

Vern av marin natur eller vern av aktiviteter? Et lite ambisiøst norsk lovforslag om vern av marin natur

Lena Schøning*

Sammendrag

Artikkelen analyserer to spørsmål til et nytt norsk lovforslag om vern av marin natur. Det første spørsmålet er om lovforslaget er egnet til å nå vernemålene i Naturavtalen. Spørsmålet favner over hva disse vernemålene innebærer for Norge, samt målenes politiske eller rettslige karakter, herunder om de er omfattet av folkerettslige plikter til å etablere verneområder og ivareta og beskytte det marine miljøet. Det andre spørsmålet er hvilken rettslig betydning lovforslaget har for eksisterende og fremtidige aktiviteter. Analysen viser at lovforslaget ikke artikulere norske myndigheters plikt til å etablere verneområder. Lovforslaget er langt på vei ikke egnet til å nå vernemålene i Naturavtalen, som ikke bare er av politisk karakter, men også særlig relevante i tolkningen av de folkerettslige forpliktelsene. Lovforslaget innebærer i realiteten et vern av eksisterende aktiviteter heller enn marin natur, og pålegger ingen plikter på forvaltning av fremtidige aktiviteter utover de som finnes i eksisterende regelverk. Lovforslaget reflekterer med dette et lite ambisiøst lovforslag på marin naturs vegne.

Abstract

This paper analyses two questions concerning a recently proposed Norwegian act on marine protected areas. The first question is whether the proposal meets the protection targets of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, what these targets mean for Norway, and the targets political and legal nature (including whether the targets are part of the international legal obligations to establish protected areas and preserve and protect the marine environment). The second question is legal effects of the proposal for existing and future activities. The analysis finds that the proposal mostly is not fit to achieve the protection targets of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, which are not only of a political nature, but particularly relevant to the interpretation of the international legal obligations. The proposed act rather protects existing activities than the marine environment and imposes no duties on management of future activities less those that already exist. The proposed act reflects low ambitions on behalf of the marine environment.

Stikkord: miljørett, marine verneområder, internasjonale miljørettslige forpliktelser, Naturavtalen, konvensjonen om biologisk mangfold, havrettskonvensjonen, marine protected areas, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

* Associate professor, NCLOS – The Norwegian Centre for the Law of the Sea, UiT The Arctic University of Norway, lena.schoning@uit.no.

Jeg vil takke kollegaer på havrettssenteret, særlig Ingrid Solstad Andreassen, Mathilde Morel og Bjørn Bakke, for diskusjon og gode innspill om temaet. Artikkelen er finansiert av to forskningsprosjekter, DOGA, <https://en.uit.no/project/doga>, og CoastShift, <https://framsenteret.no/forskning/coastshift-area-use-sustainability-and-increased-food-production/>.

1. Innledning

På forsommeren 2024 sendte den norske regjeringen ut på høring et forslag til en ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet.¹

¹ Regjeringen, «Høring av ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet», 2024, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-ny-lov->

Lovforslaget har til formål «å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern (...)».² Territorialfarvannet er et begrep som i norsk rett brukes om de indre farvann og sjøterritoriet,³ som i henhold til havrettskonvensjonen er områder underlagt kyststatens suverenitet.⁴ Territorialfarvannet strekker seg 12 nautiske mil ut i havet fra grunnlinjene, som går ved lavvannslinja langs kysten.⁵ Naturmangfoldloven gir adgang til opprettelse av marine verneområder, men bestemmelsens stedlige virkeområde er i sjø begrenset til territorialfarvannet.⁶ Eksisterende lovgivning gir dermed ikke hjemmel for å etablere verneområder i de enorme havområdene Norge har jurisdiksjon over utover territorialfarvannet (heretter norske havområder), herunder de 200 nautiske mils økonomiske sone.⁷

Den manglende hjemmelen for vern innebærer riktignok ikke at det ikke finnes begrensninger på aktiviteter av miljøhensyn utenfor territorialfarvannet. Begrensningene i eksisterende regelverk finnes i det enkelte sektorregelverk. F.eks. er det i havområdet rundt Svalbard opp-

rettet områder med begrensninger for fiske,⁸ regulert i fiskerilovgivning. Et annet eksempel er havforvaltningsplanenes rammer for hvilke områder det kan forekomme petroleumsvirksomhet.⁹ Det nye lovforslaget har i alle tilfelle til hensikt å etablere rettslig grunnlag for vern av norske havområder på tvers av sektorene.

Lovforslaget vil inngå i en norsk miljørettslig kontekst som tar sitt utgangspunkt i en grunnlovsbestemmelse som pålegger norske myndigheter bl.a. å ivareta «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» og at «(n)aturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning».¹⁰ Den nevnte naturmangfoldloven (som gir hjemmel for å etablere verneområder på norsk jord og i norsk territorialfarvann) krever at norske myndigheter skal ta ulike miljøhensyn i offentlig beslutningstaking, men til havs gjelder bare noen av disse hensynene og i alle tilfelle gjelder de bare «så langt de passer».¹¹ Norge har ikke en planleggingslov til havs,¹² kun havforvaltningsplaner hjemlet i ved-

om-vern-av-marin-natur-utenfor-territorialfarvannet/id3038669/?expand=horingsnotater (lest 7. september 2024).

² Forslag til lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet § 1. Lovforslaget er tilgjengelig på nettsiden angitt i note 1.

³ Som definert i lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 1.

⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea, vedtatt 10. desember 1982, i kraft 16. november 1994, 1833 UNTS 397 (havrettskonvensjonen).

⁵ Havrettskonvensjonen art. 5.

⁶ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 39 jf. § 2. Norske lover publiseres på nettsiden www.lovdatab.no.

⁷ Statenes jurisdiksjon over økonomisk sone følger av havrettskonvensjonen art. 56 og er i norsk rett regulert i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone med tilhørende forskrifter. Artikkelen problematiserer ikke hvor langt Norges jurisdiksjon strekker seg.

⁸ Forskrift 1. juli 2011 nr. 755 om regulering av fiske for å beskytte sårbare marine økosystemer, som endret ved forskrift 29. mars 2019 nr. 416. Disse tiltakene er beskrevet i følgende artikkel som også gir kart over områdene: Jørgensen, L. L., Bakke, G., & Hoel, A. H. (2020). Responding to global warming: New fisheries management measures in the Arctic. *Progress in Oceanography*, 188, 102423. <https://doi.org/10.1016/j.pocean.2020.102423>.

⁹ F.eks. Meld. St. 10 (2010–2011) om oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, pkt. 7.3 Nye rammer for petroleumsvirksomhet i Barentshavet – Lofoten.

¹⁰ Kongeriket Norges Grunnlov § 112 (3) jf. § 112(1). Norsk høyesterett uttaler i sak HR-2020-2472-P at bestemmelsen ikke verner mot handlinger og virkninger utenfor kongeriket, som kan forstås som utenfor territorialfarvannet. For denne artikkelens formål legges til grunn at Grunnloven § 112 rekker like langt som norske myndigheters kompetanse. Dette poenget utvikles nærmere i et manuskript under arbeid.

¹¹ Naturmangfoldloven §§ 7-12, jf. § 2 (3).

¹² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gjelder bare inntil én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

tak fra det norske Storting.¹³ Annet sentralt lovverk som påvirker havmiljøet vil være lover som er målrettet mot særskilte miljøpåvirkninger, så som klimaloven og forurensningsloven.¹⁴ Norsk miljørett er dessuten under stor påvirkning fra EU gjennom EØS-avtalen,¹⁵ men for noen direktiver som kun gjelder til havs er det uenighet mellom EU og Norge i om disse faller innunder avtalens virkeområde.¹⁶

Internasjonal miljørett påvirker også norsk miljørett. I forbindelse med at lovforslaget ble sendt på høring på forsommeren 2024, uttalte Norges klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen at «[d]en nye loven vil bli et viktig virkemiddel for å oppfylle de internasjonale målene i Naturavtalen».¹⁷ De internasjonale målene i Naturavtalen er, som artikkelen vil komme nærmere inn på, tre kvantitative mål om vern av natur herunder målet om å verne «30 % innen 2030». Det har vært en diskusjon i Norge mellom Regjering og på Stortinget om Naturavtalens vernemål og hvilke ambisjoner Norge har i den forbindelse.¹⁸ Denne artikkelen undersøker

hva vernemålene i Naturavtalen innebærer for Norge, deres rettslige karakter dvs. om de kan sies å være del av en rettslig plikt påhvilende myndighetene og om det er noe hold i den siter-te påstand fra ministeren, dvs. om lovforslaget er egnet til å nå målene i Naturavtalen. Artikkelen analyserer også hvilken rettslig betydning lovforslaget har for eksisterende og fremtidige maritime aktiviteter, dvs. hva vernet etter lovforslaget nærmere innebærer.

