

Høringsnotat – Forslag om endring i petroleumsforskriften, CO₂-lagringsforskriften og havenergilovforskriften

1. Innledning

Energidepartementet sender forslag til forskriftsendringer på høring for å gjennomføre Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon¹ (heretter Avtalen) i:

- Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften)
- Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen (CO₂-lagringsforskriften)
- Forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskriften)

Avtalen ble vedtatt i New York 19. juni 2023. Norge undertegnet avtalen 20. september 2023. Avtalen skal etter planen ratifiseres og gjennomføres i norsk rett i løpet av våren 2025. Det vises her til hhv. Utenriksdepartementets² og Klima- og miljødepartementets³ høringsnotater om dette.

Avtalen er en såkalt gjennomføringsavtale til Havrettskonvensjonen, som styrker og videreutvikler Havrettskonvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er det åpne hav (utenfor 200-milssonen) og det internasjonale havbunnsområdet (utenfor nasjonale kontinentalsokler). Avtalen regulerer flere typer spørsmål, bl.a. fastsettes det i del IV et rammeverk for og krav om å gjennomføre konsekvensutredninger for aktiviteter som skal foregå i marine områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

I tillegg inneholder avtalen enkelte krav om konsekvensutredninger for aktiviteter innenfor nasjonal jurisdiksjon, når slik aktivitet anses å kunne medføre betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige endringer på det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Slik konsekvensutredning kan enten gjennomføres i henhold til reglene i del IV i avtalen, eller i henhold til nasjonal lovgivning for den aktuelle aktiviteten, se nærmere om dette i punkt 2 annet avsnitt.

Departementet foreslår at forpliktelsen om deling av informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling gjennomføres i petroleumsforskriften, CO₂-lagringsforskriften og havenergilovforskriften. Departementet ser ikke behov for å foreslå en gjennomføringsbestemmelse for havbunnsmineralvirksomhet nå, men vil komme tilbake til dette i forslag til forskrifter under havbunnsmineralloven for en ev. utvinningsfase.

¹ På engelsk: Agreement under the United Nations Convention on the law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ).

² Høringsnotat av 1. november 2024 om forslag til ratifikasjon av en avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

³ Høringsnotat 1. november 2024 om lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

2. Avtalens krav til konsekvensutredning av aktivitet innenfor nasjonal jurisdiksjon

Etter Avtalens artikkel 28 nr. 2 skal konvensjonspartene sørge for konsekvensutredning av planlagt virksomhet i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon som kan føre til betydelig forurensing av eller vesentlige og skadelige endringer i det marine miljøet utenfor nasjonal jurisdiksjon. Terskelen er hentet fra Havrettskonvensjonen artikkel 206 om vurdering av en virksomhets mulige virkninger, og skal forstås tilsvarende.

Som nevnt innledningsvis kan konvensjonspartene velge om konsekvensutredninger av aktiviteter innenfor nasjonal jurisdiksjon skal gjennomføres i tråd med reglene i avtalens del IV eller nasjonale regler. For tilfeller der nasjonale regler følges for gjennomføring av konsekvensutredningen, skal konvensjonsparten:

- I rett tid i løpet av den nasjonale prosessen gjøre relevant informasjon tilgjengelig gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling.
- Sikre at aktiviteten overvåkes på en måte som innfrir kravene i dens nasjonale prosess.
- Sikre at rapporter om konsekvensutredninger og eventuelle relevante overvåkingsrapporter gjøres tilgjengelig gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling som beskrevet i avtalen.

Basert på informasjonen som er tilgjengeliggjort kan Vitenskapelig og teknisk organ gi kommentarer til den konvensjonspart som ønsker å iverksette aktiviteten. Vitenskapelig og teknisk organ etableres gjennom Avtalens artikkel 49 og skal bestå av sakkyndige oppnevnt av konvensjonspartene.

Disse kravene til nasjonale konsekvensutredningsprosesser skal legge til rette for større internasjonalt ettersyn og kontroll med aktiviteter som kan påvirke det marine miljøet på det åpne hav. Samtidig ivaretas den ansvarlige statens kontroll med aktiviteten, ved at det er staten som tar den endelige beslutningen om en aktivitet skal gjennomføres eller ikke. Innenfor EDs ansvarsområder innebærer dette at ressursutnyttelsen ikke påvirkes av kravene til konsekvensutredningsprosesser.

3. Gjeldende rett

Gjeldende sektorregelverk for både petroleumsvirksomhet, transport og lagring av CO₂ og fornybar energiproduksjon til havs stiller krav om konsekvensutredning av prosjekter før de iverksettes. Kravene fremgår av hhv.:

- Petroleumsloven § 4-2 og petroleumsforskriften §§ 22, 22a, 22b og 22c
- CO₂-lagringsforskriften §§ 4-5, 4-7, 4-8, 4-9 og 4-10
- Havenergilova §§ 3-1, 4-1 og 4-2 og havenergilovforskrifta §§ 3, 4 og 6

Dette regelverket stiller i dag krav om at berørte stater skal informeres som ledd i konsekvensutredningsprosessen, dersom et prosjekt antas å ha negative grenseoverskridende miljøvirkninger. Petroleumsforskriften § 22c fastslår at når en utbygging kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger, skal utredningsprogrammet og informasjon om kravet om godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD) sendes til berørte stater senest samtidig med at utredningsprogrammet sendes på høring. Det er inntatt en tilsvarende bestemmelse i CO₂-lagringsforskriften § 4-10. Berørte stater kan i henhold til begge forskrifter delta i konsekvensutredningsprosessen og avgi uttalelse til denne, og departementet skal sende konsekvensutredningen til rette myndighet i berørte stater

samtidig som konsekvensutredningen sendes på høring i Norge. Lignende bestemmelse er inntatt i havenergilova § 4-2.

