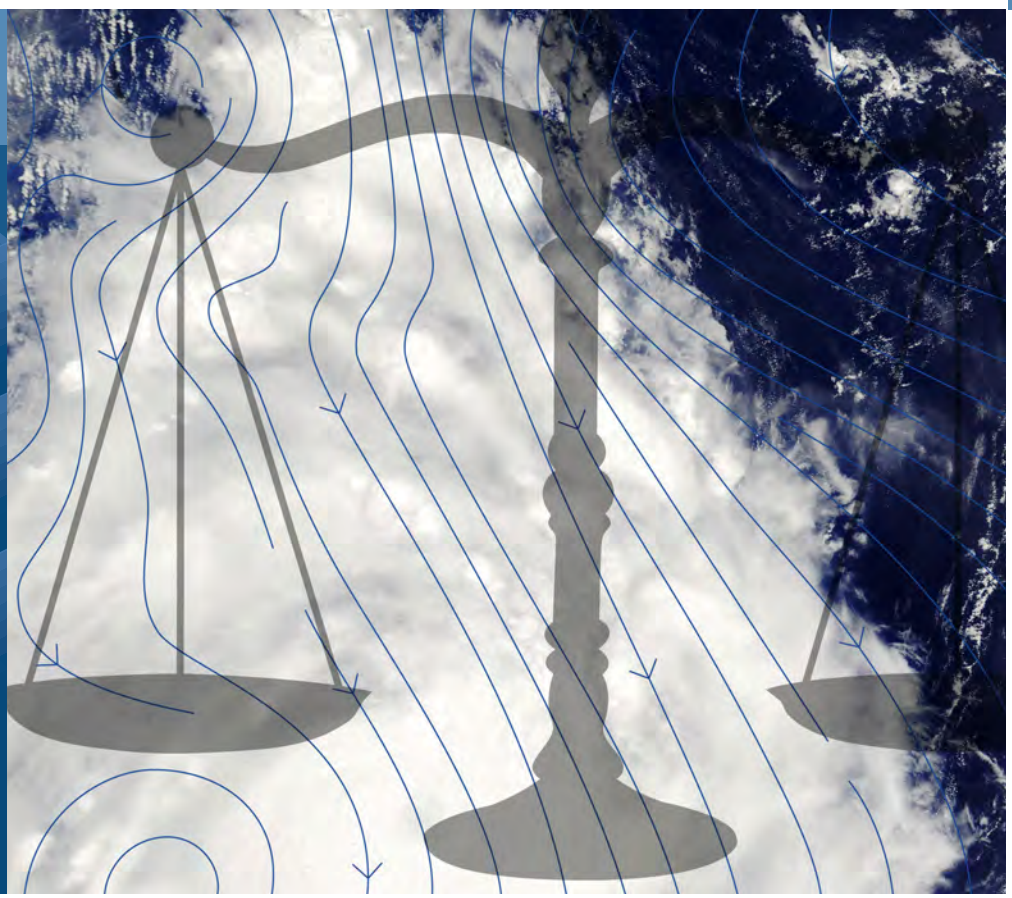
NVE

Lover og internasjonale konvensjoner

– fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs

55
2012

RAPPORT



Lover og internasjonale konvensjoner

Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs

Norges vassdrags- og energidirektorat
2012

Rapport nr 55-12

Lover og internasjonale konvensjoner

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Forattere: **Erlend B. Borgli, Anne Rogstad**

Trykk: NVEs hustrykkeri
Opplag: Kun digitalt
Forsidefoto:
ISBN: 978-82-410-0844-3

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Desember 2012

Forord

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* ble det oppnådd enighet om at det skulle lages en nasjonal strategi for elektrisitetsproduksjon fra vindkraft og andre fornybare energikilder til havs. Loven ble vedtatt i Stortinget 23. mars 2010 og trådte i kraft 1. juli samme år. Av havenergiloven § 2-2 fremgår det at etablering av fornybar energiproduksjon til havs kun kan skje etter at staten har åpnet bestemte geografiske områder for søknader om konsesjon. Det fremkommer også av samme paragraf at før havområder kan åpnes for søknader om konsesjon skal det gjennomføres konsekvensutredinger i områdene.

Denne rapporten er en av 13 fagutredninger utarbeidet i forbindelse med "*Havvind – strategiske konsekvensutredninger*" (NVE rapport 47). Fagrapporten er utarbeidet av juridisk seksjon i NVE.

Oslo, desember 2012

Rune Flatby
avdelingsdirektør

Gudmund S. Sydness
prosjektleder

Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs - *Forholdet til lovverk og internasjonale konvensjoner*

Juni 2012

Erlend Borgli og Anne Rogstad

juridisk seksjon, NVE

Innhold

0. Sammendrag 3
0.1. English summary 3
1. Innledning – oppdrag og avgrensning 4
1.1. Oppdrag 4
1.2. Avgrensning 4
1.2.1. Forholdet til relevant lovverk og internasjonale konvensjoner 4
1.2.2. Forholdet til lokale, regionale og nasjonale planer 5
1.2.3. Forholdet til verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder 5
2. Forholdet til relevant lovverk 5
2.1. Rammen for utredning av relevant lovverk 5
2.1.1. Det rettslige rammeverket for åpning av areal 5
2.1.2. Naturmangfoldloven 6
2.1.3. Havressurslova 8
2.1.4. Forurensingsloven 8
2.1.5. Havne- og farvannsloven 9
2.1.6. Plan- og bygningsloven 10
2.1.7. Kulturminneloven 11
2.1.8. Akvakulturloven 12
2.1.9. Petroleumsloven 12
2.1.10. Lov om økonomisk sone 13
3. Forholdet til internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til 13
3.1. Forholdet mellom havenergilova og folkerettskilder 13
3.2. Hvilke folkerettskilder kan være relevante i forhold til utbygging av offshore energiproduksjon 14
3.3. Folkerettskilder som anses å være relevante i forhold til en avgjørelse etter havenl. § 2-2 16
3.3.1. Havrettskonvensjonen 16
3.3.2. OSPAR – Konvensjonen om vern av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhavet 18
3.3.3. Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger (ESPOO) 18
3.3.4. EUs direktiver om konsekvensutredninger 19
4. Forholdet til verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder 20
4.1. Innledning 20
4.2. Barentshavet 20
4.3. Norskehavet 20
4.4. Nordsjøen 21
5. Vedlegg 22
Illustrasjon av relevante lovers geografiske virkeområde 22
Oversikt over marine verneområder og foreslåtte marine verneområder 23
Oversikt over særlig verdifulle områder 26

0. Sammendrag

NVEs hovedfokus i denne delutredningen har vært åpning av areal etter havenergilova § 2-2 og forholdet til relevant lovverk og internasjonale konvensjoner.

Det er ikke identifisert noen lover som vil hindre en avgjørelse om å åpne havareal etter havenergilova § 2-2. Flere lover vil imidlertid kunne få betydning for senere utbygging av prosjekter innenfor de aktuelle områder. Hvilken betydning de ulike lovverk vil ha på et senere stadium vil avhenge av flere konkrete faktorer og er derfor ikke hensiktsmessig å ta stilling til på nåværende stadium i havvindprosessen.

NVE kan ikke se at de internasjonale konvensjoner vi har vurdert vil være til hinder for en avgjørelse om å åpne havareal etter havenergilova § 2-2. Slik vi ser det vil den primære betydningen av disse internasjonale konvensjonene være at de stiller krav om å integrere prinsipper og hensyn i beslutningsprosesser fremfor å stille konkrete krav. Internasjonale konvensjoner vil kunne få betydning for senere utbygging av konkrete prosjekter innenfor de aktuelle områdene.

0.1. English summary

NVE's primary focus in this sub-report is the opening of areas under § 2-2 of the Offshore Energy Act and the situation vis-à-vis legislation and international conventions.

No acts have been identified that would obstruct a decision being made to open a sea area under § 2-2 of the Offshore Energy Act. A number of acts might however carry implications for subsequent development of projects within the areas in question. The implications of various legislation at a later stage will depend on a number of specific factors, making it inappropriate to take a stance at the present stage of the offshore energy process.

NVE does not envisage the international conventions we have evaluated hindering any decision on opening sea areas under § 2-2 of the Offshore Energy Act. In our estimation, the primary significance of these international conventions will be to require the integration of principles and considerations into the decision-making process rather than imposing specific requirements. International conventions might have implications for the subsequent development of specific projects within the areas in question.

1. Innledning – oppdrag og avgrensning

1.1. Oppdrag

NVE er i brev av 5.7.2012 gitt i oppdrag av Olje- og energidepartementet (OED) å utføre strategiske konsekvensutredninger for vindkraft til havs basert på det planprogram som ble fastsatt i samme brev.

Blant de forhold som skal belyses nærmere gjennom den strategiske konsekvensutredningen er:

"*Forholdet til lover, planverk og verneområder*

- *Forholdet til relevant lovverk, herunder naturmangfoldloven, havressursloven, havne- og farvannsloven, akvakulturloven, petroleumsloven, plan- og bygningsloven, forurensingsloven og kulturminneloven skal vurderes.*
- *Det skal redegjøres for forholdet til lokale, regionale og nasjonale planer.*
- *Forholdet til eventuelle verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder (SVO) skal beskrives.*
- *Det skal redegjøres for eventuelle virkninger i henhold til internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til."*

Som generelle retningslinjer fra OED for konsekvensutredningene, skal det legges til grunn at en konsekvensutredning skal belyse hvilke virkninger åpning av areal for havbasert vindkraft kan ha for nærings- og miljømessige forhold. I tillegg skal det legges til grunn at det er vesentlige virkninger som skal belyses.

Utredningene skal gjennomføres med det formål å utgjøre del av underlaget for beslutninger om åpning av arealer for havvind.

1.2. Avgrensning

1.2.1. Forholdet til relevant lovverk og internasjonale konvensjoner

Olje- og energidepartementet har i det fastsatte planprogrammet for strategiske konsekvensutredninger for vindkraft til havs lagt til grunn:

> "*Forholdet til relevant lovverk, herunder naturmangfoldloven, havressursloven, havne- og farvannsloven, akvakulturloven, petroleumsloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven og kulturminneloven skal vurderes."*

NVE forstår dette som en avgrensning av hvilke lover som vil være relevante å ta i betraktning i den strategiske konsekvensutredningen. NVE vil derfor på denne bakgrunn primært ta utgangspunkt i de ovenfor nevnte lover i vår vurdering.

Planprogrammet presiserer ikke nærmere hvordan forholdet mellom åpning av havareal og relevant lovverk skal vurderes. NVE har derfor i denne delutredningen lagt til grunn at en vurdering av forholdet til annet lovverk primært må ta utgangspunkt i om og i hvilken grad annet lovverk er til hinder for, eller stiller krav til eller på annen måte legger begrensninger for en avgjørelse etter havenl. § 2-2 om å åpne havarealer for utbygging av vindkraft til havs.

Om internasjonale konvensjoner er det i planprogrammet lagt til grunn at:

"Det skal redegjøres for eventuelle virkninger i henhold til internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til"

NVE oppfatter programteksten som vag. NVE viser til at det per i dag eksisterer mange ulike konvensjoner som Norge er part til. Flere av disse konvensjonene vil på en eller annen måte kunne ha en større eller en mindre betydning for vindkraft til havs. NVE har primært tatt utgangspunkt i de internasjonale konvensjoner som har relevans og betydning i forhold til spørsmålet om å åpne et havareal for vindkraft. Mange konvensjoner vil kunne få betydning for en senere etablering av konkrete vindkraftverk innenfor disse områdene. Disse konvensjonene har vi imidlertid ikke gått nærmere inn på.

1.2.2. Forholdet til lokale, regionale og nasjonale planer

I samråd med NVEs havvindgruppe ble det bestemt at havvindgruppen vil sende ut et brev til berørte kommuner, fylkeskommuner og relevante statlige etater hvor det bes om en oversikt over eventuelle lokale, regionale og nasjonale planer som er av betydning for de 15 havområdene som nå skal vurderes åpnet.

Høringen vil bli gjennomført sommeren 2012. Resultatet av høringen vil bli omtalt i den endelige konsekvensutredningsrapporten.

