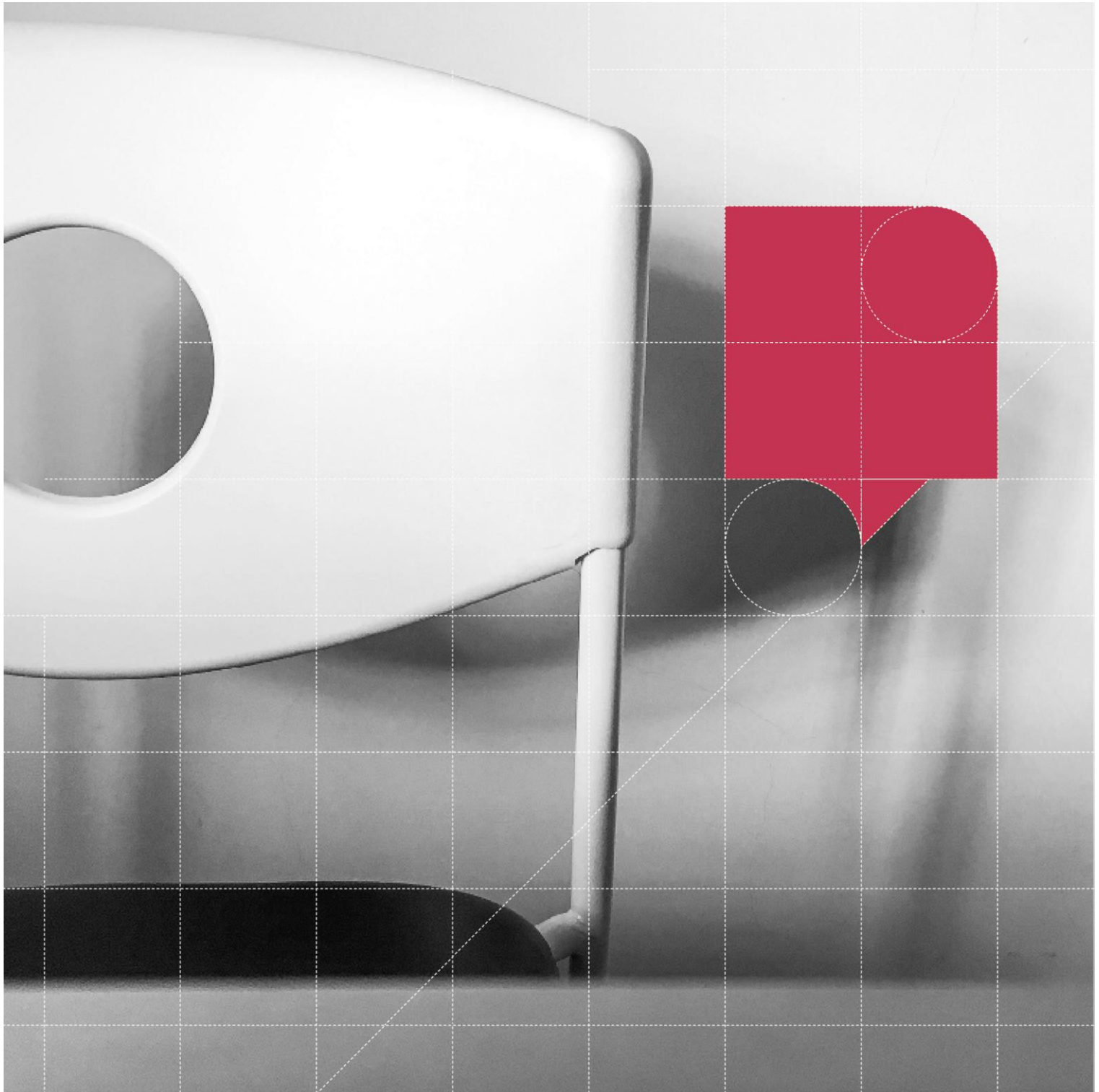


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskrifter under havbunnsmineralloven**

Ansvarlig: **Energidepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Energidepartementet

Deres ref.:

25/243

Vår ref.:

2025/33

Vår saksbehandler:

Johnsrud

Dato:

11.03.2025

Uttalelse

Om: **Forslag til forskrifter under havbunnsmineralloven**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Energidepartementets forslag til forskrifter under havbunnsmineralloven.

Etter Regelrådets vurdering er det naturlig at departementet tar utgangspunkt i petroleumsregelverket når havbunnsmineralnæringen skal reguleres. Regelrådet mener imidlertid at departementet i større grad burde vurdert hvilke krav det er rimelig å stille til havbunnsmineralvirksomhet og hvorfor.

