

NOU

Norges offentlige utredninger **2022:8**

Ny minerallov

Norges offentlige utredninger 2022

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2
<i>Statsministerens kontor</i> |
| 2. Akademisk ytringsfrihet
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 6. Nett i tide
<i>Olje- og energidepartementet</i> |
| 3. På trygg grunn
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 7. Et forbedret pensjonssystem
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | 8. Ny minerallov
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |

Ny minerallov

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020.
Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 1. juli 2022.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1505-3

DepMedia

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Minerallovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 for å foreslå endringer i mineralloven. Utvalgets arbeid inngår i oppfølgingen av evalueringen av mineralloven gjennomført i 2018. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 1. juli 2022

Ernst Nordtveit
Leder

Rune Sverre Fjellheim

Frode Michal Nilsen

Katrine Broch Hauge

Jøril Mæland

Kurt Aasly

Riikka Aaltonen

Erlend Opstad
(Sekretariatsleder)

Maria Lauritzen

Mari Klungsøyr Kristiansen

Ingeborg Breistein Høydal

Karen Tora Hjelmervik Nerbø

Innhold

Del I	Oppnevning, utvalgets arbeid og sammendrag	11	2.2.11	Dieduid ja ávdnasiid raportereren ja hálddašcapmi	29
1	Oppnevning, sammensetning og mandat	13	Del II	Mineralvirksomhet, rettslige rammer og forvaltning	31
1.1	Oppnevning	13	3	Mineralvirksomhet og mineralnæringen	33
1.2	Mandat	13	3.1	Innledning	33
1.3	Arbeidet med utredningen	17	3.2	Om enkeltbransjene i Norge	33
1.4	Mandatet som ramme for utvalgets arbeid	18	3.2.1	Overordnede tall for mineralnæringen	33
1.5	Oppbyggingen av utredningen	18	3.2.2	Byggeråstoff	34
1.6	Utformingen av lovforslaget. Noen strukturelle og terminologiske spørsmål	18	3.2.3	Metallmalmer	34
2	Sammendrag/Čoahkkáigeassu	20	3.2.4	Naturstein	35
2.1	Norsk sammendrag	20	3.2.5	Industrimineraler	36
2.1.1	Utvalgets oppdrag og mandat	20	3.2.6	Energimineraler	36
2.1.2	Generelt om utvalgets forslag	20	3.2.7	Undersjøisk mineralutvinning	37
2.1.3	Formål og virkeområde for den nye loven	21	3.2.8	Leting og undersøkelse	37
2.1.4	Skillet mellom statens og grunneiers mineraler	21	3.3	Om utvinning og vanlige driftsmetoder	39
2.1.5	Leting og undersøkelser	22	3.3.1	Innledning	39
2.1.6	Utvinning og avslutning av mineraluttak	22	3.3.2	Driftsmetoder	39
2.1.7	Forholdet til samiske rettigheter...	22	3.3.3	Overskuddsmasser	39
2.1.8	Forholdet til annet regelverk	23	3.4	Offentlig kartlegging av mineralressurser	39
2.1.9	Sikkerhetsregulering og miljø	23	3.4.1	NGUs samfunnsoppdrag	39
2.1.10	Dialog med dem som berøres av mineralvirksomhet	24	3.4.2	NGUs kartlegging	40
2.1.11	Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale	24	3.5	Næringens leting og undersøkelser	41
2.2	Čoahkkáigeassu sámegillii	24	3.6	Finansiering av mineralvirksomhet	43
2.2.1	Lávdegotti bargogohččun ja mandáhtta	24	3.6.1	Innledning	43
2.2.2	Oppalaččat lávdegotti evttohusa birra	25	3.6.2	Byggeråstoff og naturstein	43
2.2.3	Odđa lága ulbmil ja doaimasuorgi	25	3.6.3	Industrimineraler	43
2.2.4	Earuhis gaskkal stáhta ja eananeaiggádiid minerálaid	26	3.6.4	Metaller	43
2.2.5	Ohcan ja suokkardeapmi	26	3.6.5	Kapitaltilgang i utviklingen av større mineralprosjekter	44
2.2.6	Minerálagávdnoštumi roggan ja loahpaheapmi	27	3.6.6	Tidsbruk knyttet til finansiering av mineralprosjekter	45
2.2.7	Gaskavuohhta sámi rivttiide	27	4	Mineralloven og forvaltningssystemet	46
2.2.8	Gaskavuohhta eará njuolggadusvuoduide	28	4.1	Minerallovens innhold i 2022	46
2.2.9	Sihkarvuoda mudden ja biras	28	4.2	Lovhistorien	47
2.2.10	Digaštallan geasa mineráladoaimba čuohtá	28	4.2.1	Tidligere minerallovgivning	47
			4.2.2	Prosessen frem mot og vedtakelsen av mineralloven	48
			4.2.3	Endringer i mineralloven siden vedtakelsen	48
			4.3	Mineralloven i praksis	49

4.3.1	Mineralmyndighetene og innføringen av mineralloven	49	6.4	Oversikt over utvalgets forslag med sikte på en bærekraftig mineralnæring	65
4.3.2	Forvaltningen av geologisk informasjon hos DMF og NGU	51			
5	Annet regelverk som er relevant for mineral-aktiviteter	52	Del III	Minerallovutvalgets vurderinger og forslag til ny minerallov	67
5.1	Innledning	52	7	Minerallovens system, formål og virkeområde	69
5.2	Grunnloven § 112	52	7.1	Oversikt over retts- og livsområdet loven skal regulere ...	69
5.3	Plan- og bygningsloven og tilhørende regelverk	53	7.2	Systemet i mineralloven	69
5.4	Forurensningsloven og tilhørende regelverk	53	7.3	Minerallovens formål	70
5.5	Motorferdselsloven	53	7.3.1	Dagens regler	70
5.6	Naturmangfoldloven	54	7.3.2	Utvalgets forslag og vurderinger	71
5.7	Vannressursloven	55	7.4	Hva loven gjelder	73
5.8	Vannforskriften	55	7.4.1	Dagens regler	73
5.9	Kulturminneloven	55	7.4.2	Utvalgets forslag og vurderinger	74
5.10	Regelverk om vern av samiske rettigheter til land og naturressurser	56	7.5	Hvor loven gjelder	76
5.11	Regelverk om ekspropriasjon	56	7.5.1	Dagens regler	76
5.12	Regler om luftfart og bruk av luftbårne sensorsystemer	56	7.5.2	Utvalgets forslag og vurderinger	76
6	Bærekraft som ramme for mineralvirksomhet	58	8	Retten til og tilgang til mineralressurser	77
6.1	Innledning	58	8.1	Bakgrunn	77
6.2	Bærekraftbegrepet – bakgrunn og utvikling	59	8.2	Kort om rettsutviklingen frem til mineralloven	79
6.2.1	Internasjonal utvikling	59	8.3	Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler etter mineralloven.	80
6.2.2	Bærekraftbegrepets innhold i dag	60	8.3.1	Endringen fra «mutbare mineraler» til «statens mineraler»	80
6.2.3	Markedet stiller strengere krav til bærekraft	60	8.3.2	Hvilke mineraler er statens mineraler?	80
6.2.4	Bærekraftbegrepet i norsk rett	60	8.3.3	Omfatter statens rett også ikke-drivverdige forekomster av statens mineraler?	81
6.3	Bærekraftvurderinger knyttet til mineralvirksomhet	61	8.3.4	Hva omfatter finnerens rett?	82
6.3.1	Innledning	61	8.4	Utvalgets vurderinger og forslag	85
6.3.2	Bærekraftig tilgang på mineralske råvarer	62	8.4.1	Mandat, rettslige rammer og hensyn	85
6.3.3	Forvaltning av mineraler som en ikke-fornybar ressurs	62	8.4.2	Bør bergfriheten opprettholdes? ..	87
6.3.4	Gjenbruk, gjenvinning og sirkulær økonomi	63	8.4.3	Problemstillinger knyttet til inndelingen i to mineral-kategorier	87
6.3.5	Håndtering av mineralavfall	63	8.4.4	Utvalgets forslag til løsning	91
6.3.6	Mineralvirksomhet og naturinngrep	64	8.4.5	Tildeling av utvinningsrett	98
6.3.7	Bærekraftarbeidet i mineralnæringen	64	8.4.6	Fordeling av mineralforekomst mellom statens mineraler og grunneiers mineraler	99
6.3.8	Sosial bærekraft	65			
6.3.9	Bærekraft og tilgang til kapital	65			

8.5	Regler om felles utnytting av mineralressurser som strekker seg over flere eiendommer	100	9.9.2	Bør det gjelde særregler for Finnmark?	126
9	Mineralutvinning og samiske rettigheter til land og naturressurser	102	9.9.3	Reglene om mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder ...	127
9.1	Bakgrunn og problemstillinger ...	102	9.9.4	Saksbehandling og deltakelse i beslutningsprosesser	127
9.2	Utvalgets mandat og tilnærming ..	102	9.9.5	Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk språk, kultur og næringsvirksomhet	131
9.3	Oversikt over innholdet i dette kapitlet	103	9.9.6	Erstatning og vederlag ved mineralutvinning i samiske områder	134
9.4	Samisk kultur- og næringsliv	103	10	Krav til mineralvirksomhet	136
9.4.1	Samiske områder, språk og folketall	103	10.1	Forsvarlig mineralvirksomhet og kompetansekrav	136
9.4.2	Samisk samfunn og samiske næringer	104	10.1.1	Forventninger til et moderne reguleringsystem for miljø og sikkerhet	136
9.5	Samiske rettigheter til areal og naturressurser	105	10.1.2	Dagens regler	136
9.5.1	Historisk utvikling av eiendomsretten i samiske områder	105	10.1.3	Utvalgets vurderinger og forslag	138
9.5.2	Reindriftsretten	107	10.2	Sikring, opprydding, istandsetting og sikkerhet for dekning av kostnader	141
9.5.3	Rettighetskartlegging i Finnmark	108	10.2.1	Behovet for en forutsigbar avslutning av mineralvirksomhet	141
9.6	Internasjonale regler om vern av urfolks rettigheter	109	10.2.2	Dagens regler	142
9.6.1	Oversikt	109	10.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	143
9.6.2	Rettigheter til naturressurser	109	11	Samordning med annet regelverk	148
9.6.3	Vern av retten til kulturutøvelse ...	110	11.1	Innledning og utfordringer med dagens system	148
9.6.4	Rett til å delta i beslutningsprosesser	113	11.2	Plan og bygningsloven: Dagens regler	149
9.6.5	Vern av urfolks rettigheter til naturressurser etter ILO 169 artikkel 15	115	11.2.1	Oversikt over plan- og bygningsloven	149
9.6.6	Kompensasjon ved utnyttelse av mineralressurser i urfolkområder	116	11.2.2	Planlegging av mineralvirksomhet etter plan- og bygningsloven	150
9.7	Oppsummering av rettsstillingen for samiske interesser på områder med relevans for mineralloven	121	11.2.3	Sterkere statlig styring innenfor dagens regelverk	153
9.8	Reguleringen av samiske rettigheter i dagens minerallov	122	11.2.4	Konsekvensutredninger	154
9.8.1	Behandlingen av samiske rettigheter i forberedelsen til mineralloven	122	11.3	Plan- og bygningsloven: Utvalgets vurderinger og forslag	155
9.8.2	Generelle regler om samiske rettigheter i mineralloven	123	11.3.1	Overordnede problemstillinger ...	155
9.8.3	Leting og undersøkelser i Finnmark	123	11.3.2	Forslag om endringer på undersøkelsesstadiet	156
9.8.4	Utvinning og drift av mineraler i Finnmark	124	11.3.3	Forslag om endringer på driftsstadiet	158
9.8.5	Kritikken mot minerallovens behandling av samiske rettigheter	124	11.4	Motorferdsel: Dagens regler	162
9.9	Utvalgets vurderinger og forslag	125			
9.9.1	Bakgrunn og overordnede mål	125			

11.5	Motorferdsel: Utvalgets vurderinger og forslag	163	13.4.1	Hvilke områder kan det undersøkes i?	186
11.5.1	Utfordringer med dagens regelverk	163	13.4.2	Offentlig oversiktskartlegging og undersøkelser med forsknings- og utdanningsformål	187
11.5.2	Forslag om endringer	163			
11.6	Forurensningsloven:		14	Prøveuttak	190
11.6.1	Dagens regler	164	14.1	Innledning	190
11.6.2	Oversikt over forurensningsregelverket	164	14.2	Dagens regler	190
11.6.3	Utslipp fra mineralvirksomhet	164	14.3	Utvalgets vurderinger og forslag	190
11.7	Håndtering av avfall fra mineralvirksomhet	165	14.3.1	Kravet om en egen tillatelse for prøveuttak videreføres	190
11.7.1	Forurensningsloven: Utvalgets vurderinger og forslag	166	14.3.2	Maksgrensen for uttak avgjøres av det som er nødvendig for formålet	191
11.7.2	Hvem skal regulere miljøforhold?	166	14.3.3	Justeringer av vilkårene for tillatelse til prøveuttak	191
11.7.3	Håndtering av mineralavfall	166	14.3.4	Om den nedre grensen for prøveuttak	192
	Godt samarbeid kan føre til gode krav og vilkår	167	14.3.5	Krav om tillatelse til salg av masser fra prøveuttak	192
12	Leting	168			
12.1	Innledning	168	15	Regulering av drift på mineralforekomster	193
12.2	Dagens regler	168	15.1	Innledning	193
12.2.1	Leting i mineralloven	168	15.1.1	Et inngrep som krever god kunnskap	193
12.2.2	Annet relevant regelverk	168	15.1.2	Flere regelverk	193
12.3	Utvalgets vurderinger og forslag	169	15.2	Dagens regler	193
12.3.1	Leteretten videreføres som en egen rettighetskategori	169	15.2.1	Noen grunntrekk og endringer	193
12.3.2	Skillet mellom leting og undersøkelser blir klargjort	170	15.2.2	Melde- og rapporteringsplikt	194
12.3.3	Reguleringen av geofysiske målinger og andre målinger av grunnen blir tydeligere	170	15.2.3	Driftstillatelse	194
12.3.4	Områdene det kan letes og undersøkes i, justeres	170	15.3	Utvalgets vurderinger og forslag	195
13	Undersøkelser	172	15.3.1	Problemstillinger	195
13.1	Innledning	172	15.3.2	Forsvarlig mineralvirksomhet	195
13.2	Rett til undersøkelse av byggeråstoff, naturstein mv.	172	15.3.3	Meldeplikt	195
13.2.1	Innledning	172	15.3.4	Driftstillatelse	196
13.2.2	Dagens regler	172	15.3.5	Krav til innholdet i driftstillatelsen	197
13.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	173	15.3.6	Krav til innholdet og revisjonen av driftsplanen	199
13.3	Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller	173	15.3.7	Bortfall av driftstillatelse	200
13.3.1	Innledning	173	15.3.8	Pantsettelse og overdragelse av driftstillatelse	201
13.3.2	Dagens regler	173	16	Rapportering og forvaltning av opplysninger	202
13.3.3	Utvalgets vurderinger og forslag	174	16.1	Innledning og problemstilling	202
13.4	Fellesspørsmål for undersøkelse av alle mineraler	186	16.2	Dagens regler	202
			16.2.1	Rapporteringsplikt	202
			16.2.2	Taushetsplikt og forvaltning av informasjon	203
			16.3	Utvalgets forslag og vurderinger ..	203

16.3.1	Utvidet rapporteringsplikt	203	19.3.7	Ekspropriasjonens omfang og varighet og årlige erstatninger	228
16.3.2	Rapporteringsplikt for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen	206	19.3.8	Bør tilleggserstatning gjeninnføres?	229
16.3.3	Taushetsplikt	208	20	Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner	235
17	Internkontroll og tilsyn	210	20.1	Dagens regler	235
17.1	Internkontroll	210	20.1.1	Reglene i mineralloven	235
17.1.1	Målet med internkontroll	210	20.1.2	Overtredelsesgebyrer må ha hjemmel i loven	235
17.1.2	Dagens regler	210	20.2	Utvalgets vurderinger og forslag	236
17.1.3	Utvalgets vurderinger og forslag	211	20.2.1	Implementeringen av mineralloven, ressursituasjonen i DMF og betydningen for tilsyn	236
17.2	Tilsyn, undersøkelser og rett til opplysninger	212	20.2.2	Reglene om forvaltningstiltak kan forenkles	236
17.2.1	Målet med tilsyn og gjennomføringen av det	212	20.2.3	Overtredelsesgebyr	237
17.2.2	Dagens regler	212	21	Strategiske og sikkerhetspolitiske hensyn knyttet til råvaretilgang	238
17.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	213	21.1	Betydningen av tilgang til metaller og mineraler i industrien. Sårbarhet i de globale forsyningskjedene	238
18	Gebyr og vederlag	215	21.1.1	Tilgang til metaller og mineraler blir en viktigere rammebetingelse for industriproduksjon	238
18.1	Innledning og dagens regler	215	21.1.2	De globale forsyningskjedene er sårbare og har strategisk verdi	238
18.2	Utvalgets vurderinger og forslag	215	21.2	Utvalgets vurderinger	239
18.2.1	Gebyr til staten	215	21.2.1	Utvalgets tolkning av mandatet	239
18.2.2	Vederlag til staten	216	21.2.2	Kunnskapsgrunnlaget om kritiske råvarer i Norge	239
18.2.3	Rettighetssystemet og fordelingen av vederlaget mellom staten og grunneieren	217	21.2.3	Betydningen av norsk produksjon av kritiske råvarer	240
19	Ekspropriasjon	218	21.2.4	Relevant sektorovergrepene regelverk	241
19.1	Innledning	218	21.2.5	Bør mineralloven ha regler for å sikre norsk tilgang til kritiske råvarer?	242
19.2	Dagens regler	218	22	Administrative og økonomiske konsekvenser	243
19.3	Utvalgets vurderinger og forslag	219	22.1	Administrative og økonomiske virkninger av loven som helhet	243
19.3.1	Oversikt over utvalgets forslag	219	22.2	Kapittel 1: Innledende bestemmelser om formål, virkeområde, forholdet til annet regelverk og samordningskrav	244
19.3.2	Ekspropriasjonsinstituttets rolle ved mineralvirksomhet	220	22.2.1	Videreføringer og endringer	244
19.3.3	Nærmere om grunn og rettigheter som er nødvendige for undersøkelser, utvinning og bearbeiding av mineraler	221	22.2.2	Lovens formål og samordnet saksbehandling	244
19.3.4	Om ekspropriasjon av undersøkelsesrett og utvinningsrett til mineraler. Særlig om undersøkerens stilling ved senere ekspropriasjon av utvinningsrett	222			
19.3.5	Ekspropriasjonsmyndighet	226			
19.3.6	Ekspropriasjonstillatelse som gjelder utvinningsfasen og driftstillatelse bør som regel gis samtidig	227			

22.2.3	Hva loven gjelder	244	23.2.2	Krav om samtykke fra grunneier ved tildeling av undersøkelses-tillatelse og utvinningsrett til statens mineraler	253
22.3	Kapittel 2: Krav til mineralvirksomhet	245	23.3	Tillatelser til drift som er i gang ...	254
22.3.1	Forsvarlig mineralvirksomhet, nødvendige kvalifikasjoner og dialog	245	23.3.1	Drift med tillatelse etter mineralloven	254
22.3.2	Plikt til å sikre, rydde opp, sette i stand og dekke kostnader	245	23.3.2	Drift med tillatelse etter andre lover	254
22.3.3	Mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder	245	23.4	Urfolksvederlag	254
22.4	Kapittel 3: Leting	246	23.5	Fleksibilitet	255
22.5	Kapittel 4: Undersøkelse og prøveuttak	246	23.5.1	Mulighet for å behandle allerede innkomne søknader etter ny lov	255
22.6	Kapittel 5: Utvinningsrett til mineraler	247	23.5.2	Det kan oppstå uforutsette situasjoner	255
22.7	Kapittel 6: Drift av mineraluttak ...	248	23.5.3	Bør det være mulig å kreve bergteknisk ansvarlig i en overgangsperiode?	255
22.8	Kapittel 7: Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale	249	24	Merknader til de enkelte bestemmelsene	256
22.9	Kapittel 8: Internkontroll og tilsyn	249	25	Lov om mineralforvaltning og mineralvirksomhet mv. – forslag til ny minerallov	307
22.10	Kapittel 9: Ekspropriasjon	249		Kildelister og litteratur	325
22.11	Kapittel 10: Gebyrer, vederlag og skjønn	250		Vedlegg	
22.12	Kapittel 11: Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner	250	1	Utredning for Minerallovutvalget: Konesjonsvilkår om bruk av samisk arbeidskraft og tjenester og Norges EØS-rettslige forpliktelser	333
22.13	Kapittel 12: Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser	250	2	Viktige kjente ressurser og ressurstyper i Norge	342
22.14	Annet regelverk	251	3	Lovspeil	346
22.15	Konsekvenser for DMF i overgangsfasen for en ny lov	251			
23	Overgangsregler	252			
23.1	Rettslige rammer for overgangsregler	252			
23.2	Eksisterende rettigheter og avtaler med grunneiere	253			
23.2.1	Undersøkelses- og utvinningsretter til statens mineraler	253			

Del I

Oppnevning, utvalgets arbeid og sammendrag

Kapittel 1

Oppnevning, sammensetning og mandat

1.1 Oppnevning

Minerallovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 for å «vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.»

Det gikk frem av oppnevningen at arbeidet var en oppfølging av en evaluering av mineralloven i 2018. Utvalget legger med dette frem sin utredning og forslag til ny minerallov. Utredningen er enstemmig der det ikke fremgår noe annet.

Utvalget har bestått av:

1. Professor Ernst Nordtveit, Bergen, leder
2. Daglig leder Rune Sverre Fjellheim, Karasjøk
3. Konsernsjef Frode Michal Nilsen, Andøy
4. Førsteamanuensis Katrine Broch Hauge, Oslo
5. Førsteamanuensis Jøril Mæland, Bergen
6. Førsteamanuensis Kurt Aasly, Trondheim
7. Gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, Helsinki

Utvalget har vært bistått av et sekretariat, som har bestått av:

1. Seniorrådgiver Erlend Opstad (sekretariatsleder)
2. Seksjonsleder Maria Lauritzen
3. Rådgiver Mari Klungsoyr Kristiansen
4. Rådgiver Ingeborg Breistein Høydal (til 1. november 2021)
5. Rådgiver Karen Tora Hjelmervik Nerbø (fra 6. desember 2021)

Utvalget ble bedt om å levere innstillingen sin i form av en Norsk offentlig utredning innen 1. desember 2021. Delvis på grunn av vanskelighetene med å holde fysiske møter under covid-19-pandemien og delvis fordi oppdraget viste seg å være mer komplisert og omfattende enn forutsatt, bad utvalget om utsettelse av fristen for levering. Fristen ble i brev fra Nærings- og fiskeridepartementet av 7. september 2021 utsatt til 1. juli 2022.

Det går frem av mandatet at NFD da utvalget ble oppnevnt også hadde startet et arbeid med en proposisjon for endringer i mineralloven der flere av anbefalingene i evalueringen av mineralloven ville bli fulgt opp. Dette ble gjort i Prop. 124 L (2020–2021) og førte til endringslov 11. juni 2021 nr. 85, se også lov 22. desember 2021 nr. 169. I forbindelse med behandlingen av lovforslaget vedtok Stortinget i vedtak 1136 at «Stortinget ber regjeringen oversende forslaget om en innføring av rekkefølgekrav til minerallovutvalget.» I brev fra Nærings- og fiskeridepartementet av 7. september 2021 viderefremmes Stortingets vedtak. Samtidig viser departementet til at de anser at vurderingen av et spørsmål om å innføre et rekkefølgekrav allerede er dekket av utvalgets mandat, men ber likevel utvalget om å eksplisitt vurdere «om det bør innføres et krav om nødvendig avklaring etter plan- og bygningsloven før behandling av søknad om driftskonsesjon og hvordan et slikt krav ev. bør utformes».

1.2 Mandat

I mandatet er det sagt følgende om bakgrunnen for utvalgets oppdrag:

1. Formål

Formålet med arbeidet er å vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Evalueringen av mineralloven i 2018 viste at det er behov for å vurdere flere spørsmål i loven. Evalueringsutvalget pekte blant annet på et behov for å vurdere lovens regulering av leting, undersøkelser og utvinning, og at man bør vurdere minerallovens ivaretagelse av samiske interesser ved mineralutvinning for å sikre at mineralloven oppfyller norske folkerettslige forpliktelser.

Utvalget skal levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning innen 1.12.2021.

2. Bakgrunn for arbeidet

2.1. Kort om mineralnæringen

Mineralnæringen omsatte i 2018 for 10,8 mrd. kroner, og sysselsatte 4 537 årsverk. Den største delen av næringen utgjøres av produksjon av byggeråstoff (62 pst.). Øvrige deler av næringen er i stor grad eksportrettet, og næringen eksporterte i 2018 for 4,3 mrd. kroner, tilsvarende 40 pst. av næringens omsetning. Næringen leverer innsatsfaktorer til bygge- og anleggsnæringen og industri, men også noe til forbrukermarkeder.

De største delene av næringen er foruten byggeråstoff industrimineraler med 1,6 mrd. kroner i omsetning og metallisk malm med 1,4 mrd. kroner. Det omsettes naturstein for 924 mill. kroner per år. Næringen er spredt ut over hele landet.

Det er også noe industrivirksomhet basert på bearbeiding av norske mineralske råvarer. Uttak av malm og industrimineraler har gjerne en form for bearbeiding av uttatt råvare nær uttaksstedet.

2.2. Om mineralloven og departementets arbeid med loven

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 15.9.1993 et utvalg som skulle utarbeide et forslag til en samlet minerallov. Frem til da regulerte fem ulike lover det området som i dag dekkes av mineralloven. NOU 1996: 11 *Forslag til minerallov* ble avgitt til Nærings- og energidepartementet 15.8.1996. Det ble deretter utarbeidet Ot.prp. nr. 35 (1998–99) *Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven)* som ble oversendt Stortinget men deretter trukket tilbake. Ny Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)* ble oversendt Stortinget 20.3.2009. Mineralloven ble vedtatt samme år, og trådte i kraft 1.1.2010. Mineralloven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser.

I 2018 hadde mineralloven fått virke i åtte år, og NFD, Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF), næringslivet og andre berørte hadde hatt tid til å samle erfaringer med praktiseringen. NFD nedsatte 18. juni 2018 et utvalg for evaluering av mineralloven. Det ble valgt en innretning på evalueringen der utvalget også skulle vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske

spørsmål, og utvalget ble også bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Utvalget peker på flere praktiske spørsmål knyttet til utformingen av enkeltbestemmelser i mineralloven som de anbefaler at NFD vurderer nærmere, men påpeker også at det er behov for en vurdering av flere mer grunnleggende problemstillinger i loven og påpeker at det er behov for en vurdering av lovens ivaretagelse av norske folkerettslige forpliktelser overfor samene. NFD la utvalgets innstilling ut til offentlig ettersyn på NFDs nettsider januar 2019 og fikk 13 høringsinnspill.

Evalueringen viser til flere mulige endringer i mineralloven. En del av forslagene er problemstillinger som må utredes nærmere, og dette er bakgrunnen for at det nedsettes et lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (minerallova).

NFD har også startet et arbeid med en proposisjon for endringer i mineralloven der flere av anbefalingene i evalueringen av mineralloven vil følges opp. Dette gjelder i hovedsak forenklinger og forbedringer som kan gjøres på kort sikt. Departementet har en målsetning om å legge frem et forslag om slike endringer i mineralloven i løpet av 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget vil bli løpende orientert om NFDs arbeid.

3. Oppdrag

Utvalget skal identifisere mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven og utarbeide et forslag til endringer i lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Utvalget står fritt til å foreslå de endringene i mineralloven de mener er hensiktsmessige, med mindre annet er presisert i mandatet.

Mineralloven har to forskrifter: forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg og forskrift til mineralloven. Begge forskrifter har behov for oppdatering blant annet for å ta høyde for utviklingen innenfor digitale hjelpemidler. Omfang og utforming av forskriftene bør derfor drøftes, og utvalget kan peke på behov for endringer, men utvalget bes i utgangspunktet ikke om å utarbeide konkrete forslag til forskrift eller forskriftsendringer.

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig

rapport som legges frem for NFD i form av en Norsk offentlig utredning (NOU). Lovforslagene skal utformes i et klart og godt språk.

Utvalgets arbeid omfatter ikke Bergverksordningen for Svalbard.

3.1. Formål, hensyn og virkeområde

Mineralloven skal legge til rette for en høyest mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer gjennom tilrettelegging for verdiskaping i norsk mineralnæring. Utvalget bes vurdere ordlyden i § 1 og § 2 og om det kan være behov for justeringer. Det bør også vurderes om det er behov for andre justeringer i loven for å bedre samsvaret mellom formål- og hensynsparagrafene og loven for øvrig.

Minerallovens virkeområde avgrenses i dag mot uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen. Formålet med bestemmelsen er å begrense omgåelse av loven, men slik den er formulert er bestemmelsen lite presis og gir rom for ulike tolkninger og dermed også omgåelser. Samtidig er det mange uttak av masser som reguleres av annet lovverk, og der det er ønskelig å unngå dobbel regulering. Utvalget skal vurdere om bestemmelsen kan utformes mer presist.

DMF har oversikt over uttak av masser som reguleres etter mineralloven, men det tas ut betydelige masser i tilknytning til bygge- og samferdselsprosjekter, utbygging av vind- og vannkraft mv. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å innføre rapporteringsplikt for uttak av masser som ikke reguleres av mineralloven og hvordan en slik rapporteringsplikt eventuelt kan utformes og avgrenses. En eventuell rapporteringsplikt må ses i sammenheng med og avgrenses mot annet regelverk.

3.2. Inndeling i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp

I evalueringen av mineralloven foreslås det at skillet mellom grunneiers og statens mineraler bør vurderes opphevet. Utvalget skal utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers mineraler og statens mineraler kan harmoniseres.

Utvalget bes vurdere om bergfrihetens prinsipp og førstefinners rett er hensiktsmessige og bør videreføres i mineralloven.

3.3. Leting og undersøkelser

Mineralloven skal gi et godt rammeverk for innhenting, forvaltning og bruk av informasjon

og data fra private virksomheters leting, kartlegging og drift. Utvalget bes vurdere behovet for endringer i ordningene med leterett og undersøkelsesrett og om det er behov for bedre kontroll med lete- og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler for eksempel gjennom en ordning med prekvalifisering eller konsesjon.

Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi bestemmelser i loven for innsamling av borekjerner og innrapportering av data fra kartlegging/målinger fra luften og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler, inkludert sanksjonsmuligheter.

3.4. Utvinning, drift og avslutning

Utvalget bes vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser i mineralloven for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning.

Det bør vurderes om det skal gis hjemmel i mineralloven til å avvise søknader om driftskonsesjon av hensyn til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene.

Reglene for konsesjonsplikt har vist seg å ha visse utslag som kan være uheldige, blant annet knyttet til mindre uttak i nisjemarkeder. Utvalget bes om å vurdere og ev. foreslå en ordning i mineralloven for dispensasjon fra konsesjonsplikt i visse tilfeller, forenklet driftskonsesjon, e.l.

Utvalget bes vurdere om grensene for meldeplikt for visse typer ikke-konsesjonspliktige uttak bør justeres og om det bør innføres hjemmel til i konkrete tilfeller å pålegge utvinner å søke driftskonsesjon også for uttak under dagens grense på 10 000 kubikkmeter.

Utvalget bes vurdere om det skal innføres en hjemmel for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Det bør videre vurderes egne regler for samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler.

Mineralloven gir hjemmel til å vedta tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å sikre at vedtak etter loven etterlevs. Utvalget skal vurdere om sanksjonsmidlene er tilstrekkelige og hensiktsmessige og ev. foreslå sanksjonsmidler.

Reglene for sikkerhetsstillelse bør vurderes. Både grunneier, bruker av grunn og DMF kan kreve sikkerhetsstillelse. Dertil kommer at Miljødirektoratet kan kreve sikkerhetsstillelse etter forurensningsloven. Utvalget

skal vurdere om sikkerhetsstillelsene kan samordnes bedre og om det er behov for endring i mineralloven.

Mineralavfallsdirektivet er gjennomført i avfallsforskriften kap. 17. I direktivet stilles det krav om utarbeidelse av avfallshåndteringsplan. Utvalget bes vurdere om det er hensiktsmessig å stille krav til planlegging og gjennomføring av planlegging, drift og avslutning av mineraluttak med utgangspunkt i kravene som stilles i avfallsforskriften.

Utvalget bes vurdere reglene for ekspropriasjon, herunder om det er behov for bedre samordning med konsesjonsbehandling, klargjøring av på hvilket stadium ekspropriasjon bør behandles, om det bør gis fortrinnsrett for utvinningsrett ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett og om det bør gjeninnføres tilleggsstatning for ekspropriasjon.

3.5. Samiske interesser, folkerett og reindrift

Utvalget bes foreslå hvordan Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene kan operasjonaliseres i mineralloven gjennom konkrete saksbehandlingsregler. Formålet skal både være å sikre at myndighetsprosesser innenfor rammene av mineralloven ivaretar folkerettslige forpliktelser, tydeliggjøring av hvordan forpliktelsene skal overholdes og effektivisering. Det skal utformes forslag til regler for hele landet.

Forslag til endringer i mineralloven av hensyn til samiske interesser, herunder reindriften, skal ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, og ta utgangspunkt i hva norske folkerettslige forpliktelser krever.

Utvalget skal vurdere hvordan loven kan legges bedre til rette for nødvendige avklaringer med rettighetshavere, herunder reindriften.

Utvalget skal foreslå minst en mulig løsning for urfolksvederlag som gir samene en del i nytteverdien knyttet til mineralvirksomhet i det tradisjonelle samiske området. Forholdet mellom kompensasjon av rettighetshavere og urfolksvederlag bør diskuteres. Det bør drøftes mulige forvaltningsmodeller for et urfolksvederlag. Vurderingene av urfolksvederlag skal ta utgangspunkt i hva Norges folkerettslige forpliktelser krever at tilbys. Dersom det foreslås alternativer som går lenger enn det folkeretten krever, skal dette synliggjøres og begrunnes.

Utvalget skal vurdere om adgangen for Sametinget og grunneier til å heve søknader

om undersøkelser, utvinning og driftskonseksjon i Finnmark til førsteinstansbehandling i departementet kan avvikles.

3.6. Avgifter mv.

I noen tilfeller vil dagens ordning med økonomisk sikkerhetsstillelse trolig ikke være tilstrekkelig for å dekke kostnadene til opprydning, sikring mv. Utvalget skal derfor vurdere om det er behov for en avgift eller annen ordning som skal finansiere statlige utgifter knyttet til fremtidig opprydning/sikring etter avsluttede mineraluttak der det ikke lenger finnes tiltakshavere eller eiere å rette krav mot. En slik ordning kan komme til erstatning for eller som et supplement til dagens ordning.

Mineralloven har enkelte avgifter, gebyrer mv. Utvalget kan vurdere endringer i reglene i mineralloven §§ 39, 56, 57 og 58. Utvalget skal ha som utgangspunkt at avgiftsnivået ikke bør økes.

Reglene i § 39 omhandler erstatning ved ekspropriasjon. Utvalget har mandat til å vurdere endringer i reglene, herunder nivå og utforming for erstatning.

Reglene i §§ 56 årsavgift til staten og § 57 årsavgift til grunneieren er tett knyttet til hvordan rettigheter til undersøkelser og utvinning av statens mineraler organiseres og forvaltes. En vurdering av innretningen av forvaltningen av mineralrettighetene kan tilsi at ev. endringer i reglene kan vurderes.

I § 58 reguleres urfolksvederlag. Det kan vurderes endringer i reglene for urfolksvederlag.

Det skal ikke vurderes endringer i skatte- og avgiftsregler for mineralnæringen ut over dette.

3.7. Forholdet til annet regelverk

Utvalget skal vurdere om mineralloven legger godt til rette for effektive og gode avklaringer i overgangen til annet lovverk, og om dagens organisering og oppgavefordeling mellom mineralloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven gir en hensiktsmessig prosess for større mineraluttak. Det skal vurderes om oppgavene kan organiseres bedre enn i dag. Utvalget skal kun foreslå eventuelle endringer i mineralloven, men kan om nødvendig peke på behov for endringer i annet lovverk.

Mineraluttak som berører samisk reindrift utløser en separat konsultasjonsplikt for alle tilatelser og myndighetsprosesser, noe som krever tids- og ressursbruk fra både tiltaks-

haver, berørte samiske konsultasjonsparter (ofte reinbeitedistrikt og Sametinget) og offentlige myndigheter. Utvalget skal vurdere om dagens system kan effektiviseres uten at det går på bekostning av formålene med konsultasjonene.

3.8. Annet

De senere årene har digitalisering gitt flere muligheter i offentlig forvaltning, og myndighetsprosesser i Direktoratet for mineralforvaltning har blitt modernisert. Utvalget skal vurdere om loven kan endres for å bidra til effektivisering av forvaltning og myndighetsprosesser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser, lovteknikk mv.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak (2016) kapittel 2 og rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Utvalget skal vurdere om noen tiltak krever grundigere utredninger enn minimumskravene i utredningsinstruksen.

Utredningene skal inngå i grunnlaget for utvalgets vurderinger. Det skal gjøres vurderinger for hvert foreslåtte tiltak. I vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser skal det i tillegg gjøres en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som helhet.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt særskilt.

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. For å oppnå brukervennlige regler, bør lovforslaget ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Om arkivordningen gjelder arkivforskrifta § 1-2 og eventuelle utfyllende bestemmelser.

5. Frist

Utvalget skal avgi sin innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet innen 1.12.2021.

1.3 Arbeidet med utredningen

Utvalget hadde sitt første møte 17. september 2020. Det ble gjennomført 6 møter i 2020, 29 møter i 2021 og 20 møter i 2022. Av disse var 16

fysiske møter, og resten var møter på nettet. De fleste møtene har vært korte møter, men det har også være enkelte lengre møter og møter over to dager. Utvalget hadde høsten 2020 en reise over to dager i Troms og Finnmark for å få innblikk i ulike sider ved samisk reindrift, kultur og rettigheter, og hadde møter med ulike institusjoner, organisasjoner og personer. Våren 2021 besøkte utvalget Rana gruber, som er den ene av de to metallgruvene som for tiden er i drift i Norge. Utvalget har vært i Trondheim to ganger for å ha møter med DMF og med NGU.

Covid 19-situasjonen gjorde at det fra sent på høsten 2020 til høsten 2021 og på nytt fra senhøsten 2021 til mars 2022 kun ble gjennomført møter på nettet. Det begrenset også utvalgets mulighet til å besøke flere virksomheter i mineralnæringen og organisasjoner. Utvalget har sittet spredt over hele landet, så videomøter har også vært praktiske, særlig for kortere innspillmøter og mindre avklaringer. Det har også gjort at det lettere kunne gjennomføres kortere møter, og dette har bidratt til at det samlede antallet møter har blitt høyt. Samtidig var det en ulempe at utvalget i liten grad fikk anledning til å møtes for diskusjoner i samme rom, før det hadde gått relativt lang tid.

Utvalget har under arbeidet hatt møter med følgende virksomheter, organer og organisasjoner:

1. Sametinget
2. Landbruksdirektoratet
3. Statsforvalteren i Troms og Finnmark
4. Protect Sápmi
5. Nils Mikkelsen Utsi
6. Finnmarkseiendommen
7. Kautokeino kommune
8. Reindrifststyret
9. Norske Reindriftsamers Landsforbund
10. KS
11. Utmarkskommunenes sammenslutning
12. Rana Gruber
13. Norges Skogeierforbund
14. Norges Bondelag
15. Norskog
16. Statskog
17. Opplysningsvesenets fond
18. Troms og Finnmark fylkeskommune
19. Nordland fylkeskommune
20. EMX Royalty Corp.
21. Natur og Ungdom
22. Naturvernforbundet
23. Norske Lakseelver
24. WWF
25. Fremtiden i våre hender

26. Greenpeace
27. Norsk Industri
28. Norges Arbeidsmandsforbund
29. Norsk Bergindustri
30. Nordic Mining
31. Nussir
32. Nye Sulitjelma Gruver
33. Elkem
34. Norge Mineraler
35. Lundhs
36. Franzefoss Pukk
37. Asplan Viak

1.4 Mandatet som ramme for utvalgets arbeid

Mandatet gir en vid ramme for utvalgets arbeid, og utvalget har kunnet ta opp de spørsmål en har ment har vært ønskelig å utrede med sikte på å få en tjenlig lov, innenfor den tidsrammen utvalget har hatt. Mandatet fastslår likevel at utvalget ikke skal utrede rene avgifts- og skattespørsmål. Utvalget har derfor ikke gått inn på spørsmål som gjelder grunnrenteskatt, avgifter til kommuner eller fylkeskommuner osv. Utvalget har pekt på at de endrede reglene om tildeling av undersøkelsestiltalelse kan reise spørsmål om årsavgift til grunneier, tilsvarende den finske løsningen, men har på grunn av usikkerhet om hvor langt mandatet rekker på dette punktet, ikke utformet et konkret forslag, se mandatet punkt 3.6 fjerde avsnitt og utredningen kapittel 8.4.4.3.

1.5 Oppbyggingen av utredningen

Utredningen er delt i tre hoveddeler. Del 1 inneholder bakgrunnsinformasjon for lovarbeidet og sammendrag. I del 2 er det i kapittel 3–6 tatt inn beskrivelser av mineralvirksomhet og mineralnæringen i Norge, mineralloven og forvaltnings-systemet og en oversikt over annet regelverk som er relevant for mineralaktiviteter. Det er også gitt en egen omtale av bærekraftbegrepet og betydningen av bærekraft for mineralvirksomhet. Siden det foreligger en relativt ny lov med forarbeider og en evalueringsrapport fra 2018 som inneholder oversikt over fremmed rett på området, har utvalget ikke sett behov for å gi en generell oversikt over fremmed rett her, men har trukket inn enkelte nyere trekk i nordisk rett i kapitler der det er relevant. Utvalget har heller ikke gitt en samlet oversikt over gjeldende rett på området, men har kort gjort rede for gjeldende rett i kapittel 4, og

ellers på de områdene som er tatt opp til drøfting i del 3, jf. nedenfor.

Del 3 inneholder en tematisk gjennomgang av utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 7–21 og en samlet drøfting av økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag i kapittel 22. Behovet for og utforming av overgangsbestemmelser er drøftet i kapittel 23. Spesielle merknader til de enkelte bestemmelsene i loven er samlet i kapittel 24 og fulgt av lovforslaget i kapittel 25.

Utredningen har tre vedlegg. Disse består av en utredning av mulighetene for unntak fra diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen artikkel 4 for å kunne prioritere samer til arbeid eller oppdrag for mineralvirksomhet i samiske områder. Det er også utarbeidet en oversikt over viktige norske mineralressurser og et lovspeil som sammenstiller lovforslaget med dagens minerallov.

Kapittelinnndelingen i del 3 er gjort med sikte på å drøfte de sentrale problemstillingene eller problemområdene i reguleringen av mineralvirksomhet, mens kommentarene til de enkelte paragrafene er samlet i kapittel 24. I hvert kapittel er det i nødvendig grad gjort rede for dagens regler, og de generelle og mer spesielle problemstillingene er drøftet sammen med utvalgets forslag til å løse dem. Mer detaljerte vurderinger og tolkningsspørsmål er tatt opp i merknadene til de enkelte paragrafene.

1.6 Utformingen av lovforslaget. Noen strukturelle og terminologiske spørsmål

Oppdraget gikk ut på å foreslå endringer i mineralloven, men slik at utvalget har stått fritt til å avgjøre om det vil utarbeide en ny lov eller foreslå endringer i den gjeldende mineralloven. Utvalget ble ikke bedt om å utarbeide forskrift, men sto fritt til å foreslå utkast. Det ble relativt tidlig i arbeidet klart for utvalget at det ville være behov for så omfattende endringer at det ville være mest hensiktsmessig med en ny lov. Det har vært lagt vekt på å gi en overordnet og sammenhengende regulering, der en forutsetter at en del nærmere detaljer skal reguleres i forskrifter. Utvalget har lagt vekt på å utarbeide mest mulig presise forskriftshjemler i bestemmelser som fortrinnsvis er plassert i slutten av hvert kapittel der det er aktuelt med forskrifter.

Utvalget foreslår å opprettholde skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler, men foreslår flere grep for å harmonisere reglene i

større grad enn i dag. Utvalget har så langt som mulig tatt sikte på felles regler og foreslår å gå bort fra å ha egne kapitler for hver av de to kategoriene. Det går frem av de enkelte bestemmelsene hvilke mineraler de gjelder for, og noen bestemmelser har felles regler for statens mineraler og noen av grunneiers mineraler, nemlig industrimineraler og lette metaller. Se mer om disse i kapittel 8 og 13 og merknadene til § 1-7.

Bakgrunnen for dette er at mange problemstillinger stiller seg nokså likt for det som er definert som statens mineraler, og den gruppen av grunneiers mineraler som faller inn under begrepene industrimineraler og lette metaller. Byggeråstoff og naturstein skiller seg mer ut som en egen gruppe. På mange områder gjelder det likevel ulike regler for statens mineraler og grunneiers mineraler, inkludert industrimineraler og lette metaller.

Utvalget har sett det som nødvendig å gi en samlet definisjon av noen begreper som brukes gjennomgående i loven, i § 1-7. Utvalget har likevel holdt antallet slike legaldefinisjoner på et så lavt nivå som mulig og heller definert begreper som ikke brukes så mange steder i lovutkastet, i de paragrafene der de brukes.

Utvalget har gjort noen endringer i terminologien i loven, men har så langt som mulig holdt seg til terminologien som brukes i dagens lov. Det skjedde en nokså omfattende modernisering av terminologien i mineralloven. Utvalget har likevel endret begrepet «undersøkelsesrett» til «undersøkelsestillatelse», fordi dette tildeles av staten ved DMF og er en tidsbegrenset rådighet over fremmed eiendom med sikte på å drive undersøkelser. Om det skal gjøres inngrep av betydning i grunnen, vil det kreves samtykke fra grunneieren eller ekspropriasjon av rettighet. Begrepet «driftskonsesjon» er også endret til «driftstil-

latelse» av språklige grunner. Utvalget mener det bør brukes norske ord så langt som mulig. En har også lagt vekt på å bruke et klart språk så langt som mulig, men viser også til at dette er et fagfelt og en næring med en innarbeidet terminologi, som det kan være vanskelig å fravike uten å skape ny uklarhet. Et eksempel på en endring for å få et klarere og mer vanlig språk er at utvalget i loven og utredningen bruker begrepet avsnitt istedenfor ledd.

Begrepene «drift» og «utvinning» er dels overlappende, og utvalget har vurdert om man kunne klare seg med bare «utvinning». Begrepet «drift» er likevel innarbeidet, og i noen sammenhenger er det bruk for begge der de opptrer i sammenstilling med andre ord. «Utvinningsrett» er dermed noe annet enn «driftstillatelse», selv om det siste er en tillatelse til å drive utvinning der det skal tas ut mer enn 10 000 m³. Utvalget mener det vil gå frem av sammenhengen hva som menes med disse to begrepene.

Innstillingen er i hovedsak enstemmig, men utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall på spørsmålet om det kreves samtykke fra grunneieren for undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, bestemmelsen om tildeling av undersøkelsestillatelse etter utløpet av karanteneperioden og om det skal beregnes tilleggserstatning ved ekspropriasjon som gjelder utvinningsfasen.

Det er uunngåelig at en ny lov vil føre til overgangsproblematikk. Utvalget har lagt vekt på å utforme overgangsregler som skal sikre en rimelig rask overgang til nye regler. Det er likevel også nødvendig å ta hensyn til at næringen og DMF skal ha nødvendig tid til å tilpasse seg nye regler, noe utvalget mener å ha tatt hensyn til i rimelig grad.

Kapittel 2

Sammendrag/Čoahkkáigeassu

2.1 Norsk sammendrag

2.1.1 Utvalgets oppdrag og mandat

Minerallovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 for å vurdere og foreslå endringer i mineralloven. Mandatet gikk ut på å identifisere mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven og å utarbeide forslagene til endringer som utvalget mener er hensiktsmessige. Endringene skulle ha som formål å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Utvalget ble ikke bedt om å utarbeide forskrift til mineralloven.

Mandatet pekte spesielt på reguleringen av følgende hovedområder:

- (1) formålet og virkeområdet for loven
- (2) inndelingen i statens og grunneiers mineraler, med sikte på å harmonisere reglene
- (3) innhenting, forvaltning og bruk av data fra letingen, kartleggingen og driften til private virksomheter
- (4) drift og avslutning
- (5) forholdet mellom mineralloven og folkerettslige regler om vern av samiske interesser, inkludert reglene om urfolksvederlag
- (6) behovet for en avgift eller annen ordning for å finansiere fremtidig opprydning og sikring etter tidligere mineraluttak
- (7) hvordan mineralloven fungerer sammen med annet regelverk som regulerer mineralvirksomhet

2.1.2 Generelt om utvalgets forslag

Utvalget har kommet til at det ønsker å foreslå endringer som er så omfattende og til dels gjennomgripende at det er mest hensiktsmessig med en ny lov og ikke bare endringer av den gjeldende. Utvalget legger derfor frem et forslag til ny helhetlig lov om mineralvirksomhet som skal avløse den gjeldende mineralloven.

En ny lov har også vært nødvendig for å oppnå en klarere og mer oversiktlig struktur og for å gjøre språket i loven mer tilgjengelig både for forvaltningen, næringsaktører, grunneiere og rettighetshavere som må forholde seg til den. Til tross for at mineralloven ble vedtatt for bare 13 år siden, mener utvalget det er behov for nokså grunnleggende endringer i reguleringen av mineralforvaltning og mineralutvinning. Mineralloven var på mange måter et nybrottsarbeid da den kom, og den ryddet opp i et fragmentert lovverk. På enkelte områder virker det likevel som reformene ikke gikk langt nok. Det har også på mange felt skjedd en utvikling som reiser problemstillinger og behov som ikke enkelt kan håndteres innenfor rammene av dagens lov.

Lovforslaget tar sikte på å legge til rette for en effektiv offentlig forvaltning av mineralvirksomhet. Et godt og praktisk håndterbart regelverk er av stor betydning for mulighetene som Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) har til å forvalte loven effektivt. Det samme gjelder for Norges geologiske undersøkelse (NGU) og deres forvaltning av geologisk informasjon. DMF har nå gjort seg ferdig med mye av det arbeidet som innføringen av mineralloven krevde, og kan nå bruke kapasiteten på mer fremtidsrettede oppgaver. Forslaget legger til rette for – og forutsetter – omfattende digitalisering av søknads- og rapporteringsprosessene.

Det er også viktig at loven gir riktige insentiver til aktørene i bransjen og andre interessenter, i retning av å bidra til å utvikle en lønnsom og bærekraftig mineralnæring, blant annet ved å belønne innsats og investeringer og sikre etablerte rettigheter.

Utvalget konstaterer at det har vært en betydelig utvikling i samfunnets forventninger og krav til at mineralvirksomhet skal foregå innenfor bærekraftige rammer. Det har også vært en utvikling i forståelsen av innholdet i samiske rettigheter og de folkerettslige forpliktelsene som Norge har til å opprettholde naturgrunnlaget for samisk kultur-

utøvelse. Forslaget tar sikte på å møte disse forventningene på en balansert måte.

Lovforslaget innebærer etter utvalgets syn en modernisering og tilpasning til nye forvaltningsmetoder og en bedre tilpasning til annet regelverk. Utvalget foreslår å gjøre av kravene til miljø og sikkerhet mer moderne gjennom funksjonskrav som kan gjøres dynamiske, inkludert tydeligere regler om bruk av internkontroll.

Minerallovgivningen har lange historiske røtter, og utvalget har forsøkt å balansere hensynet til etablerte ordninger og eksisterende rettigheter med behovet for modernisering. Målet er å legge til rette for større verdiskaping og å dekke samfunnets behov for mineraler – innenfor bærekraftige rammer.

2.1.3 Formål og virkeområde for den nye loven

Formålet med loven er å legge til rette for en bærekraftig utnyttelse av landets mineralressurser som grunnlag for verdiskaping og å dekke behovet for mineralressurser i et moderne samfunn. Det vil være behov for økt tilgang på mineralressurser blant annet for å kunne gjennomføre overgangen til å produsere og bruke energi fra fornybare kilder. Utfordringen er å klare dette innenfor rammene som hensynet til naturmiljø og annen virksomhet stiller.

Forslaget innebærer en sterkere understreking av hensynet til bærekraftig mineralvirksomhet. Behovet for å synliggjøre samfunnets forventninger til bærekraftig mineralvirksomhet kommer tydelig frem gjennom FNs bærekraftsmål, Norges EØS-rettslige forpliktelser, norsk lovgivning ellers og internasjonale krav til bærekraft både i traktater og standarder som er utarbeidet av FN og av internasjonale næringsorganisasjoner og markedet generelt.

Formålene og hensynene som skal vektlegges ved avgjørelser som gjelder mineralvirksomhet, er ellers uendret fra dagens minerallov, men det er gjort noen justeringer. Det er gjennomgående lagt vekt på at loven i større grad enn tidligere skal inneholde konkrete regler som operasjonaliserer formålene og hensynene som går frem av § 1-1, og som klargjør myndighets- og ansvarsforholdene mellom de ulike offentlige organene.

Utvalget foreslår dessuten enkelte justeringer i virkeområdet. Den teknologiske utviklingen har økt etterspørselen etter flere typer mineraler, og det er økende interesse for å utnytte restmasser fra tidligere mineralutvinning. Utvalget foreslår derfor at loven skal inkludere undersøkelser av

etterlatte masser fra tidligere mineralvirksomhet og uttak fra disse.

Utvalget foreslår at loven ikke skal gjelde generelt for mineraluttak der massene tas ut for annen bruk, for eksempel infrastrukturprosjekter eller annen utbygging, altså der formålet ikke er produksjon og salg av mineralprodukter. Utvalget foreslår likevel at reglene om forsvarlig mineralvirksomhet og kompetansekrav skal gjelde også for slike mineraluttak, og at departementet får hjemmel til å fastsette forskrift om krav om driftstillatelse for slike uttak. Det er også foreslått en rapporteringsplikt for slike uttak, se kapittel 2.11 nedenfor.

2.1.4 Skillet mellom statens og grunneiers mineraler

Utvalget foreslår å videreføre skillet mellom statens og grunneiers mineraler, men foreslår å samordne forvaltningen bedre gjennom å etablere en felles undersøkelsestillatelse for statens mineraler og for industrimineraler og lette mineraler, som er grunneiers mineraler. Utvalget foreslår at DMF skal tildele undersøkelsestillatelse for disse mineraltypene. Et flertall i utvalget foreslår at det skal kreves avtale med grunneier før DMF kan tildele undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, mens et mindretall foreslår at DMF skal kunne tildele undersøkelsestillatelse til de nevnte mineralene. Undersøkelsestillatelsen gir utvinningsrett til statens mineraler dersom vilkåret om drivverdighet oppfylles, mens undersøkelsestillatelsen for industrimineraler og lette metaller i tillegg krever en avtale med grunneieren. Se også kapittel 2.5 nedenfor for flere detaljer om tildelingen av undersøkelsestillatelse.

Utvalget foreslår også nye regler om forholdet mellom grunneiers og statens mineraler i tilfeller der disse finnes på samme sted eller er forbundet fysisk eller kjemisk. I dagens regler finnes det et vilkår for at grunneieren skal kunne stå for utvinningen, nemlig at forekomsten av grunneiers mineraler åpenbart må være drivverdig alene. Utvalget foreslår å endre dette slik at det er tilstrekkelig at det er sannsynlig at forekomsten kan utvinnes separat. Det følger av alminnelige regler at grunneieren har vern for påregnelig utnyttning av eiendommen.

Utvalget legger vekt på ressursforvaltningshensynet og foreslår at DMF kan tildele utvinningsrett der det finnes forekomster av både statens og grunneiers mineraler som er drivverdige sammen, men der ingen er drivverdige

hver for seg. DMF kan også pålegge partene å utarbeide en felles driftsplan der det åpenbart er rasjonelt at mineralforekomster med ulike rettighetshavere blir utvunnet samlet.

2.1.5 Leting og undersøkelser

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre reglene om leting, men foreslår en endring ved at måltinger utført fra luften tydeligere blir definert som leting.

I undersøkelsesreglene foreslår utvalget mer vesentlige endringer. Undersøkelsesrett for byggeråstoff og naturstein mv. stiftes som før ved avtale med grunneieren eller eventuelt ekspropriasjon. Mens DMF i dag tildeler undersøkelsesrett for statens mineraler, foreslår utvalget at DMF bør tildele en samlet tillatelse til undersøkelse etter både statens mineraler og industrimineraler og lette metaller. For å stimulere til undersøkelsesaktivitet, effektivisere søknadsprosessen for undersøkelser, sikre at undersøkelser kan foregå innenfor forsvarlige rammer og redusere utfordringene med dagens tillatelse knyttet til båndleggelse av områder, innføres det et krav om at søkeren utarbeider en undersøkelsesplan som beskriver arbeidene som skal utføres i undersøkelsesområdet. Dette skal være et vilkår for å få tildelt undersøkelsestillatelse. Tillatelsen gis for tre år, men slik at den kan forlenges med tre år av gangen, opp til maksimalt 15 år, dersom undersøkeren har oppfylt pliktene sine og gjennomført undersøkelser i samsvar med planen.

Utvalget mener grunneieren og kommunen må involveres i større grad før undersøkelsestillatelsen gis, og at DMF må vurdere om de skal gi undersøkelsestillatelse, opp mot hensynet til naturmiljø, grunneiers bruk og annen bruk av området og forholdet til omgivelsene – eller andre grunner som tilsier at det ikke bør gis undersøkelsestillatelse. Dette er en vesentlig endring sammenlignet med dagens regler, der disse forholdene ikke vurderes, verken for statens eller grunneiers mineraler.

Utvalget foreslår også å forenkle saksbehandlingen for nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven og motorferdselloven. Se kapittel 2.8 nedenfor.

Prøveuttak for å teste og vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet krever egen tillatelse. Det er ikke lovfestet noe tak på hvilke mengder som kan tas ut, men dette er begrenset til mengden som er nødvendig for formålet. Dette må i tillegg godkjennes av DMF. Det må også utarbeides en prøveuttaksplan.

2.1.6 Utvinning og avslutning av mineraluttak

Uttak av mer enn 10 000 m³ masse krever driftstillatelse og at det utarbeides en driftsplan som også omfatter en plan for å avslutte uttaket. Dette gjelder for alle mineralkategoriene. Dagens regler om driftsplan er fastsatt i forskrift, og det er nytt at reglene er tatt inn i loven. Utvalget mener driftsplanen fortsatt vil være et viktig styringsinstrument for å sikre god at ressursene utnyttes godt, og at mineralvirksomheten foregår på en forsvarlig måte. Utvalget foreslår å tydeliggjøre reglene om vilkår for driftstillatelse og kreve revisjon av driftstillatelsen og driftsplanen. Dette gir mulighet til å tilpasse driften til nye krav og til ny teknologi og nye driftsmåter og samtidig bevare forutsigbarheten for virksomhetene.

Dagens regler for økonomisk sikkerhetsstillatelse for sikringstiltak, opprydding og istandsetting videreføres i hovedsak, men utvalget har foreslått enkelte justeringer for å klargjøre og i noen tilfeller begrense tiltakshaverens sikringsplikt for tidligere arbeider som er utført av andre. Utvalget foreslår å innføre krav om avslutningskontroll når driften opphører, for å kontrollere at driften er avsluttet i samsvar med driftsplanen, og at arbeidene for å sikre og tilbakeføre området har skjedd som fastsatt.

2.1.7 Forholdet til samiske rettigheter

Utvalget har gått gjennom de internrettslige reglene om samiske rettigheter til naturressurser og de folkerettslige reglene som Norge er bundet av, og som regulerer urfolks rettigheter. Utvalget har utformet et forslag til regler i mineralloven i samsvar med disse. Et hovedformål har vært å synliggjøre i mineralloven hva som følger av de gjeldende reglene om samiske rettigheter for mineralaktiviteter. Utvalget har i hovedsak innlemmet reguleringen av forholdet til samiske rettigheter i bestemmelsene der det saklig hører hjemme, men har også foreslått noen særlige bestemmelser om forholdet til samiske rettigheter.

I utvalgets forslag presiseres det at undersøkelser, prøveuttak og utvinning som skal skje i tradisjonelle samiske områder, og som vil føre til et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter, enten krever avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon av de nødvendige rettighetene. Det skal betales erstatning for tap ved begrensninger i bruken som følger av mineralvirk-

somhet etter alminnelige regler for ekspropriasjonerstatning.

Den sentrale regelen er § 2-8. Den sier at det ved tillatelser til mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder skal legges vekt på virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse – sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området. Forslaget regulerer når det kreves konsultasjon i samsvar med sameloven kapittel 4, og hvordan den skal gjennomføres i mineralsaker.

Forslaget fastsetter i § 2-8 tredje avsnitt første setning at det ikke kan gis tillatelse til tiltak eller virksomhet som vil ha «vesentlige negative virkninger» for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette er i samsvar med formuleringen av hvilken norm som gjelder etter konvensjonen om sivile og politiske rettigheter i artikkel 27 som Høyesterett brukte i HR-2021-1975-S (Fosen-dommen). Det er denne som er gjeldende rett for mineralvirksomhet på grunnlag av internasjonale regler som er innlemmet i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Dette er en absolutt grense også for hva som kan gjennomføres ved ekspropriasjon. Utvalget foreslår likevel i andre setning at det kan inngås avtale om slike tiltak mellom tiltakshaveren og de berørte siidaene, med samtykke fra Sametinget. Utvalget antar at dette kan være praktisk spesielt i grensetilfeller, der det kan være behov for å avklare usikkerhet i forkant.

Utvalget foreslår å endre reglene for urfolksvederlag. Vederlaget går i dag i sin helhet til Finnmarkseiendommen, og kun for utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn. Utvalget foreslår at det skal betales vederlag for all mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder, og at vederlaget skal fordeles mellom Sametinget og siidaene som er berørt av tiltaket, med 25 prosent til Sametinget og 75 prosent til siidaene. Utvalget foreslår at dagens sats på 0,25 prosent for urfolksvederlag ved utvinning av statens mineraler videreføres, men det også innføres urfolksvederlag for utvinning av grunneiers mineraler der vederlaget fastsettes ut fra grunneiervederlaget.

2.1.8 Forholdet til annet regelverk

Mineralvirksomhet reguleres av en rekke lover. Det har vært et sentralt mål for utvalget å legge til rette for bedre samordning av saksbehandlingen etter mineralloven, plan- og bygningsloven, forurensningsloven, motorferdselsloven osv. på ulike stadier i utviklingen av mineralprosjekter.

Utvalget foreslår i lovforslagets § 1-8 en generell plikt til å samordne behandlingen av saker om mineralvirksomhet. DMF får en sentral rolle og kan kalle inn myndighetene og partene som er berørt av en sak, til møte for å planlegge saksbehandlingen. I slike møter kan det avklares hvilke saksbehandlingsskritt og hvilke utredninger som er nødvendige, ansvarsfordelingen, tidsfrister, hvilke opplysninger søkeren må bringe frem, osv. Et sentralt punkt vil være å legge til rette for å samordne arbeidet med konsekvensutredning.

