

Mineralvirksomhet på norsk sokkel: Mulige konsekvenser i lys av Svalbardtraktaten og norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard

Ida Soltvedt Hvinden og Andreas Østhagen*
Fridtjof Nansens Institutt, Norge

Sammendrag

I 2020 startet Solberg-regjeringen en åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk sokkel. Om lag en tredjedel av området som ble vedtatt åpnet i 2024 overlapper med kontinentalsokkelen og fiskevernsonen rundt Svalbard. Mens det er bred enighet om at Norge har suverenitet og dermed bestemmer hvorvidt en åpning for kommersiell mineralvirksomhet skal skje på havbunnen i dette området, er det strid om hvorvidt Svalbardtraktaten eller moderne havrett utgjør grunnlaget for norsk myndighetsutøvelse. Denne artikkelen drøfter hvilke konsekvenser åpningen kan ha, både for tolkningsspørsmålet knyttet til Svalbardtraktaten og for konfliktpotensialet mellom Norge, andre stater og aktører. Tre mulige utfall blir diskutert: (1) at norsk tolkning av Svalbardtraktaten og rettigheter til ressursene på kontinentalsokkelen rundt Svalbard utfordres ytterligere; (2) at russiske fiskerier i fiskevernsonen yter motstand i frykt for negativ miljøpåvirkning fra mineralnæringen; og (3) at Norge møter press og kritikk fra andre stater, og spesielt fra EU, fordi mineralvirksomhet på havbunnen antas å ha store, og fortsatt ukjente, miljøkonsekvenser.

Nøkkelord: Svalbard · Russland · EU · mineralutvinning · havrett · fiskeripolitikk

*Kontaktinformasjon: Andreas Østhagen, e-post: ao@fni.no

©2024 Ida Soltvedt Hvinden & Andreas Østhagen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Hvinden, I. S. & Østhagen, A. (2024). Mineralvirksomhet på norsk sokkel: Mulige konsekvenser i lys av Svalbardtraktaten og norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard. *Internasjonal Politikk*, 82(1), 83–101. <http://doi.org/10.23865/intpol.v82.5946>

1 Introduksjon

Hva vil være de politiske konsekvensene av å åpne for gruvedrift på havbunnen rundt Svalbard? Denne artikkelen tar utgangspunkt i norske myndigheters vedtak om å åpne for kommersiell utvinning av havbunnsmineraler på norsk sokkel, og belyser hvordan Norges internasjonale tvist om jurisdiksjonsgrunnlaget til havs rundt Svalbard kan bli tilspisset.¹

Gruvedrift på havbunnen har lenge vært en industri i emning. Utenfor nasjonal jurisdiksjon startet innledende letevirsomhet allerede på 1970- og 80-tallet, og siden tidlig 2000-tall har slik aktivitet igjen vært økende. Likevel finner man, per dags dato, ingen tilfeller av kommersiell utvinning, verken i nasjonale eller internasjonale farvann. Manglende reguleringer, potensial for miljøskade, usikkerhet rundt lønnsomhet og, ikke minst, umoden teknologi, er blant faktorene som har bremsset industriens utvikling (Sparenberg, 2019).

De siste årene har det imidlertid skjedd et skifte: Til tross for vedvarende kontroverser rundt den negative miljøpåvirkningen næringen kan ha, har interessen for mineralvirsomhet til havs vokst betydelig. Spesielt to globale utviklingstrekk har bidratt til dette. For det første øker etterspørselen etter metaller til batteriteknologi, deriblant kobolt, kobber, litium og nikkell, på grunn av befolkningsvekst, velstandsøkning og omstilling til et lavutslippssamfunn (Miller et al., 2018, s. 1). For det andre ønsker flere stater å gjøre seg mer uavhengige av råvareleverandører som kan tenkes å bruke handelsrelasjoner til politiske pressmidler (Sparenberg, 2019, s. 846).

Disse utviklingstrekkene har skapt interesse også i norsk sammenheng, og i 2020 startet Solberg-regjeringen en åpningsprosess for mineralvirsomhet på havbunnen. Statlige kartlegginger viste allerede da forekomster i norske havområder av sulfider og manganskorper som inneholdt viktige metaller (Regjeringen, 2020). Gjennom en eventuell åpning ønsket regjeringen å legge til rette for at kommersielle aktører kunne drive videre undersøkelser, og på lengre sikt utvinne ressursene (Regjeringen, 2020).

Fire år senere, i januar 2024, besluttet Stortinget å åpne for mineralvirsomhet på norsk sokkel etter forslag fra Støre-regjeringen, og med støtte fra Høyre og Fremskrittspartiet (Energi- og miljøkomiteen, 2024). Prosessen med å utlyse områder for søknader og tildeling av utvinningstillatelser er forventet å starte samme år (Regjeringen, 2024), og Norge kan dermed bli det første landet i verden som tilsluttet gruvedrift på havbunnen. Havområdet som nå åpnes tilsvarer ca. 85 prosent av Norges landareal, og mesteparten av dette ligger nord for polarsirkelen (Arktis/

¹ Denne artikkelen er basert på rapporten *Mineralvirsomhet på norsk sokkel: Mulige konsekvenser i lys av Svalbardtraktaten og norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard*, FNI-rapport 3/2023. Artikkelen er en del av forskningsprosjektet NEXTRUSH, finansiert av Norges forskningsråd (335863).

nordområdene), mellom Jan Mayen og Svalbard. De generelle utfordringene ved mineralvirksomhet på havbunnen, som sårbare økosystemer, miljøskade og manglende kunnskap, er dermed høyst relevante, gitt unike arktiske naturverdier samt manglende infrastruktur i de norske nordområdene. Men plasseringen i nord, og spesielt nærheten til Svalbard, kan også gi opphav til enkelte problemstillinger av geopolitisk og folkerettslig art. Det er disse problemstillingene som er tema for denne artikkelen.

Om lag en tredjedel av åpningsområdet overlapper nemlig med kontinental-sokkelen og fiskevernsonen rundt Svalbard. Det er ikke omdiskutert at Norge har suverenitet over selve øygruppen, men det eksisterer likevel ulike posisjoner når det gjelder aktivitet i havområdene. Det er internasjonal uenighet om hva som er *grunnlaget* for norsk myndighetsutøvelse til havs, inkludert sokkelen rundt Svalbard. Norge mener det er havrett og kyststatens eksklusive rettigheter som gjelder, ettersom Svalbardtraktaten fra 1920 kun viser til landterritoriet og territorialfarvann. Enkelte andre aktører hevder derimot at Svalbardtraktaten også må tolkes til å gjelde i havområdene utenfor Svalbards territorialfarvann, inkludert bestemmelser som blant annet gir borgere og selskaper fra traktatland lik rett som norske aktører til å drive næringsvirksomhet. Russland har i tillegg tidvis forfektet et syn som tilsier at Norge ikke har rett til å opprette en sone unilateralt i havområdene rundt Svalbard, og at det dermed er hver enkelt flaggstat som har jurisdiksjon over sine fartøy.

I lys av dette, drøfter denne artikkelen hvilke konsekvenser åpningen kan ha, både for tolkningsspørsmålet knyttet til Svalbardtraktaten og for konfliktpotensialet mellom Norge, andre stater og aktører. Fokuset er på følgende mulige utfall som kan være utfordrende for Norge:

- I. At norsk tolkning av Svalbardtraktaten og rettigheter til ressursene på kontinental-sokkelen rundt Svalbard utfordres ytterligere
- II. At russiske fiskerier i fiskevernsonen yter motstand i frykt for negativ miljøpåvirkning fra mineralnæringen
- III. At Norge møter press og kritikk fra andre stater, og spesielt fra EU, fordi mineralvirksomhet på havbunnen antas å ha store, og fortsatt ukjente, miljøkonsekvenser

Før vi går inn i disse diskusjonene, ser vi først nærmere på den norske åpningsprosessen og utviklingen internasjonalt. En egen seksjon vies også til Svalbardtraktaten og bestemmelsene den inneholder. For å vurdere konsekvensene den norske åpningen kan ha, lener vi oss på juridiske, historiske og statsvitenskapelige analyser av Svalbard og relevante (geo)politiske forhold. Studien strekker seg frem til januar 2024, da Stortinget vedtok å åpne sokkelen øst for Svalbard for havbunnsmineralaktivitet. Vår metodiske tilnærming er relativt enkel: Vi fokuserer på det vi anser som de tre mest sannsynlige konfliktområdene og vurderer og analyserer disse med hensyn på aktører, interesser og både politiske og legale rammeverk.

