

Saksnummer:
24-081980TVI-TOSL/04

Oslo, 14.11.2024
2024-0459

Sluttinnlegg til Oslo tingrett

Saksøker: WWF Verdens Naturfond
Postboks 6784 St. Olavs plass
0130 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Jenny Sandvig
Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
Postboks 2043 Vika
0125 Oslo

Saksøkt: Staten v/Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/advokat Karen Mellingen
Postboks 8012 Dep
0030 Oslo

Rettslig medhjelper: Advokat Asgeir Nygård
(samme sted)

1 PÅSTAND

1. Staten v/Energidepartementet frifinnes.
2. Staten v/Energidepartementet tilkjennes sakskostnader.

2 PÅSTANDSGRUNNLAG OG RETTSREGLER

2.1 Hva saken gjelder

Saken gjelder krav om at Kongen i statsråds beslutning av 12. april 2024 om åpning av et definert område for havbunnsmineralvirksomhet skal kjennes ugyldig.

Proessen som ledet frem til beslutningen om åpning startet formelt i mai 2020. Beslutningen er et ledd i en skrittvis og miljømessig forsvarlig utvikling av aktivitet som potensielt kan bli en ny og viktig næring i Norge. Miljøhensyn skal ivaretas i både letefasen og ev. fremtidige utvinnings- og avslutningsfaser, og havbunnsmineralloven legger opp til en kunnskapsbasert tilnærming i alle faser.

Åpningsbeslutningen er begrunnet i hensyn til sysselsetting og forsyningssikkerhet. Regjeringen viste til økt etterspørsel etter mineraler ved overgang til lavutslippssamfunnet, og til at produksjonskjedene for flere av disse er dominert av land utenfor Vesten.

Selv om sentrale økonomiske og geopolitiske hensyn ligger til grunn for valget om å beslutte åpning, innebærer ikke beslutningen tillatelse til utvinning. Regjeringen understreket dette:

Utvinning vil kun skje dersom myndighetene mottar konkrete søknader om godkjenning av utvinningsplaner fra rettighetshaver, og rettighetshaver får godkjent en slik utvinningsplan. Rettighetshaver skal som del av arbeidet med en slik utvinningsplan gjennomføre en prosjektspesifikk konsekvensutredning. For at myndighetene skal godkjenne utvinningsplanen, må rettighetshaver i sin plan godtgjøre at utvinningen kan skje på bærekraftig og forsvarlig vis, slik at hensynet til miljø, sikkerhet og sameksistensen med ev. fiskeri- og annen virksomhet til havs i det aktuelle området er godt ivaretatt. (uth. her)

WWF og andre som er uenig i åpningsbeslutningen overser at ev. senere mineralutvinning avhenger av at det kan dokumenteres at utvinning kan gjøres bærekraftig og forsvarlig, og at mer kunnskap skal hentes inn før det er aktuelt å vurdere om utvinning skal tillates. Kunnskapsinnhenting vil skje både i statlig og privat regi. Denne norske politikken er dermed i samsvar med den internasjonale utviklingen for havbunnsmineraler. Det er ikke grunnlag for det bildet WWF forsøker å tegne om internasjonal oppslutning for et moratorium.

2.2 Spørsmål om avvisning

Beslutningen om åpning er ikke et vedtak etter forvaltningsloven, men en prosessledende avgjørelse havbunnsmineralloven legger opp til, jf. HR-2020-2472-P avsnitt 180 om åpning etter petroleumsloven. Så vidt staten er kjent med, har norske domstoler tidligere ikke vurdert om krav om ugyldighet av prosessledende avgjørelser om «åpning» er et «rettskrav», jf. tvisteloven § 1-3 første ledd. Dersom vilkåret om «rettskrav» ikke er oppfylt, skal saken avvises, jf. tvl § 19-2 (2) a). Tingretten kan unnlate å ta stilling til avvisning fordi det i denne saken uansett er «klart grunnlag» for frifinnelse, jf. tvl § 9-6 (3) annen setning. Det vises til at søksmålet nærmest utelukkende gjelder saksutredningen i en sak som nettopp er grundig utredet.

