

Oslo tingrett
via Aktørportalen

Oslo, 23. mai 2024

**STEVNING
TIL
OSLO TINGRETT**

Saksnr:

Saksøker:

Stiftelsen WWF Verdens Naturfond
Org.nr. 952 330 071
Kristian Augusts gate 7A
0164 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:

Saken gjelder:

Gyldigheten av vedtak 12. april 2024 om åpning for
mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel

* * * * *

1 INNLEDNING

Saken gjelder gyldigheten av vedtak av 12. april 2024 fra Kongen i statsråd om å åpne et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel. Åpningsvedtaket ble fattet på bakgrunn av konsekvensutredning av 27. oktober 2022.

Bilag 1: Kongelig resolusjon av 12. april 2024, saksnr. 24/213

Stiftelsen WWF Verdens naturfond («WWF») gjør gjeldende at konsekvensutredningen som ligger til grunn for åpningen ikke tilfredsstillende innholdsmessige minstekrav etter havbunnsmineralloven § 2-2, lest i lys av Grunnloven § 112 annet ledd og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder Direktiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 (plandirektivet). Vedtaket bygger i forlengelsen på vesentlige faktiske feil. WWF vil legge ned påstand om at åpningsvedtaket kjennes ugyldig.

2 PROSESSUELLE FORHOLD

WWF kan reise søksmålet mot staten v/Energidepartementet (“departementet”) i eget navn etter tvisteloven § 1-4 første ledd, jf. Rt. 1980 s. 569. Saken gjelder forhold som det ligger innenfor organisasjonens formål og naturlige virkeområde å ivareta.

Vedtaket er bestemmende for WWFs rett til miljøinformasjon, jf. forvaltningsloven § 2 (1) a, og kan uansett gjøres til selvstendig tvistegjenstand, jf. også HR-2020-2472-P avsnitt 180.

WWF har varslet departementet om søksmålet, jf. tvisteloven § 5-2 første ledd. Departementet bestrider kravet.

Bilag 2: Søksmålsvarsel fra WWF til departementet av 18. april 2024

Bilag 3: Svar på søksmålsvarsel fra departementet av 7. mai 2024

Søksmålet tas ut ved Oslo tingrett, jf. tvisteloven § 4-4 fjerde ledd.

Saksøker antar at retten bør sette av 5 rettsdager til hovedforhandlingen. Etter saksøkers syn er saken ikke egnet for rettsmekling.

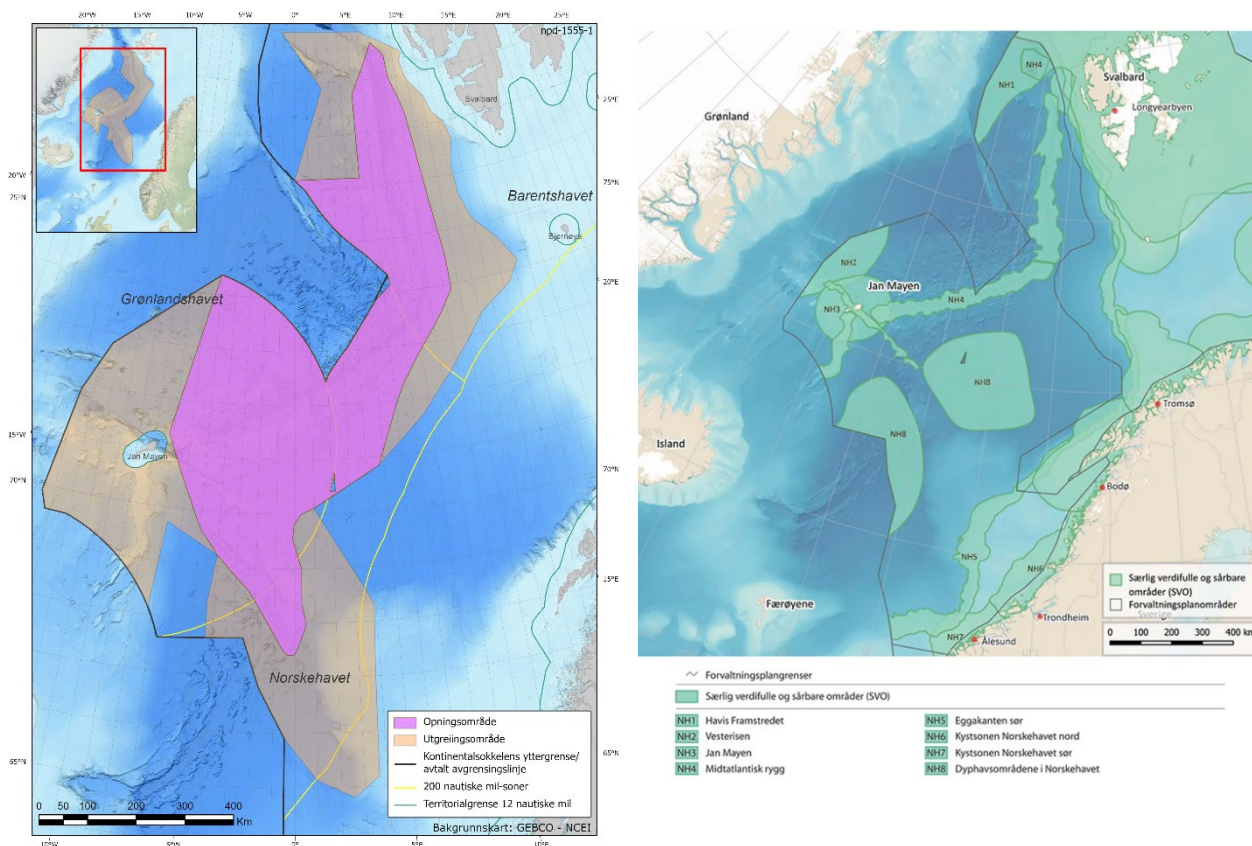
3 SAKENS BAKGRUNN

3.1 Kort om området som er åpnet for mineralvirksomhet

Vedtaket åpner et område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet på 281 200 kvadratkilometer. Det tilsvarer landarealet til Storbritannia, eller 87 prosent av Fastlands-Norge. Deler av åpningsområdet er definert som særlig verdifulle og sårbare områder. Det inkluderer Jan Mayen (NH3) og Den arktiske front (NH6). I *Stortingsmelding nr. 21 (2023-2024)* pkt. 4.1.4 er også Midtatlantisk rygg (NH4) og Dyphavsområdene i Norskehavet (NH8), samt utvidede arealer av Iskantsonen (BH2), foreslått som særlig verdifulle og sårbare områder (SVO-områder).