Som bakgrunn for et lovforslag som skal verne marin natur kan det være nyttig med en kort orientering om miljøstatus for de aktuelle havområdene og det globale havet de inngår i. I havforvaltningsplanene beskriver regjeringen at Nordsjøen og Skagerrak er betydelig påvirket av klimaendringer og menneskeskapte aktiviteter (fiskeri, transport, kloakk og avløp, landbruk, olje og gass og landbasert industri).¹⁹ For Barentshavet er klimaendringer en viktig påvirkningsfaktor, og fiskeri en annen, som sammen med transport og olje og gass er identifisert som de sektorene med størst påvirkning. Påvirkninger fra akvakultur, kystinfrastruktur, avløp og landbruk er også til stede.²⁰ For Norskehavet er også klimaendringer og fiskeri de viktigste påvirkningsfaktorene, mens påvirkning fra petroleumsvirksomhet, skipstrafikk, industri, avløpsrenseanlegg og fiskeoppdrett også er nevnt.²¹ Norges havområder er en del av og står i et avhengighetsforhold til det globale havet, som er helt sentralt for grunnleggende prosesser for vår eksistens, ved å produsere oksygen, absorbere varme og CO₂, holde på vannreserver og som kilde til mat. De globale prosessene tåler begrenset med menneskelig påvirkning (f.eks. klima og havforsuring).²² Menneskelig påvirkning på

¹³ Meld. St. 21 (2023–2024) Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene — Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, Norskehavet, og Nordsjøen og Skagerrak (havforvaltningsplanene).

¹⁴ Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål og lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og om avfall.

¹⁵ Vedlagt og gjennomført i norsk lov ved lov 27. november nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.

¹⁶ Johansen, E. (2018). The EU Influence on Norwegian Domestic Legislation for the Protection of the Arctic Marine Environment. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 33(2), 415–435. <https://doi.org/10.1163/15718085-13320006>.

¹⁷ Regjeringen, «Høring av ny lov om vern av havområder», nyhetsmelding, 2024 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing-marin-natur/id3040167/> (lest 7. september 2024).

¹⁸ Se f.eks. Stortinget, «Skriftlig spørsmål fra Sofie Marhaug (R) til klima- og miljøministeren», 2024, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=96069> (lest 7. september 2024).

¹⁹ Havforvaltningsplanene s. 8 og s. 37.

²⁰ Havforvaltningsplanene s. 21.

²¹ Havforvaltningsplanene s. 30 og s. 44.

²² Se f.eks. forskning om planetens tåleevne, Rockstrom, J. mfl. (2009). *Planetary Boundaries: Exploring the Safe*

havet skjer også langt på vei på global skala, f.eks. ved at ressursuthenting, produksjonsfasiliteter og forbruk ofte forekommer på forskjellige kontinenter, som også resulterer i energi- og ressurskrevende transportbehov.²³ Rapporter fra bl.a. FNs naturpanel (IPBES) rangerer de viktigste driverne for det globale havets negative tilstandsutvikling å være fiskeri, økt arealbruk, klimaendringer, forurensning og invaderende arter.²⁴ I lys av disse driverne kan verneområder både være et virkemiddel for å begrense fiskeriaktivitet, hindre økt arealbruk og bekjempe klimaendringer. Havforvaltningsplanenes beskrivelse av påvirkninger i norske havområder peker også hen mot annen maritim aktivitet som det kan være nyttig å begrense ved vern. Vern er dermed et relevant og aktuelt virkemiddel for å bøte på de negative påvirkningene som allerede er en realitet og et problem, samt forhindre ytterligere forverring.

Den globale konteksten norske havområder inngår i speiler også det rettslige og politiske landskapet, i det vern av norske havområder ikke et nasjonalt anliggende alene, men må hensynta internasjonale forpliktelser for ivareta-

se av miljøet.²⁵ Analysen her vil fokusere på to plikter etter internasjonal rett: Plikten til å etablere verneområder etter konvensjonen om biodiversitet samt plikten til å bevare og beskytte havmiljøet i havrettskonvensjonen.²⁶ Disse pliktene er en del av de rettslige rammene for Norges forvaltning av areal og aktiviteter, og kan også ha betydning for den rettslige statusen til forpliktelser i Naturavtalen, som vil bli nærmere analysert i pkt. 2.2.

De rettslige pliktene utledes etter rettsdogmatisk metode som vil si normformulering og -subsumsjon i henhold til anerkjente prinsipper for rettskilders relevans og vekt,²⁷ i henhold til metoden det aktuelle rettssystemet gir anvisning på. Internasjonale rettslige forpliktelser, herunder hvorvidt Naturavtalen inneholder slike forpliktelser, er tolket i henhold til folkerettslig metode,²⁸ EØS-rettslige kilder etter EØS-rettslig

²⁵ I tillegg må lovforslaget hensynta Grunnloven § 112 (se note 10) samt annen nasjonal lovgivning som lovforslaget ikke har til hensikt å endre, men artikkelen går ikke nærmere inn på dette.

²⁶ Convention on Biological Diversity (CBD), vedtatt 22. mai 1992, i kraft 29. desember 1993, 1760 UNTS 69 (konvensjonen om biodiversitet).

²⁷ En tilsvarende beskrivelse av Graver «... den klassiske oppgaven som består i å fortolke og analysere lover og andre grunnlag for rettsregler og å sette reglene i systematiske sammenhenger. Forståelse krever også mer enn dette – at forskjellige rettsordener på nasjonalt og internasjonalt nivå ses i sammenheng, at rettsregler ses i sammenheng med andre deler av retten som verdier, holdninger og tradisjon og at retten ses i sammenheng med andre sosiale og kulturelle institusjoner. Rettsvitenskapen må synliggjøre og problematisere forholdet mellom rett, økonomi, kultur og makt», i Graver, H. P. (2011). Rettsforskningens oppgaver og rettsvitenskapens autonomi. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 124(2), 230-249. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2011-02-03>, s. 248. Se også Pedersen, J., & Magnussen, R. S. (2019). Norm- og subsumpsjonslæren – behovet for et supplement til den tradisjonelle rettskilde- og metodelæren. In A. P. Høgberg & J. Ø. Sunde (Eds.), *Juridisk metode og tenkemåte*. Universitetsforlaget.

²⁸ Slik den kommer til uttrykk i folkerettslig sedvane-rett, bl.a. som reflektert i Vienna Convention on the Law of Treaties vedtatt 23. mai 1969, i kraft 27. januar 1980, 1155 UNTS 331 (Wien-konvensjonen om traktatretten)

Operating Space for Humanity. *Ecol. Soc. og Will, S.*, mfl. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223). <https://doi.org/10.1126/science.1259855>.

²³ Burger, J. R. mfl. (2012). The Macroecology of Sustainability. *PLoS Biology*, 10(6 e1001345), 1-7. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1001345> og Schøning, L. (2021). The Contribution of Integrated Marine Policies to Marine Environmental Protection: The Case of Norway. *International journal of marine and coastal law*, 2, 263-293. <https://doi.org/10.1163/15718085-bja10048>.

²⁴ Bernal, P. mfl. (2016). Chapter 54. Overall Assessment of Human Impacts on the Oceans. I L. Inniss, A. mfl. (Red.), *The First Global Integrated Marine Assessment – World Ocean Assessment I* (s. 1–17) og Díaz, S. mfl. (2019). *IPBES 2019: Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services (summary for policy makers)*. *IPBES Plenary at its seventh session (IPBES 7, Paris, 2019)*. Zenodo.

metode,²⁹ mens nasjonal rett og lovforslaget er tolket etter den norske tradisjonelle rettskilde- og metodelære.³⁰ Analysen diskuterer både rettslige og politiske forpliktelser, bruker begrepet «forpliktelser» om begge disse og vil presisere i sammenhengen hvilke som er til diskusjon. Formuleringen av politiske forpliktelser baserer seg alene på en ordlydsfortolkning. Metoden for å vurdere om lovforslaget er egnet til å oppnå vernemålene i Naturavtalen sammenstillers vilkår i lovforslaget med enkelte vilkår i vernemålene.