Når en tiltakshaver søker om tillatelse til mineralvirksomhet som gjelder statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, kan tiltakshaveren kreve at søknaden om mineralvirksomhet samordnes med søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11.

I dag krever undersøkelser avklaringer etter plan- og bygningsloven og tillatelse etter motorferdselloven – i tillegg til undersøkelsestillatelse fra DMF. Utvalget foreslår å samordne saksbehandlingen for undersøkelsestillatelse slik at DMF kan gi dispensasjon fra planer etter plan- og bygningsloven og tillatelse etter motorferdselloven samtidig som de treffer vedtak om tillatelse til undersøkelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. DMF må imidlertid hente inn en uttalelse fra kommunen.

Utvalget foreslår også at vedtak om driftstillatelse ikke kan treffes før området er avklart etter plan- og bygningsloven. Saksbehandlingen kan likevel gå parallelt, og utvalget forutsetter at det i samsvar med den generelle samordningsplikten er kontakt mellom kommunen og DMF under prosessen. DMF vil likevel ha et overordnet ansvar for å sikre at virksomheten er i samsvar med mineralloven og er planlagt på en måte som oppfyller kravet til bærekraftig mineralvirksomhet.

2.1.9 Sikkerhetsregulering og miljø

Forslaget innebærer en dreining mot en funksjonsbasert og mer dynamisk regulering av sikkerhetsmessig og miljømessig forsvarlig drift. Lovforslagets § 2-1 stiller et generelt krav til at mineralvirksomhet skal foregå forsvarlig og på en måte som ivaretar sikkerheten for personellet, miljøet og omgivelsene. Hva som er forsvarlig, må vurderes ut fra hva som er teknologisk og økonomisk mulig til enhver tid. Tiltakshaveren er ansvarlig for å ha god nok kompetanse, slik at mineralvirksomheten utøves i samsvar med regel-

verket og vanlige standarder for forsvarlig virksomhet.

En undersøkelsesplan og driftsplan er virkemidler for å sikre forsvarlig mineralvirksomhet, men det er tiltakshaveren som er ansvarlig for at virksomheten til enhver tid foregår på en forsvarlig måte, og for å håndtere sikkerhets- og miljørisiko. Utvalget foreslår å tydeliggjøre DMFs mulighet til å kreve revisjon av driftstillatelsen og driftsplanen siden dette er viktige virkemidler for å sikre at driften på mineralforekomstene gjennomføres forsvarlig.

Reglene om internkontroll pålegger også tiltakshaveren et ansvar for å etablere systematiske kontrolltiltak som skal sikre at mineralvirksomheten foregår i henhold til loven. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre reglene for tilsyn og kontroll i tillegg til DMFs verktøy for å følge opp regelbrudd. I utvalgets forslag videreføres derfor reglene om forvaltningstiltak og sanksjoner i form av å pålegge virksomheten å stanse virksomheten eller rette mangler, å endre og tilbakekalle tillatelser eller å gi tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

2.1.10 Dialog med dem som berøres av mineralvirksomhet

I forslaget er det lagt opp til at tiltakshaveren skal varsle omgivelsene ved oppstart, endringer eller tiltak som kan påvirke omgivelsene, og at det skal legges opp til en dialog med spesielt naboer og rettighetshavere i området. Dette er et viktig virkemiddel for å redusere konflikter rundt mineralvirksomhet og for at virksomheten kan utøves på en måte som er minst mulig til sjenanse for omgivelsene. Det gjør også at naboer og de som driver virksomhet i området, kan tilpasse seg mineralvirksomheten. Samtidig har utvalget lagt til grunn at varslingen bør skje mer «dynamisk» og løpende, og at det skal stilles tydelige krav om varsling, men med mer fleksibilitet for tiltakshaveren til å vurdere hvordan vedkommende kan varsle på den beste måten.

2.1.11 Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale

Utvalget mener det er svært viktig at opplysninger om mineralvirksomhet og geologiske forhold blir registrert og gjort tilgjengelig slik at de kan fungere som et grunnlag for fremtidig leting og undersøkelser etter mineraler og for offentlig forvaltning. Utvalget har foreslått regler om plikt til å rapportere årlig om resultater fra målinger av

grunnen og fra undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Når tillatelsen opphører, skal tiltakshaveren levere en sluttrapport til DMF, sammen med et representativt utvalg av prøvemateriale. Får tiltakshaveren en annen rettighet til området, utsettes fristen til denne tillatelsen opphører.

Utvalget har foreslått detaljerte regler om plikten til å holde hemmelig informasjon og data som mottas etter rapporteringsreglene, og når denne plikten opphører. Dette skjer for å beskytte mulige forretningshemmeligheter. Når taushetsplikten har falt bort, skal opplysningene være tilgjengelige for allmenheten og kan da benyttes av andre som grunnlag for lete- og undersøkelsesvirksomhet.

Tiltakshavere som driver mineraluttak over 500 m³, vil ha plikt til å rapportere årlig om driften og til å levere sluttrapport om driften innen tre måneder etter at driften avsluttes eller opphører.

Utvalget foreslår at den som er ansvarlig for uttak som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen enn utnyttning av mineralressurser, skal rapportere til DMF dersom uttaket overstiger 5000 m³. Formålet med denne rapporteringsplikten, som vil omfatte samferdsels- og byggeprosjekter av en viss størrelse, er å skaffe bedre oversikt over det totale uttaket av mineralressurser og mer systematisk oversikt om overskuddsmassene som kan være tilgjengelige for annen bruk.

2.2 Čoahkkáigeassu sámegillii

2.2.1 Lávdegotti bargogohččun ja mandáhtta

Minerálalágálávdegoddi nammaduvvui gonagaslaš resolušuvnna bokte geassemánu 23 jagis 2020 árvvoštallat ja evttohit rievdadusaid minerálaláhkii. Mandáhtta galggai identifiseret váilevašvuodaid ja vejolaš buoridansurggiid ja álkidahtimiid minerálalágas ja buktit evttohusaid rievdamiid mat lávdegotti mielas leat ulmmálaččat. Rievdadusaid ulbmil galggašii leat háhkat vejolašvuodaid stuorimus vejolaš čohkkejuvvon árvovejolašvuodaid nanaguoddevaš rámmaid siste. Lávdegottis ii bivdon ráhkadit láhkaásahusa minerálaláhkii.

Mandáhtta čujuhii muddema čuovvovaš váldosurggiide:

- (1) áigumuš ja doaibmasuorgi láhkii
- (2) juohkin stáhta ja eananoamásteaddji minerálaid, jurdagiin harmoniseret njuolggadusaid

- (3) viežžan, hálddašeampi ja geavaheapmi dieđuin ohcamušas, gárten ja jodiheapmi priváhta doaimmain
- (4) gaskavuohta minerálalága ja álbmotvuoigavuođalaš njuolggadusain várjaleamis sámi beroštumiid, dasa gullet njuolggadusat eamiálbmotbuhtadusaide
- (5) dárbu divagii dahje eará ortnegii ruhtadan dihte boahhteáiggi čorgema ja sihkkarastin ovddibut minerálaviežžamiid
- (6) movt minerálaláhka doaibma ovttas eará njuolggadusaiguin mat regulerejit mineráladoaibma
- (7) movt minerálaláhka doaibma ovttas eara regelčállošii mat muddejit mineráladoaibmaid

2.2.2 Oppalaččat lávdegotti evttohusa birra

Lávdegoddi lea gávnnahan ahte sávvet evttohit rievdadusaid mat leat nu viidát ja muhtin oassái nu čadamanni ahte lea ulbmileamos odđa lágain go dušše rievdadit dálá. Lávdegoddi bidja dáinna ovdan evttohusa odđa lága mineráladoaibma váras mii galgá boahit dan dálá minerálalága sadjai.

Odđa láhka lea maid leamašan dárbbaslaš vai joksá čielgaseappot ja eanet oppalaš struktuvrra ja nu dahká giela lágas eanet olámuttolaš sihke hálddahussii, ealáhusdoaimmaheddjiide, eananoamasteddjiide ja riekteamasteddjiide geat fertejit váldit dan vuhtii. Váikko minerálaláhka dohkkehuvvui dušše 13 jagi áigi, lávdegoddi oaivvilda ahte lea dárbu viehka vuđolaš rievdadusaide minerálahálddaha ja minerálaroggama reguleremis. Go Minerálaláhka almmuhuvai dat mángga ládje lei odasmahtti bargu, ja dat čorgii biedganen láhkaortnega. Muhton ovttaskas surggiin de orru goitge nu ahte reformmat eai mannan doarvai guhká. Leat maid mánggaid gittiin ovdánan nu ahte buktá čuolmmaid ja dárbbuid maid ii álkit sáhte gieđahallat otná lága rámmaid siskkobealde.

Láhkaevttohusa áigumuš lea láchit beaktilis dili almmolaš hálldahussii mineráladoaibmas. Buorre praktihkalaš geavatlaš njuolggadusčálloša stuorra mearkkašumiin vejolašvuodaide hálddašit lága beaktilit. Seamná lea Norges geologiske undersøkelse (NGU) ja sin hálldahus geologalaš dieđuin. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) lea dál geargan ollu dan bargguin maid minerálalága ásaheapmi gáibidii, ja sáhtta dál geavahit kapasitehta eanet boahte áiggi bargguide. Evttohus láchá ja eaktuda – stuorra digitaliserema ohcan- ja raportenproseassain.

Lea maid dehálaš ahte láhka addá rivttes insentiivvaid doaimmaheddjiide suorggis ja eará berosteddjiide, barggus leat oassin ovddidit gánnahahti ja guoddevaš minerálaealáhusa, earret eará go bálkáda buvttu ja investeremiid ja sihkkarastit ásahuvvon vuoigatvuodaid.

Lávdegoddi gávnnaha ahte lea leamaš mearkkašahhti ovdáneapmi servodaga vuordámušain ja gáibádusain dasa ahte mineráladoaibma galgá doaimmahuvvot guoddi rámmaid siskkobealde. Lea maid leamaš ovdáneapmi sisdoalu áddemis sámi vuoigatvuodain ja álbmotrievttalaš geatnegasvuodain maid Norggas lea doalahit luonduvuodustusa sámi kulturčadaheamis. Evttohus áigu váldit vuhtii daid vuordámušaid dáseddettolaš vuogi mielde.

Láhkaevttohus mearkkaša lávdegotti oainnu mielde odasmahttima ja heiveheapmi odđa hálddahušvugiide ja buoret heivehus eará njuolggadusortnegiidda. Lávdegoddi evttoha dahkat regulerema gáibádusaide birrasii ja sihkkarvuhtii eanet odđaaigásaččat doaibmagáibádusaid bokte mat sáhttet dahkkot dynámalaččat, ja dasa gullá čielgaseappot njuolggadusat siskkáldas bearráigeahčus.

Minerálalágas leat guhkes historjijálaš máttut, ja lávdegoddi lea geahččalan dásádit vuhtiiváldimis ásahuvvon ortnegiidda ja dálá vuoigatvuodaid dárbbuid odasmahttit. Ulbmi lea láchit stuorit árvolassáneapmái ja gokčat servodaga dárbbu minerálaide – guoddilis rámmaid siskkobealde.

2.2.3 Odđa lága ulbmil ja doaibmasuorgi

Ulbmil lágain lea háhkat vuodu guoddevaš ávkkástallamii riikka minerála resurssain mii dasto ráhkada vuodu arvoduodjai ja gokčá modeardna servvodaga dárbbuid minerála resurssaide. Boahotá šaddat dárbu ahte eambo minerála resurssat leat oľahanmutter earret eará go galgá čadahit rievdadeami buvttadit odasmuvvi energiija gálduin. Hástalus lea birget dan dahkat daid rámmaid siste man luonddubiras ja eará doaimmat bidjet.

Evttohusa boadus lea garraseabbo deattuheapmi guoddevaš mineráladoaibmaid vuhtiiváldima. Lea dárbu čalmmustahttit servvodaga vuordámušaid ON guoddevašvuoda ulbmila, Norgga EØS-rievttalašvuoda geatnegasvuoda, eará norgga lágaid ja internationála váhtámušaid guoddevašvuhtii traktáhtain ja standardiin maid ON ja gaskariikkalaš ealáhusorganisašuvnnat ja márkan muđui ge lea ráhkadan.

Ulbmilat ja vuhtiiváldin maid galgá deattuhit mearrádusain mat gullet mineráladoaibmaide, eai leat rievdaduvvon dálá minerálalágas, muhto

moadde dárkilastima leat dahkkon. Čađat lea deattuhuvvon ahte láhka eambo go ovdal galgá sisdoallut konkrehta njuolggadusaid mat operašunaliserejit ulbmiliid ja vuhtiiváldima mat leat § 1-1, ja mat čilgejit eisseválddiid- ja ovddasvástádušdiliid iešguđet almmolaš orgánaid gaskkas.

Lávdegoddi evttoha dasa lassin unnit dárkilastimiid doaibmasuorggis. Teknologalaš ovdáneapmi lea lasihan váhtámušaid mánggaid minerálatyhpaide, ja beroštupmi geavahit bázahusmássaid ovdalaš minerálaroggamiin lea stuorrun. Danne evttoha lávdegoddi lága fátmastit suokkardeimiid vurkejuvvon mássain ovdalaš mineráladoaimmain ja daid ávkástallama.

Lávdegoddi evttoha ahte láchkii eai galgga gullat buot minerálaroggamat dalle go mássat váldojit eará geavaheapmái, ovdamearkka dihte infrastruktuvraproševttaide dahje eará huksemiidda, dalle go ulmil ii leat buvttadit ja vuovdit minerálabuktagiid. Muhto dattege evttoha lávdegoddi ahte njuolggadusat hárálaš mineráladoaimmaide ja gelbbolašvuoda gáibádusaide galget leat gustovaččat maiddái dákkár minerálaroggamiidda, ja ahte departemeanta oázžu láchkavuodu nannet lága gáibádusaide dákkár roggamiid jodihanlobi addimiidda. Maiddái lea evttohuuvon raporterengeatnegasvuohtha dákkár roggamiidda, geahča kapihtal 2.11 dás vuollelis.

2.2.4 Earuhis gaskkal stáhta ja eananeaiggádiid minerálaid

Lávdegoddi evttoha joatkit earuhusa gaskkal stáhta ja eananeaiggádiid minerálaid, muhto evttoha ovttaštáhtit hálddahusa buorebut dakko bokte ahte vuodđuda oktasaš suokkardanlobi stáhta minerálaide, industriijaminerálaide ja gehppes metálaide, mat leat eananeaiggádiid minerálat. Lávdegoddi evttoha DMF galgá juohkit suokkardanlobi dáidda minerálatyhpaide. Eanetlohku lávdegottis evttoha galgat gávdnot šiehtadus eananeaiggádiin ovdal go DMF sáhttit addit suokkardanlohpadusa stáhta minerálaide, industriijaminerálaide ja gehppes metálaide, muhto unnitlohku evttoha DMF galgat sáhttit addit suokkardanlobi dáidda namuhuvvon minerálaide. Suokkardanlohpi addá rogganrievtti stáhta minerálaide jus eavttut jodihan roggangánnaheapmi lea ollašuhhton, muhto suokkardanlohpi industriijaminerálaide ja gehppes metálaide eaktudit dasa lassin šiehtadusa eananeaiggádiin. Geahča maiddái kapihtalis 2.5 dás vuollelis gos lea eambo bienat movt suokkardanriekti juhkojuvvo.

Lávdegoddi evttoha maiddái ođđa njuolggadusaid gaskkal eananeaiggáda ja stáhta minerálaid

jus dat leat seammá báikkis dahje gullet oktii fysalaččat dahje kemikalalaččat. Dálá njuolggadusain gávdno eaktu dasa jus eananeaiggádat galgat sáhttit jodihit roggama, námálassin dan ahte eananeaiggáda minerálat čielgasit galget lea roggangánnaheahhti. Lávdegoddi evttoha rievdadit dán ahte lea doarvai jus lea jáhkehahti ahte gávdnoštumi sáhttá roggat sierra. Dát vuolga almmolaš njuolggadusain das go eananeaiggádis lea suodji oamis vurdojuvvon geavaheamis.

Lávdegoddi deattuha resursahálddašaneiseválddi ja evttoha DMF sáhttit juohkit rogganlobi báikkiin gos sihke stáhta ja eananeaiggáda minerálat ovttaš leat roggangánnaheahhti, vaikko dat sierra eai leat roggangánnaheahhti. DMF sáhttá maiddái gáibidit osolaččaid ráhkadit oktasaš jodihanplána jus lea čielggas ahte lea rašuvvnalaš minerálagávnaheamit mas leat eambo go okta riekteguoddi roggojuvvojit oktanaga.

2.2.5 Ohcan ja suokkardeapmi

Guovddášáššin evttoha lávdegoddi njuolggadusaid ohcamii jotkojuvvo, muhto evttoha rievdat dan ahte mihtitdeamit áimmus čielgaseabbo definerjuvvo leat suokkadeapmi.

Suokkardannjuolggadusain evttoha lávdegoddi eambo vuđolaš rievdademiid. Go DMF odne juohká suokkardanrievtti stáhta minerálaide de evttoha lávdegoddi DMF juohkit suokkardanlobi stáhta minerálaide, industriijaminerálaide ja gehppes metálaide. Oalgguhan dihte ohcanaktivitehtaid, dahkat suokkardemiid ohcanproseasaid beaktileabbon, sihkkarastit dan ahte jodihuvvojit dohkálaš rámmaid siste ja geahpidit hástalusaid dálá lobiin maidda gullet háldogárzzidit guovllu, biddjojit ođđa njuolggadusat gáibádusain suokkardanplána ráhkadeamis mat čilgejit makkár barggut galget dahkkot suokkardanbáikkis. Dát galgá leat eaktu suokkardanrievtti dohkeheamis. Lohpi addo golmma jahkái, dat máhttá guhkiduvvot golmma jagiin hávil, eanemusat 15 jahkái, jus suokkardeapmi lea deavdán geatnegasvuodaidis ja čađahan suokkardeami plána mielde.

Suokkardanriekti huksenávdnasiidda ja luondugeđggiide addojit nugo ovdal šiehtadusaid bokte eananeaiggádiin dahje vejolaš eksproprierema bokte. Lávdegotti mielas galgá eananeaiggádat ja gieldda leat olis ja ožžot buktit oainnuideaset ovdal go suokkardanlohpi dohkkehuvvo, ja ahte DMF galgá árvoštallat jus addit suokkardanlobi, ja váldit vuhtii luonddu birrasa, eananeaiggáda ja eará geavaheami guovllus ja gaskavuohtha birashtahti guovlluin- dahje jus ležžet eará ákkat šihtit

suokkardanlobi miehtama. Go buohtalastá dálá njuolggadusaiguin de lea dát stuorra rievdadus, go dát bealit eai árvvoštallo, eai stáhta eaige eana-neaiiggáda minerálaid ektui.

Lávdegoddi evttoha enkilahttit áššemeannudeami dárbbaslaš lohpiaddimis plána- ja huksenlága ja motorjohtinlága jelgii. Geahča kapihttala 2.8 dás vuollelis.

Iskosváldimat geahččama ja árvvoštallama váras gávdnoštumi iešvuodain ja roggagánnáheami eaktuda sierra lohpiaddima. Lágas ii leat bajimus mearri man ollu sáhtta roggat, muhto dát lea muddejuvvon dainna meriin mii lea dárbbaslaš áššái. Dát ferte dasa lassin dohkkehuvvot DMF:as. Iskosčohkkenplána galgá maiddái ráhkaduvvot.

2.2.6 Minerálagávdnoštumi roggan ja loahpaheapmi

Go roggan lea stuorit go 10 000 m³ mássa de gáibiduvvo jodihanlohpi, ja ahte ráhkaduvvo jodihanplána masa maiddái gullá plána movt loahpahit roggama. Dát gullá buot minerálakategoriijaide. Dála njuolggadusat jodihanplánii lea nannejuvvon lánkaásahusas, ja ođas lea ahte dát njuolggadusat leat mielde lágas. Lávdegoddi oaivvilda jodihanplána ain lea dehálaš stivrenreaidu mii sihkkarastá ahte resurssat geavahuvvojit buori lánká, ja ahte mineráladoaimma dahkko dohkálaš vuogi mielde. Lávdegoddi evttoha čielggadahtti njuolggadusaid makkár eavttut leat jodihanlohpi ja gáibidit jodihanlobi ja jodihanplána dárkkisteami. Dat dahká vejolažžan heivejit doaimma ođđa eavttuide ja ođđa teknologijai ja ođđa jodihanvugiide ja seamás doalahit doaimmaid einnostahttivuođa.

Dálá njuolggadusat ekonomalaš sihkkarvuhtii ja sihkkarvuodabijuin, čorgen hálddašepmi jotkojuvvo eanaš oassái, muhto lávdegoddi lea evttohan unnit divvumiid čilgen dihte ja muhtimiin muddet lohpiiguoddi sihkkarvuoda geatnega-svuoda ovdalaš bargguin maid earát leat jodihan. Lávdegoddi evttoha bidjat njuolggadusa gáibádus-sii loahpahandárkkisteapmái dalle go doaimma loahpahuvo, dárkkistit doaimma lea heitojuvvon jodihanplána jelgii, ja ahte barggut sihkkarastit ja máhcahit báikki lea dahkkon nu movt galgá.

2.2.7 Gaskavuohta sámi rivttiide

Lávdegoddi lea geahččan sisriikkalaš njuolggadusaid sámi rivttiide luondduriggodagaide ja álbmotrievtti njuolggadusaid maidda Norga lea čadnon, ja mat muddejit eamiálbmoga rivttiid. Lávdegoddi lea hábmen evttohusa minerállága njuolggadu-

saide mat lea ovttavásttolaččat dáiguin. Okta váldoumbil leamaš minerálalágas čalmustahttit maid gustovaš njuolggadusat buktet mielddis sámi rivttiide minerálalágas. Eanemusat lea lávdegoddi lahttudan sámi rivttiid regulerema dain njuolggadusain gosa dat áššálaččat gullet, muhto lea maiddái evttohan moadde sierra njuolggadusa sámi rivttiid dilálašvuhtii.

Lávdegoddi evttohusas aiddostahtta ahte suokkardallamat, geahččalanroggamat ja roggamat mat galget dahkkot sámiid árbevirolaš eatnamiin, ja mat dagahit mearkkašahtti meassamat sámi geavahanriektái, juobe váhtet šiehtadusa riektiguoddiin dahje daid dárbbaslaš rivttiid eksproprierema. Go geavaheapmi gáržžiduvvo galgá máksit buhtadusa das maid mineráladoaimma dagaha almmolaš njuolggadusaid mielde eksproprierenbuhtadusas.

Guovddáš njuolggadus lea § 2-8. Das čilgejuvvo ahte mineráladoaimmaid lohpiaddimis sámi árbevirolaš guovlluin galget čuozašusaid luonddučávgnjái sámi kulturdoaimmas deattohuvvot dat galgá gehččot oktasaččat eará čadahuvvon dahje plánejuvvon doaimmaiguin. Evttohus mudde goasse ráđdehallan sámelága 4:at kapihttala mielde, ja movt dat galgá čadahuvvot minerálaššiin.

Evttohus nanne ahte § 2-8 goalmát oasi vuosttaš cealkágis ahte lohpi doaimmaide dahje bargguide main lea «mearkkašahtti negatiiva čuozašusat» luonddučávgnjái sámi kulturdoaimmaide. Dat lea ovttavásttolaš cealkagiin das makkár norma lea gustovaš konvenšuvvna mielde siviila ja politihkalaš rivttiide 27 artihkkala mielde man Alimus duopmostuollu geavahii Fosen áššis. Lea dat mii lea gustovaš riekti mineráladoaimmaide internána njuolggadusaid vuodul mat olmmošvuogatuoda rievtti mielde gullet Norgga riektái. Dát lea absoluhta ráđji dasa mii sáhtta dahkkot ekspropriašuvvna bokte. Dattege evttoha lávdegoddi nuppi cealkágis ahte šiehtadus sáhtta dahkkot dákkár doaimmain lohpeguoddi ja guoskevaš siiddaid gaskkas, Sámedikki miehtamiin. Lávdegoddi árvida dát máhtta leat geavatlaš ere-noamážit rádjeáššiin, das sáhtta leat dárbu čilget eahpesihkarvuodaid ovddalgihtii.

Lávdegoddi evttoha muktit eamiálbmotbuhtadusa njuolggadusaid. Odne manná olles dát buhtadus Finnmárkkuoopmodahkii, ja dušše stáhta minerálaid roggamiin mat dahkkojit Finnmárkkuoopmodaga eatnamiin. Lávdegoddi evttoha buhtadus galgá máksot buot minerálaid roggamiin sámi boazodoalu guovlluin, sihke Finnmárkkus ja olggobealde, ja buhtadus galgá juhkojuvvo Sámedikki ja guoskevaš siiddaid gaskkas, loguin 25

proseanta Sámediggái ja 75 proseanta siiddaide. Lávdegoddi evttoha dálá eari 0,25 pst, áhte eamiálbmotbuhtadusas stáhta mineralaid roggamiin doalahuvvo, muhto áhte eamiálbmotbuhtadus maiddá ásavuvvo go roggá eananeaiggáda mineralaid ja mearri nannejuvvo eananeaiggáda buhtadusas

2.2.8 Gaskavuohta eará njuolggadusvuoduide

Mineraladoaimmat muddejuvvojit mánggaid lágaid bokte. Lávdegoddi leamaš guovddáš ulbmil lahčit dili buorebut oktiiheivehit áššemeannudemiid mineralálgá, plána- ja huksenlága, nuoskkidanlága, motorjohtinlága mielde j.n.a, mineralproševttaid iešguđet dásis ovdáneamis.

Láhkaevttohusa § 1-8 evttoha lávdegoddi oppalaš geatnegasvuoda oktiiheivehit meannudeami mineraladoaimmaid áššiin. DMF ožžo guovddáš sajádaga ja sáhtá gohččut eisseválddiid ja oassebelliid maid dá ášši gullá čoahkkimiidda gos pláne áššemeannudeami.

Dákkár čoahkkimiin čilgejuvvojit áššemeannudeami lávkkat ja makkár guorahallamat leat dárbašlaččat, ovddasvástádusa juohkin, áigemearit makkár dieđuid ohcci ferte háhkat j.n.a. Okta guovddáš bealli šaddá lahčit dili nu áhte oktiiheiveha čuozašguorahallama barggu.

Go doaibmaohcci ohcá lobi mineraladoibmii stáhta mineralaide, industrijaminalaide ja gehpes metállaid de sáhtá doaibmaohcci gáibidit ohcamuš mineraladoibmii oktiiheivehuvvo ohcamušain luoitinlobiin nuoskkidanlága § 11 mielde.

Otná guorahallamat váhtet čielggademiid plána- ja huksenlága mielde ja lohpiaddima motorjohtolálgá mielde – ja dasa lassin suokkardanlobi DMF:as. Lávdegoddi evttoha oktiiheivet áššemeannudeami suokkardanlohpái nu áhte DMF sáhtá miedihit sierralobi plána- ja huksenlága plánain ja lohpi motorjohtolálgas, seammás go dahket mearrádusaid addit lobi suokkardit stáhta mineralaid, industrijaminalaid ja gehpes metállaid. DMF ferte goit oazžut cealkámuša gielddas.

Lávdegoddi maiddá evttoha áhte mearrádusat jodihanlohpái eai máhte váldit ovdal go guovlu lea čielggaduvvon plána- ja huksenlága mielde. Dan dihte máhtá áššemeannudeapmi jodihevot buohtalaga, ja lávdegoddi vuolga das áhte proseassa olis oktiiheivehuvvon oppalaš oktiiheivegeatnegasvuoda mielde leat oktavuodat gaskkal gieldda ja DMF. Dattege lea DMF:a bajimus ovddasvástádus dasa áhte sihkkarastá áhte doaibma

guorrasa mineralaláhkii ja lea plánejuvvon dakkár vugiin áhte ollašuhttá eavttu ceavzilis mineraladoibmii.

2.2.9 Sihkarvuoda mudden ja biras

Evttohus sisdoallá joraheami funkšuvdnavuodduduvvon guvlui ja eambo dynámalaš mudden sihkarvuoda ja biraslaš dohkálaš doaimma guvlui. Láhkaevttohusas § 2-1 lea oppalohkái gáibádus áhte mineraladoaimmat galgá jodihevot dohkálaččat ja vugiin mii fuolaha bargoveaga, birasa ja luonddu sihkarvuoda. Mii lea dohkálaš ferte áiggis áigái árvoštallot mii lea teknologaččat ja ekonomalaččat vejolaš. Doaibmajodiheaddjis lea ovddasvástádus doarvái buori gelbbolašvuodas nu áhte mineraladoaibma jodihevot daid njuolggadusaid ja dábaláš standárdiid mielde hárálaš doaimmain.

Suokkardanplána ja jodihanplána leat reaidut sihkkarastit hárálaš doaimma, muhto lea doaibmajodiheaddji ovddasvástádus áhte juohke áiggis jodihevot hárálaš vuogi mielde, ja meannudit sihkarvuoda- ja birasvára. Lávdegoddi evttoha čielggadahttit DMF vejolašvuoda gáibidit dárkkisteami rogganlobis ja rogganplánas danne go dat leat dehálaš gaskaoamit sihkkarastit dan áhte jodiheapmi mineralagávdoštumis dahkko dohkálaš vuogi mielde.

Njuolggadusat internadárkkisteapmái gullá maiddá doaibmajodiheaddjái ja bidjá ovddasvástádusa čadahit systemáhtalaš dárkkistanbijuid mat sihkkarastet mineraladoaimma jodihevot lágaid mielde. Lávdegoddi evttoha váldoáššin sirdit njuolggadusaid goziheamis ja dárkkisteamis DMF reaiduid lassin go galgá čuoovvulit njuolggadusaid rihkkuma. Lávdegoddi evttohusas sirdojuvvojit danne njuolggadusat hálldahusbijuin ja ránggáštusain nu láhkái áhte gáibidit doaimma bissehuvvot dahje divvut boasttuvuodaid, rievdat dahje váldit lobi ruovttoluotta dahje addit bákkolaš sáhku ja rihkkunmávssu.

2.2.10 Digaštallan geasa mineraladoaibma čuočcá

Evttohusas lea doaibmajodiheaddji dat guhte galgá diedihit birrasa doaimma álggadetiin, rievdeamis ja bijuin mat sáhttet čuočcat birrasii, ja áhte čadahuvvo digaštallan erenoamážit ránnjái- guin ja guovllu riekteguddiiguin. Dát lea dehálaš reaidu nákkuid unnideapmái mineraladoaimma birra ja vai doaibma sáhtá jodihevot nu áhte uno- hastá birrasa nu unnán go vejolaččat. Dás čuoovu maiddá áhte ránnjat ja sii geat jodihit doaimmaid

guovllus sáhttet heivehallat mineráladoibmii. Seammás lea lávdegoddi vuolgán das ahte almuheapmi berrešii dahkkot eambo «dynamalaččat» ja jotkkolaččat, ja ahte galget gávdnot čielgaseabbo gáibádusat almuheapmái, muhto eambo rievddanmuniin doaibmajodiheaddjái mii árvvoštallá man láhkái dat sáhtta dahkat almuheami buoremus láhkái.

2.2.11 Dieđuid ja ávdnasiid raportereren ja hálddašeapmi

Lávdegotti mielas lea oalle dehálaš ahte dieđut mineráladoaimmaid birra ja geologalaš diliin registrerejuvvojit ja lea olámuttolaččat vai sáhttet leat vuodđun boahhte áiggi minerálaid ohcamiidda ja suokkardemiide ja almmolaš hálddašeapmái. Lávdegoddi lea evttohan njuolggadusaid geatnegasvuhtii jahkásaččat raporteret bohtosiid eatnamiid mihtidemiin ja stáhta minerálaid, industriija minerálaid ja gehppes metállaid suokkardemiin. Go lobi áigi lea gollan galgá doaibmajodiheaddji buktit loahpparaportta DMF:ii, ovddasvástideaddji oasit iskonávdnasiin. Jus doaibmajodiheaddji oazžu eará rievtti guovllus de guhkiduvvon áigemearri dassái lobi áigi lea gollan.

Lávdegoddi lea evttohan dárkilis njuolggadusaid geatnegasvuodas doallat čiegus dieđuid ja data man váldá vuostá raporterennjuolggadusa mielde, ja goasse dát geatnegasvuolta nohká. Dat dahkko suddjen dihte vejolaš fitnodatčiegusvuodaid. Go jávohisvuoda geasku ii šat leat gustovaš de galget dieđut leat almmolašvuoda olahannuttus ja máhttit geavahuvvot earáide vuodđun ohcan ja suokkardandoaimmain.

Doaibmajodiheaddjis mii jodiha minerálaroggama stuorit go 500 m³ lea geatnegahtton jahkásaččat raporteret doaimma birra ja buktit loahpparaportta barggu birra golmma mánu siste maŋŋá go doaibma lea loahpahuvvon dahje nohkan. Lávdegoddi evttoha dan geas lea doaimma ovddasvástádus man ulbmil lea ráhkadit dili eará eatnama geavaheaddjái go minerálarossasaid ávkkástallama, galgá raporteret DMF:ii jus roggan lea stuorit go 5000 m³. Ulbmil dáinna raporterengeatnegasvuodain, masa gullet johtolaja huksenprošeavttat vissis sturrodagas, lea háhkát buoret ollislaš gova oppalaš minerálarossasaid roggama meari ja eambo systemáhtalaš oppalaš govva bázahusaid mássas mat sáhttet leat vejolaččat eará geavaheapmái.

Del II
Mineralvirksomhet, rettslige rammer
og forvaltning

Kapittel 3

Mineralvirksomhet og mineralnæringen

3.1 Innledning

Mineraler er grunnstoffer og kjemiske forbindelser som forekommer naturlig, og som har karakteristiske fysiske egenskaper. Mineralvirksomhet etter mineralloven omfatter å identifisere mulige mineralforekomster, undersøkelse for å vurdere forekomstenes drivverdighet og utvinne mineralene.

Mineralforekomster deles gjerne inn i kategoriene metaller, industrimineraler, naturstein, byggeråstoff og energimineraler.

Byggeråstoff er fellesbenevnelsen på mineraliske råstoffer som i første rekke brukes til bygge- og anleggsformål. Naturstein er en betegnelse på bergarter som kan sages, spaltes eller hugges til plater og emner for bruk i utearealer, bygninger (både utvendig og innvendig) og monumenter. Industrimineraler er et felles navn for mineraler og bergarter utenom metaller som utnyttes i sin helhet på grunn av sine fysiske eller kjemiske egenskaper. Metaller betegner forekomster som ved utvinning gir produkter med høy metallandel. I mineralstatistikken kategoriseres alle metallprodukter som metall, selv om de kan ha anvendelse til industrielle formål på grunnlag av fysiske eller kjemiske egenskaper. Energimineraler er mineraler som benyttes til energiproduksjon, som kull, uran og thorium.

Utvinningen av mineraler inkluderer fysisk uttak fra fast fjell i underjordsgruver eller dagbrudd, og løsmasser. De uttatte massene må bearbeides i større eller mindre grad før mineralene kan brukes eller selges. Primærknusingen inkluderes gjerne i gruvedelen av mineralvirksomheten og vil av praktiske grunner måtte gjøres nær uttaksstedet. Videre bearbeiding¹ av mineralene vil normalt skje enten på eller ved uttaksstedet, men mineralene kan også fraktes bort for videre bearbeiding.

Mineralutvinning, prøveuttak og undersøkelser forutsetter en rekke aktiviteter som ikke er

direkte tilknyttet mineralaktivitetene, men som like fullt er nødvendige å utføre, og som i ulik grad integreres i aktivitetene. Sikring mot fare, opprydding og istandsetting er slike aktiviteter som ikke er en del av selve mineralaktiviteten, men som likevel må planlegges i sammenheng med og gjennomføres under og ved avslutningen av mineralaktivitetene.

3.2 Om enkeltbransjene i Norge

3.2.1 Overordnede tall for mineralnæringen

Mineralnæringen i Norge omsatte i 2020² for 11,96 milliarder kroner og sysselsatte om lag 4646 årsverk. Et hovedtrekk i utviklingen i næringen siden 90-tallet har vært en reduksjon i omsetningen av metaller, industrimineraler, naturstein og kull, mens byggeråstoff har økt omsetningen. Sysselsettingen har de siste ti årene gått ned fra et nivå rundt 6000 personer til under 5000 fra omtrent 2016.

Omsetningen av metallmalm i 2020 var på 2,291 milliarder kroner, industrimineraler ble omsatt for 1,61 milliarder kroner, naturstein for 0,993 milliarder kroner og byggeråstoff omsatte for 7,012 milliarder kroner. Det ble i 2020 også solgt kull for om lag 47 millioner kroner. Byggeråstoff sto i 2020 for om lag 59 prosent av omsetningen i næringen.

Eksportandel for mineralnæringen samlet sett var 45,5 prosent. Mens metallmalmer, kull, industrimineraler og naturstein alle har relativt høy eksportandel, hadde byggeråstoff en eksportandel på 29,5 prosent i 2020.

Det var i 2020 registrert til sammen 1420 uttak i Norge, fordelt på 949 foretak. Mens det var ett uttak på Svalbard og to i Oslo, er resten av uttakene spredd over hele landet. Det største antallet uttak er av byggeråstoff, med totalt 941 uttak. Ellers er det 126 uttak av naturstein og 43

¹ I bransjen brukes gjerne uttrykket «oppredning» etter det tyske *aufbereitung* som språklig betyr behandling.

² Direktoratet for mineralforvaltning (2021a), s. 7.

uttak av industrimineraler og metallisk malm. Det er også registrert ett uttak av kull på Svalbard.

3.2.2 Byggeråstoff

3.2.2.1 Produksjon og råstofftilgang

Byggeråstoff kan tas ut fra fast fjell eller løsmasser. Sand og grus tas ut fra løsmasser og har ofte lavere produksjonskostnader, mens pukkk tas ut ved sprengning og knusing av fjell eller grov grus.

Bransjen omsatte i 2020 byggeråstoff for 7,012 milliarder kroner. Av dette utgjorde 1,8 milliarder kroner omsetning fra eksport, med Rogaland og Vestland som de viktigste eksportfylkene. Næringen hadde registrert 941 aktive uttak og 675 virksomheter som drev uttak av byggeråstoff.

Statistikken omfatter bare omsetning fra uttak som reguleres etter mineralloven. Det tas likevel ut betydelige mengder byggeråstoff som reguleres etter annet regelverk. Det ble i 2020 solgt totalt 92 millioner tonn byggeråstoff fra bedrifter med rapporteringsplikt etter mineralloven, mot om lag 50 millioner tonn i 1994.³ Uttaket av løsmasser har gått ned fra om lag 25 til om lag 14 millioner tonn per år, mens uttaket av knust fjell er mer enn tredoblet fra om lag 25 til 84 millioner tonn i 2019. Bruksområdene var i 1994 fordelt på 46 prosent til vei, 20 prosent til betong og 34 prosent til andre formål. I 2020 gikk 58,5 prosent til vei og veidekke, 16,7 prosent til betong og 24,8 prosent til andre formål.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) anslår at uttak som ikke er omfattet av mineralloven, står for en produksjon på minst 30 millioner tonn byggeråstoff årlig. Det gjelder i stor grad uttak med tillatelse etter plan- og bygningsloven og større infrastrukturiltak som vei, bane osv.

Tilgangen til egnede ressurser for bruk som byggeråstoff er betydelig bedre enn for andre deler av mineralnæringen. Fjell som kan knuses til byggeråstoff med akseptable egenskaper til de fleste bruksområder, er tilgjengelig stort sett over hele landet. Tilgangen på sand- og grusressurser kan derimot være mer begrenset. Det samme kan fjell med hardhet, motstand mot nedknusing, høy slitestyrke osv. som gjør at de tilfredsstiller kravene for bruk i veibygging.

3.2.2.2 Markedet for byggeråstoff

Med relativt lav pris per tonn har byggeråstoff en relativt sett høy transportkostnad sammenlignet med produksjonskostnaden. Samtidig er tilgangen til egnede ressurser ofte god. Produksjonen foregår derfor i hovedsak i nærheten av stedene der byggeråstoffet skal brukes. Markedsprisen for byggeråstoff varierer betydelig, og gjennomsnittlig salgspris per uttak varierer fra 40 til over 200 kroner per tonn, med en gjennomsnittspris på 73 kroner per tonn. Både kvalitet og bruksområde, lokale og regionale markedsforhold og transportavstand mellom uttak og bruker har betydning for prisnivået.

Om lag 85 prosent av byggeråstoffet transporteres med bil, mens resten transporteres med båt. Byggeråstoff som eksporteres, transporteres i all hovedsak med båt fra kystnære områder.

Markedene for byggeråstoff kan lokalt påvirkes sterkt av hvor store masser som tas ut fra annen virksomhet. Ved for eksempel større utbygginger av vei og annen infrastruktur og planering av tomter til bolig- eller næringsformål tas det ofte ut steinmasser som kan knuses og selges som byggeråstoff. Tilbakemeldinger fra næringsaktører kan tyde på at omfanget av uttak knyttet til å klargjøre tomter har økt. Dette kan ha sterk lokal påvirkning på markedene for byggeråstoff.

3.2.3 Metallmalmer

3.2.3.1 Produksjon

I 2020 var det bare to aktører med kontinuerlig utvinning av metalliske malmer i Norge: Rana Gruber AS i Nordland, som utvinner jern, og Titania AS i Rogaland, som utvinner titanmineralet ilmenitt (FeTiO_3). Disse to virksomhetene har hatt drift fra henholdsvis 1960-tallet og 1910-tallet, og begge har drevet kontinuerlig i mange tiår. Utenom disse har jernmalmprodusenten Sydvaranger gruve også hatt betydelig utvinning frem til 1996 og i perioden 2009–2015. I tillegg utvinnes det noe nikkel og en liten mengde molybden.

Norsk metallutvinning har lange historiske røtter. Utvinning av kobber i rørosområdet, jern i arendalsområdet og sølv ved Kongsberg er eksempler på mineralutvinning som har vært viktig økonomisk og for norsk industriutvikling fra 1600-tallet. Siden andre verdenskrig har det vært drift i totalt 34 bergverk med malmuttak i Norge. I 1981 utgjorde metallutvinning 50 prosent av omsetningen i mineralnæringen, og så sent som tidlig på 90-tallet var det drift i tre jernmalmuttak

³ NOU 1996: 11 s. 321

og tre sulfidmalmgruver. Norge hadde et betydelig antall sulfidmalmgruver som utvant jern, kobber, sink, nikkel osv. Utover 90-tallet ble alle sulfidmalmgruvene lagt ned.

De siste årene har det vært en økning i metallprisene og en økt etterspørsel etter mange metaller. Dette har ført til at interessen for utvinning i Norge har økt. Tre metalluttak er under planlegging i Norge og kan bli startet opp i løpet av de kommende årene, dersom de får de nødvendige avklaringer, tillatelser og finansiering: Nussir ASAs kobberutvinning i Hammerfest i Troms og Finnmark, Nordic Minings utvinning av titanmineralet rutil (TiO₂) og granat i Sunnfjord i Sogn og Fjordane. I tillegg kan Sydvaranger gruve i Sør-Varanger i Troms og Finnmark bli gjenåpnet. Omsetningen innenfor metallutvinning kan derfor øke betydelig i årene som kommer.

3.2.3.2 Markedene for metaller

Prisene for metaller bestemmes i stor grad i internasjonale markeder. For de økonomisk viktige basemetallene kobber, bly, sink, aluminium og nikkel og for aluminiumslegeringer settes prisen på råvarebørser som London Metal Exchange (LME) og New York Mercantile Commodity Exchange (COMEX). For andre råvarer kan det være mindre åpne markeder, og prisene kan settes gjennom forhandlinger, råvaremevlere osv.

Metallprisene er på kort sikt i stor grad bestemt av global etterspørsel og konjunkturer. Særlig gjelder dette for metaller som typisk inngår i varer og infrastruktur som er viktige for økonomisk vekst, som jern til bygg eller bilproduksjon og kobber til elektriske ledningsnett, bygg og energiproduksjon. Dette bidrar til at metallprisene historisk har variert mye, gjerne i tråd med konjunkturerendringer.

Metallprisene kan også være sårbare for ulike typer sjokk, som endringer i globale handelsvilkår og ulykker eller andre uventede hendelser som stopper produksjonen i større enkeltgruver. For enkelte metaller er produksjonen konsentrert til enkeltland eller enkeltgruver, der forstyrrelser i tilbudet kan ha stor påvirkning på markedet, tilgangen og prisene. I tillegg er tilbudet for de fleste metaller gitt på kort sikt, siden det tar lang tid å starte nye gruver.

For de fleste metaller er det etablerte standarder og varekategorier med ulike grader av prosessering eller bearbeidelse, for eksempel kondensater av kobber eller jern, valset stål osv. Slike varer kan omsettes i spotmarkeder, og det kan selges finansielle produkter som futurekontrakter og

opsjoner som gjør at kjøpere og selgere kan redusere usikkerheten. Dette bidrar til mindre pris-svingninger og at markedene blir mer effektive.

For andre metallkategorier er markedene mindre transparente. I slike markeder vil prisene oftere forhandles individuelt mellom kjøperen og selgeren eller gjennom råvaremevlere.

Etterspørselen etter metaller som inngår i fornybar energiproduksjon, elektriske kjøretøy og batterier har økt de siste årene. Etterspørselen etter metaller til disse bruksområdene forventes også å øke ytterligere. Dagens batteriteknologi og etterspørselen etter elektriske kjøretøyer gir en stor etterspørsel etter metaller som litium og kobolt.

3.2.4 Naturstein

Det er tre hovedgrupper av naturstein: blokkstein, skifer og murestein.

Blokkstein (eksempelvis larvikitt) tas ut i blokker som bearbeides videre til plater og emner i Norge eller utlandet. Både bergartens estetiske (farge, struktur, sjeldenhet) og tekniske kvaliteter er viktig. Bergarter med de riktige estetiske kvalitetene har høy salgspris, eksempelvis enkelte typer larvikitt og skifer.

Skifer tas ut i blokker, men bearbeides normalt av utvinner til plater og emner til sluttbruker. Skifer har egenskaper som gjør at større blokker forholdsvis enkelt lar seg spalte ned til egnede platetykkelser. Generelt øker verdien av skiferen dersom den bearbeides i stedet for å selges som bruddheller.

Murestein er normalt spaltbar/knekkbar stein til eksempelvis tørrmuring. For murestein er pris og funksjon viktigere enn utseendet på selve steinen. Murestein er billigere å ta ut, har lavere salgspris og produseres i stor grad for lokale og regionale markeder.

Det ble omsatt naturstein for 0,993 milliarder kroner i 2020, fordelt på produktgruppene blokkstein (600 millioner kroner), skifer (224 millioner kroner) og murestein (170 millioner kroner). Det ble tatt ut totalt 883 000 tonn naturstein i 2020, fordelt på blokkstein (347 000 tonn), skifer (67 000 tonn) og murestein (468 000 tonn).

Eksportandelen er om lag 59 prosent for bransjen samlet sett, men nesten all eksport er av blokkstein. Det eksporteres noe skifer (14 prosent eksportandel), men ikke murestein.

Av omsetningen på 600 millioner kroner innenfor blokkstein sto fire larvikittprodusenter i Vestfold og Telemark for 526 millioner kroner av omsetningen. Fylket sto for 54,5 prosent av samlet

salgsverdi og 89,5 prosent av eksportverdien for naturstein.

3.2.5 Industrimineraler

3.2.5.1 Produksjon og bruksområder

Industrimineraler produseres gjerne fra bergarter som knuses til finkornete fraksjoner og benyttes til industrielle formål, ofte etter videre bearbeiding. I Norge er det i dag produksjon av dolomitt, feltspat, grafitt, kalkstein, kvarts/kvartsitt, nefelinsyenitt og olivin. Industrimineralene som produseres i Norge, brukes blant annet i produksjon av papir, keramikk, stål, sement, glass og maling.

Det ble omsatt industrimineraler for 1,6 milliarder kroner i 2020. Totalt ble det solgt 8,9 millioner tonn industrimineraler.

Kalkstein, som blant annet benyttes til sement, i kjemiske og metallurgiske prosesser, som fyllstoff i plast, gummi, asfalt osv., er det mest brukte mineralet. Det utvinnes en rekke steder i landet.

Olivinproduksjonen på Nord-Vestlandet er også stor og utgjør om lag 50 prosent av verdens produksjon. Olivin benyttes blant annet som slaggdanner i jernproduksjon, som blåsesand og i ildfaste materialer.

Produksjonen av nefelinsyenitt på Stjernøya i Finnmark er også betydelig. Nefelinsyenitt fra Stjernøya benyttes særlig som råstoff i glass- og porselensproduksjon. Av andre mineraler med vesentlig produksjon kan nevnes dolomitt, kvarts og grafitt. Kvarts har anvendelser innen blant annet produksjon av silisium og ferrosilisium, optikk, solceller, halvledere, fiberoptikk osv. Grafitt har anvendelser innenfor blant annet ildfast materiale, bremseklosser, smøremidler og i litium-ionbatterier.

3.2.5.2 Markedet for industrimineraler

Industrimineralene har stor variasjon i anvendelser, enhetspriser osv. Flere industrimineraler som mange kalkprodukter har lav enhetspris, høye transportkostnader og lave marginer, mens ultra-ren kvarts har høye kvalitetskrav og høyere priser. Markedene for industrimineraler preges av noe mer stabile priser enn metallmarkedene. For mange industrimineraler er det høye fraktkostnader og god tilgjengelighet internasjonalt, og de omsettes i hovedsak i regionale råvaremarkeder. Mange av bedriftene innenfor industrimineralsektoren har også relativt store reserver i kjente forekomster. Dette gjelder spesielt for kalkstein, dolomitt, nefelinsyenitt og olivin.

Felles for industrimineralene er at det stilles ulike krav til produktene basert på anvendelsesområdene, og dette har avgjørende betydning for prisene. Det kan for eksempel stilles krav om renhet, kornfordeling, kornform, innhold av fibrig materiale osv. For eksempel for kvarts og grafitt vil råstoffets kvalitet ha stor betydning for hva produktene kan brukes til i videre industriproduksjon. Svært rene kvarts- og grafittkilder kan benyttes til mer spesialiserte formål i industrien enn mindre rene råstoffkilder.

Produsentene har ofte langsiktige avtaler med kundene. Flere industrimineralprodusenter i Norge inngår i konserner som eier både en råstoffkilde og nedstrøms virksomhet i Norge eller utlandet. Produksjonsprosessene er i mange tilfeller tilpasset den eller de konkrete råvarekildene. Endring av råstoffleverandør kan derfor kreve investeringer i produksjonslinjen.

Strukturen i den norske industrimineralbransjen er preget av større konserner. Flere av disse er internasjonale og spesialiserte internasjonalt innenfor visse produktgrupper, slik som Sibelco (nefelinsyenitt og olivin), Elkem (kvarts) og Norcem (kalkstein og sementproduksjon).

3.2.6 Energimineraler

Norge hadde i 2020 kun utvinning av energimineralet kull.

Utvinning av kull i Norge foregår bare på Svalbard. Det har vært utvinning flere steder på Svalbard. Kullutvinningen har vært av stor betydning på Svalbard og har foregått siden tidlig på 1900-tallet. Det har ikke vært påvist drivverdige forekomster på Svalbard av andre mineraler enn kull.

De siste tiårene har strengere miljøregelverk og ustabile og etter hvert lave kullpriser gjort at utvinningen av kull har blitt kraftig redusert. I 2013 ble det omsatt energimineraler for om lag 2,2 milliarder kroner hvorav det aller meste utgjøres av utvinning av kull i Longyearbyen og Svea/Lunckefjell. Omsetningen har falt etter at gruvene i Svea/Lunckefjell ble stengt i 2017, og i 2020 var omsetningen på 45 millioner kroner. SNSK utvant i 2020 om lag 74 000 tonn kull, hvorav 61 prosent ble skipet til utlandet. Resten gikk til energiproduksjon i Longyearbyen.

Det utvinnes også kull i Barentsburg i regi av Trust Arktikugol, men dette inngår ikke i DMFs mineralstatistikk. Det er antatt at selskapet har en årlig produksjon på rundt 120 000 tonn kull i gruen i Barentsburg.

3.2.7 Undersjøisk mineralutvinning

3.2.7.1 Undersjøisk mineralutvinning i Norge

Utvinning av mineraler fra havbunnen i Norges indre farvann, norsk sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel er i dag avgrenset til undersjøisk utvinning fra gruver med innslagspunkt på land, i tillegg til grus-, skjell- og leireforekomster fra relativt grunt vann på kontinentalsokkelen.

Den teknologiske utviklingen har gjort at også utvinning av andre mineralressurser fra havbunnen er teknisk gjennomførbart, og på sikt kan dette bli lønnsomt. I første omgang er det særlig interesse for å utvinne metallmalmer fra aktive eller tidligere hydrotermale kilder, såkalte «svarte skorsteiner». Slik utvinning vil kreve kompliserte undervannsoperasjoner, eget gruveutstyr og utvinningsteknikk tilpasset utvinning på dypt vann. Det er også teknisk og økonomisk krevende å lete etter og undersøke mineralforekomster på havbunnen, og spesielt på store dyp.

3.2.7.2 Rettslig regulering av undersjøisk mineralutvinning i Norge

Havbunnsmineralloven trådte i kraft i 2019. I loven legges det til grunn at staten eier alle mineraler på havbunnen på norsk sokkel. Områder kan åpnes opp for kommersiell leting etter en offentlig finansiert kartlegging og konsekvensutredning.

Ettersom det ikke er satt i gang noen konkrete prosjekter, er det heller ikke klart i hvilken grad havbunnsmineralutvinning vil inngå i verdikjedene for mineralutvinning på land. Hvordan spørsmål knyttet til oppredning, logistikk, håndtering av restmasser osv. håndteres, vil kunne ha betydning. I første omgang antar utvalget at en utvikling av en havbunnsmineralnæring og teknologi for slik virksomhet i stor grad vil være knyttet til miljøene for offshorevirksomhet og -teknologi tilknyttet olje- og gassvirksomhet.

Det er begrenset erfaring internasjonalt med undersjøisk utvinning av mineraler. Det har vært og er utvinning av blant annet sand, grus, skjellsand, diamanter, tinn, wolfram, niob, tantal, titan, monasitt og sjeldne jordarter fra løsmasser på fra grunt vann.⁴ Det har ikke vært gjennomført kommersiell mineralutvinning på dypt vann.

Mineraler i havet utenfor kyststatsjurisdiksjon er forvaltet av den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA) med sete på Jamaica. Ressursene tilhører det internasjonale samfunnet og forvaltes av FN gjennom ISA. utfordringer knyttet

både til mangelfull regulering, manglende modenhet i teknologi og utvinningsteknikk, manglende erfaring med utvinning på dypt vann og utfordringer knyttet til miljø, kunnskap om livet på havbunnen og vurdering av konsekvenser av utvinning osv. har ført til at utvinning ikke har kommet i gang. Det har imidlertid vært en utvikling på disse områdene de siste årene, og det forventes en betydelig utvikling i fremtiden.

Det er anslått at det finnes store verdier i form av utvinnbare mineralressurser på havbunnen. Ressurstyper som gjerne antas å kunne gi grunnlag for lønnsom utvinning, er metalliske noder, metallskorper på undersjøiske fjell og såkalte svarte skorsteiner. Foreløpig er det stor usikkerhet om omfanget av ressurser som kan utnyttes kommersielt. Undersjøisk utvinning vil trolig på sikt kunne få betydning for markedene for metaller.

3.2.8 Leting og undersøkelse

3.2.8.1 Om leting og undersøkelser

Leting omfatter enkle undersøkelser i terrenget, inkludert prøvetaking og krever ikke særskilt tillatelse. Som leting regnes også gjennomføring av målinger fra luften med formål om å lete etter mineralressurser.

Undersøkelser fører til bruk av tyngre utstyr som borerigger og kan inkludere noe større inngrep i terrenget i form av uttak av prøver, boring av hull for å ta ut kjerneprøver osv. Undersøkelser etter statens mineraler krever særskilt tillatelse, og undersøkelser etter grunneiers mineraler krever avtale med grunneieren. Lete- og undersøkelsesaktiviteter er nærmere beskrevet i nedenfor i kapittel 3.4. og 3.5.

Det var i Norge gitt 615 undersøkelsesretter til statens mineraler og 163 utvinningsretter til statens mineraler etter mineralloven. Det ble i 2020 tildelt 264 nye undersøkelsesretter, men ingen nye utvinningsretter.

Virksomheter med pågående drift gjennomførte undersøkelsesarbeider for 33 millioner kroner i 2020, mens selskaper uten pågående drift undersøkte for 91 millioner kroner. Antallet virksomheter som brukte over 1 millioner kroner på undersøkelsesarbeider, økte fra 4 i 2019 til 14 i 2020. Tallene for undersøkelser er imidlertid lave, og varierer mye fra år til år.

3.2.8.2 Børsrapportering, reserver og ressurser

Undersøkelsesarbeider inngår i selskapenes arbeid med å dokumentere ressurser og reserver for drift

⁴ Mining, Encyclopædia Britannica (15.6.2022)

som allerede er i gang, og for mulig fremtidig drift. Det utgjør viktig informasjon for selskapenes egen planlegging av fremtidig drift og uttak. Det er også viktig i kapitalmarkedenes verdsetting av selskapene og vurderingen av hvilken avkastning selskapene vil kunne ha over tid.

Aksjeselskaper innenfor gruvedrift og undersøkelser er derfor underlagt rapporteringsplikt til børsene der de er notert, i henhold til internasjonale standarder. I standarder som JORC⁵ og PERC⁶ spesifiseres det hvordan selskapene skal måle, vurdere og omtale beholdningen av ressurser, reserver osv. Standardene inneholder krav om tredjepartsverifisering. Formålet er å gi investorer, långivere og andre sammenlignbar og standardiserte vurderinger av usikkerheten knyttet til prosjektene.

Det er særlig store behov for å gjennomføre undersøkelser for metallforekomster, der det å ha god dokumentasjon av malmens formasjon, utstrekning og mektighet er viktig for blant annet å avgjøre drivverdigheten og planlegge driften. Også for industrimineraler, naturstein osv. er det nødvendig å dokumentere ressurser gjennom undersøkelse i boreprogrammer og andre tiltak.

3.2.8.3 *Lete- og undersøkelsesbransjen*

Leting og undersøkelse med sikte på å identifisere drivverdige mineralressurser utgjør en begrenset del av mineralnæringen målt i omsetning. Leting i regi av små selskaper har likevel vært og er sentralt for å identifisere områder som kan være aktuelle for mineralutvinning, for å identifisere og dokumentere mineralressurser og for å starte nye mineralprosjekter.

Sentralt i undersøkelsesvirksomhet er det å skaffe seg best mulig oversikt over eksisterende kunnskap og deretter gradvis supplere den eksisterende kunnskapen med egne undersøkelser. Ofte vil undersøkelsesbedrifter i første omgang undersøke informasjonen som finnes i databaser hos Norges geologiske undersøkelse (NGU), i publisert materiale, i dokumentasjon av allerede identifiserte forekomster osv. Basert på dette vurderer de om det er områder som er interessante, og som passer for deres konsept og kompetanse. I brownfieldprosjekter vil en viktig del av den innledende sonderingen også være å gå gjennom rapporter som er levert inn hos DMF fra tidligere undersøkelser og drift.

Ofte vil selskapene søke om undersøkelsestillatelse hos DMF (for statens mineraler) eller inngå avtaler med grunneiere (for grunneiers mineraler). Deretter kan det være aktuelt å snevre inn områdene ytterligere med bruk av metoder som egne målinger av geofysikk med bruk av fly, helikopter eller droner, prøvetaking og analyse av løsmasser, seismikk, georadar eller andre metoder. Basert på funnene selskapet gjør, vil de vurdere videre undersøkelser med bruk av kjerneboring. Ved kjerneboring får selskapet prøver av den aktuelle ressursen og kan analysere dem i laboratorier for å få presis kunnskap om kjemien, mektigheten, innholdet av andre potensielt interessante mineraler osv. Dette er metoden som gir mest nøyaktig informasjon om mineralressursene, men den er også kostnadskreven og brukes bare for områder som vurderes å ha et klart potensial.

Lete- og undersøkelsesbedrifter har typisk et fåtall ansatte og baserer seg ofte på å leie inn nødvendig kompetanse for å gjennomføre prosjekter. Bedriftene konsentrerer seg ofte om et fåtall type ressurser eller forekomster. Bedriftene har sjelden inntekter før de kan selge andeler i prosjekter. Ofte vil slike bedrifter utvikle mineralprosjekter frem til det er et prosjekt som har tilstrekkelig dokumenterte ressurser og nødvendige tillatelser til å sikre seg enerett eller annen sikkerhet for at ressursene kan utvinnes i regi av selskapet. Prosjekter kan selges i alle stadier.

Bedriftene finansieres ofte i de store kapitalmarkedene for mineralleting og mineralutvinning, som børsene i London, Toronto og Sydney. Selskapene er i mange tilfeller internasjonale og med internasjonalt basert nøkkelpersonell. Tilgangen på kapital styres i hovedsak av forventet avkastning for investeringer i mineralutvinning, som igjen bestemmes av rentenivåer, råvarepriser og konjunkturer, men også av tilgjengelig kunnskap om norske mineralressurser og norske rammebetingelser i finansierings- og letemiljøene. Kapitaltilgangen varierer derfor en god del avhengig av konjunktorene.

Dette påvirker også aktivitetsnivået blant småselskapene i letesektoren. Det kan føre til at undersøkelsesaktiviteten for enkeltområder kan ha stor aktivitet i korte perioder og deretter stanses i lengre perioder. Det kan bidra til å forlenge tiden det tar fra en forekomst identifiseres, til den er tilstrekkelig dokumentert, til at det er aktuelt for private selskaper å skaffe finansiering til å utvikle prosjektet videre med sikte på å utvinne forekomsten.

⁵ JORC reporting standard, Australasian Joint Ore Reserves Committee

⁶ PERC reporting standard, Pan-European reserves and resources reporting committee

3.3 Om utvinning og vanlige driftsmetoder

3.3.1 Innledning

Det er en rekke faktorer som avgjør hvordan utvinning og drift av et mineraluttak bør skje. Om utvinningen skal foregå som *dagbrudd* eller *under jorden* har stor betydning for hvordan driften planlegges og gjennomføres. Dagbrudd vil ofte kunne være mer økonomisk lønnsomme for overflate-nære forekomster og kan gi utnytting av større deler av forekomsten. Dersom det er nødvendig å gå dypt for å ta ut mineralene, vil det som regel også være nødvendig å ta ut stadig mer gråberg jo dypere man går.

Andre viktige faktorer som påvirker hvordan driften best kan gjennomføres, er mineralforekomstens art, egenskaper som hardhet og seighet, kvalitet og grad av homogenitet og geometri i grunnen. Hvilket sluttprodukt mineralforekomsten skal inngå i, kan også ha betydning for uttaksmetoden fordi valget av metode kan virke inn på egenskapene i mineralene som tas ut.