Bilag 4: Meld. St. 21 (2023-2024)

Kartutsnittene nedenfor viser åpningsområdet (til venstre), og foreslåtte SVO-områder (til høyre) som åpningsområdet overlapper med.



Det er omfattende kunnskapsmangel om området som er åpnet. Vi har ikke kunnskap om biologi eller økosystemer for 99 prosent av området. Havdybden er i hovedsak mellom 1000 og 4000 meter. Området defineres som del av dyphavet. Dyphavet er planetens største leveområde. Dyphavet rommer også den høyeste andelen biodiversitet på planeten. Over 90 prosent av artene i dyphavet antas å være uopptaget av mennesker. Sentrale deler av området har hydrotermale systemer, og det er ved slike forekomster at man antar at livet på jorden oppstod. I Arktis har økosystemene i dyphavet vesentlig betydning for marint arts mangfold, fiskebestander og klimaregulering.

3.2 Kort om mineralvirksomhet på havbunnen

Det eksisterer ikke kommersiell utvinning av havbunnsmineraler i verden i dag. Teknologien er svært umoden. Hvordan utvinning kan foregå vil blant annet avhenge av typen mineralressurs.

Det er tre typer mineralressurser på havbunnen: manganknoller, manganskorper og sulfider. På norsk sokkel er det påvist manganskorper og sulfider.

- i) *Manganskorper* er en blanding av mineraler som ligger i et tynt lag på noen centimeter på fjell. Det tar omtrent en million år å danne et lag på en centimeter. For manganskorpene har man observert mangan, jern, titan, kobolt og vanadium, i tillegg til scandium, neodym, terbium og dysprosium.
- ii) *Sulfider* oppstår av at sedimenter som kommer ut av varme kilder på havbunnen stivner til store skorsteinspiper, som kan ligne undersjøiske vulkaner. Sulfider kategoriseres som er aktive, inaktive eller utdødde. Sulfidmineralavsetningene som er funnet på norsk sokkel har i hovedsak kobber og sink, men kan inneholde noen mengder gull, sølv og kobolt.

For manganskorper antas det at man vil *skrape skorpene* fra sjøfjell. For sulfider antas det at man vil *borre ned i eller grave opp* mineralressursene. Massene vil deretter transporteres til overflaten. Der vil avvannet som kan inneholde mineraler, kjemikalier og annen forurensning bli sluppet ut i havet, mens massene tas videre til land for prosessering. Alle stadier kan være forbundet med betydelige og potensielt irreversible miljøvirkninger.

3.3 Kort om reguleringen av mineralvirksomhet

Lov om havbunnsmineraler, som trådte i kraft 1. juli 2019, regulerer mineralvirksomhet på havbunnen i tre stadier: i) åpning, ii) leting og iii) utvinning.

Før åpning må departementet foreta en strategisk konsekvensutredning. Tilsvarende krav følger folkerettslige traktater som havbunnsmineralloven begrenses av, jf. § 1-2. *Før leting* må selskapene søke om utvinningstillatelse eller undersøkelsestillatelse. Før leting foretas det ingen ytterligere konsekvensutredning. Det er heller ikke krav til overvåkning. *Før utvinning* må selskapene utarbeide en prosjektspesifikk konsekvensutredning for å få godkjent søknad om plan for utbygging og drift (PUD). Slike konsekvensutredninger på utvinningsstadiet er begrenset til et spesifikt område, og vil ikke fange opp sumvirkninger eller regionale virkninger.

4 SAKENS FAKTISKE SIDE

4.1 Innledning

Energidepartementet startet åpningsprosessen i 2020. Åpningsprosessen består av en konsekvensutredning og en ressursvurdering. Fremstillingen nedenfor konsentreres til prosessen med konsekvensutredningen.

4.2 Forslag til program for konsekvensutredning

Den 12. januar 2021 sendte departementet et forslag til konsekvensutredningsprogram på høring.

Bilag 5: Departementets forslag til program for konsekvensutredning av 12. januar 2021

Det ble inngitt 53 høringsinnspill fra ulike høringsinstanser. Sentrale offentlige fagmyndigheter var sterkt kritiske, herunder Miljødirektoratet med tilslutning fra Klima- og miljødepartementet.

Bilag 6: Miljødirektoratets høringsinnspill av 12. april 2021

Bilag 7: Klima- og miljødepartementets høringsinnspill av 15. april 2021

Miljødirektoratet uttalte:

Det er umulig å gjennomføre en tilstrekkelig utredning av hele det foreslåtte utredningsområdet i henhold til god praksis for denne typen utredninger. Manglende kunnskap om miljø gjør det vanskelig å gjennomføre tilstrekkelige konsekvensvurderinger, og vil også vanskeliggjøre opplyste og kunnskapsbaserte beslutninger (vår understrekning).

Sokkeldirektoratet (daværende Oljedirektoratet) gjennomgikk innvendingene fra høringen i eget dokument. Departementet vedtok programmet for konsekvensutredningen 10. september 2021.

Bilag 8: Oljedirektoratets gjennomgang av høringsinnspillene (udatert)

Bilag 9: Departementets vedtak om konsekvensutredningsprogram av 10. september 2021 (pressemelding)

4.3 Underlag til konsekvensutredningen

Som underlag for konsekvensutredningen bestilte departementet flere grunnlagsstudier.

Samtlige grunnlagsstudier påpekte omfattende kunnskapsmangel. Havforskningsinstituttet påpekte kunnskapsmangel om pelagiske økosystemer. Fiskeridirektoratet påpekte kunnskapsmangel om internasjonale fiskeriaktiviteter i området. Senter for dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen påpekte kunnskapsmangel om naturtyper og bentiske økosystemer. Norsk polarinstitutt påpekte kunnskapsmangel for sjøfugl og havpattedyr.