Havbunnsmineralloven gjelder mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel. Forskriften er foreslått gitt samme anvendelsesområde. Det dreier seg om aktiviteter som saklig sett er omfattet av EØS-avtalen, EØS-avtalen kommer til anvendelse på Norges territorium, det vil si til territorialfarvannets yttergrense, og vil i tillegg ha betydning for reguleringen av aktiviteter som finner sted annetsteds, i den grad reguleringen har virkninger i EØS-området. Regelrådet savner derfor en vurdering av forholdet til EØS-avtalens hoveddel og tjenstedirektivets krav til tillatelsesordninger.

Det er svakheter i utredningen av virkninger for havbunnsmineralnæringen og andre berørte næringer. Departementet kunne med fordel brukt konsekvensutredningen fra 2022 nærmere og vurdert de administrative byrdene i forbindelse med innsamling, rapportering og oppbevaringsplikt. I tillegg burde departementet vurdert forholdet til andre berørte næringer.

Regelrådet legger til grunn at mye læring vil skje underveis, og at departementet må legge til rette for at ny informasjon og kunnskap blir brukt til samfunnets beste. Jevnlig oppfølging, regelmessige revisjoner og oppdateringer basert på vitenskapelige funn og teknologiske fremskritt blir viktig. Videre bør havbunnsmineralregelverket evalueres etter noe tid for å sikre at målene med forslagene nås og at næringen utvikler seg i tråd med de politiske målsetningene.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Energidepartementet har sendt på høring forslag til tre forskrifter under havbunnsmineralloven: Forskrift til havbunnsmineralloven, forskrift om Havbunnsmineralregisteret og forskrift til havbunnsmineralloven kapittel 8 om erstatning til norske fiskere.

Departementet skriver at eventuell utvinning av mineralforekomster fremdeles ligger et stykke frem i tid og betinger blant annet utvikling av teknologi og utredning av miljøeffekter ved utvinning. Departementet vil derfor i denne omgang gjennom forskrift fastsette bestemmelser som det er behov for i virksomhetens første fase hvor det skal tildeles tillatelser og gjøres undersøkelser og datainnsamling. Dette er i tråd med en skrittvis tilnærming til utvikling av virksomheten.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regjeringen skriver på sine nettsider at Norge har store forventede havbunnsmineralressurser. Regelrådet registrerer at havbunnsmineralnæringen kan bli en viktig næring for Norge, spesielt med tanke på å sikre kritiske metaller for det grønne skiftet og skape nye arbeidsplasser. Samtidig som det er viktig å ta hensyn til miljøpåvirkning og sikkerhet, er det også viktig å sikre at reguleringene er fleksible nok til å tilpasse seg ny teknologi og innovasjoner både innenfor undersøkelse og utvinning. På denne bakgrunn har Regelrådet besluttet å uttale seg om denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at problem og mål er tilstrekkelig beskrevet i forskriftsutkastene og i den forutgående regelverksprosessen med lovutredning og konsekvensutredning. Formålet med forslagene er å legge til rette for en ny næring i Norge, med den usikkerheten dette medfører.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet uttaler i høringsnotatene og i den forutgående regelverksprosessen at mineralvirksomhet på havbunnen er en annen type industriell virksomhet enn petroleumsvirksomhet. Petroleum og havbunnsmineraler er imidlertid begge naturressurser til havs som staten eier og forvalter. Dette gjør at tilnærmingen til den overordnede reguleringen av de to aktivitetene har likhetstrekk.

Etter Regelrådets vurdering er det naturlig å ta utgangspunkt i lignende næringsvirksomhet når en ny type næringsvirksomhet skal reguleres. Departementet tar utgangspunkt i forskriftene til petroleumsløven og foreslår tilsvarende krav til havbunnsmineralundersøkelser mv. Regelrådet mener at departementet i større grad burde vurdert hvilke krav det er rimelig å stille til havbunnsmineralvirksomhet og hvorfor. Etter Regelrådets vurdering er det ikke opplagt at havbunnsmineralvirksomhet og petroleumsvirksomhet har så store likhetstrekk at de bør reguleres likt. En nærmere vurdering av likheter og ulikheter hadde styrket utredningen. Videre savner Regelrådet en vurdering av behovet for stille krav gjennom vilkår til tillatelsene som gis.

Det fremgår av tidligere utredninger i saken at departementet har gjort rede for erfaringer fra andre land. Regelrådet er klar over at næringen er ny også i andre land og at det dermed foreløpig er lite erfaring å lære av. Regelrådet anbefaler imidlertid at departementet følger med på utviklingen i andre land med mål om å få en god og fornuftig regulering av havbunnsmineralnæringen i Norge.

3.3 Prinsipielle spørsmål

Regelrådet finner det positivt at departementet har omtalt flere prinsipielle spørsmål som har betydning for utformingen og håndhevingen av reglene. Imidlertid mener vi at hensynet til EØS-avtalen burde vært nærmere vurdert.