I pkt. 2 redegjøres først kort for vernemålene i Naturavtalen, herunder om vernemålene knytter seg til norske havområder. Andre politiske forpliktelser trekkes også inn i diskusjonen. Deretter diskuteres hvilken rettslig karakter vernemålene har i lys av andre folkerettslige forpliktelser. I pkt. 3 analyseres om lovforslaget er egnet til å nå vernemålsetningene. I pkt. 4 drøftes hvilken rettslig betydning vernet i lovforslaget har for eksisterende og fremtidige aktiviteter.

2. Vernemålene i Naturavtalen

2.1 Vernemålenes politiske grunnlag

Artikkelen vil først identifisere vernemålene i Naturavtalen (eller *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*³¹), som er en avtale som

art. 31 og Statute of the International Court of Justice (ICJ) statuttene), etablert av Charter for the United Nations 26. juni 1945, 892 UNTS 119 (FN Charteret) art. 38.

²⁹ Jf. avtale 27. november 1992 om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) art. 6 og avtale 2. mai 1992 nr. 2 mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1–7 (ODA) art. 3.

³⁰ Se bl.a. litteraturen referert til i note 26.

³¹ Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (Naturavtalen), CBD/COP/15/L25 (*Conference of the Parties (COP) to the CBD* (se note 31), beslutning 15), 2022, <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222> (lest 7. september 2024). En norsk uoffisiell oversettelse av Naturavtalen finnes her <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/naturavtalen/id2986497/> (lest 7. september 2024).

ble vedtatt av Norge og andre stater i forbindelse med et møte blant partene til konvensjonen om biodiversitet. Naturavtalen er etter sin ordlyd ikke en klassisk bindende avtale, da den stiller opp hovedmål og mål (*goals and targets*) heller enn f.eks. å statuere plikter om hva statene «shall do» dvs. skal gjøre. Naturavtalen er etter sin vedtaksprosess heller ikke en rettslig bindende avtale, da den er vedtatt på samme måte som andre overenskomster og uttalelser fra partsmøtet til konvensjonen, og det er f.eks. ikke er tilrettelagt for ratifikasjonsprosesser. Forpliktelsene, slik de fremgår av Naturavtalen, er dermed politiske slik de fremgår av avtalens ordlyd og vedtaksprosess.

Hovedmålene i Naturavtalen sikter seg mot 2050, og ett av disse er at alle økosystemer skal være ivaretatt, forbedret eller restaurert innen 2050.³² De mer konkrete målene i Naturavtalen som skal være oppfylt innen 2030, retter seg ikke bare mot vern, men også forurensning, fremmede arter, truede arter, og bærekraftig forvaltning av akvakultur, landbruk, fiske og skog.

De tre kvantitative målene for vern i Naturavtalen fremgår av avtalens mål 1 til 3, og vil her bli tatt inn i sin helhet i omvendt rekkefølge:

Target 3

Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial, inland water, and of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories, where applicable, and integrated into wider landscapes, se-

³² Naturavtalens hovedmål A.

ascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities, including over their traditional territories.

Target 2

Ensure that by 2030 at least 30 per cent of areas of degraded terrestrial, inland water, and coastal and marine ecosystems are under effective restoration, in order to enhance biodiversity and ecosystem functions and services, ecological integrity and connectivity.

Target 1

Ensure that all areas are under participatory integrated biodiversity inclusive spatial planning and/or effective management processes addressing land and sea use change, to bring the loss of areas of high biodiversity importance, including ecosystems of high ecological integrity, close to zero by 2030, while respecting the rights of indigenous peoples and local communities.

Disse tre målene inneholder sammensatte forpliktelser og detaljer utover det denne analysen fokuserer på, som er de kvantitative sidene av målene, og som kort kan oppsummeres slik:

- 30 % av innlands, kyst- og havområder skal være under effektivt vern;
- 30 % av arealer med forringede økosystemer til lands, vanns, kyst eller havs skal underlegges effektiv restaurering og
- tap av nye arealer av høy viktighet for biodiversitet skal bringes nær null i 2030.

Man kan stille spørsmål ved om disse målene nødvendigvis har til følge at stater skal verne

f.eks. 30 % av havområdene, til forskjell fra 30 % av land, kyst- og havområder sett under ett. Det siste er det mest trolige, samtidig som hensikter om å ivareta representativ natur, som fremhevet både i Naturavtalen³³ og lovforslaget³⁴ nettopp skulle innebærer at det må være en viss fordeling mellom land, kyst og hav. Denne artikkelen drøfter i alle tilfelle for enkelhets skyld om 30 % av de norske havområdene skal vernes, i lys av at lovforslaget nettopp gjelder havområder.³⁵

Om målene heter det i Naturavtalen seksjon C (d):

The goals and targets of the Framework are global in nature. Each Party would contribute to attaining the goals and targets of the Framework in accordance with national circumstances, priorities and capabilities;

Hovedmålene og målene er med andre ord globale, og hver av partene skal bidra til å nå målene i henhold til sine nasjonale omstendigheter, prioriteringer og muligheter. Spørsmålet blir hvilket mål som kan utledes for Norge av dette. Henvisningen til nasjonale omstendigheter, prioriteringer og muligheter peker hen mot prinsippet om «common but differentiated responsibilities», som bl.a. følger av FNs rammekonvensjon for klimaendringer og Rio-erklæringens prinsipp 7.³⁶ I henhold til dette skal velstående

³³ Se Naturavtalens mål 3.

³⁴ Se bl.a. lovforslagets formål i § 1.

³⁵ Ifølge Statistisk sentralbyrå har Norge per 31.12.23 vernet 17,7 % av landarealet og 4,5 % av havarealet i territorialfarvannet, <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/vernede-omrader>. Denne artikkelen går ikke nærmere inn på hvilken type vern dette dreier seg om.

³⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, vedtatt 9. mai 1992, i kraft 21. mars 1994, 1771 UNTS 107, (FNs rammekonvensjon om klimaendringer) art. 3 og 4, samt fortalen og Rio-erklæringen om miljø og utvikling, vedtatt av FNs generalforsamling i 1992 (A/CONF.151/26 (Vol. I)). FNs rammekonvensjon om klimaendringer har vært beskrevet som en «søsterkonvensjon» til CBD, ettersom begge ble vedtatt under

industrieland bidra mer sammenlignet med mindre utviklede land. Videre har Norge verdens nest lengste kystlinje, og med det jurisdiksjon over enorme havområder. Dette stiller Norge i en nøkkelposisjon når det gjelder etablering av marine verneområder. Disse argumentene indikerer at Norge minst bør verne 30 % av norske havområder.

Den politiske forpliktelsen om å verne minst 30 % av havområdene følger også av andre internasjonale uttalelser Norge har gitt. Norge er også part til OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren.³⁷ I en uttalelse fra ministermøtet i kommisjonen til OSPAR-konvensjonen i 2021 heter det f.eks.

We will lead by example and will intensify our efforts to protect, conserve and restore the North-East Atlantic (...) We further commit to expand our network of effectively managed, well connected and representative marine protected areas and other effective conservation measures across OSPAR regions to cover at least 30%, which is over 4 million km², of our maritime area by 2030, with a view to achieving a high level of protection over time³⁸

Norge og de andre partene i OSPAR-konvensjonen skal med andre ord være ledende eksempler og intensivere innsatsen for å beskytte, verne og restaurere havområdene i Nordøst-Atlanteren, herunder å sørge for verneområder og tilsvaren-

Rio-toppmøtet i 1992. Se f.eks. Ekaradt, F. mfl. (2023). Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law. *Environmental sciences Europe*, 35(1), 80-26. <https://doi.org/10.1186/s12302-023-00786-5>.

³⁷ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, vedtatt 22. september 1992, i kraft 25. mars 1998, 2354 UNTS 67 (OSPAR-konvensjonen).

³⁸ Ministermøte i OSPAR kommisjonen, «Cascais Declaration», 2021, <https://www.ospar.org/ministerial/deliverables/ministerial-declaration> (lest 7. september 2024).

de effektive arealbeskyttende tiltak tilsvarende minst 30 % av Nordøst-Atlanteren. I uttalelsen heter det at utfordringene uttalelsen gir svar på krever individuelle og kollektive tiltak.³⁹ Denne uttalelsen knytter dermed målet om 30 % vern til Nordøst-Atlanteren, til forskjell fra et globalt mål, slik at avtalepartene til OSPAR til sammen skal verne minst 30 % av denne regionen.⁴⁰

Norge har også i tre andre internasjonale initiativ arbeidet for det globale målet om å verne 30 % av havet innen 2030, i regi av havpanelet⁴¹ og som medlem av de to høyambisjonskoalisjonene *Global Ocean Alliance*⁴² og *High Ambition Coalition for Nature and People*.⁴³

Disse uttalelsene og initiativene viser at Norge har påtatt seg en politisk forpliktelse i mange ulike sammenhenger knyttet til målet om 30 % vern, herunder både et mål for Nordøst-Atlanteren og som et globalt mål som hver stat skal bidra med i lys av sine nasjonale forutsetninger. Dette forsterker inntrykket av at Norge bør verne minst 30 % av sine havområder.