Bilag 10: Havforskningsinstituttet, Pelagiske økosystem i de nordiske hav – Grunnlagsstudie om pelagiske økosystem i de nordiske hav av 2. september 2021

Bilag 11: Fiskeridirektoratet, Rapport om fiskeriaktiviteten i utredningsområdet for mineralvirksomhet av 21. september 2021

Bilag 12: Senter for dyphavsforskning, Universitetet i Bergen, fagutredning om Landskapstrekk, naturtyper og bentiske økosystemer av 2021

Bilag 13: Norsk polarinstitutt, grunnlagsrapport om sjøfugl i havområdene rundt Jan Mayen og den midtatlantiske rygg av 7. oktober 2021

Andre grunnlagsstudier påpekte kunnskapsmangel om teknologi.

Bilag 14: Åpningsprosess for undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel – Grunnlagsstudie: Skipstrafikk fra Kystverket (2021)

Bilag 15: Teknologirapport havbunnsmineraler fra DNV-GL av 13. oktober 2021

Bilag 16: Fremtidsmuligheter innen marine mineraler på norsk kontinentalsokkel fra Ernst & Young – Juni 2022

Departementet bestilte deretter en miljøvirkningsstudie fra selskapene Akvaplan-niva og IKM Acona. Selskapene leverte sin rapport 1. september 2022.

Bilag 17: Rapport fra Akvaplan-Niva og IKM Acona - Virkninger for naturforhold, miljø og annen næringsvirksomhet av 1. september 2022

Rapporten bygget i det vesentlige på antakelser om fauna og sårbarhet. Antakelsene er styrende for departementets konklusjon om at leting kun har *liten* eller *ingen* miljøkonsekvens, at utvinning fra inaktive sulfidforekomster ikke skader *unik* fauna og kun gir *reversibel* miljøskade, samt at fjerning av manganskorper kun gir *lokale* økosystemrelaterte virkninger (s. 7). Antakelsene er gitt med stor usikkerhet. Få av dem er belagt med kilder. De støttes heller ikke av uavhengige forskningsmiljøer på biologi og økosystemer.

Akvaplan-Niva og IKM Acona redegjør for bruken av antakelser slik på s. 7:

«Dyphavet er lite kartlagt, og dagens kunnskap om en rekke egenskaper ved både havbunnsmineralvirksomhet og miljøverdiene som kan påvirkes er svært sparsom. Det er derfor lagt til grunn antakelser om tilstedeværelse av miljøverdier og deres sårbarhet i utredningen.»

Nærings- og fiskeridepartementet ga Havforskningsinstituttet i oppdrag å gjennomgå rapporten fra Akvaplan-Niva og IKM Acona. Havforskningsinstituttet fikk en frist på *to og en halv* virkedag. Havforskningsinstituttet påpekte at det ikke var mulig å gi en «komplett evaluering» av rapporten innenfor en slik frist. På overordnet grunnlag fant Havforskningsinstituttet vesentlige mangler. Blant annet avvek flere av antakelsene til Akvaplan-Niva og IKM Acona fra kjent forskning.

Bilag 18: E-poster mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Havforskningsinstituttet av 5. oktober 2022

Bilag 19: Brev fra Havforskningsinstituttet til Nærings- og fiskeridepartementet av 10. oktober 2022

4.4 Konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen ble publisert 27. oktober 2022. Vedlagt fulgte utkast til beslutning om åpning av kontinentalsokkelen for mineralvirksomhet.

Bilag 20: Konsekvensutredning – undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel av 27. oktober 2022

Konsekvensutredningen var i det vesentligste basert på rapporten fra Akvaplan-niva og IKM Acona. Konsekvensutredningen erkjente at kunnskapen om arter, naturtyper og økosystemer i dyphavsområdene innenfor utredningsområdet er svært begrenset. Blant annet ble det konstatert betydelig kunnskapsmangel om økosystemer og deres funksjoner i områder dypere enn 1000 meter. Det ble også konstatert betydelig kunnskapsmangel om hvilke arter og naturtyper som er særlig viktige og sårbare i dyphavshabitatene, hvilke sjøfugl som lever i området, samt grenseverdier for naturlige, ikke forurensede stoffer for marine organismer, og spesielt for organismer i dyphavet.

4.5 Høringsinnspill til konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen ble sendt på høring med tre måneders frist til 27. januar 2023.

WWF innhentet i forbindelse med høringen en rapport fra Bergfald miljørådgivere. Rapporten konkluderte at konsekvensutredningen ikke oppfylte lovpålagte krav.

Bilag 21: Notat fra Bergfald Miljørådgivere av 23. desember 2022

Det ble inngitt nær 1100 høringsinnspill. Sentrale offentlige fagmyndigheter var sterkt kritiske.

Miljødirektoratet konkluderte at konsekvensutredningen «ikke oppfyller kravene i havbunnsmineralloven § 2-2», samt at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10 om beste kunnskapsgrunnlag, føre-var og samlet belastning ikke var lagt til grunn som retningslinjer for utkastet til beslutning, i strid med lovens § 7. Miljødirektoratet konkluderte at konsekvensutredningen heller ikke var «utført i henhold til» Norges folkerettslige forpliktelser etter SEA-protokollen under Espoo-konvensjonen, eller vurdert opp mot

Norges nasjonale og internasjonale miljøforpliktelser. Ifølge Miljødirektoratet forelå «ikke tilstrekkelig faglig og rettslig grunnlag for utkastet til beslutning» om åpning (s. 11-12).

Bilag 22: Høringsuttalelse fra Miljødirektoratet av 27. januar 2023

Havforskningsinstituttet uttalte at konsekvensutredningen bygget på «en alvorlig kunnskapsmangel om naturforhold og bunnstrømmer i utredningsområdet» som gjør det «umulig å vurdere konsekvenser av mineralutvinning objektivt».

Bilag 23: Høringsuttalelse fra Havforskningsinstituttet av 27. januar 2023

Norsk polarinstitutt uttalte at det er «utilstrekkelig, og til dels helt manglende, kunnskap om havbunnen og de arter og økosystemer som finnes der, og at det ikke vil være mulig å igangsette forsvarlig aktivitet som foreslått før kunnskapsnivået er vesentlig forbedret».

