som ledd i petroleumsvirksomheten. Direktoratet krever også avgitt mineralprøver, data og analyser der det gis tillatelse til vitenskapelig forskning. Derimot er det i dag ingen sentral myndighet som er ansvarlig for innsamling og oppbevaring av mineralprøver og andre data fra ressursundersøkelse og utvinning.

For undersøkelsestillatelser (kapittel 8) og utvinningstillatelser (kapittel 9) foreslås det regler om avlevering av bunnprøver mv., rådata og innlevering av studier som foretas om havbunnen. Disse reglene bygger videre på 1970-forskriften om undersøkelser § 10, 1969-resolusjonen om vitenskapelig forskning § 12 og petroleumsforskriften § 6. For nærmere detaljer, se kap. 9.14.

Det foreslås at dette materialet som samles inn etter ny lov skal sendes inn og oppbevares av dem på dertil egnet sted. Departementet må sikre at innlevert materiale, herunder prøver, rådata og studier, som er omfattet av konfidensialitetsbestemmelser, oppbevares og behandles i tråd med dette.

Det finnes forskningsinstitusjoner, både norske og utenlandske, som allerede har samlet inn mineralprøver og data som er relevant for å få mer kunnskap om mineraler på den norske kontinentalsokkelen. Samtidig har gjennomgangen vist at forskningsdata og eventuelt prøver ikke alltid er overlevert eller gjort tilgjengelig for norske myndigheter slik forskningstillatelsene forutsetter. Dersom myndighetene skal ha tilstrekkelig oppdatert kunnskap for åpningsbeslutning for relevante områder må myndighetene også sikres tilgang til dette materialet. Ved å samle eksisterende data vil det også være enklere å få oversikt og kunne vurdere behovet for flere tokt i statlig regi.

### **13 Annen virksomhet som reguleres av kontinentalsokkeloven**

Det foreslås at kontinentalsokkeloven av 1963 fortsatt skal gjelde etter at den nye loven er fastsatt. For ressurser på havbunnen vil den da være negativt avgrenset av både petroleumsloven, havressursloven og den nye loven som foreslås her.

Kontinentalsokkeloven vil fortsatt være loven for alle tillatelser til vitenskapelig forskning på norsk kontinentalsokkel og alle dens naturressurser og -forekomster, også ressurser som ellers er omfattet av petroleumsloven og den nye loven som foreslås her.

Kontinentalsokkeloven fastslår statens eiendomsrett til alle undersjøiske naturforekomster på sokkelen. Dette bærende prinsippet er også nedfelt i de andre lovene for de naturressursene som er omfattet av disse lovene. Den negative avgrensningen mot de naturressurser som er dekket av ovennevnte lover innebærer blant annet at kontinentalsokkeloven fortsatt vil være hjemmelslov for CCS-forskriften. Slike naturlige hulrom, så vel som menneskeskapt hulrom, anses som en naturforekomst i kontinentallovens forstand, og omfattet av statens eiendomsrett.

Dersom det oppstår gruveganger eller andre hulrom på havbunnen som følge av mineralutvinning, anses disse som en naturforekomst som reguleres av kontinentalsokkeloven. Eventuell utnyttelse av gruveganger eller andre hulrom etter at mineralvirksomheten opphører vil derfor forutsette tillatelse etter kontinentalsokkeloven.

## 14 Økonomiske og administrative konsekvenser

En ny lov med et nytt tillatelsesregime må forvaltes. Hvor stort apparat som er nødvendig er det for tidlig å si noe konkret om. Det er hittil få søknader, og Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at de har brukt få ressurser på dette, men dette kan endre seg. De rent forvaltningsmessige aspektene knyttet til organiseringen av forvaltningen av nytt regelverk må ansvarlig departement utrede nærmere.

Det legges til grunn at et nytt forvaltningsregime vil ha kostnader. Samtidig foreslås det at kostnadene knyttet til søknadsprosessene betales av behandlingsgebyrer som pålegges selskapene. Tilsvarende foreslås det at tilsynskostnadene veltes over på selskapene.

Kostnaden for staten er identifisert i tilknytning til åpning av nye områder for mineralvirksomhet. Åpning vil medføre behov for kartlegging av ressurspotensialet i det aktuelle området, samt gjennomføring av en strategisk konsekvensutredning. Størrelsen på kostnadene vil blant annet avhenge av i hvilken grad en kan basere seg på allerede foretatte undersøkelser i tilknytning til petroleumsvirksomhet og forvaltningsplanene, eller ser behov for betydelige nye undersøkelser. Kostnader vil også avhenge av hvor stort areal man vil åpne og hvor på sokkelen det befinner seg.

På lengre sikt vil mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen kunne medføre ny lønnsom næringsaktivitet med tilhørende skatteinntekter.

## 15 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

### Kapittel 1. Innledende bestemmelser

Kapittel 1 i forslaget til ny lov dekker innholdet i §§ 1 og 2 i kontinentalsokkeloven fra 1963 for så vidt gjelder undersøkelse og utvinning av mineraler. I tillegg tar kapittelet også inn enkelte bestemmelser om formål og ressursforvaltning som tilsvarer bestemmelser om dette i mineralloven og petroleumsloven.

#### *Merknader til § 1-1 (Lovens formål)*

Formålsbestemmelsen viser til at loven skal fremme forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene på kontinentalsokkelen i tråd med samfunnsmessige målsettinger.

Lovens formål gir de overordnede rettslige rammene for forvaltningen av mineralressursene på kontinentalsokkelen. Med samfunnsmessige målsettinger menes en forvaltning som er bærekraftig og som tar hensyn til andre interesser enn de rent ressursrelaterte, jf. oppstillingen i første setning. Hovedmålsettingen er en samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralressursene. Rammevilkårene i lovverket skal legge til rette for at mineralressursene skal kunne utnyttes slik at det gir et overskudd til samfunnet, samtidig som man avveier mineralvirksomhetens betydning mot andre interesser og deres betydning, herunder deres økonomiske betydning. I dette ligger blant annet at det må tas hensyn til økosystemet på havbunnen og i vannsøylen, fiskeri, petroleumsvirksomhet og andre interesser i de samme havområdene.

Bestemmelsen har sin parallell i andre havrelaterte og ressursrelaterte lover, jf. havressursloven § 1, mineralloven § 1 og havenergiloven § 1-1.

Bestemmelsen underbygger de krav Grunnloven § 112 første ledd annen setning stiller til naturressursforvaltning.

#### *Merknader til § 1-2 (Lovens saklige virkeområde)*

§ 1-2 omtaler lovens saklige virkeområde. Dette er avgrenset til andre undersjøiske mineralforekomster enn petroleumsforekomster. Petroleumsforekomster skal fortsatt reguleres av petroleumsloven.

Det foreslås ingen egen definisjon av «mineraler» eller «mineralforekomster», hvilket heller ikke finnes i mineralloven. Mineralforekomster omfatter blant annet sulfider, noder og skorper som kan bestå av ulike typer mineraler. Forekomster av skjellsand, sand, grus og leire vil også være omfattet.

Det skilles mellom vitenskapelig forskning, undersøkelse og utvinning. Forslaget innebærer at loven skal dekke alle typer kommersiell virksomhet knyttet til mineralforekomster. Vitenskapelig forskning på mineralressurser på norsk sokkel vil derimot ikke være dekket av loven. Dette skal fortsatt reguleres av kontinentalsokkeloven. Dagens regler om vitenskapelig forskning på

havbunnen følger av resolusjon 31. januar 1969 om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen. For utenlandske forskningstokt er det i tillegg gitt egne regler om blant annet søknadsprosedyrene i forskrift 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig forskning. Det foreslås ingen endringer i disse forskriftene.

Grensedragningen mellom vitenskapelig forskning og undersøkelser som reguleres etter denne loven er nærmere beskrevet i merknadene til definisjonen av «undersøkelse», se nedenfor til § 1-7 bokstav a.

§ 1-2 første ledd sier at loven gjelder virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning. Begrepet «virksomhet» er benyttet da loven også kommer til anvendelse på virksomhet som finner sted før eller etter selve undersøkelsen eller utvinningen. Dette gjelder f.eks. regler om åpningsprosess, planlegging og erstatning.

Det kan ikke utelukkes at marine arter, planter og genetisk materiale vil bli tatt opp i forbindelse med mineralvirksomhet. Det kan være hensiktsmessig å regulere slikt opptak som ledd i samme tillatelsesregime i den nye loven, i stedet for under et eget regime med hjemmel i havressursloven. De berørte departementer vil måtte ta stilling til dette. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i § 1-2 tredje ledd som åpner for at Kongen kan bestemme at det skal behandles under ett.

#### *Merknader til § 1-3 (Lovens geografiske virkeområde)*

Lovens anvendelsesområde tilsvarer anvendelsesområdet for lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster, dog slik at kontinentalsokkelen utenfor norsk biland i Antarktis ikke er omfattet.

Loven gjelder i utgangspunktet for all havbunn under norsk jurisdiksjon, det vil si havbunnen i havområder hvor Norge har suverenitet (territorialfarvannet) eller suverene rettigheter. Dette omfatter kontinentalsokkel utenfor Kongeriket Norge (Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen) og norske biland (Bouvetøya og norsk biland i Antarktis). Kontinentalsokkelen utenfor de norske bilandene i Antarktis (Dronning Maud Land og Peter I Øy) er imidlertid eksplisitt unntatt fra lovens anvendelsesområde. Dette skyldes at all mineralaktivitet i Antarktis er forbudt etter artikkel 7 i Miljøprotokollen til Antarktistraktaten.

Loven kommer til anvendelse på norsk kontinentalsokkel fra og med de indre farvann og ut så langt kontinentalsokkelen strekker seg i henhold til folkeretten. Det er inngått avgrensingsavtaler med hhv. Sverige, Danmark (for Danmark, Færøyene og Grønland), Storbritannia, Island og Russland.

Mot land avgrenses virkeområdet mot minerallovens virkeområde. Mineralloven gjelder så langt den private eiendomsrett strekker seg ut til havs, det vil si til marbakken hvor sjøbunnen begynner å falle sterkt, jf. mineralloven § 4. Der hvor det ikke er en marbakke, eller der hvor det skråner jevnt utover, gjelder den private eiendomsrett ut til to meters dyp, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2005 side 1577.



Lovens forvaltningsregler kommer ikke til anvendelse på utvinning av mineralforekomster hvor innslagspunktet for gruen vil være på land, men hvor gruvegangene så strekker seg utover under havbunnen. Mineralforekomster som utvinnes fra gruveganger med innslagshull på land vil reguleres av mineralloven og ikke av denne loven. Det foreslås i § 11-2 bokstav b) visse endringer i mineralloven § 4 som presiserer at denne lovens forvaltningsregime kommer til anvendelse på disse mineralforekomstene. Etter at mineralforekomsten er tatt ut vil bruken av slike gruveganger, hulrom eller reservoarer, både naturlige og menneskeskapt, bli regulert av kontinentalsokkel-loven. Hvilken lov som regulerer forvaltning og bruk av mineralforekomster, gruveganger, hulrom eller reservoarer har uansett ingen betydning for statens eiendomsrett til alle naturressurser og naturforekomster utenfor marbakken, det være seg på havbunnen eller i dens undergrunn.

Loven innebærer ingen begrensning på muligheten til å frede eller vedta andre begrensninger i aktivitet på deler av norsk sokkel. Det vil ikke være aktuelt å tillate noen form for undersøkelse eller utvinning i områder som er fredet som naturreservat eller nasjonalpark. Det anses heller ikke aktuelt å tillate undersøkelser eller utvinning i de deler av territorialfarvannet ved Svalbard som ikke er vernet.