3.3.2 Driftsmetoder

Den vanligste driftsmetoden for uttak av *fast fjell* er boring og sprengning. De bergmekaniske forholdene og mineralogiske kvalitetsvariasjonene påvirker hvordan driften bør foregå. *Løsmasser* tas oftest ut fra bunnen av arbeidsfronten i forekomsten.

Uttak av masser som benyttes til *byggeråstoff*, kan foregå fra flere typer fjell og fra løsmasser med ulike kvaliteter avhengig av bruksområde. Mens det stilles få krav til rene fyllmasser, kan mer spesialisert bruk kreve spesielle kvaliteter.

Ved uttak av *industrimineraler* er forekomstens kvalitet, som fysiske og kjemiske egenskaper, spesielt viktig for hvordan uttaket driftes. Uttak fra forekomster der egenskapene krever tilpassede driftsmetoder, foregår gjerne selektivt og på flere arbeidsflater samtidig for å ta ut de økonomisk interessante delene av forekomsten.

Naturstein må tas ut på en måte som gjør at de fysiske og estetiske egenskapene bevares. Vaier-saging og forsiktig sprengning er vanlige driftsmetoder.

Ved utvinning av *metallisk malm* avhenger valget av metoder blant annet av forekomstens dybde, utstrekning, geometri og malmens innhold av økonomisk interessant metall.

3.3.3 Overskuddsmasser

Driftsmetode, ressurstype, markedsforhold, tilgjengelig teknologi, behovene hos sluttbrukeren og egenskaper ved mineralforekomsten er faktorer med betydning for hvilke typer og hvor mye overskuddsmasser et uttak gir.

Uttak av byggeråstoff vil generelt gi lite overskuddsmasser, siden det meste som tas ut, kan benyttes, og det som regel ikke er nødvendig å fjerne andre masser utenom eventuell jord og vegetasjon for å komme til ressursen før uttak kan starte. Uttak av løsmasser som ikke knuses til mindre fraksjoner, gir mindre mengder overskuddsmasser, mens uttak og knusing av fast fjell gir overskuddsmasser i form av finkornet støv som det kan være vanskelig å finne anvendelsesområder for.

Industrimineraluttak kan gi overskuddsmasser både i form av gråberg og finkornet avgang når malmen oppredes og de utnyttbare mineralene skilles ut. Andelen overskuddsmasser varierer betydelig ut fra bergarten, ressursens egenskaper og sluttbrukernes behov, men kan i en del tilfeller være lavt.

Uttak av metallisk malm vil gi overskuddsmasser i form av gråberg som må tas ut for å komme til forekomsten, og betydelige mengder nedmalt stein etter oppredning. Mengden overskuddsmasser vil avhenge av malmens rikhet og andelen utnyttbare restmineraler og kan ofte ligge mellom 99 og 50 prosent.

Uttak av naturstein kan også generere en stor andel overskuddsmasser fordi bare en liten andel av ressursen har god nok kvalitet til å selges som sluttprodukter. Deler av restmassene vil imidlertid i mange tilfeller kunne benyttes som byggeråstoff.

3.4 Offentlig kartlegging av mineralressurser

3.4.1 NGUs samfunnsoppdrag

Offentlig kartlegging av mineralressurser i Norge med formål om å legge til rette for mineralutvinning gjennomføres i hovedsak av NGU. NGUs samfunnsoppdrag er å bidra til økt verdiskaping gjennom å skaffe, bearbeide og formidle kunnskap om Norges geologiske ressurser på land og i havområder og å dekke samfunnets behov for geologisk basiskunnskap, blant annet for næringsutvikling. NGU gjennomfører derfor ulike kartleggingsaktiviteter av berggrunnen i Norge, samler inn observasjonsdata og prøver og

gjennomfører analyser, modelleringer og tolkninger.

Resultatene fra NGUs undersøkelser gjøres vederlagsfritt tilgjengelig gjennom NGUs databaser. NGU har om lag 30 databaser som dekker ulike geologiske temaer, inkludert databaser over ulike mineralske ressurser, geologiske enheter, geokronologi, geofysikk og geokjemi. Databasene publiseres som offentlige databaser og med tilhørende karttjenester og inneholder viktig informasjon for leteselskaper som trenger et beslutningsgrunnlag under oppstarten av leting og undersøkelser.

NGU brukte i 2020 i underkant av 66 millioner kroner på kartleggings- og datainnsamlingsaktiviteter innen berggrunnskartlegging, løsmassekartlegging, geofysikk, geokjemi, mineralressurser og byggeråstoffer. Om lag 38 millioner kroner er rettet inn mot undersøkelse av ressurser og ressurspotensialer. NGU gjennomfører i begrenset grad kjerneboringer, men har også enkeltprosjekter der dette inngår.

I tillegg brukte norske kommuner og fylkeskommuner i overkant av 3,5 millioner kroner til ressurskartlegging i 2020.

3.4.2 NGUs kartlegging

En av NGUs kartleggingsaktiviteter med størst direkte betydning for kommersiell lete- og undersøkelsesvirksomhet er geofysisk kartlegging med fly og helikopter. Ved geofysiske undersøkelser kan man blant annet måle jordoverflatens magnetiske egenskaper, dens elektriske ledningsevne og den naturlige (eller ikke-naturlige) bakgrunnsstrålingen fra bergarter og jordsmonn (radiometri). I noen tilfeller måles styrken på tyngdefeltet fra luften (gravimetri). Få mineralressurser kan påvises direkte gjennom slike målinger. Målingene gir likevel et bilde av berggrunnen og dens variasjon. Dette kan presenteres for eksempel i form av anomalikart, som dermed også kan øke forståelsen for mulighetene for interessante mineralressurser i et område.

For å få tilstrekkelig oppløsning i signaldata må det flys relativt lavt. Vanlig flyhøyde for måling av geofysikk fra fly eller helikopter ligger mellom 60 og 80 meter over bakken. I tillegg kan drone benyttes for detaljundersøkelser i mindre områder. Her er flyhøyden så lav som vegetasjon og topografi tillater, og helt ned til 10 meter over bakken. Geofysiske målinger kan også foretas ved å bruke måleutstyr på bakken. Slik bakkegeofysikk etterlater vanligvis ikke spor i terrenget. Alle NGUs geofysiske data legges i de nasjonale data-

basene for fly- og helikoptergeofysikk og bakkegeofysikk. En egen database for dronegeofysikk er planlagt.

NGU tar også geokjemiske undersøkelser av jord og berggrunn. Med geokjemiske undersøkelser menes innsamling av geologiske prøvematerialer, typisk prøver av fast fjell, jord eller sand og grus fra sedimenter og morene (kalt jordprøver). Prøvene analyseres med forskjellige analysemetoder for å avsløre geologisk opprinnelse og tilstedeværelsen av bestemte grunnstoff. Dette kan gi grunnlag for geokjemiske anomalibilder. NGU har et pågående nasjonalt program for geokjemisk prøvetaking som krever innsamling av jordprøver i et rutenett med ruter på 36 km² gjennom hele Norge. Geokjemisk prøvetaking foregår med spade. Vanligvis graves det et hull i for eksempel et morenedekke, og en prøve tas ut fra et forhåndsbestemt nivå i jordbunnsprofilen. Deretter dekkes hullet til ved at torv- eller vekstlaget legges tilbake. Alternative prøvemedier er elvesand, humus, planter osv.

Geokjemisk prøvetaking kan også gjennomføres som såkalt blokkleting. Blokker er løsrevne biter av grunnfjell som under istiden har blitt transportert bort fra det opprinnelige stedet av isens bevegelser. Ved å beregne hvor blokken opprinnelig var, kan blokkleting benyttes for å identifisere mulige mineralforekomster i berggrunnen. Det finnes også ulike mer eller mindre systematiske måter å ta prøver av fast fjell på som deretter kan analyseres geokjemisk.

Resultatene fra de geofysiske og geokjemiske undersøkelsene brukes deretter som utgangspunkt for en mer detaljert geologisk kartlegging på bakken. NGUs geologiske kartlegging kan deles opp i berggrunnskartlegging og mineralressurskartlegging. Sistnevnte er typisk integrert i, eller en utvidelse av, berggrunnskartleggingen, og det er ofte en glidende overgang mellom de to kartleggingskonseptene.

Berggrunnskartlegging er en grunnleggende kartlegging med formål om å avklare bergartstyper, strukturer, mineralogi og kjemi i et område, og eventuelt bestemme alderen på bergarter gjennom mer avanserte undersøkelser. Berggrunnskartleggingen foretas i felt med kart, kompass og prøvetakingsutstyr. I dag foregår innsamling av observasjonsdata mest ved bruk av digitale verktøyer og prøvetaking av ulike bergarter. Prøvetakingen er nødvendig for å forstå den geologiske utviklingen av et gitt område. Slik informasjon er viktig, blant annet for å forstå det geologiske potensialet for at området kan føre mineralressurser. Berggrunnskartleggingen rapporteres til

NGUs kartdatabaser så snart kartene er kvalitetskontrollert.

I et mineralressursperspektiv er målet med kartleggingen å klarlegge anomalier som kan vise seg å representere en potensielt drivverdig mineralforekomst. Denne typen kartlegging er en forutsetning for at lete- og undersøkelsesvirksomheter kan identifisere områder med tilstrekkelig geologisk potensial for å sette i verk objektrettede lete- og undersøkelsesprogrammer (detaljerte undersøkelser av den enkelte forekomst).

Mineralressurskartleggingen er mer fokusert enn berggrunnskartleggingen. Formålet med mineralressurskartleggingen er å innhente nødvendig detaljkunnskap for å forstå mineralpotensialet på både lokal og regional skala. Mineralressurskartleggingen vil som regel innebære en tettere prøvetaking enn for generell kartlegging. Boring (se nedenfor), graving eller røsking (graving av grøfter) kan være nødvendig i tillegg til vanlig prøvetaking med hammer. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt å sage ut prøvematerialer.

Ved eventuell boring vil kjernene bli logget, dokumentert og arkivert på NGUs kjernelager på Løkken, der også innhentede borkjerner fra kommersielle undersøkelser er lagret. Lageret inneholder per i dag ca. 800 km med borkjerner og representerer et viktig arkiv for private selskaper og offentlige aktører i områder med tidligere drift eller undersøkelser.

3.5 Næringens leting og undersøkelser

NGU og de private lete- og undersøkelsesselskapene bruker mange av de samme metodene, og det vil være en viss overlapp i typen aktiviteter. Næringens leting og undersøkelser er mer intensiv og objektrettet enn NGUs regionale undersøkelser. Hvilke metoder som benyttes, og omfanget av dem, vil avhenge av blant annet hva slags mineraler det letes etter, og hvilken informasjon som finnes fra tidligere undersøkelser.

Undersøkelsene tar sikte på å innhente informasjon som er relevant for å vurdere drivverdigheten for den konkrete forekomsten, og behovet for ulike undersøkelser vil variere avhengig av ressursen, bergarten, sluttproduktene og flere andre faktorer. Som regel vil det kreves vesentlig mer omfattende undersøkelser for å fastslå om en metallforekomst er drivverdig, enn det gjør for å fastslå om en forekomst av industrimineral, naturstein eller byggeråstoff er drivverdig.

For metaller vil som regel tonnasje, rikholdighet (gehalt), urenheter i malmen og andre egenskaper som har betydning for oppredningsprosessen, være viktigst. For industrimineraler kan ulike fysiske egenskaper som mineralets renhet og kjemi, kornstørrelse, kornform, innhold av fibrig materiale osv. være avgjørende, og for naturstein kan utseende, tekniske egenskaper og sprekkdannelser i berget ha stor betydning. For byggeråstoffer som pukk kan hardhet, motstand mot nedknusing og slitestyrke være viktig, mens kornfordeling er viktig for sand og grus.

Hvordan de kommersielt sentrale egenskapene ved forekomstene best avdekkes, vil avgjøre hvordan et lete- og undersøkelsesprogram bør utformes, og om det eventuelt også vil være nødvendig med prøveuttak for å avgjøre drivverdighet. For alle mineraler vil spørsmål knyttet til marked, kostnader ved uttak og foredling, deponering, tekniske sider, sosiale og miljømessige aspekter osv. ved en eventuell utvinning være viktig for om ressursen vil kunne utvinnes med fortjeneste – og dermed kan klassifiseres som en reserve.

Undersøkelser etter mineraler er som regel kostbart, og undersøkeren må ofte investere et betydelig millionbeløp før driften kan settes i gang. Ved omfattende undersøkelser vil arbeidet derfor foregå trinnvis, slik at man gradvis kan redusere usikkerheten i prosjektet. Dette gjelder særlig i såkalte greenfieldområder, der det ikke er gjort undersøkelsesarbeid tidligere og man har begrenset kunnskap om mineraliseringer. Men også i brownfieldområder, der det finnes aktive gruver eller har vært drevet gruvedrift tidligere, vil det være nødvendig å utvikle mineralprosjekter trinnvis.

Den innledende fasen av industriens undersøkelsesarbeid starter typisk som skrivebordsstudier, enten for å finne greenfieldområder som har potensial for funn av den typen forekomster man leter etter, eller for å studere data fra brownfieldområder. Studiene tar utgangspunkt i eksisterende data, som kan være kart over geologi og kjente funn, tidligere produksjon, geokjemiske og geofysiske kart eller analyser og NGUs databaser. Basert på eksisterende data vil tiltakshaveren utarbeide sin egen letestrategi.

Innledningsvis vil selskapene gjerne gjennomføre flere av de samme undersøkelsesaktivitetene som NGU, som geofysiske målinger og geokjemiske undersøkelser, men på et mer detaljert nivå. Spesielt for undersøkelser etter metaller og enkelte industrimineraler vil forskjellige fly- eller

helikopterbaserte geofysiske målinger være viktige for å identifisere og avgrense objekter.

Målinger kan også gjennomføres med drone, men i dag er dronebasert måling mest benyttet for fotogrammetri og magnetiske målinger. Det er likevel sannsynlig at flere typer målinger vil kunne gjennomføres fra drone i fremtiden. Geofysikk fra droner har et mye lavere støynivå enn fly og helikopter og er derfor fordelaktig i områder der man bør unngå å skremme dyr. Her er også bakkefysikk et alternativ.

Iblant gjennomføres også hyperspektral kartlegging fra lufta eller fra satellitt i den innledende fasen. Hyperspektrale bilder viser hele fargespekteret for hver piksel. Hyperspektrale bilder kan samles inn fra satellitt, fly eller drone eller fra bakken og kan benyttes for å kartlegge mineralogisk eller biologisk variasjon. I områder som ikke er dekket av vegetasjon, vil de hyperspektrale dataene avspeile geologien og mineralogien på bakken direkte.

Dersom de innledende målingene og undersøkelserne ser lovende ut, vil selskapene gjennomføre kjerneboring. Kjerneboring er som regel den dyreste undersøkelsesmetoden og kan totalt koste alt fra noen titalls til flere hundre millioner kroner, avhengig av prosjektets størrelse. Boringen gjennomføres vanligvis ved at selskapet leier inn nødvendig utstyr og kompetanse. Boring er nødvendig for å få tilstrekkelig informasjon om kvalitet og tonasjer til metall- og industrimineralforekomster.

Kjerneboring innebærer at en borekrone forsynt med en krans av grove industridiamanter sliper seg gjennom grunnen. Borekronen er hul og rørformet og trekker opp sylindere – borkjerner. Boring etterlater som regel ikke varige synlige spor fordi hullet på ca. 5–10 cm kan plugges igjen og registreres etter at kjernene er tatt opp. Ved boring vil man imidlertid måtte tilføre vann. Avhengig av lengden på borehullet vil dette i mange tilfeller kunne utgjøre forholdsmessig store mengder, anslagsvis mellom 30 og 50 liter i minuttet ved boring med større borerigger. Det kan også komme vann fra fjellet det bores i. Vannet fra boringen kan inneholde ulike mindre partikler og sedimenter og må håndteres i tråd med forurensningsregelverket.

Tettheten for borehullene, størrelsen på arealene som kartlegges, og dybden på boringene varierer mye fra prosjekt til prosjekt. Et boreprogram kan omfatte alt fra noen få hull på noen ti- eller hundretalls meter til mange flere og til større dyp. Noen titalls kilometer med kjerneboring vil vanligvis være nødvendig for de fleste avanserte leteprosjekter.

Hvordan boreutstyret transporteres til borelokaliteten, vil avhenge av hvor tilgjengelig lokaliteten er, hvor dypt det skal bores, og hvilke begrensninger den enkelte kommune setter for motorferdsel i utmark. Større borerigger er nødvendige dersom det skal gjennomføres omfattende boreaktivitet og for dyp boring. Slike borerigger er gjerne beltegående og dermed mobile i terrenget, men enkelte boreoperasjoner kan også kreve større rigger som må fraktes inn i deler og monteres på stedet. Det kan i tillegg være behov for å frakte inn annet utstyr og personell med ATV eller snøscooter.

I hvilken grad transport av borerigg osv. etterlater spor, avhenger av utstyret som benyttes, årstiden og de lokale forholdene. Helikopter kan også brukes der det er langt til vei eller er begrensninger på motorferdsel, men dette fører som regel til økte kostnader. Det har også blitt brukt borerigger som kan demonteres og bæres til borelokaliteten. Slike borerigger vil likevel ikke kunne bore spesielt lange hull. For å få tilstrekkelig informasjon om metall- og industrimineralforekomster må det i de aller fleste tilfeller brukes større borerigger.

Borkjerner brukes til å lokalisere mineraliserte soner i dypet. Borkjerner gir i motsetning til overflatemålingene presis informasjon om geologiske forhold mer enn noen titalls meter under overflaten. Ved hjelp av kartlegging av kjernene kan den geografiske plasseringen av mineraliseringen fastsettes sammen med mektigheten og kvaliteten av mineraliseringen. Når mineraliseringen er identifisert og kartlagt, vil kjernen gjerne deles på langs, og den ene halvparten videre deles inn i intervaller som sendes til et laboratorium for analyse. Analysene vil kunne omfatte kjemiske analyser og skanning med hyperspektrale kameraer eller andre undersøkelser som gir informasjon om innholdet av verdifulle metaller og mineraler. Borkjernene vil også kunne brukes til å kartlegge bergmekaniske egenskaper for berget for å planlegge gruvedrift, inkludert stabiliteten i berget. Kunnskapen som tilegnes fra undersøkelsene av borkjernene, er avgjørende dersom selskapet skal utarbeide en 3D-modell over forekomsten. Jo flere borhull og jo tettere borhullene er geografisk, desto sikrere vil 3D-modellen være. Den endelige ressursberegningen, som for børsnoterte selskap må gjennomføres i henhold til gitte standarder, kan ikke gjennomføres uten et statistisk datagrunnlag, som nesten bestandig må være basert på kjerneboring.

3.6 Finansiering av mineralvirksomhet

3.6.1 Innledning

Mineraluttak varierer betydelig i størrelse og kompleksitet og følgelig også i kapitalbehov. Mineralvirksomhet har stor variasjon i risiko, investeringskostnader og hvor lang tid prosjektene bruker før utvinningen kan starte. Det er også stor variasjon i hvilken kompetanse som kreves for å utvikle prosjekter og vurdere risikoen og lønnsomheten i et mineralprosjekt.

Mineralprosjekter finansieres som annen næringsvirksomhet i hovedsak gjennom en kombinasjon av egenkapital og banklån, men for større prosjekter benyttes også andre finansieringsvirkemidler, som finansieringsfond. Større prosjekter henter i stor grad finansieringen i internasjonale finansmarkeder.

3.6.2 Byggeråstoff og naturstein

Produksjon av byggeråstoff foregår stort sett i regi av entreprenører som også kan ha aktivitet knyttet til å bygge infrastruktur, bygg osv., og som har virksomheten sin lokalt, regionalt eller nasjonalt. Uttak av byggeråstoff fører til et begrenset behov for å gjennomføre undersøkelser, og det er god tilgang til aktuelle ressurser. Dette gjør at prosjektene som regel er raskere å starte opp.

Større byggeråstoffuttak som krever driftskonsesjon og reguleringsplan, vil kunne kreve utredninger og noe tidsbruk til disse prosessene. Det kan for mer spesialiserte uttak av byggeråstoff også være behov for å kartlegge og analysere i forkant for å identifisere egenskaper, utstrekning og volum for aktuelle forekomster. Dette krever noe større finansiell evne, men kan normalt likevel håndteres av de mellomstore og store entreprenørene innenfor ordinære rammer for finansiering gjennom banker og innhenting av egenkapital.

Norge har mange relativt små uttak av naturstein, murestein osv. Ofte foregår driften i regi av lokale eller regionale entreprenørbedrifter. Markedene varierer også, men det er få bedrifter med betydelig eksport, selv om næringen samlet har en relativt høy eksportandel. Virksomhetene kan sammenlignes med byggeråstoffnæringen med tanke på kapitalbehov. Ressurstilgangen er mer begrenset enn for byggeråstoff, det er noe mer behov for å kartlegge ressursene, og det er mer spesialiserte driftsmetoder. Samtidig er det også for naturstein en relativt kort vei fra oppstarten av et prosjekt til produksjonen kan starte, sammen-

lignet med industrimineral- og metallproduksjon. Det er også vesentlig mindre investeringsbehov. Næringen finansieres derfor i hovedsak gjennom ordinære finansieringskanaler.

3.6.3 Industrimineraler

Industrimineraler er en samling mineralske råvarer med svært ulike bruksområder og behov for bearbeiding. Også kravene til egenskaper varierer. Ofte vil det være en form for bearbeiding i nærheten av uttaket. Dersom uttakene krever en mer omfattende oppredningsprosess, vil de typisk også kreve høyere investeringer.

Det er ofte behov for noe undersøkelsesaktivitet i forkant av etableringen av industrimineralvirksomhet, men omfanget vil variere en del avhengig av ressurstypen, og det er et stort spenn mellom ulike industrimineraler og ulike anvendelsesområder. Anvendelser der det stilles høye krav til kvaliteten, renheten eller andre egenskaper, kan kreve omfattende analyser og kartlegging for å avgjøre om en ressurs har nødvendig omfang, egenskaper osv.

Tidshorizonten for å utvikle industrimineralprosjekter og behovet for finansiering varierer derfor en del. Salg av industrimineraler gjøres gjerne etter avtale mellom produsenten og industrikunden, der kunden gjerne kan ha spesielle behov og prosesser som stiller krav til egenskapene i industrimineralet. Dette gjør at finansieringen oftere vil knyttes til avtaler med kunder. Finansieringen av industrimineralvirksomhet kan for større uttak kreve internasjonal finansiering.

3.6.4 Metaller

Metallprosjekter strekker seg som regel også over lang tid og har i mange tilfeller større utfordringer knyttet til risiko for miljøproblemer og avfallsmengde enn andre typer uttak. Dette øker uttakenes kompleksitet og gjør at prosessene knyttet til offentlige tillatelser gjerne blir omfattende og faglig komplekse. Dessuten vil det alltid være nødvendig med en form for oppredning før gruen kan levere et salgbart produkt. Det planlegges derfor som regel et oppredningsverk i tilknytning til uttaket. På grunn av kostnadene i utviklings-, drift- og avslutningsfasen av metallprosjektene må de fleste metalluttak også være av en viss størrelse for å være lønnsomme og forsvare investeringskostnadene.

Det kreves betydelige investeringer i både lete- og undersøkelsesfasen, til å planlegge uttaket og til å bygge infrastruktur osv.

3.6.5 Kapitaltilgang i utviklingen av større mineralprosjekter

3.6.5.1 De første stegene i større mineralprosjekter

Metallprosjekter og større industrimineralprosjekter krever som regel omfattende undersøkel- sesaktivitet. I undersøkelsesaktivitet er det frem- for alt kjerneboring som er kostnadskreven- de. Det er vanlig å bruke flere titalls millioner kroner på undersøkelser før et mineralprosjekt kan reali- seres. For større prosjekter kan utgiftene i denne fasen beløpe seg til flere hundre millioner kroner.

Virksomheten er spesialisert og krever bety- delig kompetanse. Lete- og undersøkelsesnærin- gen er en stor internasjonal næring som består av mange små selskaper som også finansieres inter- nasjonalt med risikokapital. I Norge er dette sær- lig europeiske, canadiske, amerikanske og aust- ralske aktører. De identifiserer aktuelle områder ved å bruke nasjonale geologiske databaser, sikrer seg eksklusive tillatelser til undersøkelser og gjennomfører deretter kartlegging og under- søkelser.

Kapital innhentes som egenkapital i aksje- markedene, gjerne gjennom en finansinstitusjon. Innhenting knyttes som regel til en av en hånd- full internasjonale kapitalmarkeder der det finnes spesialisert kompetanse om mineralaktivitet.

I de tidlige fasene av prosjektene er risikoen høy og eventuelle inntekter ligger langt frem i tid. Prosjektene finansieres derfor ofte etappevis. Når selskapet har identifisert en aktuell forekomst, kan det hente egenkapital til neste utviklingstrinn dersom selskapet kan vise til at prosjektet har en interessant utvikling. Kapitalmarkedene legger i tillegg til markedsforhold, priser osv. særlig vekt på risiko knyttet til ressursen, hvordan ressursen teknisk kan utvinnes, offentlige tillatelser og rettigheter og andre spesielle forhold ved ressur- sen eller prosessen som kan skape utfordringer frem mot utvinningen. Økt risiko for investorene kan også gi et økt avkastningskrav for prosjektet. Lange tidsløp bidrar til å ytterligere øke avkast- ningskravet,

Det er strenge krav til å dokumentere ressur- ser når selskapene skal hente kapital. Dokumenta- sjonen knytter seg til internasjonale standarder som for eksempel JORC og PERC, som benyttes av børsene verden over. Standardene inneholder detaljerte krav til hvordan resultater fra under- søkelser, mineralressurser og mineralreserver skal omtales og dokumenteres. Det er også detal- jerte krav til tre typer rapporter som er tilpasset ulike stadier i et mineralprosjekt, og som normalt

kreves av investorer som skal investere i mineral- prosjekter: Innledende vurdering («scoping study»), innledende mulighetsstudie (pre-feasi- bility study) og mulighetsstudie («feasibility study»).

- En innledende vurdering benyttes som grunn- lag for å beslutte om prosjektet bør videreføres, og om det er rimelig («reasonably justified») å gå videre med en innledende mulighetsstudie.
- En innledende mulighetsstudie er en mer detaljert studie som krever mer detaljerte undersøkelser av forekomsten og ulike risiko- faktorer og inkluderer en finansiell analyse med anslag for ulike usikkerhetsfaktorer. Deler av studien krever verifisering av en uav- hengig fagperson, en såkalt kompetent person («competent person»).
- En mulighetsstudie er den mest detaljerte typen studie og brukes gjerne når man skal hente inn finansiering til å bygge en gruve. Den innebærer de sikreste vurderingene.

Hvert steg krever ytterligere undersøkelser av ressursene for å øke kunnskapen og redusere utsikkerheten og mer detaljerte vurderinger av alle usikkerhetsfaktorene, inkludert lokalisering, gruvedesign osv. Kostnadene ved slike studier kan være betydelige.

I Norge finnes det også flere eksempler på virksomheter som gjennom undersøkelsesløpet har innhentet norsk kapital, også prosjekter som har brukt mange titalls millioner kroner i under- søkelsesfasen. Felles for disse er imidlertid at de har kunnet bygge på en del eksisterende kunn- skap fra tidligere kartlegginger og virksomheter. Også disse benytter studier som er beskrevet ovenfor.

3.6.5.2 Risiko og betydningen av tillatelser i finansiering

Finansieringen av gruveprosjekter er i stor grad avhengig av etterprøvbare anslag for lønnsomhet og risiko. Geologisk og annen risiko knyttet til selve utvinningen anslås best gjennom uavhen- gige studier som beskrevet ovenfor. I tillegg er politisk risiko viktig å anslå.

Lete- og undersøkelseselskaper er vant til å håndtere risiko, og i noen tilfeller svært høy poli- tisk risiko. Politisk risiko i land som Norge kan best reduseres gjennom å få på plass nødvendige tillatelser før finansieringen innhentes. Regule- ringsplanen fra kommunen, tillatelse etter foru- rensningsloven og driftskonsesjon etter mineral- loven er de viktigste tillatelsene.

Hvert tillatelsessteg vil redusere opplevd politisk risiko sett fra investorenes ståsted, øke virksomhetens verdsetting i kapitalmarkedene og gjøre det lettere for virksomhetene å hente inn kapital.

3.6.6 Tidsbruk knyttet til finansiering av mineralprosjekter

De fleste gruveprosjektene i verden bruker lang tid fra det blir funnet en ressurs, og til en gruve blir bygget. Både behovet for undersøkelser og tidsbruk i prosesser knyttet til offentlige tillatelser er av betydning. Selskapene forsøker å gjennomføre prosesser parallelt så langt som mulig, men det er i praksis svært krevende. I mange tilfeller vil selskapene selv også kunne ha begrenset bemanning og kapasitet til å håndtere flere krevende prosesser samtidig, selv med betydelig innleie av konsulenter til utredninger.

En del av tidsbruken i metallprosjekter og større mineralprosjekter kan knyttes til å hente inn kapital. I undersøkelsesfasen er det vanlig at selskapene må ta pauser i undersøkelsene. Det kan knyttes til både behov for å gjennomføre ana-

lyser av prøver, modellering osv., men også til behov for å skaffe kapital for å fortsette undersøkelsene. Undersøkelsesfasen kan gå over mange år, og det er ikke uvanlig at det kan gå 10–15 år med undersøkelser før forekomsten er godt nok dokumentert til at man kan gå videre med for eksempel en omfangsanalyse eller en innledende gjennomførbarhetsanalyse.

Også etter at et prosjekt har kommet i fasene for gjennomførbarhetsanalyser, og etter at en detaljert gjennomførbarhetsanalyse foreligger, kan det gå tid før prosjektet eventuelt får finansiering. Svært gode prosjekter med moderat risiko og høy forventet inntjening vil normalt raskt bli finansiert, også i tidlige faser. Andre prosjekter kan ha problemer med å skaffe finansiering av en rekke grunner. Priser, usikkerhetsfaktorer, ulike forhold ved ressursene, teknologi osv. kan være faktorer som gjør at selskapene ikke greier å hente inn nok finansiering.

De seneste årene har også omdømmerisiko for investorer, samarbeidspartnere og kunder blitt viktigere, gjerne knyttet til bærekraft og urfolksrettigheter. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6 om bærekraft.

Kapittel 4

Mineralloven og forvaltningssystemet

4.1 Minerallovens innhold i 2022

Mineralloven med tilhørende forskrifter er et bransjereguleringssystem for mineralnæringen i Norge. Loven gir regler om prosessen fra leting og undersøkelse etter mineraler til oppstarten av utvinning og senere avslutning av et uttak. Den fastsetter også grunnleggende rammer og vilkår for å utøve mineralvirksomhet.

Den sentrale forvaltningsmyndigheten etter mineralloven er Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF). Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er den primære klagemyndigheten, men er også gitt selvstendig kompetanse ved ekspropriasjon i utvinningsfasen og dersom grunneieren eller Sametinget går imot en søknad som gjelder undersøkelsesrett og utvinningsrett til statens mineraler, ekspropriasjon eller driftskonsesjon i Finnmark.

Mineralloven *kapittel 1* har overordnede bestemmelser om lovens formål, virkeområde osv. Lovens formål er «å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressurser i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling», jf. § 1. Innenfor rammen av dette skal forvaltningen og bruken av mineralressursene ivareta hensynet til verdiskaping og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelser, miljøkonsekvenser av utvinning og etterbruk eller tilbakeføring av områder med mineralvirksomhet jf. § 2. Kapittel 1 gir også regler om forholdet til annet regelverk (§§ 5 og 6) og etablerer et generelt kvalifikasjonskrav til den som deltar i mineralvirksomhet (§ 6 a).

Loven bygger på et hovedskille mellom mineralkategoriene statens mineraler og grunneiers mineraler. Hvilke mineraler som faller inn i den enkelte mineralkategorien, er angitt i § 7. Statens mineraler er i hovedsak metaller med egenvekt over 5 gram/cm³ og malmer av disse. Titan og arsen og malmer av disse og magnetkis og svovelkis er også statens mineraler. Alle andre mineraler, i tillegg til alluvialt gull, er grunneiers mineraler.

Mineralloven *kapittel 2* regulerer leting etter mineraler, som er den helt innledende fasen av kartleggingen av mineralforekomster, der det blir gjort mindre inngripende arbeider i grunnen. Paragraf 8 gir enhver rett til å lete etter mineralforekomster av både grunneiers og statens mineraler på fremmed grunn og går noe lenger enn det som ellers vil følge av allemannsretten og retten til å ta med seg stein på sedvanerettslig grunnlag.

Kapittel 3–6 gir regler om undersøkelses- og utvinningsretter. Denne reguleringen er ulik for de to mineralkategoriene. En undersøkelsesrett er en rett til å gjennomføre undersøkelser og omfatter normalt nødvendig tilgang til og bruk av grunnen for å foreta undersøkelsen. En utvinningsrett er rett til å utvinne forekomsten og til å gjøre seg til eier av mineralene gjennom utvinning, men gir ikke i seg selv rett til å starte drift på forekomsten.

Undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler er regulert i *kapittel 3 og 5*. Slike rettigheter krever avtale med grunneieren. Dersom det ikke oppnås noen avtale, kan tiltakshaveren eventuelt søke om ekspropriasjon etter lovens *kapittel 7*. Prøveuttak av grunneiers mineraler krever likevel tillatelse fra DMF, jf. § 12.

Undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler er regulert i *kapittel 4 og 6* og bygger på et system der DMF på vegne av staten tildeler eksklusive rettigheter til undersøkelse og utvinning. Loven stiller få vilkår for tildeling av disse rettighetene, og tildelingen er ikke underlagt DMFs skjønn. Undersøkelsesrett til statens mineraler kan bare nektes dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i loven, eller dersom søkeren ikke er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret. En søknad om undersøkelsesrett til statens mineraler i Finnmark kan likevel avslås av hensyn til samiske interesser, jf. § 17. Utvinningsrett til statens mineraler skal tildeles dersom den som har undersøkt forekomsten, kan sannsynliggjøre at forekomsten er eller vil bli drivverdig innen rimelig tid, men også her kan

søknaden etter § 17 avslås av hensyn til samiske interesser.

Kapittel 7 etablerer regler om ekspropriasjon til mineralvirksomhet. Paragraf 37 gir DMF mulighet til å gi tillatelse til ekspropriasjon i undersøkelsesfasen, mens § 38 gir departementet mulighet til å gi tillatelse til ekspropriasjon i utvinningsfasen.

Mineralloven *kapittel 8* regulerer driftsstadiet i et mineralprosjekt, som omfatter uttak av mineralene, eventuell bearbeiding i tilknytning til uttaket og transport i driftsområdet. For drift på mineralforekomster gjelder de samme reglene for begge mineralkategoriene. All drift skal etter § 41 skje på en bergfaglig forsvarlig måte, men kapitlet gir ulike regler avhengig av hvor stor mengde mineraler som skal tas ut. For uttak over 500 m³ masse er det meldeplikt til DMF jf. § 42, mens § 43 fastsetter at samlet uttak over 10 000 m³ masse krever driftskonsesjon. Ved avgjørelsen av om det skal gis driftskonsesjon skal DMF legge vekt på om søkeren er kvalifisert til å utvinne forekomsten. Det skal etter forarbeidene også legges vekt på lovens formål og hensynene nevnt i § 2.

De generelle bestemmelsene i *kapittel 9* regulerer ulike spørsmål som unntak fra retten til leting og undersøkelser i visse områder jf. § 47. Det etablerer også en varsomhetsplikt jf. § 48 og sikrings- og oppryddingsplikt med tilhørende krav om økonomisk sikkerhetsstillelse for å dekke kostnader jf. §§ 49–51. Videre angis en erstatningsplikt for leteren eller den som driver undersøkelse, for skade på grunn, bygninger eller anlegg jf. § 52.

Mineralloven *kapittel 10* har bestemmelser for gebyrer og avgifter. Dette gjelder behandlingsgebyrer for søknader om tillatelser, tilsynsgebyr, årsavgifter til staten for undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler, årsavgift til grunneieren ved utvinning med utvinningsrett til statens mineraler og forhøyet grunneieravgift i Finnmark jf. §§ 55–58.

Tilsyn fra DMF og virksomhetens internkontroll er regulert i *kapittel 11*. I § 59 er det angitt hva DMF skal føre tilsyn med, mens § 60 regulerer direktoratets mulighet til å inspisere og undersøke områder og anlegg og til å kreve opplysninger fra tiltakshavere og andre. I § 61 etableres en plikt for tiltakshavere til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Mineralloven *kapittel 12* gir bestemmelser om forvaltningstiltak og administrative sanksjoner. Bestemmelsene omfatter pålegg om retting og stans, umiddelbar iverksetting, midlertidig stans, omgjøring av tillatelse, ileggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr jf. §§ 62–67.

I *kapittel 13* om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser er det gitt regler om hvordan tiltakshavere som hadde pågående mineralaktivitet da mineralloven trådte i kraft, må tilpasse seg de nye kravene i mineralloven jf. § 69.

Det er fastsatt to forskrifter i mineralloven:

- forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven
- forskrift 20. desember 2010 nr. 1784 om kart over underjords- og dagbruddsanlegg

Den som skal starte et mineralutvinningsprosjekt, må også ha godkjenning etter annet relevant lovverk, jf. § 5. Viktigst her er plan- og bygningsloven og forurensningsloven, men også naturmangfoldloven, kulturminneloven og motorferdselloven er spesielt relevante. Mineralutvinning vil i de fleste tilfeller kreve en reguleringsplan og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Dette gir kommunen en avgjørende styring med mineralprosjekter. Det vil også kreves forurensningstillatelse for de fleste mineralutvinningsprosjekter. Forholdet mellom mineralloven og annet lovverk er nærmere beskrevet i kapittel 11 nedenfor.

4.2 Lovhistorien

4.2.1 Tidligere minerallovgivning

Deler av dagens minerallovgivning har lange historiske røtter i norsk rett. Den første reguleringen kom i 1539, ved innføringen av Bergordningen for Norge. Her importerte man stort sett saksisk bergrett. Bergordningen gjaldt bare for såkalte «mutbare» mineraler, primært tyngre metaller og malmer av disse, fordi disse ble ansett som de viktigste og mest verdifulle mineralene i sin tid. Med mindre justeringer er de «mutbare» mineralene de samme mineralene som i dag er statens mineraler.

De mutbare mineralene ble i 1539 og i senere bergverkslovgivning underlagt en regulering som har blitt kalt «bergfrihetens prinsipp». Dette innebar for det første at enhver kunne lete etter («skjerpe») mutbare mineraler, uavhengig av om leteren eller Kongen eide grunnen. Enhver kunne også søke til Kongen om og få tildelt en eksklusiv undersøkelsesrett («muting») til et område. Der som undersøkelser viste funn av drivverdige mutbare mineraler, hadde undersøkeren rett til å utvinne mineralene i området («utmål»). Bergfriheten innebar altså at staten utøvde sin rett til mineralene ved å tilby ressursen til den som fant den, og som ønsket å starte utvinning. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.2.

Det ble foretatt enkelte endringer i reguleringen av leting etter, undersøkelser og utvinning av de mutbare mineralene i de ulike bergverksordningene og -lovene frem til vedtakelsen av mineralloven i 2009. Den frie tilgangen til mineralene og førstefinners rett ble likevel i all hovedsak opprettholdt. Da industrikonsesjonsloven ble vedtatt i 1917, ble det innført konsesjonsplikt for regelmessig bergverksdrift på mutbare mineraler for andre enn staten og kommunene. Industrikonsesjonsloven har også hatt regler om konsesjon for erverv av rettigheter til forekomster av mutbare mineraler og om statlig hjemfallsrett for malmbergverk senest 50 år etter at driftskonsesjonen var tildelt.

Leting etter og undersøkelse og utvinning av ikke-mutbare mineraler har ikke vært regulert i en samlet lov før mineralloven ble vedtatt. Retten til disse mineralene har vært hos grunneieren og har i hovedsak basert seg på at mineralvirksomhet på slike mineraler krever avtale med grunneieren. I 1914 ble det innført krav om konsesjon for alle utenom staten, kommuner og fylkeskommuner for å erverve rett til større kalksteinsforekomster, og i 1949 ble det innført konsesjonsplikt for erverv av kvartsforkomster. Erverv av andre ikke-mutbare mineraler var ikke regulert i spesiallover, men ville stort sett omfattes av konsesjonsloven av 1974 i tilfeller der det var avtalt eie, leierettigheter eller lignende bruksrettigheter til mineralforekomsten med en varighet over 10 år. Etter lov om grunnavståing til mineralutvinning (mineralavståingsloven) av 1952 kunne også ikke-mutbare mineralforekomster eksproprieres.

En nærmere gjennomgang av den historiske utviklingen av minerallovgivningen finnes i NOU 1996: 11, s. 24–25, Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 26–27 og NUT 1967: 2, s. 12–15.

4.2.2 Prosessen frem mot og vedtakelsen av mineralloven

Regelverket for mineralvirksomhet ble ansett å være fragmentert, komplisert og ufullstendig. I 1990 nedsatte derfor daværende Næringsdepartementet og Bergvesenet en arbeidsgruppe som skulle vurdere behovet for en ny lov. På bakgrunn av dette arbeidet ble det i 1993 nedsatt et utvalg som skulle legge frem et forslag til en ny minerallov. Utvalget la frem utredningen sin i NOU 1996: 11. Utredningen ble fulgt opp av Nærings- og handelsdepartementet, som i Ot.prp. nr. 35 (1998–99) la frem et forslag til ny minerallov. Forslaget ble trukket tilbake i Ot.meld. nr. 1 (1999–2000).

Nærings- og handelsdepartementet gjenopptok arbeidet med en ny minerallov våren 2002 og sendte våren 2003 et nytt lovforslag på høring. I Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) la departementet på nytt frem et forslag til ny lov. Loven ble vedtatt 19. juni 2009.

I mineralloven av 2009 ble reguleringen av all mineralvirksomhet for første gang samlet i én lov. Loven avløste bergverksloven av 1972, deler av den tidligere industrikonsesjonloven (nå vannfallrettighetsloven), lov om erverv av kalksteinsforekomster, lov om erverv av kvartsforkomster og mineralavståingsloven.

Mineralloven av 2009 videreførte skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler, men begrepene ble erstattet med henholdsvis statens og grunneiers mineraler. Definisjonen av mineralkategoriene samsvarer likevel i all hovedsak med definisjonen av mutbare mineraler i bergverksloven § 1. Mineralloven videreførte også i stor grad bergfriheten for statens mineraler, og det ble innført fri leterett for grunneiers mineraler.

4.2.3 Endringer i mineralloven siden vedtakelsen

Mineralloven sto i lang tid relativt uendret, og frem til 2021 ble det bare foretatt mindre endringer i loven. Dette inkluderer at Statsforvalteren i 2014 ble lagt til på listen over parter som skal varsles når det settes i gang mineralvirksomhet i Finnmark, og mindre justeringer som følge av endringer i annet regelverk.

Den 18. juni 2018 oppnevnte Nærings- og fiske-ridepartementet et utvalg som skulle evaluere mineralloven med forskrifter (Evalueringsutvalget). Evalueringsutvalget ble ikke bedt om å levere konkrete forslag til endringer i mineralloven eller andre lover, men skulle i hovedsak diskutere og påpeke svakheter ved lovverket og mulige løsninger og spørsmål som burde utredes videre. I mandatet ble derfor Evalueringsutvalget blant annet bedt om å «identifisere eventuelle feil, inkonsistenser, mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven», å vurdere om loven la «til rette for raske og effektive myndighetsprosesser», og om loven ga «et godt nok rammeverk for en bærekraftig ressursutvikling [...] [som] i tilstrekkelig grad sikrer miljøhensyn». Evalueringsutvalget ble også bedt om å gjengi innspillene som hadde kommet fra samiske interesser og andre om mineralloven og forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene.

Evalueringsutvalget leverte utredningen sin 17. desember 2018. Overordnet mente Evaluate-

ringsutvalget at «det gjeldende systemet for tilgang til mineralressurser ikke er tilpasset dagens situasjon». Utvalget foreslo derfor «vesentlige endringer i minerallovens grunnleggende struktur, blant annet knyttet til mineralkategoriene, bergfrihetens prinsipp og samspillet mellom saksbehandling etter andre lover».

På bakgrunn av Evalueringsutvalgets rapport fastslo Nærings- og fiskeridepartementet at det videre arbeidet med loven skulle skje todelt. Noen mindre endringsforslag skulle følges opp av departementet selv. For de mer prinsipielle spørsmålene oppnevnte Kongen i statsråd 23. juni 2020 dette minerallovutvalget.

I Prop. 124 L (2020–2021) fremmet departementet et forslag til Stortinget om endringer i mineralloven. Forslagene ble i all hovedsak vedtatt ved endringslov 11. juni 2021 nr. 85, med unntak av et forslag om rekkefølgekrav mellom planavklaring etter plan- og bygningsloven og driftskonsesjon etter mineralloven. De viktigste endringsforslagene innebar

- innføringen av et kvalifikasjonskrav for alle som deltar i mineralvirksomhet
- krav om at den som søker om undersøkelsesrett til statens mineraler, skal være et foretak som er registrert i Foretaksregisteret
- utvidet mulighet for å få forlenget undersøkelsesrett til statens mineraler
- forlenget frist for å varsle om undersøkelsesarbeider på statens mineraler
- innføringen av en volumgrense på 10 000 m³ for krav om driftskonsesjon også for uttak av naturstein
- innføringen av muligheten for å overdra en driftskonsesjon

Grunnet inkurier i proposisjonen og lovvedtaket ble to av endringsforslagene ikke fremmet i tråd med det som var ment. Disse ble rettet opp i Prop. 13 L (2021–2022) og vedtatt ved endringslov 22. desember 2021 nr. 169.

4.3 Mineralloven i praksis

4.3.1 Mineralmyndighetene og innføringen av mineralloven

4.3.1.1 Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvaret for næringspolitikken rettet mot mineralnæringen, inkludert ansvaret for mineralloven og

ansvaret for å følge opp Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) og Norges geologiske undersøkelse (NGU).

NFD behandler etter mineralloven i første instans enkelte søknader om ekspropriasjon og søknader om mineralaktivitet i Finnmark dersom Sametinget eller grunneieren motsetter seg søknaden. Departementet har også myndighet til å trekke tilbake og endre tillatelser.

Ellers er departementet klageinstans for DMFs vedtak og kan fastsette forskrifter etter loven.

4.3.1.2 Direktoratet for mineralforvaltning

Organisering og oppgaver

DMF forvalter mineralloven og er et ordinært forvaltningsorgan som er underlagt NFD. Direktoratet har hovedkontor i Trondheim og er organisert i seks seksjoner, prosjektorganisasjonen Endringsprosjektet og avdeling Svalbard. De seks seksjonene er Ressursforvaltning, Mineralutvinning, Byggeråstoff, Driftsoppfølging, Sikring og miljø og Administrasjon og fellestjenester. Direktoratet er statens sentrale fagorgan i mineralsaker og høringsinstans i arealsaker som berører mineralske ressurser. DMF gir også råd til overordnede myndigheter i mineralsaker. I tillegg har direktoratet fått delegerte oppgaver fra NFD når det gjelder å sikre gamle gruver som er hjemfalt til staten, og utføre miljøtiltak i tilknytning til disse etter pålegg fra Miljødirektoratet.

Direktoratet utøver myndighet overfor næringen gjennom saksbehandling. Sentralt i dette er håndteringen av søknader om undersøkelses- og utvinningsretter på statens mineraler, søknader om driftskonsesjon og oppfølging av drift.

Direktoratet har over tid også brukt mer tid på å følge opp hørings saker, og spesielt høringen av plansaker, fordi viktige spørsmål knyttet til reguleringen av mineraluttak fastsettes i tillatelsesprosesser etter andre lover.

I 2021 hadde DMF 57 årsverk utført av egne ansatte, pluss 4,5 innleide årsverk. Samme år tildelede direktoratet 417 undersøkelsesretter til statens mineraler. Det ble tildelt sju utvinningsretter til statens mineraler. På driftsstadiet ble 90 driftskonsesjoner gitt, mens 25 konsesjonssøknader ble avsluttet uten at det ble gitt tillatelse.¹

¹ Direktoratet for mineralforvaltning 2021, s. 9 og 12.

Historikk²

Det eksisterte flere bergmesterdistrikter i Norge tidligere. I 1994 ble det siste bergmesterdistriktet på fastlandet innlemmet i Bergvesenet, og i 2003 ble Bergmesteren for Svalbard en del av Bergvesenet. Bergvesenet, som tidligere bare hadde myndighet etter bergverksloven, fikk også myndighet etter kalkloven og kvartsloven (vilkår i konsesjonsmeddelelsen) til å kontrollere og føre tilsyn med uttak av kalk og kvarts. Grunnet mangler i lovverket var mange mineraluttak i denne perioden ikke omfattet av Bergvesenets tilsyn.

Det vokste frem et behov for et felles regelverk og en felles etat for alle mineralske ressurser. Samtidig med innføringen av ny minerallov i 2010 skiftet Bergvesenet navn til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Mineralloven ga et felles forvaltningsregime for å kontrollere og føre tilsyn med uttak av både statens og grunneieres mineraler.

Innføringen av mineralloven

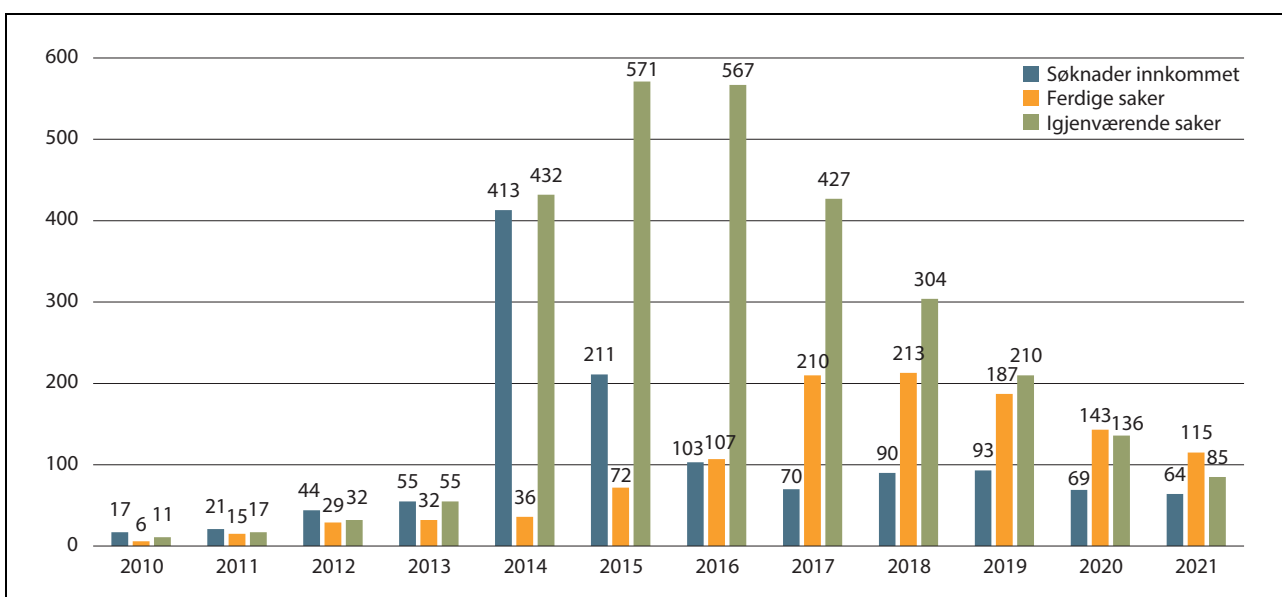
Som følge av den nye mineralloven fikk DMF en rekke nye arbeidsoppgaver. DMFs oppfølging av loven krevde imidlertid betydelig større ressurser enn det som i begynnelsen ble antatt, og det ble etter hvert klart at det også var et behov for å styrke og modernisere DMF. Direktoratet ble evaluert i 2012, og evalueringen viste at etaten ikke hadde den nødvendige kapasiteten og kompetan-

sen til å løse oppgavene den var satt til å gjøre. Etaten hadde da under 20 årsverk, mot om lag 60 årsverk i dag. I årene etter 2012 prioriterte DMF å bygge opp organisasjonen, kapasiteten og kompetansen og å redusere den lange saksbehandlingskøen. Veiledning og tilsyn ble nedprioritert.

I henhold til overgangsreglene i mineralloven skulle drivere som allerede hadde drift på mineralressurser, men som ikke allerede hadde driftskonsesjon etter et gammelt regelverk, sørge for å få driftskonsesjon innen fem år fra minerallovens trådte i kraft. Tiden etter at mineralloven trådte i kraft, ble ikke brukt på en effektiv måte verken av næringen eller DMF for å få tillatelsene til drift på plass. En konsekvens av overgangsordningen var at omtrent 70 prosent av virksomhetene ventet med å søke om driftskonsesjon inntil utgangen av fristen. Resultatet ble en lang saksbehandlingskø, og at det ble nødvendig å fravike tidsfristen i overgangsordningen i nokså stort omfang for å unngå omfattende konsekvenser for virksomhetene i konsesjonskøen. Se figur 4.1 som viser utviklingen.

Tilsynsaktiviteten ligger fremdeles på et lavere nivå enn det som trolig ble lagt til grunn da loven ble vedtatt. Dermed avdekkes heller ikke alle brudd på mineralloven som kan gi grunnlag for å bruke forvaltningstiltak og administrative sanksjoner. De tilsynene som er gjennomført som rutinemessige og planlagte stedlige tilsyn de siste årene, har først og fremst vært begrenset til å kontrollere sikringsplikten for å ivareta liv og helse. I 2021 gjennomførte DMF tilsyn ved 33 av 1500 mineraluttak, og 29 av disse ble gjennomført som

² PwC (2012), s. 30.



Figur 4.1 Tabell som viser utviklingen av konsesjonssøknader og restanser, årsrapporten s. 18

fjerntilsyn på grunn av koronapandemien. Ved 61 prosent av tilsynene ble det avdekket avvik.³

4.3.2 Forvaltningen av geologisk informasjon hos DMF og NGU

4.3.2.1 DMFs og NGUs oppdrag med å forvalte geologisk materiale

DMF er myndighet etter mineralloven og har ansvaret for å følge opp rapportering fra virksomheter med tillatelser etter loven. Det inkluderer driftsrapportering og rapportering fra undersøkelser. Bestemmelsene om rapportering er gitt i forskrift til mineralloven.

DMF forvalter driftsrapporter, rapporter fra gjennomførte undersøkelser og annen informasjon som er underlagt pliktig rapportering etter mineralloven. Dette danner grunnlaget for den årlige mineralstatistikken som DMF utgir. DMF har også etablert en offentlig karttjeneste som viser informasjon fra ulike datakilder, inkludert mineraluttak, undersøkelses- og utvinningsretter til statens mineraler og NGUs register for mineralforekomster som pukk- og grus. Tjenesten inkluderer også informasjon fra andre offentlige kilder som planområder.

NGU har et samfunnsoppdrag og oppdrag fra NFD om å kartlegge Norges geologi, å forvalte og gjøre tilgjengelig geologisk informasjon og bidra til å dekke samfunnets behov for geologisk basis kunnskap og dermed bidra til økt bærekraftig verdiskaping. Viktige elementer i dette er basis kartlegging, forskning og forvaltning av omtrent 30 databaser med geologisk informasjon. Data fra undersøkelser gjennomført av private selskaper inngår i NGUs databaser.

NGU driver også det nasjonale borkjerne-lageret på Løkken, der borkjerner fra offentlige og private undersøkelser med formål om å identifisere mineralforekomster lagres. Borkjernene er tilgjengelige for allmenheten.

4.3.2.2 Arbeidsfordeling

DMF og NGU har en arbeidsfordeling knyttet til forvaltningen av geologisk informasjon som til en viss grad er uformell, og arbeidsdelingen er heller ikke klar på alle områder. Dette har til tider skapt uklare situasjoner der det kan variere hvilken informasjon innsamlet av DMF som havner i NGUs databaser og ikke. DMFs hovedoppdrag er knyttet til forvaltningsoppgaver som behandling av saker etter mineralloven, oppfølging av tillatelser osv. Det er mulig å be om innsyn i informasjon i DMFs systemer som ikke fra før er offentlig. Behandlingen av slike innsynskrav må skje etter offentliglova, noe som innebærer noe saksbehandlingstid. Slike innsynskrav gir likevel ikke samme mulighet til å sammenstille informasjon og få oversikt over hvilken informasjon som finnes. Et sentralt hensyn for DMF er å sikre at de ikke gir ut forretningssensitiv informasjon fra bedriftene.

Motsatt er det en del informasjon fra privat kartleggingsaktivitet som ikke er underlagt rapporteringsplikt, eller som av ulike grunner ikke blir samlet inn av DMF, og som NGU samler inn fra virksomhetene gjennom uformelle kanaler og gjør tilgjengelig i databasene. NGU har ikke forvaltningsoppgaver og kan i større grad basere seg på at informasjonen de mottar, allerede er offentlig. Løsningene deres er derfor i hovedsak åpne og lettere tilgjengelige for leteselskaper.

Problemstillingene rundt dataforvaltning er nærmere beskrevet i kapittel 16 om rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale.

³ Direktoratet for mineralforvaltning (2021b), s. 20.

Kapittel 5

Annet regelverk som er relevant for mineralaktiviteter

5.1 Innledning

Mineralvirksomhet innebærer aktivitet og tiltak som fører til endret arealbruk i det området virksomheten foregår, og som har virkninger for naturmiljøet og omgivelsene. Dette er forhold som også reguleres av andre mer generelle regelverk som forvaltes av andre myndigheter enn dem som forvalter mineralloven. Særlig viktig er det at mineralaktivitet som regel vil kreve tillatelser og avklaringer etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven og motorferdselloven med tilhørende regelverk. I tillegg vil mineralvirksomhet kreve etterlevelse av en rekke andre lover og forskrifter, både for den som driver mineralvirksomhet, og for myndighetene i tillatelsesprosesser.

Nedenfor følger det en kort gjennomgang av annet regelverk som er eller vil kunne være relevant for aktiviteter etter mineralloven, som bakgrunn for utredningen. Gjennomgangen er primært rettet mot de tillatelsene som kreves og regelverk som må overholdes for å gjennomføre mineralvirksomhet, med et særlig fokus på miljøregelverk i bred forstand. Senere i utredningen gjennomgås, der det er relevant, forholdet til andre regelverk enn mineralloven, spesielt i kapittel 11 om samordning med annet regelverk. Regelverk som får en mer omfattende omtale andre steder i utredningen, vil bare kort gjennomgås her. Det er likevel viktig for vurderingen av spørsmål etter mineralloven å ha oversikt over den komplekse reguleringen som mineralsektoren står overfor.

Oversikten nedenfor tar ikke sikte på å være uttømmende. I tillegg til lovene som gjennomgås, kan en rekke andre lover være aktuelle for mineralvirksomhet, blant annet jordlova, grannelova, konsesjonsloven og brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende regelverk. Tiltakshavere vil også måtte forholde seg til mer generelt regelverk, slik som arbeidsmiljøloven osv.

5.2 Grunnloven § 112

Det kan først være grunn til å nevne at Grunnloven § 112 også vil gjelde som en overordnet norm også for mineralvirksomhet. Grunnloven § 112 har også blitt kalt Grunnlovens miljøparagraf, og første avsnitt slår fast retten til et godt og levelig miljø som en *materiell* rett for alle:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etter slekten».

Bestemmelsen verner brede miljøinteresser og forankrer sentrale miljøhensyn i Grunnloven, vår høyeste rettskilde. Henvisningen til fremtidige generasjoner gir bestemmelsen langsiktige tidsperspektiver, som også er kjernen i prinsippet om bærekraftig utvikling.

Bestemmelsens andre avsnitt gir borgerne *prosessuelle* miljørettigheter. Gjennom å gi rett til kunnskap om miljøet forankrer bestemmelsen to sentrale virkemidler i miljøretten: miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning. Mer detaljerte regler om dette finnes i alminnelig lovgivning, for eksempel i miljøinformasjonsloven og i reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven.

Grunnlovens miljøbestemmelse har betydning på mange måter. Den gir individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene og kan derfor utgjøre en materiell skranke. Høyesterett har likevel lagt terskelen høyt, spesielt når det gjelder vedtak som Stortinget har gitt tilslutning til.¹ Bestemmelsen har stor betydning for forvaltningen.

Det gjelder også på andre områder enn det som tradisjonelt kan kalles miljølovgivning. Grunnloven § 112 vil derfor også ha betydning for vedtak etter mineralloven. Saksbehandlings-

¹ HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet).

regler må tolkes og brukes i tråd med Grunnloven § 112, og miljøkonsekvenser, inkludert særlig langsiktige miljøkonsekvenser, må utredes og belyses i saksforberedelsen. Grunnloven § 112 vil være et relevant moment i lovtolkning og vil også være et pliktig hensyn i skjønnsutøvelsen i enkelt-saker. Det betyr at mineralmyndighetene har en plikt til å legge vekt på miljøhensyn i saker etter mineralloven, selv om forurensningsmyndigheten og planmyndigheten allerede har gitt tillatelse etter sine regelverk i samme sak. Les mer om håndteringen av miljøhensyn i kapittel 7.3 og 11.7.1.

5.3 Plan- og bygningsloven og tilhørende regelverk

Mineralvirksomhet innebærer inngrep i grunnen og kan være arealkrevende. Arealbruk er generelt regulert i plan- og bygningsloven. Loven har som formål å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Loven inneholder, som navnet tilsier, to hovedelementer: Arealplanlegging og byggesaksbehandling.

Reglene om arealplanlegging skal sikre en samlet vurdering av fremtidig arealbruk, samordne ulike interesser og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av arealressurser. Reglene om byggesaksbehandling skal sikre at enkeltprosjekter blir vurdert, og at de er i tråd med gjeldende regler. I tillegg har loven regler om konsekvensutredninger.

Arealplanlegging er først og fremst en kommunal oppgave. Kommunen skal ha en kommuneplan med arealdel som dekker hele kommunens areal. Kommuneplanen er en oversiktsplan som setter rammer for mer konkrete detaljplaner. Kommunen kan også vedta reguleringsplaner, som er detaljplaner som gjelder mindre arealer.

Utarbeidingen av reguleringsplaner er ikke nødvendig for hele kommunens areal, bare der det er krav om det i loven eller i kommuneplanens arealdel, og ved «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Det er som regel nødvendig å utarbeide en reguleringsplan før oppstarten av mineralutvinning eller prøveuttak av noe omfang.

Hvis noen ønsker å sette opp en ny bygning eller gjennomføre andre «tiltak», kan det bare skje dersom tiltaket ikke er i strid med loven eller arealplanen for området. Også terrenginngrep i seg selv vil kunne være «tiltak», jf. § 1-6 første

avsnitt og § 20-1 første avsnitt bokstav k. Hvis tiltaket er i strid med planen, må kommunen enten vedta ny plan, revidere den eksisterende planen eller gi dispensasjon fra planen. Gjennomføring av «tiltak» krever også tillatelse fra kommunen, i form av en byggetillatelse. Hva som er et «tiltak», går frem av § 1-6 og må forstås vidt. Innholdet i plan- og bygningsloven og forholdet til mineralvirksomhet er nærmere gjennomgått i kapittel 11.2.