Bilag 24: Høringsuttalelse fra Norsk Polarinstitutt av 26. januar 2023

Meteorologisk institutt konkluderte at kunnskapsgrunlaget er for mangelfullt til å besvare viktige spørsmål om risikoene knyttet til mineralvirksomhet.

Bilag 25: Høringsuttalelse fra Meteorologisk institutt av 27. januar 2023

Norges geologiske undersøkelse (NGU), en etat under Nærings- og fiskeridepartementet, uttalte at konsekvensutredningen var misvisende og tendensiøs.

Bilag 26: Høringsuttalelse fra Norges geologiske undersøkelse (NGU)

Ledende fagmiljøer i academia fremmet tilsvarende kritikk.

Bilag 27: Høringsuttalelse fra Senter for dyphavsforskning, UiB av 26. januar 2023

Bilag 28: Høringsuttalelse fra NTNU av 23. januar 2023

Også Fiskeridirektoratet og fiskerinæringen ga uttrykk for bekymring:

Bilag 29: Høringsuttalelse fra Fiskeridirektoratet av 26. januar 2023

Bilag 30: Høringsuttalelse fra Norges Fiskerlag av 27. januar 2023

Bilag 31: Høringsuttalelse fra Pelagisk Forening av 27. januar 2023

Bilag 32: Høringsuttalelse fra Fiskebåt av 27. januar 2023

Flere større selskaper var kritiske, se blant annet:

Bilag 33: Høringsuttalelse fra Equinor av 23. januar 2023

Bilag 34: Høringsuttalelse fra KLP av 25. januar 2023

Bilag 35: Høringsuttalelse fra Storebrand av 27. januar 2023

En samlet miljøbevegelse inngav felles hørings svar.

Bilag 36: Høringsuttalelse fra WWF, Besteforeldrenes klimaaksjon, Forum for Utvikling og Miljø, Framtiden i våre hender, Greenpeace, Miljøstiftelsen Bellona, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Sabima, Spire, World Saving Hustle og Zero av 27. januar 2023

4.6 Høringsinnspill fra notifiserte naboland

Parallelt med høringen, oversendte departementet konsekvensutredningen til Danmark og Island, som nabostater.

Bilag 37: Brev fra departementet til Danmarks utenriksdepartement 10. november 2022

Bilag 38: Brev fra departementet til Islands utenriksdepartementet 11. november 2022

Det danske miljøministeriet ga blant annet uttrykk for at påvirkning for havpattedyr og sjøfugl må undergis «grundige undersøkelser», herunder for å sikre at eventuelle prosjekter «ikke medfører en yderligere nedgang i bestandsstørrelser, som vil kunne påvirke Danmarks direktivforpliktelser».

Bilag 39: Høringsinnspill fra Danmark av 23. januar 2023

Det islandske utenriksdepartementet kommenterte primært forståelsen av Svalbardtraktaten. I det øvrige forutsatte Island at enhver fremtidig aktivitet vil bli foretatt i samsvar med «relevant principles of international law».

Bilag 40: Høringsinnspill fra Island av 26. januar 2023

4.7 Stortingets behandling av Meld. St. 25 (2022-2023)

Regjeringen fremmet forslag om å åpne området som hadde vært på høring, med unntak av et område i sør, i statsråd 20. juni 2023. Forslag ble fremmet på bakgrunn av Meld. St. 25 (2022-2023).

Bilag 41: St. Meld. 25 (2022-2023) Melding til Stortinget - «Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel - opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane»

Den 26. oktober 2023 ble det gjennomført åpen høring i Stortingets energi- og miljøkomite. I høringen fremsatte ledende fagmiljøer, blant annet Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), skarp kritikk. NTNU gjentok kritikken i en offentlig kronikk.

Bilag 42: NTNU Oceans, innspill i åpen høring av 31. oktober 2023

Bilag 43: Professor Mats Ingulstad m.fl., NTNU, *Feil på feil om gruvedrift på havbunnen*, Dagens næringsliv, 9. januar 2024

Energi- og miljøkomiteen ga sin innstilling 19. desember 2023. Komiteen var delt.

Bilag 44: Innst. 162 S (2023-2024) – «Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane» avgitt 19. desember 2023

Komiteens flertall, bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, ga sin tilslutning til å åpne området for mineralvirksomhet, under forutsetning av at «de første planene for utvinning av havbunnsmineraler skal forelegges Stortinget som proposisjon» (s. 3). Det ble også forutsatt at utvinning av aktive hydrotermale strukturer ikke vil være tillatt. Flertallet la til grunn at leting etter havbunnsmineraler «er funnet å gi små miljømessige virkninger» (s. 9).

Komiteens *mindretall*, bestående av Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkepartiet, ga ikke sin tilslutning. Mindretallet viste til faglige råd om manglende kunnskapsgrunnlag og påpekte at «plikten til konsekvensutredning ikke er oppfylt» (s. 3). Mindretallet fremmet følgende forslag:

«Stortinget sender Meld.St.25 (2022-2023) tilbake til regjeringen, og ber regjeringen igangsette arbeid med et oppdatert kunnskapsgrunnlag som oppfyller betingelsene i Miljødirektoratets høringsinnspill.»

Den 9. januar 2024 ble stortingsmeldingen vedlagt protokollen, i tråd med komitéflertallets innstilling (IV).

4.8 EUs kritikk av åpningsprosessen

Den 26. oktober 2023 sendte EU en såkalt «Note Verbale» til norske myndigheter. Notene ga uttrykk for bekymring over de betydelige negative virkningene fra mineralvirksomhet på havbunnen for fiskebestander, fiskeriene og tilgang til fiskeområder, herunder på kontinentalsokkelen ved Svalbard.

Bilag 45: EUs Note Verbale av 26. oktober 2023

Den 7. februar 2024 vedtok EUs parlament med 523 mot 43 stemmer (59 avholdende) en resolusjon med kritikk av Stortingets behandling av stortingsmeldingen om åpning. Resolusjonen viste blant annet til at «the current state of scientific knowledge does not allow for an accurate assessment of the environmental impact of seabed mining», og at «premature exploration and mining could cause permanent and irreversible damage to ecosystems».