#### *Merknader til § 1-4 (Retten til mineralforekomster og ressursforvaltning)*

Bestemmelsen tilsvare § 1-1 i petroleumsløven, jf. også motivene til denne i Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) på side 26. I tillegg til eiendomsretten fastslås også statens eksklusive rett til forvaltning av mineralressursene. Retten til ressursforvaltning følger av statens høyhetsrett samt de oppgaver som følger av denne. Bestemmelsen gjør således ingen materiell endring i gjeldende rett og er i tråd med folkeretten.

Andre ledd fastslår at det er Kongen, dvs. myndighetene, som forestår ressursforvaltningen. Forvaltningen skal skje innenfor rammene gitt ved denne loven. En tilsvarende bestemmelse finnes i petroleumsløven § 1-2 første ledd.

#### *Merknader til § 1-5 (Krav om tillatelse)*

Bestemmelsen tilsvare petroleumsløven § 1-3. Bestemmelsen fastslår at ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet uten de tillatelser, godkjennelser og samtykker som kreves i medhold av denne lov. Med staten forstås her departementene og direktoratene, f.eks. Oljedirektoratet. Statseide stiftelser og universitetene er ikke omfattet av statsbegrepet i loven her og må søke tillatelser på linje med alle andre. Det antas ikke aktuelt for staten å drive utvinning av under-sjøiske mineralforekomster, men det kan ikke utelukkes at staten vil kunne ønske å foreta en viss kartlegging av ressursene i egen regi.

Bestemmelsene for øvrig i loven og de forskrifter som gis i medhold av den, gjelder for statens virksomhet så langt de passer. Dette vil f.eks. være sikkerhetsforskrifter og kravet til konsekvens-utredninger.

### *Merknader til § 1-6 (Krav til forsvarlig mineralvirksomhet)*

Bestemmelsen er basert på § 10-1 første og andre ledd i petroleumsløven. Den fastslår grunnprinsippene for forsvarlig virksomhet.

Det vises spesielt til at andre ledd omtaler vern av kulturminner på havbunnen. Kulturminneløven gjelder ikke utover 24 nautiske mil fra grunnlinjene. Departementet kan imidlertid i forskrift og i den enkelte tillatelse stille vilkår om vern av kulturminner på havbunnen utenfor 24 nautiske mil selv om kulturminneløven i seg selv ikke gjelder der. Dette er nærmere omtalt i foran i kap. 9.17.

### *Merknader til § 1-7 (Definisjoner)*

Bokstav a) definerer mineralvirksomhet med de to underkategoriene «undersøkelse» og «utvinning».

Undersøkelse er definert som leting etter og kartlegging av mineralressurser for kommersielt formål. Som omtalt i kap. 6.3 er det ikke funnet hensiktsmessig å trekke opp et konkret skille mellom vitenskapelig forskning og undersøkelse etter mineralressurser basert på kvanta som tas opp eller borehullenes dybde. Man går dermed bort fra løsningen i *forskrift (midlertidig) for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. av 12. juni 1970 nr. 3* (1970-forskriften) § 7 bokstav b, hvoretter kun grunne boringer ned til 25 meter kan tillates under en undersøkelsestillatelse.

For vitenskapelig forskning er det en forutsetning at mineralprøver og data gjøres tilgjengelige for alle, og at det kvantum som tas opp og de undersøkelser som foretas har et vitenskapelig formål og ikke er ressurskartlegging. Relevante kvanta som skal tillates tatt opp, og hvilke andre undersøkelser som skal tillates, under en tillatelse til vitenskapelig forskning vil måtte avgjøres konkret av Oljedirektoratet i det enkelte tilfelle, i medhold av 1963-løven og 1969-resolusjonen.

Kravet til at informasjonen og studiene skal være tilgjengelige for alle er ikke tilfelle for en undersøkelsestillatelse, da den vil ha et kommersielt formål. For prøver, rådata og tolkede data som innsamles under en undersøkelsestillatelse vil materialet og informasjonen være underlagt konfidensialitetsbestemmelsene i løven her, jf. §§ 9-13 og 9-14. Det vil også være anledning til mer intensivt leting og ressurskartlegging enn under en forskningstillatelse, men likevel begrenset til det som i det enkelte tilfelle vil anses som nødvendig for ressurskartleggingsformål. En undersøkelsestillatelse vil for eksempel ikke gi anledning til uttak av kvanta i en størrelsesorden, sett hen til den enkelte mineralforekomst, som kan karakteriseres som utvinning.

Det vil således være opp til den enkelte søker å vurdere om han vil søke om en forskningstillatelse eller en undersøkelsestillatelse.

Utvinning er definert som uttak av mineraler for kommersielt formål. Det er formålet som er det sentrale, og ikke om mineraler tas ut i kommersielle kvanta eller om rettighetshaver faktisk oppnår økonomisk gevinst ved uttaket. Løven legger opp til at en rettighetshaver under en utvinningsstillatelse først vil foreta en intensivt og konsentrert leteaktivitet før selve uttaket igangsettes.

Det vil således kunne gå mange år hvor rettighetshaveren til en utvinningstillatelse driver en virksomhet med kommersielt formål, men uten fortjeneste.

Utvinningsbegrepet er avgrenset til virksomhet som foregår på havbunnen og i eller på havet over. Landbasert aktivitet (nedstrøms) relatert til f.eks. utskillelse, knusing, foredling, raffinering og smelting er i utgangspunktet ikke omfattet av utvinningsbegrepet. Det foreslås imidlertid i § 1-3 (6) at loven også skal kunne gis anvendelse for videre bearbeiding av mineraler fra en utvunnet undersjøisk mineralforekomst som foregår på land når slik bearbeiding er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinningen.

Bokstav b) definerer «innretning». Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 1-6 bokstav d, men er noe presisert for mineralvirksomhet uten at det er tilsiktet en realitetsendring.

Det har ved praktiseringen av petroleumsloven vist seg å være en viss uklarhet knyttet til hvilke skip under fremmed flagg som er omfattet av begrepet innretning, og hva som er kriteriet for å avgjøre når et skip går over fra å være skip til å bli en innretning. Dette har særlig vært diskutert med tanke på å la annen norsk lovgivning få anvendelse på fartøy som benyttes i petroleumsvirksomheten.

Havretten gir kyststaten adgang til jurisdiksjonsutøvelse på kontinentalsokkelen begrenset av hva som er nødvendig for de formål hvor kyststaten har suverene rettigheter, eller som har spesiell tilknytning til utøvelsen av disse rettigheter. Havrettskonvensjonen art. 77 nr. 1 gir kyststaten suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for det formål å undersøke den og utnytte dens naturforekomster, herunder mineralvirksomhet. Samtidig gir havrettskonvensjonen art. 60 nr. 1 sokkelstaten jurisdiksjon for innretninger på egen sokkel som benyttes for dette formål.

Kyststaten har etter dette folkerettslig anledning til å utøve jurisdiksjon over innretninger som benyttes i mineralvirksomheten på kontinentalsokkelen uten hensyn til om virksomheten drives fra en installasjon, anlegg eller for eksempel skip. Bestemmelsen må imidlertid forstås slik at lovgivningskompetansen er begrenset til virksomhet som direkte angår utforskning og utnyttelse av naturforekomstene. For skip medfører dette at man må se hen til aktiviteten eller arbeidsoperasjonene som det enkelte skip utfører, det være seg boring, brannvakt, dykkerskip, forsyninger, transport av personell, transport av mineraler osv. For skip er det også naturlig å se hen til om aktiviteten som anses som mineralvirksomhet har en viss varighet. Dersom arbeidsoperasjonene skjer over svært korte perioder, kan det tilsi at aktivitetene ikke kan anses å være tilknyttet installasjonen og mineralvirksomheten på sokkelen i slik grad at det er naturlig å underlegge det sokkeljurisdiksjon. Fartøy som utfører tjenester av en viss varighet, knyttet til en installasjon og som er involvert i de sentrale deler av mineralvirksomheten, vil omfattes av sokkeljurisdiksjon uavhengig av om de anløper norske havner. Sokkelstaten vil i slike tilfeller ha et legitimt behov til å regulere alle sider av sin virksomhet på sokkelen. Den nedre grensen går ved transport av mineralene fra utvinningsstedet og til lands. Dette må anses som vanlig skipstransport, og ikke som en nødvendig del av selve mineralutvinningen, og dermed ikke omfattet av begrepet innretning.

Man har ikke i definisjonen av innretning forsøkt å avgrense presist hvilke fartøy som skal anses som omfattet av begrepet innretning, men viser av ovenstående grunner til «skip som deltar i mineralvirksomheten». Det er således meningen at legaldefinisjonen skal dekke de samme fartøy som Havrettskonvensjonen artikkel 60 nr. 1 tillater en kyststat jurisdiksjon over. Det er departementet som for det enkelte tilfelle må avgjøre konkret om et skip faller innenfor eller utenfor definisjonen av innretning.

Bokstav c) og d) definerer rettighetshaver og operatør. Begrepene tilsvarer definisjonene i petroleumsloven § 1-6 bokstav j og bokstav k. Det er dog presisert at der hvor det er flere rettighetshavere vil det være en av dem som er utpekt som operatør. Operatøren kan således ikke være et driftsselskap som ikke selv er rettighetshaver i en tillatelse.

#### *Merknader til § 1-8 (Forholdet til annen norsk rett)*

§ 1-8 første ledd er basert på mineralloven § 5 første setning. Bestemmelsen fastslår at tillatelser o.l. etter denne lov ikke fritar tiltakshaver fra å innhente nødvendige tillatelser også etter annen lovgivning. Det kan for eksempel være tillatelser til masseuttak etter plan- og bygningsloven eller til deponering av overskuddsmateriale etter forurensningsloven.

Første ledd er også en generalklausul som gjør annen norsk rett anvendelig på all virksomhet etter denne loven på norsk kontinentalsokkel. Dette gjelder med de begrensninger som måtte følge av folkeretten.

Man har ikke sett behov å foreslå en bestemmelse tilsvarende petroleumsloven § 1-5 andre ledd. Flyttbare innretninger, skip som deltar i mineralvirksomheten, forskningsfartøy o.l. under fremmed flagg vil være omfattet av tillatelsesregimet etter denne loven. Annen norsk rett enn den nye loven gjelder ikke for flyttbare innretninger og skip under fremmed flagg, med mindre det er fastsatt ved lov eller ved bestemmelse av Kongen i statsråd.

#### *Merknader til § 1-9 (Forholdet til folkeretten)*

Bestemmelsen fastslår at loven gjelder med de begrensninger som måtte følge av folkeretten, herunder overenskomster med fremmede stater eller internasjonale organisasjoner. Folkeretten gis således en sterkere forrang for lovens bestemmelser («sektormonisme») enn der man kun er henvist til det statsrettslige prinsippet om at norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med folkeretten («presumsjonsprinsippet»), da eventuell motstrid skal løses til fordel for den folkerettslige regel.

## **Kapittel 2. Åpning av områder for undersøkelse og utvinning**

#### *Merknader til § 2-1 (Åpning av områder for mineralvirksomhet)*

Første ledd fastslår at Kongen i statsråd kan beslutte at et nærmere avgrenset område av norsk kontinentalsokkel skal åpnes for undersøkelser. Dette tilsvarer regelen i havenergiloven § 2-2

første ledd. Med kontinentalsokkel menes her all norsk kontinentalsokkel, også den som ligger innenfor territorialfarvannet.

Andre ledd fastslår at før et område åpnes for undersøkelse og utvinning skal det foretas en strategisk konsekvensutredning. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7 foran og i lovens § 2-2. § 2-1 andre ledd tilsvarer havenergiloven § 2-2 andre ledd.