5.4 Forurensningsloven og tilhørende regelverk

Forurensningsloven har som formål å verne det ytre miljøet mot forurensning og skal også redusere mengden avfall og fremme en bedre avfallsbehandling. Hva som regnes som forurensning, går frem av forurensningsloven § 6.

Uttak av mineraler vil kunne medføre støy, rystelser og utslipp av fast stoff, væske eller gass som «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet», og regnes dermed som forurensning.

Utgangspunktet etter forurensningsloven er at forurensning er ulovlig med mindre det er gjort lovlig gjennom lov, forskrift eller tillatelse. Hvis mineralvirksomhet fører til en fare for forurensning og forurensningen ikke er tillatt gjennom unntak i loven eller i forskrift, for eksempel forurensningsforskriften kapittel 30 om forurensninger fra produksjon av puk, grus, sand og singel, må tiltakshaveren søke om en utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11.

Forurensningsloven har også regler om å håndtere avfall. Selv om forurensningsregelverket og tillatelser etter loven legger opp til at avfallsmengden skal minimeres, og at mest mulig avfall skal gjenvinnes, vil det som regel alltid oppstå mineralavfall som må håndteres i tråd med regelverket. Avfallet må enten leveres til et lovlig avfallsanlegg eller gjenvinnes, se forurensningsloven § 32.

Et deponi som har tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. avfallsforskriften § 17-4, vil være et «lovlig avfallsanlegg». Avfallsforskriften kapittel 17 har egne regler om å håndtere mineralavfall fra mineralindustrien. Se nærmere omtale i kapittel 11.6 og 11.7.

5.5 Motorferdselsloven

Mineralvirksomhet krever ofte en form for motorferdsel for å transportere utstyr og materialer til

og fra området der virksomheten foregår, enten ved bruk av bakkegående kjøretøyer eller luftfartøy. Dette gjelder spesielt i undersøkelsesfasen fordi det ved oppstart av utvinning og drift i de aller fleste tilfeller må etableres vei eller jernbane mellom uttaket og offentlig vei, jernbane eller utskipingsanlegg.

Motorferdselsloven regulerer bruken av motoriserte kjøretøyer og fartøyer i utmark. Motorferdselloven fastsetter som utgangspunkt at motorferdsel i utmark ikke er tillatt. Loven med tilhørende forskrifter tillater likevel motorferdsel for en rekke formål, og kommunen kan etter en individuell vurdering gi tillatelse til slik ferdsel. Motorferdselloven endrer ikke muligheten en grunneier eller bruker av grunnen har til å forby eller begrense motorferdsel på eiendommen sin.

Mineralvirksomhet er ikke blant formålene som gir en generell tillatelse til motorferdsel i utmark etter loven eller forskriften, men kommunen kan etter forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark osv. gi tillatelse til å bruke motorkjøretøy til å transportere materiell og utstyr i forbindelse med leting og undersøkelse etter mineralressurser. Se nærmere omtale i kapittel 11.4 og 11.5.

5.6 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven er den grunnleggende loven om forvaltning og vern av naturen i Norge. Den har som formål at naturen skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern. Loven gjelder for alle sektorer som forvalter naturmangfold eller tar beslutninger som har konsekvenser for mangfoldet.

Ved siden av naturmangfoldlovens regler om områdevern, som behandles nedenfor, er det spesielt miljøprinsippene i §§ 8–12 som er relevante for virksomhet etter mineralloven. Miljøprinsippene skal legges til grunn som retningslinjer for utøving av offentlig myndighet og gjelder for alle forvaltningssektorer. Bestemmelsen i § 8 angir at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal bygge på vitenskapelig kunnskap om dette, så langt det er rimelig. Dette prinsippet om kunnskapsgrunnlaget kan ses som en utvidelse av eller supplement til forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17. De andre prinsippene er føre-var-prinsippet, prinsippet om å vurdere økosystemets samlede belastning, forurensers-betaler-prinsippet og prinsippet om beste tilgjengelige teknikker og best lokalisering.

Særlig for spørsmål om oppstart av nye mineraluttak vil den sektorovergripende plikten etter naturmangfoldloven § 7 innebære at forholdet til naturmangfoldet vil bli vurdert i flere vedtak fattet på ulike tidspunkter av ulike myndighetsorganer. Deler av vurderingene kan derfor fremstå som overlappende eller som dobbeltbehandling av samme spørsmål. Det aktuelle organet har likevel et selvstendig ansvar for å foreta vurderingene sine i tråd med naturmangfoldlovens miljøprinsipper, og det er ikke nok å vise til hvordan andre organer har vurdert forholdet til naturmangfoldloven.² For vedtak fattet av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) innebærer dette at miljøprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 vil komme i tillegg til minerallovens egen formålsbestemmelse.

Naturmangfoldlovens regler om områdevern går frem av kapittel V. Områder på land kan vernes som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvernområde. I 2021 var 17,6 prosent av Norges landarealer vernet. Styrken i vernet og hva vernet består i, varierer i den enkelte verneforskrift, men i en del tilfeller vil undersøkelser i form av lavtflyvende geofysisk kartlegging, undersøkelser som medfører terrenginngrep, og nyetablering av mineralvirksomhet i verneområdene være i strid med vernet. Samtidig kan disse aktivitetene også være tillatt med grunnlag i generelle eller spesifiserte dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften eller basert på dispensasjonsadgangen i naturmangfoldloven § 48. Klima- og miljødepartementet har i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet gitt ut retningslinjer for når dispensasjonsadgangen etter naturmangfoldloven § 48 kan brukes og på hvilke vilkår for lavtflyvende geofysisk kartlegging i regi av NGU.³

I en del verneforskrifter er det angitt en spesifisert dispensasjon for å etablere nødvendige luftesjakter i forbindelse med underjordisk drift av mineralforekomster som er lokalisert innenfor verneområdet med uttakssted utenfor verneområdet.⁴ I andre er det angitt at tillatelse til dette kan gis etter søknad.⁵

Vern kan også få betydning for mineralvirksomhet selv om det ikke er snakk om leting,

² Se også Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2018/1219.

³ Klima- og miljødepartementet (2014).

⁴ Se for eksempel forskrift om vern av Røverkollen naturreservat § 7 bokstav j.

⁵ Se for eksempel forskrift om verneplan for Junkerdal § 3 punkt 1.3 bokstav d, forskrift om Rohkunborri nasjonalpark § 3 punkt 1.3 bokstav k og forskrift om vern av Ursvatnet naturreservat, Brønnøy § 7 bokstav o.

undersøkelser eller utvinning i verneområdet. Her kan for det første nevnes at vern i nærheten av et pågående eller planlagt driftsområde kan påvirke mulighetene for uttransport av mineralene, for eksempel ved at en påtenkt vei gjør vernet vanskelig eller umulig.⁶ For det andre kan vernet få betydning for nyetablering av virksomhet i områder utenfor verneområdet dersom virksomheten kan virke inn på verneverdiene i verneområdet ved at det i vurderingen av om det skal gis tillatelse til virksomheten, skal legges vekt på hensynet til verneverdiene, jf. naturmangfoldloven § 49. Dette kan typisk være tilfellet dersom verneområdet vil kunne påvirkes av støv eller støy fra den utenforliggende virksomheten.

5.7 Vannressursloven

Mineralaktivitet kan berøre vassdrag og grunnvann, for eksempel ved endringer i avrenninger og ved grunnarbeider som hindrer naturlig infiltrasjon som for eksempel kanalisering og drenering. Tiltakshaveren vil i slike tilfeller etter vannressursloven §§ 5 og 43 a ha en plikt til å oppføre seg aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdrag og for grunnvann for allmenne eller private interesser. I noen tilfeller kan også mineralutvinning innebære nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdrag eller for grunnvann. Dette er ikke en spesielt vanlig problematikk, men vil utløse konsesjonsplikt etter henholdsvis § 8 og § 45 i vannressursloven.

5.8 Vannforskriften

Vannforskriften gjennomfører EUs rammedirektiv om vannforvaltning (direktiv 2000/60/EF) i norsk rett. Den er hjemlet i forurensningsloven, naturmangfoldloven, vannressursloven og plan- og bygningsloven og gjelder vassdrag, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Hovedformålet med forskriften er å forebygge at miljøtilstanden i norske vannforekomster forverres, og å forbedre tilstanden der det er mulig.

⁶ Dette var et tema i forbindelse med etableringen av Ursvatnet naturreservat i Brønnøy kommune. Her hadde Brønnøy Kalk AS planer om et fremtidig kalkutbrudd øst for verneområdet, som utløste et fremtidig behov for transportvei til utskipingshavnen gjennom det planlagte verneområdet. Saken ble løst ved at regjeringen, basert på Miljødirektoratets tilråding, vedtok en mindre arealreduksjon av naturreservatet, slik at den fremtidige veien kunne realiseres. Se blant annet <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verneverviktige-skogomrader/id2632656/> (sist lest 14. juni 2022).

Vannforskriften setter et overordnet miljømål om at alle vannforekomster skal oppnå minst god økologisk tilstand og god kjemisk tilstand. Den legger opp til en helhetlig, økosystembasert vannforvaltning som forutsetter samordning på tvers av ulike sektormyndigheter om nivåer.

Landet er delt inn i vannregioner, og i hver region skal det utarbeides oppdaterte vannforvaltningsplaner der det angis konkrete miljømål for hver enkelt vannforekomst i regionen. Vannforskriften krever at ny aktivitet som kan påvirke en vannforekomst, skal være i tråd med miljømålene for vannforekomsten, slik at den enten bidrar til å nå målene eller i det minste ikke forhindrer eller vanskeliggjør måloppnåelsen. Forskriften inneholder likevel flere unntaksbestemmelser. Blant annet åpner § 12 for ny, bærekraftig aktivitet så lenge visse vilkår er oppfylt. Dette innebærer at mineralvirksomhet som kan føre til at miljømålene for en vannforekomst ikke nås, må vurderes opp mot vilkårene i vannforskriften § 12. Dette kan for eksempel være dersom man planlegger et sjødeponi, eller dersom virksomheten vil ha andre utslipp til vann.

5.9 Kulturminneloven

Kulturminneloven gir regler om vern og bevaring av kulturminner og kulturmiljøer og gjør i § 1 klart at kulturminnevernet er en del av den sektorovergripende miljøvernpolitikken. Dette innebærer at myndigheter i alle sektorer har et ansvar for å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer når de utøver myndighet etter egen lovgivning, inkludert myndigheter etter mineralloven.

Kulturminneloven forbyr inngrep i såkalte automatisk fredede kulturminner. Som automatisk fredede kulturminner regnes visse angitte spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø fra oldtiden og middelalderen inntil år 1537, samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre i tillegg til erklærte stående byggverk med opprinnelse fra perioden 1537–1649. Dette kan blant annet gjelde boplasser, huler, gravrøyser og spor etter bergverksindustri. Inngrep i disse kulturminnene, inkludert til mineralvirksomhet, kan likevel skje dersom det gis tillatelse til dette etter § 8 første avsnitt.

Det er ikke uvanlig at det finnes kjente kulturminner i områder der mineralaktivitet er ønskelig, og det kan også være kulturminner som ennå ikke er registrert. Kulturminneloven etablerer i alle tilfelle en undersøkelsesplikt i forbindelse med planleggingen av større, private tiltak. Oppstart av nye

mineraluttak som krever utarbeidelse av reguleringsplaner, vil kreve slike undersøkelser, noe som alminneligvis vil foretas i forbindelse med utarbeidningen av reguleringsplanen. Også mindre uttak eller prøveuttak kan utløse undersøkelsesplikten, men dette beror på en konkret vurdering.

5.10 Regelverk om vern av samiske rettigheter til land og naturressurser

En betydelig del av mineralressursene i Norge finnes på områder der den samiske befolkningen tradisjonelt har hatt sine bosteder og driver reindrift, jakt, fiske og andre tradisjonelle samiske næringer. Ved utøvelse av mineralaktivitet i disse områdene må både tiltakshavere og myndigheter forholde seg til et sett av nasjonale og internasjonale regler om vern av samiske rettigheter til land og naturressurser, om deltakelse i beslutningsprosesser og om økonomisk kompensasjon og deling av fordeler ved utnyttelse av mineralressurser.

Her kan det spesielt nevnes FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), ILO-konvensjon nr. 169, sameloven, reindriftsloven og Finnmarksloven. Disse reglene er nærmere gjennomgått i kapittel 9.

5.11 Regelverk om ekspropriasjon

I tilfeller der den som skal drive undersøkelser eller utvinning av mineraler, ikke får på plass tilstrekkelige avtaler med grunneieren eller de berørte rettighetshaverne i området, kan det være aktuelt med ekspropriasjon for å gjennomføre aktiviteten. Utover forslagetets særlige regler om ekspropriasjon gir oreigningslova og ekspropriasjonslova alminnelige regler om ekspropriasjon og om fastsettelse av ekspropriasjonsstatning. Overordnede prinsipper ved ekspropriasjon er videre gitt i Grunnloven § 105 og i EMK P1-1. Se nærmere omtale i kapittel 19.

5.12 Regler om luftfart og bruk av luftbårne sensorsystemer

Geofysiske målinger fra luften er en viktig metode for undersøkelser av mineraler. Slike målinger må blant annet utføres i overensstemmelse med luftfartsregelverket.

Luftfartsregelverket er omfattende, og spørsmålet om hvilket regelverk som kommer til anvendelse, er avhengig av en rekke faktorer, inkludert hva slags luftfartøy målingene vil utføres ved hjelp av, om flygingen skjer ervervsmessig, hvor høyt over bakken flyvningene og målingene utføres, og nasjonaliteten til luftfartøyet og operatøren som utfører målingene. Regelverket er i stor grad underlagt EU-rettslige forordninger og vil bare bli omtalt på et overordnet nivå.

Utgangspunktet er at det er allmenn ferdselsrett i luftrommet med mindre myndighetene har etablert forbuds- eller restriksjonsområder,⁷ og at overflyging som den klare hovedregel ikke krever grunneiers tillatelse.⁸ Ervervsmessig bruk av *fly eller helikopter* til å utføre målinger fra luftrommet utløser likevel særskilte krav til operatøren. Særlig relevant i denne forbindelse er at en operatør ved ervervsmessig, bemannet luftfart vil måtte sende inn et selverklæringsskjema til luftfartsmyndigheten om at operasjonene vil foretas i samsvar med regelverket om spesialiserte operasjoner.⁹ Flyging med luftfartøy som verken er registrert i Norge eller annen EØS-stat, krever særskilt rettsgrunnlag.¹⁰

Der det er nødvendig, noe det vil være ved geofysiske målinger fra luften, vil operatører i slike tilfeller også kunne fly under minstehøyden på 300 meter over tettbebyggelse og 150 meter i andre områder.¹¹ Det kreves ingen varsling eller særskilt tillatelse for å foreta den enkelte flyvningen.

Et visst unntak gjelder ved flyging i deler av Finnmark. Her kreves at det sendes inn en reiseplan til lufttrafikk-tjenesten for flyruten minimum 30 minutter før avgang.¹²

Dersom det benyttes *droner* til å gjennomføre målingene, vil det også være ulike krav, blant annet avhengig av hva slags type drone det er snakk om, hvor høyt det skal flys over bakken, og om dronen skal flys utenfor førerens synsrekkevidde. For visse droneoperasjoner er det krav om at operatøren har en generell tillatelse.¹³

⁷ Jf. luftfartsloven § 1-1 første avsnitt, jf. §§ 2-3 og 9-1 a.

⁸ HR-2022-993-A (Voss Gondol) avsn. 57.

⁹ Jf. forordning (EU) nr. 965/2012 artikkel 5 nr. 6, jf. vedlegg III pkt. ORO.DEC.100, gjennomført i forskrift om luftfartsoperasjoner [BSL D 1-1] § 1.

¹⁰ Luftfartsloven § 2-2 første avsnitt nr. 1 og 2, sml. nr. 3 og 4, jf. § 8-8 første avsnitt første setning.

¹¹ Jf. forskrift om lufttrafikkregler og operative prosedyrer [BSL F 1-1] § 16 bokstav a med videre henvisninger, jf. forordning (EU) nr. 923/2012 (SERA).

¹² Jf. forskrift om opprettelse av restriksjonsområde, Finnmark, punkt 1.1, jf. BSL F 1-1 § 10.

¹³ Jf. forordning (EU) 2019/947 artikkel 5 nr. 1, gjennomført i forskrift om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesifikk kategori [BSL A 7-2] § 1.

Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer regulerer opptak og annen bruk av informasjon som er innhentet med slike systemer. Formålet med forskriften om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer er først og fremst at visse områder av sikkerhetsmessige grunner verken bør fotograferes ved bruk av luftbårne fotosensorer, eller innhentes annen informasjon om ved bruk av luftbårne sensorsystemer.

Forskriften § 2 bokstav a definerer luftbårne sensorsystemer som «alle sensorsystemer som brukes fra innretninger i luften som kan innhente, behandle eller lagre informasjon i alle deler av frekvensspekteret, uavhengig av plattform eller bruksmåte». Måleapparater som brukes i forbindelse med geofysiske målinger fra luften, vil anses som et slikt sensorsystem. Derfor vil de være

omfattet av forskriftens regler om bruk og kontroll med innhentet informasjon.

Reglene om bruk av luftbårne sensorer avhenger blant annet av om det er snakk om en luftbåren fotosensor, eller om det er snakk om et annet luftbårent sensorsystem. Geofysiske målinger vil gjerne bruke sensorsystemer av sistnevnte type. For slike sensorsystemer angir forskriften § 5 tredje avsnitt at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal varsles ved bruk, også utenfor fastsatte forbudsområder. Det samme gjelder der utenlandske luftfartøyer skal anvende luftbårne sensorsystemer, jf. § 5 siste avsnitt. For utenlandske luftfartøyer åpnes det imidlertid også opp for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet kan kreve at fartøyet lander i Norge før utreise, for kontroll av den innhentede informasjonen.

Kapittel 6

Bærekraft som ramme for mineralvirksomhet

6.1 Innledning

Mineralvirksomhet skaper grunnlag for verdiskaping og sysselsetting og gir tilgang til mineraler som er nødvendige for å utvikle samfunnet, blant annet fornybar energiforsyning. Mineralvirksomhet innebærer imidlertid også natur- og arealinnegrep i forbindelse med uttak av fast fjell eller løsmasser, håndtering og deponering av overskuddsmasser, bygging av veier, opplagsplasser, bygninger osv. Dette kan ha til dels store negative virkninger for naturressurser, økosystemer, landskap og andre naturverdier.

Uttak av en ikke-fornybar ressurs som mineraler reiser også problemstillinger knyttet til ressursforvaltning, med sikte på å sikre tilgang på mineraler i et langsiktig perspektiv.

Kravet til bærekraftig utvikling er en sentral målsetting i internasjonal og nasjonal politikk og er i dag også en grunnleggende verdi i rettssystemet. Det er nødvendig at en moderne minerallov bygger på en grundig vurdering av hvordan mineralvirksomheten kan gjøres bærekraftig eller i hvert fall mest mulig bærekraftig.

I mineralloven § 1 er det fastsatt at mineralvirksomhet skal skje «i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling». Det er imidlertid sagt lite i forarbeidene til loven om hva som er ment å skulle ligge i dette. Det var uenighet i Minerallovutvalget av 1993 om begrepet skulle tas inn i loven som et formål eller en målsetting. Utredningen inneholder ikke noen drøfting av begrepet, ut over en kort gjengivelse av definisjonen som var vanlig på tidspunktet da utredningen ble levert.¹

Heller ikke i proposisjonen er det drøftet inngående hva bærekraftbegrepet innebærer for mineralnæringen, men det vises til følgende:

Begrepet er generelt og er uttrykk for målsettingene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om

forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig forsvarlig utnyttning i et langsiktig perspektiv.²

Bærekraftbegrepet har fra 1990-tallet utviklet seg til et sentralt og overordnet begrep i nasjonal og internasjonal miljørett og -politikk. Det har også skjedd en utvikling av begrepets status og innhold etter at mineralloven ble vedtatt. Kravet til bærekraft kommer i dag fra mange kilder. I tillegg til rettslig bindende internasjonale traktater, nasjonal lovgivning og ulike ikke-bindende retningslinjer og veiledninger («soft-law instrumenter») er det et økende krav fra kunder, finansinstitusjoner og investorer om at virksomhetene de samhandler med, skal være mest mulig bærekraftige. Mineralnæringen vil derfor stå overfor økende krav til bærekraft, uavhengig av om mineralloven krever det. Både i Norge og utlandet er det et sterkt fokus på bærekraft i mineralindustrien, og det blir gjort en omfattende innsats for å gjøre næringen mest mulig bærekraftig.

Utvalget mener at prinsippet om bærekraftig utvikling er så grunnleggende i nasjonal og internasjonal rett og politikk at det bør tas inn i mineralloven på en klarere og mer forpliktende måte enn i dag. Dette vil bidra til å gjøre det klart at norske myndigheter har som mål at norsk mineralvirksomhet skal drives på en bærekraftig måte så langt det er mulig.

Utvalget mener derfor at det er nødvendig å drøfte grundig hva begrepet innebærer for mineralvirksomhet, og hvilke rettslige virkemidler eller instrumenter som kan utvikles for å gjøre mineralnæringen bærekraftig – grundigere enn det som ble gjort før mineralloven ble vedtatt. I dette kapitlet vil det først og fremst bli gjort rede for innholdet i bærekraftbegrepet mer overordnet. De konkrete rettslige løsningene vil bli drøftet i kapittel 7 og i merknadene til § 1-1.

¹ NOU 1996: 11, s. 122.

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 129.

6.2 Bærekraftbegrepet – bakgrunn og utvikling

6.2.1 Internasjonal utvikling

Begrepet «bærekraftig utvikling» har røtter lenger tilbake, men den sentrale rollen det har i dag, startet med at bærekraft kom inn som et bærende prinsipp i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) sin slutt-rapport «Vår felles fremtid» («Our Common Future») i 1987. Bærekraftig utvikling ble definert som «[en] utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».³

Begrepet har siden hatt sentral betydning for utviklingen av internasjonal og nasjonal miljø- og utviklingspolitikk.⁴ Det har vært en omfattende politisk og teoretisk debatt om hva bærekraft er, og hva det innebærer mer konkret i ulike sammenhenger. Det har også skjedd en vesentlig utvikling av begrepet, som gjør at det har et noe annet innhold i dag enn da mineralloven ble vedtatt i 2009.

³ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987), s. 42.

⁴ Begrepet er for eksempel tatt inn i Klimakonvensjonen og flere andre internasjonale miljøkonvensjoner. Bærekraftig utvikling er også et overordnet mål for EU gjennom både traktaten om Den europeiske union (TEU) og traktaten om Den europeiske unions virkeområde (TEUV) og for Norge gjennom EØS-avtalen.

I 2015 vedtok FNs medlemsland enstemmig 17 bærekraftmål med 169 delmål. Målene går ut på at verdens land skal gå sammen om å utrydde fattigdom, bekjempe sosiale forskjeller og stoppe klimaendringene innen 2030. De ulike målene er gjensidig avhengige og må nås gjennom helhetlig arbeid.

I internasjonal miljørett er prinsippet om bærekraftig utvikling ofte kommet til uttrykk som «soft law» gjennom en rekke standarder, anbefalinger og erklæringer som har fått bred tilslutning, men som ikke er rettslig bindende. Prinsippet om bærekraftig utvikling er imidlertid også tatt inn i flere bindende traktater om miljø og forvaltning av naturressurser, for eksempel Konvensjonen om biologisk mangfold.

Under oppsyn av FN blir det gjort et omfattende arbeid, delvis i samarbeid med internasjonale næringsorganisasjoner, for å utvikle et rettslig rammeverk for forholdet til miljø og menneskerettigheter i internasjonalt næringsliv.⁵ Disse vil, uavhengig av nasjonale reguleringer, sette standarder for selskaper som opererer på et internasjonalt nivå. Også OECD har utviklet retningslinjer for flernasjonale foretak.⁶

⁵ Se FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) (2011) og UN Guiding Principles Reporting Framework (2015).

⁶ OECD (2011). Se også Reinert m.fl. (2022).



Figur 6.1

Kilde: FN.no

6.2.2 Bærekraftbegrepets innhold i dag

Bærekraftig utvikling omfatter også i dag et prinsipp om rettferdighet mellom generasjonene, men prinsippet har utviklet seg i retning av en helhetlig tilnærming til miljø- og ressurs spørsmål som kobler sammen hensynet til økonomisk utvikling, sosial inkludering og miljømessig bærekraft. Bærekraftig utvikling har blitt en overordnet målsetting, men det kan være vanskelig å gi begrepet et presist rettslig innhold.

Spesielt miljømessig bærekraft ses som et grunnleggende rettslig og politisk prinsipp som gjennomsyrrer nasjonale og internasjonale retts-systemer. Den økte vitenskapelige forståelsen av sammenhengene i økosystemene har også gitt grunnlag for en mer økosystembasert tilnærming og sterkere vekt på å verne økosystemer og økosystemtjenester og arts mangfold, som igjen er knyttet opp mot bærekraftsprinsippet.

Bærekraftmålene omfatter som nevnt også klimaet. Parisavtalen, som er en juridisk bindende avtale under klimakonvensjonen (FNs rammekonvensjon om klimaendringer), ble vedtatt i 2015. Gjennom Parisavtalen har verdens land forpliktet seg til målet om at den globale oppvarmingen skal holdes godt under to grader sammenlignet med førindustriell tid. Landene skal tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. Avtalen forplikter også landene til å arbeide med klimatilpasning.

6.2.3 Markedet stiller strengere krav til bærekraft

Det skjer også en utvikling der markedet stiller stadig høyere krav om at virksomheter skal kunne dokumentere at de driver bærekraftig og er klimanøytrale eller nær klimanøytrale. Denne utviklingen er møtt av flere internasjonale initiativer for en mer bærekraftig mineralnæring. Det har stor markedsmessig verdi for kredittinstitusjoner og bedrifter å kunne dokumentere at de driver på en bærekraftig og klimanøytral måte.

Internasjonal og transnasjonal regulering av investeringer har vokst frem de siste tiårene og er fremdeles i utvikling, blant annet med sikte på å sikre at internasjonale selskaper opererer på en måte som fyller kravene til menneskerettigheter og bærekraft. Mange investorer har utviklet investeringsstrategier som tar hensyn til bærekraft, klima, sosial utvikling og menneskerettigheter.⁷

«Principles for Responsible Investment» (Prinsipper for ansvarlig investering) er et eksempel på

et initiativ som først og fremst er rettet mot institusjonelle investorer.⁸

6.2.4 Bærekraftbegrepet i norsk rett

Også i norsk nasjonal rett er kravet om bærekraft etablert som et overordnet prinsipp. Den norske regjeringen la i 2021 frem en nasjonal handlingsplan for å nå FN's bærekraftsmål. Denne ble behandlet i Stortinget 5. april 2022.⁹ Bærekraft er også en sentral målsetting i regjeringsplattformen til Regjeringen Støre (Hurdalsplattformen), og blant annet er bærekraftige næringer en målsetting.

Retten til et levelig miljø kommer også til uttrykk i Grunnloven. Grunnloven § 112, tidligere § 110b, gir uttrykk for et prinsipp om bærekraft ved at den slår fast både at enhver har rett til «et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» og videre at naturressurser skal disponeres «ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken». Begrepet «bærekraft» er likevel ikke brukt i denne bestemmelsen.

Naturmangfoldloven har som mål at naturen skal tas vare på gjennom bærekraftig bruk og vern. Loven inneholder blant annet noen prinsipper for offentlig beslutningstaking som gjelder for alle forvaltningssektorer, for eksempel prinsippet om økosystemtilnærming (§ 10) og føre-var-prinsippet (§ 9).

Bærekraftig utvikling er tatt inn som målsetting eller formål i flere nyere norske lover om miljø- og ressursforvaltning, som naturmangfoldloven § 1, akvakulturloven § 1, havressurslova § 1 og reindriftsloven § 1. Det er likevel ikke alle lover om naturressursforvaltning som har med bærekraftbegrepet. For eksempel bruker verken forureningsloven, viltloven, havbunnsmineralloven, vannressursloven eller petroleumsloven begrepet «bærekraft». Disse lovene angir likevel et formål som går ut på en langsiktig forvaltning av naturressursene under hensyn til miljøet og samfunnsmessige interesser. Viltloven § 1 sier for eksempel at viltet og viltets leveområder «skal forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares».

⁷ Se Buhmann, K. (2018), Buhmann, K. (2020) og Buhmann, K. (2021).

⁸ «What are the Principles for Responsible Investment», PRI Association, artikkel på <https://www.unpri.org/about-us/what-are-the-principles-for-responsible-investment>.

⁹ Se Meld. St. 40 (2020–2021) og Innst. 218 S (2021–2022).

Også lovgivning på andre områder enn forvaltning av naturressurser har bærekraft som et formål. Av relevans for mineralnæringen er for eksempel lov om offentliggjøring av bærekraftinformasjon i finanssektoren mv.¹⁰, som gjennomfører forordning (EU) 2019/2088 om offentliggjøring av bærekraftopplysninger for finansielle tjenester og forordning (EU) 2020/852 om rammeverket for et klassifiseringssystem for ulike bærekraftige aktiviteter (taksonomiforordningen) i norsk lovgivning. De fleste norske mineralbedrifter har likevel for få ansatte til å komme direkte inn under disse reglene.

EUs forordning for bærekraftig finans¹¹ omtales som «EUs taksonomi» og er et klassifiseringssystem som definerer hvilke økonomiske aktiviteter innenfor ulike sektorer som kan anses som bærekraftige for investeringsformål.¹² For å kunne anses som bærekraftig må den økonomiske aktiviteten oppfylle tre hovedkrav: Aktiviteten må bidra vesentlig til å oppfylle minst ett av EUs seks miljømål,¹³ aktiviteten må ikke vesentlig skade noen av de andre fem miljømålene, og aktiviteten må oppfylle minimumsstandarder til sosiale forhold og styring.¹⁴ EUs taksonomi er fortsatt under utvikling. Forordningen gir Kommisjonen hjemmel til å fastsette kriterier for vesentlig bidrag til måloppnåelsen. Forordningen er EØS-relevant og er som nevnt ovenfor i ferd med å bli implementert i norsk rett.¹⁵ I første omgang er ikke mineralsektoren omfattet. EUs taksonomi vil gjelde direkte for store foretak av allmenn interesse som har mer enn 500 ansatte. Slike selskaper er blant annet forpliktet til å rapportere andel omsetning, driftsutgifter og investeringer i henhold til taksonomien. Taksonomien gjelder derfor for selskaper i mineralsektoren som er av en slik størrelse når mineralnæringen innlemmes i taksonomien. Reglene for hvem som er omfattet av taksonomien, er imidlertid under revisjon i EU.

Forordning (EU) 2019/2088 vil blant annet pålegge finansielle markedsdeltakere å offentliggjøre hvordan de behandler bærekraftsrisiko i

investeringsprosjekter. Siden investeringer i mineralprosjekter ofte vil innebære utfordringer knyttet til bærekraft, vil investorer og kredittinstitusjoner være forbeholdne med å investere i mineralprosjekter med mindre virksomheten er bærekraftig.

Gjennom Parisavtalen, EUs klimaavtale og klimaloven har Norge forpliktet seg til utslippsmålet for 2030 og målet om at Norge skal bli et lavutslippsland innen 2050. Samlet innebærer dette at det norske samfunnet må omstille seg, slik at vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. Denne omstillingen, primært med bakgrunn i Parisavtalen og bærekraftmålene, omtales som det grønne skiftet. Nedenfor vil det bli drøftet hva begrepet vil innebære for mineralvirksomhet.

6.3 Bærekraftvurderinger knyttet til mineralvirksomhet

6.3.1 Innledning

Mineralvirksomhet reiser flere motstridende og komplekse problemstillinger der positive og negative sider av virksomheten i bærekraftsammenheng må veies mot hverandre. Én problemstilling er balansen mellom behovet for mineralressurser og verdiskaping på den ene siden, og naturinngrepene og utslippene som mineralvirksomhet fører med seg, på den andre. En annen problemstilling er hvordan utnyttning av mineraler, som er en ikke-fornybar ressurs, kan gjøres på en bærekraftig måte. Et spørsmål er også hvordan man skal vurdere behovet for mineraler, som er en forutsetning for energiomstilling og redusert utslipp av klimagasser, mot de negative virkningene som er nevnt.

Tradisjonelt er mineralvirksomhet sett på som negativt i et bærekraftperspektiv, og derfor en aktivitet som det er viktig å begrense mest mulig. Dette er likevel et for enkelt perspektiv i dag. Mineraler er en av grunnsteinene for alle moderne samfunn. Uten god tilgang på en rekke typer mineraler og metaller er det ikke mulig å ha moderne produktionsvirksomhet og industri, moderne landbruk, energiproduksjon, bygg, transport og infrastruktur vi er avhengige av.

Den viktigste trusselen mot en bærekraftig utvikling kommer i dag fra bruken av fossile energikilder som fører til utslipp av klimagasser og dermed klimaendringer. For å bremse dette og oppnå klimanøytralitet er det nødvendig å omstille energiproduksjonen og forbruket til fornybare energikilder, omdannet til elektrisitet. Produksjonen av teknologien som er nødvendig for å klare dette, for eksempel solcellerpaneler, vind- og vann-

¹⁰ Loven er ikke trådt i kraft når denne NOU-en fremlegges.

¹¹ Forordning 2020/852.

¹² Finanstilsynet (2020a), s. 3.

¹³ EUs seks miljømål er: 1. Begrensning av klimaendringer, 2. Klimatilpasning, 3. Bærekraftig bruk og beskyttelse av vannressurser og marine ressurser, 4. Omstilling til sirkulærøkonomi, 5. Forebygging og kontroll av forurensning, 6. Beskyttelse av sunne økosystemer og biologisk mangfold.

¹⁴ Slik som OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter.

¹⁵ Finanstilsynet (2020b).

turbiner, elektriske kjøretøyer og batterier, krever tilgang til mange typer mineraler.

Tilgang på mineraler er derfor avgjørende for å nå flere av FNs bærekraftsmål, for eksempel bærekraftsmål nummer 7 om ren energi for alle, nummer 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst¹⁶ og nummer 9 om utvikling av industri, innovasjon og infrastruktur. Det kreves dessuten innovasjon for å utvikle mer holdbare og miljøvennlige materialer.¹⁷ Mål 7, 8 og 9 henger tett sammen med mål nummer 13 om å stoppe global oppvarming. FN har utarbeidet et felles globalt klassifikasjonssystem som blant annet klassifiserer mineralressurser på bakgrunn av tekniske, sosioøkonomiske og planmessige kriterier.¹⁸

Det er derfor ikke snakk om hvorvidt vi har behov for mineraler, men hvilke mineraler vi trenger, hvor mye vi trenger av dem, hvor stor del av behovet som må dekkes med mineralutvinning, og hvor mye som kan dekkes på andre måter, som å redusere forbruket og øke resirkuleringen, utvinne fra avfallsmasser og lignende.

Mineralvirksomhet fører på den andre siden til miljøbelastning, inkludert tap av natur, beslaglegging av arealer, avfallsproduksjon, risiko for fare og andre negative konsekvenser for naturmiljøet, som ikke kan bagatelliseres. Det blir imidlertid gjort mye for å redusere de negative miljøvirkningene av mineralvirksomhet. Vurderingen av hvilke naturinngrep ny mineralvirksomhet fører til, kan derfor ikke skje ut fra historiske erfaringer, men en realistisk vurdering av hva man kan oppnå av forbedringer på dette området med ny teknologi og nye driftsmåter.

Å vurdere bærekraften av mineralvirksomhet krever en kompleks avveining av ulike kryssende hensyn og årsaksfaktorer der behovet for mineraler for å opprettholde det moderne samfunnet, sikre økonomisk og sosial utvikling, matproduksjon og ikke minst kunne gjennomføre det grønne skiftet må veies mot de negative virkninger mineralutvinning får for naturmiljøet.

6.3.2 Bærekraftig tilgang på mineralske råvarer

En del mineraler og metaller kan og må skaffes lokalt, men siden mineralressursene ikke er likt fordelt rundt på kloden, er alle land i praksis

avhengige av å importere mange mineraler. Det gjør at bærekraftig tilgang på mineralske råvarer forutsetter at tilgangen til råvarer i andre land også kan sikres fra bærekraftige kilder. Dette fører til at mineraltilgang til en viss og kanskje økende grad blir viktig i en geopolitisk sammenheng, og at det blir et viktig moment å kunne sikre tilgangen til mineraler fra land der man kan stole på at forsyningskjeden ikke blir stengt. Det kan også komme til å være et argument for å opprettholde nasjonal utvinning av viktige mineraler, selv om disse også i normalsituasjonen kan skaffes i et marked.

Ettersom det alltid vil være miljøutfordringer ved mineralutvinning, vil det typisk i rike land kunne være lavere sosial aksept for å utvinne mineraler, samtidig som befolkningen forbruker mer mineraler. Samtidig vil insentivene til og toleransen for miljødeleggelser for å oppnå økonomisk verdiskapning og sysselsetting kunne være større i fattigere land. Dette gjør at det vil være variasjon i både sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft, spesielt der utvinningen foregår i mindre velstående land og land med mindre grad av demokrati.

6.3.3 Forvaltning av mineraler som en ikke-fornybar ressurs

Geologiske forekomster er ikke-fornybare. Ressursgrunnlaget er derfor det som finnes i jordskorpen i dag. Enhver generasjon må likevel ha mulighet til å ta ut nok ressurser til å dekke behovet sitt, men bærekraftig utvikling forutsetter at det globale uttaket av mineraler ikke har et omfang som gjør at ressursene tar slutt før det finnes akseptable alternativer.

Det skjer en stadig utvikling i letemetoder og -teknologi, i utvinnings- og prosesseringsteknologi og i markedene for mineraler. Dette skaper en stadig endring i hvilke forekomster som kan utvinnes lønnsomt. Det gjør at man over tid vil kunne oppdage og utnytte andre typer ressurser enn i dag. Muligheten for å utvinne fra mineralske forekomster dypere nede i jordskorpen og utvinne mineraler fra havbunnen er eksempler på muligheter for å utvide ressursgrunnlaget i forhold til det man tidligere har regnet med. I tillegg kan man utvinne fra allerede uttatte ressurser fra gruveavfall og gjenvinne og resirkulere mineraler.

Uttak av ikke-fornybare ressurser tilsier likevel at man ikke bør ta ut mer av ressursen enn nødvendig. I en viss grad vil markedsmechanismene regulere dette ved at prisen på mineral-

¹⁶ FN (2015).

¹⁷ «FNs bærekraftsmål», Norsk Bergindustri, artikkel på https://www.norskbergindustri.no/Miljo_og_baerekraft/fns-baerekraftmal/.

¹⁸ FNs økonomiske kommisjon for Europa (2019).

ressurser det er knapphet på i forhold til etterspørselen, blir dyrere, slik at etterspørselen går ned og innsatsen for å finne nye ressurser eller erstatninger eller utvinne mindre lønnsomme ressurser, øker. Det er likevel flere faktorer som fører til at markedsmekanismene ikke fullt ut vil kunne håndtere dette. Det vil på et område som mineralutvinning også trolig være behov for at myndighetene griper inn med regulering og eventuelt økonomiske insentiver.

Det er for mineralutvinning i Norge ingen prising av naturkostnad eller kostnad i form av reduserte muligheter for uttak av ressurser for fremtidige generasjoner. Denne typen problemstillinger er kompliserte, og ligger utenfor Minerallovutvalgets mandat å vurdere. Det er også grenser hvor langt dette kan påvirkes av eller reguleres av en norsk minerallov. Et forsiktighetsprinsipp eller føre-var-prinsipp, som også er en del av bærekraftvurderingen, tilsier at man gjennom tillatelsessystemet bør stille krav om at massene som blir tatt ut, både fra mineraluttak etter loven og andre prosjekter, blir nyttiggjort så langt som mulig. Masser som tas ut, bør brukes til nyttige formål så langt det lar seg gjøre. Masser som er tatt ut og gjenstående deler av mineralforekomster som ikke tas ut, eller som ikke lar seg utnytte lønnsomt, bør disponeres på en måte som gjør det mulig å utnytte dem i fremtiden.

Bedre utnytting og gjenvinning av mineraler vil være i samsvar med FNs bærekraftsmål nummer 12 om ansvarlig forbruk. EUs handlingsplan for sirkulær økonomi¹⁹, som er en viktig del av EUs grønne giv (Green Deal)²⁰, har som mål å holde forbruket av ressurser innenfor planetens tåleevne og øke bruken av sirkulære materialer. Planen ser på hele livsløpet til produkter, og avfallsforebygging og materialgjenvinning står sentralt.

6.3.4 Gjenbruk, gjenvinning og sirkulær økonomi

Gjenvinning av mineraler er et ledd i forvaltningen av mineraler som en ikke-fornybar ressurs og vil kunne redusere behovet for uttak av nye mineralressurser fra naturen og dermed naturinngrepene dette vil føre til. I en sirkulærøkonomi, der naturressurser utnyttes effektivt i et kretsløp der minst mulig ressurser går tapt, må også mineraler og metaller brukes flere ganger og gjenomgå gjenvinning. «Urban mining» eller «urban

mineralutvinning» blir brukt som begrep for å utnytte mineralressursene som allerede er i sirkulasjon ved å materialgjenvinne fra kasserte produkter, bygningsavfall og lignende, slik at de igjen kan bli råmaterialer for nye produkter. Håndtering av mineraler i avfall ligger utenfor minerallovens virkeområde. Gjenbruk og materialgjenvinning av mineraler vil likevel påvirke etterspørselen etter nye mineraler, og gjennom prismekanismen også påvirke utvinningen av nye mineraler.

Det finnes også sekundære ressurser i gamle avgangsdeponier for gruveavfall og i steintipper som kan utnyttes bedre med ny teknologi.²¹ Det er en økende interesse for dette, og det vil kunne bidra til bedre ressursutnyttelse. Utvalget har derfor i lovforslaget presisert at mineralloven også omfatter mineraluttak fra gamle deponier, og foreslått regler for dette. Se mer om dette i kapittel 7.

Det er likevel ikke mulig å oppnå full resirkulering av alle mineraler, og mange mineraler er bundet opp i konstruksjoner og produkter som har svært lang levetid. Man vil derfor måtte tilføre nytt råstoff. Det å ta vare på eksisterende produkter og bygg vil likevel redusere behovet for nye mineraler.

6.3.5 Håndtering av mineralavfall

Selv om det er mulig å utnytte de mineralressursene som er tatt ut bedre, og dermed redusere behovet for avfallsdeponering, vil mineralvirksomhet alltid produsere mineralavfall som må håndteres. Mens det for enkelte ressurser og ressurstyper vil være mulig å bruke det meste av massene som tas ut, vil utvinningen i andre tilfeller føre til store mengder avfall. Dette gjelder spesielt for metallutvinning, der man kan få nokså store mengder finkornet avgang. Hvorvidt avgangen kan benyttes til andre formål, vil variere ut fra bergartens egenskaper, tilgjengelig teknologi for alternativ bruk, transportavstand til områder der massene eventuelt kan benyttes til andre formål, osv. I praksis har det vært vanskelig å få til gjenvinning av store mengder mineralavfall. Derfor vil det som regel alltid være behov for ett eller flere avfallsdeponier. Flere næringsaktører tar imidlertid mer bærekraftige valg i planleggingen av mineraluttak ved å sikre at så mye som mulig av ressursen utnyttes. Utvalget mener at bedre utnytting av ressursen og økt gjenvinning av mineral-

¹⁹ EU (2020).

²⁰ EU (2019).

²¹ «Gjenvinning og bærekraft», Norges geologiske undersøkelse, 8. januar 2015, artikkel på <https://www.ngu.no/emne/gjenvinning-og-b%C3%A6rekraft> (sist lest 15. juni 2022).

avfall vil bli viktigere i fremtidens gruvedrift, og det er viktig at regelverket legger til rette for dette. For eksempel kan tilbakefylling av mineralavfall i dagbrudd og gruver være gjenvinning av mineralavfallet. Det kan også redusere behovet for å deponere avfallet.

For at myndighetene skal kunne stille gode, konkrete krav til avfallshåndtering og -minimering, er det behov for både miljøfaglig og bergfaglig kompetanse. Les mer om samordningen mellom mineralmyndighetene og miljømyndighetene på mineralavfallsfeltet i kapittel 11.6.3 og 11.7.2.

6.3.6 Mineralvirksomhet og naturinngrep

Mineralvirksomhet innebærer inngrep i naturmiljøet som kan føre til ødeleggelse av økosystemer eller tap av biologisk mangfold. Det kan også være snakk om negativ påvirkning av det marine miljøet. Forurensning i form av støy og støv kan påvirke dyrelivet og omgivelsene ellers, og vannet kan bli forurenset av steinstøv eller kjemikalier. Deponering av mineralavfall er ofte et problem, og det har spesielt vært debatt om miljøkonsekvensene av sjødeponi. Bruk av sprengstoff og diesel-drevne maskiner fører også til klimautslipp fra driften. Det er ikke mulig å unngå at mineralvirksomhet vil innebære inngrep i naturmiljøet, men det er et mål at de negative konsekvensene minimeres ut fra kravet til bærekraftig og forsvarlig drift.

I moderne mineralvirksomhet er det stor oppmerksomhet om reduksjonen av de negative miljøkonsekvensene ved utvinning gjennom bruk av nye brytningsmetoder og ny teknologi. Myndighetene må vurdere i hver enkelt sak om det konkrete mineralprosjektet har miljøvirkninger som kan aksepteres eller ikke. Se mer om samordning mellom ulike myndigheter i kapittel 11. Bruk av elektrisk transport og drift både planlegges og innføres i nye gruver, og det vil etter hvert som teknologien utvikler seg, være et middel til å redusere klimapåvirkningene.

Regelverket for mineralvirksomhet bør derfor stimulere til å utvikle og bruke driftsmetoder og teknologi som reduserer påvirkningen av naturmangfoldet og økosystemet til et minimum.

6.3.7 Bærekraftarbeidet i mineralnæringen

De siste årene har det pågått et omfattende arbeid med bærekraft i mineralindustrien både internasjonalt og nasjonalt. Virksomhetene ønsker å styrke bærekraftarbeidet, og det gjør også

Boks 6.1 Nærmere om Towards Sustainable Mining (TSM)

Hovedmålet med TSM er å gjøre virksomheter innen bergindustrien i stand til å dekke samfunnets behov for mineraler, metaller og energiprodukter på en best mulig sosial, økonomisk og miljømessig ansvarlig måte. Mange av prinsippene er tuftet på FNs bærekraftsmål. Måten programmet fungerer på, er at medlemmene forplikter seg til et sett med TSM-prinsipper og rapporterer resultatene årlig mot programmets 8 protokoller som består av 30 indikatorer. Mange av indikatorene er direkte knyttet opp til FNs bærekraftsmål. For eksempel er to av protokollene å forhindre barne- og tvangsarbeid og å etablere kontakt med interessegrupper, lokalsamfunn og urfolk. Rent praktisk innebærer rapporteringen at selskapet selv vurderer resultatene mot de ulike indikatorene og gir seg selv en karakter.

kundene og samarbeidspartnerne. Næringen selv har tatt flere initiativer for å gjøre mineralvirksomhet mer bærekraftig, etablere bedre dialog med berørte interesser og gjennomføre troverdige og transparente systemer for bærekraftarbeidet. Programmet «Towards Sustainable Mining» (Mot bærekraftig gruvedrift) (TSM), som ble etablert av The Mining Association of Canada i 2004, har fått internasjonal oppslutning og blitt sentralt i næringens bærekraftarbeid internasjonalt. Norsk Bergindustri signerte avtalen om å ta i bruk TSM i mars 2020.²² I 2022 var programmet vedtatt av mineralorganisasjoner i ni andre land.²³

I Norge har flere aktører innen næringen satt miljømål og iverksatt tiltak for å redusere de negative miljøkonsekvensene av mineralprosjektene. For eksempel har Rana gruver som mål å bli utslippsfri innen 2025. Nussir ASA har også som mål å elektrifisere sin kobbergruve.

²² «TSM: Bærekraft i bergindustrien», Norsk Bergindustri, artikkel på <https://www.norskbergindustri.no/artikkelarkiv2/tsm2/> (sist lest 15. juni 2022). Se også om den finske standarden for sustainable mining: Finnish Network for Sustainable Mining (Kaivosvastuu) (2017) og Ruokonen, E. (2020).

²³ «International Uptake», The Mining Association of Canada, artikkel på <https://mining.ca/towards-sustainable-mining/international/> (sist lest 15. juni 2022).

6.3.8 Sosial bærekraft

Sosial bærekraft omtales gjerne også i gruve-sammenheng som «Social licence to operate», og er i praksis nært beslektet med samfunnsaksept. Mineralutvinning som ikke har en tilstrekkelig god forankring gjennom samfunnsaksept, er ikke bærekraftig i den forstand at den vil være betydelig mer sårbar for eksempelvis ugunstige utfall av demokratiske myndighetsprosesser eller negativ oppmerksomhet for kunder og samarbeidspartnere.

Det varierer hvilke elementer som anses som særlig viktige for samfunnsaksepten. I områder med urfolk er det normalt ansett som en viktig del av samfunnsaksepten at virksomheten ikke er i strid med urfolks rettigheter. For Norges del vil forholdet til samiske rettigheter og interesser kunne være av betydning for samfunnsaksepten. Se også kapittel 9 om samiske rettigheter.

Det har også blitt mer vanlig å gjennomføre såkalte samfunnsmessige konsekvensutredninger («social impact assessments») for å avdekke konsekvensene som et gruveprosjekt vil få for lokalsamfunnet og andre som berøres. Lokal støtte kan være viktig for å få tillatelse til gruveprosjekter, og avtaler med lokalbefolkningen om å gjennomføre slike samfunnsmessige konsekvensutredninger har blitt vanligere. For å få tillatelse til å utvinne på Grønland, der samfunnsmessig bærekraft er tatt inn som en del av råstofflovens formål, er det for eksempel et vilkår at det må gjennomføres en samfunnsmessig konsekvensutredning. Mineralsystemet på Grønland er ellers spesielt, i og med at alt arealet er statseid.

Normalt vil en vurdering av den sosiale bærekraften utgjøre en viktig del av risikobildet for mineralprosjekter og være av interesse for investorer, långivere osv.

6.3.9 Bærekraft og tilgang til kapital

Tilgang på kapital er en forutsetning for å kunne utvikle mineralprosjekter. Dels er god miljømessig og sosial bærekraft finansielt sett verdifullt, siden det innebærer en lavere risiko for selskapene knyttet til disse faktorene. Lav bærekraft vil medføre økt risiko for myndighetsinngrep, endringer i tillatelser eller tilbaketrekking av dem osv. Det vil også øke risiko for at det oppstår miljøproblemer, som for mineralprosjekter kan utgjøre betydelige kostnader.

Det blir også vanligere at bedrifter etterspør etiske og bærekraftige produkter i hele næringskjeden, og at finansieringsinstitusjoner, investorer og kjøpere av mineraler ønsker at mineraler er

sertifisert eller at virksomhetene på annen måte kan dokumentere at mineralene er bærekraftig produsert. Det blir derfor både et konkurransefortrinn å være bærekraftig, samtidig som det er en utfordring for tilgangen på finansiering dersom man ikke oppfattes som bærekraftig.

6.4 Oversikt over utvalgets forslag med sikte på en bærekraftig mineralnæring

Utvalget har foreslått flere endringer i mineralloven for å ivareta hensynet til en bærekraftig mineralnæring. De enkelte forslagene vil bli grundigere presentert i de enkelte kapitlene. For oversiktens skyld presenterer utvalget likevel de mest sentrale forslagene samlet her.

Utvalget foreslår i § 1-1 første avsnitt at formålet med loven skal være å «sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser». I dette ligger det at loven også legger opp til et sterkere ressursforvaltningsperspektiv enn dagens lov. Dette følger også av bestemmelsen i andre avsnitt om at forvaltningen av mineralressurser og mineralaktivitet etter loven «skal skje i et langsiktig perspektiv, og skal ivareta hensynet til naturmiljøet og klimaet, annen næringsvirksomhet, lokalmiljøet ellers og til naturgrunlaget for samisk kulturutøvelse». Formålsangivelsen vil kunne påvirke tolkningen av loven og vil være en retningslinje for vurderingene som Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) og andre myndigheter skal gjøre i behandlingen av saker om mineralutvinning.

Etter forslaget skal loven gjelde med begrensningene som følger av folkeretten. Dette innebærer at folkerettslige regler vil begrense og supplere mineralloven, blant annet regler som gjelder miljø og bærekraft som følge av internasjonale traktater og EØS-avtalen.

Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet etter § 2-1, kompetansekravet etter § 2-2 og reglene om internkontroll etter kapittel 9 i lovforslaget er også sentrale for å sikre at virksomheten til enhver tid drives på en måte som er skånsom mot naturen og omgivelsene og i samsvar med nasjonale og internasjonale standarder utarbeidet av myndigheter og næringsorganisasjoner. Se kapittel 10 og kapittel 17 for å lese mer om dette.

Loven legger opp til at DMF også skal ha et overordnet ansvar for bærekraft når de fatter vedtak etter loven, for eksempel om tillatelser til undersøkelser, prøveuttak og drift av mineralvirksomhet. Disse tillatelsene er skjønnsmessige, og

miljø- og bærekrafthensyn kan tilsi at det gis avslag på en søknad etter mineralloven, eller at det stilles strenge vilkår. Til forskjell fra dagens lov foreslår utvalget at DMF også på undersøkelsesstadiet skal gjøres en skjønnsmessig vurdering av om de skal gi tillatelse. Dersom undersøkelsesaktiviteten vil være i strid med tungtveiende miljøhensyn, kan altså DMF avslå søknaden. Se kapittel 13 og merknadene til lovforslaget § 4-4.

Samordning av saksbehandlingsprosessen i mineralsaker og rådgivning og dialog med kom-

muner og andre forvaltningsorganer er også viktig for å sikre god forvaltning i mineralsaker. Mye av ansvaret for bærekraft vil ligge på kommunene ved behandlingen av mineralsaker etter plan- og bygningsloven og på andre forvaltningsorganer ved behandlingen etter forurensningsloven og annen særlovgivning. Se kapittel 11 om samordningen mellom myndigheter med ulike ansvarsområder.

Del III
Minerallovutvalgets vurderinger og forslag
til ny minerallov

Kapittel 7

Minerallovens system, formål og virkeområde

7.1 Oversikt over retts- og livsområdet loven skal regulere

Mineralloven er en næringslov som etablerer et system for tilgang til mineralressurser, og som regulerer leting, undersøkelse og utvinning av mineraler, der en underliggende forutsetning er at det normalt er noen andre enn grunneieren som skal stå for mineralvirksomheten. I tillegg har loven regler om mineralnæringens forhold til en rekke andre interesser, som miljøhensyn, ressursforvaltning, arealbruk og andre næringer, og om forholdet til den samiske folkegruppens bruk av land og naturressurser. Loven skal dessuten regulere en næring som blir stadig mer internasjonal, kapitalkrevende og kompleks. Den skal balansere hensynet til næringen og samfunnets behov for mineraler mot hensynet til miljø, ressursforvaltning og interessene til grunneiere og urfolk, lokal-samfunn og mer generelle nærings- og samfunnsinteresser.

Aktivitetene som reguleres av mineralloven, reguleres også av en rekke andre lover og forvaltningssystemer, både på nasjonalt og lokalt nivå, noe som skaper komplekse koordineringsutfordringer. Loven kombinerer også nokså ulikeartede formål som til dels er motstridende, ved at den både skal ivareta hensynet til verdiskaping og dekke samfunnets behov for mineralressurser samtidig som den skal ivareta hensynet til miljø, annen næringsvirksomhet og utnyttelse av grunn og naturressurser og omgivelsenes trivsel og velvære.

Systemet vi har for forvaltning av mineralressursene er et resultat av en flere hundre år lang, nokså fragmentert og lite koordinert utvikling på en rekke rettsområder - der mineralutvinning ofte har fått liten oppmerksomhet. Mineralloven får derfor en koordinerende funksjon i et system som bare delvis er regulert av mineralloven. I dette kapitlet vil det bli gjort rede for hvordan utvalget har tatt sikte på å løse disse utfordringene i forslaget til ny lov.

7.2 Systemet i mineralloven

Mineralloven omfatter både rettighetsspørsmål til naturressurser og offentligrettslig regulering av ressursforvaltning, naturinngrep og forholdet til omgivelsene i områder der folk bor og har livsgrunnlaget sitt. En særskilt kompliserende faktor er at mineralloven i samsvar på grunnlag av lang historisk utvikling opererer med to ulike eidsregimer for ulike mineralressurser, som ofte er fysisk sammenblandet i fra naturens side. Hvilke mineraler som hører til de ulike kategoriene, er definert i mineralloven § 7. Loven har langt på vei to regelsett: ett for hver mineralkategori - statens mineraler og grunneiers mineraler, til dels med ulike kapitler og bestemmelser om de samme spørsmålene for de to mineralkategoriene. Staten forvalter statens mineraler ved å gi fri tilgang til mineralene gjennom den såkalte "bergfriheten", som skal stimulere til aktivitet og mineralutvinning. Grunneiere kan utnytte sine mineraler selv, men gir i praksis ofte utenforstående rettigheter til mineralene gjennom avtale.

Mineralloven forvaltes av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF), som treffer vedtak om tillatelser til ulike tiltak etter loven, som undersøkelsesrett og utvinningsrett til statens mineraler og tillatelse til prøveuttak og driftskonsesjon til både statens og grunneiers mineraler.

Mange av hensynene som mineralloven skal ivareta, blir også ivaretatt av andre lover. Mineralprosjekter må gjennomføres i tråd med annet regelverk enn mineralloven, og tiltakshaveren må i mange tilfeller innhente flere tillatelser fra forvaltningsorganer på kommunalt og statlig nivå, se kapittel 4 og kapittel 11. Internasjonale regler om urfolksrettigheter og miljø- og bærekraftkrav påvirker også det rettslige rammeverket for mineralnæringen.

Se nærmere om mineralloven og forvaltningssystemet i kapittel 4.

Dette skaper et komplekst rettslig og administrativt landskap som næringen må operere i. Et

viktig formål med å revidere mineralloven vil være å forenkle det regulatoriske systemet og gjøre de ulike godkjenningssprosessene mer samordnet og strømlinjeformet. Hensynet til forenkling og effektivisering for næringen må likevel balanseres mot andre viktige hensyn.

Minerallovgivningen har som nevnt lange tradisjoner flere hundre år tilbake, og det er etablert systemer som ikke enkelt kan endres uten store og til dels uoversiktlige konsekvenser og overgangsproblemer. Konstitusjonelle og folkerettslige regler om vern av eiendomsrett og urfolksinteresser skaper også rettslige rammer for hvilke løsninger som kan velges. Utvalget har derfor stått overfor vanskelige avveininger av ulike hensyn.

7.3 Minerallovens formål

7.3.1 Dagens regler

Dagens minerallov har to bestemmelser som gir uttrykk for formålene og hensynene som loven og forvaltningen av mineralforekomster etter loven skal ivareta. Begge bestemmelsene var nye i mineralloven av 2009. Verken bergverksloven eller kalk- og kvartslovene inneholdt tilsvarende bestemmelser. Formålet med loven er ifølge § 1 «å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling.» En rimelig tolkning av dette er at mineralloven gjennom formålsparagrafen har forsøkt å balansere samfunnets behov for mineraler og mineralutvinning mot hensynet til en bærekraftig utvikling. Forarbeidene understreker at målet om bærekraftig utvikling er tatt inn for å reflektere at forvaltningen av mineralressursene må skje i et langsiktig perspektiv.¹

Kravet til bærekraft har utviklet seg betydelig både i internasjonal og nasjonal rett siden loven ble vedtatt, og stiller i dag helt andre krav til mineralnæringen enn da loven ble vedtatt. Innholdet i bærekraftbegrepet er drøftet nærmere i kapittel 6, se også merknadene til § 1-1.

Paragraf 2 lister opp hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene:

- a. verdiskaping og næringsutvikling,
- b. naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv,

- c. omgivelsene og nærliggende områder under drift,
- d. miljømessige konsekvenser av utvinning, og
- e. langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området.

Opplistingen reflekterer at mineralvirksomhet berører flere ulike og til dels motstridende hensyn og interesser som må veies mot hverandre. De opplistede hensynene skal ivaretas «innenfor rammen av § 1», og bestemmelsen fremstår som en presisering av § 1. Forarbeidene gjør det klart at uttrykkene skal forstås i en vid betydning, og at opplistingen ikke er uttømmende.²

Både §§ 1 og 2 har betydning når man skal tolke og anvende mineralloven, spesielt der loven legger opp til skjønnsmessige vurderinger.³ Et praktisk viktig eksempel på en skjønnsmessig vurdering etter mineralloven er om man skal gi driftskonsesjon eller ikke, og hvilke vilkår som eventuelt skal stilles. Lovens formål og sentrale hensyn har imidlertid i liten grad kommet frem i loven ellers. For eksempel er ingen av hensynene som er nevnt i § 2, gjenspeilet i § 43 om driftskonsesjon. På tross av dette er det utvilsomt at myndighetene etter mineralloven *kan* legge vekt på alle hensynene som er listet opp i §§ 1 og 2 i alle avgjørelser etter loven.

Basert på formålsbestemmelsene, forarbeidene til loven, Grunnloven § 112 og rettspraksis⁴ har DMF en *plikt* til å vurdere og legge vekt på miljøhensyn i saker etter mineralloven som kan få negative virkninger for miljøet. Dette betyr ikke at miljøhensyn alltid skal veie tyngst, men at det er et hensyn som myndighetene må legge vekt på og veie mot andre hensyn når de treffer vedtak etter mineralloven. Myndighetene etter mineralloven har også anledning til å legge avgjørende vekt på miljøhensyn og kan for eksempel avslå en søknad om driftskonsesjon med grunnlag i at de negative miljøkonsekvensene er for store.

Forarbeidene sier ingenting om hvordan de ulike hensynene og formålene i §§ 1 og 2 skal *veies mot hverandre*. Det vil derfor være opp til myndighetene etter mineralloven å avveie hensynene mot hverandre i konkrete saker, innenfor de rettslige rammene som gjelder for avgjørelsene.

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 129.

³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 129.

⁴ Se for eksempel HR-1993-68-A (Lunner pukkverk) og HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet).

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 42.

7.3.2 Utvalgets forslag og vurderinger

7.3.2.1 *Det er hensiktsmessig å ha en egen formålsbestemmelse*

Det er vanlig å innlede en lov med en formålsbestemmelse som gir uttrykk for hvilke formål loven skal fremme, og de fleste andre norske lover som regulerer utnyttelsen av naturressurser, har formålsbestemmelser. Ingen andre ressurslover har så langt utvalget kjenner til, en egen hensynsbestemmelse i tillegg til formålsbestemmelsen, slik mineralloven har. Forholdet mellom de to bestemmelsene i dagens minerallov §§ 1 og 2 har skapt en viss uklarhet i praksis. Utvalget foreslår derfor å samle reguleringen av hvilke formål og hensyn mineralloven skal fremme, i én formålsbestemmelse, uten en egen bestemmelse om sentrale hensyn i tillegg.