2 Mineralvirksomhet på havets bunn: Hva har skjedd så langt?

2.1 Den norske åpningsprosessen

I Norge har gruvedrift på havbunnen vært viet politisk oppmerksomhet siden 2017. Da la Solberg-regjeringen frem havstrategien «Ny vekst, stolt historie», og annonserte at den ville tilrettelegge for utvinning av havbunnsmineraler på norsk sokkel (Nærings- og fiskeridepartementet [NFD] & Olje- og energidepartementet [OED] 2017, s. 57). Regjeringen satte samtidig i gang arbeidet med en ny lov for å regulere virksomheten (NFD, OED, 2017).

1. juli 2019 trådte havbunnsmineralloven i kraft. Loven beredte grunnen for kommersiell leting- og utvinningsaktivitet, men slo også fast at en åpningsprosess må gjennomføres før industrien kan starte (Havbunnsmineralloven, 2019, § 2-1). Åpningsprosessen startet i mai 2020, og besto av en konsekvensutredning og en ressursvurdering, ledet av Olje- og energidepartementet (OED) og Oljedirektoratet (OD).

Konsekvensutredningen vurderte hvilke virkninger en åpning kunne ha for miljøet, så vel som antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger (Havbunnsmineralloven, 2019, § 2-1, § 2-2, § 2-3). Den undersøkte også de ulike interessene som gjør seg gjeldende i utredningsområdet, og eventuelt på hvilke vilkår, hele eller deler av utredningsområdet kan åpnes for mineralvirksomhet (OED, 2022a). Konsekvensutredningen ble ferdigstilt i oktober 2022, og deretter sendt på høring sammen med et utkast til beslutning om å åpne for mineralvirksomhet på norsk sokkel (Regjeringen, 2022).

Parallelt med konsekvensutredningsprosessen, utførte Oljedirektoratet en ressursvurdering av utredningsområdet. OD har siden 2011 samlet data i dyphavsområder i Norskehavet og Grønlandshavet, sammen med Universitetet i Bergen (UiB) og UiT Norges arktiske universitet. Mellom 2018 og 2021 gjennomførte også OD fire tokt for å samle inn høyoppløselige havbunnsdata om de mest interessante mineralforekomstene, i tillegg til boreoperasjoner og innsamling av mineralprøver (OD, 2023a). På norsk sokkel påviste direktoratet to typer mineralforekomster: sulfider, også kjent som «skorsteiner», og manganskorper. Ifølge ODs vurdering, var flere av de tilstedeværende ressursene – det vil si ressurser som er påvist eller antatt å være til stede – betydelige. For flere av metallene tilsvarte ressurstilfanget produksjonen globalt over mange år (OD, 2023b, s. 3).

Nå, etter om lag fire år, er åpningsprosessen fullført. I juni 2023 la Støre-regjeringen frem stortingsmeldingen *Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – åpning av areal og strategi for forvaltning av ressursane* (Meld. St. 25 (2022–2023)). Der bekreftet den ønsket om å åpne et område på 281 200 kvadratkilometer, som ligger mellom Jan Mayen og Svalbard, og sørøst for Jan Mayen, for aktivitet (Meld. St. 25 (2022–2023), s. 8). Stortingsmeldingen ble behandlet i Energi- og miljøkomiteen og åpningen endelig vedtatt 10. januar 2024. Det betyr at regjeringen kan tildele utvinningslisenser som gir eksklusiv rett til undersøkelses- og leteaktivitet, og til å søke om godkjenning av plan for utvinning (OED, 2023, s. 6). Selve utvinningsplanen vil kun godkjennes av myndighetene dersom aktørene kan vise at utvinning kan skje på en

bærekraftig og forsvarlig måte, basert på en prosjektspesifikk konsekvensutredning (Meld. St. 25 (2022–2023)). De første planene for utvinning av havbunnsmineraler må også forelegges Stortinget som proposisjon (Energi- og miljøkomiteen, 2023, s. 3).

Likevel har åpningsprosessen vist seg kontroversiell. Innspill fra høringsrundene peker særlig på at aktivitet vil foregå i områder med sårbare og spesielle naturverdier, og at det er store kunnskapshull knyttet til disse. Ifølge flere høringsinstanser gjør manglende kunnskap og en fortsatt umoden teknologi at beslutningsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig (Havforskningsinstituttet, 2023; Miljødirektoratet, 2023; Norsk polarinstitutt, 2023; NTNU, 2023; Senter for dyphavsforskning, 2023; WWF, 2023). Flere mener også at åpningsprosessen bærer preg av hastverk, og er kritiske til at et forvaltningssystem som kan håndtere en åpning og påfølgende aktivitet per dags dato ikke foreligger (Miljødirektoratet, 2023; NTNU, 2023). Andre, derimot, vurderer kommersiell letevirksomhet som nødvendig for å øke kunnskapsgrunnlaget, og peker på at en åpning kan bidra til teknologiutvikling, eksport av ny teknologi, og forsyningssikkerhet i et utfordrende geopolitisk bilde (GCE NODE, 2023; GCE Ocean Technology, 2023; Green Minerals AS, 2023; Loke Marine Minerals AS, 2023).

2.2 Internasjonal utvikling

Mens mineralvirksomhet på havbunnen fortsatt er et relativt nytt fenomen i Norge, har undersøkelser og letevirksomhet utenfor nasjonal jurisdiksjon foregått i perioder på 1970- og 80-tallet, og senere fra tidlig 2000-tall. Per januar 2024 er det gitt 31 letekontrakter til private og offentlige aktører, fordelt på Stillehavet, Atlanterhavet og Indiahavet. Det er den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA) på Jamaica, opprettet med grunnlag i FNs havrettskonvensjon fra 1982, som forvalter havbunnsmineralene i disse områdene, juridisk omtalt som «the Area» (FNs havrettskonvensjon, 1982, del XI).

ISA har siden 2014 jobbet med et regelverk for utvinning som egentlig skulle vært ferdigstilt i juli 2023 – en følge av den såkalte «to års regelen» (Singh, 2021). Klausulen i havrettskonvensjonen ble utløst av øystaten Nauru i 2021 for å få fortgang på forhandlingene, og forpliktet ISA til å ha på plass et regelverk i løpet av to år. Hvis ikke ville ISA havne i en situasjon hvor organisasjonen måtte vurdere og potensielt midlertidig godkjenne utvinningssøknader likevel, kun basert på bestemmelsene i havrettskonvensjonen og ISAs eksisterende regelverk for undersøkelses- og letevirksomhet (Singh, 2021). Dette til tross ble ikke fristen nådd, og fortsatt gjenstår arbeid knyttet til en omfordelingsmekanisme, overvåkning og etterlevelse, og miljøreguleringer. Nå er planen å fullføre regelverket innen 2025. Skulle en søknad komme inn før den tid, må ISA fortløpende ta stilling til hvordan den skal håndteres (ISA, 2023, s. 2).

Selv om «to års regelen» ble utløst av Nauru, må hendelsen ses i lys av industriinteresser som også er aktive i regelverksutviklingen. Kanadiske The Metals Company (TMC), som har drevet letevirksomhet i Clarion Clipperton-sonen mellom Mexico og Hawaii, ønsket å starte utvinning i 2024 og har allerede gjort utvinningstester

i sine leteområder. Selskapet er sponset av Nauru, og skulle etter planen søke om utvinningstillatelse høsten 2023 (TMC, 2021). Da det ble klart at ISA ikke ville klare å ferdigstille utvinningsregelverket innen fristen, har TMC valgt å utsette planlagt oppstart til 2025.