³⁹ «Significant and growing challenges that require individual and collective action», Cascais Declaration, se note 38, s. 2.

⁴⁰ Det kan stilles spørsmål om uttalelsene i Cascais Declaration er relevant i tolkningen av plikten til å treffe alle nødvendige tiltak for å beskytte Nordøst-Atlanteren etter OSPAR-konvensjonen art 2, men denne artikkelen går ikke nærmere inn på dette.

⁴¹ Høypanelet for en bærekraftig havøkonomi (high-level panel for a sustainable ocean economy, «2030 Outcome», 2024, <https://oceanpanel.org/approach/> (lest 7. september 2024).

⁴² Den globale havalliansen (Global Ocean Alliance), «Global Ocean Alliance», 2024, <https://www.gov.uk/government/topical-events/global-ocean-alliance-30by30-initiative> (lest 7. september 2024).

⁴³ Høyambisjonsalliansen for natur og folk (High Ambition Coalition for Nature and People), «We must act now, we must act boldly. 119 Countries, One Planet, One Goal – To deliver 30x30», 2024, <https://www.hacfornatureandpeople.org/about-us/> (lest 7. september 2024).

2.2 Vernemålenes rettslige karakter

Selv om Naturavtalen etter sin ordlyd og vedtaksprosess ikke er en rettslig forpliktende avtale, kan normer i Naturavtalen, i likhet med andre politiske forpliktelser om vernemål, likevel anses for å være rettslig forpliktende i den grad de kan innfortolkes i eller omfattes av andre rettslige plikter. Artikkelen her undersøker i denne sammenhengen to potensielle rettslige grunnlag: plikten til å etablere verneområder etter konvensjonen om biodiversitet og noen utslag av plikten til å ivareta og beskytte det marine miljøet etter havrettskonvensjonen.⁴⁴

Det finnes også andre måter å tilnærme seg Naturavtalen rettslig på. F.eks. kan man karakterisere den som en ikke-bindende, men likevel juridisk forpliktelse («soft law»)⁴⁵ Man kan også se på samspillet mellom bindende og ikke-bindende (juridiske) forpliktelser fra forskjellige vinkler⁴⁶ utover det ene perspektivet denne artikkelen tar (hvorvidt normer i Naturavtalen kan innfortolkes i de nevnte to rettslig bindende pliktene).

Før vi ser nærmere på de to pliktene, som begge bygger på konvensjoner eller traktater, kan det være nyttig å si noe kort om traktattolkning. Wien-konvensjonen om traktatretten setter i art. 31 ut regler for traktattolkning som anses som folkerettslig sedvanerett. Bestemmelsen gir

med andre ord føringer om tolkning og anvendelse av alle traktater. I henhold til art 31 (1) skal traktater skal tolkes «*in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*», altså lojalt i henhold til sin ordinære mening som den tillegges i sin kontekst og i lys av innhold og formål. Videre spesifiserer konvensjonen at sammen med konteksten skal det legges vekt på «*any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions*», altså at etterfølgende avtaler mellom partene som gjelder tolkning av traktaten eller anvendelse av dens bestemmelser også er relevant for tolkningen og skal vektlegges i denne. Naturavtalen er nettopp en avtale, vedtatt av partene til konvensjonen om biodiversitet, som i tid etterfølger nevnte konvensjon.⁴⁷

Spørsmålet er nå hva plikten til å etablere verneområder etter konvensjonen om biodiversitet innebærer, tolket i lys av Naturavtalen. Konvensjonen om biodiversitet har til formål bl.a. å bevare biologisk mangfold samt bærekraftig bruk av biologiske komponenter,⁴⁸ og har 196 parter herunder Norge. Konvensjonen bygger på et grunnleggende krav om *in-situ* vern, dvs. at vern av områder der arter og habitater naturlig forekommer.⁴⁹ Vern er helt grunnleggende for beskyttelsen av natur, som redegjort for bl.a. i fortalen til konvensjonen:

Noting further that the fundamental requirement for the conservation of biological

⁴⁴ Om plikt til vern også kan utledes av føre-var-prinsippet diskuteres i en annen studie under arbeid av forfatteren og Ingrid Solstad Andreassen.

⁴⁵ Brunnée, J. (2018). Sources of International Environmental Law: Interactional Law. In S. Besson & J. d. Aspremont (Eds.), *The Oxford handbook of the sources of international law* (pp. 960–986). Oxford University Press, Shelton, D. (2009). *Soft law*.

⁴⁶ Se f.eks. Brunnée, J. (2002). COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements. *Leiden Journal of International Law*, 15(1), 1-52. <https://doi.org/10.1017/S0922156502000018>; Rajamani, L. (2016). The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. *Journal of Environmental Law*, 28(2), 337-358. <https://doi.org/10.1093/jel/eqw015>.

⁴⁷ Felix Ekardt mfl., "Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law," *Environmental sciences Europe* 35, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.1186/s12302-023-00786-5>, s. 15, drøfter dette i noe mer detalj og finner at Naturavtalen oppfylder vilkårene til å være en etterfølgende avtale til konvensjonen om biodiversitet.

⁴⁸ Konvensjonen om biodiversitet art. 1.

⁴⁹ For den fulle definisjon, se konvensjonen om biodiversitet art. 2.

diversity is the in-situ conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings (...)⁵⁰

Et *in-situ* vern forutsetter suverenitet eller jurisdiksjon over området der de aktuelle arter og habitater naturlig forekommer. For habitater og relativt stasjonære arter må dermed slikt vern skje gjennom restriksjoner på aktiviteter og arealbruk i henhold til egen suverenitet eller jurisdiksjon. Videre statuerer art 8 i konvensjonen den rettslige forpliktelsen om at

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

I henhold til art 8 har *hver av partene*, herunder Norge, en rettslig forpliktelse til å etablere et system av verneområder for å ivareta kravet om *in-situ* vern. Det er knyttet en kvalifikasjon til forpliktelsen, om at den gjelder «*as far as possible and as appropriate*». Som nevnt skal traktater tolkes i lys av sitt formål og sin kontekst. Konvensjonen om biodiversitet er en global avtale, som også favner over stater som har jurisdiksjon over små land- og havområder eller som har svært lite ressurser eller kapasitet. For et velstående land som Norge, som har suverenitet og jurisdiksjon over store land- og havområder kan det vanskelig påstås at staten ikke har mulighet til å verne. Også prinsippet om «*common but differentiated responsibilities*» trekker i samme retning. Prinsippet, følger bl.a. av FNs rammekonvensjon for klimaendringer, som ble inngått

samtidig med konvensjonen om biodiversitet,⁵¹ og er dermed en del av konteksten til inngåelsen av konvensjonen om biodiversitet. I henhold til dette prinsippet skal, som nevnt, velstående industriland bidra mer sammenlignet med mindre utviklede land.⁵² Det må uansett være klart at etablering av et system av verneområder er mulig for Norge. Det er videre vanskelig å påstå at etablering av verneområder ikke er passende, bl.a. under henvisning til de ovenfor nevnte politiske forpliktelsene om vern og betydningen av vern. Etter dette påligger det, iht. konvensjonen om biodiversitet, en plikt for Norge til å etablere et system av verneområder eller områder hvor særlige tiltak gjøres for å bevare biologisk mangfold.

Innebærer så disse forpliktelsene en rettslig plikt til å verne de kvantitative størrelsene, som formulert i vernemålene i Naturavtalen? Ordlyden i plikten i konvensjonen om biodiversitet til å etablere verneområder angir ikke noe om områdenes størrelse, men sier at det skal være *et system av* områder, som indikerer at området ikke nødvendigvis kan være for lite dersom det skal utgjøre et system, f.eks. for å strekke seg over havområdene til forskjellige stater. Ekhard mfl. finner at Naturavtalens vernemål nettopp klargjør og konkretiserer det juridiske innholdet i plikten.⁵³ Dette er etter forfatterens syn ikke en helt åpenbar tolkning. Plikten om en lojal tolkning av innholdet i konvensjonen om biodiversitet, sett i lys av den etterfølgende Naturavtalen, innebærer ikke nødvendigvis at de kvantitative målene skal legges til grunn som rettslig binden-

⁵¹ Se f.eks. FNs rammekonvensjon om klimaendringer art. 3 og 4, se også note 36.