Utvalget mener at det er hensiktsmessig med en innledende bestemmelse som opplyser om hvilke grunnleggende formål og hensyn loven bygger på. Formålsbestemmelser kan også ha betydning ved at de bidrar til å sette rettslige rammer for avgjørelsene som skal tas etter loven. På områder der legalitetsprinsippet fører til at det stilles krav om lovhjemmel, vil det likevel være begrenset hvor langt man kan legge vekt på en formålsbestemmelse.

Et viktig spørsmål er likevel hvilke rettslige rammer det skal være for de skjønsmessige avgjørelsene etter loven, for eksempel når det gjelder om man skal gi en tillatelse og eventuelt på hvilke vilkår. Hvilke hensyn det skal det være *relevant* å legge vekt på, hvilke er det en *plikt* til å legge vekt på, og hvordan skal hensynene *avveies* mot hverandre? Her kan en formålsbestemmelse være med å gi retningslinjer for skjønnet.

I saker der myndighetene har et fritt skjønn, vil det alltid være relevant å vise til formålene og hensynene som er tatt inn i formålsbestemmelsen, og som gjennomgås nærmere nedenfor. Dette er derimot ikke noen uttømmende opplysning av hensynene det kan være relevant å legge vekt på. Avveiningen mellom de ulike hensynene vil i stor grad være opp til myndighetene å avgjøre, ut fra de konkrete forholdene i saken. Utvalget antar likevel at hensynene i forslagets første avsnitt på generelt grunnlag bør tillegges stor vekt. I konkrete saker vil det likevel være mulig å legge avgjørende vekt på andre hensyn, spesielt hensynene som er listet opp i andre avsnitt.

Utvalget ønsker også at lovens formål skal komme tydeligere frem i loven ellers. Dette er blant annet gjort i bestemmelsene om krav til for-

svarlig mineralvirksomhet (forslagets § 2-1) og i vilkårene for å få undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller (§ 4-3) og driftstillatelse (§ 6-3), som blant annet viser tilbake til kravet om forsvarlig mineralvirksomhet. Nedenfor vil utvalget drøfte innholdet i noen av de sentrale hensynene som mineralloven skal ivareta, og forholdet mellom dem.

7.3.2.2 *Hensynet til verdiskaping*

Et sentralt punkt i utvalgets mandat har vært å legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Utvalget foreslår derfor at dette reflekteres i bestemmelsen om formålet med loven ved at det slås tydelig fast at loven skal sikre en forvaltning og utvinning av mineralforekomster som legger til rette for høyest mulig verdiskaping.

Verdiskaping vil bestå i at mineraler blir tatt ut av grunnen og bearbeidet til produkter som kan gå inn som innsatsfaktorer i en verdikjede frem til infrastruktur, bygninger, teknologiske produkter osv. Dette vil både innebære en direkte verdiskaping ved utvinning og bearbeiding av mineraler, som skaper sysselsetting og grunnlag for utvikling i lokalsamfunn, skattegrunnlag som er med på å finansiere velferd og sosiale tjenester, og et kapitaloverskudd som kan investeres i annen virksomhet. Utvinning av mineralforekomster innebærer omdanning av naturkapital til finanskapital.

I tillegg vil tilgang til mineralforekomster gi grunnlag for teknologisk og økonomisk utvikling som ellers ikke ville ha vært mulig, og dermed også indirekte bidra til verdiskaping og løsninger på samfunnsmessige problemer, for eksempel klimaproblemet.

7.3.2.3 *Hensynet til bærekraftig forvaltning av mineralforekomster*

Selv om loven skal legge til rette for verdiskaping, må det skje innenfor bærekraftige rammer. Utvalget har formulert dette som et mål om en bærekraftig forvaltning av mineralforekomster. Dette retter seg både mot næringsaktørens aktivitet, men også myndighetenes forvaltning av mineralforekomster etter mineralloven og annen lovgivning.

En spesiell problemstilling etter den gjeldende mineralloven er at aktører innenfor mineralnæringen har vært kritiske til at DMF legger vekt på hensynene som går frem av mineralloven §§ 1 og 2 når de vurderer om de skal gi driftskonsesjon. Aktørene har uttrykt at det er spesielt uheldig at

miljømessige forhold blir vurdert og tatt hensyn til av DMF når de behandler søknader om driftskonsesjon, etter at miljømessige forhold allerede har blitt vurdert av både planmyndigheten i kommunen og av forurensningsmyndigheten. Som redegjørelsen ovenfor viser, er det utvilsomt at DMF vil ha både anledning og plikt til å legge vekt på miljøhensyn og bærekraft i avgjørelser etter mineralloven. Dette følger også av naturmangfoldloven når det gjelder naturmangfold, og synspunktet er bekreftet i nyere rettspraksis.⁵ Dette er rettslige rammer som ligger fast uavhengig av utvalgets forslag til endringer i mineralloven.

Utvalget mener likevel at det er uheldig at det ikke går klart frem av mineralloven at DMF skal foreta en slik vurdering. Det er også uheldig at loven, forskriften og forarbeidene ikke gir god veiledning til verken DMF eller næringen om hvilke miljøforhold som skal vurderes, hvilke rammer vurderingen skal ha, og hvordan miljøvurderingene skal forholde seg til tillatelser som regulerer miljøspørsmål etter annet lovverk. Utvalget har forsøkt å tydeliggjøre den gjeldende rettstilstanden ved å slå fast i § 1-1 at «all aktivitet etter loven» skal skje innenfor rammene av § 1-1. Utvalget har også foreslått endringer for å reflektere formålene tydeligere i loven ellers, for eksempel i forslaget §§ 4-3 og 6-3. Dette innebærer imidlertid ingen endringer i forhold til dagens regler og er bare ment å tydeliggjøre reglene. DMF vil altså etter utvalgets forslag fortsatt ha myndighet – og plikt – til å legge vekt på miljøhensyn i avgjørelsene sine etter mineralloven.

Etter lovforslagets § 1-1 andre avsnitt skal forvaltningen av mineralforekomster og all aktivitet etter loven skje i et langsiktig perspektiv og ivareta hensynet til naturmiljøet og til klimaet. Bærekraftig utvikling er også et langsiktig konsept, og mineraler er en ikke-fornybar ressurs. Utvalget har ønsket å få et sterkere ressursforvaltningsperspektiv i loven, og at dette skal gjenspeiles i formålsbestemmelsen. Det er viktig at forvaltningen av mineraler tar hensyn til fremtidens behov, og at ressursene ikke blir overutnyttet. Når myndighetene tar avgjørelser etter loven, må de vurdere virkningene både på kort og lang sikt. Positive virkninger ved uttaket må vurderes opp mot miljøkostnadene, blant annet virkninger for naturmiljøet, klimaet og omgivelsene.

I utgangspunktet er det myndigheten som har fagkompetanse på et område, som skal regulere det aktuelle temaet. Det er flere regelverk som skal ivareta hensynene til natur og miljø, og det

kan derfor forekomme overlappende vurderinger og reguleringer i de ulike vedtakene som trengs for å sette i gang mineralvirksomhet. For å oppnå en god forvaltning av miljøhensyn på tvers av regelverk, må myndighetene etter mineralloven samordne seg med andre involverte myndigheter, spesielt planmyndigheten og forurensningsmyndigheten. Se mer om samordningen mellom regelverkene i kapittel 11.

I praksis vil det å veilede søkere, være involvert i planprosesser og søknader om utslipps-tillatelse være sentrale virkemidler når myndighetene etter mineralloven skal forvalte miljøhensyn. Dersom miljøspørsmål er tilstrekkelig vurdert og regulert i tidligere tillatelser og de faktiske forholdene er de samme, kan det være nok at myndighetene etter mineralloven viser til disse. Det er imidlertid forvaltningsorganet som treffer vedtaket, som er ansvarlig for at vurderingene er gode nok, og for at kunnskapen som legges til grunn, er oppdatert. I mange tilfeller, for eksempel dersom det er kommet ny informasjon siden andre tillatelser ble gitt, kan og må myndighetene etter mineralloven vurdere og regulere miljøspørsmål i tillatelsene sine. Det er også noen miljøhensyn som myndighetene etter mineralloven, spesielt DMF, er best egnet til å vurdere, for eksempel knyttet til bærekraftig ressursutnyttelse og driftsmetoder.

7.3.2.4 Hensynet til samfunnets behov for mineraler

Loven skal også sikre samfunnets behov for mineraler, og utvalget mener at dette bør komme tydeligere frem. Behovet må også vurderes i et langsiktig perspektiv, der man tar hensyn til fremtidige generasjoners behov. Samfunnsutviklingen har vist at det er et økende behov for mineraler, blant annet som følge av det grønne skiftet. Utvalget mener at loven særlig skal ivareta Norges behov for mineraler nasjonalt, regionalt og lokalt, men at det også i en del tilfeller vil være innenfor lovens formål å ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser og samarbeid og det internasjonale behovet for mineraler, spesielt for råvarer som kan være kritiske for viktige samfunnsformål. Se mer om dette i kapittel 6.

7.3.2.5 Hensynet til annen næringsvirksomhet og lokalmiljøet

Forvaltningen av mineralforekomster og aktivitet etter loven må også ivareta hensynet til annen næringsvirksomhet og til lokalmiljøet. Også disse

⁵ Se HR-2020-2472-P, (Klimasøksmålet).

begrepene må forstås i vid forstand. Med annen næringsvirksomhet må man forstå næring som ikke er knyttet til mineralvirksomhet, og som vil bli påvirket av mineralvirksomhet etter loven. Det vil typisk være matproduksjon og ulike utmarksnæringer som skogbruk, beite og rein-drift, men kan også omfatte turisme eller andre næringer.

Mineralvirksomhet kan gi store ringvirkninger i lokalmiljøet. Positive virkninger kan være økt sysselsetting, verdiskaping og ringvirkninger for leverandører og kunder. Negative virkninger kan blant annet være inngrep i natur- og rekreasjonsområder, støy og støv. Dette hensynet må også ses i sammenheng med at utvalget mener det er viktig å sikre lokal forankring i mineralprosjekter, og har fremsatt flere forslag for å ivareta dette. For eksempel har utvalget foreslått regler om informasjonsplikt og dialog med grunneiere, naboer og berørte bruksretthavere, se forslaget § 2-3. Kommunens syn og innspill bør også veie tungt når DMF skal behandle undersøkelses- og driftsplaner etter forslaget §§ 4-6 og 6-5.

7.3.2.6 Hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse

Utvalget mener at det er viktig at formålsbestemmelsen omfatter naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. I tillegg til at Norges folkerettslige forpliktelser kan sette rettslige skranke for hvilke vedtak myndighetene har mulighet til å treffe etter mineralloven, vil hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse alltid være et hensyn som myndighetene etter mineralloven skal legge vekt på i de skjønsmessige avgjørelsene etter loven. Se mer om dette i kapittel 9 om mineralutvinning og samiske rettigheter til land og naturressurser.

7.4 Hva loven gjelder

7.4.1 Dagens regler

Minerallovens saklige virkeområde er regulert i § 3. Første avsnitt gjelder *kartleggingen* av mineraler, og andre avsnitt gjelder *uttak*. Første avsnitt slår fast at mineralloven gjelder for «aktiviteter som har til formål å kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning». Forarbeidene slår fast at det er en forutsetning for at loven skal gjelde, at kartleggingen (letingen og undersøkelsene) har til formål å kartlegge mineralske forekomster for eventuell økonomisk utnyttelse.⁶ Samme sted presiseres det likevel at *leting* etter

mineraler i forsknings- og kartleggingsøyemed som kan bidra til bedre ressurskartlegging, er omfattet av lovens letebegrep, fordi dette kan bidra til fremtidig kommersiell utnyttelse av mineralene. Dette gjelder likevel bare for leting, ikke undersøkelser.

Som en klar hovedregel er alle *uttak* av mineralske forekomster omfattet av mineralloven, jf. mineralloven § 3 andre avsnitt første setning. Et typisk eksempel er masseuttak som drives kommersielt, der massene selges i et marked.

Fra denne hovedregelen er det et unntak for «uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen», se bestemmelsens andre avsnitt andre setning. Dette kan for eksempel være i forbindelse med utbygging av infrastruktur, bolig- og næringstomter eller energianlegg, der det ofte tas ut store mengder masser for å tilrettelegge grunnen. Disse blir ofte bearbeidet til byggeråstoff og solgt, men slike masseuttak omfattes i dag ikke av loven.

Når hovedformålet med et masseuttak ikke er å legge til rette for annen bruk av grunnen der massene tas ut, men å bruke massene som tas ut kommersielt, fremstår det som et ordinært masseuttak som åpnes, driftes og avsluttes på normalt vis. Hvis det er et sideuttak som blir etablert for å skaffe masser til for eksempel å bygge en vei, men uttaket ikke er nødvendig for å tilrettelegge grunnen som veigrunn, vil uttaket være omfattet av mineralloven. Se mer om dette i kapittel 1.4.2.2 nedenfor.

Unntaket har vært utfordrende for DMF å håndheve i praksis. Det kan være krevende å avgjøre om et uttak «hovedsakelig» skjer som en del av «annen utnyttelse» av grunnen, blant annet fordi enkelte uttak har flere formål. Det er ikke uvanlig at mineraluttak i utbyggingsprosjekter har to formål, der massene tas ut *både* for å tilrettelegge grunnen for annen bruk *og* for å selge eller på annen måte nyttiggjøre seg massene. I slike tilfeller må det avgjøres konkret om uttaket, eller deler av det, er omfattet av mineralloven eller ikke. Tvilstilfeller kan bidra til å skape uforutsigbarhet og insentiv til å omgå regelverket.

I tredje avsnitt har departementet fått myndighet til å gi forskrift om hvilke aktiviteter eller uttak som omfattes av loven, og DMF har fått vedtaksmyndighet til å avgjøre om mineralloven kommer til anvendelse i enkelttilfeller, jf. § 3 tredje avsnitt. På denne måten kan man for eksempel fatte vedtak for å unngå omgåelser av loven. Forskriftsmyndigheten er ikke benyttet. I saker som

⁶ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 41.

avgjøres ved enkeltvedtak, må DMF foreta en helhetsvurdering. Forarbeidene gir noen føringer for vurderingen:

Reguleringsformålet vil her kunne gi en pekepinn, men vil ikke alltid være avgjørende. [...] Direktoratet for mineralforvaltning må foreta en helhetsvurdering der det ses hen til hvor fremtredende det kommersielle aspektet ved uttaket er. Uttakets karakter, herunder varighet og størrelse, samt hvor langt frem i tid det alternative formålet ligger, vil være relevante momenter ved avgjørelsen.⁷

I lovforarbeidene er det også redegjort for det kommersielle aspektets betydning ved grensdragningen:

[M]ineraluttak som omfattes av mineralloven vil normalt ha et kommersielt formål ved at det som tas ut skal omsettes på et eksternt marked. Dette kan være direkte eller etter bearbeiding av råstoffet. Også uttak av mineraler til eget bruk, for eksempel grustak på egen grunn til landbruksformål, faller i prinsippet inn under minerallovens virkeområde, da også dette innebærer en økonomisk vinning på grunneiers hånd.⁸

Føringene som er angitt i disse lovforarbeidene, fører med seg behov for en forholdsvis inngående analyse av hver enkelt sak. Uttak som ikke er omfattet av mineralloven, underlegges heller ikke minerallovens bestemmelser om konsesjonsplikt og krav til bergteknisk ansvarlig osv. Slike uttak av masser er gjerne regulert i annet regelverk, for eksempel plan- og bygningsloven.

7.4.2 Utvalgets forslag og vurderinger

7.4.2.1 Nærmere om begrepet mineralvirksomhet

Utvalget foreslår at loven skal gjelde for «mineralvirksomhet». Dette er definert som «leting etter, undersøkelse av og utvinning av mineraler fra naturlig forekommende mineralforekomster og all aktivitet knyttet til dette». Begrepet må forstås vidt. Loven omfatter også myndighetenes regulering av slik virksomhet etter mineralloven.

«Leting» er nærmere definert i § 3-1, og omfatter «mindre inngripende arbeider i og prøvetaking

fra grunnens overflate og geofysiske målinger og andre målinger av grunnen med formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen». Dette omfatter forskning fordi forskning har som mål å kartlegge og identifisere mineralforekomster. Samlere eller «hobbygeologer» som tar med seg geologiske prøver, er derimot ikke omfattet av loven.

«Undersøkelser» er definert i § 4-1 som «aktivitet som er nødvendig for å kunne vurdere om det finnes en forekomst av mineraler med rikholdighet, størrelse og kvaliteter som gjør at den kan antas å være drivverdig eller å bli drivverdig innen rimelig tid». «Undersøkelser» etter mineralloven må altså ha et kommersielt formål.

«Utvinning» er ikke definert i loven, men omfatter mineraluttak med kommersielt formål. Det ligger det til grunn at forekomsten er drivverdig for å få en rettighet, selv om det ikke er et vilkår for å få utvinningsrett for byggeråstoff, naturstein mv. fordi dette avhenger av avtale med grunneier, jf. § 5-1.

For forskning innebærer dette at rettstilstanden videreføres som er i dag, der slik aktivitet bare er omfattet av reglene om leting. Det betyr at det ikke kreves undersøkelsestillatelse for å gjennomføre tiltak som går utover det som regnes som leting og ellers ville falle inn under undersøkelsesbegrepet, når dette skjer for forskningsformål. Myndighetene vil heller ikke ha mulighet til å gi en slik tillatelse.

Utvalget understreker at forskning som går ut over det som er omfattet av leteretten, ikke vil være forbudt etter forslaget. For å kunne gjennomføre mer omfattende undersøkelser etter mineraler vil forskerne måtte basere seg på en avtale med grunneieren. De må også forholde seg til krav og begrensninger etter annet regelverk enn mineralloven og eventuelt måtte hente inn tillatelser fra andre forvaltningsorganer (for eksempel kommunen som planmyndighet). Se mer om dette i kapittel 13.4.2.3.

Utvalget foreslår at det presiseres at loven ikke gjelder for petroleumsressurser. Dette innebærer ikke noen realitetsendring i forhold til dagens lov.

Utvalget foreslår endringer i virkeområdet for uttak som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen. Dette er omtalt i kapittel 7.4.2.2.

Utvalget foreslår å videreføre dagens hjemmel til å treffe vedtak, enten forskrift eller enkeltvedtak, om hvilke aktiviteter eller uttak som er omfattet av loven. Utvalget foreslår å legge denne myndigheten til departementet, men forutsetter at

⁷ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 42.

⁸ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 41.

departementet vil delegere myndigheten til å treffe enkeltvedtak til DMF.

7.4.2.2 *Uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen*

En god ressursutnyttelse forutsetter at uttatte masser benyttes i så stor grad som mulig, uavhengig av formålet med uttaket. I dag tas det ut store mengder stein i form av byggeråstoff som ikke omfattes av mineralloven. DMF har anslått at omfanget av masser fra infrastrukturprosjekter som ikke omfattes av mineralloven, er på mer enn 30 millioner tonn fast fjell per år.⁹ Slike uttak er ikke rapporteringspliktige til DMF slik tilfellet er for alminnelige mineraluttak. Det finnes derfor ingen systematisk oversikt på nasjonalt nivå over hvilke masser som tas ut, hvilken kvalitet slike masser har, osv. En slik oversikt vil være av stor betydning dersom man ønsker å legge til rette for å øke utnyttelsen av slike masser fremfor å ta masser fra nye masseuttak.

Aktører som driver mineraluttak, for eksempel i tilknytning til planering av et industriområde, kan, som nevnt ovenfor, samtidig drive produksjon og salg av pukk og grus. Dette pågår gjerne i flere år og uten minerallovens krav til driftskonseksjon, bergteknisk ansvarlig for uttaket og økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring og opprydding. Dette kan gi en konkurransefordel sammenlignet med aktører som driver ordinære masseuttak. Dessuten kan masseuttak i forbindelse med byggeprosjekter helt eller delvis være finansiert av vederlaget som entreprenøren får for oppdraget. Salg av masser må gjerne skje fort, noe som fører til at prisene i markedet presses ned. Mineralbransjen har hevdet at regelen utnyttes til å omgå loven. Utvalget har sett på muligheten for å inkludere slike masser i minerallovens virkeområde. Dette har derimot vist seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis uten at det blir et unødvendig byråkratisk system.

Dagens avgrensning av minerallovens virkeområde innebærer at mineraluttak enten er omfattet av alle lovens bestemmelser, eller at uttaket er unntatt i sin helhet. Det kan likevel være gode grunner til å la enkelte av lovens bestemmelser få virkning for uttak som tar sikte på annen bruk av grunnen. For eksempel vil rapporteringsplikt for uttak over et visst volum gi bedre informasjon om det totale mineraluttaket i landet. Dette vil gi

bedre informasjon for regulerende myndigheter og aktører, særlig i byggeråstoffmarkeder.

Utvalget foreslår derfor å endre minerallovens virkeområde slik at «uttak som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen» er omfattet av loven, men bare bestemmelsene der det er uttrykkelig sagt at de skal gjelde for slike masser.

Hvilke uttak som «hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen» og dermed er omfattet av forslaget § 1-2 tredje avsnitt, er ment å være de samme uttakene som omfattes av dagens lov § 3 andre avsnitt, andre setning. Selve ordlyden er litt annerledes enn i dagens lov, men det er ikke ment å innebære noen endring i hvilke uttak som er omfattet av begrepet. «Grunnen» må forstås som den grunnen der hvor massene tas ut, altså i direkte tilknytning til uttaket. Dersom det etableres et mineraluttak innenfor et byggeprosjekt fordi det er behov for massene internt i prosjektet, men på et annet sted enn der de tas ut, vil uttaket falle inn under forslaget § 1-2 første avsnitt og dermed være omfattet av mineralloven i sin helhet. At det er behov for massene innenfor rammene av prosjektet, endrer ikke på dette. Dette er en videreføring av dagens regler.

Etter utvalgets forslag vil rapporteringsplikten i forslaget § 7-4 gjelde for uttak som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen. Dette forslaget er omtalt nærmere i kapittel 16.3.2. I tillegg har departementet fått forskriftshjemmel i § 6-11 bokstav b, slik at de kan gi forskrift om at disse uttakene skal være underlagt krav om driftstillatelse. Krav til forsvarlig mineralvirksomhet og kompetanse vil også gjelde, jf. forslaget §§ 2-1 andre avsnitt og 2-2 andre avsnitt.

I likhet med dagens lov vil det kunne oppstå tvilstilfeller der det er uklart om et uttak «hovedsakelig» skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen eller ikke. Dette må fortsatt vurderes konkret i hver enkelt sak.

7.4.2.3 *Utvinning av mineraler fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak*

Ny teknologi for å utvinne mineraler og samfunnets økende behov for dem har gjort at det er en gryende interesse for å utvinne mineraler, særlig metaller, fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak.

Samtidig som slik utvinning kan være ønskelig for å sikre en optimal ressursutnyttelse og forhindre at viktige mineralforekomster går til spille,

⁹ Direktoratet for Mineralforvaltning (2018a), s. 15.

er det mange praktiske og juridiske utfordringer knyttet til slike uttak. For eksempel vil det kunne oppstå kompliserte juridiske spørsmål rundt håndteringen av slike saker etter avfalls- og forurensningsregelverket. Det vil også være nødvendig å få samtykke til utvinning fra de eller den som etter vanlige regler er rettighetshaver til mineralloven. Så vidt utvalget er kjent med, har det ikke oppstått noen slike saker i praksis ennå.

Selv om det vil være behov for å mer utredning og kunnskap, ønsker ikke utvalget at mineralloven skal være et hinder for slike uttak. Derfor foreslår utvalget et eget avsnitt i forslagets § 1-2 andre avsnitt, om hvorvidt bestemmelsene i mineralloven gjelder for slike uttak så langt de passer. Det vil antagelig bli behov for nærmere regulering og tilpasning i forskrift, jf. forskriftshjemmelen i forslagets § 1-2 femte avsnitt.

7.5 Hvor loven gjelder

7.5.1 Dagens regler

Mineralloven § 4 første avsnitt slår fast at loven gjelder på norsk territorium med unntak av Svalbard. I forarbeidene forutsatte departementet at loven gjennom forskrift ville bli gjort gjeldende på Jan Mayen.¹⁰ Loven gjelder ikke utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø. Grensedragningen må skje etter gjeldende regler for yttergrensen for privat eiendomsrett i sjø.

7.5.2 Utvalgets forslag og vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler og å bare oppheve dagens tredje avsnitt om hva som menes med Finnmark. Dette er fordi utvalgets forslag ikke skiller mellom Finnmark og resten av landet. Loven vil fortsatt ikke gjelde utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø og er derfor avgrenset mot havbunnsmineralloven.

¹⁰ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 43.

Kapittel 8

Retten til og tilgang til mineralressurser

8.1 Bakgrunn

Det rettslige eller institusjonelle rammeverket for tilgang til og rett til å utnytte mineraler og andre naturressurser er avgjørende for å sikre både effektiv utnyttelse og en bærekraftig forvaltning. Det er avgjørende å etablere en insentivstruktur som oppmuntrer til satsing og investering samtidig som hensynet til bærekraft og total samfunnsmessig nytte blir ivaretatt. Dette er utfordrende fordi det ikke bare er snakk om å skape insentiver for dem som ønsker å starte mineralvirksomhet, men også hos dem som på ulike måter blir berørt av virksomheten, og som må gi sitt samtykke for at virksomheten skal kunne komme i gang, uten for store konflikter.

Dette gjelder spørsmålet om hvem som har retten til mineralressursene i grunnen, og hvordan de som er interessert i utvinning, kan skaffe seg rett til å drive leting og undersøkelse etter mineralressurser og til å utvinne dem, og hvilken beskyttelse mineralrettigheter har, i tillegg til hvilke ordninger som gjelder for å ivareta andre berørte interesser.

Spørsmålet om hva som er det beste systemet for å forvalte naturressurser, er og har vært et sentralt diskusjonstema i økonomisk, rettsøkonomisk og rettslig teori i flere tiår. Mye av diskusjonen har dreiet seg om forholdet mellom statlig eller offentlig eierskap og privat eiendomsrett til mineraler i grunnen og forholdet mellom rettighetene til den som finner forekomsten, og statens eller grunneierens rettigheter. Dette henger sammen med den alminnelige diskusjonen om forholdet mellom ulike former for fellesforvaltning og privat eiendomsrett. Denne diskusjonen er også aktuell for mineralressurser i Norge, særlig på bakgrunn av skillet som eksisterer mellom statens mineraler og grunneiers mineraler.

I de senere år har det også blitt større oppmerksomhet om deling av fordelene eller gevinsten ved ressursutnytting med de som blir påvirket negativt eller må gi fra seg rettigheter for at naturressursen skal kunne utnyttes.¹ Det dreier

seg ikke bare om fordeling av inntekter, men om ordninger for å spre fordelene ved utnyttelse av naturressurser i samfunnet, og særlig til dem som er berørt av virksomheten. Insentivsystemet må ikke bare rette seg mot de som investerer i og driver virksomheten, men også mot andre som må medvirke til at virksomheten kan realiseres.

Et viktig utgangspunkt for spørsmålet om hva som er den mest effektive reguleringen av adgangen til mineralressurser, er at det gjerne kreves omfattende leting og undersøkelser for å slå fast hvor en mineralforekomst finnes, hvor stor den er, om den er drivverdige osv. Det kreves ofte store kostnader for å finne mineralforekomster – og spesielt for å foreta en tilstrekkelig grundig undersøkelse av dem. Risikoen for å ikke finne en drivverdige mineralforekomst er betydelig. Det knytter seg også usikkerhet til markedsforholdene og prisnivået for mineraler, som ofte er svært konjunkturavhengige. Insentiver til leting og undersøkelser av mineralressurser vil være avgjørende for utviklingen av mineralnæringen i Norge og for å øke den geologiske kunnskapen og dataene om berggrunnen.

En viktig kartlegging av mulige mineralressurser foregår riktig nok i regi av det offentlige gjennom undersøkelsene til Norges geologiske undersøkelse (NGU). Selv om disse gir et viktig grunnlag for videre leting og undersøkelser, er de likevel ikke tilstrekkelige til å fastslå hvor det finnes drivverdige mineralressurser. Kartleggingen av mineralressurser krever dessuten betydelige økonomiske midler, som ikke alltid er tilgjengelige i tilstrekkelig grad til å oppfylle ønsket om en kunnskapsbasert næringsutvikling. Økt undersøkelsesaktivitet fra private interessenter og rapportering av resultater fra denne aktiviteten kan derfor bli et viktig supplement til den offentlige kunnskapsinnhenting. NGU foretar heller ikke undersøkelser med sikte på å klarlegge om det finnes drivverdige forekomster, men en mer over-

¹ Se for eksempel Fischer, C. (2007)

ordnet registrering av hvor mineralressurser kan finnes.

I tillegg til den faktiske og økonomiske risikoen ved å investere i undersøkelser vil det kunne være en risiko for at man ikke får adgang til å utnytte en forekomst som man selv finner, selv om den er drivverdig. Et vesentlig hensyn bak reglene om mineralvirksomhet har derfor vært å skape størst mulig rettslig sikkerhet for den som finner en drivverdig forekomst. Dette skal stimulere til innsats og investering i lete- og undersøkelsesvirksomhet. Fri leterett og undersøkelsesrett etter statens mineraler og rett for finneren til å utvinne drivverdige forekomster av statens mineraler, har vært et vesentlig virkemiddel for å oppnå dette. Det kan likevel være et spørsmål om effekten av dette i dag er så stor som man tidligere har lagt til grunn. Utvinningsretten innebærer ikke uten videre rett til utvinning. Den som har utvinningsrett, har retten til å utvinne dersom det blir gitt nødvendige tillatelser til utvinning, men dette er langt fra sikkert. Begrepet utvinningsrett kan derfor være noe misvisende. Det dreier seg mer om en rett til å være den som søker om tillatelse til utvinning, og til å utvinne forekomsten dersom de nødvendige tillatelser blir gitt.

Forutsetningene for diskusjonen om hva som er det mest effektive og tjenlige systemet for å gi tilgang til mineralressurser og fordele verdiene, er i endring av flere grunner. Utviklingen av ny teknologi, spesielt ny kommunikasjonsteknologi, og omleggingen av energiproduksjon og -distribusjon til fornybar energi i form av elektrisitet krever store mengder mineraler. Det er dessuten til dels behov for andre mineraler enn tidligere. Dette fører til generelt større etterspørsel etter mineraler og til en endring i hvilke mineraler som blir etterspurt, med den følge at mineraler som tidligere var lite verdt, får en høy verdi. Dette gjør at verdiforholdet mellom enkelte typer mineraler endres. Konkurransen om mineralressursene skjerpes både nasjonalt og internasjonalt, og tilgangen til mineraler spiller en større geopolitisk rolle enn tidligere. EU har for eksempel utarbeidet en strategi for større mineraluavhengighet og har utarbeidet en liste over 30 kritiske råvarer.² En allianse om kritiske mineraler mellom EU og Canada er etablert for å styrke forsyningen av slike mineraler.³

Større kunnskap og bevissthet om miljø- og klimaproblemene og utviklingen av nye rettslige

prinsipper og modeller for å løse disse problemene påvirker også diskusjonen om forvaltningsmodellen for mineralressursene. En omfattende nasjonal og internasjonal regulering etablerer et rammeverk for ressursutnyttning, naturinngrep, utslipp av forurensning og vern av minoriteter og urfolk, som i stor grad påvirker mineralvirksomhet.⁴

Denne utviklingen faller sammen med utviklingen av ny teknologi for leting og undersøkelser etter mineraler og for produksjon og behandling av mineraler. Digitalisering gir nye muligheter for å registrere og tilgjengeliggjøre geologisk informasjon og informasjon om mulige mineralforekomster. Alt dette kan ha virkninger for spørsmålet om hvilket rettighets- og forvaltningssystem som best fremmer verdiskaping og bærekraftig forvaltning av landets mineralressurser.⁵

Også endringer i det mer grunnleggende rammeverket for økonomisk virksomhet påvirker mineralvirksomheten og spørsmålet om hvilket rettighetssystem og hvilken insentivstruktur som best ivaretar hensynet til verdiskaping og bærekraftig ressursutnyttning. Mineralvirksomhet blir i stadig større grad en internasjonal industri, og internasjonale finans- og kredittmarkeder påvirker dermed også mulighetene for å finansiere mineralvirksomhet også i Norge.

Utvalget vil nedenfor drøfte ulike modeller for hvilket rettslig rammeverk for tilgang til mineralressurser det mener er mest tjenlig, og hvilke løsninger som er ønskelige og mulige på bakgrunn av systemet som allerede er etablert. Et sentralt spørsmål vil være hvordan man skal unngå at det etablerte skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler skaper unødige og uforutsette hindringer for en samlet best mulig forvaltning av mineralressursene. Spørsmålet om det er mulig å oppheve grensen mellom mineralkategoriene, eller å få til en større grad av harmonisering mellom det rettslige rammeverket for å utnytte de ulike mineralkategoriene, har vært drøftet av tidligere utvalg. Ulike forslag har også vært lansert, se nedenfor. Man har likevel ikke funnet noen gjennomførbar løsning som har kunnet gi full harmonisering av reglene for statens mineraler og grunneiers mineraler. Utviklingen skaper nye utfordringer som gjør det mer

³ «Policy and strategy for raw materials», EU-kommisjonen, https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-and-strategy-raw-materials_en (sist lest 15. juni 2022)

⁴ Se kapittel 9.

⁵ Se nærmere om dette i kapittel 6.

² Se for eksempel EU-kommisjonen (2020b).

presserende enn tidligere å finne frem til nye løsninger på dette spørsmålet – mer om dette senere.

8.2 Kort om rettsutviklingen frem til mineralloven

Norsk mineralrett har lange historiske linjer. Hovedstrukturen i rettighetssystemet til norske mineralressurser ble lagt for flere hundre år siden, ved import av saksisk bergrett som norsk rett i 1539.

Et sentralt element i norsk mineralrett er at det er fri rett for alle til å lete etter visse mineraler, først og fremst tyngre metaller, at det kan tildeles undersøkelsesrett (tidligere mutingsrett) til disse mineralene, og at retten til å utvinne de aktuelle mineralene tilfaller finneren. Formålet med dette er å stimulere til lete- og undersøkelsesaktivitet ved å gi finneren av mineralforekomstene rett til å utvinne mineralene som fremstår som viktigst og mest verdifulle. Dette bygger også på antagelsen om at det ikke vil være mulig eller aktuelt for de fleste grunneiere selv å utnytte mineralressursene på eiendommen sin. Gjennom dette er det utviklet et todelt system, der noen mineraler tilhører staten og er stilt til disposisjon for den som vil investere i leting og undersøkelser etter mineraler. Her får finneren en beskyttet rett til utvinning, mens andre mineraler tilhører grunneieren. Interesserte må på vanlig måte inngå en avtale med grunneieren om rett til undersøkelse og utvinning.

Staten har med andre ord utøvd retten sin til mineralene ved å tilby ressursene til den som finner dem og ønsker å starte utvinning, i samsvar med reglene i mineralloven og tidligere bergverkslovgivning. Formålet med statens rett til mineralene er å kunne legge til rette for mineralvirksomhet ved at tiltakshaveren ikke behøver å inngå avtaler med grunneiere og rettighetshavere for å få undersøkelsesrett og utvinningsrett til mineralene.

Den som tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av mineralloven, vil ikke kunne få undersøkelsestillatelse og vil dermed heller ikke kunne søke om utvinningsrett, jf. mineralloven § 13 tredje avsnitt. Frem til endringslov 11. juni 2021 nr. 85 var brudd på vesentlige bestemmelser i mineralloven den eneste hindringen for at noen kunne få undersøkelsesrett og dermed utvinningsrett. Etter lovendringen må den som søker om undersøkelsesrett være registrert i Foretaksregisteret, og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Sval-

bard (DMF) kan avslå en søknad om undersøkelses- og utvinningsrett i tilfeller der søkeren ikke fyller kvalifikasjonskravene i mineralloven § 6a. Med disse svært begrensede unntakene er det dermed fri tilgang til statens mineraler – ulikt noen andre ressurser på land i Norge. Etter at den tidligere lovgivningen som stilte krav om konsesjon for å skaffe bergverksrettigheter i Norge ble opphevet, er det langt på vei dekkende å karakterisere statens mineraler som en «allmenning» med fri tilgang.

Historisk ble reglene om finnerens rett til å utvinne mineralene gjerne begrunnet med det såkalte «bergregalet». Dette begrepet har en uklar bakgrunn, men tanken om at Kongen hadde retten til visse verdier («regaler») synes å bygge på eldre romerrettslige synspunkter om keiserens og senere europeiske fyrsters overeiendomsrett, som ga rett til visse verdier.⁶ I en tid da skattesystemene ikke var utviklet, var dette et viktig grunnlag for å finansiere statene. Dette fikk lite gjennomslag i Norge, men retten til jaktfalker, perlefiske og altså bergverk ble etter hvert etablert som regaler. Disse begrepene oppsto før det moderne generelle eiendomsbegrepet, og for den del statsbegrepet, var utformet eller ble gjeldende i Europa og Norge. Eiendomsbegrepet var i alle fall frem til slutten av 1800-tallet et annet enn i dag. Dette påvirker også tolkningen av hva statens rett til statens mineraler innebærer i et moderne eiendomssystem, se nedenfor.

Senere har ordningen med bergfrihet blitt opprettholdt i lovgivningen, med visse modifikasjoner, først ved bergverksordningen av 1644. Gjennom enevoldstiden hendte det likevel at kongen fravek reglene i lovgivningen, blant annet ved å tilta seg retten til sølvforekomsten på Kongsberg. Bergverksdrift var også i stor grad avhengig av kongelig privilegium, i tråd med det daværende økonomiske systemet.

Berganordningen av 1812 innebar den første nokså helhetlige reguleringen av norsk mineralvirksomhet og bygget på et system med rett til muting av metaller og stensalt, det vil si at finneren fikk retten til å utvinne slike forekomster. Myr- og sjømalm og andre mineraler som det ikke kunne utvinnes tyngre metaller fra, tilhørte grunneieren.

Den første bergverksloven ble vedtatt av Stortinget i 1842. Loven bygde på at metaller og ertser (tysk *erz* – «malm») var mutbare. Uten at det var uttrykkelig sagt, var det en oppfatning at bare metaller med egenvekt over 5 gram/cm³ var mut-

⁶ Ordet kommer av *ius regale* – «kongelig rett».

bare, jf. NOU 1996: 11, s. 24. Denne loven gjaldt i 130 år, frem til bergverksloven av 1972.

Bergverksloven av 1972 innebar ikke endringer i systemet med skillet mellom mutbare og ikke mutbare mineraler, men den lovfestet uttrykkelig at bare metaller med egenvekt på 5 gram/cm³ eller høyere var mutbare. Se mer detaljert om den historiske utviklingen NOU 1996: 11, s. 24–30, spesielt om mineralkategorier på s. 24–25.

8.3 Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler etter mineralloven.

8.3.1 Endringen fra «mutbare mineraler» til «statens mineraler»

Mineralloven opprettholder og klargjør i en viss grad skillet mellom statens mineraler på den ene siden og mineraler som tilhører grunneieren, på den andre. Frem til mineralloven var det ikke uttrykkelig sagt i loven at staten var eier av mutbare mineraler, bare at alle hadde rett til å lete etter og skaffe seg mutingsrett til mulige forekomster og utmål til drivverdige forekomster, og i kraft av det siste å utvinne de såkalte «mutbare mineralene». Mineralloven innførte begrepet «statens mineraler» for det som tidligere var kalt mutbare mineraler.

Utvalget som forberedte mineralloven, foreslo å beholde begrepet mutbare mineraler, som de mente var godt innarbeidet, men det går frem av utredningen at også utvalget så det slik at staten hadde eiendomsrett til de mutbare mineralene, se NOU 1996: 11, s. 47 og s. 123. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 44 å innføre begrepet statens mineraler, fordi de mente at det var mer forståelig enn mutbare mineraler, og at det også klargjorde at det er staten som har retten til disse mineralene. Noen videre analyse av hvordan denne retten skulle klassifiseres, ble ikke foretatt.

Siden statens mineraler ofte befinner seg på eiendom som tilhører andre enn staten, vil det i realiteten være snakk om en rett til å utvinne det som faller inn under statens mineraler, jf. mineralloven § 32 første avsnitt. I tillegg kan den som har utvinningsretten, utvinne og nyttiggjøre seg mineraler som er nødvendig å ta ut for å komme til forekomsten av statens mineraler, etter mineralloven § 32 andre avsnitt første setning. Dette ville etter vanlig rettslig systematikk være en særlig råderett eller servitut etter definisjonen i servitutlova § 1. Det er likevel reglene i mineralloven som regulerer omfanget av retten og utøvelsen av

den, og det er tvilsomt om og i tilfelle hvor langt, det er grunnlag for å utfylle den med reglene i servitutlova. Dette spørsmålet må uansett avgjøres fra sak til sak, jf. servitutlova § 1 andre avsnitt.

Mineralloven endret også ellers terminologien bort fra de tradisjonelle begrepene «skjerping», «muting» og «utmål», til «leting», «undersøkelsesrett» og «utvinningsrett». De tidligere ikke-mutbare mineralene ble kalt «grunneiers mineraler», og det ble slått fast på en klarere måte enn i tidligere lovgivning at disse tilhører grunneieren.

8.3.2 Hvilke mineraler er statens mineraler?

Departementet uttalte at de ikke så noen grunn til å endre definisjonen av statens mineraler i forhold til den tidligere definisjonen av mutbare mineraler, eller å gjøre tidligere grunneiers mineraler til statens mineraler.⁷ Det går likevel frem av forarbeidene at departementet mente at myr- og sjømalm, som tidligere var grunneiers mineraler, etter mineralloven er omfattet av statens rett og inngår i begrepet «jern».⁸ Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor dette ble tatt inn under statens mineraler. Så langt utvalget kjenner til, er det ingen som har tatt opp dette. Utvalget antar derfor at spørsmålet har liten praktisk betydning.

Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 44 følgende om skillet mellom statens og grunneiers mineraler:

«Statens eiendomsrett til mineralene har lange tradisjoner i norsk bergverksrett. Gjennom ervervssystemet har næringen vært sikret tilgang til ressursene gjennom første finners rett. Fortsatt er dette et godt fungerende system som sikrer næringen tilgang til mineralrettigheter og legger til rette for undersøkelser og utvinning av statens mineraler. Dette vil derfor bli videreført i den nye mineralloven. Departementet ser imidlertid ikke at det er behov for å utvide statens rettigheter til å omfatte flere mineraler som tilhører grunneieren, ved å overføre eiendomsretten fra grunneier til staten. Dette ville være et vesentlig inngrep i grunneiers rettigheter som det ikke er grunnlag for. Departementet har foretatt noen redaksjonelle endringer av lovteksten i § 7 for å få klarere frem hvilke mineraler som tilhører staten.»

⁷ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 44.

⁸ Ibid, s. 131, jf. NOU 1996: 11, s. 24 og 234.

Historisk har det vært liten utvikling i hva som ble regnet som mutbare mineraler, selv om det har skjedd visse justeringer. Det er tyngre metaller med egenvekt over 5 g/cm³, som har vært mutbare mineraler, og som har vært ansett som statens eiendom. Det går også frem at man har sett på skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler som nokså fast etablert og endelig. I forarbeidene til bergverksloven av 1972 ble det sagt at «de mineraler som etter gjeldende lov og praksis er mutbare – og bare de – bør være mutbare også i fremtiden».⁹

Mineralloven § 7 definerer «lovens mineral-kategorier» slik:

«Med statens mineraler menes i denne lov:

- a) metaller med egenvekt 5 gram/cm³ eller høyere, herunder krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, sink, zirkonium, wolfram, uran, kadmium og thorium og malmer av slike metaller. Dette gjelder likevel ikke alluvialt gull.
- b) metallene titan og arsen og malmer av disse,
- c) magnetkis og svovelkis.

Med grunneiers mineraler menes i denne lov alle mineraler som ikke er statens mineraler etter første avsnitt. Dette gjelder likevel ikke petroleum etter lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde.»

Gjennom dette er det slått fast hvilke typer mineraler som tilhører staten, og hvilke som tilhører grunneieren, ved at mineraler som ikke faller inn under definisjonen av statens mineraler etter mineralloven § 7, tilhører eieren av eiendommen der mineralene finnes. Det er likevel ikke klargjort på en fullstendig og konsistent måte i loven hva statens rett til mineralene nærmere innebærer, og hvordan den nærmere grensedragningen mellom statens og grunneiers mineraler skal trekkes, der de ligger sammenblandet i grunnen.

Det er viktig å påpeke at statens rett omfatter «malmer av» de typene mineraler som faller inn under definisjonen. Mineralloven definerer ikke nærmere hva som menes med malm, men en vanlig definisjon er at det er en bergart som inneholder ett eller flere mineraler eller grunnstoffer i en mengde som gjør at det er drivverdig.¹⁰

8.3.3 Omfatter statens rett også ikke-drivverdige forekomster av statens mineraler?

Spørsmålet om hvorvidt begrepet statens mineraler er avgrenset til drivverdige forekomster, eller om det gjelder alle forekomster av mineraler som er definert som statens mineraler, er noe usikkert og ikke klart regulert i loven. Virkningen av at noe er statens mineraler, går ikke frem av mineralloven § 7, men av §§ 13, 29 og 32.

Etter mineralloven § 13 kan DMF tildele undersøkelsesrett etter statens mineraler. Dette gir ikke rett til å utvinne mineralet, men til å drive undersøkelser etter slike mineraler også på privat grunn.

Den som først har fått undersøkelsesrett etter statens mineraler i et område, kan søke DMF om utvinningsrett, etter mineralloven § 29 første avsnitt, første setning. Etter andre setning kan likevel utvinningsretten først gis «når søkeren sannsynliggjør at det i undersøkelsesområdet finnes en forekomst av statens mineraler med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig eller å bli drivverdig innen rimelig tid.»

Mineralloven § 29 innebærer at det ikke kan gis utvinningsrett til en forekomst av statens mineraler som *ikke* kan regnes som drivverdig, eller som kan antas å bli det innen rimelig tid. Det oppstår da spørsmål om hva som gjelder for retten til slike ikke-drivverdige forekomster. Er staten eier av de aktuelle mineralene, eller gjelder statens rett bare drivverdige forekomster, som det etter mineralloven kan tildeles utvinningsrett til? Loven kan ikke sies å løse dette spørsmålet direkte, og det er heller ikke omtalt i forarbeidene til mineralloven.

Bestemmelsen i § 7 sier ikke uttrykkelig at staten er eier, men definerer hvilke mineraler som er statens mineraler. Dette kan tolkes som at alle slike mineraler som måtte finnes i grunnen, tilhører staten. Det er likevel tvilsomt om meningen er at staten skal ha eiendomsrett til metaller som finnes i små, mer eller mindre ubetydelige mengder, svært mange steder. Det ville ikke være praktisk eller økonomisk heldig om grunneieren eller andre som utnytter en eiendom, skulle bli hindret i å utnytte den fordi det kunne finnes ikke-drivverdige forekomster av statens mineraler. Det er likevel uheldig at mineralloven ikke fastlegger på en klarere måte hvor langt statens rett til mineralene går.

Spørsmålet om statens rett – og dermed finne-rens rett – er avgrenset til drivverdige fore-

⁹ NUT 1967: 2, kapittel V.3.

¹⁰ Se malm – Store norske leksikon (snl.no)

komster av mineralene som nå er omfattet av § 7, ble reist av Bergverkslovkomiteen av 1961. Komiteen fant det likevel ikke nødvendig å ta endelig standpunkt til spørsmålet. Komiteen mente at det praktiske problemet ble løst ved at det bare var funn av drivverdige forekomster som kunne være grunnlag for å få utmål, se Innstilling fra Bergverkslovkomiteen av 1961 (NUT 1967: 2), s. 23. Komiteen diskuterte om den skulle ta inn i loven en definisjon av hva som skal regnes som en erts (malm), men kom frem til at dette var unødvendig. Det ble uttalt at når det stilles som krav for å tildele utmål at forekomsten «kan antas å være eller innen rimelig tid bli, drivverdig [...]», er det «heller ikke i forbindelse med reglene om utmål noe praktisk behov for en nærmere definisjon av begrepet 'erts'». Dette tyder på at komiteen mente at omfanget av statens rett var avgrenset gjennom avgrensingen av mutingsretten til drivverdige forekomster.

Om man ser regelverket i sammenheng og på bakgrunn av hvordan det har utviklet seg, ligger det nær å konkludere med at statens rett, og dermed finnerens rett, omfatter forekomster av statens mineraler som er eller kan bli drivverdige. Dette er likevel ikke helt klart, og det ligger en usikkerhet i at drivverdigheten vil kunne variere sterkt med prisutviklingen på mineraler, utviklingen i teknologi og utvinningsmetoder osv. Staten vil kunne ha interesse i at retten i alle fall omfatter forekomster som er av en slik karakter at det er en mulighet for at de kan bli drivverdige. Rettsvirkningen av at noe er å anse som statens mineral eller malm av vedkommende mineral etter mineralloven § 7, går som nevnt frem av § 29. Det fremstår som uklart om staten etter mineralloven kan velge å utøve retten sin til statens mineraler på annen måte enn å tildele undersøkelsesrett og deretter utvinningsrett til finneren. Det er i alle fall ikke noe til hinder for at staten kan opprette et selskap som kan søke undersøkelsestillatelse på linje med andre, dersom staten skulle ønske det.

Spørsmålet om hvorvidt det kreves drivverdige mengder av statens mineraler, ble drøftet i dom av Oslo tingrett 21. oktober 2021 (sak 21-035560TVI-OSL/04) (Engebødommen), se punkt 2.3 i dommen (dommen er referert mer inngående nedenfor). I dommen er det vist til diskusjonen om spørsmålet i rettslig teori og i tidligere lovforarbeider. Tingretten kommer til at det ikke etter § 7 er et krav om at det finnes drivverdige mengder. Det virker som dette bygger på at staten etter mineralloven § 13 kan gi undersøkelsestillatelse uten at det stilles krav om drivverdige mengder. Dette er i og for seg riktig, men under-

søkelsestillatelseter gis med sikte på å klarlegge om det i det hele finnes statens mineraler innenfor undersøkelsesområdet, og gir ikke noen rett til mineralene. Dette kan derfor neppe være avgjørende for spørsmålet om hvorvidt det kreves drivverdighet for at mineralene skal regnes som statens mineraler. Det er på det rene at det ikke kan tildeles utvinningsrett til forekomster som ikke er drivverdige.

Utvalget oppfatter spørsmålet som uklart. Det er likevel unødvendig for utvalget å ta stilling til hva som er gjeldende rett på dette punktet, for å kunne utforme nye løsninger. Utvalget antar at det i alle fall ikke kan ses på som et inngrep i statens rett om noen sprenger eller graver ut byggeråstoff eller andre mineralforekomster som også inneholder ubetydelige eller klart ikke-drivverdige forekomster av statens mineraler.

I praksis har ikke dette til nå vært et stort problem, men det er grunn til å peke på at spørsmålet om hva som er drivverdige forekomster av statens mineraler, vil kunne variere sterkt med alminnelige konjunkturer og prisnivå, hvilke andre forsyningsskilder som finnes til enhver tid, og prisnivået på enkelte mineraler som kan påvirkes av teknologisk utvikling, geopolitiske forhold osv. Staten vil i et ressursforvaltningsperspektiv kunne ha interesse av å holde muligheten for fremtidig utnyttelse åpen også for mineralforekomster som ikke er drivverdige på det aktuelle tidspunktet, med sikte på mulig fremtidig utnyttelse. Dette gjelder på den andre siden ikke bare statens mineraler, og det kan tenkes at løsningen for å sikre fremtidig utnyttelse av marginale mineralressurser i større grad bør bygges på lovgivningsmyndighet og regulering enn på styring på grunnlag av eiendomsrett.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på en vurdering av om statens mineraler faller inn under Grunnloven § 19. Dette har ikke vært problematisert av tidligere utvalg og synes ikke å ha noen virkning for spørsmålene utvalget skal utrede.

8.3.4 Hva omfatter finnerens rett?

8.3.4.1 *Et uklart svar som er i ferd med å bli aktuelt*

En mer aktuell problemstilling er hvilke mineraler som omfattes av finnerens rett til å ta ut statens mineraler i tilfeller der det er gitt utvinningsrett og nødvendige tillatelseter på grunnlag av en drivverdig ressurs. Dette er viktig både for forholdet mellom rettighetshaveren og grunneieren og også forholdet mellom rettighetshaveren til sta-

tens mineraler og rettighetshaveren til grunneiers mineraler.

Mineralloven § 7 angir hvilke typer mineraler som tilhører staten, men etterlater likevel betydelig uklarhet om den nærmere grensedragningen mellom statens mineraler og grunneiers mineraler i tilfeller der bergartene er sammenblandet i grunnen, noe som ofte vil være tilfellet. Ofte er mineralene også kjemisk forbundet, slik at utvinning av det ene er umulig uten å utvinne det andre.

Som nevnt omfatter mineralene som er listet opp i minerallovens § 7 første avsnitt a) og b), også «malmer» av disse mineralene. Malmen vil kunne inneholde mange andre mineraler som isolert sett ville være grunneiers mineraler. I mange tilfeller vil drivverdige forekomster av et metall være mindre enn 1–2 prosent av malmen. Resten vil være mineraler som ikke i utgangspunktet er statens mineraler, men som blir det på grunn av at de er blandet med statens mineraler. Det følger da av definisjonen i § 7 og av bestemmelsen i § 29 at utvinningsretten også omfatter grunneiers malmer som inngår i malmen der et eller flere av statens mineral finnes. I tillegg til dette har den som får utvinningsrett til statens mineraler, etter mineralloven § 29 rett til å utvinne og nyttiggjøre seg det som er nødvendig å ta ut for å kunne utvinne statens mineraler. Det kan dreie seg om betydelige mengder av grunneiers mineraler, i tillegg til det som omfattes av malmen.

Det har vært få tvister om dette problemet, men utvalget er kjent med at problemstillingen er i ferd med å oppstå i flere saker. Tradisjonelt har metallene vært mest verdifulle, og andre mineraler har i stor grad blitt sett på som avfall eller «biprodukter» som ikke har hatt tilstrekkelig verdi til at de har vært økonomisk interessante å utnytte. Den teknologiske utviklingen har skapt nye bruksområder for tidligere lite kjente og lite brukte mineraler. Dermed blir det større interesse for noen grunneiers mineraler, og det oppstår lettere konflikt mellom grunneiere eller rettighetshavere til grunneiers mineraler og rettighetshavere til statens mineraler.

Selv om problemstillingen nok ikke var ukjent tidligere, er det ikke i tidligere lovarbeider gått grundig inn i denne problematikken. I forarbeidene til bergverksloven er det for eksempel uttalt følgende: «Man må anta at det i vårt land finnes en rekke komplekse mineralforekomster med en mutbar hovedkomponent og en eller flere ikke mutbare komponenter som ikke kan avbygges hver for seg, men må tas samtidig og samfengt». Dette var utgangspunktet for bestemmelsen i

bergverksloven § 39 som er videreført i mineralloven § 32, se nedenfor. Det synes likevel ikke som at det fantes tilstrekkelig erfaring med dette til å foreta en grundig analyse, og det hadde åpenbart ikke vært et praktisk problem tidligere.

I nyere tid har såkalte sjeldne jordarter (engelsk «rare earth minerals» eller «rare earth elements») blitt svært ettertraktet og verdifulle, blant annet fordi de trengs i produksjonen av mobiltelefoner og utstyr for å produsere fornybar energi. Det er noe misvisende å si at disse mineralene er sjeldne, fordi mange av dem finnes i store mengder og mange steder. Dette dreier seg om i alt 14 typer mineraler som faller inn under definisjonen av statens mineraler ved at det er snakk om metaller med egenvekt over 5 gram/cm³. De finnes likevel ofte i kombinasjon med grunneiers mineraler.

Den tidligere reguleringen av forholdet mellom statens og grunneiers mineraler der de ligger sammen i grunnen, er derfor i ferd med å bli utfordret av utviklingen, og det vil være behov for å analysere dette problemet på nytt. Her drøftes det først hva som kan sies å følge av gjeldende rett, og deretter drøftes mulige reformer i kapittel 8.4 nedenfor.

8.3.4.2 Dagens regler om sammensatte bergarter

Den eneste regelen i mineralloven som regulerer spørsmålet om sammenblandete mineralforekomster er § 32. Den gir i første avsnitt den som utvinner statens mineraler rett til også å ta ut grunneiers mineraler «så langt det er nødvendig for å ta ut forekomst av statens mineraler». Dette vil omfatte gråberg som må fjernes for å komme til mineralene, og malmen som mineralene som utnyttes, ligger i, men kan også omfatte andre mineraler som kan utnyttes.

Utvinneren kan etter § 32 andre avsnitt første setning også «nyttiggjøre seg» forekomster av grunneiers mineraler som blir tatt ut på grunnlag av første avsnitt. Dette kan vedkommende gjøre uten å inngå avtale med grunneieren og mot å betale det samme vederlaget for grunneiers mineraler som utvinnes, som for statens mineraler, se § 57 første avsnitt, jf. § 32 andre avsnitt første setning (Ot.prp. nr. 43 (2008–2009). s. 150.

Av andre avsnitt andre setning går det likevel frem at «dette», det vil si retten til å ta ut og nyttiggjøre seg mineraler som nevnt i første avsnitt, likevel ikke gjelder dersom DMF kommer frem til at mineralforekomstene «åpenbart kan utnyttes selvstendig». I så fall er løsningen at grunneieren eller den som utleder sin rett fra grunneieren, vel-

ger om vedkommende ønsker å overta begge mineralforekomstene mot vederlag, eller å la den som har utvinningsrett til statens mineraler, få overta mineralforekomstene mot et vederlag.

Kravet om at det er «åpenbart» at grunneiers mineraler er drivverdige, må innebære at det kreves en viss sannsynlighetsovervekt, uten at det er drøftet i forarbeidene hva som ligger i dette. Det må i alle fall bety at det ikke er noen tvil om at grunneiers mineraler kan utnyttes selvstendig. Utvalget som forberedte loven, hadde foreslått at kriteriet for om den som hadde utmål (som tilsvarer utvinningsrett) skulle ha rett til utvinning av ikke-mutbare mineraler, skulle være at Bergvesenet fant at de «med fordel kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse», lovforslaget § 4-3 fjerde avsnitt andre setning, se NOU 1996: 11, s. 141 og 166. Departementet skjerpet dette kravet til «åpenbart», uten at det er nærmere grunnlagt eller drøftet hva som ligger i dette.

Ordlyden i § 32 andre avsnitt andre setning, tyder på at grunneierens rett etter andre setning slår inn først dersom rettighetshaveren til statens mineraler «nyttiggjør seg» grunneiers mineraler som vedkommende tar ut.

Det er «mineralforekomstene» som må kunne utnyttes separat, ikke bare massene som rettighetshaveren til statens mineraler tar ut og nyttiggjør seg. Det er likevel ingen definisjon i loven av hva som er en mineralforekomst. Det kan tenkes at forekomsten omfatter flere eiendommer. I så fall oppstår det spørsmål om det er forekomsten på den eller de eiendommene som rettighetshaveren til statens mineraler har rettigheter til, som skal regnes med, eller om også de deler av forekomsten som ligger på andre eiendommer skal regnes med.

Saksforholdet som lå til grunn for dom i Oslo tingrett 21. oktober 2021 (sak 21-035560TVI-OSL/04) (Engebødommen), er et eksempel på sentrale problemstillinger som kan oppstå ved sammenblanding av statens og grunneiers mineraler i grunnen. Tingretten drøfter og tar stilling til flere av spørsmålene som kan oppstå ved grensedragningen mellom statens og grunneiers mineraler, og gir også uttrykk for den rettslige uklarheten som råder på dette området etter mineralloven.

Retten peker også på mangelen på rettskilder som kan gi grunnlag for å ta stilling til spørsmålet, og uttaler blant annet: «Etter rettens syn gir ordlyden i seg selv liten veiledning på hvordan man skal se på sammensatte bergarter. Verken malm eller mineral er definert i loven» (s. 13). Det går også frem av dommen at det ikke var lagt frem

noen tidligere retts- eller forvaltningspraksis om «spørsmålet om grunneiers mineral blir statens mineral når det inngår i en sammensatt bergart». Tidligere bergmester Per Zakken Brekke hadde for retten forklart at han bare hadde vært borte i problemstillingen én gang, uten at spørsmålet da kom på spissen.

Utgangspunktet for saken var, slik det er fremstilt av tingretten, i korte trekk at Engebøfjellet i Sunnfjord kommune består av gråberg, naturstein og bergarten eklogitt, som inneholder flere mineraler, blant annet granat, rutil, omfåsitt og amifibolitt. Rutil inneholder titanoksid og er statens mineral fordi det inneholder titan. Titan, som er statens mineral, forekommer ikke i ren form i naturen. Granat er grunneiers mineral. Begge mineraler kan utnyttes kommersielt, men ligger sammenblandet i grunnen og må utvinnes sammen.

I 1997 fikk selskap A utmål til forekomsten, på begge sider av fjellet. Selskap B kjøpte utmålene i 2006. B inngikk avtale med grunneierne på østsiden av fjellet i 2008/2009 om rett til utvinning av grunneiers mineralene der. Selskap B fikk innvilget driftskonsesjon av DMF i juni 2020. Dette vedtaket er påklaget til Nærings- og fiskeridepartementet og var på domstidspunktet til behandling der. Det er planlagt en årlig produksjon på 35 tusen tonn rutil og 180 tusen tonn granat. Verdien av rutil er anslått til 1179 USD/tonn og granat til 230 USD/tonn. Verdien av rutil og granat er dermed tilnærmet det samme.

I 2018 inngikk selskap C avtale med grunneierne på vestsiden av Engebøfjellet (Vevring-siden) om utvinning av grunneiers mineral (først og fremst granat) på deres eiendommer. Dette utgjør om lag halvparten av forekomsten. B har utvinningsrett til statens mineraler i denne delen av fjellet, men altså ikke til grunneiers mineraler. Tvisten gjaldt om hvorvidt B i kraft av sin rett til statens mineraler også har rett til å utvinne og nyttiggjøre seg granatforekomsten på eiendommene på vestsiden, eller om C har utvinningsrett til grunneiers mineraler her. C sendte søknad om driftskonsesjon til DMF i juni 2021. C hadde før dette fremsatt en rekke innsigelser mot vedtaket om utvinningsrett, som alle ble avvist.

Retten kom i hovedspørsmålet i saken, etter en omfattende drøfting av de kilder som foreligger til at B, på grunnlag av sin utvinningsrett til statens mineraler, også hadde rett til å utvinne granat også på de eiendommer der

bedriften ikke hadde avtale med grunneierne, på grunnlag av § 32 første avsnitt. Spørsmålet om vilkårene for å anvende mineralloven § 32 andre avsnitt andre setning er oppfylt, var ikke et tema i tingrettssaken. Det vil avhenge av om DMF finner at grunneiers mineraler på vestsiden av fjellet åpenbart er drivverdig alene. Det er opplyst i dommen at søknad om dette var sendt DMF.