ISA fortsetter nå å jobbe under et kontinuerlig tidspress. En konsekvens er at flere medlemsstater har valgt å ta et tydeligere standpunkt for eller imot gruvedrift på havbunnen. Også internasjonalt er gruvedrift kontroversielt, og det siste året har motstanden vokst betydelig. Miljøbevegelsen, og etter hvert et økende antall selskap, forskere og stater, har de siste årene tatt til orde for et moratorium (DSCC, 2023). Målet er å hindre utvinningsaktivitet før et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag eksisterer (Willaert, 2021, s. 673).

Som vil skal se senere, kan utviklingen for gruvedrift utenfor nasjonal jurisdiksjon – i «the Area» – ha betydning for norsk åpning av havområdene rundt Svalbard, og reaksjonene en slik beslutning eventuelt vil møte fra det internasjonale samfunnet.

3 Svalbardtraktaten

Siden avtalen ble inngått i 1920 og senere tredde i kraft i 1925, har Svalbardtraktaten bekreftet Norges fulle og uinnskrenkede suverenitet over Svalbard.² Det er dermed Norge som vedtar og håndhever lovene som gjelder på øygruppen. Før traktaten trådte i kraft var imidlertid Svalbard et ingenmannsland, hvor flere stater i perioder drev ulike former for fiske og fangst (Jensen & Dahl, 2020, s. 9). På tidlig 1900-tallet ble det også åpnet gruver for utvinning av kull. For landene som fremforhandlet Svalbardtraktaten i etterkant av første verdenskrig var norsk suverenitet ønskelig, først og fremst for å ha en stabil myndighet som kunne løse potensielle konflikter mellom de ulike økonomiske interessentene på øygruppen. Samtidig var statene opptatt av å beskytte egne økonomiske interesser og forhindre at Norge kunne berike seg på deres bekostning. Av den grunn setter Svalbardtraktaten visse begrensninger på norsk jurisdiksjonsutøvelse. Spesielt relevant for denne artikkelen er bestemmelsene om likebehandling og skattelegging.

Et viktig element i Svalbardtraktaten er at borgere og selskaper fra alle land som har signert den, skal sikres lik rett til visse former for næringsutøvelse som norske borgere og selskaper. Etter artikkel 2 innebærer dette lik rett til fiske og fangst (Svalbardtraktaten, art. 2). Artikkel 3 sikrer også lik rett til adgang og opphold, samt til å drive maritim, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet (Svalbardtraktaten, art. 3). I tillegg legger altså Svalbardtraktaten begrensninger på norsk skattelegging på øygruppen, knyttet til

² I dag er traktaten signert av 44 parter: Afghanistan, Albania, Argentina, Australia, Belgia, Bulgaria, Canada, Chile, Danmark, Den dominikanske republikk, Egypt, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, India, Island, Italia, Japan, Kina, Latvia, Litauen, Monaco, Nederland, New Zealand, Nord-Korea, Norge, Polen, Portugal, Romania, Russland, Saudi-Arabia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, USA, Venezuela og Østerrike (Svalbardtraktaten, 1920).

bergverksvirksomhet. Ifølge artikkel 8 skal ikke skatter og avgifter som kreves inn fra denne aktiviteten overstige de nødvendige utgiftene for å administrere Svalbard, og inntektene kan ikke overføres til Fastlands-Norge (Svalbardtraktaten, art. 8).

Utover bestemmelser om likebehandling og skattelegging tar også Svalbardtraktaten hensyn til øygruppens unike miljøstatus. I den anledning skal Norge «håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til å sikre bevarelsen og – om nødvendig – gjenopprettelsen av dyre- og plantelivet» på Svalbard og i øyenes territorialfarvann (Svalbardtraktaten, art. 2). Selve traktatområdet er definert i artikkel 1, og utgjør øyene som ligger innenfor et sett geografiske koordinater (mellom 10° og 35° øst, og mellom 74° og 81° nord) (Svalbardtraktaten, art. 1). I tillegg til øygruppens landområder, gjelder traktaten også i dens territoriale farvann.

Da Svalbardtraktaten ble utformet, var det med utgangspunkt i datidens folkerettslige regler og sedvane. På den tiden utgjorde gjerne kyststaters territorialfarvann tre eller fire nautiske mil. Av den grunn ble også territorialfarvannet rundt Svalbard satt til fire nautiske mil. Utviklingen av havretten i etterkant av andre verdenskrig sikret imidlertid utvidede rettigheter for kyststater, også utenfor territorialfarvannet. Dette innebar etter hvert en praksis hvor kyststater opprettet eksklusive økonomiske soner på 200 nautiske mil, hvor de har enerett på ressursutnyttelsen i vannsøylen og på havbunnen. På 1950-tallet fikk også kyststaten rett til ressursene på kontinental-sokkelen, som olje, gass og mineraler.

Fremveksten av et havrettsregime etter at Svalbardtraktaten ble vedtatt har ført til uenighet om traktaten også gjelder for havsoner som 200-milssoner og kontinental-sokkelen. Hvis traktaten gjelder utenfor sjøterritoriet, innebærer det at Norge er forpliktet til å respektere bestemmelsene om blant annet likebehandling og skattelegging også der (Moe & Jensen, 2020, s. 517). Norge baserer sitt standpunkt på traktatens *ordlyd*, og mener derfor at traktaten kun kommer til anvendelse i Svalbards territorialfarvann, som nå er utvidet til 12 nautiske mil. Implikasjonen er at Norge har suverene rettigheter i havområdene utenfor Svalbards sjøterritorium, og at man ikke trenger å forholde seg til de folkerettslige begrensningene som følger av Svalbardtraktaten.

Enkelte traktatparter, herunder særskilt Russland, Storbritannia, Island og Spania, har motsatt seg det norske standpunktet. Flere har reservert seg, mens de aller fleste fortsatt ikke har uttalt seg. Felles for de fleste som utfordrer Norges syn synes å være at de mener traktatens *formål* må ligge til grunn for hvordan den tolkes, og at traktatens intensjon var å sikre traktatpartene likebehandling også i havområdene (Churchill & Ulfstein, 2010). Fordi man i 1920 ikke kunne være kjent med den videre havrettsutviklingen, inkluderte man ikke regler om kontinentalsokkelen eller 200-milssoner i traktaten. Derfor sier heller ikke Svalbardtraktaten noe om likebehandlingsprinsippet og om begrensning på skattelegging også gjelder utenfor øygruppens sjøterritorium.

I 1977 etablerte Norge en ordning for regulering av fiskeriene rundt Svalbard. I en fiskevernsone er fisket regulert ved bestemmelser som gir enkelte utenlandske

nasjoner adgang basert på historisk fiskeriaktivitet. Ordningen var en måte å omgå uenigheten med andre stater (Anderson, 2009; Tiller & Nyman, 2017), samtidig som Norge hele tiden har forbeholdt seg retten til å etablere en full eksklusiv økonomisk sone.

Når det gjelder sokkelressursene, har Norge også i praksis holdt en linje som er helt konsistent med sitt uttalte syn på traktatens anvendelsesområde (Moe & Jensen, 2020, s. 520). Lisenser til fangst av snøkrabbe er bare gitt til norske borgere. I snøkrabbe II-saken mellom et latvisk rederi og den norske stat, ga Høyesterett staten medhold i at Svalbardtraktaten ikke gjelder på kontinentalsokkelen (Norges Høyesterett, 2023).

4 Mulige konsekvenser ved åpning for mineralvirksomhet på norsk sokkel

Havområdene rundt Svalbard har vært preget av flere kontroverser: Dersom Norge velger å utstede lisenser på øygruppens kontinentalsokkel, vil det neppe gå ubemerket hen. I denne delen vurderer vi derfor tre utfall åpningen kan ha for Svalbardtraktaten og norsk forvaltning av havområdene rundt Svalbard. En viktig grunn til at akkurat disse tre utfallene er inkludert, skyldes rett og slett at vi anser dem som høyst sannsynlige, særlig fordi de speiler juridiske, miljømessige og utenrikspolitiske utfordringer som gjør seg gjeldende i dette området. De tre utfallene er også konkrete eksempler på hvordan bredere trender og Svalbard-spesifikke problemstillinger kan manifestere seg.