⁵² Se f.eks. fortalet til FNs rammekonvensjon om klimaendringer.

⁵³ Ekardt, F. mfl. (2023). Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law. *Environmental sciences Europe*, 35(1), 80-26. <https://doi.org/10.1186/s12302-023-00786-5>.

⁵⁰ Konvensjonen om biodiversitet, fortalet.

de, men snarere at disse vil være veiledende for tolkningen og fastsettelsen av plikten. Det skulle for Norges del innebære at et system av marine verneområder skal etableres, og at verneområdene størrelse må være informert av bl.a. Naturavtalens vernemål, sett i lys av de nasjonale omstendighetene, prioriteringene og mulighetene, herunder prinsippet om «*common but differentiated responsibilities*». Disse peker, som ovenfor diskutert, i retning av at Norge bør verne minst 30 % av norske havområder, at Norge bør restaurere minst 30 % av forringede økosystemer til havs samt at Norge bør redusere tap av arealer av høy biodiversitet til null innen 2030.

Det neste spørsmålet er hvilke plikter til å etablere marine verneområder som kan utledes av havrettskonvensjonens del XII, og om disse gir rettslig forankring til vernemålene. Den generelle plikten for stater til å ivareta og beskytte det marine miljøet følger av havrettstraktaten art. 192, som videre spesifisert og utviklet i bl.a. havrettstraktatens part XII og internasjonal rettspraksis. Plikten til å beskytte miljøet etter havrettskonvensjonen er en begrensning på statenes suverene rettigheter, og dermed statens frihet til å forvalte areal og menneskelige aktiviteter. Dette er f.eks. nylig fastslått i havrettsdomstolens rådgivende uttalelse om klimaendringer og internasjonal rett,⁵⁴ hvor det heter det bl.a. at plikten til å ivareta det marine miljøet «*thus places*

⁵⁴ Havrettsdomstolens (International Tribunal for the Law of the Sea) rådgivende uttalelse 21. mai 2024, sak nr. 31 om klimaendringer og internasjonal rett, tilgjengelig her: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/> Noen implikasjoner av uttalelsen for utviklingen av internasjonal rett er diskutert i bl.a. Qian, J., Sun, K., & Chang, Y.-C. (2024). The impact of the ITLOS climate change advisory opinion on the development of international law. *Marine Policy*, 170, 106406. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106406>, samt i Freestone, D., Schofield, C., Barnes, R., & Akhavan, P. (2024). Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case 31. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1-12. <https://doi.org/10.1163/15718085-bja10207>.

a constraint upon States' exercise of their sovereign right».⁵⁵ Havrettsdomstolen presisere videre at art. 194 i havrettskonvensjonen

imposes upon States a legal obligation to take all necessary measures to prevent, reduce and control marine pollution from anthropogenic GHG emissions, including measures to reduce such emissions. If a State fails to comply with this obligation, international responsibility would be engaged for that State.⁵⁶

Havrettsdomstolen finner altså at det påhviler statene en rettslig plikt til å gjøre alle nødvendige tiltak for å redusere og kontrollere bl.a. klimagassutslipp (som saken gjaldt). Domstolen fant videre vitenskapelig grunnlag for at arealbaserte tilnærminger og verneområder er en realistisk strategi i møte med klimaendringer.⁵⁷ Marine verneområder kan dermed også være et nødvendig tiltak som oppfyller denne plikten. Havrettsdomstolen uttrykker videre at «*[s]tates are required to take all necessary measures, including individual actions as appropriate*»,⁵⁸ altså at det ikke er tilstrekkelig å delta i globale initiativ for å bekjempe bl.a. klimaendringer, men statene også er pålagt å ta nødvendige individuelle tiltak som påkrevd.

Havrettsdomstolen fant videre at:

States Parties have the specific obligation to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life from climate change impacts and ocean acidification.

Statene, herunder Norge har altså en spesifikk forpliktelse om å ta vare på og beskytte sjeldne

⁵⁵ *Ibid.* (avsnitt 187).

⁵⁶ *Ibid.* (avsnitt 223).

⁵⁷ *Ibid.* (avsnitt 438).

⁵⁸ *Ibid.* (avsnitt 202).

og sårbare økosystemer og dessuten habitater til sjeldne, truede eller nær truede arter og andre former for marint liv. Når det gjelder habitater samt de sjeldne, truede eller nær truede artene som er relativt stasjonære, er det vanskelig å se for seg hvordan statene skal ivareta denne forpliktelsen på annet vis enn ved bruk av arealbaserte virkemidler og opprettelse av marine verneområder.

Havrettsdomstolen foretok videre en fortolkning av begrepet «*preserve*» (ivareta) i plikten til å ivareta og beskytte det marine miljøet.⁵⁹ Her fant domstolen bl.a. at begrepet «*preserve*» refererer til «*the obligation to preserve the marine environment, which entails maintaining ecosystem health and the natural balance of the marine environment*», og videre at «*preservation*» også kan omfatte restaurering av natur.⁶⁰ Det påhviler dermed statene en ivaretakelsesplikt for det marine miljøet som innebærer opprettholdelse av økosystemenes helse og den naturlige balansen i det marine miljøet og som også kan omfatte restaurering.

Havrettsdomstolen fastslår i avgjørelsen generelt at omsorgsforpliktelsen som omhandler ivaretakelse av det marine miljøet, som fremgår av havrettskonvensjonen, er streng, gitt den høye risikoen for alvorlig og irreversibel skade på det marine miljøet pga. bl.a. klimaendringer.⁶¹

Havrettsdomstolens henviser videre til at man ved fastleggelsen av hva som er nødvendige tiltak for å beskytte og ivareta det marine miljøet skal ta hensyn til bl.a. internasjonale regler

og standarder.⁶² Havrettsdomstolen viste her til at i en klimaendringssammenheng ville bl.a. klimamålene og tidsbanene i Parisavtalen være særlig relevante i fastleggelsen av plikten.⁶³ Konvensjonen om biodiversitet sitt krav til statene om å etablere hver sine system av verneområder samt Naturavtalens vernemål kan nettopp representere slike internasjonale regler og standarder.⁶⁴ Som internasjonale regler og standarder vil disse være særlig relevante i fastleggelsen av hva som er nødvendig tiltak, herunder individuelle tiltak, for å beskytte og bevare det marine miljøet i tråd med havrettskonvensjonen. Sammen med de øvrige momentene utledet av rettspraksis, trekker dette i retning av vern som et nødvendig tiltak for å ivareta plikten til å ivareta og beskytte det marine miljøet.

Dermed kan plikten om å ivareta og beskytte det marine miljøet etter havrettskonvensjonen omfatte etablering av verneområder av et omfang som rimer med konvensjonen om biodiversitet og vernemålene i Naturavtalen, hensyntatt nasjonale omstendigheter, muligheter og prioriteringer og prinsippet om «*common but differentiated responsibilities*». I alle tilfelle legges til grunn for den videre drøftelse at Norge har til hensikt å møte de tre vernemålene i Naturavtalen.

Et EØS-rettslig sidespor kan her være på sin plass. Direktivet om strategiske miljøvurderinger under EØS-avtalen⁶⁵ krever at det gjøres miljøvurderinger for alle planer og program-

⁵⁹ Havrettskonvensjonen art. 192.

⁶⁰ Havrettsdomstolens rådgivende uttalelse om klimaendringer og internasjonal rett, se note 54 (avsnitt 385).

⁶¹ *Ibid.*, (konklusjonen avsnitt 4 (c)). Se også Wewerinke-Singh, M., & Viñuales, J. E. (2024). More than a Sink – The ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and State Responsibility. *Verfassungsblog* (2366-7044). <https://doi.org/10.59704/9ae2d180cf04ba0a>.

⁶² *Ibid.* (avsnitt 214 flg). Voigt stiller spørsmål ved hvorfor ITLOS begrenser seg til disse to referansepunktene, se Voigt, C. (*ibid.*). ITLOS and the importance of (getting) external rules (right) in interpreting UNCLOS.

⁶³ *Ibid.* (avsnitt 215).