1.2.3. Forholdet til verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder

I planprogrammet til den strategiske konsekvensutredningen er det lagt til grunn at forholdet til verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder skal beskrives. Dette utredningstemaet ble behandlet grundig ved utarbeidelsen av den første havvindrapporten og var et sentralt hensyn ved utvelgelsen av de 15 områdene som nå skal vurderes åpnet. Utredningstemaet går igjen i andre delutredninger i den pågående strategiske konsekvensutredningsprosessen. I denne delutredningen er forholdet til dette utredningstemaet illustrert i kartvedlegg. Det er også gitt en enkel beskrivelse av forholdet mellom det enkelte havområde og verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder i umiddelbar nærhet.

2. Forholdet til relevant lovverk

2.1. Rammen for utredning av relevant lovverk

2.1.1. Det rettslige rammeverket for åpning av areal

Havenergilova[1] trådte i kraft 1. juli 2010 og gir det rettslige rammeverket for regulering av offshore vindkraft, herunder åpning av areal til slik virksomhet.

Havenergilova har som formål å legge til rette for utnytting av fornybare energiressurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetninger og sikre at energianlegg blir planlagt, bygget og disponert slik at hensynet til energiforsyning, miljø, sikkerhet, næringsvirksomhet og andre interesser blir ivaretatt, jf. havenl. § 1-1.

Lovens virkeområde følger av § 1-2. Bestemmelsens første ledd fastsetter det saklige virkeområdet til all fornybar energiproduksjon og omforming og overføring av elektrisk energi til havs, mens bestemmelsens

[1] Lov om fornybar energiproduksjon til havs av 4.juni 2010 nr. 21.

annet ledd fastsetter det geografiske virkeområdet til norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen. Fjerde ledd i bestemmelsen åpner for at Kongen kan vedta at bestemmelser i loven skal komme til anvendelse i den økonomiske sone. Per i dag er det imidlertid ikke fattet et slikt vedtak.[2]

Havenergilova gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. havenl. § 1-2, tredje ledd. Dette innebærer at folkeretten, i tillegg til havenergilova i seg selv, som et utgangspunkt vil angi det rettslige rammeverket for forvaltningen av fornybare energiressurser til havs. I tillegg vil myndighetsorganet etter havenergilova måtte forholde seg til annen relevant sektorlovgivning.

Åpning av areal for fornybar energiproduksjon til havs er regulert i havenl. § 2-2 og skal bestemmes av Kongen i Statsråd. Avgjørelsen skal basere seg på en avveining av ulike interesser innenfor det aktuelle arealet. Bestemmelsen angir ikke konkrete kriterier for når et havareal kan vedtas åpnet. I lys av formålsbestemmelsen i § 1-1 kan det muligens legges til grunn at havarealer kan åpnes når det etter en helhetlig vurdering og avveining av relevante interesser kan konstateres at fornybar energiproduksjon i disse havområdene kan anses som den samfunnsmessig sett beste utnyttelsen av havarealet.

I henhold til § 2-2 annet ledd skal det gjennomføres konsekvensutredninger av aktuelle arealer før det åpnes for konsesjonsbehandling. Disse konsekvensutredningene skal inkludere vurderinger av miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser av fornybar energiproduksjon, så som konsekvenser for andre næringsinteresser. Konsekvensutredningene sikrer at saken opplyses før vedtak fattes og at relevante interesser integreres i beslutningsgrunnlaget til avgjørelsen etter § 2-2 første ledd.
Som nevnt i pkt. 1.2.1 ovenfor, vil fokus i denne utredningen være på avdekke hvorvidt og eventuelt i hvilken grad annet regelverk enn havenergilova er til hinder for, eller stiller krav til eller legger begrensninger for en avgjørelse etter havenl. § 2-2 om å åpne havarealer for vindkraft. Vi vil i det følgende gjøre en nærmere vurdering av relevant nasjonalt lovverk.

2.1.2. Naturmangfoldloven[3]

Loven har som hovedformål å sikre bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

Det geografiske virkeområdet er definert i § 2 hvor det er lagt til grunn at loven gjelder fullt ut innenfor territorialfarvannet. På kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone gjelder bestemmelsene i §§ 1,3 til 5, 7 til 10, 14 til 16, 57 og 58 så langt de passer, jf. § 2 tredje ledd. Dette innebærer at naturmangfoldloven i større eller mindre grad vil kunne være av betydning for samtlige av de 15 aktuelle havarealer.

Etter vår vurdering vil ikke naturmangfoldloven i seg selv være til hinder for at det åpnes havareal for vindkraft.

---

[2] Det kan spørres hvorvidt det per i dag er hjemmel for å åpne havarealer i den økonomiske sone. Havenergilova omfatter kontinentalsokkelen, men altså ikke vedtatt å omfatte den økonomiske sone. Dette kan for eksempel tenkes å ha betydning for flytende installasjoner. Det er flere av de aktuelle havområdene som befinner seg i den økonomiske sone og som er tiltenkt flytende vindkraftverk. I den grad kontinentalsokkelen overlapper økonomisk sone innenfor det aktuelle området, antas det imidlertid at arealet kan åpnes med hjemmel i loven. Dette kan begrunnes i at også flytende turbiner vil måtte forankres i havbunnen.

[3] Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19.juni 2009 nr. 100.

Naturmangfoldloven vil imidlertid til en viss grad stille krav til og legge begrensninger for en slik avgjørelse. Bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II er sektorovergripende. Dette innebærer at de kan få anvendelse for tiltak som behandles etter annen lovgivning dersom tiltaket har virkning på de interesser lovens bestemmelser har som formål å ivareta.

Naturmangfoldloven § 6 gir en generell aktsomhetsplikt for forvaltningen. Aktsomhetsplikten knytter seg til §§ 4 og 5 om forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter, og innebærer at forvaltningen skal gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet. Aktsomhetsplikten og forvaltningsmålene pålegger ikke en konkret plikt til å avslå søknader om tiltak som kan innebære et inngrep i naturmangfold, men knytter seg mer til at forvaltningen skal legge vekt på bærekraftig bruk og sånn sett bidra til en generell måloppnåelse på sikt.

Videre legger naturmangfoldloven begrensninger på myndighetsutøvelsen etter annet lovverk, ved at den i §§ 8 til 12 lovfester miljørettslige prinsipper som forvaltningsorganet i henhold til § 7 har plikt til å legge til grunn som retningslinjer når forvaltningsorganet tar avgjørelser som vil ha betydning for naturmangfoldet. Etter vår vurdering vil disse prinsippene måtte legges til grunn ved avgjørelsen etter havenergilova om å åpne havareal for vindkraft. Som følge av naturmangfoldlovens geografiske virkeområde, vil det for de havarealer som ligger utenfor territorialfarvannet kun være prinsippene i §§ 8 til 10 som kommer til anvendelse.

For det første må avgjørelsen etter havenl. § 2-2 baseres på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, jf. natmfl. § 8. Kravet til kunnskapsgrunnlag innebærer at avgjørelsen så langt det er rimelig skal bygge på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag. Imidlertid må kravet til kunnskapsgrunnlaget stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Dette kan formuleres slik at jo større risiko for skade på naturmangfold, desto strengere krav må det stilles til avgjørelsesgrunnlaget. For det andre må myndighetene, så langt som rimelig og praktisk gjennomførbart, utrede og vurdere hvilken virkning etablering av vindkraft kan for økosystemet i det aktuelle havområdet, jf. natmfl. § 10. Påvirkningen må utredes og vurderes ut i fra den samlede belastningen økosystemet er eller vil kunne bli utsatt for. For det tredje vil loven innebære at myndighetene skal tilstrebe en lokalisering av vindkraft som i størst mulig grad innebærer at man unngår eller begrenser skader på naturmangfoldet, jf. natmfl. § 12. I tillegg til dette kan det også være relevant å legge vekt på føre-var-hensynet, jf. nml. § 9.

Prinsippene i §§ 8 -12 angir ikke i seg selv noen absolutt grense for hva som med hjemmel i havenergilova kan vedtas eller ikke, men de innebærer at myndighetene skal integrere hensynet til naturmangfoldet i beslutningsprosesser under havenergilova. Virkningen av beslutninger etter havenergilova på naturmangfold skal utredes så langt det er rimelig og disse hensyn vektlegges når avgjørelsen tas. Etter § 7 annet punktum skal myndighetene i begrunnelsen for vedtaket vise hvordan prinsippene er anvendt i den konkrete saken. Det skal påpekes at loven er relativt ny og det derfor foreligger liten praksis mht rekkevidden av loven.

Det er viktig å understreke at det med hjemmel i loven kan fastsettes verneområder. I slike tilfeller vil vernet gi begrensninger i forhold til hvilken aktivitet som kan utøves i området. Dersom arealåpning vil komme i konflikt med vernet kan det være nødvendig med dispensasjon etter lovens § 48.

2.1.3. Havressurslova[4]

Loven har som formål å sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltninga av de viltlevende marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet og å medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene, jf. § 1.

Det saklige virkeområdet til loven er definert i § 3 hvor det er lagt til grunn at loven gjelder all høsting og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser og tilhørende genetisk materiale.

I henhold til § 4 er lovens geografiske virkeområde norsk sjøterritorium, indre farvann, kontinentalsokkelen og i områder opprettet med hjemmel i lov om økonomisk sone §§ 1 og 5.

Etter vår vurdering vil ikke havressurslova i seg selv være til hinder for at det kan åpnes havareal for vindkraft.

Vi kan heller ikke se at loven stiller konkrete krav til eller på annen måte legge begrensninger på en avgjørelse om åpning av areal etter havenl. § 2-2.

I henhold til havenl. § 1-1 skal det legges til rette for at blant annet hensynet til miljø ivaretas ved utnyttelse av havarealer for vindkraft. Dette betyr at hensynet til viltlevende marine ressurser vil kunne inngå som et relevant hensyn i skjønnsvurderingen av om et konkret areal skal åpnes eller ikke. Disse interessene vil da måtte utredes og avveies mot andre interesser i vurderingen av om et areal skal åpnes eller ikke.

Havressursloven kan få betydning ved senere saksbehandling av konkrete anlegg innenfor de aktuelle arealene. Vi viser i den forbindelse til at det i lovens kapittel 5 er fastsatt bestemmelser som vil kunne komme til anvendelse, herunder krav til aktsomhet ved transport gjennom innhøstingsfelt og ut til det aktuelle vindkraftområdet.

2.1.4. Forurensingsloven[5]

Loven har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall, jf. § 1 første ledd. Den skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse, jf. § 1 annet ledd.

Det saklige virkeområdet til loven er forurensning og avfall i det ytre miljø, jf. § 3 første ledd.

Lovens geografiske virkeområde er definert i § 3 annet ledd og i § 4. I henhold til § 3 annet ledd kommer loven til anvendelse på for forurensningskilder og avfall og kilder for avfall som befinner seg her i riket, samt for forurensninger som truer med å inntreffe i riket. Grensen for territorialfarvannet angir den ytre grensen for riket. I økonomisk sone kommer loven til anvendelse for forurensningskilder som befinner seg i eller forurensning som truer med å inntreffe i den økonomiske sonen, forutsatt at forurensningskilden er norsk fartøy eller innretning, eller forøvrig i den utstrekning Kongen bestemmer. I

[4] Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar av 6.juni 2008 nr. 37.
[5] Lov mot vern av forurensning og om avfall av 13.mars 1981 nr. 6.

henhold til § 4 omfattes også kontinentalsokkelen av lovens geografiske virkeområde. På kontinentalsokkelen kommer loven imidlertid kun til anvendelse for undersøkelser etter og utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster.

Etter vår vurdering vil ikke forurensningsloven være til hinder for at det åpnes havareal for vindkraft etter havenl. § 2-2.

Videre vil forurensningsloven etter vår vurdering ikke stille krav til eller på annen måte legge konkrete begrensninger på en slik avgjørelse. Forurensning vil imidlertid være et relevant hensyn som kan vektlegges ved den skjønnsutøvelsen som havenl. § 2-2 forutsetter.

Ved etablering av konkrete vindkraftanlegg innenfor områdene kan det være krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven. Dette vil imidlertid kunne avhenge av de konkrete forhold i de enkelte prosjektene.