Havbunnsmineralloven og de foreslåtte forskriftene kommer til anvendelse på aktiviteter i Norges indre farvann, territorialfarvannet og på den norske del av kontinentalsokkelen. Det følger allerede av ordlyden i EØS-avtalens artikkel 126 at den kommer til anvendelse på aktiviteter som finner sted innenfor territorialfarvannets yttergrense. Hvilken betydning avtalen har for reguleringen av aktiviteter som finner sted utenfor dette området, er ikke helt avklart. EFTA-domstolen har imidlertid i sak [E-8/19 Scanteam](#) (lenke) lagt til grunn at EØS-avtalen kommer til anvendelse også ved regulering av aktiviteter som har «tilstrekkelig nær tilknytning til EØS». Regelrådet savner derfor en vurdering av forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og da i første rekke EØS-avtalens hoveddel og tjenstedirektivet (direktiv 2006/123/EF).

3.4 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet registrerer at berørt næringsliv er lite beskrevet i høringsnotatene. Regelrådet mener at departementet i høringsnotatene kunne vist eller gjengitt relevante deler av [konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk sokkel og utkast til beslutning om åpning av område](#) (2022) (lenke). Utredningen inneholder informasjon om berørt næringsliv og andre berørte næringer som for eksempel fiskeri mv. Departementet kunne også kommentert eventuell

utvikling i næringene. Konsekvensutredningen gir også en vurdering av mulige metoder for undersøkelse og utvinning som kunne vært omtalt.

3.5 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å vurdere virkningene for en næring som kun er på planleggingsstadiet. Det er bra at reguleringen er klar tidlig, slik at de kommende aktørene kan ta hensyn til reguleringen i sin planlegging. Da forslagene til forskrifter i stor grad bygger på kravene i petroleumsregelverket bør det likevel være mulig å bruke erfaringer fra petroleumsnæringen som grunnlag for å vurdere virkningene for havbunnsmineralnæringen i større grad enn det som er gjort i høringsnotatene.

Regelrådet mener at virkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatene. Departementet har gjort rede for gebyrstrukturen for behandling av søknader om tillatelser mv., men sier lite om virksomhetenes tidsbruk i forbindelse med å oppfylle de konkrete kravene i forskriftene. For eksempel savner Regelrådet en vurdering av om byrden av opplysninger som skal rapporteres til Havbunnsmineralregisteret er rimelig. Regelrådet savner en vurdering av tjenstedirektivets krav om at gebyr skal dekke selvkost. Slik Regelrådet forstår det krever departementet et årlig gebyr for undersøkelsestillatelse, men ikke for behandlingen av søknaden. Etter havbunnsmineralloven § 3-1 skal det betales et behandlingsgebyr for søknad om undersøkelsestillatelse, men loven ikke sier noe om årlige gebyrer. Regelrådet savner en begrunnelse for de valgene som er gjort her.

Videre savner Regelrådet en vurdering av byrdene for næringslivet i forbindelse med søknad om undersøkelsestillatelse og utvinningstillatelse. Herunder en redegjørelse for hvilke kriterier som vil bli lagt til grunn ved eventuelle valg mellom flere kvalifiserte søkere.

Regelrådet registrerer at havbunnsmineralvirksomheten skal samle inn og rapportere data til ulike offentlige myndigheter. Regelrådet finner det positivt at departementet har vurdert ulike løsninger for hvordan det offentlige kan dele dataene. Det er et mål at data bare skal samles inn en gang og at det offentlige som har behov for de samme dataene deler med hverandre. Regelrådet anmoder departementet om å vurdere om «kun en gang prinsippet» kan benyttes i enda større grad enn det som er antydnet i høringsnotatet. Dette er særlig relevant for forslaget om Havbunnsmineralregisteret, men også i forbindelse med opplysninger som skal rapporteres ved søknad om tillatelser. Regelrådet antar at en kobling mot Foretaksregisteret og andre aktuelle registre bør være mulig.

Regelrådet registrerer at departementet foreslår regler om oppbevaringsplikt for materiale og opplysninger som kan ha betydning for forvaltningen eller som gir nødvendig informasjon om mineralvirksomheten mv. Regelrådet antar at havbunnsmineralvirksomhetene også har en egeninteresse i å oppbevare interessante funn. Det fremgår av høringsnotatet at departementet ber om høringsinstansenes innspill på hva kostnadene ved slik oppbevaring vil utgjøre. Regelrådet finner det positivt at departementet aktivt ber om innspill, men savner likevel en vurdering av de praktiske utfordringene og kostnadene knyttet til oppbevaring av ulike typer materiale og opplysninger. Regelrådet registrerer at Sokkeldirektoratet har sendt på høring forskrift om datainnsamling og dokumentasjon i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen i samme

tidsperiode. Regelrådet mener at departementet burde henvist til denne høringen i sitt høringsnotat slik at forslagene kan ses i sammenheng.