Tredje ledd fastsetter at et forslag om åpning av et nytt område skal sendes på høring og at høringsfrist normalt skal være tre måneder. Dersom fristen skal settes kortere, bør dette begrunnes og det må sikres at det er mulig for berørte å gi innspill.

#### *Merknader til § 2-2 (Strategisk konsekvensutredning)*

§ 2-2 første og andre ledd fastlegger at det er departementet som er ansvarlig for å gjennomføre en strategisk konsekvensutredning før et område åpnes for mineralvirksomhet, samt hva den strategiske konsekvensutredningen skal belyse. De nærmere bestemmelser for hvordan dette skal gjøres fastsettes av Kongen i forskrift. For en nærmere omtale vises det til kapittel 7.3.1.

#### *Merknader til § 2-3 (Mineralvirksomhet i åpnete områder)*

Før et område er åpnet kan det ikke gis tillatelse til undersøkelse eller utvinning etter denne loven, men det kan utstedes forskningsstillatelse etter lov 21. juni 1963 nr. 12.

For undersøkelser etter skjellsand, sand og grus i kystnære områder vil det kunne bestemmes at det ikke er behov for en åpningsprosess eller stilles andre krav, jf. lovens kapittel 9. Dette betyr ikke at konsekvensutredninger ikke må foretas, men at det kan ses hen til undersøkelser som allerede er foretatt i forbindelse med slik virksomhet, det planverk fylkeskommunene har fastlagt og de konsekvensutredninger som allerede er foretatt for slik virksomhet innenfor den enkelte fylkeskommunes områder.

Det foreslås at Kongen i statsråd i særlige tilfeller unntaksvis kan gi tillatelse til mineralvirksomhet også utenfor et åpnet område. Et eksempel kan være uttak av svært begrensede mengder mineraler i et område som det for øvrig ikke er ønskelig å åpne for mineralvirksomhet. Selv om det ikke vil foreligge en strategisk konsekvensutredning for hele det omliggende havområdet vil nødvendige konsekvensutredninger for den enkelte virksomhet måtte foretas.

### **Kapittel 3. Undersøkelsestillatelse**

#### *Merknader til § 3-1 (Tildeling av undersøkelsestillatelse)*

I første ledd slås det fast at departementet kan, men må ikke, tildele en undersøkelsestillatelse. Ingen har rettskrav på å få en tillatelse selv om vilkårene ellers er til stede. Det å gi en tillatelse vil være innenfor forvaltningens frie skjønn, dog slik at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om blant annet nøytralitet og saklighet må følges.

EØS-avtalen gjelder ut til 12 nautiske mil, det vil si ut til grensen for territorialfarvannet. Norge har således ikke en EØS-rettslig forpliktelse til likebehandling av EØS-borgere eller -selskap når det gjelder deres adgang til å delta i mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel utenfor territorialfarvannet. EØS-avtalen gjelder for øvrig heller ikke for territorialfarvannet utenfor Svalbard, Jan Mayen eller Bouvetøya. En slik forpliktelse til likebehandling følger heller ikke av Havrettskonvensjonen. § 3-1 inneholder likevel ikke en nasjonalitetsbegrensning, motsatt det som følger av *forskrift (midlertidig) for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. av 12. juni 1970 nr. 3 § 4.*

Det anses hensiktsmessig å ikke begrense hvem som kan tildeles en undersøkelsestillatelse basert på nasjonalitet, da det er et ønske om aktivitet på sokkelen og relevante selskap kan finnes både i Norge og i utlandet. Kontrollbehovet overfor det enkelte selskap er heller ikke det samme på undersøkelsesstadiet som det vil være på utvinningsstadiet, hvor det kan være aktuelt å kreve at virksomheten forestås av en norsk juridisk person.

Det er ikke aktuelt å åpne for undersøkelse eller utvinning i territorialfarvannet ved Svalbard. Svalbardtraktatens bestemmelser om likebehandling for selskap fra traktatpartene er derfor ikke relevante.

Departementets myndighet til å gi undersøkelsestillatelser kan delegeres.

§ 3-1 andre ledd fastslår at departementet kan stille vilkår til en tillatelse. Loven gir enkelte eksempler, men eksemplene er ikke uttømmende, og det blir opp til departementet på gi nærmere retningslinjer om dette i forskrift. Blant de vilkår som vil bli stilt er kravet om et undersøkelsesprogram som innebærer en viss aktivitetsplikt, jf. også § 3-3 første ledd. Bestemmelsen nevner også teknologi. Teknologien for utvinning av mineraler fra havbunnen er i dag fortsatt lite utviklet og konsekvensene av de ulike teknologiske løsningene ukjente. Testing av løfteteknologi, utvinningsutstyr, prosesseringsfasiliteter og transportsystemer kan ønskes utført under en undersøkelsestillatelse, og myndighetene har da behov for å kunne kontrollere dette eller sette særskilte vilkår til testingen av dem. Departementet kan også kreve at det foretas miljøundersøkelser som ledd i et undersøkelsesprogram, f.eks. ved testing av ny teknologi, som vil være av relevans for en senere utvinningstillatelse.

Departementet kan også fastsette de vilkår som departementet anser nødvendig i den enkelte tillatelse.

#### *Merknader til § 3-2 (Undersøkelsestillatelse gir ikke enerett eller fortrinnsrett)*

§ 3-2 tilsvarer 1970-forskriften § 9 første og tredje ledd. Første og andre ledd tilsvarer også petroleumsloven § 2-1 andre ledd.

Bestemmelsen fastslår at en undersøkelsestillatelse ikke gir en eksklusiv rett til undersøkelser innenfor det geografiske området, og åpner således for at flere selskap kan få undersøkelsestillatelser med overlappende områder. Regelen i 1970-forskriften § 9 andre ledd, hvoretter et selskap kan tildeles enerett til undersøkelse for et begrenset område i et bestemt tidsrom, foreslås

ikke videreført. Selskap som ønsker en eksklusiv rett må søke om utvinningstillatelse, hvor det geografiske området forutsetningsvis vil være mer begrenset og kravene til aktivitet strengere.

Det foreslås samtidig i § 3-2 andre ledd at det kan tildeles utvinningstillatelse etter loven her til andre innenfor samme geografiske område uten hensyn til at det allerede er gitt en undersøkelsestillatelse der. I den grad dette innebærer innskrenkninger i undersøkelsestillatelsen skal rettighetshaver etter utvinningstillatelsen dekke omkostninger og i rimelig utstrekning tap knyttet til godkjent arbeidsprogram for rettighetshaver etter undersøkelsestillatelsen. Dette er basert på kollisjonsregelen i petroleumsloven § 3-13 siste ledd.

En undersøkelsestillatelse etter mineraler etter denne loven kan også bli berørt av tillatelser etter andre lover til aktivitet i det samme geografiske området. Dette vil typisk være tillatelser til leting og utvinning av petroleum, tillatelser til forskning eller utnyttning av reservoarer etc. etter kontinentalsokkelloven, eller tillatelser etter havressursloven som f.eks. bioprospektering. Rettighetshaver må tåle dette, jf. § 3-2 tredje ledd.

Der hvor den konkurrerende tillatelsen er en tillatelse til utvinning av mineraler vil rettighetshaver etter undersøkelsestillatelsen i visse tilfeller kunne få omkostninger dekket etter andre ledd. Dette fordi rettighetshaveren etter en utvinningstillatelse får eksklusiv rett til utvinning av alle mineraler innenfor sitt område. Eksempler på omkostninger det her er tale om vil kunne være leie av skip, hvor kontrakten er inngått før utvinningstillatelsen blir gitt. Der det er tale om en tillatelse etter en av de andre lovene er det ikke behov for tilsvarende dekning av omkostninger, da aktivitetene bør kunne pågå i området uavhengig av hverandre.

§ 3-2 fjerde ledd fastslår også at rettighetshaveren etter en undersøkelsestillatelse må tåle at det anlegges andre innretninger i området mens tillatelsen løper, jf. bestemmelsen i § 4-8 som er gitt tilsvarende anvendelse.

### *Merknader til § 3-3 (Søknad om undersøkelsestillatelse)*

§ 3-3 er basert delvis på petroleumsloven § 2-1, med enkelte elementer fra 1970-forskriften og petroleumsforskriftens kapittel 2.

§ 3-3 første ledd omtaler hovedinnholdet som kreves av en søknad. § 3-3 første ledd fastslår at det alltid skal kreves et undersøkelsesprogram. Søknaden må også opplyse om hvilke mineraler det skal undersøkes etter. Hvilke undersøkelser som ønskes foretatt må beskrives i søknaden, og dette må ligge innenfor legaldefinisjonen av undersøkelse i § 1-7. Departementet gis hjemmel til i forskrift å fastsette detaljene i kravene til søknader og de vilkår som kan stilles til søknaden.

§ 3-3 andre ledd fastslår at det skal betales et behandlingsgebyr for en søknad. Gebyret skal betales uavhengig av om man blir tildelt en tillatelse eller ikke. Dets størrelse fastsettes ved forskrift. Dette er et behandlingsgebyr, og ikke en fiskal avgift, slik at det ikke er meningen at departementet skal ha overskudd fra gebyret. Samtidig vil departementet kunne se hen til de tilsynsoppgaver det vil ha i den periode tillatelsen gjelder for, og fastsette gebyrets størrelse i lys

av dette. Bestemmelsen gjør det mulig for departementet å ha forskjellige gebyrsatser for forskjellige typer mineralforekomster.

#### *Merknader til § 3-4 (Området for en undersøkelsestillatelse)*

§ 3-4 første ledd fastslår at søkeren må angi et geografisk område i søknaden, basert på koordinater. Man følger således det som er systemet i dag i forskrift 12. juni 1970 nr. 3 (midlertidig) for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v. § 5 (c) og retningslinjer ved saksbehandling og tildeling av konsesjoner i henhold, til kontinentalsokkeloven.

§ 3-4 andre ledd fastslår at departementet ikke er bundet av søkerens ønske om et visst geografisk område. Det omsøkte området må stå i forhold til undersøkelsesprogrammet som er foreslått, og det som kan gjennomføres innenfor det tidsrommet tillatelsen gjelder for. Departementet kan, uten hensyn til søknaden, beslutte at tillatelsen skal gjelde for et mindre geografisk område.

Det vil være en rekke forhold som kan begrense hvilke undersøkelser som faktisk kan foretas innenfor det området som tildeles. Undersøkellesaktiviteten må f.eks. respektere sikkerhetssoner rundt eksisterende eller kommende innretninger innenfor området, jf. § 3-5 tredje ledd med dens henvisning til § 4-8.

§ 3-4 tredje ledd inneholder en konfliktregel der hvor det allerede er gitt en utvinningstillatelse etter denne loven. Departementet kan i særlige tilfeller tillate undersøkelser under forutsetning av at det gjelder andre mineraler, at nødvendige sikkerhetssoner for pågående utvinning respekteres, og at den som har en pågående eller planlagt utvinning samtykker. Samtykke er nødvendig da rettighetshaver etter utvinningstillatelsen har fått en eksklusiv rett som gjelder alle mineralforekomster innenfor utvinningstillatelsens geografiske område.

#### *Merknader til § 3-5 (Undersøkelsestillatelsens varighet)*

§ 3-5 fastsetter at en undersøkelsestillatelse skal kunne tildeles for en periode på inntil fem år. Dette er kortere enn de 15 år som Havbunnsmyndigheten opererer med for de store havdyp. Samtidig er det lenger enn bestemmelsen om to år som følger av 1970-forskriften § 3, eller tre år som er hovedregelen etter petroleumsløven § 2-1 tredje ledd.