Bilag 46: European Parliament resolution of 7 February 2024 on Norway's recent decision to advance seabed mining in the Arctic

4.9 Åpningsvedtaket

I pressemelding 10. januar 2024 varslet departementet at det ville starte prosessen med å utlyse områder for søknader og tildeling av utvinningstillatelser i 2024.

Bilag 47: Pressemelding fra departementet av 10. januar 2024– «Norge åpner opp for havbunnsmineraler»

Den 12. april 2024 fattet Kongen i statsråd vedtak om åpning av området på kontinentalsokkelen for utvinning av mineralvirksomhet (**bilag 1**).

Dersom vedtaket blir stående, vil Norge være et av de første land i verden som åpner områder for mineralutvinning på så dypt vann.

5 SAKENS RETTSLIGE SIDE

5.1 Domstolskontroll

Retten kan fullt ut prøve om vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, folkerettsstrid, jf. Rt-1982-241 s. 257, eller forpliktelser som ved konflikt går foran annen

norsk lov, jf. EØS-loven § 2. Retten kan også prøve om vedtaket er ugyldig som følge av brudd på saksbehandlingskrav utledet fra Grunnloven § 112 annet ledd.

Det er uten betydning for domstolskontrollen at stortingsmeldingen om åpning er forelagt Stortinget. I HR-2020-2472-P skilte Høyesterett mellom tilbakeholdenhet ved overprøving av *materielle vurderinger* i stortingsvedtak etter Grunnloven § 112 første og tredje ledd (avsnitt 142), og domstolskontroll av *saksbehandlingskrav* etter Grunnloven § 112 annet ledd (avsnitt 182). Det er "ikkje den same grunnen til å vera atterhalden når det gjeld prøvinga av sakshandsaminga", jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 182). Domstolskontrollen skal i dette tilfelle være inngående. Det følger av HR-2020-2472-P (avsnitt 183) at "domstolsprøvinga av sakshandsaminga [må] bli meir inngående di større konsekvensar eit tiltak har". Åpningsvedtaket har utvilsomt store konsekvenser.

5.2 Kravet til konsekvensutredning i havbunnsmineralloven § 2-2 er brutt

5.2.1 Rettslige utgangspunkter

5.2.1.1 Havbunnsmineralloven § 2-2

Havbunnsmineralloven § 2-1 annet ledd krever at det «skal [...] gjennomføres en konsekvensutredning» før et område av norsk kontinentalsokkel åpnes for mineralvirksomhet. Kravene til konsekvensutredningen fremgår av havbunnsmineralloven § 2-2 annet ledd. Bestemmelsen lyder:

Konsekvensutredningen skal bidra til å belyse de ulike interessene som gjør seg gjeldende på det aktuelle området, slik at dette kan ligge til grunn når det skal tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, området kan åpnes for mineralvirksomhet. Konsekvensutredningen skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger (våre understrekninger).

Ordlyden tilsier at konsekvensutredningen må «belyse hvilke virkninger» en eventuell åpning kan få for miljøet. En konsekvensutredning som ikke belyser potensielle miljøvirkninger på grunn av kunnskapsmangel, eller gjør antakelser om miljømessige virkninger på overordnet grunnlag, vil ikke oppfylle lovens minstekrav.

Ordlyden tilsier også at konsekvensutredningen må vurdere de potensielle miljøvirkningene for hele «det aktuelle området» som åpnes for mineralvirksomhet. Senere prosjektspesifikke konsekvensutredninger vil kun gjelde oppsplittede deler av området. Slike etterfølgende utredninger vil ikke være tilstrekkelig for å møte kravet om å utrede sumvirkninger for hele området etter § 2-2. Dette samsvarer også med bestemmelsens formål om at beslutningen om åpning skal bygge på en helhetlig kunnskapstilnærming på et så tidlig stadium som mulig.

5.2.1.2 Havbunnsmineralloven § 2-2 må tolkes i lys av Grunnloven § 112 annet ledd

Havbunnsmineralloven § 2-2 må tolkes i lys av Grunnloven § 112 annet ledd. Grunnloven gir borgerne «rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har» etter § 112 første ledd til «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». En konsekvensutredning som ikke gir borgerne kunnskap om virkningene av åpningen for havbunnsmineralvirksomhet på havbunnen, vil ikke tilfredsstille denne retten til miljøinformasjon.

5.2.1.1 Forarbeidene

Forarbeidene til havbunnsmineralloven, Prop. 106 L (2017-2018), foreskriver at konsekvensutredningen typisk vil gi «en viss oversikt over [...] de miljømessige forholdene, mulige farer for forurensing, samt antatte næringsmessige, økonomiske og sosiale virkninger.» Forarbeidene forutsetter at «[k]onsekvensutredningsprogrammet kan også vise behov for ytterligere vitenskapelige studier i området som må iverksettes før konsekvensutredningen kan avsluttes og eventuell åpning besluttet (vår understrekning)». Disse uttalelsene tilsier at en konsekvensutredning ikke kan avsluttes før en kan gi en viss oversikt over de miljømessige forholdene og mulige farer for forurensning. Ved betydelig kunnskapsmangel må det foretas ytterligere vitenskapelige studier før konsekvensutredningsprosessen kan avsluttes og åpning eventuelt besluttet.

5.2.1.1 Rettspraksis

Rettspraksis støtter slike minstekrav. I HR-2020-2472-P heter det at «jo større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane». Mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen har utvilsomt store og irreversible konsekvenser. Saksbehandlingen ved åpning av nye områder må altså «grundig avklare fordelene og ulempene ved opninga», jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 182 og avsnitt 184). Konsekvensutredningen må være solid og tilstrekkelig detaljert, slik at den kan inngå i beslutningsgrunnlaget for avveiningen i forkant av en eventuell åpningsbeslutning.

5.2.1.1 Naturmangfoldloven § 7 jf. §§ 8-10

Bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 7, 8, 9 og 10 gjelder på kontinentalsokkelen så langt de passer, jf. § 2. Etter naturmangfoldloven § 7 skal kravet til kunnskapsgrunnlag, føre var-prinsippet og samlet belastning «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet». Bestemmelsene operasjonaliserer Grunnloven § 112.