2.1.5. Havne- og farvannsloven[6]

Loven har som formål å legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av fravannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer, jf. § 1 første ledd. Loven skal også legge til rette for effektiv og sikker havnevirksomhet som ledd i sjøtransport og kombinerte transporter samt for effektiv og konkurransedyktig sjøtransport av personer og gods innenfor nasjonale og internasjonale transportnettverk, jf. § 1 annet ledd.

Lovens geografiske virkeområde omfatter territorialfarvannet, i indre farvann. I Norges økonomiske sone gjelder lovens §§ 13 og 22.

Havne- og farvannsloven regulerer primært konkrete tiltak i havner og farvann, og etter vår vurdering vil nok ikke loven i seg selv være til hinder for at det åpnes havarealer for vindkraft med hjemmel i havenl. § 2-2. Loven vil imidlertid kunne stille krav til og legge begrensninger for etablering av konkrete tiltak innenfor de aktuelle havarealene.

I henhold til § 15 har myndighetene etter loven et særskilt ansvar for å sørge for at ferdsel i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. Dette vil særlig ha betydning i forhold til de fastsatte farleder. Tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten innenfor territorialfarvannet, da særlig tiltak i hovedleder og bileder, krever defor egen tillatelse etter lovens kapittel 5. I Kystverkets forskrift av 3.desember 2009 nr.1449 § 1 er det bestemt at kraftproduserende anlegg i sjø (bokstav b) og innretninger, installasjoner og anlegg for kraftproduksjon, samt også slep og ankring av slike (bokstav f), alltid krever tillatelse fra Kystverket uavhengig av hvor tiltaket skal iverksettes. Forskriften vil etter vår vurdering bare få anvendelse på tiltak innenfor territorialfarvannet og i indre farvann, jf. lovens § 2, første ledd.
Det vises også til havne- og farvannslovens § 28 som stiller krav til egen tillatelse for tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg, innretninger eller virksomhet.

Havne- og farvannsloven gjelder ved siden av havenergilova og det vil følgelig kunne være nødvendig med tillatelse etter begge regelverk for konkrete tiltak.

---

[6] Lov om havner og farvann av 17.april 2009 nr.19

Ved en avgjørelse etter havenergilova § 2-2 om å åpne havareal for vindkraft vil det være naturlig å integrere de hensyn havne- og farvannsloven skal ivareta i saksbehandlingen, slik at potensielle konflikter mellom vindkraftanlegg og særlig farleder innenfor havarealet kan unngås. På denne måten vil havne- og farvannsloven være retningsgivende i forhold til om og eventuelt hvilke deler av havområdene som kan åpnes for vindkraft. I alle tilfeller vil det være hensiktsmessig med en nærmere koordinering mellom havenergimyndigheten og myndighet etter havne- og farvannsloven.

2.1.6. Plan- og bygningsloven[7]

Lovens overordnede formål er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, jf. § 1 første ledd.

Det geografiske virkeområdet til loven strekker seg ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dette innebærer at plan- og bygningslovens geografiske virkeområde overlapper havenergilovas geografiske virkeområde fra grunnlinjen og en nautisk mil utover. Havenergilova gjelder normalt fra grunnlinjen og ut, men kan i enkelttilfeller eller generelt vedtas å få virkning helt inn til land. På nåværende tidspunkt er det ikke fattet et slikt vedtak.

Etter vår vurdering vil ikke plan- og bygningsloven være til hinder for en avgjørelse om å åpne havarealer for vindkraft.

Plan- og bygningsloven vil imidlertid kunne få betydning for saksbehandling av konkrete anlegg i de havarealer som ligger innenfor lovens geografiske virkeområde.

Per i dag er det ikke krav om utarbeidelse av reguleringsplan i forbindelse med energiproduksjonsanlegg som behandles etter energiloven. Dersom slike tiltak kommer i konflikt med vedtatte kommunale planer, kan kommunene gi dispensasjon, alternativt kan det vedtas av Olje- og energidepartementet at konsesjonen gis virkning som statlig arealplan. Tilsvarende harmonisering er ikke gjort i lovteksten når det gjelder tiltak etter havenergilova. Dette kan tyde på at tiltak som behandles etter havenergilova og som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til plan- og bygningsloven blant annet vil kunne være underlagt et krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1, tredje ledd. I så fall vil det ikke kunne gis tillatelse til et produksjonsanlegg før reguleringsplan foreligger. Det kan derfor antas at det for disse sakene fortsatt vil gjelde et to-sporet system hvor det vil være nødvendig med planavklaring etter plan- og bygningsloven i tillegg til behandlingen etter havenergilova.

Imidlertid har det etter vår oppfatning neppe vært hensikten at offshore energiproduksjonsanlegg skal behandles annerledes enn onshore energianlegg med hensyn til plan- og bygningsloven. De samme hensyn vil gjøre seg gjeldende uavhengig av om anlegget befinner seg innenfor grunnlinjen eller en i området 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, slik at unntakene etter vår vurdering kan gis analogisk anvendelse for energiproduksjonsanlegg som behandles etter havenergilova.

Så vidt vi kan se er det verken i havenergilova eller plan- og bygningsloven tatt stilling til virkningen av at et havareal innenfor plan- og bygningslovens virkeområde åpnes for søknader om utbygging av offshore energiproduksjon. Videre fremgår det ikke klart av havenergilova eller forarbeidene om arealåpning innebærer en bindende arealavklaring for havarealet og den rettslige betydningen av arealåpningen for eventuelle andre tiltak innenfor området. Det kan spørres om et vedtak om arealåpning innenfor plan- og bygningslovens virkeområde kan betraktes som en statlig arealplan, jf. pbl. § 6-4. Staten

[7] Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.juni 2008 nr.71

har en vid skjønnsmessig adgang til å vedta statlige arealplaner. Imidlertid er det lagt til grunn i forarbeidene til den nevnte bestemmelse at bruk av statlige planer vil være å anse som en unntaksordning forbeholdt de tilfeller hvor viktige statlige eller regionale utbyggings- og anleggstiltak gjør det nødvendig eller hvor sterke samfunnshensyn tilsier det. Myndigheten til å vedta statlige arealplaner tilligger Miljøverndepartementet[8]. Følgelig vil det måtte skje en koordinering mellom myndighet etter havnergilova og Miljøverndepartementet.

Etter vår vurdering vil det måtte avklares mellom myndighet etter havenergilova og myndighet etter plan- og bygningsloven hvilken betydning plan- og bygningsloven vil ha for et vedtak etter havenl. § 2-2 om å åpne et havareal for søknader om utbyggingstiltak, samt lovens betydning for saksbehandlingen av konkrete tiltak etter havenergilova som ligger innenfor det geografiske virkeområdet til plan- og bygningsloven.

Videre kan det påpekes at både plan- og bygningsloven og havenergilova har egne bestemmelser om konsekvensutredninger. Plan- og bygningslovens forskrift om konsekvensutredninger har geografisk virkeområde ut til og med økonomisk sone og kontinentalsokkelen for tiltak som behandles etter annet lovverk, jf. KU-forskriften § 1 femte ledd. I henhold til bestemmelsens femte ledd annet punktum får den allikevel ikke virkning for slike tiltak dersom lovverket tiltaket behandles etter har egne bestemmelser om konsekvensutredninger. Anlegg for energiproduksjon til havs vil følgelig konsekvensutredes etter bestemmelsene i havenergilova kapittel 3.

2.1.7. Kulturminneloven[9]

Loven har som formål å sikre at kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon vernes både som en del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det geografiske virkeområdet av loven strekker seg ut til og med territorialfarvannet.

Etter vår vurdering er ikke kulturminneloven til hinder for en avgjørelse om åpning av areal etter havenergilova.

Etter kulturminneloven § 1 skal det legges vekt på kulturminnelovens formål ved avgjørelser etter annet regelverk som kan påvirke kulturminneressursene. Konkret innebærer bestemmelsen at kulturminner skal integreres som et relevant hensyn i beslutningsprosessene etter havenergilova når avgjørelser etter havenergilova kan få virkninger for kulturminner i sjøen.

Kulturminneloven har i § 3 et generelt forbud mot inngrep i automatisk fredede kulturminner. Videre angir § 9 en plikt både for private og offentlige organer å undersøke om et konkret tiltak vil virke inn på automatisk fredede kulturminner. I tillegg stiller § 8 krav til særskilt tillatelse ved inngrep i slike kulturminner. Det er også gitt særskilte regler om skipsfunn i § 14.

Etter vår vurdering vil kulturminneloven primært ha relevans ved senere saksbehandling av konkrete vindkraftverk innenfor territorialfarvannet. Da vil kravene til undersøkelser og eventuelt særskilt tillatelse kunne komme til anvendelse.

---

[8] Olje- og energidepartementet har myndighet til å vedta at konsesjon gitt i medhold av vannressursloven, vassdragsreguleringsloven eller energiloven skal ha virkning som statlig arealplan, jf. pbl. § 6-4 tredje ledd jf. forskrift av 26.juni 2009 nr.858 om overføring av myndighet til Olje- og energidepartementet etter pbl. § 6-4.

[9] Lov om kulturminner av 9.juni 1978 nr.50

2.1.8. Akvakulturloven[10]

Loven har som formål å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.

Det saklige virkeområdet til loven omfatter produksjon av akvatiske organismer (akvakultur).

Lovens geografiske virkeområde landterritoriet, territorialfarvannet, norsk økonomisk sone og på kontinentalsokkelen.

Etter vår vurdering vil ikke akvakulturloven være til hinder for at det fattes en avgjørelse om å åpne et havareal for vindkraft.

Akvakulturloven vil imidlertid kunne få betydning ved senere lokalisering av konkrete vindkraftverk innenfor de aktuelle områdene. Hensynet til akvakultur, herunder eksisterende bruk av området og eventuelt potensiell bruk av det aktuelle området til akvakultur, vil likevel være et viktig hensyn som må integreres i saksbehandlingen gjennom utredninger og vektlegges ved en avgjørelse om å åpne areal for vindkraft, jf. havenl.§ 1-1 jf. § 2-2.

I henhold til akvakulturloven § 17 kan akvakulturmyndigheten i forskrift avgrense eller forby ferdsel og annen bruk av lokaliteter samt tilstøtende områder til akvakulturanlegg. I forskrift av 17.juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 18 er det lagt til grunn ferdselsforbud inntil 20 meter fra et akvakulturanlegg. Så vidt vi kan se er det per i dag ikke gitt nærmere bestemmelser som forbyr bruk av lokaliteter eller tilstøtende områder til akvakulturanlegg.

2.1.9. Petroleumsloven[11]

Loven har som hovedmålsetning å sikre at petroleumsressursene forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode.

Det generelle virkeområde til loven er angitt i § 1-4, som bestemmer at loven kommer til anvendelse på petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster underlagt norsk jurisdiksjon.

Petroleumsloven vil etter vår vurdering ikke være til hinder for at det åpnes havarealer for vindkraft.

Hensynet til petroleumsvirksomheten, virkning for eksisterende petroleumsinstallasjoner, rørledninger, funn og potensielle områder for fremtidig funn er imidlertid viktige hensyn som må integreres i saksbehandlingen gjennom utredninger og vektlegges ved en avgjørelse om å åpne areal for vindkraft, jf. havenl.§ 1-1 jf. § 2-2.

Petroleumsloven gir bestemmelser om blant annet undersøkelsestillatelser, utvinningstillatelser, herunder åpning av områder, krav til utvinning m.m. Petroleumsloven åpner for at det kan gis tillatelse til utvinning av petroleumsforekomster innenfor angitte områder. I de 15 aktuelle havområdene er det i dag gitt utvinningstillatelser i Sørlige Nordsjø I og II, Frøyabanken og Stadthavet. Utvinningstillatelser gir en enerett til å utvinne petroleum innenfor det området tillatelsen gjelder for, men så vidt vi kan se, stenger de ikke for at det kan etableres andre innretninger innenfor det aktuelle området, jf. petrl. § 3-12. Andre

[10] Lov om akvakultur av 17.juni 2005 nr.79

[11] Lov om petroleumsvirksomhet av 29.november 1996 nr.72

innretninger kan imidlertid ikke være til urimelig ulempe for utvinningen, jf. samme bestemmelse. Kravet til ikke å volde urimelig ulempe for utvinningen vil også kunne omfatte forutgående aktivitet i området, for eksempel i form av undersøkelser. Dersom et vindkraftverk til havs etablerer som ledd i petroleumsvirksomheten, vil det imidlertid kunne være krav som særskilt samtykke til vindkraftverket også etter petroleumsloven, jf. § 4-3.