Om saken skal avvises eller fremmes, avgjøres etter en helhetsvurdering, jf. HR-2021-417-P Acer I. Det taler for avvisning at åpningsbeslutninger er både politiske og prosessledende beslutninger som ikke reiser uavklarte rettsspørsmål, og at de prosessuelle kravene for «åpning» kan prøves hvis det i fremtiden blir gitt konkrete tillatelser til private aktører – slik det ble gjort i HR-2020-2472-P.

2.3 Beslutningen om åpning er gyldig

Hjemmelsgrunnlaget

Hjemmelen for åpning er havbunnsmineralloven § 2-1 første ledd «Kongen i statsråd kan beslutte at et nærmere avgrenset område av norsk kontinentalsokkel skal åpnes for mineralvirksomhet».

Det gjelder ingen materielle krav eller minimumsvilkår som må være oppfylt for å treffe beslutning om åpning. Staten oppfatter at WWFs kritikk av kunnskapsgrunnlaget for åpning retter seg mot saksbehandlingen i åpningsprosessen, og at partene er enige om det ikke gjelder noen materielle krav til kunnskapsgrunnlaget før åpning skal besluttes. Partene er videre enige om at spørsmålet om åpning er en politisk vurdering som domstolene ikke overprøver.

I den grad WWF anfører at kunnskapsmangler om dyphavet per definisjon leder til at avgjørelser er ugyldig, er staten uenig i dette. Det er åpenbart ikke grunnlag for en slik forvaltningsrettslig lære – det er tvert imot sikker rett at politiske beslutninger kan fattes selv om det foreligger usikkerhet. Å ta beslutninger ved usikkerhet som ikke med rimelighet lar seg eliminere er en politisk kjerneoppgave.

Hvilket «nærmere avgrenset område» som ev. skal være gjenstand for åpning etter loven § 2-1 er også en politisk vurdering, og det samme gjelder størrelsen på området som åpnes.

Domstolskontroll

Det er noe uklart hva WWF konkret sikter til med at domstolskontrollen skal være inngående. Det er enighet mellom partene om at domstolene kan prøve om saksbehandlingen var korrekt, men det er ikke grunn til å gjøre en særlig streng kontroll ved prøvning av beslutninger om åpning. Utgangspunktet for prøvningen må tas i loven § 2-2 og kravet til konsekvensutredning som er at denne skal «belyse» interesser og virkninger, samt

Prop. 106 L (2017–2018) s. 36 som benytter uttrykk som «en viss oversikt over [...] de miljømessige forholdene, mulige farer for forurensing, samt antatte [...] virkninger.»

Miljøkonsekvensene av åpning er isolert sett av svært begrenset omfang og alvorlighet, og dette tilsier også at det ikke gjelder en særlig streng kontroll ved prøvningen. Åpning innebærer i første omgang at myndighetene gis adgang til å tildele tillatelser til havbunnsmineralvirksomhet til private aktører. Uavhengig av om det tildeles undersøkelsestillatelser eller utvinningstillatelser, vil det i første fase av virksomheten kun være tillatt å drive leting. *Leteaktiviteten* som det åpnes for har små miljøkonsekvenser, og kan ses på som en fortsettelse av den undersøkelsesaktiviteten som har pågått i de siste tiår i offentlig regi og innen akademia. *Utvinning av mineraler* vil ha større miljøkonsekvenser enn leting, men åpningen gir ikke i seg selv adgang til utvinning. Mineralutvinning etter loven forutsetter at departementet godkjenner en konkret utvinningsplan som inneholder «en beskrivelse av utvinningen og en konsekvensutredning», jf. loven § 4-4 første ledd. Miljøkonsekvenser av konkrete utvinningsprosjekter vil dermed bli grundigere utredet og vurdert før utvinning ev. kan skje. Åpningsbeslutningen innebærer derfor ingen risiko for miljøinngrep i form av at ukjente økosystem eller arter utrykkes e.l. Både lete- og utvinningsfasen dekkes av en utvinningstillatelse, men det er sikker rett at *utvinningstillatelser* ikke gir innehaveren rett til utvinning uten godkjent *utvinningsplan*. Dette er bl.a. uttrykkelig presisert i HR-2020-2472-P om det tilsvarende tillatelsessystemet i petroleumsloven:

Eg legg stor vekt på at eit utvinningsløyve, trass språkbruken, ikkje gjev ein vilkårslaus rett til utvinning sjølv om det skulle bli gjort drivverdige funn. (avsn. 218)

Departementet kan nekte godkjenning av PUD [plan for utvinning og drift], eller setja vilkår for godkjenninga. (avsn. 219)

Utgangspunktet i lova er klart: Utvinning krev ein godkjend PUD. [...] Dette understrekar at løyvehavaren ikkje har rettskrav på godkjenning av PUD. (avsn. 220)

At miljøhensyn vil bli grundig vurdert og hensyntatt før utvinning kan skje, tilsier at det heller ikke er behov for en særlig intens prosessuell kontroll av den politiske åpningsbeslutningen etter havbunnsmineralloven.

Konsekvensutredningen er svært grundig

Kravet er i loven § 2-2 annet ledd at «[k]onsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, slik at dette kan ligge til grunn når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, området kan åpnes for mineralvirksomhet. Konsekvensutredningen skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterede, økonomiske og sosiale virkninger». (uth.her)

Plandirektivets (2001/42/EF) krav til strategisk miljøvurdering ble benyttet i åpningsprosessen. *Plandirektivet* omtales som «Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive», og må forstås i sammenheng med *prosjektdirektivet* som omtales som «Environmental Impact Assessment (EIA) Directive». I HR-2020-2472-P la både flertallet og mindretallet til grunn at det er overordnede og mindre detaljerte vurderinger *plandirektivet* gir anvisning på, jf. avsn. 189-192 og 269-270).

Krav om utredning av miljøforhold følger både av plandirektivet, Espoo-konvensjonen og Århus-konvensjonen, og det er betydelige/vesentlige virkninger som skal behandles, jf. ordlyden «significant effects». Konsekvensutredningen før åpningsbeslutningen er svært grundig og omfattende, og oppfyller kravene i internasjonale kilder med god margin.

FNs havrettskonvensjon stiller ikke mer omfattende krav til konsekvensutredning, jf. art 206. Åpningsbeslutningen og systemet med åpning i loven er også godt forenelig med OSPAR-konvensjonens krav til å bevare marine økosystemer og føre var-prinsippet fordi prosjektspesifikke konsekvensvurderinger vil bli gjennomført før utvinning ev. tillates, jf. loven § 4-4. Åpningsbeslutningen er heller ikke inngrep i folks rett til liv, privatliv og familieliv, jf. EMK art. 2 og 8, og bestemmelsene oppstiller uansett ikke en plikt til å utrede karbonutslipp i alle saker.

Det er ordinært at overordnede beslutninger tas selv om det finnes kunnskapsmangler innenfor de geografiske området beslutningen gjelder, og konsekvensutredningsplikten er ikke til hinder for dette. Plikten går ikke så langt som til en plikt til å iverksette forskning for å redusere kunnskapsmangler. *Plandirektivet* gjelder nettopp overordnede planer og programmer («certain plans and programmes»), og kravene til miljøvurderinger er mer generelle og overordnede enn etter *prosjektdirektivet*. En rekke av de miljøutredninger WWF etterlyser gjelder tema som vil bli nærmere utredet i ev. prosjektspesifikk konsekvensutredning ved vedtak etter loven § 4-4.¹

Åpningsprosessen har vært grundig, med to store høringsrunder og involvering av landets beste fagmiljø, fagetater og academia. Det ble innhentet totalt seks grunnlagsstudier, og tre virkningsstudier for å belyse virkningene av undersøkelse og utvinning av havbunnsmineralvirksomhet, inkludert virkninger for miljø. Rapportene sammenstiller all den kunnskap som er opparbeidet gjennom mange tiår.