4.1 Utfordring av norsk tolkning og rettigheter til sokkelressurser

Som vi har sett ovenfor, er det uenighet om hvorvidt Svalbardtraktatens bestemmelser gjelder på kontinentalsokkelen rundt Svalbard. At den norske tolkningen utfordres er ikke nytt, men situasjonen har foreløpig ikke blitt satt på spissen. En åpning for kommersiell mineralvirksomhet kan imidlertid bringe opp igjen og forsterke uenighetene. Et sannsynlig scenario er at enkelte traktatparter vil vurdere en åpning på sokkelen rundt Svalbard, som gir norske selskaper særrettigheter, til å være i strid med Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp. Dermed vil de også kunne mene at Norge diskriminerer andre lands borgere og selskaper basert på nasjonalitet. Parallellen til olje- og gassressurser og konflikten rundt fangst av snøkrabbe på sokkelen rundt Svalbard, bidrar til å styrke antakelse om et slikt scenario.

Selv om forekomstene av olje og gass rundt Svalbard kan være betydelige, har Norge holdt igjen for kommersiell virksomhet. Et unntak er den norske tildelingen av enkelte leteblokker i Barentshavet i 23. konsesjonsrunde i januar 2015. Den gang utlyste Oljedirektoratet tre blokker nord for 74. breddegrad (OD, 2015). Utlysningen vakte reaksjoner fra Russland, som mente at de aktuelle leteblokkene lå på en del av kontinentalsokkelen der Svalbardtraktatens likebehandlingsregler gjelder (Moe & Jensen, 2020). Følgelig protesterte Russland gjennom en note til Utenriksdepartementet mot at tildeling av letelisenser ikke tok traktatens

bestemmelser i betraktning. Daværende Statoil, nå Equinor, gjorde imidlertid ikke funn og har heller ingen planer om å bore flere brønner. I lys av dette stilnet også kritikken. Likevel, som Moe og Jensen skriver, kan Russlands reaksjon bære bud om hvilke kontroverser som kan oppstå dersom leting etter olje og gass i havområdene rundt Svalbard skulle bli mer aktuelt i årene som kommer (Moe & Jensen, 2020, s. 518). I tråd med Russlands prinsipielle standpunkt og tidligere adferd, virker det også rimelig å forvente en russisk reaksjon dersom Norge åpner for kommersiell letevirksomhet og utvinning av havbunnsmineraler på sokkelen rundt Svalbard. En første respons kom allerede i juli 2023, da det russiske utenriksdepartementet uttalte at Norge forsøker å forbigå bestemmelsene i Svalbardtraktaten ved å åpne for gruve-drift på havbunnen (Interfax, 2023).

Samtidig er det tvil rundt hvor stor den kommersielle interessen for gruve-drift på havbunnen faktisk er. Per nå er det påvist en manganskorpe-lokalitet og to felt med sulfidforekomster i åpningsområdet på kontinentalsokkelen rundt Svalbard (OD, 2023b, s. 6). Ressurspotensialet, og hvorvidt det finnes flere forekomster i området, er det likevel knyttet usikkerhet til. Hvis potensielle investorer i tillegg opplever at det er usikkerhet rundt jurisdiksjonsgrunnlaget, vil det være vanskelig å planlegge investeringer og oppstart av aktivitet, spesielt for utenlandske selskaper. I en slik situasjon kan et vanlig norsk regime være å foretrekke fremfor et regime basert på Svalbardtraktaten, gitt at et regime basert på norsk kontinentalsokkel-lovgivning fremstår som mer forutsigbart og gir tryggere rammer for investeringer. Men forutsetningen må selvfølgelig være at det gir tilgang for utenlandske selskaper. Kommersiell aktører vil også ønske at beskatningen ligner den man ville hatt under et regime basert på Svalbardtraktaten og Bergverksordning for Svalbard.

Selv om Russland hverken skulle ha interesse eller industrielle forutsetninger for å delta i leting etter mineraler, er det mulig at en eventuell åpning kan brukes til å legge politisk press på Norge for å oppnå egne mål. Uenighet om tolkning av Svalbardtraktaten og hvem som skal ha tilgang til sokkelressursene, kan for eksempel brukes til å skape splid mellom Norge og andre vestlige stater. En slik antakelse kan være relevant også sett i lys av krigen i Ukraina og sanksjonsregimet Russland er under. Russland er tross alt ikke alene om å bestride norsk tolkning av Svalbardtraktatens geografiske rekkevidde. Storbritannia deler i stor grad russisk syn på kontinentalsokkelen og Svalbardtraktatens anvendelse der. Det samme gjelder Island, som i januar 2023 uttrykte sitt standpunkt ovenfor det norske utenriksdepartementet i forbindelse med åpningsprosessen (Islands utenriksdepartement, 2023). I EU og blant EU-land har spesielt snøkrabbe-striden gitt en omforent forståelse av at Svalbardtraktaten gjelder på sokkelen (Østhagen & Raspotnik, 2019).

Spørsmålet om tolkning av Svalbardtraktaten ble tatt opp i den ovenfornevnte snøkrabbe II-saken av Norges Høyesterett. Dommen ble avsagt 20. mars 2023. Saken har bakgrunn i den betente snøkrabbe-striden med EU, og et sivilt søksmål fra det latviske rederiet SIA North Star Ltd. Snøkrabbe-striden går tilbake til 2016 og gjelder Norges beslutning om å kun utstede kvoter for fangst av snøkrabbe til

norske fiskere. Høyesterett måtte ta stilling til hvorvidt denne beslutningen var i strid med folkeretten, med andre ord vurdere Svalbardtraktatens geografiske utstrekning. En dom mot staten kunne fått store konsekvenser for Norge, som ville måtte gi traktatparter lik tilgang til sokkelressurser, inkludert havbunnsmineraler dersom det først åpnes for kommersielle aktører (Jensen, 2023). Dommen gikk imidlertid i favør av den norske stats tolkning – en viktig seier, selv om den neppe er nok til å endre andre staters, eller EUs, syn og interesser.

En større utfordring for Norge vil imidlertid være om Svalbardtraktatens anvendelsesområde prøves som en folkerettslig disputt. Åpning for mineralvirksomhet på havbunnen kan bidra til at spørsmålet om å bringe Norge inn for en internasjonal domstol igjen dukker opp. Flere har truet med dette tidligere: Spania på 1980-tallet, Island på 1990-tallet, Storbritannia på 2000-tallet og østeuropeiske og EU-politikere på 2010-tallet (Pedersen, 2020, s. 234). Folkerettslig er en internasjonal domstols avgjørelse langt viktigere for spørsmålet om Svalbardtraktatens anvendelsesområde enn en dom fra Norges Høyesterett. Og skulle Norge tape en sak, må Norge respektere resultatet (Jensen, 2023).

Dersom Norge må forvalte sokkelressursene rundt Svalbard i henhold til traktaten, betyr det skattebegrensning og plikt til å behandle selskaper og borgere av traktatsland likt. Det vil selvsagt redusere potensielle inntekter for Norge og gjør Norge mindre interessert i å åpne. Ifølge Pedersen (2020, s. 235) kan et slikt utfall medføre at Norge i større grad vektlegger miljøhensyn i havområdene rundt Svalbard, da som et argument for å ikke åpne, og slik også unngå konflikt med naboer og allierte hva gjelder forvaltning av sokkelressursene. For de som er interessert i å starte mineralvirksomhet på sokkelen rundt Svalbard, kan dette være en grunn til å ikke presse Norge og tolkningsspørsmålet for langt.