> Petroleumsloven § 1-4, sjette ledd, åpner for at Kongen i tvilstilfeller kan avgjøre at en innretning eller en virksomhet skal være omfattet av loven. Tilsvarende åpner havenergilova § 1-2 sjette ledd for at Kongen kan avgrense bruken av hele eller deler av loven når det gjelder innretninger, formål, eller virksomheter til havs som også omfattes av annen lovgivning. I bestemmelsens forarbeider er det lagt til grunn at denne bestemmelsen kan anvendes der tiltak omfattet av bestemmelsens første ledd "*kan handsamast etter anna lovverk, typisk for energianlegg som utgjer ein integrert del av petroleumsverksemda*", jf. s.Ot.prpr.ner.107 (2008-2009) s.79.

2.1.10. Lov om økonomisk sone[12]

Loven oppretter Norges økonomiske sone og gir bestemmelser som regulerer aktiviteter i denne sonen. Disse bestemmelsene retter seg primært mot fiske, fangst og annen utnyttelse av viltlevende marine ressurser.

Loven åpner imidlertid for å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet utforskning og utnytting av sonen for andre økonomiske formål, herunder produksjon av energi, jf. § 7, bokstav e. Havenergilova har bestemmelser som av Kongen kan vedtas å få anvendelse innenfor den økonomiske sone, jf. havenl. § 1-2, fjerde ledd. Per i dag er det imidlertid ikke fattet et slikt vedtak.

Lov om økonomisk sone vil etter vår vurdering ikke i seg selv være til hinder for eller på annen måte legge konkrete begrensninger i adgangen til å åpne havareal for utbygging av energiproduksjon.

Vi antar imidlertid at loven, supplert med relevante folkerettskilder, vil kunne legge føringer for slik aktivitet i den økonomiske sone. Vi viser for øvrig til vurderingen av relevante folkerettskilder i den økonomiske sone nedenfor.

3. Forholdet til internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til

3.1. Forholdet mellom havenergilova og folkerettskilder

I planprogrammet for den strategiske konsekvensutredningen er det bedt om at det redegjøres for eventuelle virkninger i henhold til internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge har sluttet seg til.

Forholdet mellom havenergilova og folkeretten er regulert i havenl. § 1-2:

> "*Lova gjeld med dei avgrensingane som følgjer av folkeretten.*"

I forarbeidene er det lagt til grunn at bestemmelsen presiserer at folkeretten kan avgrense bruken av loven og at loven i slike tilfeller viker for folkeretten, jf. Ot.prp.nr.107 (2008-2009) s.79. I henhold til havenl. § 1-2 tredje ledd, vil altså folkeretten kunne ha betydning i forhold til forvaltningen under havenergilova i form av at folkeretten vil kunne legge begrensninger på hva som kan bestemmes i medhold av loven.

[12] Lov om Norges økonomiske sone av 17.desember 1976 nr.91

Fokuset i våre vurderinger er om og eventuelt i hvilken grad internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til er til hinder for, stiller krav til eller på annen måte legger begrensninger for en avgjørelse etter havenl. § 2-2 om å åpne havarealer for utbygging av vindkraft til havs.

3.2. Hvilke folkerettskilder kan være relevante i forhold til utbygging av offshore energiproduksjon

Som et ledd i kartleggingen av aktuelle konvensjoner henvendte vi oss i første omgang til Utenriksdepartementet. Fra UDs rettsavdeling fikk vi opplyst at det er de enkelte departementer som har best oversikt over inngåtte internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. NVE sendte derfor en henvendelse til ulike departementer hvor vi etterspurte nærmere opplysninger om hvilke internasjonale konvensjoner som kunne være aktuelle innenfor området til det enkelte departement. Henvendelsen ble sendt til:

- Arbeidsdepartementet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet

NVE har mottatt tilbakemelding fra noen av departementene.

Arbeidsdepartementet

Arbeidsdepartementet viser til at de har forelagt henvendelsen fra NVE for Petroleumstilsynet. Petroleumstilsynet opplyser at de ikke har noen spesifikke avtaler som gjelder for sitt ansvarsområde. Konvensjoner og avtaler som er relevante for Petroleumstilsynet er inngått bilateralt mot enkeltland og ”Memorandum of understanding” (MOE-er) under disse. Det vises til at ansvar for vedlikehold, administrering og inngåelse av nye avtaler ligger under Olje- og energidepartementets ansvarsområde. Arbeidsdepartementet opplyser at Havrettskonvensjonen er utgangspunkt for retten til å opprette sikkerhetssoner rundt innretninger på sokkelen, og for øvrig at denne konvensjonen hører til Justisdepartementets ansvarsområde.

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) opplyser at følgende avtaler kan ha betydning:

- NEAFC - Nordøstatlantiske fiskerikommisjon
- NAFO - Nordvestatlantiske fiskerikommisjon

Bilaterale avtaler:

- Russland – Norge
- EU – Norge
- Grønland – Norge
- Island – Norge
- (Færøyene – Norge)

FKD viser til at disse regionale og bilaterale avtaler gir andre lands borgere adgang til å fiske i norske farvann, men det er ikke avtalt forpliktelser som begrenser vår mulighet til å forvalte norske jurisdiksjonsområder slik vi ønsker. Internasjonale forpliktelser kan medføre en begrensning i handlingsrommet under egen jurisdiksjon dersom tiltak i internasjonale områder kan undergraves ved at man ikke følger opp i egne områder. Ved inngåelse av avtaler i regionale fora velger Norge på prinsipielt grunnlag på fiskerisiden også å implementere like krav og restriksjoner i egne områder.

Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet opplyser at de ikke kan se at de har ansvaret for noen konvensjoner som er til hinder for åpning av arealer etter havenergilova. Det påpekes at Havrettskonvensjonen må vurderes i dette tilfellet, men at konvensjonen tilligger Utenriksdepartementet.

Justis- og politidepartementet

Justis- og politidepartementet (JD) opplyser at flere konvensjoner kan ha betydning. Det presiseres i svaret fra departementet at det ikke kan gis noe klart svar på hvorvidt konvensjonene har relevans, blant annet på grunn av at departementets faktiske og tekniske innsikt i havbasert vindkraft er begrenset. JD har nevnt følgende konvensjoner:

- Den internasjonale konvensjon om harmonisering av visse bestemmelser vedrørende arrest i sjøgående skip
- Konvensjon om begrensning av ansvaret for sjørettslige krav
- Den internasjonale konvensjon om erstatningsansvar for bunkersoljesølskade
- Den internasjonale konvensjon om erstatningsansvar for oljesølskader
- Den internasjonale bergingskonvensjonen

Videre har vi fått opplyst at Norge blant annet er part til følgende konvensjoner til sjøs som gjelder redning:

- SOLAS-konvensjonen (Den internasjonale sjøsikkerhetskonvensjonen – IMO)
- SAR-konvensjonen (Den internasjonale konvensjonen om ettersøking og redning til sjøs)

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at det ikke er noen aktuelle konvensjoner eller avtaler innenfor KRDs område.

Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementet opplyser at det ikke er noen aktuelle konvensjoner eller avtaler innenfor departementets område. Departementet regner med at NVE kontakter Miljøverndepartementet[13].

Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) opplyser at virkninger for skipstrafikk og navigasjon i norske farvann ligger under Fiskeridepartementets myndighetsområde. Det vises til at de internasjonale konvensjonene (i hovedsak MARPOL, SOLAS, Lastelinje AFS (bunnstoff)) gjelder etter nærmere regler for skip og flyttbare innretninger i internasjonal operasjon. NHD viser til at Sjøfartsdirektoratet i tillegg har utfyllende nasjonale regelverk, spesielt for flyttbare innretninger.

NHD opplyser at sikkerhetsmyndighet for vindkraft til havs kan velge å gi relevante deler av det maritime regelverket anvendelse for innretninger som inngår i produksjon av vindkraft på norsk sokkel. Dette kan særlig være aktuelt for regler om posisjonerings- og ankringssystemer, stabilitet og ballastering (og eventuelt brann og redning dersom det foreligger noen form for bemanning). Dette regelverket gjelder imidlertid som utgangspunkt for bemannede skip og flyttbare innretninger, og må eventuelt tilpasses tilsvarende for innretninger til bruk for vindkraft til havs der risikobildet er forskjellig. NHD viser til at det også kan avtales at Sjøfartsdirektoratet skal yte bistand til tilsynsmyndigheten for produksjon av vindkraft til havs, tilsvarende det Sjøfartsdirektoratet i dag yter til Petroleumstilsynet i forbindelse med petroleumsvirksomhet (SUT-ordningen)

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet opplyser at det ikke er noen aktuelle konvensjoner på Samferdselsdepartementets område. Departementet oppfordrer til kontakt med Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet ettersom de har ansvaret til sjøs.

3.3. Folkerettskilder som anses å være relevante i forhold til en avgjørelse etter havenl. § 2-2

NVE har valgt å fokusere på de folkerettskilder som etter vår vurdering vil kunne få størst betydning for en avgjørelse etter havenl. § 2-2 om å åpne et havareal for vindkraft. Vi vil imidlertid påpeke at folkerettskilder vil kunne ha betydning ved senere konsesjonsbehandling og eventuell etablering og drift av offshore energianlegg.

3.3.1. Havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonen[14] omfatter alle havområder, luftrommet over disse, havbunnen og undergrunnen under havbunnen. Den regulerer statenes rettigheter og plikter innenfor disse områdene og gir bestemmelser om blant annet skipsfart, ressursutnyttelse og miljøvern. I denne sammenheng er det konvensjonens bestemmelser knyttet til statenes økonomiske sone, kontinentalsokkelen og sjøterritoriet som etter vår vurdering må anses som mest relevante.

Havrettskonvensjonen gir et bredt handlingsrom for staten til å forvalte energiressurser i sjøterritoriet, på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone. Som et utgangspunkt skiller konvensjonen mellom statens rettigheter og plikter i sjøterritoriet og i økonomisk sone. Innenfor sjøterritoriet har staten tilnærmet full suverenitet og kan regulere nær tilsvarende som på land, jf. art.2. I den økonomiske sone har staten suverene rettigheter til å utnytte og forvalte ressursene, herunder for eksempel vind, jf. art.56. Videre har

[13] NVE har ikke fått svar på henvendelsen til Miljøverndepartementet

[14] FNs Havrettskonvensjon ble vedtatt 30. april 1982 og ble undertegnet av Norge 10.desember samme år. Konvensjonen trådte i kraft før i november 1994.

staten i henhold til art. 60 innenfor dette området en enerett til å oppføre og til å tillate og regulere oppføring, drift og bruk av innretninger og anlegg for blant annet energiproduksjon. Artikkel 80 viser til at art.60 gjelder tilsvarende for innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen.

Havrettskonvensjonen legger begrensninger på statens myndighet over disse områdene. I henhold til konvensjonens art.17 har skip fra andre stater har rett til en alminnelig gjennomfart i sjøterritoriet. Artikkel 24 pålegger derfor staten en plikt til ikke å hindre slik alminnelig gjennomfart. Så vidt vi kan se innebærer art.24 primært en plikt til ikke å pålegge utenlandske skip særskilte restriksjoner som i praksis kan likestilles med å nekte, diskriminere eller på annen måte forringe retten til alminnelig gjennomfart. Vi antar at den praktiske betydningen av denne bestemmelsen i forhold til en avgjørelse om å åpne et havareal for energiproduksjon er liten.

Innenfor den økonomiske sone[15] bestemmer art. 56 at staten "shall have due regard to the rights and duties of other States". Oversatt innebærer dette at staten skal ta "tilbørlig hensyn" til andre staters rettigheter og plikter i den økonomiske sonen. Artikkel 58 jf. 87 angir hvilke aktiviteter det skal tas hensyn til. I forbindelse med åpning av havareal for energiproduksjon vil det særlig være hensynet til andre lands skipsfart og kabler/rørledninger som må hensyntas. For det første har staten etter art.60 nr.7 en plikt til ikke å etablere anlegg i den økonomiske sonen slik at de kommer i konflikt med viktige internasjonale skipsleder. Videre innebærer art.58 i konvensjonen at staten har plikt til ikke å skade andre staters undersjøiske rørledninger og kabler. I forhold til en avgjørelse etter havenl. § 2-2 innebærer bestemmelsen først og fremst at hensynet til andre staters skipsfart og rørledninger og kabler må integreres i saksbehandlingsprosessen gjennom blant annet krav til tilstrekkelig utredning slik at konflikter kan unngås. Bestemmelsene vil også kunne få betydning ved senere konsesjonsbehandling av konkrete tiltak hvor det viser seg at det aktuelle energiproduksjonsanlegget vil kunne påvirke disse interessene på en slik måte som nevnt i Havrettskonvensjonens bestemmelser.

