

Regelrådets uttalelse

Om: **Høring – forslag til ny forskrift om datainnsamling og dokumentasjon i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen**

Ansvarlig: **Søkkeldirektoratet**



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

Sokkeldirektoratet

Deres ref.:

Vår ref.:

Vår saksbehandler:

Dato:

2025/86

Cathrine B. Rønning

11.04.2025

Uttalelse

Om: **Forslag til ny forskrift om datainnsamling og dokumentasjon i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Sokkeldirektoratets forslag til ny forskrift om datainnsamling og dokumentasjon i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen som ble lagt ut på høring 05.02.2025. Forskriften skal sikre at vi får et solid kunnskapsgrunnlag for forvaltning av mineralressurser og miljø. Regelrådet mener at de detaljerte kravene til rapportering, innsamling og dokumentasjon kan medføre betydelige byrder for næringslivet i en lang periode før produksjon og inntjening kommer i gang.

Regelrådet har gjennomgått høringsdokumentet med fokus på de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Direktoratet gir en tilstrekkelig beskrivelse av problemet og målet med forslaget, men det er svakheter i utredningen av alternativer, beskrivelse av berørt næringsliv og forutsetninger for vellykket gjennomføring. Regelrådet mener at det mangler en vurdering av kostnadsvirkninger for berørt næringsliv. Vi mener at forholdet til EØS-avtalen burde vært nærmere vurdert, som for eksempel språkkravene til fiskerikyndig person.

Etter Regelrådets vurdering blir det i denne saken viktig å evaluere om kravene til rapportering, innsamling og dokumentasjon gir de dataene myndighetene er ute etter, eller om rettighetshaver rapporterer noe som det ikke er bruk for.

Regelrådet mener at det er for mange ubesvarte spørsmål til å konkludere på spørsmålet om målene kan nås til en relativt lav kostnad for næringslivet.

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

Sokkeldirektoratet har sendt på høring et forslag til ny forskrift om datainnsamling og dokumentasjon i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen. Forskriften er hjemlet i havbunnsmineralloven og skal regulere hvordan aktører i næringen skal samle inn, rapportere og dokumentere data i forbindelse med undersøkelse og eventuell utvinning av havbunnsmineraler.

Formålet med forskriften er å sikre at myndighetene får et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for forvaltning av mineralressursene, samtidig som den ivaretar hensynet til miljø, sameksistens med andre næringer og langsiktig ressursutnyttelse. Forskriften presiserer krav til melding, rapportering og innsendelse av geologiske, geofysiske og miljørelaterte data, samt spesifikke krav til metoder for datainnsamling og prøvetaking.

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

Havbunnsmineralnæringen kan bli en viktig næring for Norge. Regelrådet uttaler seg om forslaget fordi det kan medføre betydelige oppstartskostnader for næringslivet, særlig gjennom omfattende krav til datainnsamling og rapportering. Forskriften påvirker en ny næring i oppstartsfasen, og reguleringen bygger på modeller fra petroleums- og CO₂-lagringsvirksomhet uten vurdering av alternative løsninger eller tilpasninger.

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

Etter Regelrådets vurdering gir høringsnotatet en tilstrekkelig beskrivelse av problemet og målet med forslaget. Forskriften følger opp havbunnsmineralloven ved å fastsette krav til hvordan datainnsamling og rapportering i mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen skal gjennomføres. Direktoratet peker på at dette er en ny næring hvor kunnskapsgrunnlaget er begrenset, og at myndighetene trenger et regelverk for å sikre nødvendig informasjon om ressurser, miljø og næringsaktivitet. Forskriften er ment å sikre forsvarlig datainnsamling, dokumentasjon og rapportering, samtidig som den balansere myndighetenes informasjonsbehov med kostnadene for næringen.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Høringsnotatet beskriver forskriften som regulerer datainnsamling, rapportering og dokumentasjon, men vurderer i liten grad alternative løsninger der kravene om deling av data er mildere og mer fleksible. En vurdering av ulike innretninger av kravene ville gitt et styrket beslutningsgrunnlag.

Det er ikke vist til regulering i andre land, men direktoratet har tatt utgangspunkt i regulering av petroleumsvirksomhet og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen, og en del av forskriftsreguleringen er tilnærmet lik. Disse næringene har likhetstrekk med mineralvirksomhet når det gjelder direktoratets behov for innsamling og rapportering av materiale og dokumentasjon. Det er positivt at man har sett på hvordan problemstillingen er løst i sammenlignbare næringer, fordi man kan dra nytte av tidligere erfaringer med løsningene. Det hadde likevel styrket beslutningsgrunnlaget om høringsnotatet hadde gitt informasjon om status for andre land som også vurderer å tillate mineralvirksomhet på havbunnen.

3.3 Prinsipielle spørsmål

Regelrådet mener at forholdet til EØS-avtalen burde vært nærmere vurdert når det gjelder kravene til fiskerikyndig person. Forslag til forskrift innebærer blant annet krav om kurs med faglig innhold fastsatt av Sokkeldirektoratet og at den som skal delta på kurset må beherske norsk og engelsk. Regelrådet savner en vurdering av forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, nærmere bestemt bestemmelsene om fri bevegelighet for arbeidstagere og selvstendig næringsdrivende i EØS-avtalen del III kapittel 1.