4.2 Motstand fra russiske fiskerier i fiskevernsonen

Vannsøylen over deler av åpningsområdet på kontinentalsokkelen utgjør en del av fiskevernsonen rundt Svalbard, som er etablert og regulert av Norge. Sonen ble opprettet i 1977 for å verne om de suverene rettighetene Norge, i likhet med andre kyststater, hadde ervervet som følge av endringer i havretten (Jørgensen & Østhagen, 2020, s. 168). For å drive forsvarlig ressursvern, men samtidig unngå konflikt med andre traktatparter rundt tolkningsspørsmålet, valgte imidlertid Norge å regulere fisket ved bestemmelser som ikke forskjellsbehandler norske og enkelte utenlandske fiskere (Fløistad, 2008; Jørgensen & Østhagen, 2020, s. 170). Adgang til fiskevernsonen ble fastsatt på grunnlag av tradisjonelt fiske i området før opprettelsen av sonen. Flere stater har i dag kvoter og fisker altså under norsk jurisdiksjon. Russiske fiskere har kvoter som omfatter hele Barentshavet, gitt gjennom fiskeriforvaltningssamarbeidet mellom Norge og Russland.

I utgangspunktet fremstår overlappen mellom fiskevernsonen og deler av åpningsområdet som uproblematisk. OEDs konsekvensutredning og grunnlagsrapporten fra Fiskeridirektoratet konkluderer med at det er svært lite fiske i området

(Fiskeridirektoratet, 2021; OED, 2022b). Likevel er det knyttet usikkerhet til enkelte faktorer som kan påvirke fiskeri i fiskevernsonen, utenfor åpningsområdet. Spesielt hvis regjeringen tillater utvinning av havbunnsmineraler.

En av de største utfordringene ved gruvedrift på havbunnen, er manglende kunnskap om dyphavsøkosystemene og potensialet for betydelig miljøskade. Særlig er det knyttet usikkerhet til sediment- og partikkelskyer og deres utbredelse. Gitt dagens teknologi vil slike skyer oppstå ved alle typer gruvevirksomhet på havbunnen, både fra selve ekstraksjonen og fra transport til overflaten. Spredning av sedimenter og partikler vil ha konsekvenser for bentiske og pelagiske økosystemer i en ukjent omkrets fra virksomheten (Norsk polarinstitutt, 2023). Internasjonale studier anslår at skyene kan spre seg mellom flere titalls og hundrevis av kilometer, og at variasjonen vil avhenge av mineralforekomstene som utvinnes, lokale strømminger og teknologien som blir tatt i bruk (Aleynik et al., 2017; Amon et al., 2022; Gillard et al., 2019; Oebius et al., 2001; Rolinski et al., 2001).

Hvorvidt sediment- og partikkelskyer kan spre seg til områder i fiskevernsonen hvor fiske er utbredt, eller til gyteområder og migrasjonsruter, er uklart. Med kunnskapen som ligger til grunn i dag, er det imidlertid vanskelig å utelukke det fullt og helt. OEDs konsekvensutredning viser til at miljømessige virkninger i all hovedsak vil være «knyttet til det konkrete geografiske området der utvinning foregår» og at «dette arealet vil være svært begrenset i forhold til det totale havbunnsarealet» (OED, 2022b, s. 10). Grunnlagsrapporter peker imidlertid på at vi verken kjenner til bunnstrømmer eller potensialet for spredning av blant annet returvann (Havforskningsinstituttet, 2023, s. 3). Det er heller ikke utført modelleringstudier av partikkelspredning og sedimentering i forbindelse med åpningsprosessen for havbunnsmineralvirksomhet (Larsen et al., 2022, s. 21). Både kunnskapsmangel og usikkerhet gjør det dermed vanskelig å konkludere entydig (Larsen et al., 2022, s. 43–44). Man må også ta i betraktning at fiske er en dynamisk aktivitet som varierer etter vandringsmønster og gjeldende reguleringer (Fiskeridirektoratet, 2023). Spørsmålet er om usikkerheten rundt miljøvirkninger kan bidra til å øke konfliktpotensialet mellom Norge og andre stater som fisker i fiskevernsonen.

Spesielt for Russland er fiskeriene i fiskevernsonen økonomisk viktige. Russland er den største fiskerinasjonen i sonen målt i årlige kvantum, og tar en drøy fjerdedel av sine fangster i Barentshavet her (Jørgensen & Østhagen, 2020, s. 171). Men Russland er prinsipielt uenig med Norge om sonens status, og anerkjenner i prinsippet verken vernsonen eller Norges rett til myndighetsutøvelse i disse farvannene. Dette er i kontrast til EUs og Islands syn – Russland synes også å mene at havområdene er internasjonalt farvann hvor Norge ikke har rett til å utøve kontrollmyndighet utover flaggstatskontroll.

Fiskevernsonen har vært et konfliktpunkt i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland siden den ble opprettet. Spenninger har spesielt oppstått i forbindelse med norsk håndhevelse av reguleringer, og arrestasjoner av russiske fartøy i

1998, 2001, 2005, 2011 og 2020 (Moe & Jensen, 2020; Østhagen, 2018). Samtidig er det i russisk interesse at fiskebestandene i fiskevernsonen forvaltes forsvarlig og at tredjelands adgang til sonen begrenses. En utfordring av det norske regimet kan i ytterste konsekvens bety at tredjeland som ikke tidligere har fisket i området – som Kina – vil kreve tilgang til ressursene, noe Norge så langt har forhindret ved å tildele kvoter basert på historisk fiske.

Generelt er inntrykket av den russiske politikken i fiskevernsonen at norsk myndighetsutøvelse i hovedsak aksepteres, fordi den også beskytter russiske fiskeriinteresser (Østhagen et al., 2020). Samtidig er det tydelig at Russland ønsker å opprettholde en strategisk usikkerhet overfor Norge og norsk myndighetsutøvelse ved å kritisere norsk politikk og vise militærmakt i området. Miljøaspektet, og mulig negativ påvirkning på fiskebestander og fiskeriaktivitet, kan potensielt være et nyttig verktøy for russiske myndigheter i dette spillet, men også faktisk utgjøre en ny konfliktdimensjon.

4.3 Opposisjon fra traktatparter og EU grunnet miljøhensyn

Som nevnt tidligere, vet vi lite om dyphavsøkosystemer og hvordan de vil påvirkes av gruvedrift på havbunnen. Manglende kunnskap, usikkerhet og miljørisiko har de siste årene fått økt oppmerksomhet, og er viktige argumenter for dem som ønsker å holde igjen industrien. Til dels er de årsaken til en voksende opposisjon innad i Norge, men også blant andre stater og internasjonale organisasjoner. Slik økende motstand, spesielt globalt, kan bety at aktører også utenfor Norges grenser vil ha innvendinger mot åpningen av havområdet rundt Svalbard grunnet mulige miljøkonsekvenser.

Blant partene som har signert Svalbardtraktaten har flere tatt til orde for et moratorium eller en føre-var-pause i den internasjonale prosessen. Dette gjelder per januar 2024 Canada, Chile, Den dominikanske republikk, Finland, Frankrike, Irland, Monaco, New Zealand, Portugal, Spania, Sveits, Sverige, Storbritannia og Tyskland (DSCC, 2022). Selv om ikke alle har tatt stilling til tolkning av Svalbardtraktaten og dens geografiske utstrekning, kan de likevel vise seg kritiske til den norske åpningen på grunn av miljøhensyn. Riktignok er leting mindre kontroversielt enn utvinning, og kanskje er det først om utvinning er nært forestående at en reaksjon vil komme. Samtidig kan denne gruppen utgjøre en motpart til traktatparter som måtte ønske åpning av sokkelen på Svalbardtraktatens premisser.