Det ble avvist at det ville være i strid med eiendomsvernet i Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjonens tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1) å la B få rett til utvinning også av grunneiernes mineral uten avtale med disse, selv om grunneiers rettighetsposisjon i utgangspunktet er vernet etter bestemmelsen og det var tale om et inngrep i grunneiernes rettigheter etter EMK P1-1. Tingretten kom til at siden inngrepet var i samsvar med lov og ikke fremstod som vilkårlig eller formålsløst eller i strid med andre konvensjonsrettigheter, og det måtte sies å ikke være uforholdsmessig, var det ikke i strid med EMK P1-1. Det ble også lagt vekt på at grunneierne ikke var «avskåret fra å få utvinningsrett til statens mineraler».

Det var ikke avklart om vilkårene for at grunneierne kunne kreve å overta etter mineralloven § 32 andre avsnitt andre setning var oppfylt, men retten viste til at dette var en mulighet. Noe av granaten ville sannsynligvis bli igjen i fjellet, fordi det ikke inneholdt rutil. Dersom det skulle vise seg at granaten kunne utvinnes selvstendig, ville det være mulig at C fikk det utlevert etter en oppredningsprosess, der rutilen var skilt ut.

Den rettslige situasjonen kan oppsummeres slik at dersom det finnes en drivverdig forekomst av statens mineraler, inkludert malmen, vil det kunne gis utvinningsrett til den. Så langt det, i tillegg til dette, er nødvendig å ta ut grunneiers mineraler for å utvinne statens mineraler, kan den som har utvinningsrett til statens mineraler, også ta ut disse og nyttiggjøre seg dem. Slik loven er formulert, synes det likevel ikke som disse mineralene skal telle med i vurderingen av om forekomsten av statens mineraler er drivverdig. Det var i Engebøsaken satt frem påstand om at statens mineraler alene ikke var drivverdige, og granaten var med i vurderingen av drivverdigheten, men dette fikk saksøkeren ikke medhold i.

Dersom det i tillegg finnes drivverdig forekomst av grunneiers mineraler som det ikke er nødvendig å utvinne i tilknytning til statens mine-

raler, vil disse ikke kunne utvinnes av den som har utvinningsrett til statens mineraler, med mindre utvinneren har en avtale med grunneieren. Hva som er «nødvendig», avhenger av hvordan forekomsten av statens mineraler må gripes an for å kunne utvinnes på en kostnadseffektiv måte. Dersom forekomsten av statens mineraler kan drives ut uten å ta med grunneiers mineraler, er dette vilkåret for å ta med grunneiers mineraler selvsagt ikke oppfylt. Det kan nok i praksis oppstå betydelig tvil om hva som er «nødvendig» ut fra en teknisk og økonomisk vurdering. Mineralloven gir ikke noen anvisning på hvem som skal ta stilling til dette, men utvalget antar at DMF må vurdere dette når de skal godkjenne driftsplanen, og at spørsmålet vil kunne prøves av domstolene ved tvist.

Dersom den som har utvinningsrett til statens mineraler, heller ikke har interesse av å utvinne grunneiers mineraler, vil de ikke bli utvunnet sammen med statens mineraler. Loven gir i dag ikke hjemmel for å gi pålegg om dette. Utvalget antar at hvis utvinningen av et grunneiers mineral vil gi et positivt økonomisk bidrag, vil den som har utvinningsretten, også være interessert i å utvinne forekomsten av grunneiers mineral. Der det er snakk om ressurser som vil gi et marginalt overskudd, og som krever større investeringer av rettighetshaveren, kan det likevel være at rettighetshaveren ikke ønsker å gjøre det, særlig ikke om vedkommende først og fremst er interessert i statens mineraler fordi det passer inn i vedkommendes næringsdrift ellers.

Grunneieren eller den han har gitt utvinningsrett, kan selvsagt utvinne slike mineraler, men tilgangen til dem vil normalt være stengt mens utvinningen av statens mineraler pågår, og det kan tenkes at det ikke vil være mulig eller lønnsomt å utvinne disse etter at utvinningen av statens mineraler – og eventuelt de delene av grunneiers mineralene som er nødvendig å utvinne sammen med dem, er fullført.

Det er ikke regulert i loven hva som gjelder i tilfeller der det finnes en forekomst som består av statens mineraler og grunneiers mineraler, der ingen av disse er drivverdige hver for seg, men der hele forekomsten samlet ville være drivverdig.

8.4 Utvalgets vurderinger og forslag

8.4.1 Mandat, rettslige rammer og hensyn

Spørsmålet om retten til mineraler og systemet for å gi tilgang til mineralressurser er omhandlet

flere steder i utvalgets mandat. I punkt. 3.2 er det sagt følgende om inndelingen i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp:

I evalueringen av mineralloven foreslås det at skillet mellom grunneiers og statens mineraler bør vurderes opphevet. Utvalget skal utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers og statens mineraler kan harmoniseres.

Utvalget bes vurdere om bergfrihetens prinsipp og førstefinners rett er hensiktsmessige og bør videreføres i mineralloven.

Under punkt 3.4. er det videre sagt følgende:

Utvalget bes vurdere om det skal innføres hjemmel for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Det bør vurderes egne regler for samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler.

Utvalget oppfatter dette slik at utvalget står nokså fritt til å vurdere hvilken ordning det vil foreslå, men at det ikke direkte er pekt på at utvalget skal vurdere om skillet mellom statens og grunneiers mineraler bør oppheves. Mandatet går ut på å finne frem til løsninger for samordning og harmonisering av regelverket for de to mineralkategoriene og eventuelt foreslå ordninger for samordnet utvinning av mineralressurser og for fordelingen av de økonomiske verdiene. Videre skal det vurderes om bergfrihetens prinsipp og finners første rett bør videreføres.

Utvalget mener det ville være en fordel med ett regelsett som gjaldt for alle mineraler. Det er en generell erfaring at når retten til ulike naturressurser på en eiendom blir delt mellom ulike rettighetshavere, oppstår det situasjoner der den ene kan utnytte ressursen sin og få fordelene ved det, mens ulempene blir helt eller delvis overført til de andre rettighetshaverne («eksternalisering» av negative konsekvenser). Ulike rettighetshavere til ressurser som ligger samlet i grunnen, vil kunne skape konflikter og føre til at hensynet til mest mulig effektiv utnytting av ressursene samlet sett kommer i bakgrunnen.

Også for mineralvirksomhet ville det være uheldig om ulike regelverk regulerer forvaltning av ressursene. En overføring av alle mineralressursene til staten ville ha ført til at alle mineralressursene ble vurdert under ett, men ville ikke ha hindret eksternalisering av negative konsekvenser fra virksomheten til grunneieren og

andre brukere av grunnen. En overføring av retten til alle mineraler til grunneieren ville sikre en samlet vurdering av hva som er den optimale utnyttningen av eiendommen, mineralene inkludert, men ville føre til at bergfriheten ble opphevet, og ville økt transaksjonskostnadene ved oppstarten av mineralvirksomhet.

Tidligere utvalg har vurdert om man kunne utvide mutbarheten og statens rett til å omfatte flere – eventuelt alle – drivverdige mineralforekomster, se NOU 1984: 8 og NOU 1996: 11. Det er slått fast både i NOU 1996: 11 (s. 50–52), Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) (s. 43–44) og i Evalueringsutvalgets rapport at en slik løsning ville innebære et inngrep i grunneiers rettigheter som ville være i strid med vernet om eiendomsretten i Grunnloven §§ 105 og 97 og EMK P1-1. Sistnevnte er gjort til en del av norsk intern rett gjennom menneskerettsloven. Det vises her til vurderingen av dette spørsmålet i NOU 1996: 11, s. 50–51, der utvalget på bakgrunn av uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling 17. desember 1993 og 20. april 1994 kom frem til at det ikke er grunnlag for å kunne overføre eiendomsretten til grunneiers mineraler til staten. Lovavdelingen hadde konkludert med at retten til grunneiers mineraler ikke kunne overføres til staten uten erstatning.

Som pekt på ovenfor er grunneierens eiendomsrett slått klarere fast i forarbeidene til mineralloven enn tidligere, slik at grunneiers forventning om at det ikke vil bli gjort inngrep i denne retten, nok står sterkere enn tidligere. Dette er et sentralt moment i vurderingen etter EMK P1-1. Menneskerettsloven innebærer trolig også et sterkere vern av eiendomsretten enn det som fulgte av Grunnloven før 1999. Direkte inngrep i eiendomsretten fremstår derfor ikke som en rettslig farbar vei for å etablere like regler for statens og grunneiers mineraler.

I Evalueringsutvalgets rapport, s. 30 uttales det også følgende:

En tenkbar løsning ville være å utvide undersøkingsretten og fortrinnsretten til utvinning til også å omfatte grunneiermineralene. Dette spørsmålet var fremme i arbeidet som ledet frem til mineralloven, jf. NOU 1996: 11 s. 64–66. Et utvalg hadde i NOU 1984: 8 foreslått å utvide mutbarheten til også å gjelde grunneiers mineraler. Minerallovutvalget forela dette spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som i uttalelser av 17. desember 1993 og av 20. april 1994 konkluderte med at en utvidelse av mutbarheten til å gjelde grunneiers mineralene, ville være i strid med Grunnloven § 105. Et slikt

forslag ble etter dette ikke fremmet. Utvalget legger også til grunn at en slik løsning ikke er mulig innenfor rammene av Grunnloven, og peker også på at eiendomsvernet etter Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), tilleggsprotokoll 1-1 muligens går lenger enn etter Grunnloven § 105.

Det alternativet som er åpent for å fjerne det rettslige skillet mellom de to mineralkategoriene fullstendig, ville da være å gjøre statens mineraler til grunneiers mineraler og regulere utnyttningen av disse ressursene gjennom lovgivning. Dette ville ikke ha store konsekvenser for staten, slik dette er regulert i dag, men det ville innebære en ny situasjon for mineralindustrien, ved at det ville bety oppheving av bergfriheten og den lovfestede fortrinnsretten som en undersøker som finner drivverdige forekomster, har til å utvinne den.

8.4.2 Bør bergfriheten opprettholdes?

Som nevnt ovenfor er utvalget i mandatet bedt om å vurdere om prinsippet om bergfrihet skal opprettholdes. Under dette går den frie retten til leting og undersøkelser etter statens mineraler og retten for finneren til å utvinne drivverdige forekomster. Spørsmålet om dette prinsippet skal opprettholdes for statens mineraler eller ikke, er et sentralt spørsmål som vil ha stor betydning for utformingen av reglene ellers. Bergfriheten omfatter etter mineralloven ikke grunneiers mineraler, bortsett fra at det er fri leterett også etter grunneiers mineraler.

I mineralloven er fortrinnsretten til å få utvinningsrett til statens mineraler knyttet til hvem som først søker DMF om undersøkelsesrett. Formålet med prinsippet er å redusere transaksjonskostnadene knyttet til å skaffe rettigheter til mineralutvinning. Det er ikke nødvendig å finne frem til hvem som er grunneier, og forhandle med dem. Lovgiveren har også fastsatt vederlaget som skal betales til grunneieren til 0,5 prosent av verdien, slik at det ikke er nødvendig å forhandle om dette. Vederlagssatsen er også vesentlig lavere enn det som normalt avtales for utvinning av grunneiers mineraler.

I løpet av de siste 50 årene er det som pekt på ovenfor innført omfattende offentligrettslig reguleringslovgivning som påvirker muligheten til å drive mineralvirksomhet, se oversikt over annet regelverk som er relevant for mineralnæringen i kapittel 5. Utvinningsretten er en rett til å utvinne, dersom man får de nødvendige tillatelsene etter den offentligrettslige lovgivningen. Dette kan

redusere effekten av bergfriheten som insentiv til å investere i undersøkelsesvirksomhet noe. Tiltakshaveren vil ikke kunne være sikker på å få starte utvinning, selv om vedkommende gjør det som skal til for å skaffe seg utvinningsrett.

Evalueringsutvalget ga uttrykk for at bergfriheten kanskje ikke stimulerer så sterkt til virksomhet som tidligere fordi undersøkeren må innhente så mange andre tillatelser.¹¹ Utfordringen med å starte mineralutvinning i Norge i dag knytter seg i stor grad til andre forhold enn det å skaffe utvinningsrett til ressursen. Utvinning av grunneiers mineraler har i dag større omfang enn utvinning av statens mineraler. Dette kan ha mange årsaker, men det kan også være en indikasjon på at bergfriheten har en noe begrenset effekt som insentiv til satsing, og at andre faktorer spiller en større rolle.

Utvalget mener likevel som påpekt ovenfor at det er viktig å belønne innsats og investering i undersøkelser etter mineraler og kartlegging av ressurser på en måte som er mest mulig forutsigbar. Bergfrihetens prinsipp stimulerer trolig til undersøkelsesvirksomhet i noen grad. Det kunne innvendes at den som inngår avtale med grunneieren om undersøkelsesrett, normalt også vil avtale en rett til å utvinne drivverdige forekomster. Det ville likevel lett kunne ha uoversiktlige følger å oppheve bergfriheten, og utvalget har kommet til at det ikke vil tilrå dette.

Utvalget vil gripe problemstillingen an ved å analysere hvilke fordeler og ulemper den gjeldende ordningen har, og på det grunnlaget drøfte hvordan man innenfor de eksisterende rettslige rammene kan endre loven slik at den i størst mulig grad fjerner ulempene ved skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler. Dette blir lagt til grunn for det videre forslaget at bergfriheten for statens mineraler opprettholdes.

8.4.3 Problemstillinger knyttet til inndelingen i to mineral kategorier

Inndeling av mineralene i ulike kategorier med ulikt eierskap og ulike regler for tilgang og for saksbehandling reiser flere praktiske og rettslige problemer i situasjoner der det finnes drivverdige forekomster av begge ressurser i det samme området. Det er riktignok noe ulike syn i bransjen på hvor store problemer skillet mellom statens og grunneiers mineraler fører til. I forarbeidene til mineralloven gir departementet uttrykk for at dette ikke er noe vesentlig problem, og at det er

¹¹ Evalueringsutvalget (2018) s. 33–35.

viktig å opprettholde statens eiendomsrett og bergfriheten. Utvalget har likevel fått flere innspill i retning av at skillet skaper problemer i praksis og ses som et mulig hinder for å utvikle mineralnæringen. Det er særlig pekt på at skillet vil kunne skape større problemer enn tidligere i forbindelse med utnyttelse av sjeldne jordarter.

Det kan i praksis oppstå svært mange ulike situasjoner, som det kan være vanskelig å forutse, både på grunn av ulike faktiske situasjoner med tanke på hvilke mineraler som finnes i undergrunnen, og hvordan de er knyttet til hverandre, og på grunn av ulike rettighetssituasjoner.

I situasjoner der en drivverdig forekomst består av enten grunneiers eller statens mineraler, skaper ikke skillet mellom mineralkategoriene nevneverdige problemer. Tiltakshaveren vil få utvinningsrett enten ved vedtak av DMF eller ved avtale med grunneieren og rettighetshaverne. Tiltakshaveren kan deretter ta ut den massen som trengs for å utvinne det aktuelle mineralet, uten at det skjer noen inngrep i verdier som tilhører andre. Siden statens mineraler også omfatter malm av statens mineraler, vil det også kunne omfatte vesentlige mengder utnyttbare forekomster av grunneiers mineraler som inngår i malmen, men dette er etter mineralloven § 7 omfattet av begrepet statens mineraler.

Der forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler som finnes i samme område, ligger separat på en slik måte at de kan utvinnes hver for seg, vil det heller ikke oppstå vesentlige problemer, ut over et behov for å koordinere utvinningene, eventuelt at én mineralforekomst blir tatt ut først. Det kan likevel være kostnadsbesparende å drive ut mineralene i begge kategoriene samtidig. Ett alternativ er at deltakerne fordeler mineralene «in natura» mellom seg og deretter behandler og selger «sine» mineraler.¹² Et annet alternativ er at den ene driver ut og selger alle mineralene, og at det skjer et økonomisk oppgjør i etterkant.

Dersom ressursene er sammenblandet og først kan skilles fra hverandre ved en prosess etter at de er tatt ut, vil det derimot oppstå spørsmål om hvem som har rett til å utnytte forekomsten, og om fordelingen av verdiene av de ulike mineralene. Dette vil etter mineralloven § 32 stille seg ulikt etter om den som har undersøkt forekomsten, er rettighetshaver til statens mineraler

eller rettighetshaver til grunneiers mineraler. Det kan også være en situasjon der det er to ulike rettighetshavere til statens og grunneiers mineraler i samme området.

Dette problemet er som nevnt ovenfor i mineralloven søkt løst ved at en forekomst av grunneiers mineraler kan tas ut av den som har utvinningsrett til en forekomst av statens mineraler, så langt det er nødvendig for å ta ut statens mineraler, jf. § 32 andre avsnitt.

Denne løsningen kan fungere der partene blir enige om at en av dem skal overta, og enige om vilkårene for dette. Hvis ikke gir mineralloven § 32 andre avsnitt siste setning anvisning på bruk av skjønn. Dette reiser vanskelige spørsmål. Fastsettingen av verdien av en ressurs i undergrunnen vil for det første kreve omfattende undersøkelser for å fastslå størrelsen og kvaliteten på ressursen. I tillegg vil verdien av ressursen, som kanskje skal drives frem over mange tiår, være svært vanskelig å fastslå på forhånd, fordi den blir påvirket av fremtidig prisutvikling og avsetningsmuligheter, endringer i utvinningskostnader osv. Utløsning ved en engangssum som loven synes å legge opp til, kan også være svært krevende, for ikke å si umulig for aktørene. Det er heller ikke noen plikt for noen av partene til å overta om de er misfornøyde med prisen som fastsettes. Det er i loven ikke pekt på noen løsning der partene blir enige om å utnytte ressursen i fellesskap med en eller annen fordeling av utbyttet, eventuelt ved at det etableres et felles selskap for å utnytte ressursen. Det er likevel ikke noe i veien for at partene kan bli enige om en slik løsning. Lovens løsning fremstår her som nokså lite praktisk.

En siste situasjon som kan være aktuell, er at en forekomst av statens og grunneiers mineraler kan være drivverdig sett under ett, om man utnytter begge mineralene. Det går frem i dagens lov at statens mineraler må være drivverdige isolert sett for at det skal kunne gis utvinningsrett. Utvalget antar at dette også omfatter mineralene som er i malmen, som også er statens mineraler etter § 7. Mineraler som ellers er nødvendige å ta ut for å utvinne statens mineraler, uten at de er en del av malmen, skal trolig ikke regnes med ved denne vurderingen. Det kan også finnes grunneiers mineraler som ikke er nødvendig å utvinne for å få ut statens mineraler. Her kan det oppstå situasjoner der ingen av mineralkategoriene er drivverdige alene, men at de vil kunne være drivverdige under ett.

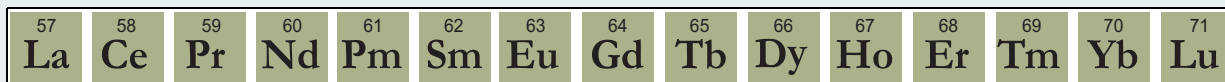
Et system med ulike eiere til ulike mineraler i grunnen, og ulike regelverk for hvordan man kan få undersøkelsesrett eller utvinningsrett til de

¹² En slik organisasjonsform («joint ventures») er nokså vanlig i mineralindustrien i Australia og USA. Det er også slik norsk petroleumsvirksomhet er organisert, gjennom samarbeidsgrupper sammensatt av myndighetene ved tildeling av utvinningstillatelser.

Boks 8.1

De sjeldne jordartene (Rare Earth Elements – REE) er en gruppe metaller der de fleste av dem ikke er spesielt sjeldne. Gruppen utgjøres primært av en sekvens på 15 grunnstoffer som kalles lantanoider, og som i periodesystemet har atomnumrene 57–71. Ett av disse grunnstoffene, promethium, er ikke stabilt i naturen. De resterende 14 grunnstoffene har svært like

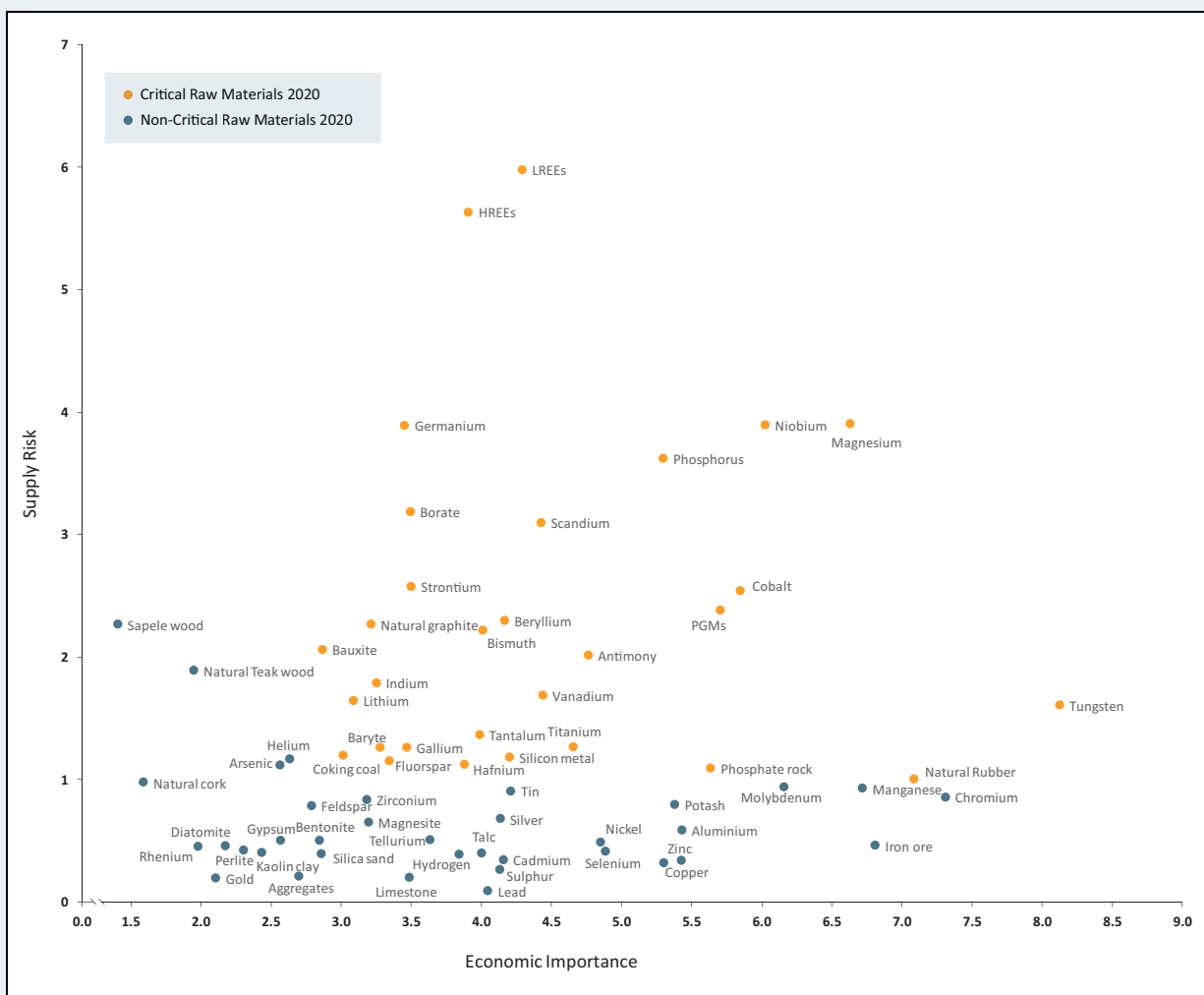
egenskaper, og i naturen opptrer flere av disse derfor typisk sammen. I tillegg til lantanoidene regnes i mange sammenhenger normalt også metallene yttrium (Y) og scandium (Sc) som sjeldne jordarter. Lantanoidene har alle egenvekt over 5 g/cm³, mens yttrium og scandium har egenvekter lavere enn 5 g/cm³.



Figur 8.1 Lantanoidene i periodesystemet

De sjeldne jordartene har figurert på EUs liste over kritiske råvarer siden 2011. De sjeldne jordartene er i siste versjon av listen den råvare-

gruppen som har den største beregnede forsyningsrisikoen. Dette skyldes primært at EU i stor grad er avhengig av å importere slike mine-



Boks 8.1 (forts.)

raler fra Kina, koblet med den store økonomiske betydningen de har for europeisk industri og økonomi. De sjeldne jordartene er derfor et ofte brukt eksempel på kritiske mineraler.

Selv om Kinas dominans innen primærproduksjon av sjeldne jordarter har falt noe de siste årene, står Kina fortsatt for mellom 70 og 90 prosent av verdensproduksjonen. Samtidig har Kina vist at kontroll over råvareproduksjonen kan benyttes for å monopolisere verdikjedene nedstrøms, og Kina har vist evne og vilje til å bruke pseudomonopolet sitt innen råvareproduksjon til strategiske formål.

Selv om det i dag er gruvedrift på sjeldne jordarter både i USA og Australia, er det Kina som kontrollerer foredlingsindustrien også for ikke-kinesisk produksjon. Kinas rolle innen teknologi- og produktutvikling basert på sjeldne jordarter er dominerende, og situasjonen som helhet oppfattes som en trussel mot teknologiutvikling og industri i Europa.

De sjeldne jordartene brukes i keramiske materialer, som legeringsmetaller i aluminium og stål, og i en lang rekke moderne teknologier. Det er spesielt behovet for sjeldne jordarter i nye teknologier for energiproduksjon, mobilitet og til dels også energilagring som skaper et stadig økende behov og utfordrer både primærproduksjon og verdikjeder. Den største oppmerksomheten er rettet mot de sjeldne jordartene som er nødvendige i permanente magneter, som neodym (Nd) og dysprosium (Dy). Permanente magneter inngår i elektronikk og mobil teknologi, og bruken av permanente magneter i vindturbiner fører til en betydelig gevinst i både effektivitet og vedlikehold.

Geologisk sett er det ingen mangel på sjeldne jordarter, og på verdensmålestokk er det sannsynligvis flere hundre aktive prosjekter i ulike stadier rettet mot fremtidig gruvedrift. Det er imidlertid en mangel på prosjekter som utvikles til faktisk produksjon. Verdensproduksjonen ligger i dag på mellom 200 000 og 300 000 tonn, og volummessig er sjeldne jordarter en av de minste typer råvarer i verden. Europa har (og har hatt) flere forekomster under utvikling, men det er ingen produserende forekomster av sjeldne jordarter i Europa. Betydelige forekomster finnes på Grønland, i Sverige og i Norge.

Konsentrasjonen av sjeldne jordarter i forekomstene det drives aktivt på i Asia, USA og Australia, ligger på adskillige prosent.

Norges største forekomst av sjeldne jordarter finnes i Fensfeltet på Ulefoss i Telemark. Forekomsten (Fen) er grundig kartlagt på overflaten og dokumentert til betydelig dyp, og også her opptrer sjeldne jordarter i konsentrasjoner på prosentnivå. Flere leteselskaper har rettigheter på forekomsten, og to av selskapene er aktive med kjerneboring.

De fleste sjeldne jordartene har egenvekt over 5 g/cm^3 og faller derfor inn under definisjonen av statens mineraler, men ikke alle. Samtidig inneholder Fensfeltet andre mineraler som per i dag klassifiseres som grunneiers mineraler, for eksempel fosfatmineralet apatitt.

Sjeldne jordarter kan imidlertid også opptre i betydelige konsentrasjoner i mineraler som i seg selv er verdifulle, for eksempel apatitt. Norge har en rekke apatittforekomster med høyt innhold av sjeldne jordarter som kan utgjøre en fremtidig sidestrøm ved produksjon av fosfat. Dette gjelder blant annet Kodalforekomsten og andre forekomster i Larvik-området samt Misværdal i Nordland. Apatittforekomsten som undersøkes i Bjerkreim, har lavt innhold av sjeldne jordarter. Fosfat utvinnes primært for gjødselproduksjon, og Yara har dokumentert at utvinning av sjeldne jordarter fra apatitt under fosfatproduksjon er mulig. Denne typen utvinning av sjeldne jordarter drives ikke i industriell skala i dag, men det finnes flere prosjekter som ser på mulighetene – blant annet i Kiruna i Sverige, der avgangsmassene etter jernmalmproduksjon inneholder betydelige mengder apatitt.

Sjeldne jordarter vil neppe være et primært mål for gruvedrift på apatitt: Konsentrasjonen av sjeldne jordarter i apatitt vil sjelden være høyere enn 1–2 prosent, og det er fosfatmineralet som må sikre lønnsomheten ved en eventuell produksjon. Med et apatittinnhold på f.eks. 10 prosent av bergartsvolumet det drives på, vil den totale konsentrasjonen av sjeldne jordarter være mindre enn 0,2 prosent. Sjeldne jordarter i apatitt er ett av flere eksempler på industrimineraler som inneholder metaller i konsentrasjoner som ikke er økonomisk drivverdige.

ulike kategoriene av mineraler, reiser et behov for klar grensedragning for det som omfattes av en utvinningsrett til statens mineraler og hva som er grunneiers rett i tilfeller der det finnes statens mineraler på en eiendom.

Sjeldne jordarter er et nytt problemområde i denne sammenhengen. De fleste av disse, men ikke alle, er statens mineraler siden de har en egenvekt over 5 gram/cm³. Noen av disse er også grunneiers mineraler fordi egenvekten er under 5 gram/cm³, men de forekommer samlet og ofte forbundne med hverandre. Siden flere av de sjeldne jordmineralene har stor verdi, vil de kunne være drivverdige, selv om de forekommer i relativt små mengder.

En problemstilling som kan oppstå, er at mineraler som har blitt regnet som verdiløse biprodukter, kan få ny verdi på grunn av teknisk eller markedsmessig utvikling etter at virksomheten har startet opp. Dette kom opp i en dom av Høyesterett 11. september 2018 (HR-2018-1721-A), som gjaldt et tilfelle der grunneierne ved en avtale inngått i 1906 hadde overdratt retten til «alle Kalk eller Marmorfjeld der forekommer paa vaar fælles Havnegang», til en oppkjøper for kr 9300. Høyesterett kom til at avtalen også omfattet bergarten eklogitt, som må tas ut i forbindelse med utvinningen av kalk og marmor. Rettighetshaveren utnyttet eklogitten kommersielt ved at den, gjennom et eget datterselskap opprettet for formålet, ble solgt til overdekning på undersjøiske gassrørledninger. Det ble antatt at avtalepartene hadde forutsatt at håndteringen av biproduksjonen var utvinnerens ansvar og risiko. Han måtte da ha retten til eventuell økonomisk utnyttelse av biproduksjonen. Det ble lagt til grunn at det ikke ville være lønnsomt å ta ut eklogitten ved selvstendig drift, men at den ga et positivt økonomisk bidrag ved uttak sammen med kalken.

Tilsvarende problemstilling kan oppstå i forholdet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler.

8.4.4 Utvalgets forslag til løsning

8.4.4.1 Hensyn utvalget har lagt vekt på

Utvalget har tatt sikte på å finne løsninger som i størst mulig grad fjerner eller reduserer hindringene og de uheldige insentivene som kan oppstå på grunn av at det er ulike eiere av mineraler i grunnen og ulike regler for å tildele rettigheter til undersøkelse og utvinning for det to hovedkategoriene av mineraler. Det har vært nødvendig å analysere de ulike situasjonene som kan oppstå, og

utforme regler som gjør det mulig å komme frem til rimelige løsninger som også stimulerer til best mulig utnyttelse av mineralressursene og minsker risikoen for at det skal oppstå konflikter og tvister om omfanget av rettighetene.

For samfunnet er det viktig at landets mineralressurser blir utnyttet på en effektiv og forsvarlig måte innenfor rammene som hensynet til bærekraftig utvikling tilsier, med sikte på verdiskapning og for å dekke samfunnets behov for mineraler. Det er også tanken bak ordningen for statens mineraler. De blir stilt til disposisjon for den som vil utvinne dem, for at dette skal skape verdier for samfunnet og indirekte for staten gjennom et høyere sysselsettingsnivå og skatteinntekter.

Det er ikke i dag noen forskjell for samfunnet eller staten om verdiskapningen og aktiviteten skjer på grunnlag av statens eller grunneiers mineraler. Staten vil få inntekter av mineralvirksomhet gjennom skatt og er derfor ikke avhengig av eiendomsrett til ressursene for å få inntekter. Styringsrett over ressursforvaltningen ville staten i dag kunne oppnå gjennom lovregulering, krav om tillatelser, hjemmel for å stille vilkår osv. Det kan tenkes at dette endrer seg i fremtiden dersom staten ønsker å forvalte mineralressursene på en mer aktiv måte. Loven bør ta høyde for at dette kan skje, men det fremstår ikke i dag som en aktuell problemstilling.

Utvalget har sett det som vesentlig å finne frem til regler som gir insentiv til leting og undersøkelse etter mineraler, og som gir grunnlag for å utvinne mineralressurser som er drivverdige, uten hensyn til hvilke mineralkategorier som er involvert, og hvilken kombinasjon de opptrer i. Samtidig må retten til de ulike mineraler respekteres og det må sikres at eieren av de ulike mineraler får sin del av verdien.

Et viktig hensyn er å unngå at noen gjennom ulike strategiske disposisjoner får mulighet til å skaffe seg tilgang til verdier som er skapt av andre. Det har blitt hevdet at de nåværende reglene for å tildele undersøkelsestillatelse til statens mineraler i kombinasjon med den vide retten dette også gir til å tilegne seg grunneiers mineraler eller til å blokkere utvinning av grunneiers mineraler, har ført til at ulike aktører skaffer seg undersøkelsesrett til statens mineraler i områder der det finnes verdifulle forekomster av grunneiers mineraler, for å få en strategisk posisjon for forhandlinger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å undersøke hvor utbredt dette er, men det er nok på det rene at dette er mulig.

Utvalget har også fått tilbakemelding om at grunneiere eller rettighetshavere til grunneiers mineraler nå søker om undersøkelsesrett til statens mineraler for å unngå at noen andre kommer dem i forkjøpet, selv om det i utgangspunktet er grunneiers mineraler de venter å finne og ønsker å utvinne. I Engebø-dommen som er referert ovenfor, argumenterte tingretten med at grunneierne eller rettighetshaverne kunne ha søkt om undersøkelsesrett til statens mineraler og dermed unngått situasjonen som hadde oppstått. Utvalget ser det som uheldig om systemet gjør det nødvendig for grunneiere å søke undersøkelsesrett til statens mineraler for å hindre at andre skaffer seg rettigheter som gjør at de også kontrollerer utnyttelsen av grunneiers mineraler.

Utvalget antar at innføringen av krav til undersøkelsesplan og innsats for å beholde undersøkelsestillatelse, som utvalget foreslår se kapittel 13 om undersøkelser, i alle fall i en viss grad vil kunne hindre at passive rettighetshavere blokkerer utviklingen. Utvalget er likevel usikker på om dette er tilstrekkelig, og vil foreslå å samordne undersøkelsesrett til statens mineraler og industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler, kombinert med en utvidet mulighet for at DMF kan avslå søknader om undersøkelses, se nedenfor.

Det er også viktig å unngå at kolliderende rettigheter og konflikter fører til at prosjekter blir forsinket eller skrinlagt. Hensynet til at en størst mulig del av mineralverdiene blir igjen i landet og bidrar til verdiskaping og velferd, er også viktig ved utformingen av reglene.

Utvalget foreslår at det på flere punkter fastsettes ulike regler for grunneiers mineraler som er byggeråstoff, naturstein mv., og grunneiers mineraler som faller i kategorien industrimineraler og lette metaller (metaller med egenvekt under 5 gram/cm³).

8.4.4.2 *Harmonisering av reglene for statens mineraler og grunneiers mineraler*

Utvalget foreslår samme regler for leting etter grunneiers og statens mineraler som etter mineralloven, med noen justeringer.

Undersøkelse etter mineraler er nødvendig for å påvise mineralforekomster og kartlegge størrelse, kvalitet og andre forhold som grunnlag for å vurdere om forekomsten er drivverdig. Dette er et avgjørende ledd i prosessen frem mot å finne drivverdige mineralforekomster. Det er også på dette trinnet i prosessen det blir gjort større investeringer. Da oppstår også behovet for å etablere eks-

klusiv rett til å kunne høste fruktene av investeringen gjennom enerett til å utvinne forekomsten som finnes. Tildelingen av undersøkelsesrett er dermed et viktig ledd i prosessen frem mot utvinningsrett, og utvalget har kommet frem til at det her ligger en nøkkel til en bedre harmonisering av reguleringen av grunneiers mineraler og statens mineraler.

Undersøkelsesrett til statens mineraler etter mineralloven § 13 gir som nevnt eksklusiv rett til utvinningsrett etter § 29. Det er også vanlig at det i avtaler med grunneier om undersøkelsesrett til grunneiers mineraler blir fastsatt at undersøkeren skal ha fortrinnsrett til å utvinne drivverdige mineralforekomster. Problemet er at det kan bli avtalt undersøkelsesrett og utvinningsrett til grunneiers mineraler i et område der noen andre har undersøkelsesrett til statens mineraler. Omvendt kan noen skaffe seg undersøkelsesrett til statens mineraler i område der det alt er noen som har undersøkelsesrett til grunneiers mineraler. Dette skaper åpenbart risiko for konflikt.

Undersøkelser etter statens mineraler eller industrimineraler og lette metaller kan være omfattende og langvarige og innebære kostnader på flere hundre millioner kroner. Det er derfor uheldig om noen som har brukt store ressurser på å kartlegge en mineralforekomst, blir hindret i å utnytte den på grunn av kollisjon med andre rettigheter. Det er også en risiko for at noen kan dra fordel av innsatsen og investeringene andre har gjort. Risikoen for dette vil kunne redusere viljen til å investere i undersøkelsesvirksomhet. I et samfunnsperspektiv er det også uheldig at det blir brukt ressurser på ulike undersøkelser etter ulike mineraler, som lett ville kunne samordnes. En og samme kjerneboring kan analyseres både med sikte på grunneiers mineraler og statens mineraler.

Utvalget ser det som klart at den beste muligheten for å hindre situasjoner der to rettighetshavere gjør krav på å kunne utnytte ressurser i det samme området, ligger i å samordne reguleringen av tildelingen av undersøkelsestillatelse, ved at det er DMF som må tildele undersøkelsestillatelse til begge grupper av mineraler.

Utvalget vil først peke på at Minerallovutvalget av 1993 i NOU 1996: 11 foreslo å gi samme regler for undersøkelse etter statens mineraler og det utvalget kategoriserte som «registrerbare mineraler». Disse «registrerbare mineralene» var mineraler som ikke var statens mineraler og ikke byggeråstoff, med andre ord det som i lovforslaget her er kalt industrimineraler, lette metaller og naturstein, se lovutkastet i NOU 1996: 11, § 1-4.

Undersøkelserett til mutbare mineraler og registrerbare mineraler skulle etter lovforslaget § 2-2 tildeles av DMF, se NOU 1996: 11, s. 95. Dette forslaget ble ikke ført videre av departementet i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), uten at det fremgår uttrykkelig hva som var begrunnelsen for det. Forslaget fra Minerallovutvalget av 1993 var også på flere punkter mer vidtgående enn det som foreslås her.

Det er flere grunner til at utvalget mener at det er nødvendig og hensiktsmessig at DMF tildeler tillatelse til undersøkelse.

Det kreves i dag ingen offentlig godkjenning av avtale om rett til undersøkelse etter grunneiers mineraler, selv om disse avtalene vil kunne binde eller påvirke utnyttelsen av eiendommen i lang tid og kan føre til naturinngrep og påvirke naturmiljøet og utnyttelsen av arealer i strid med kommuneplaner eller reguleringsplaner. I realiteten er det heller ikke noen reell prøving av søknader om undersøkelserett til statens mineraler fordi denne etter mineralloven § 13 skal innvilges, med mindre søkeren ikke er registrert i Foretaksregisteret eller har gjort seg skyldig i brudd på minerallovgivningen, jf. mineralloven § 13 andre og tredje avsnitt. I Finnmark kreves det riktignok etter mineralloven § 17 første avsnitt, særskilt tillatelse til å foreta undersøkelse eller prøveuttak. Etter tredje avsnitt kan søknaden avslås dersom hensynet til samiske interesser taler mot at søknaden innvilges. Dette må innebære en saksbehandling og innhenting av informasjon fra DMFs side. Dette skjer ikke i resten av landet, jf. nedenfor.

Undersøkellesarbeidet vil ofte ha en karakter som gjør at det vil måtte karakteriseres som tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6 fordi det er et terrenginngrep og derfor er søknadspliktig etter § 20-1 bokstav k. Det er utvalgets inntrykk at undersøkellesarbeider etter både statens mineraler etter tillatelse fra DMF og grunneiers mineraler etter avtale med grunneier, sjelden vurderes etter plan- og bygningsloven, se kapittel 11. I dag er det som nevnt ovenfor ikke noen mulighet for DMF til å avslå søknader om undersøkelserett ut fra at området er sårbart, eller at det vil komme i konflikt med andre vesentlige private eller offentlige interesser. Dette spørsmålet var omstridt i Minerallovutvalget av 1993, der et mindretall mente at det burde være en mulighet for DMF til å avslå søknaden på et slikt grunnlag.¹³ Det går frem av innstillingen at flertallet mente at en undersøkelse ikke ville innebære inngrep som krever tillatelse fra andre myndigheter.

Utvalget mener at det er en svakhet ved dagens system at DMF tildeler undersøkelserett til statens mineraler uten å underrette eller få innspill fra grunneieren eller fra kommunen. Det har blitt lagt til grunn både av flertallet i Mineralutvalget av 1993 og av DMF at undersøkelserett til statens mineraler kan tildeles uten å varsle eller kontakte grunneieren og uten å underrette grunneieren i ettertid.¹⁴ Dette bygger på at den som søker om undersøkelserett, har krav på dette etter mineralloven § 13, og at DMF ikke har myndighet til å avslå søknader om undersøkelserett.

Dette er neppe en holdbar rettsoppfatning. Definisjonen av «part» i en forvaltningssak etter forvaltningsloven omfatter «den som en avgjørelse retter seg mot eller direkte gjelder». I utkastet til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5 er partsdefinisjonen gjort mer detaljert, men det er understreket at dette ikke innebærer noen realitetsendring, se NOU 2019: 5, s. 571. I utkastet til forvaltningslov § 6 (3) c) omfatter partsbegrepet «den som en slik avgjørelse kan innebære vesentlige ulemper eller skadevirkninger for». Det er vanskelig å se at ikke dette skulle omfatte den som eier eiendommen der det skal gjennomføres undersøkelser etter mineraler med graving av grøfter og kjerneboring med borerigger. I alle fall må det skje en vurdering av dette før et vedtak treffes.

Tingretten la i Engebødommen, uten videre diskusjon, til grunn at grunneieren er part etter forvaltningsloven og skal varsles, men dette er altså ikke i samsvar med praksis.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en plikt til å varsle grunneieren, men mener det bør være unødvendig fordi en slik plikt etter utvalgets syn følger av forvaltningsloven, siden grunneieren og rettighetshaverne som kan bli berørt, må regnes som parter etter forvaltningsloven § 2.

Dersom forslaget om at DMF også skal tildele undersøkelsestillatelse etter industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler, blir vedtatt, vil det bli enda klarere at DMF må varsle grunneieren, og at han bør få uttale seg.

Med forslaget utvalget fremmer når det gjelder behandlingen av forholdet til plan- og bygningsloven, vil det også etter utvalgets oppfatning være nødvendig å involvere kommunen i saksbehandlingsprosessen, se nedenfor.

Behovet for at DMF må kobles inn også ved søknader om undersøkelserett til grunneiers mineraler, forsterkes av at utvalget har foreslått krav til at mineralvirksomhet skal foregå på en for-

¹³ NOU 1996: 11, s. 94–95.

¹⁴ Ibid, s. 97.

svarlig måte (utkastets § 2-1). Et kvalifikasjonskrav kom inn i mineralloven § 6 a ved tilleggsløven av 22. desember 2021, men lovforslaget innebærer å utvide kravet i forhold til dette, se kapittel 10 og merknadene til § 2-1.

Videre er det foreslått krav om undersøkelsesplan (utkastets § 4-6) og om rapportering og forvaltning av data fra blant annet undersøkelser for den som driver undersøkelsesarbeider etter statens mineraler og industrimineraler og lette mineraler (lovutkastets kapittel 7). Det er også foreslått tidsavgrensning for undersøkelsestillatelse til statens mineraler og for industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler (utkastets § 4-9). En kontroll med at disse reglene blir etterlevd, også av den som driver undersøkelser etter industrimineraler og lette mineraler, vil gjøre det nødvendig at DMF får kunnskap om inngåtte avtaler med grunneiere.

Myndighetene vil ikke kunne ha kontroll med at det utarbeides undersøkelsesplaner eller hvor langvarige kontrakter som inngås, dersom det ikke er offentlig medvirkning når avtalene om undersøkelse etter grunneiers mineraler blir inngått. Dette ser ikke utvalget behov for når det gjelder byggeråstoff og naturstein, men undersøkelser etter industrimineraler og lette metaller vil som nevnt ovenfor være det samme som for statens mineraler. Det ville heller ikke være mulig å gjennomføre den forenklete behandlingen av spørsmålet om dispensasjon fra byggesøknader og arealplaner som utvalget har foreslått i § 4-4 tredje avsnitt, uten medvirkning fra offentlige myndigheter. Utvalget mener at det er mest hensiktsmessig at DMF har ansvaret for å godkjenne undersøkelsesplaner også for undersøkelse etter industrimineraler og lette metaller.

Utvalget foreslår også at undersøkelsestillatelse til statens mineraler skal innebære dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene og reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven, og i tillegg tillatelse til nødvendig motorferdsel i utmark, se lovforslaget § 4-4 tredje avsnitt og kapittel 13. Behovet for en slik ordning vil tilsvare undersøkelsestillatelse etter industrimineraler og lette metaller, mens undersøkelser etter byggeråstoff og naturstein oftere kan skje med tiltak som ikke krever tillatelse etter byggesaksbestemmelsene. For at en slik tillatelse skal kunne gis, må DMF gjennomføre en saksbehandling og vurdere om grunnlaget for en dispensasjon er til stede. Det krever at direktoratet enten må godkjenne avtalen om undersøkelsesrett til mineralene som er nevnt, eller at direktoratet tildeler undersøkelsestillatelse. En slik ordning vil være

en stor fordel for den som skal utføre undersøkelser etter industrimineraler og lette metaller, og dermed for grunneiere som ønsker at det skal utføres undersøkelsesarbeider etter slike mineraler på eiendommene deres.

Den mest avgjørende grunnen til å innføre en regel om at DMF også skal tildele undersøkelsesrett etter industrimineraler og lette metaller, er etter utvalgets syn at man på den måten kan få etablert en ordning som gjør det mulig å unngå kollisjon mellom undersøkere etter statens mineraler og undersøkere etter grunneiers mineraler, med de problemene det kan skape ved senere etablering av utvinningsrett i de situasjonene det er redegjort for ovenfor. Undersøkelse etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller vil ofte være omfattende, gå over flere år og innebære investeringer på flere hundre millioner kroner. Det er ikke rasjonelt at flere skal gjennomføre slike undersøkelser parallelt i samme område. Den som undersøker etter statens mineraler, vil også kunne oppdage grunneiers mineraler av interesse i området og omvendt. Dersom det er drivverdige forekomster av begge mineralkategoriene i samme område, bør de ut fra hensynet til ressursforvaltning og verdiskapning utvinnes sammen, så langt det er rasjonelt. En ordning med én eksklusiv undersøkelsestillatelse til et område vil være en måte å legge til rette for dette.

Hele utvalget stiller seg bak forslaget om at undersøkelsestillatelse til statens mineraler og til industrimineraler og lette metaller skal skje samlet som én undersøkelsestillatelse, men har delt seg i spørsmålet om det skal kreves at det foreligger avtale med grunneieren, eller eventuelt ekspropriasjonstillatelse, før DMF kan gi endelig undersøkelsestillatelse.

Et flertall av utvalgets medlemmer, *Aaltonen, Aasly, Fjellheim, Hauge og Nilsen*, mener at det bør stilles krav om en avtale med grunneieren, eventuelt treffes ekspropriasjonsvedtak, før det kan gis undersøkelsestillatelse til et område.

For grunneiers mineraler vil dette alternativet ikke innebære noen endring når det gjelder avtalekravet. Det nye er at man i tillegg krever at undersøkeren må ha tillatelse fra direktoratet for å gjennomføre undersøkelser. Formålet med den nye ordningen med undersøkelsestillatelse er først og fremst å sikre en forsvarlig undersøkelsesaktivitet og å legge til rette for ny mineralvirksomhet gjennom å sikre et effektivt forvaltningsystem for undersøkelser. Se kapittel 13 for en nærmere beskrivelse av disse reglene.

For statens mineraler vil krav om avtale med grunneieren innebære en utvidelse av grunneiers

rettigheter etter gjeldende rett. Etter gjeldende rett må det dessuten inngås avtale med grunneieren også ved undersøkelse av statens mineraler for alle typer tilgang til arealer og veier. Dette går utover det undersøkelsesretten etter loven gir tilgang på, jf. mineralloven § 19.

Med et samtykke fra grunneieren til undersøkelser i et område, uten at det skilles mellom mineralkategoriene, blir det enklere å få til en harmonisert tillatelsesprosess.

Flertallet ser det slik at det å ta fra grunneieren avtalemyndigheten i undersøkessituasjonen i alminnelighet er et inngrep i eiendomsretten som er uheldig både av prinsipielle og mer praktiske årsaker: Retten til å si nei til aktiviteter på egen eiendom er i kjernen av eiendomsrettens innhold, og undersøkelsesaktiviteter fører til ulike fysiske inngrep på eiendommen langt utover det både leteretten og allemannsretten tillater. Det representerer i noen tilfeller «første steg» mot utvinningsaktivitet og har dessuten en viss selvstendig økonomisk verdi.

En lovregulering der avtalekravet for å utføre undersøkelsesaktivitet fjernes, vil også ta fra grunneieren muligheten til å forhandle om vederlaget for selve undersøkelsesretten. *Flertallet* ser det dessuten slik at loven i størst mulig grad bør legge til rette for at et mineralprosjekt starter gjennom dialog med de berørte interessene. Incentivet til å snakke med grunneiere og andre rettighetshavere vil dermed bli sterkt svekket dersom avtalekravet fjernes på undersøkelsesstadiet. Svært mange av undersøkelsesaktivitetene fører dessuten ikke til utvinning av mineraler, og det vil derfor i de langt fleste tilfellene heller ikke være mulig for grunneierne å bli kompensert for selve undersøkelsesaktiviteten på et senere tidspunkt.

Det samlede utvalget mener det er i undersøkelsesaktørens og dermed mineralnæringens interesse å ha en god dialog med grunneieren, og både undersøker og myndigheter kan få verdifull informasjon om området fra grunneieren. Begge hensynene tilsier etter flertallets syn at avtalekravet bør opprettholdes. *Flertallet* mener derfor at en felles undersøkelsesrett bør tildeles først dersom man har fått aksept fra grunneierne til å gjennomføre undersøkelser etter mineraler i området.

Undersøkelsesretten til statens mineraler tildeles i dag av DMF, jf. mineralloven § 13, men tiltakshaveren må også for disse aktiviteten inngå avtaler med grunneieren for adkomst og annet utover det som er omfattet av undersøkelsesretten etter loven. Dermed vil et allment avtalekrav for undersøkelser i området ikke føre til en stor mer-

belastning, om i praksis noen i det hele tatt for den som skal gjennomføre undersøkelsesaktivitetene.

Flertallet mener altså at myndigheten til å inngå avtaler om bruk av eiendom til undersøkelsesaktiviteter fremdeles bør ligge hos grunneieren. Dersom vilkårene for å tildele undersøkelsestillatelse ellers er oppfylt, vil normalt også vilkårene for å ekspropriere rett til undersøkelse være oppfylt. I mange tilfeller vil det økonomiske tapet som følge av undersøkelsesaktivitet være lite og eventuell ekspropriasjonsstatning dermed tilsvarende lav.

Som nevnt ligger kjernen til et mer samordnet konsesjonssystem – til tross for at de to mineralkategoriene opprettholdes – i hvordan undersøkelsestillatelsen håndteres. *Flertallet* mener også at det bør komme klart frem av loven at så lenge undersøkelsesretten står ved lag, gir denne *eksklusiv* rett til henholdsvis å inngå avtale med grunneieren om utvinning av grunneiers mineraler og til å søke om utvinningsrett fra DMF. Dette innebærer at grunneieren ikke har rett til å inngå avtale om utvinningsrett med andre enn den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Dersom det ikke oppnås avtale med grunneieren, kan undersøkeren søke om ekspropriasjon. På denne måten styrkes også insentivene til å gjennomføre undersøkelsesaktiviteter og starte mineralprosjekter vesentlig. Se nedenfor om konsekvensene for tildelingen av utvinningsrett.

Et *mindretall bestående av utvalgsmedlemmene Møeland og Nordtveit* har kommet til at DMF bør kunne gi undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller etter at grunneiere og eventuelt andre rettighetshavere, berørte samiske interesser og kommunen har fått uttale seg, og etter at undersøkelsesplanen har vært ute på høring. DMF må foreta en vurdering og en avveining av interessene som taler for og mot at det gis undersøkelsestillatelse. Dette vil styrke grunneierens stilling, samiske interesser og hensynet til miljøet og omgivelser vesentlig i forhold til dagens situasjon ved tildeling av undersøkelsestillatelse til statens mineraler. Forskjellen fra flertallets forslag er at DMF skal kunne gi tillatelse til undersøkelser som også omfatter en gruppe av grunneiers mineraler, uten at det er et vilkår at søkeren har inngått avtale med grunneieren, eller at det er gjennomført en ekspropriasjonsprosess. En undersøkelsestillatelse vil innebære at undersøkeren skal kunne foreta arbeider på eiendommen som faller inn under undersøkelsestillatelsen etter § 4-1, for både statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

Mindretallet peker på at undersøkelsestillatelse etter statens mineraler etter dagens regler tildeles uten nærmere prøving og uten at grunneieren får varsel eller rett til å uttale seg. Dette innebærer de samme inngrepene i eiendommen som en undersøkelse etter industrimineraler og lette metaller. Som nevnt ovenfor søkes det i mange tilfeller om undersøkelsesrett til statens mineraler selv om søkeren primært er interessert i grunneiers mineraler. Det vil derfor i realiteten ikke være snakk om et merkbart inngrep i grunneiers rettigheter om undersøkelsestillatelsen også omfatter industrimineraler og lette metaller, og grunneieren vil også bli kompensert for eventuelle ulemper – mer om dette nedenfor.

Innføring av avtalekrav eller krav om ekspropriasjon for undersøkelsestillatelse etter statens mineraler, vil være en vesentlig endring i rettsstillingen som innebærer redusert tilgang til statens mineraler og gir i realiteten grunneieren innflytelse på hvem som får undersøkelsesrett til, og dermed krav på, utvinningsrett til statens mineraler. Grunneieren vil også kunne stille andre vilkår, og sette fram andre krav enn det som gjelder etter loven, for eksempel om størrelsen på vederlaget ved eventuell utvinning av statens mineraler. Selv om vederlaget til grunneier ved utvinning av statens mineraler er fastsatt i loven kan partene avtale et høyere vederlag. *Mindretallet* mener denne endringen åpner for en utvikling som det er vanskelig å vurdere konsekvensene av.

Et krav om avtale før undersøkelsestillatelse kan gis, vil føre til at det må gjennomføres ekspropriasjon i tilfeller der en grunneier avslår å gi samtykke til undersøkelse etter statens mineral, industrimineral og lette metaller på eiendommen. Utvalget har fått tilbakemeldinger fra selskaper om at det å gjennomføre ekspropriasjon er svært ressurskrevende og tar svært lang tid. Det er i praksis også nesten ingen ekspropriasjonssaker om undersøkelsesrett. *Mindretallet* mener dette tyder på at undersøkingsselskap ikke vil ta investeringene i tid og kostnader som må påregnes ved ekspropriasjon på et stadium i prosessen der en ikke vet om det vil finnes drivverdige mineralforekomster. En vil da heller finne andre alternativ i Norge eller i utlandet. *Mindretallet* mener derfor at det vil være en risiko for at mineralressurser, også av statens mineraler, ikke blir undersøkt dersom det innføres et krav om forhåndsavtale med grunneier.

Med kravene som *mindretallet* vil stille til grunnlaget for den vurderingen DMF må gjøre av om det skal innvilges undersøkelsestillatelse, vil grunnlaget ligge nær opp mot det som kreves for

ekspropriasjon. Det vil innebære at i de fleste tilfeller der DMF gir undersøkelsestillatelse, ville det ha vært grunnlag for ekspropriasjon. *Mindretallet* mener at forslagene som blir fremmet med sikte på å styrke grunneierens rettsstilling, fører til at forslaget ikke innebærer noen reell svekkelse av grunneierretten i undersøkelsesfasen.

Mindretallet mener at hensynet til grunneierens interesser er ivaretatt ved at undersøkeren ikke skal ha krav på å få utvinningsrett til grunneiers mineraler, det vil her si industrimineraler og lette metaller, uten avtale eller ekspropriasjonsvedtak. Den som ønsker å gjennomføre undersøkelser etter slike mineraler, vil derfor ha sterk egeninteresse i å inngå en avtale med grunneieren om fortrinnsrett til å utvinne eventuelle drivverdige forekomster av industrimineraler og lette metaller, før undersøkelsene starter. Grunneier vil stå fritt til å velge om han vil inngå avtale, og undersøkeren må velge om han vil starte undersøkelser uten avtale om rett til utvinning. *Mindretallet* viser også til sitt forslag om fortrinnsrett for undersøker som har kartlagt en drivverdig mineralforekomst, til ekspropriasjon etter § 5-2 tredje avsnitt. Dette varetar hensynet til å belønne den som har tatt kostnaden med å kartlegge en mineralforekomst, samtidig som grunneierens interesser beskyttes mot urimelige inngrep.

Mindretallet peker også på at undersøkelsesarbeider normalt vil kreve at det inngås avtale om veirett eller rett til motorferdsel frem til området der undersøkelsen skal skje, og eventuelt annen bruk av eiendommen. Dette er som påpekt også av flertallet, ikke omfattet av undersøkelsesretten. Behovet for avtale om tilkomst kan også omfatte andre eiendommer enn der undersøkelsen skal foretas. Sammen med retten til å uttale seg før DMF treffer vedtak, vil dette gi grunneieren mulighet til innflytelse på om det skal gis undersøkelsestillatelse, og hvordan arbeidene eventuelt skal skje. Det vil også gi den som søker undersøkelsesrett et sterkt insentiv til å starte dialog med grunneieren og andre rettighetshavere i området på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Mindretallet mener grunneierens forhandlingsposisjon etter deres forslag ikke vil være merkbart ulikt situasjonen etter dagens regler. Grunneieren vil likevel, som etter dagens regler, ikke kunne motsette seg at en tiltakshaver som først og fremst er ute etter å undersøke etter statens mineraler, kan gjennomføre dette uten å inngå noen avtale med grunneieren eller foreta ekspropriasjon. Undersøkeren vil, om han ønsker det, kunne ta sjansen på at det enten ikke finnes drivverdige forekomster av grunneiers mineraler

i undersøkelsesområdet, eller at utvinningsrett eventuelt kan ordnes ved en avtale eller ekspropriasjon, mens undersøkelsen pågår, eller etter at den er fullført.

Mindretallet viser også til at grunneieren etter lovforslaget § 4-1 siste avsnitt, jf. § 3-3, vil ha krav på erstatning for tap ved skader eller ulemper som undersøkelsesaktiviteten fører til på eiendommen, tilsvarende det som skjer ved ekspropriasjon. Han vil også ha mulighet til å få dette fastsatt i skjønn dersom partene ikke blir enige, se nærmere kapittel 8.4.4.3 nedenfor.

Mindretallet foreslår derfor at undersøkelsestillatelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller tildeles av DMF. Det blir dermed én undersøkelsestillatelse til disse mineralene. Undersøkelsesretten vil være eksklusiv, slik at det ikke kan tildeles flere undersøkelsestillatelser til disse mineralene i området undersøkelsestillatelsen dekker, fra søknaden er kommet inn til DMF. Den som har undersøkelsestillatelse, har dermed en eksklusiv rett så lenge undersøkelsestillatelsen gjelder.

Undersøker vil etter *Mindretallets* forslag ha fortrinnsrett til utvinningsrett til statens mineraler som i dag, og kan forhandle om utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller. Om det ikke oppnås avtale vil undersøker ha ekspropriasjonsrett. *Mindretallet* foreslår at undersøker som har gjennomført undersøkelse og påvist drivverdig forekomst av grunneiers mineraler, dersom de alminnelige vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt, skal ha fortrinnsrett til ekspropriasjon av utvinningsrett til mineralforekomsten, med mindre dette av andre grunner er særlig urimelig for grunneier.

Forskjellen fra flertallets forslag når det gjelder muligheten til å skaffe seg utvinningsrett blir dermed i realiteten liten, mens grunneierens interesser ved etablering av utvinningsrett vil være noe bedre beskyttet.

Tiltakshaver vil ha et bedre grunnlag for å ta belastningen og kostnaden med en ekspropriasjon når undersøkelsen er ferdig enn før den starter. Man vil også unngå at det må gjennomføres ekspropriasjon i tilfeller der det ikke er klarlagt om det finnes en drivverdig forekomst. Siden det er en nokså liten andel av undersøkelsesrettene som fører til utvinning, vil en dermed unngå en del ekspropriasjonssaker.

Mindretallets forslag er tilnærmet lik den svenske ordningen.

Ut over dette er *det samlede utvalget* enige om forslaget til regler om undersøkelsestillatelse.

Den som får undersøkelsestillatelsen, må ha rett og plikt til å gjennomføre kartlegging av mineraler i undersøkelsesområdet i henhold til undersøkelsesplan. I praksis gjøres dette ved å analysere kjerneboreprøver fra området, enten i norske eller utenlandske laboratorier. Dette kan gi informasjon også om andre mineraler enn det undersøkeren i utgangspunktet tok sikte på, noe som vil være både i samfunnets og i statens eller grunneierens interesse. Også for undersøkeren vil det være en fordel om det finnes drivverdige forekomster av andre mineraler enn dem undersøkeren i utgangspunktet tok sikte på.

Gjennom dette vil man kunne få en vesentlig bedre samordning av saksbehandlingsreglene for statens mineraler og viktige grunneiers mineraler. Byggeråstoff og naturstein er på mange måter i en annen kategori der det gjør seg gjeldende andre hensyn og det er ikke noe vesentlig problem at det er andre regler for disse enn for statens mineraler – og om utvalgets forslag blir vedtatt.

Utvalget foreslår som nevnt ovenfor å endre saksbehandlingsreglene og kriteriene for tildeling av undersøkelsestillatelser. Søknaden skal sendes til blant andre grunneieren og kommunen for uttalelse. DMF kan si nei til søknaden, kreve endring i undersøkelsesplanen eller stille vilkår som reduserer eventuelle ulemper til et akseptabelt nivå. I vurderingen av om det kreves dispensasjon fra plan- og bygningsloven til de planlagte tiltakene, og om slik dispensasjon skal gis, må DMF foreta en grundig vurdering på grunnlag av uttalelser fra kommunen og også grunneieren eller naboer.

Etter *flertallets* forslag vil det ikke være nødvendig å vurdere forholdet til grunneieren siden samtykket er en forutsetning for tildeling av undersøkelsestillatelse.