Havrettskonvensjonen har også regler knyttet til beskyttelse av miljøinteresser, herunder blant annet regler om vern og bevaring av det marine miljøet, jf. konvensjonens del XII. Disse bestemmelsene har indre farvann, sjøterritoriet, den økonomiske sone og det åpne hav som sitt virkeområde, noe som innebærer at de i praksis vil ha virkning innenfor hele virkeområdet til havenergilova.[16]

Konvensjonen angir en generell plikt for staten til å verne og bevare det marine miljøet (se f.eks. art.192). Dette gjelder særlig for sjeldne og sårbare marine økosystemer, samt for truede arter og andre organismer i det marine miljøet. Etter vår vurdering innebærer disse bestemmelsene at staten må integrere marine miljøhensyn i beslutningsprosessen for tiltak innenfor konvensjonens virkeområde. Dette innebærer at disse marine miljøinteressene må utredes og tillegges vekt ved en avgjørelse om å åpne et havareal etter havenl. §2-2. Dersom det viser seg at en avgjørelse vil bidra til å skade truede og sårbare økosystemer, eller arter og organismer, vil pliktene i havrettskonvensjonen kunne innebære at staten bør avstå fra å fatte avgjørelsen. Når det gjelder krav til utredning er vi av den oppfatning at de krav havenergilova stiller til konsekvensutredninger er tilstrekkelig til at forpliktelsene etter konvensjonen er ivaretatt.

[15] Havenergilova § 1-2 fjerde ledd åpner for at Kongen kan vedta at bestemmelser i loven skal få anvendelse i økonomisk sone. Det er ikke fattet et slikt vedtak.

[16] Se note 13

3.3.2. OSPAR – Konvensjonen om vern av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhavet[17]

OSPAR-konvensjonens formål er å beskytte det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet mot forurensning og annen skadelig påvirkning.

Konvensjonen har geografisk virkeområde i statenes indre farvann, sjøterritoriet og økonomisk sone, og vil slik sett kunne komme til anvendelse på avgjørelser som tas etter havenergilova.[18]

Statens generelle plikter etter konvensjonen er definert i artikkel 2, hvor det er lagt til grunn at staten skal gjøre det som er mulig for å hindre og stanse forurensning i de marine områder. Videre skal staten gjøre de tiltak som er nødvendige for å beskytte maritime områder mot skadelige virkninger av menneskelig aktivitet, slik at hensynet til menneskers helse og bevaring av marine økosystemer kan ivaretas, samt hvor det er mulig, bidra til at marine områder som har blitt skadet kan gjenopprettes.

Etter vår vurdering pålegger konvensjonen staten å ta hensyn til ivaretakelsen av de aktuelle marine miljøene. Konvensjonens primære virkning vil nok være at den pålegger statene å integrere marine miljøhensyn ved avgjørelser som har betydning for forvaltningen av de aktuelle havområder. Dette vil i praksis innebære at marine miljøinteresser skal utredes og søkes ivaretatt i statlige beslutningsprosesser. Det kan påpekes at OSPAR har vedtatt egne retningslinjer for vurderingen av miljøvirkninger av offshore vindkraft. Disse retningslinjene vil nok være førende for forvaltningen av havenergilova, herunder for strategiske konsekvensutredninger og arealåpning. Tilsvarende er lagt til grunn i havenergilovas forarbeider, som også legger til grunn at disse retningslinjene vil være førende ved konsekvensutredninger, konsesjonsbehandling og ved eventuell nedleggelse av offshore energianlegg, jf. Ot.prp.nr.107 s.59.

3.3.3. Konvensjon om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger (ESPOO)

ESPOO-konvensjonen gir bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Norge har ratifisert konvensjonen og vil følgelig være bundet av dens bestemmelser. Kjernen i konvensjonen er at den forplikter staten å varsle nabostater om planlegging av bestemte typer tiltak som kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Videre innebærer den en plikt til å inkludere myndigheter og befolkning i berørt stat i konsekvensutredningsprosessen.

Konvensjonens Appendix I lister opp hvilke tiltak som omfattes av plikten til å varsle og involvere nabostater. Dette tillegget til konvensjonen ble endret i 2004 til også å omfatte store vindkraftverk (Appendix I, punkt 22). Endringene ble godkjent av Norge 24.februar 2010, men er formelt sett ikke trådt i kraft. Ettersom Norge har ratifisert konvensjonen vil vi nok være politisk forpliktet til å etterleve den. Konvensjonen gir ikke uttrykk for hvorvidt den også omfatter offshore vindkraftverk. Dette er imidlertid ikke avgjørende ettersom det i havenergilova § 4-2 er lagt til grunn at:

> ”*Dersom tiltak eller planar som blir handsama etter denne lova kan få vesentlege negative miljøverknader i ein annan stat, skal departementet varsle relevante styresmakter i vedkommande stat, og gje høve til å medverke i plan- eller utgreiingsprosessen etter denne lova*.”

På dette punkt er altså ESPOO-konvensjonen gjennomført i havenergilova. Det kan imidlertid spørres om konvensjonen vil ha betydning for en avgjørelse etter havenl. § 2-2 om å åpne havareal. Ordlyden i § 4-2 viser til ”tiltak eller planar”, uten at det tas stilling til verken i bestemmelsen eller i forarbeidene om en

[17] Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1995 og trådte i kraft 25.mars 1998.

[18] Se note 13

avgjørelse om å åpne areal etter § 2-2 er omfattet. En avgjørelse etter denne bestemmelsen vil nok ikke i seg selv ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Slike eventuelle virkninger vil nok først kunne oppstå i forbindelse med at det etableres konkrete energiprosjekter innenfor det aktuelle havområdet. Videre er det heller ikke på nåværende tidspunkt klart hvilke virkninger det eventuelt kan bli tale om, ettersom dette vil avhenge av hvor det eventuelt etableres energiproduksjon innenfor de aktuelle områdene, størrelsen på eventuelle anlegg, og så videre. Følgelig kan det argumenteres for at det kun er konkrete tiltak og planer knyttet til disse tiltakene som er omfattet av § 4-2.

På den annen side vil en avgjørelse om å åpne havareal legge premisser for hvor slike virkninger kan oppstå, i form av at det kun er de arealene som åpnes som vil være aktuelle for senere konsesjonsbehandling og eventuell utbygging. Arealåpningen kan i seg selv betraktes som en plan for hvordan havområdene kan utnyttes. På tross av at selve avgjørelsen i seg selv vil medføre vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger, kan fremtidig bruk av arealene til offshore energiproduksjon gi slike virkninger. Det kan nok anføres at et av formålene med ESPOO-konvensjonen er å sikre at nabostater på et tidlig tidspunkt involveres i prosessen for tiltak som kan få vesentlige grenseoverskridende virkninger.

Etter vår vurdering er det grunn til å vurdere om andre stater bør involveres i høringen av den strategiske konsekvensutredningen.

3.3.4. EUs direktiver om konsekvensutredninger

Norge er gjennom EØS-avtalen bundet av EUs rådsdirektiv 2001/42/EØF om vurderinger av virkninger for bestemte planer og programmer og rådsdirektiv 85/337/EØF jf. endringsdirektiv 97/11/EF om vurderinger av virkningen av ulike typer offentlige og private tiltak på miljøet. Direktivene pålegger staten å sikre konsekvensutredninger av tiltak som har vesentlige virkninger for miljøet. Slik vi ser det, er formålet med disse direktivene er å sikre at vesentlige virkninger på miljøinteresser utredes og vektlegges i saksbehandlingen av tiltak som kan ha slike virkninger. Disse direktivene er i all hovedsak implementert gjennom plan- og bygningsloven og dens forskrift om konsekvensutredninger.

Havenergilova § 2-2 annet og tredje ledd, gir nærmere regler om konsekvensutredninger ved avgjørelser om arealåpning etter havenl. § 2-2 første ledd. I henhold til bestemmelsens annet ledd skal det utarbeides konsekvensutredninger før det kan fattes en avgjørelse etter første ledd. Disse konsekvensutredningene skal inkludere vurderinger av miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser av fornybar energiproduksjon, så som konsekvenser for andre næringsinteresser. Forslag til åpning av arealer med konsekvensutredning skal deretter i henhold til bestemmelsens tredje ledd sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Reglene i § 2-2 suppleres av lovens kapittel 4 som gir nærmere regler om saksbehandlingen ved konsekvensutredninger. Blant annet legges det til grunn i § 4-1 annet ledd at det skal fremgå av avgjørelsen etter § 2-2 første ledd hvordan konsekvensutredningene og høringsinnspillene til denne er vurdert og hvilken betydning dette har hatt for avgjørelsen. Bestemmelsen åpner også for at det kan fastsettes nærmere regler om konsekvensutredninger i forskrift.

Etter vår vurdering gjennomfører havenergilova i stor grad de forpliktelser som ligger i de nevnte direktiver. Vi kan ikke se at direktivene stiller ytterligere krav til konsekvensutredninger utover de kravene som kommer til uttrykk i havenergilova.

4. Forholdet til verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder

4.1. Innledning

I planprogrammet for den strategiske konsekvensutredningen er det bedt om at forholdet til eventuelle verneområder, foreslåtte verneområder og særlig verdifulle områder (SVO) skal beskrives.

NVE har samlet inn kartmateriale som gir oversikt over slike aktuelle områder i Barentshavet, Norskehavet og i Nordsjøen (se vedlegg x og x). I det følgende beskrives forholdet mellom de aktuelle områdene og de 15 havområdene som er aktuelle for å åpnes for vindkraft.

4.2. Barentshavet

Sandskallen – Sørøya nord

Sandskallen - Sørøya nord ligger rett nord for Sørøya. Fra sørøstre del og opp til nordøstre del, grenser til/dels overlapper området et marint verneområde hvor det er meldt oppstart.
Området ligger innenfor SVO betegnet som Tromsøflaket.

Vannøya nordøst

Vannøya nordøst ligger nordøst for et marint verneområde hvor det er meldt oppstart.
Området ligger innenfor SVO betegnet som Tromsøflaket

Auvær

Auvær ligger ikke i umiddelbar nærhet til marine verneområder.
Området grenser langs vestre del til SVO betegnet som Lofoten til Tromsøflaket.

Nordmela

En mindre del av områdets nordre hjørne grenser til/dels overlapper et marint verneområde hvor det ikke er meldt oppstart.
Nordmela ligger innenfor SVO betegnet som Lofoten til Tromsøflaket og Eggakanten.

Gimsøy nord

Det er ingen vernede områder i umiddelbar nærhet til området.

Området ligger i SVO betegnet som Lofoten til Tromsøflaket. SVO betegnet som Vestfjorden/Vesterålen ligger noen kilometer vest for området.

4.3. Norskehavet

Trænafjorden – Selvær

Trænafjorden – Selvær består av to områder. Mindre deler av nordvestre del av det nordligste området ligger inntil/dels overlapper SVO betegnet som Kystsonen.
I sørvestre del av sørligste område ligger et kjent korallrevpunkt. Sørøst for grensen av den sørlig delen av området ligger det et kjent korallrevområde.

Træna vest

Store deler av området ligger fra sørøst til nordøst innenfor SVO betegnet som Kystsonen

Nordøyan – ytre Vikna

Nordøstre del av området grenser til/dels overlapper et marint verneområde hvor det ikke er meldt oppstart.

Nordøyan – ytre Vikna ligger innenfor SVO betegnet som Kystsonen.

Frøyabanken
Noen kilometer øst for området ligger et kjent korallrevpunkt.
Noen kilometer nordøst for området ligger et vernet korallrevområde.
Området grenser i nordøst til SVO betegnet som Kystsonen.

4.4. Nordsjøen

Stadthavet
Stadthavet ligger rett sør for SVO betegnet som Eggakanten.