På den globale scene har EU pekt seg ut som en opponent mot gruvedrift på havbunnen. Unionen har beveget seg fra en relativt positiv holdning i 2012 (Europakommisjonen, 2012), til å i større grad vektlegge føre-var-prinsippet. I 2018 vedtok Europaparlamentet en resolusjon om internasjonal havforvaltning, hvor EU-kommisjonen og medlemsstater ble oppfordret til å ikke støtte lete- og utvinningsaktivitet internasjonalt, samt å avstå fra å gi tillatelse til gruvedrift på egne kontinentalsokler (Europaparlamentet, 2018, s. 11). I resolusjonen oppfordret også Europaparlamentet medlemsstater til å støtte et internasjonalt moratorium

for kommersielle utvinningstillatelser frem til miljøkonsekvensene er studert i tilstrekkelig grad, og alle mulige risikoer er kartlagt og forstått (Europaparlamentet, 2018, s. 14). Oppfordringen til et moratorium ble gjentatt av parlamentet i resolusjoner fra 2021 og 2022 (Europaparlamentet, 2021, s. 40, 2022). I 2022 annonserte EU-kommisjonen sin intensjon om å forby gruvedrift på havbunnen frem til alle kunnskapshull er tettet, aktivitet kan skje uten skadelige effekter, og det marine miljøet er effektivt beskyttet (Europakommisjonen, 2022, s. 2). Samme år ekskluderte også European Investment Bank gruvedrift på havbunnen fra alle sine investeringer, fordi aktiviteten anses som uakseptabel av miljø- og klimamessige grunner (European Investment Bank, 2022, s. 1).

EUs standpunkt er relevant, spesielt fordi unionen er en forkjemper for å beskytte miljøet og ressursene i nord. Dette kommer tydelig frem i EUs arktiske policy-dokumenter. Senest i 2021 la Europakommisjonen og EUs utenriktjeneste frem et forslag om å la olje og gass i Arktis ligge og å jobbe for en juridisk bindende avtale hvor de arktiske landene forplikter seg til å ikke utvinne olje og gass i nord (Europakommisjonen, EUs utenriktjeneste, 2021). Selv om EU ikke er part til Svalbardtraktaten, har også unionen utfordret norsk tolkning og forvaltning i havområdene rundt Svalbard ved flere anledninger. Først og fremst gjelder dette rett til å fiske snøkrabbe for de EU-medlemmene som har signert traktaten, og Norges beslutning om å kun tildele kvoter til norske fiskere. Senere har det også vært konflikt knyttet til fordeling av torskekvoter i fiskevernsonen (Moe & Jensen, 2020; Østhagen & Raspotnik, 2019). Begge sakene viser at EU er villig til å legge press på Norge i nord, og spesielt når det gjelder havet ved Svalbard. Likeledes valgte EU i oktober 2023 å sende en note til det norske utenriksdepartementet, hvor det ble uttrykt bekymring for de negative effektene en åpning for gruvedrift kunne ha på fiskebestander, også på kontinentalsokkelen rundt Svalbard (Europaparlamentet, 2024). I februar 2024 vedtok i tillegg Europaparlamentet en resolusjon som uttrykte sterk bekymring for Norges endelige beslutning om å åpne for gruvedrift på havbunnen (Europaparlamentet, 2024). Dette kan bidra til å bygge et negativt narrativ om Norge og hvorvidt Norge baserer sin forvaltning på en føre-var-tilnærming. Det vil i så fall være i strid med merkelappen som en ansvarlig havnasjon, fremmet av Norge selv. For øvrig er dette en merkelapp som også – mer generelt og ikke direkte knyttet til Svalbard – utfordres av Havpanelet og FNs miljøprogram, som begge mener gruvedrift på havbunnen er vanskelig å kombinere med en bærekraftig havøkonomi. Havpanelet, et initiativ bestående av 14 statsledere og ledet av Norge, hevder industrien kan være i strid med FNs bærekraftsmål (Haugan et al., 2020, s. 3). I februar 2024 tok også flere forsker til ordet for at Norge bør gå av som leder for Havpanelet i det anerkjente tidsskriftet *Nature*, nettopp fordi Norges beslutning undergraver panelets mål (Amon et al., 2024). FNs miljøprograms finansinitiativ konkluderte på sin side i 2022 med at finansiering av havbunnsmineralaktivitet vanskelig kan ses i tråd med FNs prinsipper for bærekraftig blå finans (FNs miljøprograms finansinitiativ, 2022).

5 Konklusjon

Norge har besluttet å åpne for mineralvirksomhet på havbunnen. Deler av området overlapper imidlertid med sokkelen og fiskevernsonen rundt Svalbard – et område hvor grunnlaget for norsk myndighetsutøvelse er uavklart. Denne artikkelen har sett på hvilke geopolitiske og folkerettslige konsekvenser en åpning kan ha, både for tolkningsspørsmålet knyttet til Svalbardtraktaten og for konfliktpotensialet mellom Norge, andre stater og aktører, med bakgrunn i tidligere analyser og forskning på Svalbard og konflikten til havs.

Basert på drøftingen av tre mulige utfall viser vi at en åpning av havområdene rundt Svalbard kan skape enkelte utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Mest opplagt er kanskje at tolkningsspørsmålet og tilhørende uenighet nå kan settes ytterligere på spissen. Denne uenigheten har blusset opp ved jevne mellomrom, men på tross av dette har de mest aktive utfordrerne av det norske synet – Russland, EU, Island – hatt en interesse i å la konflikten være dempet. Samtidig kan økonomiske interesser og forventninger om relativt stor profitt virke som en driver for konflikt, og tvinge flere land til å ta stilling til disputten.

Miljøaspektet, og mulig negativ påvirkning på fiskebestander og fiskeriaktivitet i fiskevernsonen, kan også føre til en ny konfliktdimensjon for russiske fiskere, eller brukes som et verktøy av russiske myndigheter for å skape usikkerhet i forholdet til Norge. Denne dimensjonen er ikke like åpenbar som det første mulige utfallet, men den har blitt sannsynliggjort av den spente sikkerhetspolitiske situasjonen mellom Norge og Russland i nordområdene. Enhver uenighet knyttet til Svalbard som involverer russiske aktører har per i dag et iboende konfliktpotensial, avhengig av hvordan situasjonen håndteres og Russlands ønske om å utnytte den for å eventuelt oppnå andre sikkerhetspolitiske formål.

Avslutningsvis er det heller ikke usannsynlig at flere aktører, både stater og EU, vil oppleve det som kontroversielt at Norge – som anses som en ansvarlig havnasjon med kunnskapsbasert og helhetlig forvaltning – velger å åpne for mineralvirksomhet, all den tid kunnskap fortsatt er svært mangelfull. Dette mulige utfallet er desto mer interessant sett i lys av at internasjonale selskaper, institusjoner og forskningsmiljøer, blant andre, har gått hardt ut imot denne type aktivitet til havs. Her må vi også se til uavklarte internasjonale prosesser under ISA, hvor 24 land, per dags dato, har tatt til orde for et moratorium mot mineralutvinning på havbunnen.

Samlet sett løfter denne studien også flere interessante spørsmål. I hvilken grad preges Norges beslutning om åpning av mineralvirksomhet på havbunnen av de nevnte internasjonale prosessene og problemstillingene vi peker på her? En mer inngående studie av sammenhengen mellom nasjonal og internasjonal politikkutforming og overlappende regimer vil være betimelig. Et annet uavklart spørsmål er i hvilken grad andre land (og deres næringsaktører) faktisk har en interesse for utvinning av havbunnsmineraler til havs, og hvor langt disse landene – som for eksempel Russland eller Kina – vil ønske å utfordre Norge skulle faktisk aktivitet igangsettes. Selv om flere aktører vil ha prinsipielle motforestillinger, er det også mulig å tenke seg

at det eksisterer noen fellesinteresser på tvers av land og kontekster med hensyn på havbunnsmineraler, gitt behovet for teknologi, erfaringer og kapitalinvesteringer – i tillegg til et omforent internasjonalt regelverk. Disse aspektene kan være med på å dempe en mulig interessemotsetning og eventuell konflikt, også rundt Svalbard. Dette er for så vidt også den største svakheten til denne artikkelen: Den bygger i stor grad på spekulasjoner om hva som *kan* komme til å skje, uten altfor mange holdepunkter som tilsier hvilken måte de nevnte aktørene vil agere på i de utfallene som er beskrevet.