Dagens lengde på to år antas å være for kort. Erfaringene fra Havbunnsmyndigheten er at ingen selskap, ved utløpet av perioden på 15 år, har vært klare til å starte utvinning. Samtidig må det forventes at behovet for lengde på undersøkelsesperioden er avhengig av mineraltype, havdybde, avstand fra fastlandet, og det geografiske områdets størrelse. Det synes derfor mer nærliggende å se hen til hva som er et adekvat arbeidsprogram for de undersøkelser som ønskes foretatt, og hva som er en rimelig periode til å gjennomføre dette. Det er derfor det er foreslått en maksimal lengde, med fleksibilitet for departementet til å fastsette en kortere periode.

Et selskap kan på et senere tidspunkt søke en ny undersøkelsestillatelse når den første er utløpt, men vilkårene kan da bli endret.



### *Merknader til § 3-6 (Melding i forbindelse med undersøkelser mv.)*

§ 3-6 første ledd tilsvarer petroleumsforskriften § 6. Dette gjelder meldinger i forbindelse med igangsettelse av aktivitet, som er av betydning for dem som har annen aktivitet i det samme geografiske området.

§ 3-6 tredje ledd er basert på den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsloven § 10-18 siste ledd. Behovet relaterer seg særlig til der man ønsker å gi pålegg til utenlandsk flaggede skip som er leid inn for undersøkelsesvirksomhet om å ha VMS-system og lignende om bord.

## **Kapittel 4. Utvinningstillatelser**

Bestemmelsene i kapittel 4 er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Kapitlet gir reglene for utvinningstillatelser for mineralvirksomhet, herunder søknad om tillatelse, vilkår til en tillatelse, og tillatelsens varighet. Kapitlet inneholder også blant annet reglene for eiendomsretten til utvunne mineraler, avgiftsbetaling, forholdet til konkurrerende virksomhet.

Reglene er delvis basert på petroleumslovens kapittel 3 og 4, som nærmere beskrevet under den enkelte paragraf.

### *Merknader til § 4-1 (Utlysning og tildeling)*

§ 4-1 første ledd, første setning, fastslår at det er Kongen som tildeler utvinningstillatelser. Myndigheten kan i utgangspunktet delegeres til departement eller direktorat, men dersom utvinningstillatelsen i det enkelte tilfelle anses som en sak av viktighet etter Grunnloven § 28 vil den måtte tildeles av Kongen i statsråd. Bestemmelsen tar således høyde for at utvinnings-tillatelser kan spenne fra mindre forekomster av grus i kystnære områder til utvinning

Regelen i første ledd, første setning, må ses i sammenheng med kravet til § 1-5 til at all mineralvirksomhet krever tillatelse, og begrenses av regelen i § 10-1 om fylkeskommunenes kompetanse ved utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder.

§ 4-1 første ledd, andre setning, fastslår at en utvinningstillatelse, i motsetning til en undersøkelsetillatelse etter lovens kapittel 3, er eksklusiv. Den vil også gjelde for alle mineralforekomster innenfor dens geografiske virkeområde som er omfattet av loven, dvs. alle mineralforekomster bortsett fra petroleumsforekomster jf. § 1-2 første ledd. Det er ikke ansett hensiktsmessig å begrense en utvinningstillatelse til ett eller flere spesifiserte mineraler, selv om tillatelsen er basert på eksistensen av forekomster av spesifiserte mineraler. Dette skyldes at det kan være flere mineraler som tas opp samtidig med den teknologien som benyttes. Det skyldes også at det synes hensiktsmessig å gjøre ett selskap ansvarlig for oppfyllelsen av miljøkrav innenfor dette geografiske området. Bestemmelsen tilsvarer mineralloven § 32 første ledd første setning og petroleumsloven § 3-3 tredje ledd. Det vises også til omtalen av dette i høringsnotatets kapittel 9.

Regelen i § 4-1 andre ledd fastsetter utgangspunktet om at kun norske juridiske personer kan tildeles utvinningstillatelse. Dette er begrunnet i behovet for kontroll med virksomheten og jurisdiksjon over rettighetshaver. Krav om organisering som norsk juridisk person vil også lette kravet om tilgang til rettighetshavers regnskaper og annet materiale, jf. kap. 9. Bestemmelsen åpner for at det kan gjøres unntak for dette der dette følger av internasjonale avtaler, som f.eks. EØS-avtalen. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-3 andre ledd.

§ 4-1 tredje ledd omhandler systemet for tildeling. Hovedregelen for tildeling av utvinningstillatelse er at Kongen utlyser det området som det kan søkes om utvinningstillatelse i. Med utlysning menes her en offentlig innbydelse til å søke om tillatelser i det aktuelle området innen en gitt frist. Dette for å sikre at det blir konkurranse om utvinningstillatelse der det er mulig og således tildele til det selskapet som samlet sett anses best egnet. Utlysning ivaretar også hensynet til rettighetshavere etter eksisterende undersøkelsestillatelser, ved at det skapes notoritet for at området vil bli gjenstand for en prosess som kan lede til at ett eller flere selskap får en utvinningstillatelse der. Det området Kongen utlyser må ligge innenfor en del av sokkelen som er åpnet for mineralvirksomhet, jf. § 2-3.

I henhold til § 4-1 fjerde ledd kan Kongen gjøre unntak fra utlysning i særlige tilfeller. Dette kan være særlig aktuelt i startfasen. Dette kan for eksempel være der det åpenbart ikke er grunnlag for konkurranse på grunn av kjent aktørbilde eller der det er tale om små forekomster med begrenset økonomisk betydning eller tilleggsareal til en eksisterende utvinning. Dersom utlysning er foretatt uten at det har vært interesse for utvinningstillatelse i området, kan Kongen i ettertid tildele utvinningstillatelse i dette området uten konkurranse forutsatt at dette skjer innen rimelig tid etter at utlysningen ble foretatt. Unntak kan også gjøres for kystnære områder i medhold av kapittel 10.

§ 4-1 femte ledd fastsetter at områder som utlyses skal angis med geografiske koordinater. Som referansesystem legges samme inndeling av sokkelen som fastsatt i petroleumsloven § 3-2. Kongen kan både utlyse, og tildele, områder ikke tilsvarer hele eller deler av blokkene, da dette kun er et referansesystem som ikke nødvendigvis er tilpasset undersjøiske formasjoner og rygger. Det anses likevel hensiktsmessig med å benytte samme referansesystem som for petroleumssektoren for å lett kunne angi hvor en mineralvirksomhet finner sted. Det vil også gjøre det enklere å se en tillatelse til mineralvirksomhet i sammenheng med tilgrensende tillatelser til petroleumsvirksomhet.

§ 4-1 sjette ledd slår fast at Kongen ikke er nødt til å tildele hele det omsøkte området. Myndighetenes ønske om at en rettighetshaver ikke båndlegger større arealer enn det som er nødvendig for undersøkelser og utvinning, jf. også arbeidsforpliktelsen i § 4-3, kan medføre at arealet som tildeles blir mindre enn det omsøkte. Når tillatelsen gis fastsetter Kongen de nøyaktige geografiske koordinater som tillatelsen gjelder for.

§ 4-1 syvende ledd fastslår at departementet ikke er forpliktet til å tildele utvinningstillatelse på grunnlag av innkomne søknader. Dette gjelder selv der hvor søkeren objektivt sett fyller vilkårene som det er naturlig å stille, til en søker. Relevante vilkår kan blant annet være søkerens finansielle styrke, teknologiske kunnskap, forslag til utvinningsløsninger og geologisk forståelse for området.

Der hvor et område utlyses er det naturlig at relevante kriterier fremgår av utlysningen. Et avslag kan blant annet skyldes miljømessige forhold på stedet, konkurrerende oljevirkksomhet eller andre forhold. Både tildeling og avslag ligger innenfor forvaltningens frie skjønn, jf. bruken av «kan ... tildele» i § 4-1 første ledd og presiseringen av dette i § 4-1 sjette ledd.

§ 4-7 syvende ledd gir Kongen en generell adgang til å stille de vilkår som kan knyttes til en tillatelse. Bestemmelsen gir visse eksempler på hva som kan være slike vilkår, knyttet bl.a. til omfanget av aktivitetsplikten, den finansielle sikkerheten som skal stilles og de sikkerhetstiltak som anses påkrevd. som anses relevante for den enkelte tillatelse. Utover dette gis det ikke anvisning på hva vilkårene kan gå ut på, f.eks. knyttet til konkrete miljøkrav eller bruk av bestemt teknologi, mv. Både mineralforekomster og dybdeforhold forventes å variere meget slik at Kongen må ha fleksibilitet til å fastsette dette for den enkelte tillatelse.

#### *Merknader til § 4-2 (Søknad om tildeling av utvinningstillatelse)*

§ 4-2 første ledd gir eksempler på visse elementer/informasjon som en søknad må inneholde, men overlater til departementet å fastsette de nærmere krav til søknadens innhold.

Etter § 4-2 tredje ledd skal det betales et behandlingsgebyr for en søknad om utvinningstillatelse. Størrelsen fastsettes ved forskrift av departementet. Det legges opp til at systemet skal være selvfinansierende, det vil si at søknadsgebyret ikke skal dekke mer enn myndighetenes kostnader ved å behandle søknaden, dog slik at det kan settes noe høyere enn kostnadene ved behandling av selve søknaden for å ta høyde for kostnadene ved behandling av rapportering og oppfølging.

#### *Merknader til § 4-3 (Arbeidsforpliktelse)*

Loven baserer seg på at en utvinningstillatelse dekker to faser. Den første fasen er en forsterket og presis letefase i forhold til det som forventes under en undersøkelsestillatelse etter kapittel 3. Denne fasen skal forberede grunnen for kommersielt uttak av mineraler. Den andre fasen er selve utvinningen med utbygging og drift, jf. § 4-4.

Under den første fasen stiller loven krav til at rettighetshaver fremlegger for godkjenning et arbeidsprogram. Kongen fastsetter arbeidsprogrammet med de arbeidsforpliktelser som anses ønskelig for det aktuelle området, og kan kreve endringer i det for det arbeidsprogrammet som rettighetshaver foreslår. Endringer vil kunne være aktuelt blant annet hvor søkerens forslag til arbeidsprogram ikke står i forhold til størrelsen på det området han søker om eksklusive rettigheter for, jf. myndighetenes ønske om at områder ikke skal være båndlagte og ligge brakk. Etter søknad kan Kongen frafalle kravet til arbeidsprogram, eller endre det i løpet av varigheten av tillatelsen. I særlige tilfeller kan Kongen også dispensere fra kravet om arbeidsprogram. Dette kan f.eks. være der hvor rettighetshaver ønsker å igangsette utvinning innen kort tid.

#### *Merknader til § 4-4 (Plan for utvinning av mineralforekomster)*

Bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven § 4-2, med enkelte tilpasninger. For en nærmere beskrivelse av lovregelen i petroleumsloven vises det til Ot.prp. nr. 43 (1995-96) på sidene 41-43.

Det er rettighetshaver som må foreta den kommersielle vurderingen av om det er økonomisk forsvarlig å gå i gang med å utvinne en mineralforekomst. Dersom rettighetshaver beslutter å gå i gang, skal det først innsendes en plan for utvinning som skal godkjennes av departementet, jf. § 4-4 første ledd. Dette vil medføre en prosess mellom søker og departementet før planen kan anses godkjent.