Etter *mindretallets* forslag vil DMF også måtte vurdere om undersøkelsesaktiviteten innebærer for sterke inngrep i eierens eller bruksrettshaverens bruk av eiendommen til at de kan tillates. Dette vil også gi grunneierne et vern mot at det gis tillatelse til undersøkelse som i for stor grad griper inn i utnyttelsen av eiendommen. For undersøkelsesrett til statens mineraler vil dette være en styrking av grunneierens stilling i forhold til dagens regler.

Utvalget har foreslått at samme begrensning som for leteretten etter lovforslaget § 3-1 andre avsnitt skal gjelde for hvilke områder det kan drives undersøkelse i, jf. lovforslaget § 4-1 andre avsnitt. Dette svarer med noen unntak til begrensningene i hvilke områder det kan skje lete- eller undersøkelsesvirksomhet i. Dette følger av mine-

ralloven § 47. DMF kan gi samtykke til undersøkelse i områder som faller inn under § 3-1 tredje avsnitt, der fordelene ved undersøkelsene overstiger ulempen. Det er også foreslått bestemmelse om erstatning for skader eller ulemper ved dette.

Forslaget om å utvide hvilke mineraler DMF kan gi undersøkelsestillatelse til, og forslaget om at direktoratet i tilknytning til undersøkelsestillatelsen også kan gi dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene og reguleringsplanen, og at undersøkelsestillatelse skal innebære rett til motorferdsel i utmark, vil måtte innebære en grundigere vurdering av spørsmålet om undersøkelsestillatelse enn det som gjelder etter mineralloven. Etter mineralloven gjør direktoratet ingen vurdering av en søknad om undersøkelsestillatelse, med unntak for Finnmark, der søkeren etter mineralloven § 17 «i rimelig utstrekning» skal «fremskaffe opplysninger om samiske interesser i området som skal undersøkes», og der den særskilte tillatelsen som § 17 første avsnitt fastsetter trengs i tillegg til vanlig undersøkelsestillatelse, ikke kan gis «dersom hensynet til samiske interesser taler mot at søknaden innvilges». Ellers i landet, også i tradisjonelle samiske områder, er det ingen særskilt regel om å ta hensyn til samiske rettigheter. Forslaget til regler om forholdet til samiske interesser før det gis blant annet undersøkelsestillatelse innebærer en styrking av samiske rettigheter, også utenfor Finnmark, se kapittel 9 og lovforslaget §§ 2-7, 2-8, 2-9, 2-10 og 2-11 og merknadene til disse. Dette vil kreve en mer omfattende behandling av søknader om undersøkelsestillatelse i DMF.

8.4.4.3 Økonomisk kompensasjon for skade og ulemper m.m.

Leter og undersøker har etter mineralloven § 52 objektivt ansvar for fysisk skade på grunn og bygninger og for ulempe som påføres grunneieren eller eieren av grunnen. Dette videreføres i § 3-3 og § 4-1 siste avsnitt, med en tydeliggjøring av at erstatningen omfatter alt økonomisk tap, herunder for merarbeid som grunneieren eller berørte brukere blir påført som følge av lete- eller undersøkelsesaktiviteten. Ved dette vil grunneieren få en erstatning som i hovedsak svarer til det som ville være aktuelt ved ekspropriasjon av lete- eller undersøkelsesrett, men ikke et direkte vederlag for bruken av grunnen.

Etter mineralloven betaler undersøkeren og utvinneren av en forekomst av statens mineraler, en årlig avgift til staten for undersøkelsesrett og utvinningsrett. Formålet med årsavgiften er å hin-

dre at rettighetshaveren sitter med rettigheten uten å utnytte den. Avgiften fastsettes i forskrift og er progressiv etter hvor lenge rettigheten har eksistert, men på et relativt lavt nivå.

Etter både flertalls- og mindretallsforslaget som det er gjort rede for ovenfor, vil undersøkelsesrett tildeles samlet for statens mineraler og for industrimineraler og lette metaller som er grunn-eiers mineraler. Dette kunne gi en ekstra grunn til å vurdere også en avgift til grunneieren, som kompensasjon for å stille grunn til rådighet for undersøkelsesvirksomheten.

Utvalgets mandat omfatter ikke avgifter, men utvalget nevner likevel at Finland i 2011 vedtok at avgiften for undersøkelsesrett skulle tilfalle grunneieren, ut fra den oppfatningen at det er grunneieren som bærer eventuelle ulemper av undersøkelsesretten, og med sikte på å stimulere grunneierne til i større grad å akseptere undersøkelsesaktivitet og mineralvirksomhet i det hele.¹⁵ Det er likevel uklart om endringen har hatt som virkning å øke undersøkelsesaktivitet i Finland.

Utvalget mener at det ville være rimelig at grunneieren og den som har reinbeiterett i undersøkelsesområdet, får et årlig vederlag for å stille grunnen til rådighet for undersøkelse. I reinbeitedistrikter kunne avgiften deles mellom grunneiere og innehaverne av reinbeiteretten etter samme fordelingsnøkkel som for vederlaget for statens mineraler for den aktuelle eiendommen, se § 10-6 andre avsnitt. Siden dette oppfattes å ligge utenfor utvalgets mandat, fremmes det ikke noe konkret lovforslag om dette.

8.4.5 Tildeling av utvinningsrett

Utvinningsrett til statens mineral blir i dag tildelt av DMF, mens utvinningsrett til grunneiers mineraler krever avtale med grunneieren. Om det ikke blir oppnådd avtale, kan utvinningsrett til grunneiers mineraler bli stiftet ved ekspropriasjon. Oftest må DMF anta at når det inngås en avtale om rett til undersøkelse av grunneiers mineraler, blir det også avtalt at undersøkeren skal ha rett til å utvinne eventuelle drivverdige forekomster.

¹⁵ Gruvlag 10.6.2011/621, 99 §, (Gruvlag 621/2011 – Uppdaterad lagstiftning – FINLEX ®). Ved endringen ble den årlige «Malmletningsersättning» satt til 20 euro pr hektar for de fire første årene, deretter økt med 10 euro pr. år for hver treårsperiode opp til 50 euro fra og med det ellefte året og følgende år. Malmletningstillstånd etter finsk rett tilsvarer i hovedsak en undersøkelsestillatelse etter norsk rett, jf. gruvlag 10 §.

For andre mineraler enn statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, blir det ikke foreslått noen endring i dette, se lovutkastet § 5-1.

For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller er det som følge av dissensen i utvalget som det er gjort rede for ovenfor, lagt frem to ulike forslag som berører tildelingen av utvinningsrett. Etter begge forslagene er det imidlertid fremdeles DMF som tildeler utvinningsrett for statens mineraler, mens utvinningsrett til grunneiers mineraler stiftes enten ved avtale med grunneieren eller ved ekspropriasjon. Det er likevel ulik regulering av dette som følge av ulikheten i reguleringen av hvordan undersøkelsesretten blir stiftet.

Et flertall av utvalgets medlemmer Aaltonen, Aasly, Fjellheim, Hauge og Nilsen, foreslår at så lenge undersøkelsesrett gitt etter § 4-3 står ved lag, har undersøkeren enerett til henholdsvis å inngå avtale med grunneieren om å utvinne grunneiers mineraler og til å søke direktoratet om å utvinne statens mineraler. Dette innebærer at grunneieren ikke har rett til å inngå avtale om utvinningsrett med andre enn den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3. På samme måte er det bare den som har undersøkelsesrett, som kan få rett til å utvinne grunneiers mineraler gjennom ekspropriasjon. Det kan gjøre at antall rettighetskollisjoner reduseres fordi det i større grad vil være samme aktør som får utvinningsrett til henholdsvis grunneiers og statens mineraler der det er interesse for å utvinne begge mineralkategoriene. Dermed reduseres også kollisjonstilfellene og sammenblandingstilfellene i større grad til et spørsmål om fordelingen av vederlaget fra utvinningen mellom grunneieren og staten. Dersom dette forslaget følges opp, vil det ikke være nødvendig med særreguleringer med tanke på situasjoner der grunneieren og undersøkeren ikke blir enige på dette stadiet om bruk av rettighetene.

Et mindretall bestående av utvalgets medlemmer Mæland og Nordtveit foreslår at DMF kan tildele utvinningsrett til statens mineraler til den som har undersøkelsesrett etter § 4-3.

Utvinningsrett til grunneiers mineraler etableres ved avtale med grunneieren eller, om avtale ikke oppnås, ved ekspropriasjon. Undersøker som har kartlagt en drivverdig forekomst av industrimineraler eller lette metaller, skal ha krav på ekspropriasjon dersom de alminnelige vilkår for ekspropriasjon er oppfylt, med mindre det finnes forhold som gjør at det vil virke sterkt urimelig overfor grunneieren. Disse medlemmer mener dette vil være tilstrekkelig til å unngå kollisjonstil-

feller, uten at det griper sterkt inn i grunneiers avtalefrihet ved inngåelse av avtale om utvinning.

Utvalget foreslår en særregel for tilfeller der det i undersøkelsesområdet finnes forekomster av både statens mineraler og industrimineraler eller lette metaller som ikke er drivverdige hver for seg, men som er drivverdige samlet sett. Her kan DMF etter lovforslaget § 5-2 fjerde avsnitt, tildele undersøkeren utvinningsrett også til industrimineraler og lette metaller dersom undersøkeren og grunneieren ikke blir enige og hensynet til ressursforvaltning tilsier en samordnet utvinning av mineralene. Vederlaget til grunneieren for industrimineraler og lette metaller fastsettes som for utvinning av statens mineraler, jf. lovforslaget § 10-4 første avsnitt, jf. § 10-3.

Utvalget forslår også en mer generell bestemmelse om samordnet utvinning i tilfeller der det er ulike rettighetshavere til ulike deler av en mineralforekomst, enten fordi den inneholder ulike mineral kategorier, eller fordi den strekker seg over ulike rettighetsområder. Det kan hende at felles utnyttelse vil kunne føre til bedre ressursutnyttelse, reduserte kostnader eller mindre inngrep i naturmiljøet, ved at en kan ha felles tilkomst og transportanlegg for det som tas ut osv. DMF kan i slike tilfeller etter lovutkastets § 5-5 gi rettighetshaverne pålegg om å legge frem forslag til plan for samordnet utvinning. Om den blir godkjent vil partene ha plikt til å drive uttaket i samsvar med den. Partene vil da måtte komme frem til en nærmere avtale om hvordan driften skal foregå og for fordeling av kostnader og produksjonsresultat.

8.4.6 Fordeling av mineralforekomst mellom statens mineraler og grunneiers mineraler

Det finnes ikke offentlig informasjon om vederlaget til grunneier ved uttak av industrimineraler og lette metaller. Vederlaget antas likevel å være høyere enn vederlaget til grunneier ved uttak av statens mineraler. Spørsmålet om fordelingen mellom statens mineraler og grunneiers mineraler kan oppstå der det finnes forekomster av begge i undersøkelsesområdet. DMFs statistikk viser et gjennomsnittlig vederlag for byggeråstoff på 3–4 prosent av verdien der utvinningen skjer. For andre mineraler kan det være andre prosentsetninger, avhengig av risikoen og behovet for investeringer i undersøkelsesfasen, når avtale om undersøkelse og utvinning inngås og hvordan denne utformes, hvilken verdi mineralene antas å ha, kostnadene med å ta det ut, avstanden til mar-

kedet, transportkostnader osv. For statens mineraler er vederlaget fastsatt til 0,5 prosent, men med tillegg av urfolksvederlag på 0,25 prosent på Finnmarkseiendommens grunn. Utvalget har i samsvar med mandatet opprettholdt dette nivået, se lovforslaget § 10-3, men slik at urfolksvederlaget skal betales i hele det samiske området, se lovforslaget § 10-6.

I tilfeller der det bare er drivverdige forekomster av én mineralkategori i undersøkingsområdet, oppstår det ingen fordelingsspørsmål. I dag er regelen som nevnt at utvinningsrett til statens mineraler gir rett til å utvinne og til å nyttiggjøre seg malmen, med tillegg av det som er nødvendig å ta ut for å utvinne statens mineraler, for vederlaget som er fastsatt for statens mineraler.

Der det er en drivverdig mineralkategori og en kategori som ikke er drivverdig, foreslår utvalget at den som har utvinningsrett til det drivverdige mineralet, også kan ta ut det som er nødvendig av det ikke-drivverdige mineralet for å drive ut det drivverdige og nyttiggjøre seg dette. Det innebærer for den som har utvinningsrett til en drivverdig forekomst av statens mineraler, samme regel som i dag, mens det for den som har utvinningsrett til grunneiers mineraler innebærer at vedkommende også kan nyttiggjøre seg det som er nødvendig å ta ut av statens mineraler. Tiltakshavers vederlag til grunneier blir grunneiervederlaget som gjelder for statens mineraler.

Der det er drivverdige forekomster av både statens mineraler og industrimineraler eller lette metaller, skal grunneieren ha vederlag for det som utvinnes av begge kategoriene. I dag følger det av mineralloven § 32 andre avsnitt andre setning at grunneieren bare får retten til forekomsten dersom DMF på forhånd finner at den er åpenbart drivverdig. Utvalget mener at de vanlige bevisreglene bør legges til grunn, og at grunneieren får vederlag etter avtale for det som sannsynligvis er drivverdig. Dette er en forekomst som grunneieren eller den grunneieren gir utvinningsrett til, kunne ha utvunnet med overskudd. Minerallovutvalget av 1993 foreslo det samme, mens departementet endret regelen slik at det skulle kreves at det åpenbart var sannsynlig at forekomsten av grunneiers mineraler er drivverdig, uten noen begrunnelse for det og uten at det fremgår av lovproposisjonen om departementet vurderte forholdet til Grunnloven § 105 og EMK P1-1.

8.5 Regler om felles utnytting av mineralressurser som strekker seg over flere eiendommer

Et spesielt problem oppstår ved at mineralressurser i mange tilfeller strekker seg over flere eiendommer, samtidig som det er nødvendig at en undersøker eller utvinner får tilgang til hele ressursen for at mineralutvinning skal være lønnsomt. Det kan i noen tilfeller være vanskelig å skaffe oversikt over hvem eierne og rettighetshaverne til eiendommene er. Det kan også være tilfeller der en eller flere av grunneierne ikke ønsker å inngå avtale om utnytting av mineralene, eller på annen måte inntar ulike standpunkt i forhandlingene. Utvinning av en mineralressurs kan skje over mange tiår. For grunneiere som eier områder som inneholder en reserve for fremtidig drift, men der utvinning ligger langt frem i tid, vil det kunne være av liten interesse å inngå en avtale som først vil gi inntekter mange år senere, kanskje inn i neste generasjon, men som vil binde utnyttingen av eiendommen mange tiår inn i fremtiden. På den andre siden kan tilgangen til hele ressursen være nødvendig for at ressursgrunnlaget skal være tilstrekkelig og forekomsten drivverdig. I slike situasjoner kan det hende at manglende samtykke fra et mindretall av grunneierne blokkerer avtale om undersøkelse eller utvinning av en mineralressurs.

Det er i slike tilfeller en indre avhengighet mellom eierne ved eventuell utnyttelse av mineralressursen, og det oppstår derfor spørsmål om en burde ha regler som gjør det mulig for et flertall av eierne å fatte en beslutning om utnyttelsen av ressursen, eller regler som i konkrete tilfeller gjør det mulig å pålegge eierne å medvirke til en felles utnyttelse av mineralressursen.

Der mineralressursen finnes i utmarksområder som er i sameie, kan et flertall av sameierne treffe vedtak om avtale og eventuelt opprette et styre eller forhandlingsutvalg til å forhandle og inngå avtale på vegne av sameiet, se sameigelova §§ 4 og 6, jf. § 7.

Der mineralressursen omfatter flere eiendommer, eventuelt flere utmarkssameier, ville en løsning kunne være å fastsette at drivverdige mineralressurser som strekker seg under flere eiendommer, er i sameie mellom eiendommene, på samme måte som grunnvannsressurser etter vannressursloven § 44 første avsnitt, som lyder:

Grunnvannet tilhører eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i eller under, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold.

Ligger en grunnvannsforekomst under flere eiendommer, ligger den til eiendommene som sameie med et partsforhold som svarer til hver eiendoms areal på overflaten. [...].

En slik regel ville likevel innebære en endring av eiendomsforholdene og kunne ses som et inngrep i eiendomsretten. Det er på det rene at det etter gjeldende rett er at eierne av hver eiendom som også eier mineralressursen som ligger under eiendommen. Grunneierne får en ideell andel i den totale ressursen som svarer til den delen av ressursen som vedkommende eier. Den enkelte eier ville derfor ofte ikke lide noe økonomisk tap dersom andelen i totalressursen svarer til den delen av ressursen som vedkommende tidligere eide. For mange ville det kunne innebære en større verdi ved at det vedkommende eier, ville bli drivverdig sammen med resten av forekomsten som tilhører andre. Den enkelte ville likevel tape noe av rådigheten over ressursen sin ved at et flertall kan overstyre og for eksempel vedta en avtale om mineralutvinning som den aktuelle grunneieren er imot.

Et problem med en regel om at forekomsten skal være i sameie, ville være at det er vanskelig å fastslå på forhånd hvor stor del av ressursen som befinner seg under hver eiendom, i hvert fall ikke uten omfattende undersøkelser. Det er ikke som for grunnvann, mulig å bygge på hvor stor overflateeiendommen er. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom størrelsen på eiendommen og hvor stor mineralressursen i undergrunnen er.

Et alternativ som ikke griper så direkte og omfattende inn i den enkeltes rettighet, ville være en regel som påla eierne en samordnet utnyttning av mineralforekomsten, eventuelt med en rett for flertallet til å treffe vedtak om utnyttning, avtaler osv. Slike ordninger finnes for andre ressurser der utnyttning på tvers av eiendomsgrenser er nødvendig eller mest tjenlig for en hensiktsmessig utnyttning av ressursen. To eksempel er jakt etter viltloven §§ 37 om sammenslåing av eiendommer til felles jaktområde for «å fremme en forsvarlig og rasjonell viltforvaltning» og § 38 om sammenslåing for å oppnå minsteareal for storviltjakt. Også vannressursloven kapittel 4 har regler om fellestiltak i vassdrag.

Det kunne være mulig med en regel om at der en mineralforekomst av grunneiers mineraler

ligger innenfor området for flere enn én eiendom, kan det fastsettes at eierne av eiendommene mineralressursen tilhører, skal forvalte denne i fellesskap og kan opprette et styre for forvaltningen.

Det minst inngripende, ville være at jordskifteretten kunne treffe vedtak om utnyttning av mineralressursen som fellestiltak etter jordskiftelova § 3-8 første og andre avsnitt, som lyder:

Jordskifteretten kan gi eller endre regler for eksisterende sambruk mellom eignedommar. Jordskifteretten kan skipe sambruk og gi regler om sambruk der det ikkje er sambruk frå før, dersom det er særlege grunnar for det. Jordskifteretten kan ordne tilhøva mellom eigar og bruksrettshavar og mellom bruksrettshavarar. Jordskifteretten kan mellom anna avgrense feltet for utøving av bruksrett, og gi regler om bruksmåte.

Jordskifteretten kan både gi varige og mellombelse regler.

Det kan være noe usikkert om jordskiftelova § 3-8 omfatter felles utnyttning av mineralressurser. Dersom det ikke er såkalt «sambruk» på eiendommen fra før, kan jordskifteretten bare treffe vedtak dersom det er «særlege grunnar» for det jf. jordskiftelova § 3-8 første avsnitt andre setning. Forarbeidene til loven nevner uttak av grus og sandressurser. Det ville også kunne utvides til andre mineraluttak. For å være sikker på at loven gir tilstrekkelig hjemmel, vil utvalget foreslå at det tas inn en regel i jordskiftelova som gir grunnlag for felles forvaltning av en mineralressurs som dekker flere eiendommer. Det må gå fram av regelen at denne felles utnyttelsen kan bestå i å gi utenforstående rett til undersøkelse og til utvinning av mineralressursen.

For bruksordninger og andre tiltak som kan medføre «stor risiko», må hjemmelsgrunnlaget som i dag dessuten suppleres med jordskiftelova § 3-10. Dessuten må de alminnelige vilkårene for jordskifte, jf. § 3-18 (vernet mot tap), og kravet til mer tjenlige eiendomsforhold, jf. §§ 3-2 og 3-3, være oppfylt.

Forslag til endring i jordskifteloven § 3-8 første avsnitt andre setning er tatt inn i forslag til endring i andre lover.

Kapittel 9

Mineralutvinning og samiske rettigheter til land og naturressurser

9.1 Bakgrunn og problemstillinger

En stor del av mineralressursene i Norge finnes i områder der den samiske folkegruppen er bosatt og bruker til reindrift, jakt og fiske og ulike andre tradisjonelle samiske næringer. Etablering av mineralvirksomhet i disse områdene vil innebære inngrep som kan forstyrre eller hindre den samiske bruken av området.

I den sammenhengen oppstår det spørsmål om hvilke rettigheter de samiske brukerne individuelt eller som folkegruppe har til land og naturressurser, og hvilket vern disse rettighetene og samenes bruk i de aktuelle områdene har mot forstyrrelser og inngrep. Dette er delvis et spørsmål om hva som følger av norsk rett om eiendomsrett og bruksrett for samiske interesser, men Norge er også bundet av internasjonale regler som regulerer hvor store inngrep som kan gjøres i samiske interesser. Norge har inkorporert en del regler med internasjonal bakgrunn i norsk rett. Dermed er disse en del av norsk rett. I prinsippet er ikke spørsmålet om inngrep i samiske rettigheter annerledes enn andre tilfeller av erverv av rettigheter til mineralvirksomhet fra eiere og rettighetshavere til grunnen. Karakteren av de samiske rettighetene og det folkerettslige vernet for blant annet kulturutøvelse, fører likevel til at det oppstår en del særlige spørsmål.

9.2 Utvalgets mandat og tilnærming

Utvalgets mandat, som er beskrevet i kapittel 1, går blant annet ut på å sikre at mineralloven ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser overfor den samiske folkegruppen. Utfordringen er å finne fram til løsninger som bygger på holdbare vurderinger av hvilke rettigheter den samiske folkegruppen har til land og naturressurser, og som etablerer ordninger som åpner for verdiskaping

ved bærekraftig mineralvirksomhet, innenfor den ramme dette setter.

Spørsmålet om vern for samiske interesser gjelder både det materielle vernet for retten til å utnytte ressurser og drive næring og til å utøve sin kultur, og saksbehandlings- eller prosedyreregler som sikrer samisk medvirkning i beslutningsprosesser for kunne vareta sine interesser. Spørsmålet om det skal betales ufolksvederlag, størrelsen på dette og fordelingen av det er også viktig.

Utvalget er bedt om å klarlegge hva folkeretten krever, og eventuelt begrunne forslag om å gå lenger i å ivareta samiske interesser enn det som følger av folkeretten. Utvalget peker innledningsvis på at det kan tenkes at den samiske folkegruppen, eller deler av den, for eksempel reindriftsutøvere, etter alminnelige norske tingsrettslige regler på noen områder har en sterkere rettsposisjon enn det som skal til for å oppfylle Norges folkerettslige plikter, se for eksempel Finnmarksloven § 29, som oppretter en kommisjon som skal utrede omfanget av samiske bruks- og eierrettigheter på Finnmarks-eiendommens område, på grunnlag av nasjonal rett.

Samiske næringsutøvere og spesielt reindriften opplever et sterkt press på arealer de bruker i reindriften og andre tradisjonelle næringer og aktiviteter, ikke bare fra mineralvirksomhet, men også fra annen næringsvirksomhet, fra utbygging av infrastruktur og hytter og fra fritidsaktivitet. Dette skaper interessekonflikter og konflikter om arealbruk.

Disse konfliktene har nok blitt forsterket av at samiske rettigheter og interesser i lange perioder ikke har blitt anerkjent og respektert, og at mineralloven i dag ikke oppfyller de folkerettslige pliktene til vernet av urbefolkningens interesser som Norge gjennom internasjonale avtaler har påtatt seg. Det siste har blant annet ført til at Sametinget og samiske organisasjoner ikke anerkjenner mineralloven som et legitimt grunnlag for å behandle mineralsaker. Uten aksept fra samiske rettighetshavere

og Sametinget har det vært krevende å få etablert nye mineralprosjekter i områder som er viktige for samiske interesser. I noen tilfeller har det også vært sterk motstand mot enkelte prosjekter.

Uklarheten og tvilen om hvorvidt urfolksinteressene er tilstrekkelig ivaretatt, fører dessuten til at utenlandske investorer, finansinstitusjoner og mineralkjøpere er tilbakeholdne med å bruke penger på prosjekter i samiske områder. Dette er en trend som trolig blir forsterket etter høyesterettsdommen i saken om vindmøller på Fosenhavøya, HR-2021-1975-S, som har fått stor internasjonal oppmerksomhet, se nedenfor om denne saken.

Utvalget har på grunnlag av mandatet sett det som viktig å utarbeide forslag til regler og prosedyrer som bygger på holdbare rettslige vurderinger av samiske rettigheter og interesser, og som gir grunnlag for å finne frem til løsninger som gjør det mulig å drive bærekraftig mineralvirksomhet også i tradisjonelle samiske områder.

Inntrykket utvalget har etter møter med representanter for samiske interesser, er at særlig reindriftsnæringen, som er en viktig samisk næring og kulturbærer, føler seg utsatt for et sterkt press på beitearealene. Det virker likevel som det kan være rom for mineralvirksomhet i samiske områder dersom partene gjennomfører gode prosesser og finner løsninger som ivaretar reindriftsnæringens interesser og andre samiske interesser godt nok. Utvalget har derfor sett det som nødvendig med en grundig gjennomgang av reglene som etter nasjonal og internasjonal rett gjelder for samiske rettigheter som grunnlag for forslaget til regler i mineralloven som ivaretar disse rettighetene på en balansert måte.

9.3 Oversikt over innholdet i dette kapitlet

Nedenfor vil det først bli gjort rede for den samiske folkegruppens stilling i Norge, bosetninger, næringsveier osv. Deretter vil en i kapittel 9.5 gå inn på de samiske rettighetene til areal og naturressurser og utviklingen av internasjonale regler som verner om urfolksinteresser. I kapittel 9.7 og 9.8 gis en oversikt over reglene om forholdet til samiske interesser i mineralsaker. I kapittel 9.9 drøfter utvalget mulige løsninger og presenterer forslag til nye regler.

Fremstillingen bygger i stor grad på tidligere utredninger, spesielt innstillingene fra Sameretts-

utvalget I og Samerettsutvalget II, i henholdsvis NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling* og NOU 2007: 13 *Den nye sameretten – Utredning fra Samerettsutvalget*. Fremstillingen bygger også på stortingsmeldinger, spesielt Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*.

Det har likevel skjedd en utvikling etter at disse utredningene ble lagt frem, blant annet gjennom flere høyesterettsdommer som gjelder sentrale spørsmål som også er relevante for mineralprosjekter. Dette vil også inngå i utvalgets drøfting av disse spørsmålene.

Fremstillingen tar sikte på å presentere det faktiske og rettslige grunnlaget for utarbeidingen av regler om mineralvirksomhet. For å gi et helhetlig bilde av rettstilstanden, går fremstillingen likevel på noen punkter lenger enn det som strengt tatt ville være nødvendig med tanke på mineralnæringen.

9.4 Samisk kultur- og næringsliv

9.4.1 Samiske områder, språk og folketall

Samene har sine historiske bosettingsområder i de nordlige delene av Norge, Sverige, Finland og Russland. Dette landområdet kalles tradisjonelt *Sápmi* på nordsamisk og *Sameland* på norsk. Området har ingen formell grense og ligger på territoriet til flere stater. Det samiske språkområdet strekker seg fra de nordlige delene av Innlandet i Norge og Kopparbärgslän i Sverige nordover og østover gjennom Norge, Sverige, Finland og Russland til de østlige delene av Kolahalvøya, jf. NOU 1984: 18, s. 97. I Norge er det tradisjonell samisk bosetning og ressursutnyttelse i Troms og Finnmark, Nordland og deler av i Trøndelag og Innlandet.

Det finnes flere samiske språk, og alle er på UNESCOs liste over truede språk. Språkene er nært knyttet til samisk identitet, kulturarv og tilhørighet.

Det føres ikke offisiell statistikk over antallet samer i Norge, men Sametinget har et valgmannstall der samer frivillig kan melde seg inn. I 2021 var det registrert 20 545 personer i Sametingets valgmannstall. Valgmannstallet består av samer over 18 år som aktivt har søkt om stemmerett ved sametingsvalget. Ved det første valget i 1989 var det 5497 registrerte i valgmannstallet. I det geografiske virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN-området), som omfatter 21 hele kommuner og deler av 10 kommuner, var det i 2019 bosatt 54 801 personer.

9.4.2 Samisk samfunn og samiske næringer

9.4.2.1 Oversikt

Samisk kultur omfatter tradisjonelle samiske næringer, samiske kulturformer og samiske språk. Bosetting og sysselsetting i samiske områder, og samisk kulturutøvelse er knyttet til samiske næringer. Kombinasjonen av forskjellige tradisjonelle samiske næringer er viktig når same-nes totale kultursituasjon skal vurderes.

Samisk næringsliv har gjennomgått store endringer gjennom tidene, se NOU 2007: 13 kapittel 8, 10 og 11 og NOU 1984: 18 kapittel 3.4 for å få en grundig gjennomgang. I dag anser Sametinget reindrift, jordbruk, marine næringer, utmarksnæringer, duodji (en form for samisk husflid og håndverk), samisk reiseliv og kreative næringer som samiske næringer. De ulike næringene blir ofte kombinert.

9.4.2.2 Reindrift

Reindrift fremstår som den mest særpregede samiske næringsveien og blir gjerne sett på som det viktigste grunnlaget for å opprettholde samisk språk og kultur, selv om den sysselsetter et mindretall av samene. Det er i flere høyesterettsdommer slått fast at reindrift er en sentral samisk kulturbærer og en kulturutøvelse i seg selv, se fra nyere tid HR-2021-1429-A avsnitt 61 «reindriftnæringen er en viktig samisk kulturbærer, og rettigheter knyttet til virksomheten nyter et særlig vern, både etter intern rett og etter internasjonale konvensjoner Norge er bundet av» og HR-2021-1975-S (Fosen-dommen) avsnitt 101, «reindrift er en form for vernet kulturutøvelse».

På grunn av de store arealene som brukes i forbindelse med reindrift, er reindrift den samiske næringen eller aktiviteten som oftest kommer i konflikt med mineralvirksomhet.

Det er noe usikkert og omstridt hvor gammel reindriften er, men det er på det rene at den går langt tilbake i historien. Utviklingen av tamreindriften har trolig skjedd gradvis ettersom villreinbestanden ble hardere beskattet.

Det samiske reinbeiteområdet omfatter etter reindriftsloven delene av Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag og Innlandet der reindriftsamene fra gammelt av har drevet med reindrift. Dette omfatter i utgangspunktet rundt 40 prosent av Norges fastlandsareal og går helt eller delvis inn i nesten 140 av landets kommuner. Dette arealet inkluderer imidlertid også store områder som ikke brukes til reinbeite, som innsjøer, isbreer, byer, tettsteder, veier, plantet skog osv. Det fak-

tiske arealet for reindrift er derfor betydelig mindre, og det har blitt redusert på grunn av utviklingen. Det finnes så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, ingen nøyaktig oversikt over hvilke områder som brukes eller er aktuelle for bruk for samisk reindrift i Norge. Reindriften arealbruk er tilpasset skiftende, naturgitte og samfunnsmessige forhold, og alle sider av arealbruken lar seg ikke kartfeste på en helt nøyaktig måte. Reindriften egne arealbrukskart viser likevel illustrasjoner av beitebruk, oppsamlingsområder, beitehager, flytt- og trekkleier, gjerder og anlegg og de administrative grensene.¹

Under arbeidet med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sitt forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge, som ble lagt frem 1. april 2019, ble det også utarbeidet en Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk,² som gir en del oversikt over reindrift og annen samisk utmarksbruk, og særlig drøfter virkningene av vindkraftverk på reindrift og annen samisk arealbruk.

Det drives også reindrift på spesielt rettslig grunnlag i Trollheimen og gjennom fire tamreinlag i Sør-Norge.

I Finnmark er det meste av arealene der det drives reindrift, eid av Finnmarkseiendommen, mens reindriften i resten av landet skjer på statsgrunn, i allmenninger og på områder som er i privat eie.

Det samiske reinbeiteområdet er inndelt i 6 regionale beiteområder som igjen er delt inn i 82 reinbeitedistrikter. Innenfor hvert distrikt har grupper av reineiere flere felles flokker, og de samarbeider om den praktiske driften. Gruppen, som kalles siida på nord-samisk og sitje på sør-samisk kan bestå av flere familiemedlemmer som driver sammen, men medlemmene i hver siida er ikke nødvendigvis i familie med hverandre. Det er individuell eiendomsrett til reinsdyrene og hver rein er merket med eierens merke.

Driftsmåten i reindriften varierer mellom de ulike områdene, og det er ikke mulig å gi en generell beskrivelse av hvordan all reindrift foregår.³ I hovedtrekk foregår likevel reindriften slik at reindriftsutøverne følger flokkene innenfor reindriftsområdene. Reinen beiter hele året i utmark og i fjellområder. De ulike reinbeitedistriktenes har ulike årstidsbeiter, der reinen flyttes etter klima- og værforholdene, og det er derfor store

¹ «Reindriften arealbrukskart», Landbruksdirektoratet. Tilgjengelig via <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/reindriften-arealbrukskart>.

² Norges vassdrags- og energidirektorat (2018).

³ NOU 2001: 35, s. 22.

variasjoner i driften fra år til år. Inntektene kommer fra kjøttet og skinn m.m. av dyr som slaktes. Reindriften er en familiebasert næring, og overføringen av tradisjonskunnskap er viktig.

Reindriften sysselsatte i 2018 totalt 929 årsverk. I 2020 fantes det rundt 216 300 tamrein i Norge, men tallet varierer noe fra år til år. I driftsåret 2019/2020 ble det slaktet 72 872 dyr. Reindriften hadde i 2020 samlede inntekter på 387 millioner kroner fordelt på 154 millioner kroner i produksjonsbaserte inntekter (ned fra 176 millioner kroner året før), 130 millioner kroner i stats-tilskudd og 102 millioner kroner i erstatninger for tap av rein og kompensasjon for arealinngrep. Totale kostnader var 263 millioner kroner. Vederlag til dekning av kapitalutgifter og kompensasjon av medgått arbeidstid utgjorde om lag 124 millioner kroner.⁴

Vederlaget per årsverk utenom erstatning for arealinngrep var om lag 164 000 kroner. Det er grunn til å anta at det kan være betydelige forskjeller i lønnsomheten i reindriftnæringen mellom for eksempel ulike distrikter og siidaer.

Reindriften er avhengig av store arealer fordi næringsgrunnlaget i beiteområdene er lite, og fordi reinen beiter på ulike steder i løpet av året. Arealinngrep i reinbeiteområdene har økt over tid og gjort at noen områder ikke kan brukes eller får redusert bruksverdi. Noen områder kan også bli mindre tilgjengelige på grunn av utbygginger som kan hindre aktiviteten, for eksempel hvis aktiviteten stenger flyttleier eller tilgangen til beiteområder. Utbyggingen av vindkraft, kraftledninger, hyttefelt, veier, jernbane, industriltak og mineralvirksomhet osv. er eksempler på arealutnyttning som ofte kan føre til brukskonflikter med reindrift.

Også rovvilt som gaupe, jerv og kongeørn er en utfordring for reindriftnæringen. Arealpresset i utmark påvirker rovdyrenes vandringsmønstre og tettheten i reinbeiteområder.

Klimaendringene fører til økt risiko for ulykker fordi innsjøer og elver som tidligere har vært trygge å passere, ikke lenger er det. Områder har blitt mer skredutsatt, og milde perioder om vinteren har ført til at beiteområdene iser og blir utilgjengelige. Reindriften er generelt sårbar for ytre påvirkninger, og reinen vil ofte forlate et beiteområde hvis forstyrrelsene er for store.

9.4.2.3 Andre samiske næringer

Samisk bruk av utmark består i tillegg til reindrift av blant annet jakt, fiske, hugst og høsting av ressurser som bær, dun, egg, torv og sopp. Slik bruk kan skje sammen med reindriften, som tillegg til jordbruk eller mer selvstendig.

Også jordbruk og husdyrhold er en vanlig samisk næringsvei som er viktig for å videreføre samiske språk- og kulturtradisjoner. Jordbruk i de samiske områdene består først og fremst av husdyrhold, der det produseres ku- og geitemelk og sau- og storfekjøtt.

Fiske i fjordene og i kystnære farvann har vært en viktig samisk næring i de samiske kyst- og fjordområder fra Helgelandskysten og nordover. Fisket var historisk sett hovedårsaken til at folk bosatte seg i kystområdene. Samer som er bosatt langs fjordene, kalles ofte sjøsamer. Samiske og andre lokale fiskere bedrev et betydelig hjemmefiske i fjordene og i kystnære områder, men deltok også i de nordnorske sesongfiskeriene.

Fiskere i sjøsamiske områder har en opparbeidet rett ved alders tids bruk og sedvanlig bruk til de marine ressursene i områdene sine. I dag består de marine næringene av fjord- og kystfiske, inkludert sjølaksefiske, og høsting av andre marine ressurser.

Begrepet duodji er samisk og brukes om skapende aktivitet av både bruks- og prydding. Det er en form for husflid og håndverk. Bruks- og pryddingene kan enten lages for eget bruk eller til salg. Duodji er en kulturtradisjon som har kulturell, økonomisk og kunstnerisk betydning for det samiske samfunnet.

Nyere næringer hvor samiske kulturelementer utgjør hovedelementet i virksomheten, slik som for eksempel opplevelsesbasert reiseliv for turister basert på reindrift og andre samiske tradisjoner, er også viktige næringer. Kreative næringer der samiske kulturelementer utgjør hovedelementet i virksomheten, er viktige for samiske artister, designere, kunstnere osv.

9.5 Samiske rettigheter til areal og naturressurser

9.5.1 Historisk utvikling av eiendomsretten i samiske områder

Synet på samiske rettigheter til land og naturressurser i områdene samene tradisjonelt har brukt, har variert gjennom historien. Dagens situasjon er et resultat av en lang og komplisert utvikling. Her vil det bare være rom for å gi et riss av noen

⁴ Landbruksdirektoratet (2021), s. 5.

hovedpunkter som bakgrunn for beskrivelsen av den rettslige situasjonen i dag. For en grundig gjennomgang av den historiske utviklingen og innholdet i samiske rettigheter viser en til utredningene i NOU 1984: 18 og NOU 2007: 13.

Diskusjonen om samiske rettigheter som oppstod som følge av utbygging av Alta-Kautokeino-vassdraget (Alta-saken) sent på 1970-tallet, førte til at det ble satt i gang et omfattende arbeid med å kartlegge samiske rettigheter til, disponeringen, og bruken av land og vann i Finnmark og i andre deler av Norge. Samerettsutvalget (heretter: Samerettsutvalget I) ble oppnevnt i 1980 og avga sin første delutredning i NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*. Utredningen førte til vedtakelsen av Grunnloven § 110 a (i dag Grunnloven § 108) og sameloven. Samerettsutvalget I avga sin andre delutredning NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*. Som bakgrunnsmateriale for utredningen ble det utarbeidet oversikter over gjeldende rett og forvaltningsordninger for land og vann i Finnmark. Disse ble utgitt som NOU 1993: 34, NOU 1994: 21 og NOU 1997: 5. Oppfølgingen av NOU 1997: 4 ledet til vedtakelsen av Finnmarksloven.

Samerettsutvalget ble gjenoppnevnt i 2001 (Samerettsutvalget II). Samerettsutvalget II la fram sin innstilling i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. De historiske bakgrunnsutredningene ble publisert i NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettsituasjon fra Hedmark til Troms*.

Deler av innstillingen er fulgt opp, blant annet ved reglene om konsultasjonsplikt i sameloven kapittel 4, se nærmere i kapittel 9.9.4.2.

Samene hadde ikke etablert noen stat og hadde heller ikke etablert individuell eiendomsrett til bestemte områder etter mønsteret som var vanlig i bondesamfunn i Sør-Norge. Dette skyldtes nok at de nokså sent startet med jordbruk i særlig omfang. Selv der det i fjordstrøkene og i elvedalene i innlandet etter hvert ble etablert gårdsbruk, hadde utmarksnæringene en større betydning enn i Sør-Norge.

Den samiske rettsdannelsen har i større grad enn i resten av Norge vært basert på bruksrettigheter og til dels på mer kollektive rettigheter som var tilpasset naturforholdene og måten samene brukte områdene. Norske myndigheter oppfattet dette som en bruk som ikke ga grunnlag for å etablere rettigheter. Staten oppfattet seg derfor etter hvert som eier av det meste av Finnmark, den

såkalte «statens umatrikulerte grunn» i Finnmark, på det staten mente var «uopptatt grunn».

Eiendomsutviklingen i sentrale deler av de samiske bruksområdene er også komplisert ved at Kongen i 1666 solgte krongodset i Nordland og Troms og Finnmark til finansmannen Joachim Irgens. Gjennom salget og vidersalg som skjedde senere, ble eiendomsforholdene både uklare og omstridte.

I den endelige grensetraktaten med Sverige (Strømstadtraktaten) i 1751 ble grensen mot Sverige fra Kornsjø og nordover fastlagt. Dette gjaldt spesielt de omstridte områdene fra Femunden og nordover til Finnmark som var bosatt av samer. Grensen ble trukket gjennom området samene brukte, slik at vinterbeitet for mange samer ble liggende i Sverige og sommerbeitet i Norge, og til dels omvendt. I et tillegg til traktaten, Lappekodisillen av 1751, ble det derfor fastsatt regler som regulerte samiske rettigheter, særlig retten til å flytte mellom vinterbeitene og sommerbeitene. Kodisillen ga også reindriften en viss internrettslig beskyttelse, jf. blant annet Lappekodisillen § 10.

Fra svensk side er oppfatningen at Lappekodisillen gjelder frem til en eventuelt blir enige om en ny reinbeitekonvensjon. Forhandlinger om en slik konvensjon har ikke ført frem. Høyesterett fastslo i dom 30. juni 2021 (HR-2021-1429-A) at en svensk sameby har privatrettslige rettigheter til reindrift i to områder ved Altevann i Bardu og Målselv kommuner på grunnlag av alders tids bruk, i strid med bestemmelsene i grensebeite-loven med forskrift. Det kan med andre ord tenkes at mineralprosjekter også kommer i konflikt med svenske reindriftssamers rettigheter i Norge.

Den «fornorskingspolitikken» som ble ført fra 1850-tallet og utover startet med sikte på at samene skulle assimileres inn i det norske samfunnet, preget også behandlingen av samene og samiske interesser i rettssystemet. Blant annet favoriserte lovgivningen norske gårdbrukere som drev med jordbruk, fremfor samiske reindriftsutøvere.

I rettspraksis ble det helt frem til slutten av 1960-tallet lagt til grunn at samisk bruksutøvelse var en form for «tålt bruk» som ikke etablerte grunnlag for eiendomsrett eller andre rettigheter til grunnen, se blant annet Rt. 1931 s. 57 (Dergafjeld) og Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell). Dette innebar at samisk bruk ikke hadde ekspropriasjonsrettslig vern og måtte vike for andre former for utnyttning som etter hvert ble aktuelle, uten krav på erstatning.

Høyesterett gikk bort fra dette synet i dommer inntatt i Rt. 1968 s. 394 (Brekken sameie) og Rt.

1968 s. 429 (Altevannt). Samiske bruksretter ble her anerkjent som rettigheter, både overfor andre private rettigheter og overfor staten, og ikke lenger sett på som en form for tålt bruk. Inngrep i rettighetene kunne bare skje etter avtale eller ved ekspropriasjon med hjemmel i lov og rettighets-haverne hadde krav på erstatning når arealene ble ekspropriert til formål som utelukket eller påvirket samiske bruksrettigheter. Skiftet kom etter hvert også til dels til uttrykk i lovgivningen, blant annet i reindrifftsloven av 1978.⁵

Norge har regulert svenske samers adgang til reinbeite i Norge og norske samers rett til reinbeite i Sverige i grensereinbeite-loven.

Ved Finnmarkslovens ikrafttredelse ble det som tidligere hadde blitt regnet som statens umatrikulerte grunn overført fra Statskog til Finnmarkseiendommen 1. juli 2006. Finnmarkseiendommen forvaltes av et styre oppnevnt av Finnmark fylkeskommune og Sametinget, med to medlemmer hver.

Ved Finnmarksloven ble det også vedtatt å sette i gang en videre klarlegging av rettsforholdene i Finnmark, jf. Finnmarksloven §§ 30-35. Finnmarkskommisjonen ble opprettet for å kartlegge eksisterende rettigheter som folk i Finnmark gjennom langvarig bruk har opparbeidet til den grunnen Finnmarkseiendommen overtok 1. juli 2006. Mandatet er senere endret slik at kommisjonen også skal behandle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det. Det er også fra 2014 opprettet en særdomstol, Utmarksdomstolen for Finnmark, som skal ta stilling til tvister som måtte oppstå etter at Finnmarkskommisjonen har utredet rettighetsforholdene i et felt. Domstolens avgjørelser kan ankes direkte til Høyesterett. Denne prosessen kan tenkes å føre til endringer av rettighetsforholdene i Finnmark i forhold til slik de fremstår i dag, se nærmere kapittel 9.5.3 nedenfor om rettskartleggingen.

9.5.2 Reindrifftsretten

Det er slått fast i en rekke høyesterettsdommer at retten til å utøve reindrift er en selvstendig rett med grunnlag i alders tids bruk, se f.eks. HR-2001-4-B (Selbu) og HR-2019-2395-A (Anti). I HR-2016-2030-A (Stjernøya) er det understreket at reindrifftsretten hviler på et tingsrettslig grunnlag og har et sterkt privatrettslig vern. I HR-2021-1429-A, der det ble slått fast at dette også gjelder

for svenske reindriffts-samers rett til sommerbeite i Norge, sammenfattet førstvoterende reindrifftsrettens faktiske og rettslige stilling slik i avsnitt 61 og 62:

Jeg tar utgangspunkt i at reindriffts-næringen er en viktig samisk kulturbærer, og rettigheter knyttet til virksomheten nyter et særlig vern, både etter intern rett og etter internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. I tillegg til det som følger av nasjonale lover, viser jeg særlig til Grunnloven § 108 om vern av samiske interesser, SP artikkel 27 om vern av etniske, religiøse og språklige minoriteter, ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 og artikkel 6 og FNs erklæring om urfolks rettigheter fra 2007. Vår sak har også en side til Grunnloven §§ 98 og 105 og til EMK P 1-1.

Det er i dag bred enighet om at samiske rettigheter – ikke minst knyttet til reindriffts-næringen – i perioder av vår historie har måttet vike i møtet med andre interesser. Resultatet har vært at reindriffts-næringen over tid i en rekke henseender har fått innskrenket sine beitearealer til fordel for det man kan kalle storsamfunnets interesser og behov.

Reindrifftsretten som en rett basert på alders tids bruk er også fastslått i reindrifftsloven § 4 og Finnmarksloven § 5.

Ved at retten til reinbeite bygger på alders tids bruk, er den ikke avledet fra eiendomsretten ved rettsstiftelser mellom eier og bruksretts-haver, men bygger på et selvstendig grunnlag og eksisterer derved «ved siden» av eller parallelt med den eiendomsretten. En kan tale om en form for delt eller «kløyvd» eiendomsrett. Dette gjelder også på privat grunn der det foreligger reinbeiterett. I mange områder var den samiske bruken av området etablert før området ble underlagt privat eller statlig eiendomsrett. Reindrifftsretten innebærer at eieren av eiendommen ikke har rett til å disponere over eiendommen på en måte som er til hinder for utøvelsen av reindrift innenfor rammene av retten.

Reindrifftsretten er en kollektiv rett som ligger til den enkelte siidaen, basert på utøvd bruk av et nærmere angitt areal, jf. HR-2000-40-A (Seiland). Det fremgår også av reindrifftsloven § 51 at arealrettighetene ligger til siidaen. En siida er definert som en gruppe av reineiere som driver i fellesskap «på bestemte arealer». Høyesterett har også slått fast at «retten til driftsenhet» etter reindrifftsloven av 1978 er en individuell rett til næringsutøvelse for innehaveren, som var vernet

⁵ Se mer om dette i Ravna, Ø. (2019) s. 103–104 og s. 265–266, og Bull, K. S. (1997) s. 18.

etter Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1.

Distriktsstyret i et reinbeitedistrikt er etter reindriftsloven et privatrettslig organ som skal forvalte beiteressursene i distriktet i samsvar med lov og vedtatte bruksregler. Det er som nevnt siidaen som er bærer av de kollektive bruksrettighetene til arealene.

Hvordan reindriftsretten skal karakteriseres nærmere i forhold til norsk rett, er ikke helt klarlagt. I norsk rett skilles det mellom eiendomsrett, alminnelig bruksrett og særlige råderetter eller servitutter som gis til bestemte former for bruk.

Reindriftsretten er en sammensatt rett som omfatter mange ulike utnyttelsesformer som i dag er nærmere regulert i reindriftsloven §§ 19–26. Paragraf 19 gir beiterett i fjell og andre utmarksstrekninger, tidligere dyrket mark eller kulturbeite som ikke lenger er i bruk og ikke inngjerdet. Visse områder kan fredes mot reinbeite. Beiteretten omfatter etter § 20 rett til vår-, sommer-, høst- og vinterbeiter, inkludert flyttleier, kalvingsland og paringsområder. Reindriftsretten gir også rett til å disponere grunn til hytter og gammer for bolig og buer i utmark for å oppbevare løvsøre og mat, jf. § 21. Bruk av flyttleier er nærmere regulert i § 22, og retten til motorferdsel er regulert i § 23. Etter § 24 har reindriftsutøvere rett til å føre opp arbeids- og sperregjerder, slakteanlegg, broer og andre anlegg som er nødvendige for reindriften, men slik at de ikke kan bli stående ut over én sesong uten spesiell tillatelse fra departementet. Reindriftsretten omfatter også rett til å ta lauvtrær, busker osv. til brensel, å oppføre gammer og koier osv., jf. § 25. Den gir også rett til jakt, fangst og fiske i forbindelse med reindriften.

Samer som driver reindriften kan også utøve andre samiske rettigheter som ikke nødvendigvis faller inn under reindriftsretten. Reindriftsretten gir dermed rett til en mer sammensatt bruk enn de fleste servitutter som faller inn under servituttlova.

Høyesterett har ikke brukt servituttlova for reindriftsretten, men har for eksempel løst spørsmålet om tilpasningsplikt og om det gjelder en tålegrense for påvirkning av reindriftsretten, på grunnlag av alminnelige ulovfestede regler, jf. Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga) og HR-2000-40-A (Seiland).

I den førstnevnte dommen fikk reindriftsutøverne erstatning for driftsulemper som hadde ført til merkostnader, men ikke for tap av beite-land som ikke ble regnet for å påvirke driften. På det siste punktet var det dissens 3–2.

I den sistnevnte dommen ble det uttalt at «reindriftnæringen har en tilpasningsplikt» og «plikter – for å begrense ulempene ved inngrep i næringens bruksområder – å foreta omlegginger i næringsutøvelsen så sant dette ikke røkkes ved selve næringsgrunnlaget. Plikten til tilpasning gjelder både det sted og den måten reindriften utøves».

Det virker som Høyesterett legger til grunn at reindriftsretten er en spesiell rett som det gjelder egne regler for, at den ikke passer inn i de tradisjonelle rettslige kategoriene. Retten fremstår som en rett av egen art, *sui generis*.

Bare personer av samisk ætt som oppfyller visse krav i reindriftsloven, har rett til å eie rein. Det innebærer altså at det også bare er disse som kan utøve reindriftsretten i de tradisjonelle samiske områdene. Som sagt er det et vilkår at reindriftsutøveren har rett til reinmerke etter § 32, og at reinen må inngå i en siida-andel, jf. § 9 andre avsnitt. Eiendomsretten til merket rein er en individuell rett for den enkelte utøveren.

Distriktsstyret i et reinbeitedistrikt er etter reindriftsloven et privatrettslig organ som skal forvalte beiteressursene i distriktet i samsvar med loven og de vedtatte bruksreglene. Det er som nevnt siidaen som bærer de kollektive bruksrettighetene til arealene.

9.5.3 Rettighetskartlegging i Finnmark

På grunnlag av Finnmarksloven ble det satt i gang en kartlegging av samiske rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Finnmarkskommisjonen har ferdigbehandlet fem felt (Stjernøya/Seiland, Nesseby, Sørøya, Varangerhalvøya øst og Varangerhalvøya vest), mens fire felt er lyst ut (Karasjok, Tana/Tanafjorden, Kautokeino og Porsanger). For Karasjok har den første delrapporten om bruks- og eiendomsrett kommet.⁶

Det er ikke her grunn til å gå i detalj om innholdet i disse sakene, utover å peke på at Finnmarkskommisjonen har tilkjent enkeltpersoner eiendomsrett til visse områder og omfattende bruksrett til andre områder. Tildeling av eiendomsrett vil ha betydning for eiendomsretten til grunneierens mineraler og for retten til grunneierverderlag for statens mineraler.

To av sakene har vært anket til Høyesterett: HR-2016-2030-A (Stjernøya), der avgjørelsene til Finnmarkskommisjonens og Utmarksdomstolen for Finnmark ble stadfestet, og HR-2018-456-P

⁶ Finnmarkskommisjonens rapport for felt 4 Karasjok, 11. desember 2019.

(Nesseby), der Høyesterett i motsetning til Utmarksdomstolen kom frem til at bygdelaget ikke hadde etablert bruksretter som omfattet rett til å forvalte de fornybare naturressursene. Høyesteretts konklusjon var imidlertid i samsvar med Finnmarkskommisjonens rapport.

9.6 Internasjonale regler om vern av urfolks rettigheter

9.6.1 Oversikt

Som pekt på i kapittel 9.1 ovenfor er det i internasjonal rett utviklet flere regelverk som verner interessene til urfolk og minoriteter. Norge er bundet av disse, og de er delvis implementert i norsk rett gjennom menneskerettsloven.

9.6.1.1 Historisk utvikling av urfolks rettigheter internasjonalt

I 1966 vedtok FNs generalforsamling den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen, eller bare SP) sammen med den første tilleggsprotokollen. Både SP og den første tilleggsprotokollen ble ratifisert av Norge i 1972. Særlig SP artikkel 27 om minoriteters rett til kulturutøvelse har vært et sentralt utgangspunkt for rettighetsutviklingen. Konvensjonen er gjort til en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 2. Bestemmelsen er sentral for vernet av samiske rettigheter i norsk sammenheng, jf. HR-2021-1975-S (Fosen), som blir gjennomgått i kapittel 9.6.3.2 nedenfor.

International Labor Organization (ILO), som ble opprettet i 1919, er en trepartsorganisasjon av arbeidstakere, arbeidsgivere og stater som primært arbeider for arbeidstakeres rettigheter. Fra Norge deltar LO, NHO og staten i forhandlingene om blant annet konvensjonstekstene. ILO har siden sin opprettelse også arbeidet med urfolks rettigheter. Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169 (ILO 169) ble vedtatt av den internasjonale arbeidsorganisasjonens generalkonferanse, the International Labour Conference (ILC), under sitt 76. møte i 1989 og ratifisert av Norge i 1990.

FNs rasediskrimineringskonvensjon (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1965 og ratifisert av Norge i 1970. Konvensjonens formål er å sørge for at grupper som forskjellsbehandles på grunn av etnisitet eller hudfarge, har de samme rettig-

hetene som alle andre. Konvensjonen er ikke begrenset til urfolk, men den bidrar til å styrke beskyttelsen av urfolk som en etnisk minoritet mot diskriminering.

I tillegg til de folkerettslig bindende traktatene som er nevnt, vedtok FNs generalforsamling i 2007 urfolkserklæringen (UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples). Erklæringen fastsetter både individuelle og kollektive rettigheter for urfolk og legger viktige føringer for å forstå hvilke rettigheter urfolk har. Erklæringen anses som et sentralt dokument innen urfolksretten.

Praksis fra internasjonale organer som ILO, FNs menneskerettskomité, og FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering har bidratt til å styrke og klargjøre urfolks rettigheter. Også avgjørelser fra statlige domstoler og regionale domstoler, slik som The Inter-American Court, har hatt betydning for styrkingen av urfolks rettigheter.

Konvensjonene stiller krav til innholdet i nasjonal rett og til praksis i landene som er bundet av konvensjonene. Flere av de sentrale reglene er også helt eller delvis inkorporert i norsk rett gjennom lovgivning og er dermed en del av norsk rett. Det alminnelige presumsjonsprinsippet, som går ut på at norsk rett antas å være i samsvar med folkeretten, vil også føre til at internasjonale regler påvirker tolkningen av norsk rett.

Konvensjonstekstene er på mange punkter vage og generelle, og det kan være uklart hva som konkret kreves i ulike situasjoner. Nedenfor går utvalget gjennom de to mest sentrale konvensjonene med tanke på vernet for samiske rettigheter og drøfter nærmere hva som ligger i disse, ut fra den internasjonale praksisen som finnes.

9.6.2 Rettigheter til naturressurser

ILO-konvensjon nr. 169 inneholder bestemmelser om vern av det materielle grunnlaget for urfolks kultur. Vern av urfolks privatrettslige rettigheter til grunn og naturressurser reguleres i konvensjonens del II. Den sentrale bestemmelsen er artikkel 14 nr. 1, som lyder, i engelsk versjon:

The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall

be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

Den norske oversettelsen⁷ lyder slik:

Vedkommende folks eiendoms- og råderett til de landområder som de tradisjonelt besitter, skal anerkjennes. Når forholdene tilsier det, skal det også treffes tiltak for å sikre vedkommende folks rett til å bruke landområder som de ikke besitter alene, men som de tradisjonelt har hatt tilgang til for sitt livsopphold og sin tradisjonelle virksomhet. I denne sammenheng skal det legges spesiell vekt på situasjonen for nomadiske folk og personer som driver flyttejordbruk.

Bestemmelsens første setning gir vern av urfolks *eiendoms- og råderett* («the rights of ownership and possession»). Råderett kan også oversettes med «besittelse».

Spørsmålet om det er grunnlag for samisk eiendomsrett til grunn har spesielt vært diskutert for grunnen i Finnmark. Finnmarksloven § 5 slår fast at opprettelsen av Finnmarkseeiendommen ikke innebar noe inngrep i «i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk».

I HR-2016-2030-A (Stjernøya) drøfter Høyesterett spørsmålet om ILO-konvensjonen kan innebære mer omfattende samiske rettigheter enn det som følger av Finnmarksloven. Høyesterett avviser at rettigheter kan utledes direkte fra ILO-konvensjonen, men påpeker at artikkel 14 nr. 1 gjennom presumsjonsprinsippet kan få betydning ved «anvendelsen av de tingsrettslige reglene om rettighetserverv», jf. avsnitt 76–77. Høyesterett presiserte også at det følger av ILO 169 artikkel 8 nr. 1 at «tingsrettslige prinsipper skal anvendes på samiske prinsipper», for å oppfylle kravet om at det ved anvendelse av nasjonale regler overfor urfolk, skal tas «tilbørlig hensyn til deres sedvaner og sedvanerett», jf. avsnitt 85. Det er dessuten lagt til grunn at det kreves en eksklusivitet i bruken av området for å få eiendomsrett over det, men at det ikke er sånn at enhver bruk fra andre hindrer at en person kan få eiendomsrett. Det var ikke dokumentert samisk bruk av Stjernøya «som er tilstrekkelig intensiv og dominerende for erverv av eiendomsrett», jf. avsnitt 112. Det var

⁷ Det finnes to ulike norske oversettelser av ILO 169. Den ene ligger på regjeringen.no, og den andre er publisert på Lovdata.no. Gjengivelsen av konvensjonsbestemmelsen på norsk i denne utredningen er fra oversettelsen som ligger på regjeringen.no.

ikke tvil om at bruken ga grunnlag for å få bruksrett som nyter et sterkt privatrettslig vern, og det ble ikke utelukket at en bruk som «har vært i samsvare med en bruksrett» kan gi grunnlag for eiendomsrett, jf. avsnitt 115–116.

Artikkel 14 nr. 1 andre setning setning verner urfolkets *bruksrettigheter*, «the right [...] to use land not exclusively occupied by them». Samisk reindriftsrett er en bruksrett som er vernet i denne artikkelen, jf. også HR-2018-456-P (Nesseby), HR-2016-2030-A (Stjernøya) avsnitt 80–82 med videre henvisninger.

Rettighetene til naturressurser i urfolkets tradisjonelle områder er utdypet i artikkel 15 nr. 1:

The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

I norsk versjon:

Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.

Begge bestemmelsene angir altså at vernet av landrettigheter skal «sikres spesielt» («specifically safeguarded»). Det nærmere innholdet i dette vernet er imidlertid noe usikkert. I praksis er bestemmelsene tolket slik at de ikke gir et sterkere vern mot inngrep enn det som følger av SP artikkel 27.⁸ Dette underbygges av at Høyesteretts avgjørelser knyttet til inngrep i reindriften ikke har fokusert på bestemmelsene i ILO 169.

Utvalget legger på bakgrunn av dette til grunn at det er SP artikkel 27 som utgjør det sentrale folkerettslige vernet mot inngrep i reindriftsrettigheter, se mer om dette nedenfor.

9.6.3 Vern av retten til kulturutøvelse

9.6.3.1 SP artikkel 27

Reglene om beskyttelse av det materielle grunnlaget for samisk kultur setter materielle grenser for myndighetenes handlingsrom når det gjelder lovgivning og administrative tiltak som vil påvirke samisk kulturutøvelse i bred forstand. Disse grensene går først og fremst frem av SP artikkel 27,

⁸ Se også NOU 2007: 13 A, s. 238–239.

men også ILO 169 har bestemmelser som verner det materielle grunnlaget for samisk kultur. Det er likevel lagt til grunn i Høyesteretts praksis at den sentrale bestemmelsen i denne sammenheng er SP artikkel 27.

Vernet av kulturutøvelsen har en annen karakter enn reglene det er gjort rede for ovenfor, som i første rekke verner de økonomiske interessene eller næringsinteressene som knytter seg til reindrift og annen samisk bruk av land og naturressurser.

SP artikkel 27 lyder i engelsk versjon:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.

I norsk versjon:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.⁹

Bestemmelsen gir et *minoritetsvern* og er ikke avgrenset til å gjelde urfolk, som blant annet ILO 169 er. Det ble slått fast allerede i Alta-saken at samene er en etnisk minoritet som er vernet av bestemmelsen.¹⁰

Gjennomføringen av konvensjonen overvåkes av FNs menneskerettskomité (menneskerettskomiteen). Menneskerettskomiteen har blant annet gitt ut General Comment No. 23, som gir føringer for tolkingen av SP artikkel 27, og avgir uttalelser i saker der individer klager inn medlemstatene i konkrete saker. Høyesterett har i HR-2008-2175-S i avsnitt 81 uttalt at praksis fra Menneskerettskomiteen har «betydelig vekt» som rettskilde for tolkning av konvensjonen. Gjennom HR-2021-1975-S (Fosen-dommen) har Høyesterett tatt stilling til sentrale tolkningsspørsmål som artikkel 27 reiser med tanke på samisk kulturutøvelse. Drøftelsen av artikkel 27 vil derfor i hovedsak bli knyttet til gjennomgangen av dommen.