Naturmangfoldloven § 8 første ledd bestemmer at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet «skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger». Naturmangfoldloven § 9 annet punktum bestemmer at ved «risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.» Naturmangfoldloven § 10 fastsetter at påvirkning av et økosystem «skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for».

Komparativ rettspraksis tilsier at kravet til kunnskapsgrunnlag og føre var-prinsippet legger sterke føringer for konsekvensutredning av miljøvirkninger ved mineralvirksomhet på havbunnen.

Høyesterett i New Zealand underkjente i 2021 en tillatelse til mineralutvinning på havbunnen fordi kunnskapsgrunnlaget om skadevirkningene er for mangelfullt og føre var-prinsippet krever at usikkerhet vektet i favør av miljøet. Selskapet har siden trukket søknaden.¹

Bilag 48: Dom fra New Zealands høyesterett av 30. september 2021

¹ I 2022 gikk New Zealand inn for moratorium for mineralvirksomhet på havbunnen i internasjonale farvann.

5.2.2 Konkret vurdering

Konsekvensutredningen er klart i strid med kravene etter havbunnsmineralloven § 2-2, tolket i lys av Grunnloven § 112 annet ledd, og prinsippene etter naturmangfoldloven §§ 8, 9 og 10. Konsekvensutredningen foretar ingen «grundig» avklaring av ulempene ved åpningen, jf. HR-2020-2472-P (avsnitt 184). Åpningsvedtaket bygger ikke på beste kunnskapsgrunnlag, jf. naturmangfoldloven § 8. Åpningsvedtaket bruker mangel på kunnskap som begrunnelse for å unnlate å oppfylle lovmessige minstekrav til kunnskapsinnhenting før åpning, og for å utsette kunnskapsinnhenting til etter åpning, jf. naturmangfoldloven § 9. Konsekvensutredningen avstår fra å vurdere samlet belastning fordi det ikke er «hensiktsmessig», jf. naturmangfoldloven § 10.

5.3 Kravet til konsekvensutredning etter havbunnsmineralloven § 2-2 tolket i samsvar med folkerettslige forpliktelser er brutt

5.3.1 Rettslige utgangspunkter

Havbunnsmineralloven § 2-2 annet ledd gjelder med de begrensningene som følger av folkerettslige forpliktelser, jf. havbunnsmineralloven § 1-2 fjerde ledd. Etter presumsjonsprinsippet skal norske domstoler «utnytte alle de muligheter som anerkjente prinsipper for tolkning og anvendelse av rettsregler gir, for å unngå et folkerettsstridig resultat», jf. Ot.prp. nr. 79 (1991-1992) pkt. 4.3, jf. Rt-2000-1811 s. 1830.

Folkeretten begrenser Norges suverene rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen på to måter. Norge har plikt til å unngå grenseoverskridende miljøvirkninger, og plikt til å konsekvensutrede slik virkninger. Den internasjonale domstolen (ICJ) har fastslått at plikten til konsekvensutredning er folkerettslig sedvane, jf. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 20.04.2010, avsnitt 204, og *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, 16.12.2015, avsnitt 104.

En rekke traktater som Norge er part til stiller også minstekrav til konsekvensutredning før åpning:

- *Plandirektivet*, som er innlemmet i EØS-avtalen jf. St.prp. nr. 7 (2002-2003), påbyr konsekvensutredning før åpning for mineralvirksomhet på havbunnen, jf. artikkel 3, jf. vedlegg II punkt 2 b og c. Direktivets artikkel 5.1 stiller krav om at «the likely significant effects on the environment [...] are identified, described and evaluated» før åpning. Etter artikkel 11.1 og rettspraksis fra EU-domstolen er det ikke anledning til å omgå plikten til konsekvensutredning etter plandirektivet ved å utsette utredning av miljøvirkninger til prosjektspesifikke konsekvensutredninger før utbygging og drift (C-305/18 *Verdi Ambiente e Società* avsnitt 56; C-160/17 *Thybaut et al.* avsnitt 64; se også mindretallet i HR-2020-2472-P).
- *Espoo-konvensjonen* og dens tilleggsprotokoll om strategisk miljøkonsekvensutredning (SEA-protokollen) artikkel 4.1 stiller krav om konsekvensutredning før åpning når det er sannsynlig at en aktivitet vil ha «significant environmental [...] effects». Gruvedrift har slike miljøvirkninger at strategisk konsekvensutredning uten videre er påbudt, jf. artikkel 4 nr. 2. Etter artikkel 7 nr. 2 skal konsekvensutredningen «identify, describe and evaluate the likely significant environmental [...] effects» av åpningen.
- *Århuskonvensjonen* artikkel 6 nr. 4 og nr. 6 bokstav b, som også er implementert gjennom plandirektivet, pålegger staten å gi offentligheten tilgang til en beskrivelse av «the

significant effects of the proposed activity on the environment» på et tidlig stadium, «when all options are open and effective public participation can take place». Det betyr at departementet ikke kan utsette beskrivelsen av miljøvirkninger til et senere stadium.

- *FNs havrettskonvensjon*, artikkel 206, pålegger en plikt til å gjennomføre konsekvensutredning når statene har «rimelig grunn til å tro at planlagt virksomhet under deres jurisdiksjon eller kontroll kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljø». Det inkluderer potensielle og kumulative klimagassutslipp, jf. *Advisory Opinion*, case number 2024-31, avsnitt 367. Plikten til å gjennomføre konsekvensutredninger etter artikkel 206 anses som en særlig anvendelse av forpliktelsen som påhviler statene i henhold til artikkel 194(2), jf. *the South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*, case number 2013-19, avsnitt 948. Artikkel 194 (2) pålegger statene å «treffe alle tiltak som er nødvendige for å sikre at virksomhet ... utøves på en slik måte at andre stater eller deres miljø ikke påføres skade ved forurensning». Kravet om å «sikre» alle nødvendige tiltak skal forstås som «an obligation of conduct» som krever tilbørlig aktsomhet, jf. *the South China Sea Arbitration*, avsnitt 944. Artikkel 194(5) pålegger statene å iverksette tiltak for verne og bevare sjeldne og sårbare økosystemer. I tilfeller hvor en aktivitet utgjør en risiko for sjeldne og sårbare økosystemer vil standarden for aktsomhet være høy og statenes tiltakspunkt vanskelig kunne møtes uten gjennomføring av en konsekvensutredning som kartlegger sårbarheter og påvirkning for sjeldne og sårbare økosystemer.
- *Konvensjonen om bevaring av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren* (OSPAR-konvensjonen) artikkel 2(1)a slår fast at avtalepartene er forpliktet til å beskytte det marine miljøet i områder både innenfor og utenfor deres jurisdiksjon. Medlemsstatene plikter å bevare marine økosystemer, jf. artikkel 2(1)a, og til å anvende føre var-prinsippet, jf. artikkel 2(2)a.
- *Den europeiske menneskerettskonvensjon* (EMK) artikkel 2 og 8 stiller for sin del krav om «appropriate investigations and studies» for å sikre at «the effects of activities that might harm the environment and thus infringe the rights of individuals under the Convention may be predicted and evaluated in advance» (*Verein Klimasenioren et al. v. Switzerland*, (53600/20) [GC], §§ 539, 553-554). Denne plikten vil omfatte potensielle utslipp av karbon fra sedimenter på kontinentalsokkelen (sml. *ibid*, §§ 280, 287).