§ 4-4 andre og tredje ledd gir hovedprinsippene for hva en plan for utvinning skal inneholde. Allerede på dette stadiet bør rettighetshaver redegjøre for hvordan innretninger som vil bli benyttet i utvinningen forutsettes disponert deretter, selv om de nærmere krav til avslutningsplan kommer senere. Plan for utvinning skal i tillegg til å redegjøre for utvinningen også inneholde en konsekvensutredning. Nærmere krav til dette kan departementet fastsette ved forskrift, jf. § 4-4 fjerde ledd.

§ 4-4 sjette ledd tilsvarer petroleumsloven § 4-2 femte ledd. Av hensyn til departementets styringsrett over utbyggingsløsning og plassering av innretninger på norsk sokkel anses det sentralt at rettighetshaver ikke inngår vesentlige kontraktsmessige forpliktelser før plan for utvinning er godkjent.

Departementet kan også etter søknad frafalle kravet om en plan for utvinning, jf. § 4-4 syvende ledd. Dette antas imidlertid kun å være aktuelt der det er tale om meget små mineralforekomster eller der hvor det er tale om tilleggsareal til en eksisterende utvinning. I det siste tilfellet vil det allerede foreligge en plan for utvinning som evt. må justeres, jf. § 4-4 niende ledd.

§ 4-4 har i åttende ledd en bestemmelse om at departementet, i dokument som skal offentliggjøres, skal begrunne hvorfor en plan for utvinning er godkjent eller ikke, samt redegjøre for hvilke miljøvilkår som er knyttet til godkjennelsen. Dette er i samsvar med krav som relevante internasjonale avtaler og miljøinformasjonsloven stiller til offentliggjøring av miljøinformasjon. I tillegg skal det i henhold til naturmangfoldloven § 7 fremgå av beslutningen hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert.

#### *Merknader til § 4-5 (Utvinningstillatelsens varighet)*

§ 4-5 sammen med §§ 4-3 og 4-4 er basert på at en utvinningstillatelse dekker to faser. § 4-5 første ledd gir tidsrammen for den første fasen men en forsterket og presis lete- og forberedelsesfase som skal lede frem til kommersiell utbygging og drift av mineralforekomsten.

§ 4-5 første ledd er, som petroleumsloven § 3-9 første ledd og mineralloven § 33 første ledd bokstav a, basert på at den initiale perioden maksimalt skal være ti år. Rettighetshaver kan opprinnelig søke om å få utvinningstillatelse for en kortere periode, eller departementet kan beslutte å tildele området, for en kortere periode, der hvor forekomsten tilsier at forberedelsesfasen bør være kortere enn ti år. Relevante momenter vil her være forekomstens utstrekning, hvor den befinner seg, hvilke havdyp det er tale om, mv. Relevant her er også arbeidsprogrammet som er godkjent, med de konkrete arbeidsforpliktelser og tidsløp som der er fastsatt.

Den internasjonale havbunnsmyndigheten, som administrerer Området utenfor nasjonal jurisdiksjon, opererer med 15 år for eksklusiv undersøkelsestillatelse før rettighetshaver må igangsette selve utvinningen. Erfaringen har vist at dette er en for kort periode med tanke på utvinning på de store havdyp, da man ikke har klart å utvikle og teste den teknologien som må til i tilstrekkelig grad. Havbunnsmyndighetens regler ble derfor endret i 2015, og det er nå mulig for selskapene å søke om ytterligere fem år, hvilket selskapene nå benytter seg av.

Utvinning på norsk sokkel, på store havdyp, vil kunne støte på tilsvarende teknologiske utfordringer. Det foregår ikke slik utvinning i dag, og potensialet for utvinning er beheftet med stor usikkerhet selv om teknologien er under stadig utvikling. § 4-5 andre ledd gir derfor mulighet til å forlenge utvinningstillatelsen med ytterligere perioder av inntil fem år, med den arbeidsforpliktelse og på de vilkår departementet fastsetter. Dette for å sikre nødvendig fleksibilitet.

Når først rettighetshaver ønsker å gå i gang med utvinning, og utvinningsplanen er sendt inn for godkjenning, vil rettighetshaver kunne kreve utvinningstillatelsen forlenget for inntil 20 år. Perioden kan forlenges. Dette vil gi sikkerhet for rettighetshaverens finansielle forpliktelser.

§ 4-5 fjerde ledd har som formål å sikre at utvinning faktisk foregår og at båndlagte områder ikke blir liggende brakk. Bestemmelsen tilsvarer mineralloven § 44 første ledd, hvoretter driftskonsesjon bortfaller dersom drift ikke er igangsatt innen fem år etter at driftskonsesjon er gitt, men er utvidet slik at manglende igangsetting innen fem år iht. en godkjent plan for utvinning medfører at også utvinningstillatelsen bortfaller. Dersom en igangsatt utvinning (drift) er innstilt i mer enn to år, faller også utvinningstillatelsen bort. Etter mineralloven faller driftskonsesjon bort etter ett år. I denne loven er perioden satt til to år, da det kan tenkes uttak av mineraler ved hjelp av skip eller flytende innretninger. Regelverket tar også høyde for at det kan foregå uttak med sesongvise driftsperioder. Det må da være anledning til å innstille uttaket i en sesong uten at tillatelsen faller bort, for eksempel på grunn av variasjoner i isdekke. For begge tilfeller kan departementet forlenge fristene og gi utsettelse forutsatt at rettighetshaver kan godtgjøre at utvinning til igangsettes eller gjenopptas innen rimelig tid.

#### *Merknader til § 4-6 (Tilbakelevering av områder)*

§ 4-6 må ses i sammenheng med myndighetenes ønske om at områdene som er omfattet av eksklusive rettigheter ikke er større enn dem som faktisk er eller vil bli benyttet til utvinning av en mineralforekomst.

§ 4-6 første ledd tilsvarer petroleumsloven § 3-9 tredje ledd. Det forutsettes at rettighetshaver, ettersom man går fra den forsterkede letefasen og til å konkretisere området for uttaket av mineraler, vil konsentrere uttaket om et mindre område. Dette kan være forskjellig for noder, som kan være spredd over et større område på havbunnen, skorper og skorsteiner.

Det skal således ved tildeling fastsettes at rettighetshaver ved forlengelse skal levere tilbake en viss andel av området som han opprinnelig ble tildelt. Andelen som skal leveres tilbake må ses i lys av størrelsen på det området som opprinnelig er tildelt og de forekomster det er tale om.

Myndighetene bør for eksempel etter omstendighetene kunne tilby en søker et stort område mot at mer enn halvparten tilbakeleveres ved utløpet av den initielle periode. Motsatt vil myndigheten, der hvor det opprinnelige området var lite, kunne bestemme at kun en liten del skal leveres tilbake. Ved at dette fastsettes allerede ved tildelingen skapes forutsigbarhet for rettighetshaver og vil tilskynde til effektiv letevirksomhet.

Andre setning i første ledd gir myndighetene fleksibilitet til å endre tilbakeleveringsplikten der hvor rettighetshaver søker om dette. Rettighetshaver vil etter denne bestemmelsen også kunne gis rett til å beholde hele det tildelte arealet.

§ 4-6 andre ledd fastslår at rettighetshaver kan levere tilbake hele eller deler av en utvinnings-tillatelse. Bestemmelsen har sin parallell i petroleumsloven § 3-15. Det kreves minst tre måneders forvarsel, og tilbakeleveringen får virkning fra 1. januar kommende år. Tilbakelevering får betydning for forpliktelsen til å betale arealavgift. Når det gjelder andre forpliktelser rettighetshaver har påtatt seg må dette vurderes konkret, og departementet har etter andre ledd andre setning mulighet til å fastsette at noen av dem fortsatt skal oppfylles. Pliktene som knytter seg til avvikling av en drift endres ikke, men innslagstidspunktet for visse handlinger kan måtte justeres.

§ 4-6 tredje ledd gir departementet mulighet til å gi forskrifter om avgrensningen av tilbakeleverte områder. Dette kan være aktuelt for å sikre at rettighetshaver ikke blir sittende igjen med et lappeteppe av usammenhengende områder.

#### *Merknader til § 4-7 (Særskilt tillatelse til anlegg av og drift av innretninger)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 4-3 første ledd. Den vil i utgangspunktet kun gjelde for innretninger på kontinentalsokkelen. Det legges til grunn at det normale vil være at de innretninger som er nødvendige for selve utvinningen er dekket av utvinningstillatelsen, men bestemmelsen gir en mulighet til å gi særskilte tillatelser til innretninger som ikke er dekket av utvinningstillatelsen. Anlegg på land vil følge de vanlige regler i plan- og bygningsloven. Det foreslås imidlertid i § 1-3 (6) at loven også skal kunne gis anvendelse for videre bearbeiding av mineraler fra en utvunnet undersjøisk mineralforekomst som foregår på land når slik bearbeiding er nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinningen.

#### *Merknader til § 4-8 (Rett for andre til å plassere innretninger mv.)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-12. Den har i tillegg en bestemmelse som presiserer at andre innretninger ikke skal kunne plasseres innenfor den sikkerhetssonen som departementet har fastsatt rundt innretninger som knytter seg til utvinningen, jf. § 6-3. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for plassering av innretninger i områder hvor det er gitt undersøkelsestillatelser, jf. § 3-2 tredje ledd.

#### *Merknader til § 4-9 (Andre naturforekomster enn mineraler mv.)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-13, men tar sikte på situasjonen hvor man undersøker etter og ønsker å utvinne petroleum i et område som er omfattet av en utvinningstillatelse

for mineraler. Den gjelder tilsvarende der hvor det er tale om å gi tillatelse til vitenskapelig havforskning, bioprospektering eller utnyttelse av reservoarer til CO<sub>2</sub>-lagring, jf. henvisningen til 1963-loven og havressursloven. (Situasjonen hvor det fremmes søknad om en undersøkelsestillatelse etter andre mineraler i et område som er dekket av en utvinningstillatelse er omtalt under § 3-4 tredje ledd.)

§ 4-9 andre ledd inneholder en kollisjonsregel. Kongen gis her, basert på kriterier som er nevnt i loven, rett til å beslutte hvilken av virksomhetene som skal fortsette og hvilken som skal utsettes. Det er ingen automatikk i at det er den pågående mineralvirksomheten som vil kunne fortsette. Gjøres det for eksempel et betydelig funn av petroleum, og hvor inntektspotensialet for staten er betydelig større enn inntektene fra mineralvirksomheten, må Kongen kunne bestemme at petroleumsvirksomheten skal gis prioritet.

§ 4-9 første ledd åpner for at det kan gis tillatelser til bioprospektering i områder hvor det allerede er gitt en utvinningstillatelse. Det antas, basert på dagens teknologi for utvinning av biologisk materiale, at slik utvinning ikke vil ha et konkurrerende arealbehov som gjør mineralvirksomheten umulig. Behovet for en konkret kollisjonsregel for utvinning av biologisk materiale med tillatelse etter havressursloven er noe lovgiver må komme tilbake til ved behov.

§ 4-9 tredje til syvende ledd nærmere konsekvensene av at en rettighetshaver etter en utvinningstillatelse får sin virksomhet utsatt. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 3-13 tredje til syvende ledd. Som i petroleumsloven åpnes det for at en utvinningstillatelse etter denne loven kan tilbakekalles av departementet dersom utsettelsen blir «særlig langvarig». Hva som ligger i dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle, sett hen blant annet til hvilket stadium virksomheten befinner seg i og hvilke resultater som er oppnådd. Bestemmelsen motsvares også av rettighetshaverens mulighet til å levere tillatelsen tilbake etter § 4-6.