Det utgjør ikke saksbehandlingsfeil at tema som potensiell oppvirvling av karbon fra havbunnen og angivelig produksjon av «mørkt oksygen» i havbunnsmineraler ikke ble vurdert i konsekvensutredningen. Mengden karbon i sedimentene er for små til at havbunnsmineralvirksomhet kan gi negative konsekvenser for klima og havforsuring. Sk. «mørkt oksygen» har først blitt et tema sommeren 2024, og forskningsartikkelen om dette er allerede mye kritisert – og gjelder dessuten noduler i Stillehavet som det ikke er kjent at finnes i norske havområder.

Det foreligger ikke andre feil ved beslutningen

Grunnloven § 112 stiller ikke ytterligere krav til åpningsprosessen enn det som følger av havbunnsmineralloven.

Åpningsbeslutningen er basert på korrekte faktiske forhold og forsvarlige prognoser både om leting og utvinning, Rt-1982-241 Alta. Leting vil ha små miljøvirkninger, og kun utgjøre

¹ Risiko for radioaktiv forurensning, liv under havbunnen, fauna ved inaktive hydrotermale strukturer, potensial for gjenetablering av fauna etter fjerning av manganskorper, partikkelspredning, forholdet til fiskeri mv.

svært begrensede miljøinngrep. Hvilke konkrete miljøkonsekvenser utvinning vil føre til, er mer usikkert og mer kunnskap må på plass før utvinning kan skje. At miljøkonsekvensene kan bli betydelig er likevel lagt til grunn; eksempelvis er påvirkningen ved fysisk fjerning av manganskorper vurdert til konsekvensnivå «stor» og av langsiktig varighet. Det er begrenset kunnskap om hvor sårbar dyphavsfauna er for metalleksponering, men vurderingen av dette er basert på best tilgjengelige kunnskap, og er dermed forsvarlig.

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 om kunnskapsgrunnlag, føre var-prinsippet og samlet belastning er fulgt. Den skrittvis tilnærmingen som havbunnsmineralloven legger opp til ivaretar prinsippene i naturmangfoldloven. Når prinsippene skal anvendes på åpningsbeslutningen, må det hensyntas at beslutningen ikke gir adgang til utvinning da dette forutsetter ytterligere konsekvensutredning og godkjenning fra myndighetene, jf. loven § 4-4.

Eventuelle feil medfører uansett ikke ugyldighet, jf. prinsippet i fvl § 41

Åpningsprosessen har inkludert to brede høringsrunder og kunnskapsmanglene som bl.a. WWF er opptatt av har vært tydelig kommunisert og diskutert i prosessen. Etter dette sluttet et bredt stortingsflertall seg til regjeringens åpningsforslag (79 mot 20 stemmer). Dette tilsier at ev. saksbehandlingsfeil ikke har virket inn på resultatet om åpning.

Detaljspørsmål WWF har vært opptatt av i saksforberedelsen er typisk tema hvor mer kunnskap/andre utredninger, i det som har vært en sak med stort politisk engasjement, ikke ville ha gitt annet resultat.

Uavhengig av om plandirektivet formelt gjelder havbunnsmineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel eller ikke, åpner EU-domstolens praksis uansett for en vurdering av feilens innvirkning på avgjørelsens innhold, der også feilens grovhet hensyntas.

3 BEVIS

Staten vil føre de dokumentbevis som er lagt frem i saken.

I tillegg føres følgende vitner:

- 1) Rolf Birger Pedersen, professor og tidligere leder av Senter for Dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen (sakkyndig)
Adresse: Allégaten 41 Senter for dyphavsforskning 5007 Bergen
- 2) Steffen Leth Jørgensen, førsteamanuensis og leder av Senter for Dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen (sakkyndig)
Adresse: Allégaten 41 Senter for dyphavsforskning 5007 Bergen
- 3) Underdirektør Hilde Braut, Sökkeldirektoratet
Adresse: Professor Olav Hanssens vei 10, 4021 Stavanger

Hva vitnene skal forklare seg om er beskrevet i prosesskriv 04.11.2024 (D 2809).

REGJERINGSADVOKATEN

• • •

Oslo, 14.11.2024

REGJERINGSADVOKATEN

Karen Mellingen
advokat