Uavhengig av disse utfallene og hvorvidt de utspiller seg, er det derimot liten tvil om at mange, også utenfor Norges grenser, vil følge nøye med på Norges åpning og dens etterspill, samt hvordan industrien utvikler seg og reguleres av den norske stat. I forlengelse av dette må vi forvente at gruvedrift på havbunnen vil medføre internasjonal oppmerksomhet rundt problemstillinger Norge gjerne skulle vært foruten, især Svalbardtraktatens anvendelsesområde og miljøskadelig industri til havs. Samtidig står Norge i fare for å miste sitt internasjonale omdømme som en bærekraftig forvalter av naturressurser og havområder. Den globale motstanden er økende, og Norge relativt alene i sitt standpunkt. Nå gjenstår det å se hvor mye tid datainnsamling vil ta og hvor strenge miljøkrav som stilles før utvinning eventuelt kan finne sted. Kanskje blir Norges beslutning et eksempel til skrekk og advarsel som mater videre motstand – eller startskuddet for en industri som i fremtiden også åpnes i andre deler av verden.

Om forfatterne

Ida Soltvedt Hvinden er doktorgradsstipendiat ved Fridtjof Nansens Institutt. Hun forsker på gruvedrift på havbunnen, utvikling av regelverk nasjonalt og internasjonalt, og hvordan ulike interessenter påvirker disse prosessene. Hvinden har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og har tidligere jobbet som rådgiver ved Senter for hav og Arktis.

Andreas Østhagen er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt. Han forsker på internasjonal politikk, konflikthåndtering og geopolittikk med spesielt fokus på nordområdene og Arktis. Østhagen er også tilknyttet Nord universitet og Oslo Nye Høyskole. Han har en doktorgrad fra University of British Columbia, en mastergrad fra London School of Economics, og har tidligere arbeidet i Brussel, Toronto, Washington DC og Boston.

Referanser

- Aleynik, D., Inall, M. E., Dale, A., Vink, A. & Inall, M. E. (2017). Impact of remotely generated eddies on plume dispersion at abyssal mining sites in the Pacific. *Scientific Reports*, 7, 16959. <https://doi.org/10.1038/s41598-017-16912-2>
- Amon, D., Gollner, S., Morato, T., SMith, C., Chen, C., Christiansen, S., Currie, B., Drazen, J., Fukushima, T., Gianni, M., Gjerde, K., Gooday, A., Grillo, G., Haeckel, M., Joyini, T., Ju, S., Levin, L., Metaxas, A., Mianowicz, K., ... Pickens, C. (2022). Assessment of scientific gaps related to the effective environmental management of deep-seabed mining. *Marine Policy*, 138. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105006>

- Amon, D. J., McCauley, D. J., Blasiak, R. & Österblom, H. (2024). Replace Norway as co-chair of the High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy. *Nature*, 626. https://www-nature-com.mime.uit.no/articles/d41586-024-00403-2_
- Anderson, D. H. (2009). The status under international law of the maritime areas around Svalbard. *Ocean Development & International Law*, 40(4). <https://doi.org/10.1080/00908320903285455>
- Churchill, R. & Ulfstein, G. (2010). The disputed maritime zones around Svalbard. I M. Nordquist, J. N. Moore & T. H. Heidar (Red.), *Changes in the Arctic environment and the law of the sea* (s. 551–594). Brill Academic Publishers.
- DSCC. (2022). *Resistance to deep-sea mining: Governments and parliamentarians*. <https://savethehighseas.org/voices-calling-for-a-moratorium-governments-and-parliamentarians/>
- DSCC. (2023). *Momentum for a moratorium*. https://savethehighseas.org/moratorium_2022/
- Energi- og miljøkomiteen. (2023). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om mineralveksemd på norsk kontinentalsokkel – åpning av areal og strategi for forvaltning av ressursane*. Innst. 162 S (2023–2024). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-162s/>
- Europakommisjonen. (2012). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Blue growth: Opportunities for marine and maritime sustainable growth*. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11159/unep_ec Og_inf_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Europakommisjonen. (2021). *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf
- Europakommisjonen. (2022). *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Setting the course for a sustainable blue planet – joint communication on the EU's international ocean governance agenda*. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-06/join-2022-28_en.pdf
- Europaparlamentet. (2018). *International ocean governance: An agenda for the future of our oceans in the context of the 2030 sustainable development goals*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0004_EN.pdf
- Europaparlamentet. (2021). *EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives. European Parliament resolution of 9 June 2021 on the EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives (2020/2273 (INI))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_EN.pdf
- Europaparlamentet. (2022). *Motion for a resolution on momentum for the ocean: Strengthening ocean governance and biodiversity*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0426_EN.html
- Europaparlamentet. (2024). *Motion for a resolution on Norway's recent decision to advance seabed mining in the Arctic*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2024-0095_EN.html
- European Investment Bank. (2022). *EIB eligibility, excluded activities and excluded sectors list*. https://www.eib.org/attachments/publications/eib_eligibility_excluded_activities_en.pdf
- Fiskeridirektoratet. (2021). *Rapport fra Fiskeridirektoratet. Fiskeriaktiviteten i utredningsområdet for mineralvirksomhet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/vedlegg-1.-fiskeridirektoratet.-fiskeriaktivitet-i-utredningsområdet.pdf>
- Fiskeridirektoratet. (2023). *Høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel med utkast til beslutning om å åpne område*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/fiskeridirektoratet.pdf?uid=Fiskeridirektoratet>
- Fløistad, B. (2008). *Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde*. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/perspektiv/perspektiv08_05.pdf
- FNs miljøprograms finansinitiativ. (2022). *Harmful marine extractives: Deep-sea mining*. <https://www.unepfi.org/publications/harmful-marine-extractives-deep-sea-mining/>
- GCE NODE. (2023). *Høringssvar: Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=3040169d-8fe0-439c-8e03-5de8add844e3>
- GCE Ocean Technology. (2023). *Høringsinnspill – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=18338338-1194-44b2-a381-7bc2ad84349f>
- Gillard, B., Purkiani, K., Chatzievangelou, D., Vink, A., Iversen, M. & Thomsen, L. (2019). Physical and hydrodynamic properties of deep sea mining-generated, abyssal sediment plumes in the Clarion Clipperton Fracture Zone (eastern-central Pacific). *Elementa*, 7, Artikkel 5. <https://doi.org/10.1525/elementa.343>.