⁶⁴ *Ibid.* (avsnitt 214 flg. og 388). Havrettsdomstolen nevner konvensjonen om biodiversitet som eksempel, men utdyper ikke dette og nevner ikke Naturavtalen.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmets indvirkning på miljøet.

mer, herunder lovgivning,⁶⁶ som gjelder fysisk planlegging og arealanvendelse.⁶⁷ Lovforslaget gjelder marint vern som må regnes som fysisk planlegging og arealanvendelse, og utløser dermed miljøvurdering i henhold til dette direktivet. Med drahjelp av presumpsjonsprinsippet kan tilsvarende krav til miljøvurdering antas være gjennomført i norsk rett ved plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften og innfortolkes i disse.⁶⁸ En miljøvurdering av et slikt lovforslag skal iht. direktivet bl.a. inkludere

de miljøbeskyttelsesmål, der er fastlagt på internasjonalt plan, fællesskapsplan eller medlemsstatsplan, og som er relevante for planen eller programmet, og hvordan der under udarbejdelsen af den/det er taget hensyn til disse mål og andre miljøhensyn.⁶⁹

Dersom disse kravene hadde vært fulgt, skulle det medfulgt lovforslaget ikke bare en redegjørelse av globale og regionale vernemål, men hvordan lovforslaget tar hensyn til disse, herunder om lovforslaget har til hensikt å tilrettelegge for oppnåelse av vernemålene etter bl.a.

Naturavtalen.⁷⁰ Neste kapittel diskutere om lovforslaget i alle tilfelle er egnet til å oppnå vernemålene.

3. Er lovforslaget egnet til å oppnå vernemålene?

Spørsmålet her er om vernekriteriene og øvrige bestemmelser i lovforslaget tilrettelegger for eller er egnet til å nå vernemålene. Vernekriteriene fremgår av lovforslagets § 5 (2). Her heter det at som marine verneområder *kan* vernes områder som:

- a) inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep
- b) inneholder truet, sjelden eller sårbar natur
- c) representerer en bestemt type natur
- d) på annen måte har særskilt betydning for naturmangfold
- e) utgjør en spesiell geologisk forekomst
- f) har særskilt naturvitenskapelig verdi
- g) har særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter

Lovforslaget pålegger ikke myndighetene en plikt til å verne marin natur, men gir myndighetene anledning til verne. Dette harmonerer dårlig med pliktene til vern som gjennomgått i pkt. 2.2. Selv om presumpsjonsprinsippet⁷¹ vil lede til at plikter om vern må innfortolkes, er det en lite pedagogisk lovgivningsteknikk, som stiller store krav til rettsanvenderne, å fremstille dette som om myndighetene står fritt.

Vernekriteriene i a til g bruker adjektiver når de setter som vilkår at områdene må ha spesielle kvaliteter i den marine naturen. Det første

⁶⁶ Lov- og forskriftsforslag og endringer til disse omfattes også, slik uttrykket «utarbeidet med tanke på vedtakelse av parlament eller regjering via en lovgivningsprosedyre» i direktivteksten gir anvisning på, se også Fogleman, V. (2017). Plans and Programmes Under the SEA Directive. I G. Jones & E. Scotford (Red.), *The Strategic Environmental Assessment Directive : A Plan for Success?* (1. versjon, s. 41–62). Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474201278.ch-003>. Se også om ev. utredningsplikt etter GrL § 112, Fauchald, O. K. (2016). Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning. I Lov, liv og lære (s. 187–200). Universitetsforlaget, 2016.

⁶⁷ Direktiv 2001/42/EF, se note 65, art. 3, nr. 2 a).

⁶⁸ Forskrift 21. juni 2016 nr. 854 om konsekvensutredninger, med hjemmel i plan- og bygningsloven.

⁶⁹ Direktivet 2001/42/EF, se note 65, art 5 nr. 1, jf. Bilag I e). Konsekvensutredningsforskriften § 21 ligner, men forenkler bestemmelsen og utelater plikten om å redegjøre for hvordan målene er hensyntatt.

⁷⁰ Høringsnotatet vedlagt lovforslaget, se note 1, sier i tilknytning til Naturavtalens vernemål at det «pågår arbeid med å vurdere hvordan dette skal følges opp nasjonalt», s. 21.

⁷¹ Se f.eks. Rt. 2000 s. 1811.

kvantitative vernemålet i Naturavtalen⁷² om at 30 % av innlands, kyst- og havområder skal være under effektivt vern innen 2030 dreier seg om nesten en tredjedel av de enorme norske havområdene. Spørsmålet er først om vernekriteriene er egnet til å favne over så store områder. Kriteriene synes i så måte krevende på flere måter. For det første fordi de er kvalitative og krever en god økologisk forståelse. Spørsmålet blir da om man i dag i det hele tatt har tilstrekkelig økologisk kunnskap om f.eks. minst 30 % av havområdene for å fastslå at slike kriterier vil være oppfylt. Studier viser at det er manglende kunnskap om havområdene i bl.a. Arktis og i dype havområder.⁷³ Kriteriene vil dermed kunne kreve tid- og ressurskrevende forskning for å fastslå om kriteriene er oppfylt eller ikke. Det fremstår vanskelig å få på plass slik kunnskap samt gjennomføre en verneprosess innen 2030. Den manglende kunnskapen reiser også spørsmål om hvordan føre-var-forpliktelse skal håndteres, men analysen går ikke nærmere inn på dette spørsmålet.⁷⁴

Den andre innvendinga mot vernekriterienes evne til å favne over store havområder er at flere av disse fokuserer på det spektakulære, se f.eks. vilkårene om «særegne», «sjelden», «truet», «spesiell» og «særskilt» inntatt syv ganger i vernekriteriene. Det finnes gode grunner for

at slike områder bør vernes. Men spørsmålet er hvor mye spektakulær natur som finnes. Finnes det eksempelvis minst 30 % spektakulær marin natur? I alle tilfeller synes det hensiktsmessig at kriteriene også må favne over natur som ikke er så spektakulær, men som er vanlig og viktig f.eks. for noen (ordinære) arter, i noen livssykluser, som er viktig for større økosystem eller næringsnett.⁷⁵ Man kan også stille spørsmål ved verdisynet som ligger bak forslaget om å gjøre spektakulær natur mer verneverdig enn ordinær natur.⁷⁶ Et av vernekriteriene som synes favne videre enn det spektakulære er det om «sårbar natur». Et annet kriterium som i utgangspunktet også kunne favne videre er vernekriteriet om «representative økosystemer», men dette inneholder tilleggsvilkår om at området må være uten tyngre naturinngrep. Som vi har sett beskriver de norske havforvaltningsplanene bl.a. hvordan Nordsjøen og Skagerrak er betydelig påvirket av klimaendringer og menneskeskapte aktiviteter, slik at kriteriets anvendelighet kan være begrenset av tilleggsvilkåret. I alle tilfelle er også kriteriene om sårbarhet og representativitet også kvalitative kriterier, som forutsetter faglig kunnskap om havområdene.

På bakgrunn av disse innvendingene, og i lys av at Norge har til hensikt å nå vernemålene i Naturavtalen, foreslås at det formuleres som en plikt på myndighetene å verne norske havområder, overensstemmende med de folkerettslige plikter herunder de som ovenfor er nevnt. Videre foreslås at vernekriteriene revideres og suppleres med et kvantitativt kriterium som gir

⁷² Naturavtalens mål 3.

⁷³ Se f.eks. IASC *State of Arctic science report*, 2023, <https://iasc.info/about/publications-documents/state-of-arctic-science> (lest 7. september 2024), hvor et samlet arktisk forskningsmiljø pekt på status og kunnskapshull. Se også Ramirez-Llodra, E. mfl. (2020). Benthic Communities on the Mohn's Treasure Mound: Implications for Management of Seabed Mining in the Arctic Mid-Ocean Ridge. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.00490>, Rogers, A. D., & Ramirez-Llodra, E. (2024). Deep-sea exploration of marine ecosystems – Knowledge and solutions for marine biodiversity. *The International hydrographic review*, 30(1), 10-37. <https://doi.org/10.58440/ihr-30-1-a09>.

⁷⁴ Den manglende kunnskapen reiser også spørsmål om føre-var-forpliktelse, som er gjenstand for en egen studie, se note 44.

⁷⁵ Rob Amos, "Protecting commonplace biodiversity under international conservation law," *Biodiversity and Conservation* 33, no. 5 (2024). <https://doi.org/10.1007/s10531-024-02823-y>.

⁷⁶ Krause, M., & Robinson, K. (2017). "Charismatic Species and Beyond How Cultural Schemas and Organisational Routines shape Conservation". *Conservation and Society*, 15(3), 313-321. https://doi.org/10.4103/cs.cs_16_63.

grunnlag for å verne f.eks. 30 % av norske havområder.