3.4 Beskrivelse av berørt næringsliv

Det er vanskelig å beskrive og vurdere virkningene for en næring som ikke finnes. Departementet kunne likevel brukt erfaringer fra petroleumsnæringen i større grad og tatt inn henvisning til *Konsekvensutredning - undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel* datert 27. oktober 2022. Konsekvensutredningen gir også en vurdering av mulige metoder for undersøkelse og utvinning som kunne vært omtalt.

Høringsnotatet identifiserer berørt næringsliv som selskaper innen mineralvirksomhet på sokkelen og andre brukere av havet, men gir få detaljer utover dette. Siden dette er en ny næring, er det forståelig at det finnes begrenset informasjon, men en vurdering av antall forventede aktører og størrelsen på dem, basert på erfaring fra lignende næringer eller selskaper som har meldt sin interesse, kunne gitt en bedre forståelse.

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 mulige aktører kan ta hensyn til reguleringen i sin planlegging. Da forslaget til forskrift i noe 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 høringsnotatet.

Høringsnotatet omtaler enkelte kostnader og administrative byrder knyttet til rapportering, dokumentasjon og innsamling for de som har tillatelse, men gir en begrenset vurdering av de samlede økonomiske konsekvensene for næringslivet. Det hadde vært en fordel om høringsnotatet gjorde rede for virkningene både for rettighetshavere, leverandører og andre brukere av havet på en tydeligere måte.

Direktoratet har ikke tallfestet forventede kostnader per virksomhet eller samlet for bransjen, noe som ville gitt et bedre beslutningsgrunnlag. Det er heller ikke vurdert om kravene vil påvirke næringens lønnsomhet og investeringsevne. Vi savner en vurdering av om tillatelse til undersøkelser fortsatt vil være attraktivt med kravene som følger av forslaget, eller om det blir for store etableringshindre. En mer systematisk gjennomgang av kostnadsvirkningene, i tråd med [veilederen for samfunnsøkonomiske analyser](#) og [veilederen om utredning av konsekvenser for næringslivet](#), ville styrket utredningen.

Konkurranssevirkningene er i liten grad vurdert. Det fremgår ikke om kravene kan påvirke norske aktørers konkurransevne sammenlignet med utenlandske selskaper som vil etablere seg innenfor havbunnsmineralnæringen under andre jurisdiksjoner. Regelrådet mener at en grundigere vurdering av kostnads- og konkurransevirkninger er nødvendig for at utredningen skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Høringsnotatet omtaler enkelte forutsetninger for gjennomføring, men gir begrenset informasjon om hvordan næringslivet skal tilpasse seg kravene. Sakkeldirektoratet skriver flere steder i høringsnotatet at nærmere innhold vil fremkomme av, eller at utfyllende informasjon vil komme i, en eller flere veileder(e). Siden dette er en ny næring uten eksisterende praksis, så er det positivt at direktoratet vil utarbeide veileder til forskriftsbestemmelsene.

Kontrollmuligheter og etterlevelse av regelverket er lite belyst. En tydeligere gjennomgang av hvordan regelverket skal følges opp med vurdering av håndhevingsmekanismer og tilsynsbehov, ville gjort utredningen mer helhetlig.

Det kommer frem av høringsnotatet at forskriften skal tre i kraft på samme tidspunkt som Energidepartementets havbunnsmineralsforskrift, det vil si 1. juli 2025.

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.

Det er uklart om små aktører blir særskilt berørt, og om det er gjort vurderinger av om kravene kan ha andre konsekvenser for små enn for store virksomheter. Regelrådet ser positivt på at direktoratet skal lage veiledere for næringslivet.

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 forskningsmiljøer 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

Forslaget innebærer nye, detaljerte rapporteringskrav for næringslivet. Det er beskrevet hvordan innsamling og rapportering skal gjennomføres, men det er ikke gjort en grundig vurdering av hvor byrdefull rapporteringen vil være for de berørte virksomhetene. Regelrådet anbefaler at direktoratet vurderer om rapporteringen kan forenkles eller om det finnes digitale løsninger som kan effektivisere etterlevelsen. En mer detaljert vurdering av tidsbruk og kostnader knyttet til rapporteringen ville styrket utredningen.

4.4 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. Etter vår vurdering blir det i denne saken viktig å evaluere om kravene til rapportering, dokumentasjon og innsamling gir de dataene myndighetene er ute etter, eller om rettighetshaver rapporterer noe som det ikke er bruk for. Direktoratet bør i så fall vurdere å endre kravene, etter at forskriften har virket en stund.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Det er positivt at Sokkeldirektoratets forskrift er på høring samtidig med Energidepartementets forskrifter og at direktoratet har vist til departementets høring. Vi skulle likevel ønske at Energidepartementet også hadde vist til Sokkeldirektoratets forskriftsforslag i sin høring. Regelrådet var ikke klar over Sokkeldirektoratets høring da vi ga [uttalelse til Energidepartementets forskrifter den 11.03.2025](#).

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen pkt. 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet

legges ut på høring. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om at dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

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.