Videre savner Regelrådet en vurdering av virkningene for andre berørte næringer som for eksempel fiskeri. Arealkonflikter kan være et særlig aktuelt tema. Departementet kunne med fordel brukt konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk sokkel og utkast til beslutning om åpning av område som grunnlag for å vurdere virkningene for andre berørte næringer.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er i noe grad omtalt i høringsnotatet. Det er imidlertid enkelte uklareheter knyttet til flere av de administrative byrdene blant søknad om tillatelser, meddelelser til Sokkeldirektoratet, registrering og melding til Havbunnsmineralregisteret mv. Når det gjelder sistnevnte fremgår det at gjeldende papirbaserte løsninger for Petroleumsregisteret også skal benyttes for Havbunnsmineralregisteret.

Regelrådet vil anmode departementet om å legge til rette for brukervennlige og effektive løsninger som minimerer de administrative byrdene og at opplysninger som finnes i andre offentlige registre hentes direkte fra disse registrene.

Det fremgår av høringsnotatene at forskriftene skal tre i kraft 1. juli 2025. Regelrådet mener at departementet kunne sagt noe om hvorvidt den korte tiden til ikrafttredelse skyldes at det er åpnet for mineralvirksomhet på norsk sokkel og at det dermed haster å få på plass regler.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Hensynet til små bedrifter er ikke vurdert i høringsnotatene. Regelrådet antar, basert på petroleumsnæringen, at det vil være store aktører også i denne næringen. Etter Regelrådets vurdering kan vi imidlertid ikke utelukke at det kan komme mindre aktører inn i næringen eller at det er små aktører i andre berørte næringer som for eksempel fiskeri og reiseliv mv. Dette kunne vært vurdert.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet om berørt næringsliv har vært involvert i utredningsprosessen. Det er en fordel å involvere næringslivet i utredningsprosessen da disse kan gi nyttige innspill som

øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Regelrådet registrerer at en rekke store virksomheter innenfor petroleum har vist interesse for havbunnsmineralvirksomhet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det hadde vært mulig å gjennomføre tidlig involvering også i denne saken. Departementet kunne også med fordel involvert fiskerinæringen og Havforskningsinstituttet i en tidlig fase. Regelrådet anerkjenner imidlertid at det har vært gjennomført en rekke høringer forut for disse forskriftene og at det på denne bakgrunn har vært dialog med deler av næringslivet over noe tid.

4.3 Rapporteringsbyrder

Forslagene inneholder nye rapporteringsbyrder for næringslivet i form av meddelelser til Sokkeldirektoratet, registrering og melding til Havbunnsmineralregisteret mv.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Selv om havbunnsmineralloven er vedtatt og forslag til forskrifter er sendt på høring mener Regelrådet at konsekvensutredningene ikke bør avsluttes ennå. En del konsekvenser vil det først være mulig å oppdage etter hvert som utvinningsmetoder og næring blir utviklet. Det bør derfor gjennomføres videre konsekvensutredninger parallelt med utviklingen av næringen. Regelrådet legger til grunn at mye læring vil skje underveis, og at departementet må legge til rette for at ny informasjon og kunnskap blir brukt til det beste for samfunnet, også når det gjelder regulering. Regelmessige revisjoner og oppdateringer basert på vitenskapelige funn og teknologiske fremskritt blir viktig.

Regelrådet registrerer at departementet foreslår å ta i bruk papirbaserte løsninger for kommunikasjon mellom det offentlige og næringslivet som er i bruk innenfor petroleumssektoren. Papirbaserte løsninger fremstår ikke som særlig fremtidsrettet og bør etter Regelrådets vurdering gjøres mer effektive og brukervennlige.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet mener at havbunnsmineralregelverket bør evalueres etter noe tid for å sikre at målene med forslagene nås og at næringen utvikler seg i tråd med de politiske målsetningene.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er det mange viktige hensyn som skal ivaretas gjennom havbunnsmineralregelverket.

Det vanskelig å regulere en næring som foreløpig er i planleggingsfasen. Videre er det sentralt å håndtere forholdet til andre berørte næringer, som for eksempel fiskeri, på en god måte. Det er derfor behov for regelmessige revisjoner og oppdateringer basert på vitenskapelige funn og teknologiske fremskritt.

Regelrådet mener at konsekvensutredningene må gjennomføres parallelt med utviklingen av næringen for å sikre at viktige hensyn blir tatt og at eventuell havbunnsvirksomhet baserer seg på oppdatert metodikk og kunnskap.

Etter Regelrådets vurdering er det på det nåværende tidspunkt for mange ubesvarte spørsmål og uklarheter til at Regelrådet kan svare på om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.