Det andre vernemålet i Naturavtalen innebærer at 30 % av arealer med forringede økosystemer på land, kyst og til havs skal underlegges effektiv restaurering.⁷⁷ For Norge er et relevant eksempel her at store deler av bl.a. havbunnen i Barentshavet er forringet av bunntråling.⁷⁸ Tråling av havbunn innebærer en oppvirvling av ulike sedimenter og organismer. Den vil kunne restaureres av naturen selv, dersom den blir latt være i fred i f.eks. 10 år eller lengre,⁷⁹ dvs. vernes mot aktivitet på havbunnen i lang tid. Spørsmålet er i alle tilfelle om de foreslåtte kriteriene for vern vil favne over 30 % av bl.a. havbunn som er forringet av bunntråling.

Lovforslaget har i § 5 (3) en bestemmelse om restaurering som henviser til de ovennevnte vernekriteriene i § 5 (2). Her heter det at som

marint verneområde kan også vernes et område som ved fri naturlig utvikling eller aktive restaureringstiltak kan oppfylle noen av vilkårene i første ledd bokstav a til g.

Lovforslaget legger her opp til at restaurering kan skje der naturen kan oppfylle de kvalitetene som fremgår av vernekriteriene a til g. Lovforslaget pålegger dermed heller ikke myndighetene noen plikter til å sørge for at forringede økosystemer restaureres. Forslaget setter videre ingen krav til at forringede økosystemer skal restaureres uavhengig av hvilken kvalitet økosystemet kan oppnå. Enn videre setter lovforslaget

ingen krav til hvilket omfang av forringet marin natur som skal restaureres, men for så vidt heller ingen begrensninger for hvor mye marin natur som kan restaureres, såfremt de nevnte kvalitative begrensninger i at restaurert natur må ha potensial til å oppfylle vernekriteriene er oppfylt. Hvorvidt 30 % av forringede økosystemer i norske havområder har slikt potensial er ukjent.

I alle tilfelle kunne bestemmelsene i lovforslaget, for bedre å harmonere med Naturavtalens vernemål om restaurering,⁸⁰ revideres for bedre å sikre at restaurering skal skje og at de kvalitative kriteriene ikke blir en begrensning på omfanget av restaurering. Kanskje bør man også her introdusere et kvantitativt kriterium for å sikre at restaurering skal skje i det omfang som følger av Naturavtalen, dvs. 30 % av forringede økosystemer.

Det tredje kvantitative vernemålet i Naturavtalen er i korthet at tapet av nye arealer av høy viktighet for biodiversitet, inkludert økosystemer med høy økologisk integritet, skal bringes nær null i 2030.⁸¹ Det er ingen av vernekriteriene i lovforslaget som bruker akkurat begrepet «høy viktighet for biodiversitet» eller naturmangfold. Litra d har kriteriet «på annen måte har særskilt betydning for naturmangfold», der «på annen måte» antas referere til på annen måte enn ved å være dekket av kriteriene a til c. Begrepene «særskilt betydning for» i lovforslaget og «høy viktighet» i Naturavtalen er nokså sammenfallende. På den bakgrunn passer kriteriet isolert sett med vernemålet i Naturavtalen.

Men der legger loven opp til at slike områder «kan vernes», er Naturavtalens mål er at tap av slike områder skal bringes nær null i 2030. Lovforslaget formulerer som nevnt ingen plikter på myndighetene til å verne områder, til tross for de folkerettslige pliktene som gjengitt ovenfor.

⁷⁷ Naturavtalens mål 2.

⁷⁸ Jørgensen, L. L., Bakke, G., & Hoel, A. H. (2020). Responding to global warming: New fisheries management measures in the Arctic. *Progress in Oceanography*, 188, 102423. <https://doi.org/10.1016/j.pocean.2020.102423>.

⁷⁹ Løkkeborg, S., & mfl. (2023). *Effekter av bunntråling – Sammenstilling av kunnskap om bunnpåvirkning fra trål og snurrevad relevant for norske farvann* (Rapport fra havforskningen 2023-1), som også påpeker at det er store kunnskapshull angående dette.

⁸⁰ Naturavtalens mål 2.

⁸¹ Naturavtalens mål 1.

For å kunne oppnå dette målet, må myndighetene for det første ha oversikt over arealer av høy viktighet for biodiversitet. I de norske havområdene er det allerede identifisert såkalte SVO-områder (særlig verdifulle eller sårbare områder), som kanskje kan brukes for dette formålet, i det de er områder som «er basert på kriterier definert i FNs Konvensjon om biologisk mangfold (...) for å vurdere økologisk eller biologisk viktige områder (EBSA)».⁸² For at tap av slike arealer skal bringes nær null i 2030, vil en egnet fremgangsmåte være å verne SVO-områdene mot påvirkning og aktiviteter, så langt man har jurisdiksjon over dette, som leder til tap av slike arealer. Da må en verneprosess etter lovforslaget for SVO-områdene snarlig igangsettes, slik at tap av slike områder skal bringes nær null i 2030. Dersom lovforslaget skal sikre at dette vil skje, kan en plikt om dette med fordel formuleres.

4. Hvilken betydning har lovforslaget for eksisterende og nye aktiviteter?

I diskusjoner om vern og hvor store områder som skal vernes er et sentralt spørsmål hva vernet innebærer. Som nevnt innledningsvis er vern et relevant og aktuelt virkemiddel for å bøte på de negative påvirkningene på det marine miljøet som allerede er en realitet og et problem, samt å forhindre ytterligere forverring.

Lovforslagets § 7 regulerer forholdet til annen lovgivning. Her slås det fast at

dersom virksomhet som krever tillatelse etter annen lov kan innvirke på verneverdiene i et verneområde etter § 5, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår.

Dette stiller sektormyndighetene fritt til å gi tillatelser til f.eks. petroleumsvirksomhet, sjø-

bunnsmineralvirksomhet og fiske i verneområder etter loven, men disse myndighetene må ta hensyn til verneverdiene ved avgjørelsen. Spørsmålet er om dette egentlig medfører noe annet enn hva som allerede følger av eksisterende regler. Dersom det er kjent at det foreligger f.eks. «spektakulær» (se pkt. 3), representativ eller sårbare natur i et område hvor sektormyndighetene utsteder tillatelse til aktiviteter, vil både havrettskonvensjonens plikt til å beskytte det marine miljøet, konvensjonen om biodiversitets art. 6 om plikt til å integrere miljøhensyn, Grunnloven § 112 krav til disponering av ressurser og plikter til å treffe tiltak for å ivareta miljøet, plan- og prosjektdirektivet under EØS-avtalen krav til at å ta hensyn til miljøvurderinger,⁸³ naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk herunder bestemmelsen om å opptre aktsomt, samt havressursloven eller annen særlovgivning medføre at sektormyndighetene i alle tilfelle må ta hensyn til dette. Høyesterett har f.eks. artikulert at myndighetene «som gjer vedtak om å tillate eit naturinngrep, har ansvaret for å gjennomføre dei tiltaka og vurderingane som Grunnlova § 112 tredje ledd, jf. fyrste ledd krev».⁸⁴

På denne bakgrunn er det vanskelig å se at verneområder etter lovforslaget beskytter marin natur utover det kobbelt av plikter om å ta hensyn til miljø som allerede foreligger på tillatelsesutstedende sektormyndigheter. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved ambisjonene ved hele lovforslaget. Lovforslagets formål er etter § 1 «å bidra til å bevare marin natur utenfor territorialfarvannet, gjennom langsiktig, effektivt og representativt vern (...)». Det er vanskelig å se at

⁸² Havforvaltningsplanene, s. 9.

⁸³ Direktiv 2001/42/EF, se note 65, art. 8, jf. miljøinformasjonsloven § 20 (2) og Europa-parlamentets og rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet art. 2 jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling kap. 14.

⁸⁴ Rt. 2020 s. 2472 (avsnitt 182).

loven har et slikt bidrag når det gjelder utstedelse av fremtidige tillatelser.

Lovforslaget tar videre for seg forholdet til eksisterende aktiviteter bl.a. gjennom vernekriteriet i § 5 a). Dette retter seg mot områder som «inneholder særegne eller representative økosystemer og som er uten tyngre naturinngrep» (forfatterens understrekning). Det understrekte tilleggsvilkåret innebærer at man ikke kan verne særegne eller representative økosystemer som også er påvirket av tyngre naturinngrep. Med andre ord medfører vilkåret at eksisterende aktiviteter som til sammen utgjør «tyngre naturinngrep» vil føre til marine økosystemer i slike områder aldri vil beskyttes gjennom vernetiltak.