Olderveggen
Området grenser øverst i nordre del til SVO betegnet som Kystsonen

Frøyagrunnene
Sørøstlige deler av området ligger innenfor SVO betegnet som Bremanger – ytre Sula

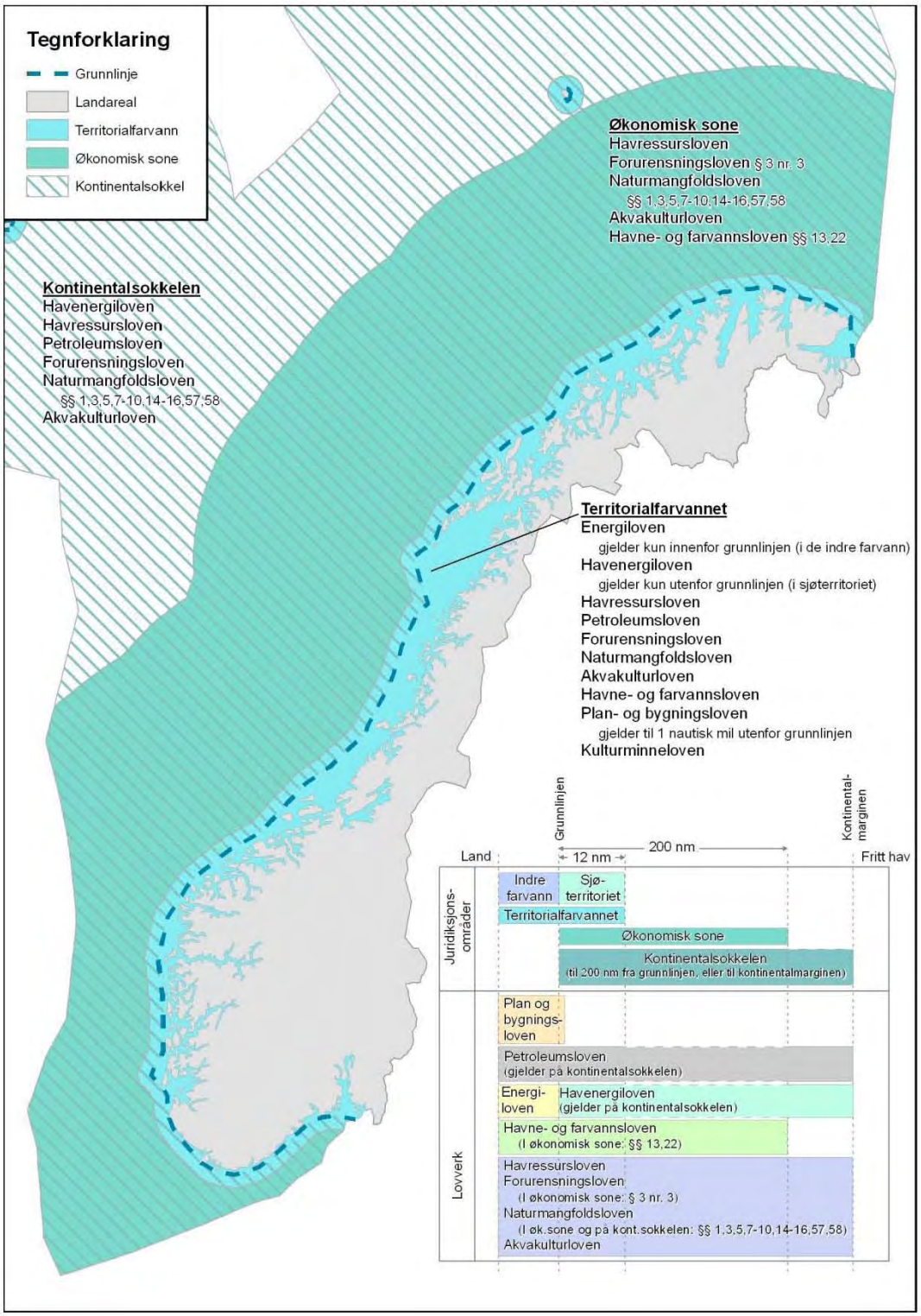
Utsira nord
Sørøstre del av området ligger innenfor SVO betegnet som Karmøyfeltet

Sørlige Nordsjø I
I nordvest og nordøst grenser til/dels overlapper mindre deler av området SVO betegnet som Tobisfelt sør.

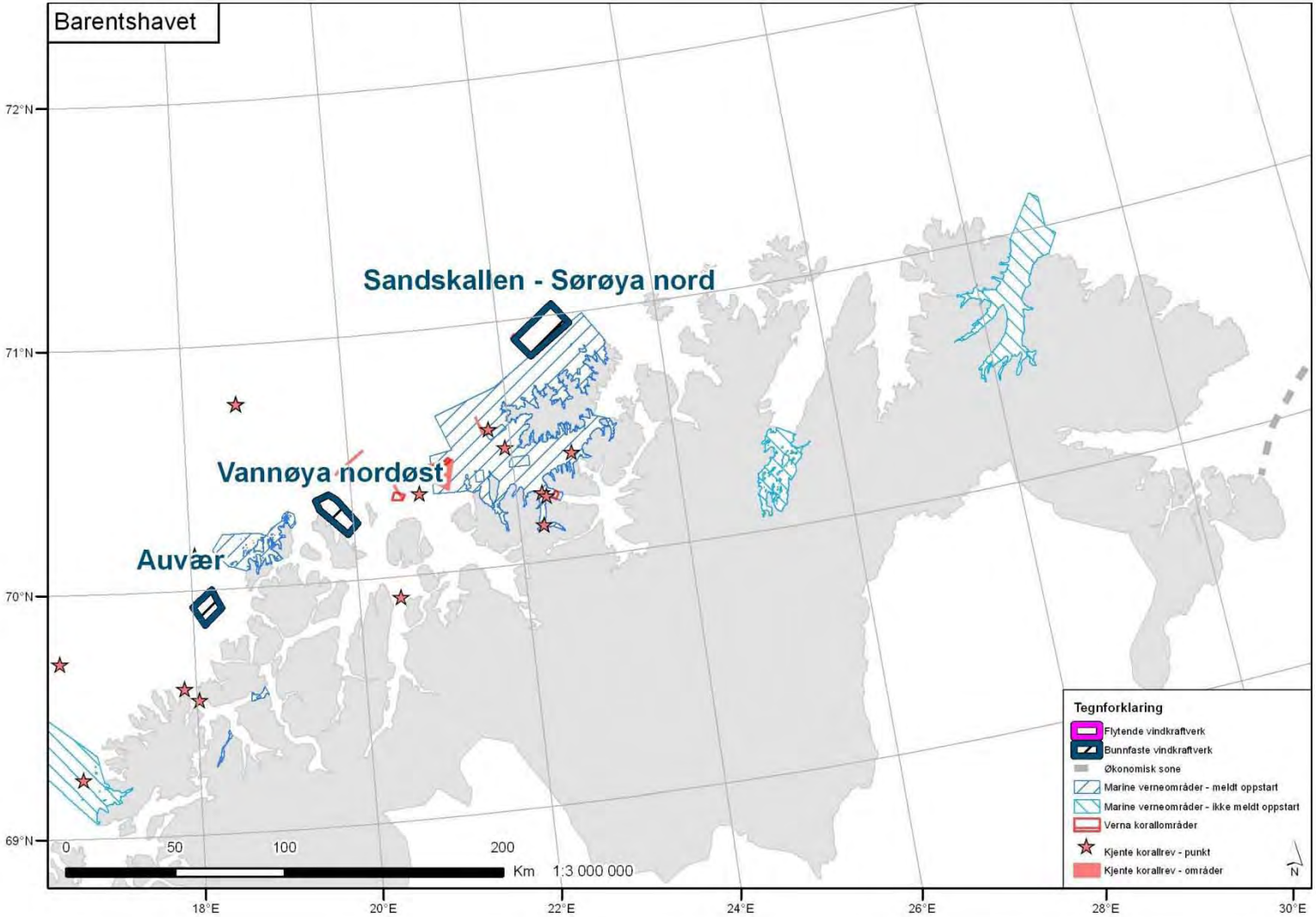
Sørlige Nordsjø II
I vest og nordøst grenser til/dels overlapper mindre deler av området SVO betegnet som Tobisfelt sør.