#### *Merknader til § 4-10 (Eiendomsrett til utvunnede mineraler)*

I henhold til § 1-4 tilhører mineralforekomstene staten. Loven må fastslå tidspunktet for når eiendomsretten til mineralene går over til rettighetshaver. Det er i loven lagt til grunn at dette skal være når de er tatt opp fra havbunnen og brakt opp til havets overflate. Først når de er tatt om bord på et innretning på havets overflate er de tilgjengelige for rettighetshaver. Det foreslås ikke at man baserer seg på «løsrivelse fra havbunnen», dvs. tilsvarende «brønnehodet» for petroleum. Dette fordi man ikke har sikkerhet for at alt som rives eller skjæres løs fra havbunnen faktisk vil bli brakt opp til havoverflaten.

Det legges til grunn at det, avhengig av mineralet og av produksjonsformen, vil kunne foregå en viss utskillelse om bord på innretning på havets overflate - før ilandføring. Når det gjelder eiendomsretten foreslås likevel at man baserer seg på når mineralene tas opp (om bord på innretning, evt. direkte på transportskip) og ikke først når de ilandføres. For kontrollformål antas det å være enklere å etterprøve hva som er tatt opp til havoverflaten, enn at man baserer seg på hva som ilandføres, da mineralene kan bli ilandført til forskjellige steder i verden som ikke er underlagt norsk jurisdiksjon. (Muligheten for kontroll og kontrolloppgavene er nærmere omtalt i lovens kapittel 9.)

Skattleggingstidspunktet kan bli et annet, for eksempel knyttet til ilandført materiale. Dette vil måtte vurderes nærmere.

#### *Merknader til § 4-11 (Forsvarlig utvinning)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 4-1.

#### *Merknader til § 4-12 (Samordnet virksomhet)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven §§ 4-7 første ledd og 4-8 første og andre ledd.

Det antas at investeringene i innretninger og infrastruktur kan bli meget kostbare. Dersom den geografiske avstanden mellom to mineralforekomster er slik at det anses rasjonelt å utvinne dem sammen, f.eks. ved bruk av de samme innretningene, bør derfor myndighetene kunne bidra til at slik rasjonell drift foretas.

#### *Merknader til § 4-13 (Utvinningstillatelse med flere rettighetshavere)*

Første ledd omtaler tilfellene der det er flere rettighetshavere som er deleiere i en utvinningstillatelse. Dette er vanlig for utvinning av petroleum, men ikke tilsvarende vanlig når det gjelder utvinning av mineraler på land. Det er for tidlig nå å si hva som vil være den normale forretningsmodellen for utvinning på de store havdyp, men det åpnes i § 4-13 første ledd for at modellen med flere rettighetshavere skal være mulig. Der hvor dette velges kan departementet bestemme at kun én av dem skal være operatør. Operatøren vil da ha hovedansvaret for å overholde forpliktelsene under utvinningstillatelsen.

Bestemmelsen medfører at operatør må være en av rettighetshaverne. Det åpnes ikke for at operatøren er et innleid selskap, og rettighetshaveren kun en finansiell aktør.

#### *Merknader til § 4-14 (Overdragelse av tillatelse)*

Det anses viktig at myndighetene har tilstrekkelig kontroll med, og innflytelse over, hvem som er rettighetshaver, og særlig hvem som er operatør på norsk sokkel. Bestemmelsene innebærer at alle slike overdragelser må ha godkjenning. Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 10-12 første og andre ledd. Det presiseres i tillegg at departementet ikke bare skal gi sitt samtykke, men også kan stille de vilkår som anses nødvendig i forbindelse med slike overdragelser.

Som i petroleumsloven trer bestemmelsen inn der hvor det er tale om «bestemmende innflytelse». Hvor stor eierandel dette er må avgjøres konkret. Avhengig av selskapsstruktur og aksjeklasser kan dette være til dels meget lavere enn 50 pst.

Andre lover kan også få betydning for hvorvidt samtykke skal gis og hvilke vilkår som eventuelt kan stilles, jf. f.eks. konkurranseloven.



### *Merknader til § 4-15 (Avgift til Den internasjonale havbunnsmyndigheten)*

§ 4-15 første ledd en hjemmel til å fastsette en avgift til Den internasjonale havbunnsmyndigheten. Etter Havrettskonvensjonens artikkel 82 nr. 2 skal det, for mineralvirksomhet utenfor 200 nautiske mil, betales en avgift fra og med det syvende året med produksjon til den internasjonale havbunnsmyndigheten. Plikten til å svare avgiften ligger i første hånd på den stat som har jurisdiksjon over mineralvirksomheten, men § 4-15 første ledd gir hjemmel til å pålegge rettighets- haver å betale denne avgiften. Hvordan denne avgiften skal beregnes mv. er det fortsatt ikke internasjonal enighet om. Det vises til nærmere omtale av dette i kap. 9.13.2.

### *Merknader til § 4-16 (Ilandføring av mineraler)*

Den samfunnsøkonomiske betydningen av mineralvirksomhet på norsk sokkel forsterkes dersom ilandføring og videreforedling av mineralene foregår i Norge. Departementet gis derfor en mulighet i § 4-16 til å pålegge ilandføring generelt eller for den enkelte utvinningstillatelse. Dersom fullmakten anvendes, må dette skje innenfor rammen av de folkerettslige avtaler som Norge er bundet av.

Det utelukkes ikke at visse typer mineraler kan bli omfattet av eksportkontroll. Dersom det skulle være tilfelle, vil det av kontrollhensyn kunne være aktuelt å kreve ilandføring til Norge.

Ilandføring av mineraler til Norge i tilfelle krig, krigsfare eller ekstraordinære kriseforhold reguleres av beredskapslovgivningen. Det vises til lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige råd- gjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven), som henvist til også i § 6-2 tredje ledd i loven her, og lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsbered- skapsloven).

## **Kapittel 5. Avslutning av virksomhet mv.**

### *Merknader til § 5-1 (Oppryddingsplikt)*

§ 5-1 fastslår rettighetshavers generelle plikt til opprydding. Denne gjelder både mens virksom- heten pågår og etter at den er avsluttet. Bestemmelsen er basert på den tilsvarende bestemmelsen i mineralloven § 50.

Departementet kan også pålegge konkrete oppryddingstiltak, jf. forurensningsloven §§ 4 og 74. Hvorvidt det skal fastsettes egne forskrifter om oppryddingstiltak, slik forurensningsloven § 74 åpner for, eller egne bestemmelser om hvem som skal anses som forurensningsmyndighet for slik aktivitet, må vurderes.

### *Merknader til § 5-2 (Avslutningsplan)*

§§ 5-2 til 5-6 er basert på petroleumslovens kapittel 5, med de nødvendige tilpasninger til mineral- virksomhet på kontinentalsokkelen. For en nærmere beskrivelse vises det til Ot.prp. nr. 43 (1995- 96).

§ 5-2 fastslår plikten til å fremlegge en avslutningsplan. I petroleumsloven § 5-1 er denne plikten knyttet til bruken av en «innretning», og til avslutning av selve produksjonen, for eksempel plugging av borehull.

§ 5-2 første ledd fastslår at en avslutningsplan normalt skal foreligge senest to år før en tillatelse oppgis eller en utvinning avsluttes, eller bruken av en innretning opphører. Første ledd inneholder også en særregel for de tilfeller hvor en innretning på kontinentalsokkelen tas ut av bruk før utvinningstillatelsen utløper. Avslutningsplanen, og tidspunktet for dens fremleggelse, vil i disse tilfeller avhenge av når aktuelle innretninger tas ut av bruk, ikke av når utvinningstillatelsen utløper.

§ 5-2 andre ledd fastslår hovedinnholdet i en avslutningsplan. Den skal både inneholde en plan om avslutning av driften og disponering av eventuelle innretninger, og en konsekvensutredning. Det nærmere innholdet kan fastsettes av departementet i forskrift. I dette inngår også at departementet kan pålegge rettighetshaveren å utarbeide en konsekvensutredning for disponeringsalternativer, jf. den tilsvarende bestemmelsen i petroleumsforskriften § 45.

Departementet gis også mulighet til å frafalle kravet om avslutningsplan. Dette kan særlig være aktuelt der det ikke benyttes faste installasjoner. Det kan også være aktuelt for drift i kystnære områder som foregår med tillatelse fra den angjeldende fylkeskommune, og der hvor fylkeskommunen anser at det ikke er nødvendig.

I fjerde ledd foreslås det at bestemmelsene om avslutningsplan skal gjelde så langt de passer ved tilbakekall av tillatelse.

#### *Merknader til § 5-3 (Vedtak om disponering)*

Bestemmelsen er basert på petroleumsloven § 5-3.

Det antas at disponering først og fremst vil gjelde faste eller flyttbare oppsamlingsinnretninger på havbunnen. Det kan imidlertid også gjelde for løfte og transportinnretninger som det ikke er økonomisk lønnsomt å ta med seg opp igjen.

§ 5-3 første ledd fastslår at det er departementet som beslutter hvilken løsning som skal velges i det enkelte tilfellet. § 5-3 andre ledd fastslår at rettighetshaver(ne) plikter å iverksette det som departementet beslutter. Det kan tenkes tilfeller hvor en innretning kan brukes til annen mineralvirksomhet, hvilket særlig kan være aktuelt for løfteinnretninger. Departementet kan her bestemme at den skal benyttes videre til slik virksomhet et annet sted, dersom dette er økonomisk regningsvarende, i stedet for å etterlates på bunnen.

§ 5-3 tredje til sjette ledd regulerer hvem som er ansvarlig for at disponeringsvedtak blir gjennomført. Det er viktig for myndighetene å sikre at utvinningstillatelse eller eierskap til innretning ikke blir overdratt rett før avslutning av virksomheten til et selskap som ikke har den finansielle styrken til å bekoste disponering og opprydding. Bestemmelsene innebærer at opprinnelig rettighetshaver

og opprinnelig eier av innretning forblir solidarisk ansvarlige for disse kostnadene dersom ny eier av innretning eller ny rettighetshaver ikke har den nødvendige finansielle styrke.

#### *Merknader til § 5-4 (Ansvar)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 5-4. Paragrafen regulerer ansvaret i avslutningsfasen. Ansvaret kommer i tillegg til og ikke som erstatning for andre ansvarsregler i loven. Når det gjelder kravet om sikkerhetsstillelsen for slike kostnader vises det til § 9-2.

#### *Merknader til § 5-5 (Heftelser)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 5-5. Det vises her til NOU 1993:25 s 40 og merknadene til § 30 siste ledd i Ot.prp. nr.72 (1982-1983) s 67.

#### *Merknader til § 5-6 (Statlig overtakelse)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 5-6. Det er uklart hvor relevant dette vil være for innretninger som er benyttet til mineralvirksomhet på havbunnen. Den foreslås likevel her som en mulighet for staten, selv om den antakelig sjelden eller aldri vil bli benyttet for innretninger på kontinentalsokkelen da overtakelse av eiendomsretten til innretningene vil kunne medføre overtakelse av ansvaret for forurensning etc. samtidig.

### **Kapittel 6. Særskilte krav til sikkerhet**

Kapitlets hovedregler tilsvarer petroleumslovens kapittel 9, med de nødvendige tilpasninger til mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. For en nærmere beskrivelse av petroleumslovens regler vises det til Ot.prp. nr. 43 (1995-96).

#### *Merknader til § 6-1 (Sikkerhet)*

Bestemmelsen er identisk med petroleumsloven § 9-1 og havenergiloven § 5-1 første ledd. Paragrafen innebærer et krav om at deltakerne i mineralvirksomheten i tilstrekkelig grad prioriterer sikkerhetsmessige forhold når virksomheten for øvrig tilpasses den teknologiske utviklingen. Det skal arbeides aktivt for at det til enhver tid kan opprettholdes og utvikles et høyt sikkerhetsnivå.