Områder hvor det foreligger tyngre naturinngrep vil nettopp være forringede områder som trenger restaurering. Tilleggsvilkåret harmonerer derfor dårlig med mål og plikter til å restaurere natur som er forringet av tyngre naturinngrep, etter eksempelvis Naturavtalen, konvensjonen om biodiversitet og havrettskonvensjonen. Den valgte formuleringen er uheldig da den i praksis gir et vern av marine aktiviteter som forringer naturmiljøet og utgjør tyngre naturinngrep, stikk i strid med formålet i lovforslagets § 1. Det foreslås av denne grunn at tilleggsvilkåret «uten tyngre naturinngrep» fjernes fra lovforslaget.

Også høringsnotatet som medfølger lovforslaget beskriver i rene ord at «[s]om hovedregel legges det opp til at eksisterende aktivitet i områder som vernes kan fortsette, eventuelt på nærmere angitte vilkår».⁸⁵

De fremhevede momentene om hvilket vern eksisterende aktiviteter nyter i lovforslaget kan med fordel ses i lys av f.eks. brede vitenskapelige vurderinger av havets miljøtilstand, som fremhever arealbruk som en av de største

truslene mot denne,⁸⁶ samt konklusjonene i den siste havforvaltningsplanen, hvor det heter at: «[s]amlet er vurderingen at målene for verdiskapning, næring og samfunn kan sies å være nådd, mens mange av målene for naturmangfold, økosystem og forurensning ikke er nådd eller de er vanskelig å vurdere.»⁸⁷ Dersom man verner eksisterende aktiviteter vil det ikke skje noe med miljøpåvirkningen de påfører marin natur, og denne delen av påvirkninga vil forbli konstant. Det er vanskelig å se hvordan lovens formål skal fremmes i lys av den manglende rettslige betydningen lovforslaget vil ha både for fremtidige og for eksisterende aktiviteter.

5. Avsluttende merknader

Analysen har vist at Norge har påtatt seg politiske forpliktelser om 30 % vern av havområder i en rekke sammenhenger. Herunder har Norge sluttet seg til Naturavtalen som inneholder tre ulike kvantitative vernemål, som er globale, men som etter en nærmere vurdering indikerer at Norge bl.a. bør verne minst 30 % av norske havområder. Analysen har videre funnet at konvensjonen om biodiversitet pålegger Norge å etablere et system av marine verneområder, og at verneområdenes omfang må være informert av bl.a. Naturavtalens vernemål, sett i lys av de nasjonale omstendighetene, prioriteringene og mulighetene, herunder prinsippet om «*common but differentiated responsibilities*». Disse peker i retning av at Norge bør verne minst 30 % av norske havområder, restaurere minst 30 % av forringede områder samt redusere tap av arealer med høy biodiversitet til null innen 2030.

Analysen har videre funnet at Norge iht. havrettskonvensjonen er pliktig til å ivareta og beskytte det marine miljøet, herunder økosystemet og den naturlige balansen i havmiljøet,

⁸⁵ Høringsnotatet, jf. note 1, s. 90.

⁸⁶ Se f.eks. note 24.

⁸⁷ Havforvaltningsplanene, s. 10.

som kan omfatte en plikt til å restaurere marin natur. Norge er, i likhet med andre stater, særlig forpliktet til å ivareta sjeldne og sårbare arter samt habitater til sjeldne, truede eller nær truede arter. Marine verneområder kan være ett nødvendig tiltak som oppfyller denne plikten til å ivareta og beskytte det marine miljøet og plikten til å redusere klimagassutslipp. I fortolkningen av hva som er et nødvendig tiltak vil konvensjonen om biodiversitet sitt krav til statene om å etablere hver sine system av verneområder samt Naturavtalens kvantitative vernemål være særlig relevante.

Når pliktene etter konvensjonen om biodiversitet og havrettskonvensjonen ses i sammenheng foreligger det to internasjonalt bindende plikter på Norge som peker i retning av at Norge bør etablere et vern som harmonerer med plikten i konvensjonen om biodiversitet og Naturavtalen, f.eks. ved å verne minst 30 % av norske havområder, restaurere minst 30 % av forringede områder samt redusere tap av arealer med høy biodiversitet til null innen 2030.

Analysen viser videre at lovforslaget ikke artikulere plikten etter folkeretten om å verne norske havområder, som kompliserer rettsanvendelse iht. lovforslaget og gjør rettanvendelsen sårbar for feil. Lovforslaget er videre i liten grad egnet til å møte vernemålene i Naturavtalen, særlig hva gjelder vernemålene om å verne minst 30 % av norske havområder samt restaurere minst 30 % av forringede norske havområder. På bakgrunn av disse innvendingene, foreslås at de plikter som påhviler norske myndigheter tydeliggjøres i lovforslaget, samt at vernekriteriene revideres og suppleres med kvantitative kriterier som gir grunnlag for å verne f.eks. 30 % av norske havområder samt restaurere 30 % av forringede økosystemer.

For at tap av arealer av høy viktighet for biodiversitet skal bringes nær null i 2030, vil en egnet fremgangsmåte være å verne SVO-områ-

dene mot påvirkning og aktiviteter, så langt man har jurisdiksjon over dette, som leder til tap av slike arealer. Da må en verneprosess etter lovforslaget for SVO-områdene snarlig igangsettes, slik at tap av slike områder skal bringes nær null i 2030. Analysen viser dermed at lovforslaget bør revideres på vesentlige punkter før den nye loven kan bli det viktige virkemidlet for å oppfylle de internasjonale målene i Naturavtalen som Norges klima- og miljøminister har bebudet.⁸⁸

Etablering av marine verneområder er et anerkjent tiltak for å bevare biodiversitet og marine økosystemer, men forutsetter at vernet har et reelt og rettslig innhold. Det er vanskelig å se hvordan lovens formål skal fremmes i lys av den manglende rettslige betydningen lovforslaget vil ha både for fremtidige og for eksisterende aktiviteter.

I denne sammenheng kan det vises til NOU 2023:25 om omstilling til lavutslipp, som fremhever behovet for å planlegge for lavutslipp, lav ressursbruk og lavt miljøavtrykk. Veien mot lavutslipp, lav ressursbruk og lavere miljøavtrykk innebærer nødvendigvis at eksisterende aktiviteter og planlegging av fremtidige aktiviteter nødvendigvis ikke kan gjøres som før. Det nye lovforslaget har mulighet være en del av en omstilling til et lavutslippssamfunn med mindre miljøavtrykk, men det vil kreve at lovforslaget revideres vesentlig.

Det kan tenkes flere alternative fremgangsmåter. Inspirert av vassdragsvernet i Norge fra 70-tallet kunne man f.eks. tenkt seg følgende. For disse var problemstillingen at alle vassdrag ville egne seg for kraftutbygging, som ville gi både økonomisk virksomhet og nyttig kraft. På den andre siden inneholdt alle vassdrag økosystemer, habitater og arter som det var grunn til å verne. Ved å ta en overordnet avgjørelse, kunne man velge å bygge ut noen vassdrag samt å

⁸⁸ Se note 17.

verne andre. Dette ble gjort ved et bredt politisk forankret forlik.

Det samme kan tenkes om de havområdene Norge har jurisdiksjon over. De kan være nyttig grunnlag for økonomisk virksomhet samtidig som de inneholder økosystemer det er grunn til å verne. En overordnet tilnærming kan være å ta en mer kvantitativ eller skjematisk tilnærming, hvor man også hensyntar manglende kunnskap om områdene og SVOene, og fastsetter at f.eks. 30 % av områdene skal vernes mot all økonomisk aktivitet, så langt Norges jurisdik-

sjon rekker. I de øvrige f.eks. 70 % kan økonomisk aktivitet forekomme, og selvsagt må man ta miljøhensyn innenfor disse områdene i tråd med eksisterende plikter, slik man også er pliktig til å gjøre i dag. Andre presentsatser (50/50)⁸⁹ og inndelingsmåter (relative andeler i sør, midt og nord) kan også tenkes. Fremoverlente løsninger krever derimot at lovgiverne legger fra seg berøringsangsten overfor eksisterende aktiviteter og forvaltningen av denne, og viser evne og vilje til å gjøre de omstillingsgrep som de store fremtidsutfordringene krever.

⁸⁹ Se f.eks. Wilson, E. O. (2016). *Half-earth : our planet's fight for life* (1. utg. red.). Liveright Publishing Corporation. og What is the Half-Earth conservation idea? (environmentamerica.org).