Samlet er det ikke tvilsomt at havbunnsmineralloven § 2-2 begrenses av flere folkerettslige regler som krever at potensielle og kumulative miljøvirkninger identifiseres, beskrives og evalueres før åpning besluttes.

5.3.2 Konkret vurdering

Konsekvensutredningen identifiserer, beskriver eller evaluerer ikke potensielle miljøvirkninger. Konsekvensutredningen er overordnet og generell, og bærer preg av omfattende mangel på kunnskap om de miljømessige virkningene av åpning for mineralvirksomhet på havbunnen. Konsekvenser for klima og havforsuring ved potensiell oppvirvling av karbon fra havbunnen og påvirkning av karbonsyklusen i dyphavet er overhodet ikke utredet (se **bilag 36, s. 15**). Kravene etter havbunnsmineralloven § 2-2 tolket i samsvar med folkerettslige begrensninger er brutt.

5.4 Vedtaket bygger i alle tilfelle på mangelfull konsekvensutredning og uriktige faktiske antakelser om leting

En sentral forutsetning for vedtaket er at kunnskap om potensielle miljøvirkninger vil foreligge før «aktivitet» igangsettes. Denne forutsetningen er i alle tilfelle uriktig for *leting*.

Leting etter havbunnsmineraler kan blant annet innebære omfattende boring og fysisk prøvetakning. Miljøpåvirkninger ved leting kan inkludere støy, vibrasjon, kunstig lys, risiko for innførsel av fremmede arter og fjerning av organismer ved inntak av vann nær havbunnen. Som for utvinning, er teknologien for leting svært umoden. Biologien er som nevnt tilnærmet ukjent.

Føre var-prinsippet tilsier at denne usikkerheten vektet i favør av miljøet. Åpningsvedtaket slår i stedet fast at miljøvirkningene av leting vil være «små» (**bilag 1**). Det står:

Som konsekvensutredningen har vist, er det ventet små miljøvirkninger av leting.

Dette faktiske premisset i vedtaket er basert på en serie uriktige faktiske antakelser. I konsekvensutredningens punkt 8.2.1 heter det:

For leteaktivitet er konsekvensnivået vurdert å være i kategori «liten» på grunn av kort varighet av aktiviteter og lite berørt område.

Antakelsen om at leteaktivitet vil ha «kort varighet» er tilbakevist av NGU som uriktig (**bilag 26**). Antakelsen i konsekvensutredningen om at omfanget av kjerneboring under leting vil være «begrenset i forhold til utvinning» (**bilag 20**, s. 46) er tilbakevist av NGU som misforstått (**bilag 26**). NGU skriver:

«Dette må bero på en misforståelse. [...] Karakterisering og avgrensning krever omfattende boring og tillater ikke ekstrapolasjon.»

Uavhengig forskning tilsier at miljøvirkningene av letevirksomhet kan være svært skadelige. Det er for eksempel påvist unike økosystemer tilknyttet hydrotermale strukturer, og lite kontakt mellom ulike økosystemer på ulike lokaliteter. Det er derfor vesentlig risiko for introduksjon av fremmede arter ved å bruke samme utstyr på flere lokaliteter under leting.

Senter for dyphavsforskning ved Universitetet i Bergen skriver i sin høringsuttalelse til program for konsekvensutredningen at leteaktivitet vil:

«utvilsomt involvere invasive aktiviteter som boring i havbunnen og utvinning av betydelige mengder mineraler for å vurdere konsentrasjonsnivået av metaller. Avhengig av hvor disse aktivitetene finner sted, kan de være svært skadelige for biologiske samfunn, selv i liten skala.»

Også bruk av støy, vibrasjon og kunstig lys under leting kan medføre miljøvirkninger. Konsekvensutredningen foretar imidlertid ingen vurdering av frekvens- eller trykknivåer ved leting, eller beskrivelser av hvilke arter som kan påvirkes.

Konsekvensutredningen er følgelig klart mangelfull for leting. Vedtaket hviler i forlengelsen på uriktige faktiske antakelser.

5.5 Saksbehandlingsfeilene leder til ugyldighet

5.5.1 Ugyldighet etter prinsippet i forvaltningsloven § 41

Saksbehandlingsfeilene medfører hver for seg og samlet ugyldighet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

Det er en ikke "helt fjerntliggende mulighet" for at en eller flere feil kan ha virket inn på resultatet, jf. Rt. 2009 s. 661. Det gjelder intet «krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning», jf. Rt. 2009 s. 661 (avsnitt 72). Vurderingen er konkret og det skal gjennomgående lite til for ugyldighet ved en feil av denne typen, jf. HR-2015-2524-P avsnitt 282, jf. Rt. 2009 s. 661 avsnitt 72:

Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning.