Bestemmelsene gjennomfører bl.a. forpliktelsen under Espoo-konvensjonen⁴ om å varsle og konsultere berørte konvensjonsparter om visse prosjekter som kan ha vesentlige, negative grenseoverskridende miljøvirkninger.

4. Departementets forslag

Kravene i Avtalens artikkel 28 nr. 2 er rettet mot avtaleparten, altså staten. Departementet vurderer likevel at det av pedagogiske grunner, og fordi det kan være nødvendig med medvirkning fra private parter, kan være hensiktsmessig å innta kravene i gjeldende sektorregelverk.

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

Departementet foreslår at varslingsforpliktelsen i Avtalens artikkel 28 nr. 2 gjennomføres i forskrift for hhv. petroleumsvirksomhet, transport og lagring av CO₂ og fornybar energiproduksjon til havs. Plikten foreslås angitt slik at departementet skal dele nødvendig informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling. Formuleringen «nødvendig informasjon» er ment å dekke kravene i Avtalens artikkel 28 nr. 2, og må tolkes i lys av disse.

Det departementet plikter å gjøre tilgjengelig gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling er dermed relevant informasjon i løpet av utredningsprosessen, konsekvensutredningsrapporten og eventuelle overvåkningsrapporter, jf. Avtalen artikkel 28 nr. 2. Det vurderes imidlertid ikke som nødvendig å forskriftsfeste kravet om å sikre at nasjonale regler for overvåkning overholdes, siden kravet ikke vurderes å etablere noen selvstendig plikt ut over det som allerede følger av gjeldende sektorregelverk.

For øvrig vurderer departementet at Avtalen heller ikke nødvendiggjør andre endringer i sektorregelverkene for petroleumsvirksomhet, transport og lagring av CO₂ og fornybar energiproduksjon til havs. Konsekvensutredningsbestemmelsene i disse regelverkene setter i utgangspunktet ingen terskel for hvilke prosjekter som skal konsekvensutredes, og vil dermed omfatte de aktiviteter Avtalen oppstiller en plikt til å konsekvensutrede. Videre er ikke disse konsekvensutredningsbestemmelsene geografisk begrenset til områder under nasjonal jurisdiksjon. Gjeldende sektorregelverk gjelder derved også virkninger utenfor norsk økonomisk sone og kontinentalsokkelen.

Petroleumsforskriften og CO₂-lagringsforskriften

Departementet foreslår å innta et nytt ledd i hhv. petroleumsforskriften § 22c og CO₂-lagringsforskriften § 4-10 som fastslår departementets plikt etter Avtalen artikkel 28 nr. 2 til å gjøre relevant informasjon tilgjengelig gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling. Denne nye bestemmelsen vil komme til anvendelse i tilfeller der den planlagte utbyggingen kan forårsake betydelig forurensing av eller vesentlige og skadelige endringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Paragraftitlene foreslås også endret for å reflektere tilføyelsene.

Endringene gjøres av pedagogiske grunner og for å tydeliggjøre de nye kravene som følger av Avtalen. Departementet vurderer det som lite sannsynlig at varslingsplikten vil bli utløst for

⁴ Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha grenseoverskridende miljøvirkninger av 25. februar 1991.

prosjekter etter petroleumslovgivningen eller CO₂-lagringsforskriften. Norsk kontinentalsokkel grenser til områder utenfor nasjonal jurisdiksjon i Nansenbassenget nord for Svalbard. Det er ikke i dag åpent for å drive petroleumsvirksomhet eller aktuelt å drive CO₂-lagringsaktivitet her.

Lengre syd ligger norsk kontinentalsokkel under to mindre havområder som utgjør åpent hav; Smutthavet mellom Jan Mayen, Island og Færøyene, og et område utenfor Grønlands økonomiske sone mellom Jan Mayen og Svalbard. Pr. i dag er det ikke aktuelt å drive verken petroleumsvirksomhet eller transport og lagring av CO₂ i deler av norsk kontinentalsokkel der slik virksomhet kan få negative miljøvirkninger som nevnt i de to nevnte havområdene. Dette fordi det ikke vurderes å være geologisk potensiale for petroleumsvirksomhet eller lagring av CO₂ så langt fra norskekysten.

En skrivefeil i petroleumsforskriften § 22c andre ledd rettes.