#### *Merknader til § 6-2 (Beredskap)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 9-2.

#### *Merknader til § 6-3 (Sikkerhetssoner mv.)*

§ 6-3 første til sjettede ledd tilsvarer petroleumsloven § 9-4 første til sjettede ledd. Bestemmelsen gjennomfører Havrettskonvensjonens regler om sikkerhetssoner, og er ikke ment å gi anledning til å opprette sikkerhetssoner utover det som følger av Havrettskonvensjonen og overenskomst med fremmed stat.

Syvende ledd har en regel om merking og andre tiltak av hensyn til navigasjon. Dette tilsvarer § 5-2 annen setning i havenergiloven. Gjennomføring vil skje i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet.

#### *Merknader til § 6-4 (Stansing)*

Av § 6-4 går det klart frem at ikke bare rettighetshaver, men også andre kan ha en plikt til å stanse virksomheten ved fare eller ulykkessituasjoner. Formålet er å sikre at det ved fare- og ulykkesituasjoner alltid er et pliktsubjekt som skal utøve en nødvendig stansing av mineralvirksomheten. Departementets muligheten til å pålegge stansing i tilsvarende tilfeller fremgår av den generelle stansingsbestemmelsen i § 9-8.

Stansing må skje på regulert måte i tråd med sikkerhetsplaner for virksomheten slik at ikke selve stansingen på unødvendig vis setter liv og helse i fare eller utgjør en risiko for forurensning av miljøet.

#### *Merknader til § 6-5 (Kvalifikasjoner)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 9-7. Den inneholder regler som skal sikre at alle som arbeider i mineralvirksomheten har de nødvendige kvalifikasjoner til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

## **Kapittel 7. Registrering og pantsettelse**

Lovens kapittel 7 tilsvarer petroleumsloven kapittel 6.

#### *Merknader til § 7-1 (Registrering av tillatelser)*

Lovens § 7-1 etablerer et «havbunnsmineralregister» tilsvarende registeret som finnes for utvinningstillatelser i Petroleumsregisteret. Registeret vil gjelde for selve utvinningstillatelsene, men også for innretninger som benyttes i utvinning, og som ikke er flyttbare. (Det vises også til omtalen foran i kapittel 9.15.4.)

§ 7-1 andre og tredje ledd er identiske med tilsvarende bestemmelser i petroleumsloven § 6-1 andre og tredje ledd.

#### *Merknader til § 7-2 til § 7-4*

Bestemmelsene tilsvarer petroleumsloven §§ 6-2 til 6-4. For en nærmere beskrivelse av bestemmelsene vises det til merknadene til de tilsvarende bestemmelsene i Ot.prp. nr. 43 (1995-1996).

I § 7-2 er det foretatt en endring sammenlignet med petroleumsloven § 6-2 ved at andre ledd ikke er tatt med. Petroleumsloven § 6-2 andre ledd innebærer at departementet, allerede ved pantsettelsen, kan gi tilsagn om at tvangssalg og tvangsbruk vil kunne skje uten at vilkårene for tillatelsen endres. Dette skaper en uklarhet med tanke på myndighetenes ønske om kontroll med

hvem som er rettighetshaver og operatør på norsk sokkel. Bestemmelsen er derfor fjernet i loven her.

## **Kapittel 8. Særlige regler om erstatning til norske fiskere**

Lovens kapittel 8 tilsvarer petroleumsloven kapittel 8 og havenergilovens kapittel 6. Reglene i petroleumsloven ble innført ved lov om endringer i lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet. For en nærmere beskrivelse av reglene vises det til Ot.prp. nr. 25 (1988-89).

Som i havenergiloven foreslås det ikke et eget kapittel om forurensningsskade fra mineralvirksomhet, men dette vil følge forurensningslovens regler.

## **Kapittel 9. Almennlige bestemmelser**

### *Merknader til § 9-1 (Tilsynsmyndighet)*

Petroleumsloven har i § 10-3 første ledd en regel om at departementet er tilsynsmyndighet og fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt. Havenergiloven har ingen tilsvarende bestemmelse. Mineralloven § 59 bestemmer at det er Direktoratet for mineralforvaltning som er tilsynsmyndighet.

Departementets myndighet som tilsynsmyndighet kan legges til ett eller flere direktorater eller organer. Loven tar ikke stilling til dette, men overlater det til departementet.

Tilsynsmyndigheten vil kunne ha behov for å kontrollere virksomheten som foregår på sokkelen ved besøk til installasjoner eller skip som benyttes i mineralvirksomheten. Norsk tilsynsmyndighet må også kunne kontrollere og inspisere innretninger under fremmed flagg. En legger til grunn at vilkåret om dette vil bli presisert i den enkelte tillatelsen.

§ 9-1 fjerde ledd viser til at utgifter til tilsyn kan kreves dekket. Dette tilsvarer løsningen etter mineralloven § 60 tredje ledd og petroleumsloven § 10-3 tredje ledd.

### *Merknader til § 9-2 (Forsikringsplikt, sikkerhetsstillelse mv.)*

Forsikringsplikten i § 9-2 tilsvarer forsikringsplikten for petroleumsvirksomhet som følger av petroleumsforskriften § 73. Det er foreslått å lovfeste denne plikten her.

§ 9-2 andre ledd er basert på petroleumsloven § 10-7 og havenergiloven § 10-3. Henvisningen til «slik sikkerhet som departementet godkjenner» er benyttet for å tydeliggjøre at alle former for sikkerhet, inkl. morselskapsgarantier og forsikringsbevis, som departementet finner tilstrekkelig skal kunne godtas.

Hva som skal være kravet til forsikringsdekning er ikke spesifisert i loven utover kravet i § 9-2 første ledd om at den må være «rimelig [...] utfra hensynet til risikoeksponering». Tilsvarende for sikkerhetsstillelse er kravet at den er av en størrelse som departementet godkjenner.

§ 9-2 tredje ledd gir departementet adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om dette. Det kan for eksempel være forskjellige krav avhengig av om det er kystnær virksomhet eller virksomhet på de store havdyp.

#### *Merknader til § 9-3 (Plikt til å etterleve loven og påse at bestemmelser blir overholdt)*

Bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven § 10-6. Den anses særlig relevant for å påpeke rettighetshavers ansvar for at dem som utfører arbeid for ham overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Første ledd siste setning henviser til iverksettelse av «nødvendige systematiske tiltak». Dette kan for eksempel være rutiner for internkontroll.

#### *Merknader til § 9-4 (Ansvar for forpliktelser)*

Bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven § 10-8.

#### *Merknader til § 9-5 (Ansvar for skadeforvoldelse)*

Bestemmelsen tilsvarende petroleumsloven § 10-9, dog slik at bestemmelsen om ansvar for forurensningsskade henviser til forurensningslovens regler, og da særlig dens § 55. Også forurensningsloven pålegger objektivt ansvar for skade som skyldes forurensning. Etter forurensningsloven er det eier eller den som driver en virksomhet som er ansvarlig. Ved § 9-5 første ledd blir rettighetshaver(e) solidarisk ansvarlige for slik skade overfor tredjemann.

På samme måte som i petroleumsloven er det ikke lovfestet regler om regress mellom dem som blir ansvarlige overfor tredjemann. Dette må partene selv regulere i kontrakt eller falle tilbake på alminnelige erstatningsregler dem imellom.

#### *Merknader til § 9-6 (Tvangsmulkt)*

Bestemmelsen tilsvarende mineralloven § 66 med enkelte tilpasninger. Formålet er å gi departementet et virkemiddel til å tilskynde at bestemmelsene i loven eller vedtak gitt i medhold av loven blir gjennomført.

#### *Merknader til § 9-7 (Overtredelsesgebyr)*

Bestemmelsen tilsvarende mineralloven § 67. Departementet kan gi nærmere forskrifter om dette.

### *Merknader til § 9-8 (Midlertidig stans av virksomhet)*

Bestemmelsen er basert på mineralloven § 64. Stans av virksomhet er et alvorlig virkemiddel, og departementet må konkret vurdere om dette er det beste virkemiddelet sett også hen til hvor kostbart det vil være å starte opp igjen.

Andre ledd fastslår departementets mulighet til å stanse virksomheten ved en fare- eller ulykkesituasjon. For rettighetshavers plikt til å stanse i slike tilfeller vises det til § 6-4.

### *Merknader til § 9-9 (Tilbakekall)*

Bestemmelsen er identisk med petroleumsloven § 10-13. Bestemmelsen gir hjemmel til å tilbakekalle en tillatelse ved alvorlig overtredelse eller ved gjentatte overtredelser av bestemmelser, vilkår eller pålegg gitt i eller i medhold av loven, forskriftene eller vilkårene. Overtredelsen kan foretas ved at rettighetshaver positivt har handlet i strid med regelverk eller vilkår i tillatelsen eller ved at han har unnlatt å foreta seg noe som disse pålegger ham. Med gjentatte overtredelser menes flere overtredelser av samme eller forskjellige bestemmelse, vilkår eller pålegg.

Det er ikke satt som betingelse for tilbakekallelse at overtredelsene er påtalt med varsel om mulig tilbakekallelse og at de påtalte forhold ikke er rettet innen en fastsatt frist. Særlig ved overtredelse av mindre alvorlig karakter bør slik påtale alltid gis og rettighetshaver få sjansen til å rette opp forholdet før en benytter en så drastisk reaksjonsform som tilbakekallelse av tillatelse. Slik påtale og frist for retting vil normalt gis av ansvarlig departement for det aktuelle forhold.

### *Merknader til § 9-10 (Følgene av tilbakekall, oppgivelse av rettigheter eller bortfall av andre grunner)*

§ 9-10 første ledd tilsvarer petroleumsloven § 10-14, og fastslår utgangspunktet om at tilbakekall eller oppgivelse av tillatelse mv. ikke fritar for de økonomiske forpliktelser som rettighetshaver har påtatt seg.

§ 9-10 andre og tredje ledd tilsvarer havenergilovens § 10-7 tredje og fjerde ledd. Formålet med bestemmelsene er å skape klarhet i den prosess som vil bli iverksatt med sikte på at andre kan overta av utvinningstillatelse eller innretninger.

### *Merknader til § 9-11 (Omgjøring)*

§ 9-11 er basert på den tilsvarende bestemmelsen i havenergiloven § 10-8. Bestemmelsen gir en generell adgang til å endre vilkårene knyttet til en tillatelse av hensyn til allmenne interesser. Dersom departementet endrer vilkårene til ugunst for rettighetshaver, vil dette kunne utløse erstatningsplikt.

§ 9-11 andre ledd gir en generell mulighet for rettighetshaver til å søke om endringer i vilkårene. Det er dog opp til departementet om slike endringer skal aksepteres.

### *Merknader til § 9-12 (Rapporteringskrav og datainnsamling mv.)*

§ 9-12 fastslår rettighetshavers plikt til å innsende til departementet prøver at det materialet som tas opp fra havbunnen, rådata og tolkede data. Dette gjelder både for rettighetshaver etter en undersøkelsestillatelse og rettighetshaver etter en utvinningstillatelse. I tillegg skal rettighetshavere også levere opplysninger om uttak av mineraler, deres mengde og beskrivelse av mineralgehalt. Slike opplysninger kan blant annet benyttes for kontroll- og reguleringsformål.

Bestemmelsen setter også frister for innlevering og fastsetter hva som må være tilgjengelig i Norge og hva som kan gjøres tilgjengelig på annen måte. Departementet kan fastsette nærmere forskrifter om dette.