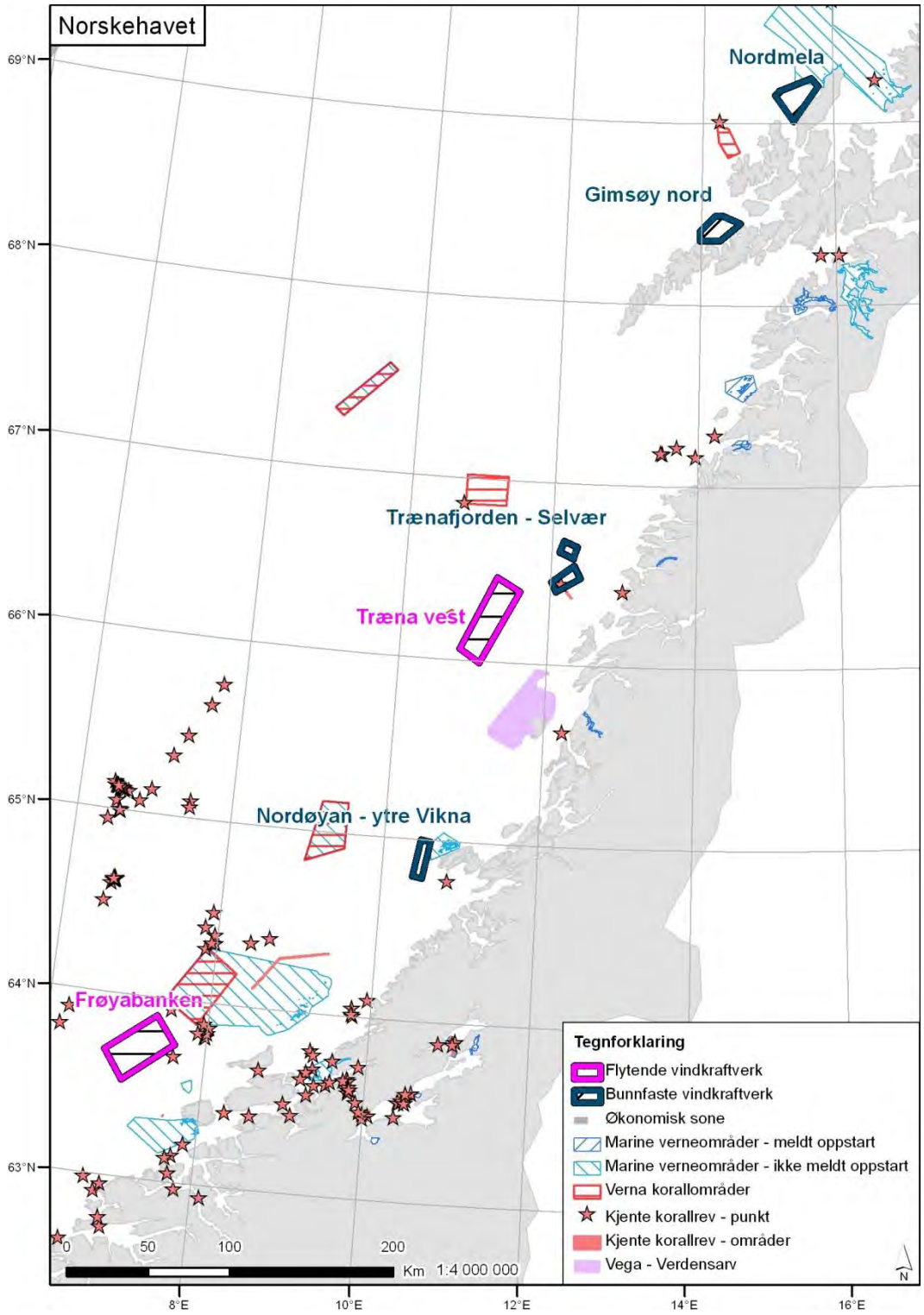
5. Vedlegg

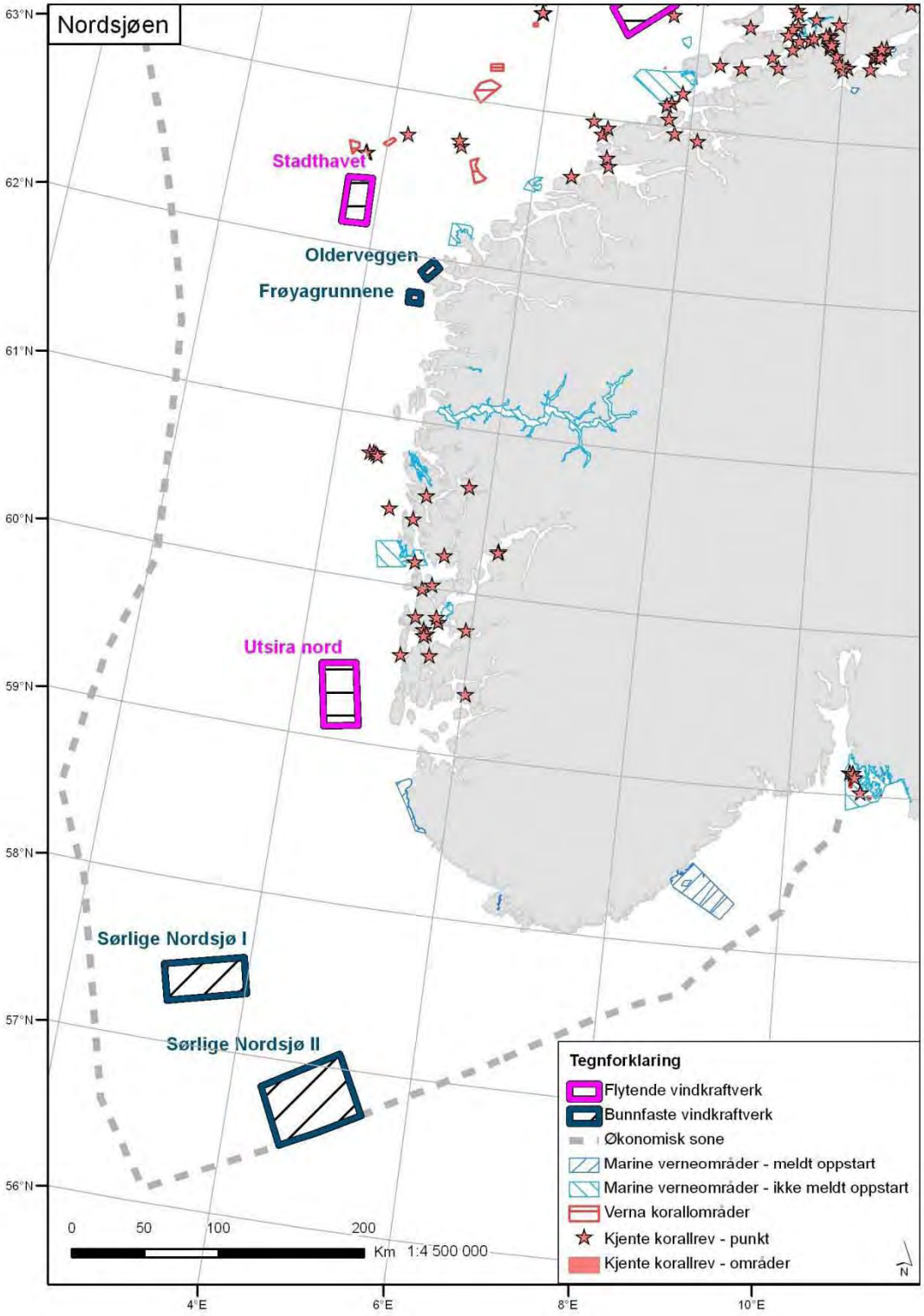
Illustrasjon av relevante lovers geografiske virkeområde



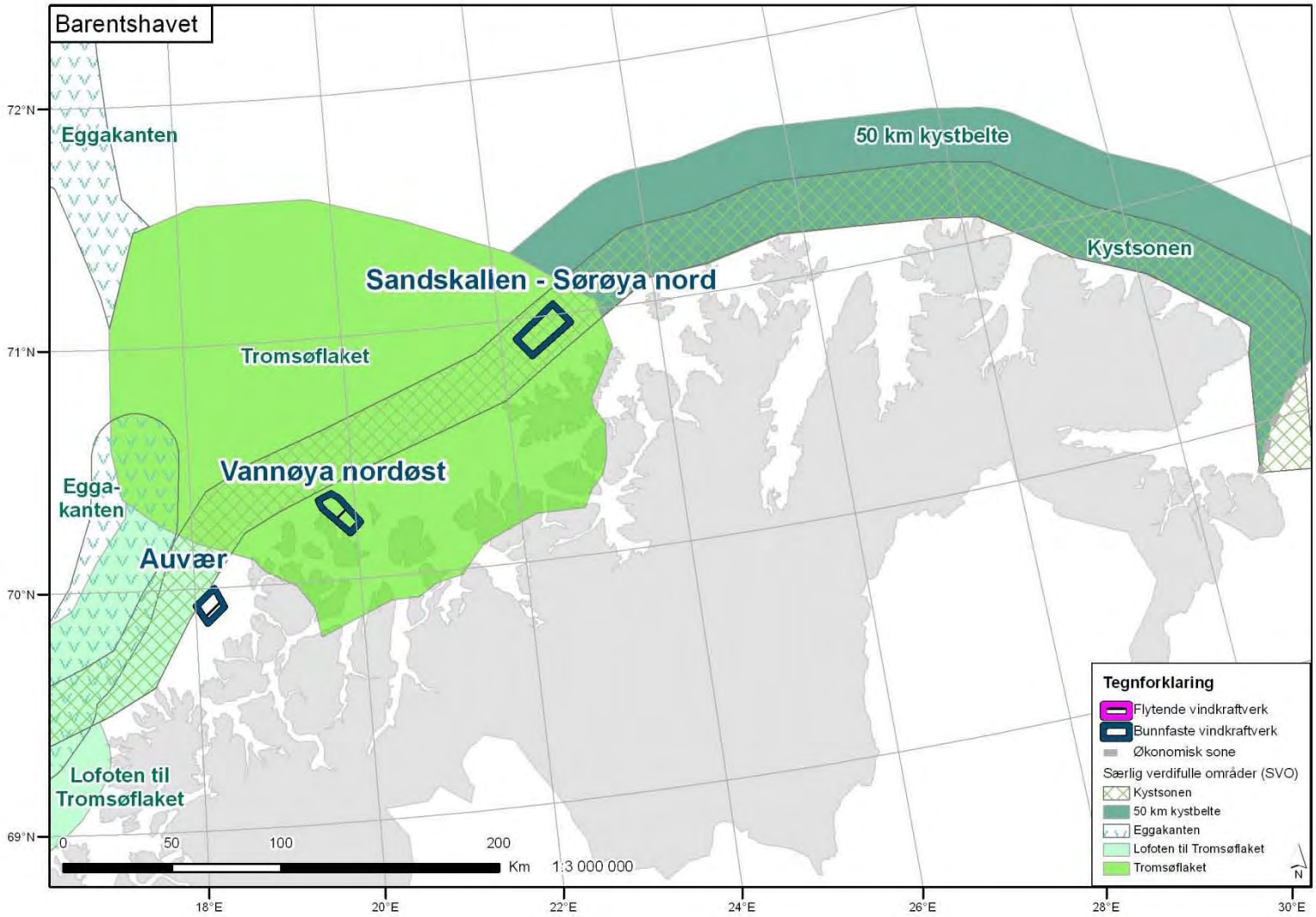
Oversikt over marine verneområder og foreslåtte marine verneområder