Havenergilovforskrifta

For fornybar energiproduksjon til havs ligger varslingsforpliktelsen etter Espookonvensjonen i dag i havenergilova § 4-2. Regelverket for fornybar energiproduksjon til havs er under utvikling, i takt med at havvindindustrien utvikles. Departementet foreslår at varslingsplikten etter Avtalen artikkel 28 nr. 2 inntas i en ny bestemmelse i havenergilovforskrifta.

Departementet vurderer det som lite sannsynlig at varslingsforpliktelsen under Avtalen vil bli utløst for prosjekter etter havenergilova. Dette fordi avstanden mellom norskekysten og yttergrensen for norsk økonomisk sone og kontinentalsokkelen er så stor at det ikke er aktuelt med fornybar energiproduksjon til havs som kan forårsake miljøvirkning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Gjennomføring i forskrift foreslås likevel av pedagogiske grunner, som nevnt ovenfor.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslagene til forskriftsendringer ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Uavhengig av om varslingsplikten i Avtalen artikkel 28 nr. 2 gjennomføres i forskrift, vil Norge være forpliktet til å dele relevant informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling når Avtalen er ratifisert og har trådt i kraft.

6. Ikrafttredelse

Departementet foreslår at forskriftsendringene skal tre i kraft når Avtalen trer i kraft for Norge. I Avtalens artikkel 68 nr. 1 er ikrafttredelsestidspunktet satt til 120 dager etter datoen da den sekstiende staten har levert sine ratifikasjonsinstrumenter.

7. Forslag til forskriftsendringer

Forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet, forskrift om lagring og transport av CO₂ på sokkelen og havenergilovforskrifta

Hjemmel: Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 10-18, lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster § 1 og lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs § 10-13.

I

I forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet skal § 22c lyde:

§ 22c. Konsekvensutredning ved vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger og ved negative miljøvirkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

Dersom en utbygging kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger, skal departementet oversende utredningsprogrammet og informasjon om kravet til godkjenning av plan for utbygging og drift til stater som kan bli berørt, senest samtidig med at utredningsprogrammet blir sendt på høring. Slik informasjon skal også sendes dersom en stat som i betydelig utstrekning kan bli berørt, anmoder om det.

Berørte stater kan delta i *konsekvensutredningsprosessen*, herunder avgi uttalelse om utredningsprogrammet og konsekvensutredningen til departementet. Departementet sender konsekvensutredningen til rette myndighet i berørte stater samtidig som konsekvensutredningen sendes på høring i Norge. Departementet kan pålegge rettighetshaver å utarbeide dokumentene tilknyttet konsekvensutredningen i de fremmede språk som er nødvendige.

Departementet skal ved godkjenning av plan for utbygging og drift oversende det i § 20 fjerde ledd nevnte dokument til rette myndighet i berørte stater.

Dersom en utbygging kan forårsake betydelig forurensing av eller vesentlige og skadelige endringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal departementet sørge for deling av nødvendig informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling, som er opprettet i medhold av Avtale om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon under Havrettskonvensjonen.

II

I forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og om transport av CO₂ på kontinentalsokkelen skal § 4-10 lyde:

§ 4-10. Konsekvensutredning ved vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger og ved negative miljøvirkninger i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

Dersom en utbygging kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger, skal departementet oversende utredningsprogrammet og informasjon om kravet til godkjenning av plan for utbygging og drift til stater som kan bli berørt, senest samtidig med at utredningsprogrammet blir sendt på høring. Slik informasjon skal også sendes dersom en stat som i betydelig utstrekning kan bli berørt, anmoder om det.

Berørte stater kan delta i *konsekvensutredningsprosessen*, herunder avgi uttalelse om utredningsprogrammet og konsekvensutredningen til departementet. Departementet sender konsekvensutredningen til rette myndighet i berørte stater samtidig som konsekvensutredningen sendes på høring i Norge. Departementet kan pålegge rettighetshaver å utarbeide dokumentene tilknyttet konsekvensutredningen i de fremmede språk som er nødvendige.

Departementet skal ved godkjenning av plan for utbygging og lagring av CO₂ i undersjøisk reservoar oversende det i § 4-5 åttende ledd nevnte dokument til rette myndighet i berørte stater.

Dersom en utbygging kan forårsake betydelig forurensing av eller vesentlige og skadelige endringer i det marine miljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal departementet sørge for deling av nødvendig informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling, som er opprettet i medhold av Avtale om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon under Havrettskonvensjonen.

III

I forskrift 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova skal ny § 22 lyde:

§ 22. Konsekvensutgreiingar ved miljøverknadar i område utanfor nasjonal jurisdiksjon

Dersom tiltak som blir handsama etter havenergilova kan forårsake betydeleg forureining av eller vesentlege og skadelege endringar i det marine miljøet i område utanfor nasjonal jurisdiksjon, skal departementet sørge for deling av naudsynt informasjon gjennom Mekanismen for informasjonsutveksling, som er oppretta i medhald av Avtale om bevaring og berekraftig bruk av marint biologisk mangfald i område utanfor nasjonal jurisdiksjon under Havrettskonvensjonen.

Eksisterende § 22 blir ny § 23.

IV

Forskriften trer i kraft når Avtalen om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon under Havrettskonvensjonen trer i kraft for Norge.