- Green Minerals AS. (2023). *Høringssvar fra Green Minerals AS*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=6a6cbf3c-0082-44de-828f-725bd148a9e4>
- Haugan, P. M., Levin, L., Amon, D., Hemer, M., Hannah, L. & Nielsen, F. G. (2020). *What role for ocean-based renewable energy and deep-seabed minerals in a sustainable future?* <https://oceanpanel.org/wp-content/uploads/2022/05/Ocean-Energy-and-Deep-Sea-Minerals-Full-Paper.pdf>
- Havbunnsmineralloven. (2019). *Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen* (LOV-2019-03-22-7). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2019-03-22-7>
- Havforskningsinstituttet. (2023). *Svar; Høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/havforskningsinstituttet.pdf?uid=Havforskningsinstituttet>
- Interfax. (2023, 26. juli). МИД РФ счел неправомерными планы Норвегии по добыче металлов на шельфе у Шпицбергена. <https://www.interfax.ru/russia/913351>
- ISA. (2023). *Decision of the council of the International Seabed Authority on a timeline following the expiration of the two-year period pursuant to section 1, paragraph 15, of the annex to the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea (ISBA/28/C/24)*. <https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/07/2314552E.pdf>
- Islands utenriksdepartement. (2023). *Note verbale UTN20100105*.
- Jensen, Ø. (2023). Towards an historic Svalbard judgement in Norway's supreme court. *Arctic Review on Law and Politics*, 14, 83–85. <https://doi.org/10.23865/arctic.v14.5382>
- Jensen, Ø. & Dahl, I. (2020). Svalbardtraktaten 100 år. I I. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år*. Fagbokforlaget.
- Jørgensen, A.-K. & Østhagen, A. (2020). Norges vern av suverene rettigheter rundt Svalbard: Russiske persepsjoner og reaksjoner. *Internasjonal Politikk*, 78(2), 167–192. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.1838>
- Larsen, L. H., Jensen, J., Bjørgesæter, A., Cochrane, S., Aaserød, M., Sagerup, K., Dyb, K. & Pedersen, K. (2022). *Virkinger for naturforhold, miljø og annen næringsvirksomhet relatert til konsekvensutredning for åpning av norsk sokkel for havbunnsmineralvirksomhet* (Akvaplan-niva rapport 63605). Oljedirektoratet.
- Loke Marine Minerals AS. (2023). *Høringsuttalelse fra Loke Marine Minerals AS – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=4e3446c1-cf53-4362-8128-7e6048af6fec>
- Meld. St. 25 (2022–2023). *Mineralverksemd på norsk kontinentalsokkel – opning av areal og strategi for forvaltning av ressursane*. Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20222023/id2985856/>
- Miljødirektoratet. (2023). *Høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/miljodirektoratet.pdf?uid=Miljø%20B8direktoratet>
- Miller, K. A., Thompson, K. F., Johnston, P. & Santillo, D. (2018). An overview of seabed mining including the current state of development, environmental impacts, and knowledge gaps. *Frontiers. Marine Science*, 4. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2017.00418/full>
- Moe, A. & Jensen, Ø. (2020). Svalbard og havområdene – nye utenrikspolitiske utfordringer for Norge? *Internasjonal Politikk*, 78(4), 511–522. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2388>
- Norges Høyesterett. (2023). HR-2023-491-P, (sak nr. 22-134375SIV-HRET). <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2023/mars/hr-2023-491-p.pdf>
- Norsk Polarinstitutt. (2023). *22/2001 Høringsuttalelse – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel med utkast til beslutning om å åpne område*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=4d4f20be-02fd-450f-ab8b-ddf4f92a8892>
- NTNU. (2023). *Innspill til høring fra NTNU – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=a15b9636-521b-4f7e-9d6c-d8da792d5774>
- Nærings- og fiskeridepartementet & Olje- og energidepartementet. (2017). *Ny vekst, stolt historie. Regjeringens havstrategi*. https://www.regjeringen.no/contentassets/097c5ec1238d4c0ba32ef46965144467/nfd_havstrategi_uu.pdf
- Oebius, H. U., Becker, H. J., Rolinski, S. & Jankowski, J. A. (2001). Parametrization and evaluation of marine environmental impacts produced by deep-sea manganese nodule mining. *Deep Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography*, 48(17–18), 3453–3467.

- Olje- og energidepartementet. (2022a). *Høringsbrev*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?expand=horingsnotater>
- Olje- og energidepartementet. (2022b). *Konsekvensutredning – undersøkelse og utvinning av havbunnsmineraler på norsk kontinentalsokkel*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dbf5144d0fbc42b5a4db5fc7eb4fa312/horingsdokument-konsekvensutredning-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel-11415388.pdf>
- Oljedirektoratet. (2023a). *Havbunnsmineraler: Store ressurser på norsk sokkel*. <https://www.npd.no/fakta/nyheter/generelle-nyheter/2023/havbunnsmineraler-store-ressurser-pa-norsk-sokkel/>
- Oljedirektoratet. (2023b). *Ressursvurdering havbunnsmineraler*. <https://www.npd.no/globalassets/1-mpd/fakta/havbunnsmineraler/publikasjoner/2023/ressursvurdering-havbunnsmineraler-20230127.pdf>
- Oljedirektoratet. (2015). *23 konsesjonsrunde – utlysning*. <https://www.npd.no/fakta/utvinningstillatelser/konsesjonsrunder/23.-konsesjonsrunde/23.-konsesjonsrunde-utlysning/>
- Pedersen, T. (2020). Norsk svalbardpolitikk: Utfordret av naboer og allierte. I I. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år*. Fagbokforlaget.
- Regjeringen. (2021, 10. januar). *Norge åpner opp for havbunnsmineraler*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-apner-opp-for-havbunnsmineraler/id3021433/>
- Regjeringen. (2022, 27. oktober). *Høring. Konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sender-kons/id2937834/>
- Regjeringen. (2020, 11. juni). *Har igangsatt åpningsprosess for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/oed/nyheter/2020/har-igangsatt-apningsprosess-for-mineralvirksomhet-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2702069/>
- Rolinski, S., Segsneider, J. & Sündermann, J. (2001). Long-term propagation of tailings from deep-sea mining under variable conditions by means of numerical simulations. *Deep Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography*, 48(17–18), 3469–3485.
- Senter for dyphavsforskning. (2023). *Svar til høring – konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-konsekvensutredning-pa-norsk-kontinentalsokkel/id2937810/?uid=f5c6569f-599a-445e-8db9-f4c9f63495be>
- Singh, P. A. (2021). The two-year deadline to complete the International Seabed Authority's mining code: Key outstanding matters that still need to be resolved. *Marine Policy*, 134. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X21004152>
- Spærenberg, O. (2019). A historical perspective on deep-sea mining for manganese nodules, 1965–2019. *The Extractive Industries and Society*, 6. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X18303137>
- Svalbardtraktaten. (1920). *Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (LOV-1920-02-09)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1920-02-09>
- The Metals Company. (2021). *NORI-D Project – Nauru Ocean Resources Inc.* <https://metals.co/nori/>
- Tiller, R. & Nyman, E. (2017). The clear and present danger to the Norwegian sovereignty of the Svalbard Fisheries Protection Zone: Enter the snow crab. *Ocean and Coastal Management*, 137, 24–33. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2016.12.012>
- Willaert, K. (2023). Protest at sea against deep sea mining: Lawfulness, limits and remedies. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 36. https://brill-com.mime.uit.no/view/journals/estu/36/4/article-p672_7.pdf
- WWF, Bellona, Natur og ungdom, Sabima, Naturvernforbundet, Zero, WSH, Framtiden i våre hender, Besteforeldrenes klimaaaksjon, Forum for utvikling og miljø, Greenpeace, Spire. (2023). *Høringskommentar til konsekvensutredning for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og utkast til beslutning om åpning av område*. https://www.regjeringen.no/contentassets/613111b7e02c464ca95b3e5bb364cc14/wwf-med-flere.pdf?uid=WWF_med_flere
- Østhagen, A. (2018). Managing conflict at sea: the case of Norway and Russia in the Svalbard Zone. *Arctic Review on Law and Politics*, 9, 100–123. <https://doi.org/10.23865/arctic.v9.1084>
- Østhagen, A., Jørgensen, A.-K. & Moe, A. (2020). *The Svalbard fisheries protection zone: How Russia and Norway manage an Arctic dispute*. http://www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/ece/150_168.pdf
- Østhagen, A. & Raspotnik, A. (2019). Why is the European Union challenging Norway over snow crab? Svalbard, special interests, and Arctic governance. *Ocean Development & International Law*, 50(2–3). <https://doi.org/10.1080/00908320.2019.1582606>

Abstract in English

**Seabed mining on the Norwegian continental shelf:
Possible consequences in light of the Svalbard Treaty and
Norwegian management of the maritime areas around Svalbard**

In 2020, the Solberg government initiated a process for allowing mining operations on the Norwegian continental shelf. About a third of the area in question in 2024 overlaps with the continental shelf and the Fisheries Protection Zone around Svalbard. While there is broad agreement that Norway has sovereignty over Svalbard and thus can decide whether to permit commercial mining activities on the seabed in this area, there is a dispute as to whether the Svalbard Treaty's provisions apply for Norwegian exercise of authority. This article discusses the consequences allowing seabed mining in this area may have, both for questions concerning the interpretation of the geographical scope of the Svalbard Treaty and the potential for conflict between Norway, other states and actors. Three possible outcomes are discussed: (1) that Norwegian interpretation of the Svalbard Treaty and rights to the resources on the continental shelf around Svalbard are further challenged; (2) that Russian fisheries in the Fisheries Protection Zone resist for fear of negative environmental impact from the mineral industry; and (3) that Norway faces pressure and criticism from other states, and especially from the EU, because seabed mining is believed to have major, yet unknown, environmental consequences.

Keywords: Svalbard · Russia · European Union · mineral extraction · seafood · fisheries policy