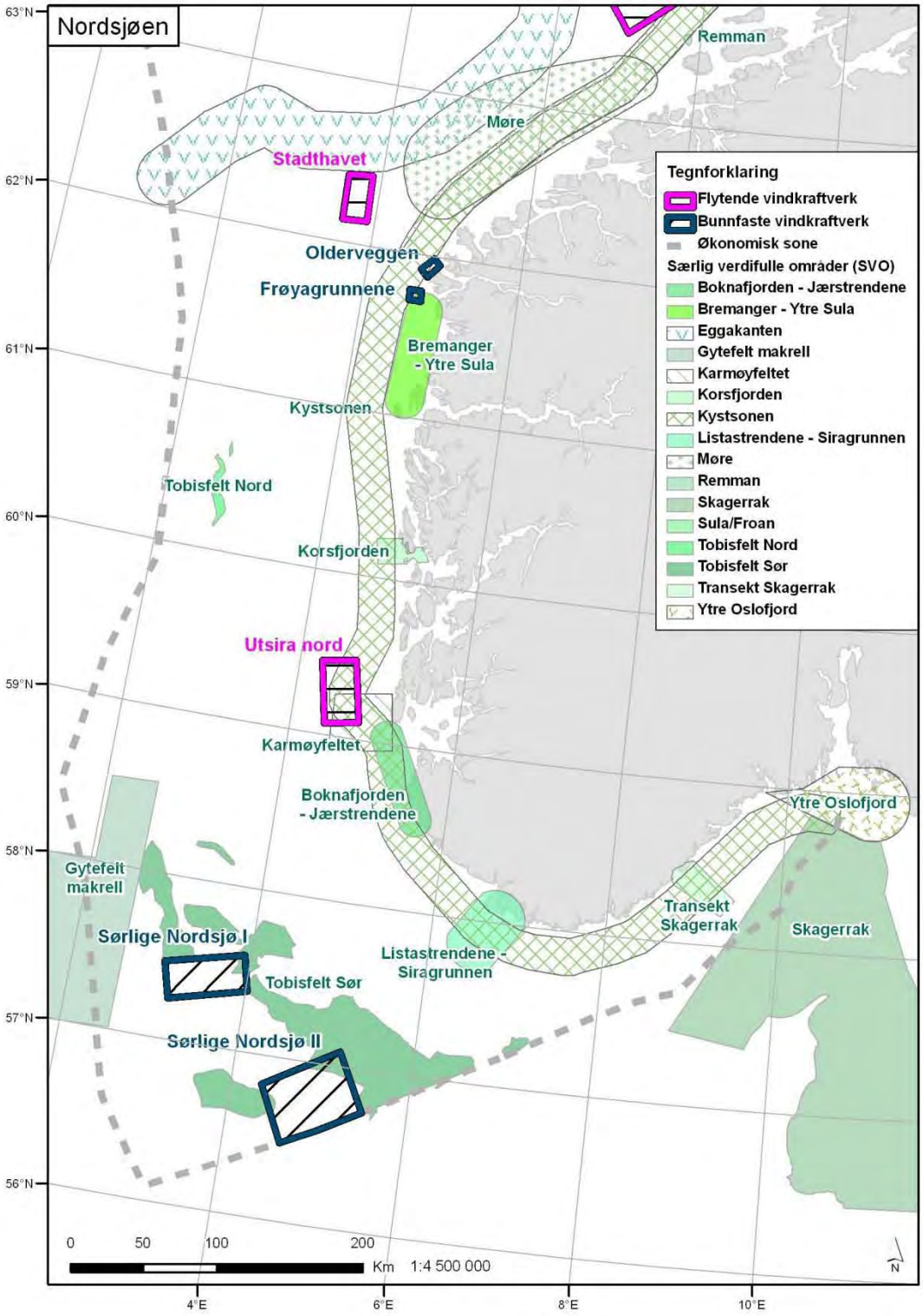


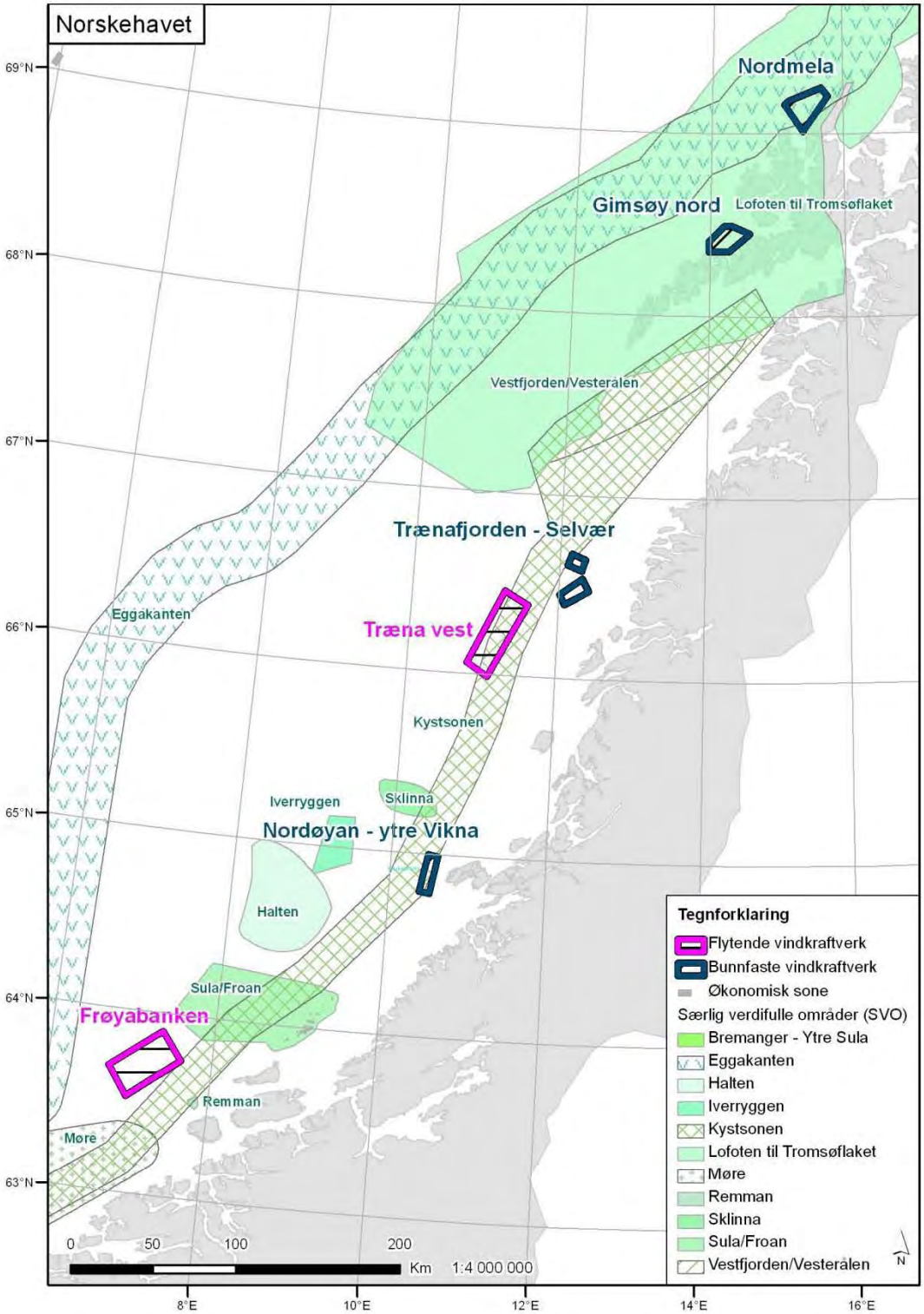

Norskehavet
Nordmela
Gimsøy nord
Trænafjorden - Selvær
Træna vest
Nordøyan - ytre Vikna
Frøyabanken
69°N
68°N
67°N
66°N
65°N
64°N
63°N
8°E
10°E
12°E
14°E
16°E
0
50
100
200
Km 1:4 000 000
Tegnforklaring
Flytende vindkraftverk
Bunnfaste vindkraftverk
Økonomisk sone
Marine verneområder - meldt oppstart
Marine verneområder - ikke meldt oppstart
Verna korallområder
Kjente korallrev - punkt
Kjente korallrev - områder
Vega - Verdensarv
N


Nordsjøen
Stadthavet
Oldervеggen
Frøyagrunnene
Utsira nord
Sørlige Nordsjø I
Sørlige Nordsjø II
63°N
62°N
61°N
60°N
59°N
58°N
57°N
56°N
4°E
6°E
8°E
10°E
0
50
100
200
Km 1:4 500 000
Tegnforklaring
Flytende vindkraftverk
Bunnfaste vindkraftverk
Økonomisk sone
Marine verneområder - meldt oppstart
Marine verneområder - ikke meldt oppstart
Verna korallområder
Kjente korallrev - punkt
Kjente korallrev - områder
N

Oversikt over særlig verdifulle områder




Nordsjøen
Remman
Møre
Stadthavet
Olderveggen
Frøyagrunnene
Bremanger
- Ytre Sula
Kystsonen
Tobisfelt Nord
Korsfjorden
Utsira nord
Karmøyfeltet
Boknafjorden
- Jærstrendene
Ytre Oslofjord
Gytefelt
makrell
Sørlige Nordsjø I
Tobisfelt Sør
Listastrendene -
Siragrunnen
Transekt
Skagerrak
Skagerrak
Sørlige Nordsjø II
Tegnforklaring
Flytende vindkraftverk
Bunnfaste vindkraftverk
Økonomisk sone
Særlig verdifulle områder (SVO)
Boknafjorden - Jærstrendene
Bremanger - Ytre Sula
Eggakanten
Gytefelt makrell
Karmøyfeltet
Korsfjorden
Kystsonen
Listastrendene - Siragrunnen
Møre
Remman
Skagerrak
Sula/Froan
Tobisfelt Nord
Tobisfelt Sør
Transekt Skagerrak
Ytre Oslofjord
63°N
62°N
61°N
60°N
59°N
58°N
57°N
56°N
4°E
6°E
8°E
10°E
0
50
100
200
Km
1:4 500 000
N


Norskehavet
Nordmela
Gimsøy nord
Lofoten til Tromsøflaket
Vestfjorden/Vesterålen
Trænafjorden - Selvær
Træna vest
Eggakanten
Kystsonen
Iverryggen
Sklinna
Nordøyan - ytre Vikna
Halten
Sula/Froan
Frøyabanken
Remman
Møre
69°N
68°N
67°N
66°N
65°N
64°N
63°N
8°E
10°E
12°E
14°E
16°E
0
50
100
200
Km
1:4 000 000
Tegnforklaring
Flytende vindkraftverk
Bunnfaste vindkraftverk
Økonomisk sone
Særlig verdifulle områder (SVO)
Bremanger - Ytre Sula
Eggakanten
Halten
Iverryggen
Kystsonen
Lofoten til Tromsøflaket
Møre
Remman
Sklinna
Sula/Froan
Vestfjorden/Vesterålen
N

Denne serien utgis av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Utgitt i Rapportserien i 2012

Nr. 1 Kvikkleireskred ved Esp, Byneset i Trondheim. Kari Øvrelid (20 s.)

Nr. 2 Årsrapport for tilsyn 2011 (40 s.)

Nr. 3 Første inntrykk etter ekstremværet Dagmar, julen 2011 (28 s.)

Nr. 4 Energy consumption. Energy consumption in mainland Norway (59 s.)

Nr. 5 Climate change impacts and uncertainties in flood risk management: Examples from the North Sea Region (62 s.)

Nr. 6 Kvartalsrapport for kraftmarknaden. 4. kvartal 2011. Finn Erik Ljåstad Pettersen (red.) (86 s.)

Nr. 7 Statistikk over nettleie i regional- og distribusjonsnettet 2012. Inger Sætrang (53 s.)

Nr. 8 Flomrisikoplan for Gaula ved Melhus. Et eksempel på en flomrisikoplan etter EUs flomdirektiv (78 s.)

Nr. 9 Inntak Viddal – FoU-prosjekt på tilbakespyling. Sluttrapport. Jan Slapgård (31 s.)

Nr. 10 Oversikt over vedtak og utvalgte saker. Tariffer og vilkår for overføring av kraft 2011 (15 s.)

Nr. 11 Flomsonekart: Delprosjekt Ålen: Kjartan Orvedal, Julio Pereira

Nr. 12 NVEs årsmelding 2011

Nr. 13 Vannet vårt. Hydrologi i Norge 2011

Nr. 14 Capacity building in Hydrological Services Course in Water Level recording and Data Processing at Ministry of Water and Energy 13th – 16th February 2012. Documentation (23 s.)

Nr. 15 Landsomfattende mark- og grunnvannsnett. Drift og formidling 2011. Jonatan Haga og Per Alve Glad (40 s.)

Nr. 16 Challenges in Flood Risk Management Planning. An example of a Flood Risk Management Plan for the Finnish-Norwegian River Tana. Eirin Annamo (59 s.)

Nr. 17 Kvartalsrapport for kraftmarknaden. 1. kvartal 2012. Finn Erik Ljåstad Pettersen (red.)

Nr. 18 Eksempelsamling. Risiko- og sårbarhetsanalyser for kraftforsyningen

Nr. 19 Annual Report 2011 The Norwegian Energy Regulator

Nr. 20 Flomberegning for Levangselva. Lars-Evan Pettersson

Nr. 21 Driften av kraftsystemet 2011. Karstein Brekke (red.)

Nr. 22 Annual report 2009 The cooperation between the Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), the Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE)

Nr. 23 Flaumsonekart. Delprosjekt Naustdal Siss-May Edvardsen, Camilla Meidell Roald

Nr. 24 Årsrapport for utførte sikrings- og miljøtiltak 2011

Nr. 25 Kvartalsrapport for kraftmarknaden. 2. kvartal 2012. Finn Erik Ljåstad Pettersen (red.)

Nr. 26 Glimt fra NVEs historie. Per Einar Faugli

Nr. 27 Glimses form the history of NVE. Per Einar Faugli

Nr. 28 Regiontjenesten 100 år. Per Einar Faugli

Nr. 29 Flomsonekart. Delprosjekt Vigeland. Per Ludvig Bjerke og Julio Pereira

Nr. 30 Energibruksrapporten 2012. Energibruk i husholdningene.

Nr. 31 Flom og stor vannføring forårsaket av ekstremværet Frida august 2012

Nr. 32 Bioressurser i skog – kartlegging av økonomisk potensial. Even Bergseng, Tron Eid, Per Kristian Rørstad og Erik Trømborg, UMB

Nr. 33 Naturfareprosjektet: Kvikkleireworkshop. En nasjonal satsing på sikkerhet i kvikkleireområde. Teknologidagene, Trondheim, 2012

Nr. 34 Naturfareprosjektet: Delprosjekt Kvikkleire. Datarapport for Kvikkleireskred ved Esp i Byneset i januar 2012

Nr. 35 Naturfareprosjektet: Skredvarsling, beredskap og sikring Erfaringer fra studietur til Ministry of Transportation (British Columbia) og Canadian Avalanche Center Teknologidagene, Trondheim, 2012

Nr. 36 Tid for ny markedsdesign? Finn Erik Ljåstad Pettersen, Anne Sofie Ravndal Risnes

Nr. 37 Flomberegning for Fagernes (012.LZ). Ingeborg Kleivane

Nr. 38 Inventory of Norwegian glaciers. Liss M. Andreassen and Solveig H. Winsvold (Eds.)

Nr. 39 Totalavløpet fra Norges vassdrag 1900-2010. Lars-Evan Pettersson

Nr. 40 Naturfareprosjektet: Programplan 2012-2015 for etatsprogrammet "NATURFARE – infrastruktur, flom og skred (NIFS)"

Nr. 41 Vinden som blåste i fjor. Hvor sterk var Dagmar?

Nr. 42 Kartlegging av grunnvannsressurser. Dimakis Panagotis

Nr. 43 Kvartalsrapport for kraftmarknaden 3. kvartal 2012. Finn Erik Ljåstad Pettersen (red.)

Nr. 44 Isstorm. Ising på kraftforsyningsnettet. Roger Steen (red.)

Nr. 45 Trær til besvær. Lærdommer om skogrydding i etterkant av ekstremværet Dagmar

Nr. 46 Naturfareprosjektet: Detektering av kvikkleire fra ulike sonderingsmetoder

Nr. 47 Havvind – Strategiske konsekvensutredninger

Nr. 48 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – fiskerinteresser

Nr. 49 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – skipstrafikk

Nr. 50 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – teknologi- og kostnadsutvikling

Nr. 51 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – verdiskaping og sysselsetting

Nr. 52 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – kulturminner og kulturmiljø

Nr. 53 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – sjøfugl

Nr. 54 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – landskap, friluftsliv og reiseliv

Nr. 55 Fagrapport til strategisk konsekvensutredning av fornybar energiproduksjon til havs – forholdet til lover og internasjonale konvensjoner

Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 09575
Internett: www.nve.no