### *Merknader til § 9-13 (Taushetsplikt)*

Bestemmelsen pålegger taushetsplikt for alle i forvaltningen som mottar, eller mottar opplysninger om, mineralprøver, rådata og tolkede data etter § 9-12. Denne taushetsplikten presiserer og går utover det som følger av forvaltningsloven.

Begrunnelsen for en slik taushetsplikt ligger i det økonomiske potensialet for den som har hhv. en undersøkelsestillatelse eller en utvinningstillatelse. Rettighetshaver etter for eksempel en undersøkelsestillatelse vil kunne ønske å selge disse dataene til andre for å kunne tjene inn kostnadene ved undersøkelsene.

Samtidig har myndighetene et ønske om både å få tilgang til all denne informasjonen, og til å kunne gjøre den tilgjengelig for andre dersom rettighetshaver ikke benytter den til selv å gå videre med utvinning eller selge den. Dette er søkt løst ved at det settes konfidensialitetsperioder i § 9-13 andre ledd. Hvilke perioder som er aktuelle må departementet fastsette i forskrift, som også må vurdere om dette skal baseres på informasjonstype og/eller omsettelighet av informasjonen. Det kan også være et alternativ å basere konfidensialitetsperioden på et visst antall år etter at undersøkelsestillatelsen eller utvinningstillatelsen er utløpt.

Reglene om taushetsplikt er ikke til hinder for at myndighetene nyttiggjør seg informasjonen i statistiske øyemed, for Enhetsregisteret eller Oppgavepliktregisteret, eller for andre offentlige formål. Taushetsplikt omfatter ikke informasjon som skal gjøres offentlig tilgjengelig i medhold av bestemmelser om offentlighetens adgang til miljøinformasjon, jf. lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

For opplysninger som ikke omfattes av den særskilte bestemmelsen om taushetsplikt i § 9-13 første ledd, kommer forvaltningsloven § 13 flg. til anvendelse.

### *Merknader til § 9-14 (Partsinnsyn)*

Reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 18 første ledd om en parts rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, kommer ikke til anvendelse ved søknad om tillatelse etter loven. Partsinnsyn kan således ikke gis i andre søkeres



dokumenter eller i departementets vurderinger av søkerne. Derimot vil det være anledning til å søke om offentlig innsyn i saksdokumenter etter lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.

#### *Merknader til § 9-15 (Myndighet til å gi forskrifter og sette vilkår)*

Første ledd supplerer forskriftshjemlene som er gitt tidligere i loven. Andre ledd tilsvarer § 10-18 fjerde ledd i petroleumsloven.

#### *Merknader til § 9-16 (Straffebestemmelser)*

Bestemmelsen tilsvarer petroleumsloven § 10-17.

Paragrafen inneholder bestemmelser om straff. Både forsettlig og uaktsomme overtredelser omfattes. Straffebestemmelsen vil få anvendelse uavhengig av om forholdet er knyttet til mineralvirksomhet innenfor soner opprettet i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, på kontinentalsokkel hvor Norge ikke har opprettet økonomisk sone eller på norsk sokkel utenfor 200 nautiske mil.

#### *Merknader til § 9-17 (Opplysninger om betalinger)*

Norge har sluttet seg til det internasjonale initiativet for å sikre åpenhet og bekjempe korrupsjon knyttet til utvinning av råvarer («*Extractive Industries Transparency Initiative*» - EITI). Initiativet omfatter petroleumssektoren og gruvesektoren. Mineralutvinning på havbunnen er ikke omtalt i EITIs standarder og prinsipper, men det kan argumenteres for at det er omfattet.

Det foreslås derfor her en mulighet for departementet til å fastsette forskrifter om rapportering av betalinger i den utstrekning dette er påkrevet for å oppfylle prinsipper og standarder som kommer fra EITI. Det vises for øvrig til Forskrift om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten av 26. juni 2009 nr. 856 som viser hvordan dette er gjennomført for petroleumsvirksomheten.

## **Kapittel 10. Særlige regler for forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære områder**

#### *Merknader til § 10-1 (Tilpasninger for kystnære forekomster)*

§ 10-1 gir Kongen anledning til å gi nærmere regler, herunder unntak for lovens bestemmelser, for utvinning av skjellsand, sand og grus i områder ut til én nautisk mil fra grunnlinjene. Bestemmelsen kommer i tillegg til andre unntaksmuligheter som er gitt tidligere i loven.

For utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder kan det f.eks. være aktuelt å tilpasse kravene til åpningsprosess for områder, jf. § 2-3 andre ledd, og reglene for konsekvensutredninger.

### *Merknader til § 10-2 (Fylkeskommunenes kompetanse)*

Fylkeskommunen gis etter § 10-2 myndighet til å gi tillatelser. § 10-2 tilsvarer i all hovedsak regelen i kontinentalsokkeloven § 2 tredje ledd og delegasjonen til Fylkeskommunen, men endres ved at oppgaven nå legges til fylkeskommunen i lov. Kompetansen antas i dag å være avgrenset til én nautisk mil fra grunnlinjene gitt henvisningen i retningslinjene til plan- og bygningsloven, som er avgrenset geografisk til én nautisk mil. Dette videreføres i forslaget til den nye loven, jf. § 10-1 og § 10-2.

Någjeldende retningslinjer fra 1. april 1993, som endret ved rundskriv 20. desember 1994, kan videreføres med hjemmel i § 10-1, men bør på sikt erstattes med en oppdatert forskrift

## **Kapittel 11. Ikrafttredelse og endring av andre lover**

### *Merknader til § 11-1 (Ikrafttredelse mv.)*

§ 11-1 første ledd gir Kongen myndighet til å bestemme når loven skal tre i kraft. § 11-1 annet ledd gjelder forholdet til eksisterende tillatelser mineralvirksomhet gitt med hjemmel i kontinentalsokkeloven. Det legges til grunn at dette i praksis kun vil gjelde noen få tillatelser til uttak av skjellsand.

### *Merknader til § 11-2 (Opphevelse og endring av lover og forskrifter)*

§ 11-2 første ledd inneholder en rekke lovendringer som følge av den nye loven.

- 1963-loven om undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen videreføres, men med justert tittel og virkeområde for å ta høyde for den nye loven. For øvrig foreslås følgende endringer:
  - Forskriftshjemmelen flyttes fra § 3 til nytt andre ledd i § 1. Ordlyden i nåværende andre og tredje ledd beholdes, men blir tredje og fjerde ledd.
  - I § 2 oppheves tredje ledd om undersøkelse og utnytting av skjellsand, sand og grus. Slik aktivitet dekkes av den nye loven.
  - Det foreslås en ny § 3 hvor det presiseres at all vitenskapelig utforskning av havbunnen eller grunnen under denne krever tillatelse fra departementet eller den departementet bemyndiger. I tillegg tas det inn en klar hjemmel til å sette vilkår for slike tillatelser.
- Mineralloven presiseres for så vidt gjelder uttak av mineraler fra gruver med innslagspunkt på land, men hvor mineralforekomsten og dermed gruvegangene strekker seg ut under havbunnen. Eiendomsretten til disse mineralforekomstene tilhører staten, som eier av all grunn og alle naturressurser utenfor marbakken. Reguleringen av uttaket av slike mineralforekomster bør forestås av Direktoratet for mineralforvaltning, og i henhold til mineralloven, slik at den landbaserte gruvedriften og uttaket av mineraler fra gruvegangene under havbunnen ses samlet. Dersom det oppstår gruveganger eller andre hulrom på havbunnen

som følge av mineralutvinning, anses disse som en naturforekomst som reguleres av kontinentalsokkeloven. Eventuell utnyttelse av gruveganger eller andre hulrom etter at mineralvirksomheten opphører vil derfor forutsette tillatelse etter kontinentalsokkeloven.

- Selskapsloven endres slik at rettighetshavergrupper i en utvinningstillatelse ikke skal anses som et selvstendig rettssubjekt. Dette er tilsvarende løsningen for petroleumsvirksomhet.

Etter § 11-2 andre ledd oppheves forskrift (midlertidig) 12. juni 1970 nr. 3 for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.m. Forskriften erstattes fullt ut av den nye loven.

## 16 Sentrale begrep og forkortelser

1969-resolusjonen	Resolusjon 31. januar 1969 nr. 2 om vitenskapelige undersøkelser etter naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.v.
1970-forskriften	Forskrift (midlertidig) 12. juni 1970 nr. 3 for undersøkelse etter visse andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum på den norske kontinentalsokkel m.v.
2001-forskriften	Forskrift 30. mars 2001 nr. 360 om utenlandsk vitenskapelig havforskning i Norges indre farvann, sjøterritorium, økonomisk sone og på kontinentalsokkelen
Batymetri	Beskrivelse av bunnforholdene under vann, tilsvarende topografi for land
CCS-forskriften	Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO <sub>2</sub> og om transport av CO <sub>2</sub> på kontinentalsokkelen
DMF	Direktoratet for mineralforvaltning med bergverksmesteren for Svalbard, underlagt NFD
Forurensningsloven	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
Havbunnsmyndigheten	« <i>International Seabed Authority</i> ». Myndighet som består av partene i Havrettskonvensjonen, regulerer mineralvirksomhet i Området
Havressursloven	Lov 5. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar
Havrettskonvensjonen	United Nations Convention 10 December 1982 on the Law of the Sea
Indre farvann	Havområder innenfor grunnlinjene, del av statens territorium
KLD	Klima- og miljødepartementet
Kontinentalsokkelen	Den undersjøiske forlengelsen av landmassen hvor kyststaten har suverene rettigheter, minimum 200 nautiske mil hvor det ikke må avgrenses mot en annen stats sokkel. Norsk kontinentalsokkel er sokkelen utenfor Fastlands-Norge, Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya og norske biland i Antarktis (Dronning Maud Land og Peter I Øy).
Kontinentalsokkelkommisjonen	« <i>Commission on the Limits of the Continental Shelf</i> ». Behandler kyststatens dokumentasjon på kontinentalsokkelens utstrekning

Kontinentalsokkeloven	Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster
Kulturminneloven	Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner
Mineraler	Naturlig forekommende grunnstoffer og kjemiske forbindelser som har karakteristiske fysiske egenskaper
Mineralforekomster	Forekomster som eksempelvis sulfider, noduler og skorper som kan bestå av ulike typer mineraler
Mineralloven	Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
Naturreservat	Den strengeste formen for områdevern etter naturmangfoldloven, kan omfatte territorialfarvann, eks. Bouvetøya naturreservat
Nautisk mil	1 852 km
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
NGU	Norges geologiske undersøkelse, underlagt NFD
nm	se nautisk mil
OD	Oljedirektoratet, underlagt OED
OED	Olje- og energidepartementet
Området	Det internasjonale havbunnsområdet er havbunn utenfor nasjonal jurisdiksjon som reguleres av Havbunnsmyndigheten
Petroleumsforskriften	Forskrift 27. juni 1007 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet
Petroleumsloven	Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsloven
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
PUD	Plan for utvikling og drift i henhold til petroleumsregelverket
Sponsorstat	En stat som er ansvarlig (sponsor) for et selskap som inngår kontrakt med Havbunnsmyndigheten om mineralvirksomhet i Området

Suverene rettigheter	Kyststatens rett til ressurser i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen utenfor statens territorium
Svalbardmiljøloven	Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard
Territorialfarvann	Havområder inntil 12 nautiske mil fra grunnlinjene, del av statens territorium
Vitenskapelig forskning	Rene vitenskapelige undersøkelser uten kommersielt formål, omfatter ikke undersøkelse (kartlegging) av ressurser med sikte på utvinning



Bilde 9. Belegg av manganskorpe. (Foto: Oljedirektoratet)