I HR-2020-2472-P gir flertallet i et obiter dictum (avsnitt 242) riktignok uttrykk for at eventuelle mangler ved konsekvensutredningen etter petroleumsloven § 3-1 knyttet til spesifikke miljøvirkninger ikke kan ha "hatt noko å seia for avgjerda om opninga" for leting, idet "[a]ndre omsyn enn verknaden for klimaet" uansett var avgjørende for den politiske beslutningen om å åpne området, jf. avsnitt 243. Flertallet bygger i forlengelsen på et premiss om at myndighetene vil "kunne rette opp" feilen "gjennom den vidare prosessen" gjennom "det utgreiingsregimet som gjeld på dette området, ved at ein PUD ikkje kan godkjennast før etter ei konsekvensutgreiing", jf. avsnitt 246.

Flertallets obiter dictum kan ikke tillegges vekt her. En konsekvensutredning på prosjektspesifikt stadium før utvinning vil ikke kunne rette opp en mangelfull konsekvensutredning på åpningsstadiet. Konsekvensutredningen på disse to stadiene ivaretar distinkte formål. Konsekvensutredningen før åpning er den eneste utredningen der det tas en helhetlig og strategisk tilnærming til de samlede miljømessige virkningene av åpning. Senere utredninger er prosjektspesifikke og vil ikke ta opp i seg de totale virkningene, eller virkningene av leting.

Som mindretallet i HR-2020-2472-P påpeker, er det "uansett for snevert å anlegge en ren innvirkningsvurdering", jf. avsnitt 279. Forarbeidene til forvaltningsloven § 41 viser at også andre vurderinger kan trekkes inn, jf. Innst. O. nr. 2 (1966-1967) side 16:

«Den foreslåtte formuleringen tilsikter ikke å medføre noen forandring i rettspraksis og forvaltningsteori idet den overlater den nærmere grensedragning til domstolene. Bestemmelsen gir adgang til i en viss grad også å trekke inn andre omstendigheter – f.eks. virkningen av ugyldighet og betydningen av at saksbehandlingsreglene på vedkommende saksområde håndheves særlig strengt.»

Mindretallet pekte på at blant annet Grunnloven § 112 annet ledd og den EØS-rettslige lojalitetsplikten tilsa at "saksbehandlingsreglene må håndheves strengt i dette tilfellet", jf. avsnitt 280. Havbunnsmineralloven § 2-2 skal tilsvarende ivareta Grunnloven § 112 annet ledd, samt Norges internasjonale forpliktelser, herunder plandirektivet.

5.5.2 Prinsippet i forvaltningsloven § 41 må anvendes i samsvar med plandirektivet

Prinsippet i forvaltningsloven § 41 må i alle tilfelle anvendes i samsvar med plandirektivet. Klar praksis fra EU-domstolen tilsier at brudd på konsekvensutredningsplikten etter plandirektivet uten videre leder til ugyldighet, jf. C-201/02, Wells avsnitt 65; C-215/05 avsnitt 59-60; C-41/11 avsnitt 46-47; C-261/18 avsnitt 75 og C-24/19 avsnitt 83. Det er fordi oppfyllelse av de prosessuelle garantiene om konsekvensutredning er et mål i seg selv. Det vises til C-411/17 avsnitt 170-172.

EØS-avtalen artikkel 3 krever at Norge lojalt følger opp forpliktelsene etter EØS-avtalen. Dette medfører en «plikt for domstolene til å rette opp brudd på plandirektivets utredningsbestemmelser så langt som mulig etter nasjonal rett», jf. HR-2020-2472-P, avsnitt 286 og 287 (mindretallet).

Ettersom prinsippet i forvaltningsloven § 41 gir rom for å kjenne vedtaket ugyldig (se over), har norske domstoler plikt til å bruke denne kompetansen for å reparere bruddet på plandirektivets utredningsbestemmelser. Det vises til HR-2020-2472-P, der mindretallet uttaler:

Den siterte forarbeidsuttalelse til forvaltningsloven § 41 viser at det er rom for å tolke bestemmelsen i samsvar med de folkerettslige forpliktelsene som følger av direktivet. Bestemmelsen må tolkes i samsvar med de krav plandirektivet stiller. Jeg viser til Rt-2000-1811, hvor det på side 1830-1831 redegjøres for presumsjonsprinsippet. I tillegg trekker altså lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 i samme retning.

Mindretallets tilnærming synes her å tilsvare ESAs tilnærming, som i etterkant av HR-2020-2472-P har igangsatt undersøkelser av den norske praktiseringen av plandirektivet og prosjektdirektivet i tilfeller der brudd på utredningsplikten ikke har ledet til ugyldighet:

Bilag 49: Brev fra ESA av 4. november 2021 til klima- og miljødepartementet, saksnummer 86939

Mindretallets tilnærming har også støtte i litteraturen, se S. Venemyr, Den EØS-rettslige reparasjonsplikten som del av norsk rett – illustrert ved Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2472-P, Lov og Rett, Vol. 60. utg. 5 s. 297-312, samt phd-avhandling ved samme forfatter.

5.5.3 Sammenfatning

Samlet er det en ikke fjerntliggende mulighet for at den mangelfulle konsekvensutredningen av miljøvirkninger av åpning av mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen kan ha virket inn på resultatet. Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser tilsier uansett at saksbehandlingskravene håndheves særlig strengt i dette tilfellet. Under enhver omstendighet må prinsippet i forvaltningsloven § 41 anvendes i samsvar med plandirektivet. Åpningsvedtaket er på disse grunnlag ugyldig.

6 SAKKYNDIGHET

Det er nødvendig med sakkyndig vitneførsel fra marinbiologer om dyphavet. Vi vil komme tilbake til det.

7 ANDRE FORHOLD

For det tilfellet at departementet tildeler tillatelser etter havbunnsmineralloven §§ 3-1 eller 4-1 før tingretten har behandlet gyldigheten av åpningsvedtaket, tar saksøker blant annet forbehold om å vurdere objektiv kumulasjon etter tvisteloven § 15-1.

8 PÅSTAND

På vegne av Stiftelsen WWF Verdens naturfond legges det ned slik påstand i søksmålet:

1. Vedtak av 12. april 2024 om åpning av område i Norskehavet og Grønlandshavet for mineralvirksomhet er ugyldig.
2. Stiftelsen WWF Verdens naturfond tilkjennes sakens kostnader.

I lovens tilfelle kreves fraværdom.

* * * * *

Oslo, 23. mai 2024
Simonsen Vogt Wiig

Jenny Sandvig
advokat