⁹ Hentet fra Lovdata.no, som vedlegg 6 til menneskerettsloven.

¹⁰ Rt. 1982 s. 241, på s. 299.

Det vises også til fremstillingen i NOU 2007: 13 A kapittel 5.5, med videre henvisninger.

Det nevnes likevel innledningsvis at det er staten som er pliktsubjekt etter SP, og som derfor skal sørge for at minoritetsvernet oppfylles. Ut fra ordlyden «not be denied» («ikke nektes») innebærer artikkel 27 først og fremst en «negativ» forpliktelse for staten: Staten må sørge for at det ikke skjer inngrep som rammer samisk kulturutøvelse for hardt, for eksempel gjennom reguleringer eller tiltak som tillater større naturinngrep.

Forståelsen av artikkel 27 har imidlertid utviklet seg, slik at bestemmelsen også i en viss grad anses å gi uttrykk for «positive» forpliktelser for staten. Disse positive forpliktelsene innebærer at staten pålegges å gjennomføre aktive tiltak der dette er nødvendig for å oppfylle kravet om kulturvern.

Bestemmelsen verner retten for minoriteten til å «dyrke sin egen kultur» («to enjoy their own culture»). Denne retten til kulturutøvelse dekker *ideelle* kulturytringer, som samisk språk og joik. Menneskerettskomiteens praksis går ut på at uttrykket også dekker *materiell* kulturutøvelse, som reindrift, fiske og andre næringer som utgjør et vesentlig element («essential element») i minoritetens kultur, i tillegg til det materielle grunnlaget for denne kulturutøvelsen, som landområder og naturressurser. Dette innebærer at bestemmelsen verner reindrift og det materielle grunnlaget for reindriften – naturgrunnlaget. At reindrift er vernet etter bestemmelsen, ble også slått fast som «uomstridt» av Høyesterett i HR-2017-2247-A (Langsundet) i avsnitt 120.

Etter praksis fra menneskerettskomiteen kan det heller ikke gjennomføres inngrep i samisk materiell kulturutøvelse som kan sidestilles med nektelse («amount to a denial») av slik kulturutøvelse. Denne vurderingen må ses i sammenheng med andre tiltak som innebærer inngrep i det aktuelle området, både planlagte og gjennomførte. Det er derfor summen av virkningene («the overall effect») på kulturutøvelsen som skal vurderes.

Det kan også foreligge krenkelse etter SP artikkel 27 ved tiltak som har *vesentlig negativ innvirkning* («a substantive negative impact») på urfolkets mulighet til å utøve kulturen sin, selv om de ikke mister livsgrunnlaget sitt. Hvor grensen går må vurderes i hver enkelt sak. Høyesterett har uttalt at det skal «en god del til før inngrep blir av en slik alvorlighetsgrad at artikkel 27 er krenket».¹¹

¹¹ HR-2017-2247-A, avsnitt 128.

Ved vurderingen av om en minoritets rett etter artikkel 27 er krenket, har menneskerettskomiteen i flere saker lagt vekt på hvorvidt minoriteten har blitt konsultert i beslutningsprosessene, og om minoritetens interesser har blitt tatt hensyn til og lagt vekt på i beslutningene som er tatt. Same-rettsutvalget II har på denne bakgrunnen uttalt at det er «grunnlag for å innfortolke i artikkel 27 et krav om at urfolk har rett til å delta i de beslutningsprosessene som leder frem til avgjørelser som særskilt angår dem».¹² Også Høyesterett har i HR-2017-2428-A (Sara) uttalt at SP artikkel 27 etablerer «en konsultasjonsplikt». Se nærmere i kapittel 9.9.4.2 nedenfor om konsultasjonsplikt.

9.6.3.2 *Tolkningen av SP artikkel 27 i Fosen-saken*

Spørsmålet om hvor langt SP artikkel 27 verner samiske rettigheter mot inngrep, er grundig drøftet av Høyesterett i storkammerdom fra oktober 2021 HR-2021-1975-S (Fosen-dommen). Saken gjaldt overprøving av overskjønn over to vindkraftanlegg, Roan og Storheia på Fosenhalvøya i Trøndelag.

To siidaer som brukte området som vinterbeite for rein, mente at vindkraftanleggene, som dekket et område på 38 kvadratkilometer, krenket rettighetene deres etter blant annet SP artikkel 27.

Høyesterett kom frem til at de måtte nekte å fremme skjønnet fordi vedtaket om konsesjon og ekspropriasjonstillatelse som lå til grunn for utbyggingen, var ugyldige fordi de stred mot vernet som reindriftnæringen har etter SP artikkel 27.

Høyesterett slo fast at SP artikkel 27 verner både enkeltindivider, det vil si den enkelte same, og kollektivet i siidaen. Siidaen kunne dermed påberope seg artikkel 27 på vegne av medlemmene. Et sentralt spørsmål var om siidaen etter norsk rett kunne opptre på vegne av medlemmene for domstolene. Høyesterett kom frem til at siidaen etter en samlet vurdering er en sammenslutning som har «begrenset partsevne» etter tvisteloven § 2-1 andre avsnitt, og som kan påberope medlemmenes individuelle rettigheter, inkludert vernet etter artikkel 27.

Spørsmålet om hvorvidt et inngrep er en krenkelse etter artikkel 27, må vurderes i sammenheng med tidligere og planlagte inngrep. Dersom de samlet får vesentlige negative konsekvenser for kulturutøvelsen, kan det være en krenkelse av rettighetene etter artikkel 27.

Førstvoterende oppsummerte sitt syn på følgende måte i avsnitt 119:

På denne bakgrunn er min konklusjon at det vil foreligge en krenkelse av rettighetene etter SP artikkel 27 dersom inngrepet fører til vesentlige negative konsekvenser for muligheten til kulturutøvelse. Inngrepet kan i seg selv ha så store konsekvenser at det foreligger brudd. Men innvirkningen trenger ikke å være så alvorlig som i Poma Poma-avgjørelsen, hvor tusenvis av husdyr var døde som følge av myndighetstiltak, og klageren var blitt tvunget til å forlate sitt område. Inngrepet må videre ses i sammenheng med andre tiltak, både tidligere og planlagte. Den samlede effekten av tiltakene er avgjørende for om det foreligger krenkelse, jf. Jouni Länsman mfl. mot Finland I (CCPR-1995-671) punkt 10.7.

Førstvoterende uttalte videre at det kan ha innvirkning på vurderingen om minoriteten har blitt konsultert. Dersom konsekvensene av tiltaket er store nok, kan de likevel utgjøre en krenkelse selv om minoriteten er konsultert, jf. avsnitt 121.

Høyesterett understreket at artikkel 27 ikke gir uttrykk for en «avveiningsstandard» der det kan skje en proporsjonalitetsvurdering av interessene som gjelder på tiltakshaverens side og på samisk side, se avsnitt 124 der førstvoterende uttaler:

Ordlyden i artikkel 27 åpner i utgangspunktet ikke for at statene kan foreta en interesseavveining mellom urfolks rettigheter og andre legitime formål. Rettighetene fremstår som absolutte, likevel slik at de kan fravikes ved en nasjonal krisesituasjon, jf. artikkel 4.

Bestemmelsen har med andre ord et «absolutt preg». Høyesterett åpner likevel for at det kan skje en avveining der interessene til et enkeltindivid i en minoritetsgruppe står mot interessene til gruppen som helhet, eller der hensynet til andre grunnleggende rettigheter gjør seg gjeldende.

Her kan hensynet til miljøet og det grønne skiftet tenkes å være relevant som mothensyn. Utbyggeren hadde påberopt seg at vindkraft var en del av det grønne skiftet og viktig for å redusere utslippet av klimagasser. Høyesterett utelukket ikke at dette kunne være relevant, men i den aktuelle saken var dette likevel ikke tilfellet fordi dette hensynet kunne ha vært ivaretatt gjennom utbygginger som var mindre inngripende.¹³

¹² NOU 2007: 13 A, s. 207.

Artikkel 27 skiller seg her fra de fleste andre regler som beskytter menneskerettighetene. Deres terskelen for å krenke vernet er overskredet, skal det ikke tas hensyn til interessene som ligger bak tiltaket.

Det er kulturutøvelsen som er vernet etter artikkel 27, men reindriften er både en form for vernet kulturutøvelse og en måte å livnære seg på. Økonomien i næringen og virkningen av inngrepet på den vil være relevant, men det må foretas en konkret vurdering av hvor inngripende tiltaket er i hvert enkelt tilfelle. Høyesterett uttalte at «artikkel 27 i alle fall [vil] være brutt hvis en reduksjon av beitearealet fratrar reiene muligheten til å fortsette med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet».¹⁴

I den konkrete vurderingen av om det hadde skjedd en krenkelse som fremgår av avsnitt 135-144 i dommen, la Høyesterett vekt på at de to vindkraftanleggene førte til at siidaene mistet vinterbeitet på viktige landområder for reindriften. Det ville ikke være mulig å kompensere tapet av beitearealet fullt ut med alternative beiteområder, og reintallet ville sannsynligvis måtte reduseres «betraktelig». Reindriften i området drives med små marginer, og en vesentlig reduksjon av reintallet ville innebære at virksomheten ikke lenger kunne drives med overskudd.

Det var også et moment i vurderingen at den sørsamiske kulturen som var rammet her, «er særlig sårbar», og at «[d]en tradisjonelle reindriftnæringen er bærebjelken for denne kulturen og for det sørsamiske språket». Selv om inngrepet ikke innebærer «en total nektelse av reiene rett til å utøve sin kultur på Fosen», mente førstvoterende «likevel etter en samlet vurdering at vindkraftutbyggingen vil ha en vesentlig negativ effekt på deres mulighet for å dyrke denne kulturen». Dette var tilstrekkelig til at det forelå en krenkelse med mindre «tilfredsstillende avbøtende tiltak foreligger».

Selv om reindriften etter «alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper» har en plikt til å tilpasse driften «så lenge selve næringsgrunnlaget ikke rokkes ved», var det i dette tilfellet ikke lagt frem forslag til tilpasning eller kompensierende tiltak som kunne føre til at konsesjonsvedtaket kunne opprettholdes. En modell der halve reinflokken ble vinterforet innenfor en relativt liten innhegning, var ikke prøvd i Norge og ville uansett «avvik[e] vesentlig fra tradisjonell, nomadisk reindrift». Det knyttet seg også

regulatoriske utfordringer og usikkerhet til en slik løsning.

Det må også påpekes at Høyesterett i bevisvurderingen la til grunn at reiene ikke vil venne seg til vindmøllene, men vike fra området.

9.6.4 Rett til å delta i beslutningsprosesser

9.6.4.1 Innledning

Konvensjonene om urfolks rettigheter fastsetter en rett for urfolk til å bli konsultert – til å bli informert og delta i beslutningsprosesser som skal lede frem til vedtak som vil påvirke situasjonen deres. Samenes rett til konsultasjon bygger først og fremst på ILO 169. Gjennomføringen av konsultasjonen har også betydning for vurderingen etter SP artikkel 27, jf. blant annet HR-2021-1975-S (Fosen), som er referert ovenfor.

Kravene til konsultasjon er nå innlemmet i norsk rett ved endringslov til same-loven mv. (konsultasjoner), som innførte et nytt kapittel 4 i same-loven. Dette trådte i kraft 1. juli 2021. Dette kapitlet gjelder også for vedtak etter mineralloven. Utvalget vil likevel foreslå noen spesielle regler som er tilpasset prosessen i mineralsaker, slik det går frem nedenfor. Det er derfor nødvendig å klarlegge hvilke krav til konsultasjon og deltakelse som følger av ILO 169.

9.6.4.2 Kravene til konsultasjon i ILO 169 artikkel 6 og 7

De to mest sentrale bestemmelsene om rett til konsultasjon og deltakelse i beslutningsprosesser i ILO 169 er artikkel 6 og 7, som angir *generelle* konsultasjons- og deltakerretter. For naturressurssaker finnes det i tillegg spesielle regler om rett til konsultasjon og deltakelse i artikkel 15.

ILO 169 artikkel 34 angir at måten statene oppfyller konvensjonsforpliktelsene på, skal fastsettes på en fleksibel måte («in a flexible manner») og med hensyn til særegne forhold i det aktuelle landet («having regard to the conditions of each country»).

Dette gir rom for å ta hensyn til situasjonen i hver enkelt stat og behovene til den aktuelle urfolksgruppen. Som Samerettsutvalget II påpeker, gir imidlertid ikke artikkel 34 grunnlag for innskrenkende fortolkninger i et omfang som i realiteten setter konvensjonens grunnleggende rettigheter ut av kraft, jf. NOU 2007: 13 A, s. 241.

ILO 169 artikkel 6 er det i nr. 1 a og nr. 2 fastsatt følgende:

¹³ Se dommens avsnitt 130-131 og 143.

¹⁴ Se avsnitt 134.

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:
 - (a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
[...]
2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

Norsk versjon:

1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:
 - a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;
[...]
2. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.

Konsultasjonsplikten gjelder når det skal *vedtas ny lovgivning eller administrative tiltak*. Dette omfatter alle vedtak og beslutninger knyttet til utarbeidelsen av lovgivning og andre typer generelle regelverk. Alle forvaltningsrettslige enkeltvedtak, utarbeidelser og gjennomføringer av ulike administrative retningslinjer, beslutninger og lignende vil falle inn under regelen. Konsultasjonsplikten inntreier ikke der staten foretar rene privatrettslige disposisjoner.

Det kreves også at lovgivningen eller det administrative tiltaket *kan få direkte betydning* for urfolksgruppen. Det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt for at tiltaket vil virke inn på urfolksgruppen, men det kreves mer enn en teoretisk mulighet for at tiltaket kan komme til å ha innvirkning.

Etter artikkel 6 er det staten («governments») som har plikt til å tilby konsultasjon. Dette inkluderer regjeringen, departementer, direktorater og

andre underliggende etater, inkludert statsforvaltere. Konsultasjonsplikten kan også inntre på nytt i slutfasen av en lovbehandling dersom Stortinget endrer et lovforslag på en substansiell måte som kan få direkte betydning for den samiske folkegruppen. Kommunene og fylkeskommunene er ikke direkte pliktsubjekter etter konvensjonen. Likevel vil staten måtte sørge for systemer som sikrer at også kommunale og fylkeskommunale organer gjennomfører konsultasjoner der det gjennomføres administrative tiltak og lignende.

Urfolk har *rett til å bli konsultert*, spesielt gjennom de representative institusjonene sine. I norsk sammenheng er det overordnede representative organet Sametinget. Dessuten stiller bestemmelsen krav om at en interessentgruppe som kan bli direkte berørt av tiltaket, også skal bli konsultert gjennom de spesielle representantene sine, for eksempel en bestemt siida eller et lokalsamfunn.

I tillegg til at det fremgår av artikkel 6 nr. 1 at konsultasjonene skal foregå gjennom hensiktsmessige prosedyrer, angir nr. 2 at disse skal gjennomføres i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene. Ordlyden stiller altså ikke krav om at partene skal bli enige, men at det klare formålet med konsultasjonene skal være å oppnå enighet. At deltakelsen fra urfolket skal være effektiv, fremheves også av kravet om god tro – konsultasjonene skal ikke være rene formaliteter fra statens side. Normalt vil det heller ikke holde med bare offentlige høringsprosesser. Resten av kravene til konsultasjonene og formen på og omfanget av dem vil ellers variere ut fra hver enkelt sak.

Konsultasjonsplikten inntreier etter artikkel 6 når det overveies å innføre aktuell lovgivning eller tiltak. Konsultasjonsprosessene må starte før beslutningen fattes, og tidlig nok til at det er mulig å ivareta kravene om effektivitet og god tro og formålet om å oppnå enighet.

Artikkel 7 fastsetter en *deltakerrett* for urfolk, som går lenger enn retten til å bli konsultert. Dette går spesielt frem av bestemmelse nr. 1 siste setning:

The peoples concerned [...] shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

I norsk versjon:

I tillegg skal de [vedkommende folk] delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og programmer som kan få direkte betydning for dem.

Praksis fra ILO-organer viser at bestemmelsene i artikkel 6 om konsultasjon og artikkel 7 om deltakerrett brukes sammen. På den ene siden anses konsultasjoner som et virkemiddel for å oppfylle deltakerretten etter artikkel 7. På den andre siden kan artikkel 7 sies å supplere konsultasjonsretten, ved at den etablerer en rett til å delta i selve beslutningsprosessen utover å respondere til allerede foreslåtte tiltak. Deltakerretten og konsultasjonsretten må derfor ses som uttrykk for en felles forpliktelse som gjelder før et tiltak er vedtatt, under gjennomføringen av tiltaket og ved evalueringen av tiltaket, jf. blant annet NOU 2007: 13 B, s. 854.

9.6.5 Vern av urfolks rettigheter til naturressurser etter ILO 169 artikkel 15

ILO 169 artikkel 15 gir mer konkrete regler om vern av urfolks rettigheter til naturressurser i urfolkets landområder. Bestemmelsen lyder:

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.
2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether or to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. [...]

Norsk versjon:

1. Vedkommende folks rett til naturressurser i deres landområder skal sikres spesielt. Slike rettigheter omfatter disse folks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene.
2. I tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler eller ressurser under

jorden eller rettigheter til andre ressurser som finnes i landområdet, skal regjeringene etablere eller opprettholde prosedyrer for konsultasjon med vedkommende folk, med sikte på å fastslå om og i hvilken grad deres interesser kan bli skadelidende, før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter eller utnyttelse av slike ressurser i deres landområder. [...]

Uttrykket «land» i artikkel 15 skal ifølge artikkel 13 nr. 2 omfatte begrepet territorier, som dekker totalmiljøet i områdene som vedkommende folk lever i eller på annen måte bruker («include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.» Artikkelen gir med dette urfolket rettigheter både i områder der de *eier eller har krav på å få anerkjent eiendomsrett*, jf. artikkel 14 nr. 1 første setning, og områder urfolket *tradisjonelt har brukt*, jf. artikkel 14 nr. 1 andre setning.

Artikkel 15 nr. 1 om at urfolks rett til naturressurser i landområdet sitt skal sikres spesielt, kan anses som en konkretisering av *deltakerretten* i beslutninger som gjelder naturressurser etter artikkel 7. Foreløpig har imidlertid bestemmelsen ikke blitt gitt noen selvstendig betydning ved siden av deltaker- og konsultasjonsplikten som allerede følger av artikkel 7 og 6. Se også NOU 2007: 13 B, s. 850.

Artikkel 15 nr. 2, angir en spesiell konsultasjonsplikt knyttet til naturressurser som staten har beholdt eiendomsretten til. Bestemmelsen gjelder derfor for statens mineraler etter mineralloven, og skiller seg fra situasjoner der en privat grunneier eier mineralene. Bestemmelsen pålegger staten en særlig plikt til å etablere eller opprettholde konsultasjoner med urfolket før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter av slike ressurser eller utnyttelse av dem i landområdene deres. Målet med disse helt innledende konsultasjonene – før det gis tillatelse til noen form for undersøkelse eller utvinning – er etter bestemmelsen å avklare om urfolkets interesser kan bli skadelidende av den aktuelle aktiviteten, og i hvilken grad det kan skje. Den folkerettslige plikten til konsultasjon kan altså stille seg noe ulikt for avgjørelser som gjelder statens mineraler og avgjørelser som gjelder grunneiers mineraler. Det er likevel usikkert hvilken virkning dette vil ha i praksis.

Plikten i artikkel 15 nr. 2 til å foreta konsultasjoner *i den hensikt å avklare betydningen for*

urfolket er forskjellig fra den generelle konsultasjonsforpliktelsen i artikkel 6, der plikten først inntreffer hvis tiltaket vil kunne få direkte betydning for urfolket. Likevel har artikkel 6 og 15 blitt tolket i lys av hverandre.

Ifølge Samerettsutvalget II kan bestemmelsene langt på vei anses som ulike utslag av en felles forpliktelse som innebærer at urfolket må konsulteres for å avklare om et planlagt tiltak kan få betydning for dem. Samerettsutvalget II uttalte at regelen om konsultasjoner i artikkel 15 nr. 2 neppe er mer vidtrekkende eller har et kvalitativt annet innhold enn de mer generelle bestemmelsene om konsultasjoner og deltakelse i artikkel 15 nr. 1, 6 og 7.¹⁵

9.6.6 Kompensasjon ved utnyttelse av mineralressurser i urfolkområder

9.6.6.1 Innledning

Som det går frem ovenfor, er det etter gjeldende rett ikke tvilsomt at samene har krav på erstatning for tap de lider som følge av inngrep i naturgrunnlaget for tradisjonelle samiske næringer. Dette følger av alminnelige norske tingsrettslige og ekpropriasjonsrettslige regler, uavhengig av hva som følger av folkerettslige regler og av reguleringen i mineralloven.

Spørsmålet er om samiske rettighetshavere i områder der det skjer mineralvirksomhet også har krav på andel i verdien av mineralressursene. Dette vil kreve en egen regulering i mineralloven og det er nødvendig å avklare om et slikt krav kan bygges på folkerettslige regler.

9.6.6.2 Kompensasjon ved utnyttelse av statens mineraler

ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 15 nr. 2 siste setning regulerer urfolks rett til kompensasjon der det skjer utnyttelse av mineralressurser eller andre underjordiske ressurser innenfor de tradisjonelle områdene deres. Bestemmelsen lyder slik:

In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, [...]. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Siste setning er oversatt slik til norsk:

Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide som følge av slik virksomhet.

Det går fram av ordlyden at urfolk har krav på andel i nytteverdien, i tillegg til erstatning for det tap eller skade de måtte lide som følge av virksomheten.

9.6.6.3 Uttrykket «nytteverdi»

Uttrykket «nytteverdi» («benefits») er et vidt begrep og kan omfatte både direkte og indirekte økonomiske fordeler i tillegg til ikke-økonomiske fordeler. I den norske teksten er uttrykket «nytteverdien» brukt, men «benefits» kunne også vært oversatt med «utbytte», «fordel» eller «fortjeneste». Delingen av verdiene kan skje ved vederlag for ressursen i form av en andel utbetalt i penger. Det kan også skje ved investeringer i infrastruktur, helsetjenester osv., og det kan være rett til arbeid eller oppdrag knyttet til mineralvirksomheten. At nytteverdien fra et mineralprosjekt kan ha ulike former, illustreres av en uttalelse fra ILOs guide til konvensjonen fra 2009 om tolkningen av artikkel 15 nr. 2 siste setning:

«This benefit-sharing can take a variety of forms, including specific agreements with individual communities; negotiated agreements between states and self-governing territories or redistribution of taxes and revenues to specific indigenous peoples' development purposes.»¹⁶

Norsk versjon: «Denne fordelingsdelingen kan ta mange ulike former, inkludert særskilte avtaler med individuelle samfunn; forhandlet avtaler mellom stater og selvstyrte områder eller omfordeling av skatter og inntekter til bestemte urfolk sine utviklingsformål» (oversatt her).

I uttalelsen oppstilles det noen eksempler på forskjellig nytteverdi, herunder at partene kan inngå spesifikke avtaler, eller at skattlegging eller inntekt fra prosjektet distribueres til utviklingsformål som kommer urfolket til gode.

Uttrykket «whenever possible» («når dette er mulig») kan medføre en viss avgrensning i retten til

¹⁵ NOU 2007: 13 B, s. 1041.

¹⁶ ILO (2009), s. 108.

andel i visse tilfelle, men det er vanskelig å se for seg at det ikke skulle være mulig å gi samene en del av utbyttet. Andre fordeler som arbeid og oppdrag kan derimot tenkes å være vanskelig eller umulig.

Utvalget har vurdert spørsmålet om det er mulig å gi den samiske befolkningen fortrinnsrett til arbeid eller oppdrag knyttet til mineralvirksomhet i sentrale samiske områder, men har kommet til at dette trolig vil være for vanskelig å få til i praksis. EØS-avtalens forbud mot nasjonal diskriminering kan også være en utfordring i denne sammenheng. Utvalget har innehentet en ekstern vurdering av spørsmålet om det kunne tenkes at Norges folkerettslige plikter overfor den samiske befolkningen, kunne tenkes å gi grunnlag for unntak fra EØS-avtalen på dette punktet, fra professor Christian Franklin ved Universitetet i Bergen. Vurderingen er inntatt som vedlegg 1 til utredningen. Konklusjonen er at selv om dette ikke helt kan utelukkes, vil det være tvilsomt om det er grunnlag for et slikt unntak. Utvalget har derfor valgt å ikke gå videre med dette.

Det går frem av ordlyden både i den engelske og norske teksten at det aktuelle urfolket har krav på en andel i nytteverdien i tillegg til erstatning for tapet eller skaden de måtte lide som følge av virksomheten. Som det går frem ovenfor, er det etter dagens regler ikke tvil om at samene har krav på erstatning for tap de lider som følge av inngrep i tradisjonelle samiske næringer. Dette følger av alminnelige tingsrettslige og ekpropriasjonsrettslige regler uavhengig av reguleringen i mineralloven. Spørsmålet om hvilken del de aktuelle samiske interessene skal ha av nytteverdien av mineralvirksomheten i området sitt, vil kreve en egen regulering i mineralloven. Det kan føre til tvil om hvor grensen går for hva folkeretten krever. Se mer om dette i kapittel 9.6.6.4 nedenfor.

Mineralloven § 58 fastsetter årsavgift til grunneieren når vedkommende utvinner statens mineraler i Finnmark. I forskrift til mineralloven § 5-6 er det fastsatt at det i tillegg til grunneieravgiften skal betales en forhøyet grunneieravgift på 0,25 prosent på Finnmarkseiendommens grunn. Mineralloven § 58 er en videreføring av bergverksloven § 42 første avsnitt andre setning, som ble lagt til § 42 i forbindelse med Finnmarksloven. Dette ble gjort for å oppfylle kravene i ILO 169 artikkel 15 nr. 2 om urfolkets rett til del i utbyttet av mineralvirksomhet, jf. Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 141.

Uttalelser fra ILOs ekspertorgan Committee of Experts on the Application of Conventions and

Recommendations (CEACR) i klagesaker og ILOs eget tolkningsmateriale av konvensjonen kan bidra til å kaste lys over hvilke forpliktelser artikkel 15 nr. 2 siste setning stiller.

I ILOs rapport fra 1988 er det uttalt generelt om artikkel 15 nr. 2:

[a]n international convention cannot provide detailed guide-lines on the precise conditions in which all activities relating to the exploitation of natural resources may or may not take place on the lands of indigenous and tribal peoples; rather, it should provide a general framework for dealing with these questions.¹⁷

Norsk oversettelse:

en internasjonal konvensjon kan ikke gi like detaljerte retningslinjer om de presise vilkår som alle aktiviteter knyttet til utnyttelsen av naturressursar på landet til urfolk og stammefolk kan komme til å skje eller ikke skje på; snarere bør den gi et generelt rammeverk for håndtering av disse spørsmålene. (Oversatt her)

En internasjonal konvensjon som ILO 169 kan ikke sette detaljerte vilkår for alle aktiviteter knyttet til utnyttelse av naturressurser, men skal gi et generelt rammeverk for å regulere disse forpliktelsene. Statene har dermed et visst handlingsrom til å regulere forpliktelsene i konvensjonen mer konkret.

Dette kommer også frem i en klagesak mot Colombia fra 2001 som gjaldt utstedelsen av lisenser for leting etter petroleum. ILOs ekspertorgan mente lisensene hadde blitt utstedt uten at det berørte urfolket hadde blitt konsultert i henhold til konvensjonen. Om forståelsen av artikkel 15 nr. 2 siste setning uttalte ekspertorganet:

[...] the Government must [...] ensure that the peoples affected by the exploratory activities can receive compensation for any damages suffered as a result of them, and to determine to what extent those peoples should participate in the benefits of such exploration or exploitation activities.¹⁸

Norsk oversettelse:

¹⁷ ILO (1988), s. 57.

¹⁸ Representation (article 24) – Colombia – C169 (2001), avsnitt 91.

[...] myndighetene må [...] sikre at folkene som er berørte av utforskende virksomhet kan motta kompensasjon for all skade som er lidd som resultat av dette og å avgjøre hvor langt disse folkene skulle få andel i fordelene av slik utforsknings- eller utnyttingsaktiviteter. (Oversatt her).

Det var altså opp til regjeringen å bestemme i hvilken grad urfolket skulle delta i fordelene fra undersøkelsene og utnyttningen av oljeressursene. Bruken av uttrykket «to what extent» (i hvilken grad) indikerer at regjeringen i det aktuelle landet har frihet til å utforme utstrekningen av vederlaget. Dette var også Samerettsutvalget IIs vurdering av denne avgjørelsen.¹⁹

Til Norges rapportering om etterlevelse av ILO 169 i 2008 uttalte ILOs ekspertorgan seg spesifikt om utformingen av mineralloven:²⁰

The Committee, however, considers that there is no single model for benefit sharing as envisaged under Article 15(2) and that appropriate systems have to be established on a case by case basis, taking into account the circumstance of the particular situation of the indigenous peoples concerned.

Norsk oversettelse:

Komiteen ser det imidlertid slik at det ikke er en enkelt modell for deling av fordeler som en har sett for seg etter artikkel 15(2) og at et passende system må bli etablert ut fra en sak til sak tilnærming, der en tar hensyn til omstendighetene i den konkrete situasjonen til det urfolket saken gjelder. (Oversatt her).

Også denne uttalelsen tilsier at statene står relativt fritt til å utforme nytteverdien av tiltaket. Ekspertorganet hadde fått vite om den norske tilnærmingen til reguleringen av ILO artikkel 15 nr. 2, inkludert om årsavgiften etter mineralloven § 58, men kommenterte ikke dette noe nærmere. Kritikken deres mot avgiften var at den var begrenset til å gjelde i Finnmark.

I ILOs manual fra 2003 blir artikkel 15 nr. 2 siste setning omtalt slik:

According to ILO Convention No. 169, indigenous and tribal peoples have the right to partic-

ipate in the benefits of exploration and exploitation as well as the right to be compensated. Although indigenous and tribal peoples do not have the right under the Convention to veto exploitation, they can use their rights as bargaining tools in negotiations with the company. Through these negotiations, indigenous and tribal peoples can persuade companies to adapt their techniques to minimize environmental damage, and to restore the environment afterwards. In some cases, arrangements are not worked out to mutual benefit, and projects are abandoned, but this can mean that the communities receive no benefit either.²¹

Norsk oversettelse:

Ifølge ILO-konvensjon nr. 169 har urfolk og stammefolk rett til å delta i fordelene ved leting og utnyttelse og rett til å få kompensasjon. Selv om urfolk og stammefolk ikke etter konvensjonen har rett til å legge ned veto mot utnyttelse, kan de bruke rettighetene sine som forhandlingsverktøy i forhandlinger med selskapet. Gjennom disse forhandlingene kan urfolk og stammefolk overtale bedrifter til å tilpasse teknikkene sine for å minimere miljøskader, og for å gjenopprette miljøet etterpå. I noen tilfeller blir det ikke funnet frem til ordninger som er til gjensidig fordel, og prosjekter forlates, men det kan bety at heller ikke samfunnene mottar noen nytteverdi. (Oversatt her).

Uttalelsen belyser noe av helheten ved artikkel 15.

Retten til konsultasjoner og deltakelse er sentral når det gjelder undersøkelser eller utvinning som skal foregå i et urfolksområde. Dette henger sammen med den spesifikke konsultasjonsretten i mineralsaker som følger av artikkel 15 nr. 2 første setning. Ifølge ILO-uttalelsen er det gjennom disse samtalene og forhandlingene at urfolk kan påvirke prosjektene.

Uttalelsen ser også ut til å åpne for at nytteverdien fra ulike prosjekter kan være ulike. Dette er illustrert ved at fordelene i dette eksemplet er å minimere de miljømessige skadene. I kommentarens første setning er det klart at bestemmelsen både etablerer en plikt til å få del i nytteverdien og til å få erstattet skadene mineralprosjektet vil medføre.

Forståelsen av artikkel 15 nr. 2 siste setning må også ses i sammenheng med resten av

¹⁹ NOU 2007: 13 B, s. 1045, (der det feilaktig er skrevet at saken er fra 1999).

²⁰ ILOs ekspertorgan (2010), s. 4.

²¹ ILO (2003), s. 39.

bestemmelsene i konvensjonen. Som nevnt tidligere i kapittel 9.6.4.2, har det betydning at urfolket har blitt konsultert i prosessen og fått oppfylt deltakelsesretten sin, jf. artikkel 6, 7 og 15 nr. 2 første setning. Det er også grunn til å trekke inn artikkel 34 om fleksibel gjennomføring ved tolkningen av artikkel 15 nr. 2 siste setning. Bestemmelsen lyder slik:

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Norsk tekst:

Arten og omfanget av tiltakene som skal treffes for å gjennomføre denne konvensjonen, skal fastsettes på en fleksibel måte, under hensyn til de forholdene som er karakteristiske for hvert land. (Oversatt her).

Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynene til de ulike situasjonene i konvensjonsstatene og de unike behovene til hver av statenes urfolksgrupper.²² Som Samerettsutvalget II påpekte, gir imidlertid ikke artikkel 34 grunnlag for innskrenkende fortolkninger i et omfang som i realiteten setter konvensjonens grunnleggende rettigheter ut av kraft.²³

Utvalget mener at artikkel 15 nr. 2 siste setning skal forstås slik at handlingsrommet for å utforme konkrete bestemmelser på nasjonalt nivå er relativt vidt. I ILOs uttalelser om forståelsen av bestemmelsen blir det gjennomgående sagt at det ikke er én bestemt måte kravet om del i nytteverdien kan oppfylles på, og at dette kan være forskjellig fra situasjon til situasjon. Dette sammen med artikkel 34 om fleksibel gjennomføring av konvensjonen tilsier etter utvalgets oppfatning at skjønnsrommet for utformingen av bestemmelsen er vidt.

Uttalelsene fra ILO som er vist til ovenfor, er klare på at en form for nytteverdi skal tilkjennes, og begrensningen i «whenever possible» («når dette er mulig») nevnes ikke. Av hensyn til en lojal oppfylning av konvensjonen, og at norsk rett allerede innførte et urfolksvederlag ved endringene i bergverksloven i 2005, mener utvalget at ordlyden «whenever possible» («når dette er mulig») ikke får betydning for retten til andel i nytteverdien,

²² ILO (2021), s. 69.

²³ NOU 2007: 13 A, s. 241.

men at det kan virke inn på hvilke fordeler som kan kreves.

Hvordan forpliktelsene konkret bør utformes i den nye mineralloven, vil bli vurdert i kapittel 9.9.

9.6.6.4 Nærmere om uttrykket «fair compensation»

Som nevnt følger det av norsk rett at samiske rettighetshavere har krav på erstatning for inngrep i områder og naturressurser som utgjør deres livsgrunnlag. Det kan likevel være grunn til å undersøke om norske regler fullt ut oppfyller de folkerettslige krav om erstatning.

ILO 169 artikkel 15 nr. 2 siste punktum fastsetter som nevnt ovenfor at urfolket skal få erstatning for enhver skade som de måtte lide som følge av inngrep eller virksomhet. Uttrykket «fair compensation» («rimelig erstatning») innebærer at erstatningen skal være rettferdig, men gir ellers ikke så mye veiledning. Uttrykket er i den norske versjonen oversatt til «rimelig». Uttrykket «any damages» er på norsk oversatt til «enhver skade», som fremstår som noe snevrere enn det engelske uttrykket «damage».

I klagesaken fra Colombia, som er nevnt ovenfor, uttalte ILOs ekspertorgan som sagt følgende:

[...] the Government must [...] ensure that the peoples affected by the exploratory activities can receive compensation for any damages suffered as a result of them, and [...] determine to what extent those peoples should participate in the benefits of such exploration or exploitation activities.

Norsk oversettelse:

[...] myndighetene må [...] sikre at de folk som er berørt av utvinningsaktivitetene kan få kompensasjon for all skade de har lidt som følge av dem, og [...] bestemme hvor langt de berørte folk skal delta i fordelene av slike undersøknings- eller utvinningsaktiviteter. (Oversatt her).

Uttrykket «must [...] ensure» («må sikre») ser ut til å innebære at det vil være en absolutt plikt for myndighetene å sikre at urbefolkningen får en form for erstatning. Myndighetene har likevel noe større handlingsrom når det gjelder å fastlegge i hvilken grad urfolket skal få del i nytteverdien av virksomheten. Plikt til å betale erstatning for tap ved inngrep i rettigheter følger direkte av norsk rett, jf. Grunnloven § 105.

I ILOs veiledning til konvensjonen fra 2021 ble det om erstatningsbestemmelsen uttalt at:²⁴

With regard to the definition of the terms «fair compensation», during the discussion of the draft Convention it was considered that this is an issue that should be addressed in accordance with the rules and procedures laid down at the national level.

Norsk oversettelse:

Med hensyn til definisjonen av begrepene «rettferdig kompensasjon», ble det under diskusjonen av konvensjonsutkastet vurdert at dette er et spørsmål som bør behandles i samsvarende med regler og prosedyrer fastsatt på nasjonalt nivå. (Oversatt her).

I norsk rett reguleres erstatning for skader som følge av mineralvirksomhet primært av mineralloven og av ekspropriasjonserstatningsloven.

Mineralloven § 52 fastsetter at den som undersøker etter statens mineraler plikter å erstatte skadene som arbeidene påfører grunnen, bygninger eller anlegg, uten hensyn til skyld. Bestemmelsen skal tolkes i tråd med alminnelige erstatningsregler.²⁵ Ved ekspropriasjon av rettigheter til undersøkelse etter eller utvinning av mineraler, fastsettes erstatning etter ekspropriasjonserstatningslova, jf. mineralloven § 39 andre avsnitt.

Den europeiske menneskerettskonvensjons første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P1-1) kan tenkes å føre til et mer vidtgående vern av rettigheter enn det som følger av ILO 169. Bestemmelsen regulerer retten til å nyte sin eiendom i fred. Dersom det skjer et inngrep, må det etter EMDs praksis normalt betales erstatning til den som utsettes for inngrepet.²⁶ Etter praksisen er det ikke nødvendigvis «full» erstatning som skal betales, slik tilfellet er etter Grunnloven § 105, og norsk rett går derfor her isolert sett lengre enn EMK.²⁷

Samerettsutvalget II uttalte om erstatningsspørsmålet i ILO artikkel 15 nr. 2 siste setning blant annet at:²⁸

Det kan for øvrig bemerkes at gjeldende internrettslige erstatningsregler klart nok synes å oppfylle kravene i artikkel 15 (2) annet punktum. Det kan ikke ses at denne bestemmelsen går lenger enn det som følger av prinsippene i Grunnloven § 105 sammenholdt med EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1 [...].

Senere i utredningen uttaler Samerettsutvalget II imidlertid at:

Om erstatningsbestemmelsen i artikkel 15 (2) har et videre virkeområde enn § 105 og artikkel 1 i tilleggsprotokollen, for eksempel slik at den også krever kompensasjon for [sic] som skader posisjoner som ikke kan anses som (privatrettslige) rettigheter og for ikke-økonomiske tap, er det ut fra foreliggende ILO-praksis ikke mulig å gi noe sikkert svar på. Dette kan imidlertid neppe utelukkes, jf. at ordlyden bruker uttrykket «enhver skade» («any damages»)²⁹.

Spørsmålet er blant annet om uttrykket «any damages» viser til økonomiske tap som er videre enn «skade», slik at det også kan være snakk om erstatning for rent formuestap og for ikke-økonomiske tap.

Ved undersøkelser og utvinning av mineraler kan det for eksempel være snakk om tap av kulturelle verdier som ikke har direkte økonomisk verdi. De allminnelige reglene om årsakssammenheng og relevans og «tålegrensen» det operes med, vil lett innebære at mindre skader og ulemper ikke blir kompensert.

Utgangspunktet i norsk rett er at erstatningen er begrenset til det økonomiske tapet til den som lider skaden. I enkelte tilfeller kan imidlertid også ikke-økonomiske tap erstattes, men det krever et spesielt rettsgrunnlag, slik som regulering i lov.³⁰ Utenfor de lovregulerte tilfellene er situasjonen mer usikker, og selv om det har vært en viss utvikling på dette feltet, er det i dag uklart om det kan tilkjennes erstatning for ikke-økonomiske tap der det ikke finnes et spesielt rettslig grunnlag for det.

Uttrykket «any damages» kan isolert sett tale for at enhver skade skal kompenseres, ikke bare økonomiske skader. Det finnes imidlertid ikke noen flere kilder fra ILO som utdyper dette nærmere. Regelen om rimelig erstatning må derfor tolkes i lys av artikkel 15 nr. 2 siste setning. Som

²⁴ ILO (2021) s. 38, med videre henvisninger til ILO (1989), s. 41.

²⁵ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 149.

²⁶ EMDs dom 9. desember 1994 *Holy Monasteries mot Hellas*, avsnitt 71.

²⁷ NOU 2007: 13 A, s. 367.

²⁸ NOU 2007: 13 A, s. 240.

²⁹ NOU 2007: 13 B, s. 1045.

³⁰ Hagstrøm, V. og Stenvik, A. (2019), s. 549.

konkludert med ovenfor, skal urfolket, i den grad det er mulig, ha del i nytteverdien av mineralvirksomheten. Et generelt urfolksvederlag kan etter utvalgets oppfatning bidra til å bøte på situasjonen der urfolket kan lide ikke-økonomiske tap som følge av mineralvirksomhet, men der det ikke er grunnlag for å gi erstatning med de strenge kravene til adekvans og årsakssammenheng som er knyttet til erstatning etter norsk rett.

Utvalget mener konklusjonen samsvarer med ILOs uttalelse fra 1989-rapporten som er vist til ovenfor, inkludert at erstatningen skal ta utgangspunkt i de nasjonale systemene i hvert enkelt land. Å bryte med det grunnleggende prinsippet i norsk rett om at det i utgangspunktet bare skal gis økonomisk erstatning for skader, vil heller ikke være i samsvar med artikkel 34 om fleksibel gjennomføring der landenes særegne systemer tas i betraktning.

9.6.6.5 Hvem skal ha del i nytteverdien og erstatningen?

Etter ordlyden i artikkel 15 nr. 2 siste setning er det «the people concerned» («vedkommende folk») som skal ha del i utbyttet og erstatningen. Ordlyden tilsier at det er de som er rammet av undersøkelsene eller utvinningen, som skal få del i nytteverdien og erstatningen.

ILOs ekspertorgan uttalte om bestemmelsen i sine kommentarer til Norges rapportering fra 2008:

On this basis, the Committee confirms that the Convention does not limit the participation in benefits and the receipt of compensation under Article 15(2) to indigenous peoples who are landowners under the national legislation.³¹

Norsk oversettelse: På dette grunnlag bekrefter komiteen at konvensjonen ikke begrenser deltakelsen i fordeler og krav om erstatning etter artikkel 15(2) til urfolk som er grunneiere etter nasjonal rett. (Oversatt her)

Også urfolk som er bruksrettshavere i området der det skal undersøkes eller utvinnes, skal få andel i nytteverdien og erstatningen. Synspunktet er også bekreftet av ILO i flere andre uttalelser.³²

Etter mineralloven er det Finnmarkseiendommen som mottar urfolksvederlaget i Finn-

mark, jf. mineralloven § 58 og forskrift til mineralloven § 5-6. Minerallovutvalget vil drøfte hva som gir grunnlag for urfolksvederlag og hvem som eventuelt vil ha krav på urfolksvederlag, i kapittel 9.9.

9.6.6.6 Hvilke mineraler er det som omfattes av kavet på urfolksvederlag?

Etter ordlyden i ILO artikkel 15 nr. 2 siste setning er det bare ved undersøkelse eller utvinning av *statens* mineraler konvensjonen krever at det skal gis urfolksvederlag. En slik forpliktelse gjelder derfor ikke for *grunneierens* mineraler etter konvensjonen. Mineralloven § 58 gir som nevnt bare hjemmel til å tilkjenne urfolksvederlag i form av forhøyet grunneiervederlag for Finnmarkseiendommen.

Selv om den internasjonale forpliktelsen til å betale vederlag til rettighetshavere bare omfatter statens mineraler, kan det tenkes at rett til urfolksvederlag følger av nasjonal rett ved undersøkelser og utvinning av grunneierens mineraler i tradisjonelle samiske områder. Denne problemstillingen vil vurderes nærmere i kapittel 9.9.6.3.

9.7 Oppsummering av rettsstillingen for samiske interesser på områder med relevans for mineralloven

Som det går frem ovenfor, er samiske bruksrettigheter til reindrift og andre tradisjonelle utnyttingsmåter akseptert som tinglige rettigheter som har vern mot inngrep, inkludert vern mot ekspropriasjon. Utnytting av mineralforekomster som griper inn i den bruken som er omfattet av de samiske rettighetene, kan derfor ikke skje uten avtale med dem som har retten, eller etter ekspropriasjon.

Utøvere av reindriftsrett eller annen bruksrett vil likevel ha en viss tilpasningsplikt, og det er ikke ethvert inngrep som vil regnes for å være i strid med retten. Grensen for når et inngrep er i strid med samiske rettigheter, er i forhold til reindriftsretten i rettspraksis formulert slik at reindriftsutøvere må finne seg i inngrep «så lenge selve næringsgrunnlaget ikke rokkes ved». Inngrep som går lenger enn dette, utløser krav på erstatning. Hvor grensen går er noe usikkert og en kan ikke se bort fra at det her vil skje en videre rettsutvikling. Det må ved eventuell ekspropriasjon vurderes om ekspropriasjonstiltaket innebærer en overvekt av nytte i forhold til ulempen inngrepet innebærer, i samsvar med prinsippet i oreigningsloven § 2.

³¹ ILOs ekspertorgan (2010), s. 4.

³² Se blant annet Direct Request CEACR – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995), avsnitt 23.

Dersom inngrepet i utøvelsen av tradisjonelle samiske bruksmåter blir så omfattende at det har vesentlig negativ effekt på bruksutøvelsen, vil den kunne være i strid med SP artikkel 27. Artikkel 27 innebærer et absolutt hinder for inngrep, og det skal ikke skje noen forholdsmessighetsvurdering. Et slikt inngrep vil heller ikke kunne gjennomføres ved ekspropriasjon, jf. HR-2021-1975-S (Fosen-dommen).

Der samisk bruk har ført til at samer har fått tilkjent eiendomsrett, vil dette også omfatte eiendomsrett til grunneiermineraler og rett til grunneiervederlag for uttak av statens mineraler.

Samene som urfolk har dessuten rett til et urfolksvederlag når det tas ut statens mineraler på Finnmarkseidommens grunn. Utvalget drøfter spørsmålet om urfolksvederlag i kapittel 9.9.6. Sametinget har gjort gjeldende det synspunktet at statens rett til mineraler ikke kan gjøres gjeldende i samiske områder. I saksfremstilling til Sametinget i Sak 47/08, Minerallov, s. 8 uttales det blant annet følgende:

I temaet om urfolksvederlaget er det videre et moment at Sametinget i konsultasjonsprosessen også har omtalt forholdet om eiendomsretten til mineralene (se Posisjonsnotat 1). Her slås det fast at Sametingets prinsipielle holdning med hensyn til retten til land og vann i samiske områder er at områdets ressurser, både over og under jorden tilhører det samiske folk. Sametinget har imidlertid tydeliggjort at man ikke motsetter seg at den nye mineralloven legger opp til å opprettholde skillet mellom mutbare mineraler, der staten har eiendomsrett, og ikke-mutbare mineraler der grunneier har eiendomsretten. Sametinget har likevel understreket sitt standpunkt om at samene aldri har akseptert at det er staten som har eiendomsretten til de mutbare mineralene.

Dette synspunktet har også vært uttrykt i andre dokumenter og direkte overfor utvalget.

Utvalget viser til at innføringen av fri mutingsrett, som gir leteren rett til å få utvinningsrett på vilkårene som lovgivningen fastsetter, siden 1600-tallet har fratatt grunneierne rådigheten over mineralene dette gjelder. Selv om eiendomsspørsmålet var uklart frem til dagens minerallov gjorde dette til statens mineraler, vil dette slå gjennom grunneierrettigheter og også samiske grunneierrettigheter som for eksempel blir et resultat av rettsavklaringsprosessen i Finnmark. Mange land har etablert den ordning at staten har retten til alle eller noen verdifulle mineraler også på privat

grunn. Det er neppe i strid med folkeretten at staten har retten til det som i dag er statens mineraler. Utvalget viser også til at ILO 169 artikkel 15 nr. 2 har en særregel for «tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler eller ressurser under jorden». Dette må sees som et uttrykk for at ILO 169 i alle fall aksepterer at staten kan ha gjort seg til eier av mineralressurser i grunnen i områder der urfolk ellers har eiendomsrett eller bruksrett til land og naturressurser. Spørsmålet om en på historisk grunnlag vil komme til at dette også gjelder for mineralressurser i tradisjonelle samiske områder i Norge, er et spørsmål som i tilfelle tvist må avgjøres av domstolene, eller eventuelt i en utredning av samiske rettigheter i bredere sammenheng. Utvalget legger til grunn for sitt forslag at staten har retten til statens mineraler.

9.8 Reguleringen av samiske rettigheter i dagens minerallov

9.8.1 Behandlingen av samiske rettigheter i forberedelsen til mineralloven

Dagens minerallov inneholder regler om forholdet til samiske interesser, men det er flere spørsmål som er uavklarte eller ikke tilstrekkelig regulert. Til dels bærer reglene preg av uklarhet eller usikkerhet om innholdet i folkerettslige og nasjonale regler om samiske rettigheter som senere er avklart i rettspraksis, og det virker også som noen av reglene er resultat av politiske kompromisser som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til samiske rettigheter. Det har dessuten skjedd en rettsutvikling etter at mineralloven ble vedtatt, som gjør det nødvendig eller ønskelig å endre mineralloven på noen punkter.

Prosessene da loven skulle vedtas, førte ikke til en regulering som Sametinget aksepterte som tilstrekkelig og i samsvar med Norges folkerettslige plikter.

Arbeidet med ny minerallov startet da utkastet til loven ble lagt frem i NOU 1996: 11. Det første forslaget til ny lov ble lagt frem for Stortinget i Ot.prp. nr. 35 (1998–99), men ble trukket tilbake av regjeringen Stoltenberg I i 2000. I mai 2003 ble et nytt forslag til minerallov sendt på høring av regjeringen Bondevik II. Det ble etablert en dialog med Sametinget om problemstillinger knyttet til forholdet mellom Finnmarksloven og mineralloven, grunneierens- og bruksretthavernes rettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 og ekspropriasjonsbestemmelser. I perioden 31. januar 2007 til 27. juni 2008 ble det holdt totalt fem konsultasjonsmøter på politisk eller administrativt nivå. I

september 2008 ble konsultasjonene avsluttet, uten at partene hadde kommet til enighet. Sametinget ønsket ikke å avslutte konsultasjonene og bad i plenumsvedtak om gjenåpning av konsultasjonene, men departementet så ikke grunnlag for det, og viste til at konsultasjonene var avsluttet fordi det ikke var oppnådd enighet.³³

Samerettsutvalget II, som blant annet vurderte og foreslo endringer i mineralloven, la frem utredningen 3. desember 2007, før konsultasjonene om mineralloven med Sametinget ble avsluttet. Av hensyn til å samordne høringen av NOU 2007: 13 med blant annet mineralloven, ble det åpnet opp for å sette kortere høringsfrist for enkelte høringsinstanser. Nærings- og handelsdepartementet valgte likevel å ikke gjennomføre en slik samordning.

Sametinget har stilt seg kritiske til dette valget fordi departementet under prosessen med forslaget til ny minerallov viste til at de ventet på Samerettsutvalgets utredning og derfor ikke kunne fremme et lovforslag som omfattet samiske interesser utenfor Finnmark. I Sametingets vedtak i Sak 47/08 viser Sametinget til at

[...] lovutkastet ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Loven legger opp til en forskjellsbehandling av samers rettigheter i og utenfor Finnmark hva gjelder høring, vektlegging av samiske hensyn og samers rett til del av nytteverdi ved eventuell utvinning. Loven sikrer heller ikke same-nes rett til konsultasjoner ved beslutninger om tiltak som undersøkelsesrett, prøvedrift og utvinningsrett etter mineraler staten hevder eiendomsrett til.

På bakgrunn av dette vedtok Sametinget med 28 mot 3 stemmer å ikke gi samtykke til mineralloven. Sametinget har på bakgrunn av dette gjennom tiden loven har vært i kraft, hatt holdningen at de ikke kunne «gi sin tilslutning til de aktiviteter lovforslaget søker å regulere». Dette har ført til at det er vanskelig å få tilslutning til mineralaktivitet i tradisjonelle samiske områder.

9.8.2 Generelle regler om samiske rettigheter i mineralloven

Mineralloven inneholder spesialbestemmelser som ivaretar samiske interesser ved mineralaktivitet i Finnmark. Det dreier seg om materielle regler om vektlegging av hensynet til samiske for-

hold og saksbehandlingsregler om varslingsplikter, tillatelser, høringsprosesser og mulighet til å løfte saker direkte fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) til departementet. Noen regler omfatter bare statens mineraler, mens andre også gjelder for grunneierens mineraler.

Til dette kommer bestemmelsen om forhøyet grunneieravgift for statens mineraler. Konsultasjonsreglene som nå fremgår av sameloven kapittel 4, gjelder ved siden av mineralloven. Etter konsultasjonsprosedyrene skal offentlige myndigheter konsultere Sametinget og representanter for samiske interesser med sikte på å bli enige i saker vil kunne påvirke samiske interesser direkte, se nærmere nedenfor i kapittel 9.9.4.2.

I tillegg til spesialbestemmelsene for Finnmark inneholder mineralloven to bestemmelser knyttet til samene i Norge som gjelder for hele landet. Etter mineralloven § 2 bokstav b skal det tas hensyn til «naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv» ved forvaltningen og bruken av mineraler. Forarbeidene presiserer at det for reindrift er den samlede effekten av inngrep i naturen som skal vurderes når det planlegges og forberedes saker knyttet til mineralvirksomhet.

Mineralloven skal etter § 6 brukes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Det siktes først og fremst til ILO-konvensjon nr. 169, men også til andre folkerettslige regler om urfolk og minoriteter som Norge er bundet av, som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og folkerettslige regler som Norge vil ratifisere i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 131.

9.8.3 Leting og undersøkelser i Finnmark

Ved *leting* etter mineralske forekomster i Finnmark skal leteren, i tillegg til å varsle grunneieren og brukerne av grunnen, også gi skriftlig varsel så tidlig som mulig og senest to uker før letingen starter, til Sametinget, Finnmarkseiendommen som grunneier, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften. Siidaene skal også få muntlig beskjed når det er praktisk mulig, jf. mineralloven § 10.

Mineralloven § 17 angir særregler for søknad om *undersøkelser av statens mineraler* i Finnmark. Før DMF har gitt særskilt tillatelse, gir ikke undersøkelsesrett i Finnmark rett til å foreta undersøkelser eller prøveuttak, jf. første avsnitt. Undersøkeren må først søke om alminnelig undersøkelsesrett i samsvar med § 13 og i tillegg få innvilget særskilt tillatelse etter § 17 første

³³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 93.

avsnitt. Når søkeren har fått utvinningsrett, kreves det en ny særskilt tillatelse etter § 17 hvis søkeren skal foreta nye undersøkelser. Under søkeren plikter i rimelig grad å skaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i området som skal undersøkes, jf. andre avsnitt.

Bestemmelsens tredje avsnitt fastsetter at DMF kan nekte undersøkelser dersom hensynet til samiske interesser taler for det. DMF må foreta en skjønnsmessig helhetsvurdering der de skal legge vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsniv. Om helhetsvurderingen står det i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 135 at:

[d]ette innebærer at hensynet til samiske interesser skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om søknaden skal innvilges. I tilfeller der samiske interesser taler mot at søknaden innvilges, mens andre interesser taler i motsatt retning, må det foretas en avveining mellom på den ene siden i hvilket omfang samiske interesser vil bli skadelidende, og på den andre siden i hvilken utstrekning andre hensyn vil bli ivare tatt av tiltaket. I avveiningen skal samiske interesser tillegges vesentlig vekt, men ikke avgjørende betydning dersom de hensynene som trekker i motsatt retning er vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til de samiske interessene.

Hvis søknaden innvilges, kan det videre stilles vilkår for å ivareta de samiske interessene, jf. § 17 tredje avsnitt tredje setning. I Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 135 går det frem at muligheten til å stille vilkår for å ivareta samiske interesser er av betydning ved vurderingen av om tillatelse skal gis.

Sametinget, kommunen, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften får i fjerde avsnitt rett til å uttale seg i forbindelse med DMFs behandling av søknaden. Hvis Sametinget eller grunneieren mener at søknaden ikke bør bli innvilget, kan disse i samsvar med femte avsnitt kreve at søknaden i stedet behandles av departementet.

Eieren av grunnen kan i prinsippet være hvem som helst, men i de fleste mineralprosjekter i Finnmark skjer på grunn som eies av Finnmarkseiendommen. Dersom departementet innvilger en søknad som er anket inn av Sametinget eller grunneieren, kan Sametinget eller grunneieren ta saken videre til Kongen med «oppsettende virkning», jf. sjette avsnitt. Dette innebærer at søkeren ikke kan innrette seg etter tillatelsen før klagefristen er ute og klagesaken er endelig avgjort. For andre klagere enn Sametinget og

grunneieren avgjøres spørsmålet om oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42.

Når søknaden om undersøkelsesrett i Finnmark er gitt, skal DMF orientere grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen, jf. § 13 fjerde avsnitt. Før oppstarten av undersøkelser i Finnmark skal undersøgeren etter mineralloven § 18 andre avsnitt også skriftlig varsle Sametinget, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften, i tillegg til alminnelige varslingsregler som går frem av bestemmelsen. Dessuten skal siidaene varsles muntlig når dette er praktisk mulig.

Ved undersøkelse av grunneierens mineraler kreves det ikke særskilt tillatelse i Finnmark, som for undersøkelsesretten til statens mineraler. For prøveuttak av grunneierens mineraler gjelder saksbehandlingsreglene i § 17 andre til sjette avsnitt, jf. § 12 fjerde avsnitt. Tilsvarende gjelder ved behandling av søknader om tillatelse til ekspropriasjon i Finnmark, jf. mineralloven § 40 tredje avsnitt.

9.8.4 Utvinning og drift av mineraler i Finnmark

Den som har skaffet seg utvinningsrett til statens mineraler i Finnmark, må ha særskilt tillatelse til å benytte denne, på samme måte som for undersøkelser etter statens mineraler i Finnmark, jf. mineralloven § 30. Ved særskilt tillatelse til utvinning er det i lovforarbeidene sagt at det også er plikt til konsultasjoner hvis samiske interesser berøres, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 141.

Saksbehandlingsreglene i § 17 andre til sjette avsnitt, gjelder også for behandling av søknader om driftskonsesjon i Finnmark, jf. § 43 fjerde avsnitt. Dette gjelder både for statens og grunneierens mineraler.

9.8.5 Kritikken mot minerallovens behandling av samiske rettigheter

Mineralloven ble kritisert av FNs spesialrapportør i både 2011³⁴ og 2016³⁵. I rapporten fra 2011 kritiserte FNs spesialrapportør de nordiske landene for at lovgivningen om utnyttelse av naturressurser på generelt grunnlag ikke gir god nok beskyttelse for samiske rettigheter. Samiske rettighetshavere blir ikke godt nok involvert i utbyggingsprosessene, og rettighetshaverne får ikke tilstrek-

³⁴ FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter (2011).

³⁵ FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter (2016)

kelig del i nytteverdien fra prosjektene. Dette gjelder også mineralutvinning.

Kritikken gikk også på at mineralloven forskjellsbehandler den samiske befolkningen i Finnmark sammenlignet med den samiske befolkningen utenfor Finnmark, at konsultasjons- og deltakelsesretten ikke var spesifikt ivaretatt i mineralloven, og mer generelt at mineralloven gjør det utfordrende for selskaper å utføre virksomheten sin på en måte som er i samsvar med internasjonale forventninger om urfolks rettigheter.

Tilsvarende kritikk ble uttrykt av FNs komité mot rasediskriminering i 2015.³⁶ Komiteen fremhevet også forskjellsbehandlingen av samer i og utenfor Finnmark og at mineralloven ikke gir god nok rett til frivillig og informert samtykke («free, prior and informed consent») ved utvinningsprosjekter som berører samiske rettighetshavere.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) anbefalte i årsmeldingene fra 2017³⁷ og 2019³⁸ at anbefalingene til Samerettsutvalget II etter ILO-konvensjon nr. 169 følges opp ved at det etableres regler for å ivareta samiske rettigheter ved mineralvirksomhet også utenfor Finnmark.

Redegjørelsen for rettsutviklingen knyttet til samiske rettigheter, både nasjonalt og internasjonalt, viser at samiske rettigheter står i en annen stilling enn tidligere overfor mineralutvinning i områder som samene bruker. Det har skjedd en vesentlig utvikling etter at mineralloven ble vedtatt, som til dels har endret forutsetningene og utgangspunktet for reguleringen av disse spørsmålene i mineralloven.

9.9 Utvalgets vurderinger og forslag

9.9.1 Bakgrunn og overordnede mål

Utvalget mener det trengs en bedre avklaring av forholdet mellom samiske interesser og mineralvirksomheten, både av hensyn til samisk kultur og samfunnsliv og av hensyn til størst mulig verdiskaping fra mineralvirksomhet også i tradisjonelle samiske områder.

Utvalget ser det som selvsagt at mineralloven må oppfylle Norges plikt til å ta hensyn til den samiske befolkningen som urfolk og minoritet i Norge. Dette må skje i samsvar med rettighetene som samene har etter norsk rett, og på en måte som oppfyller bestemmelsen i Grunnloven § 108

og Norges folkerettslige forpliktelser. Innenfor disse rammene må det legges vekt på å utvikle et regelverk som både best mulig ivaretar hensynet til samisk nærings- og kulturutvikling og samtidig gir grunnlag for verdiskaping gjennom en bærekraftig mineralvirksomhet. Dette vil innebære mest mulig klare regler om saksbehandling og avklaring av kriteriene for inngrep.

Utvalget har tatt utgangspunkt i oppfatningen av innholdet i samiske rettigheter som har kommet til uttrykk i lovgivningen og rettspraksisen. I løpet av de siste årene har sentrale samerettslige spørsmål blitt avklart, også under utvalgets arbeid og spesielt gjennom høyesterettspraksis. Dette har skapt endrede rammebetingelser for mineralvirksomheten i tradisjonelle samiske områder i forhold til oppfatningen som lå til grunn for dagens minerallov.

I tillegg til at Norge må oppfylle de folkerettslige pliktene sine og forholde seg til samiske rettigheter etter norske tingsrettslige regler, mener utvalget at det er viktig at de berørte samiske interessene og institusjonene oppfatter at samiske interesser og rettigheter blir ivaretatt og respektert, og at rettighetshaverne har mulighet til å ivareta interessene sine. Dette mener utvalget må til for å kunne åpne for økt mineralaktivitet i tradisjonelle samiske områder.

Det er på det rene at det har vært konfliktskapende og hemmende, også for mineralvirksomheten i samiske områder, at mineralloven ikke har blitt anerkjent av Sametinget fordi den ikke oppfyller de folkerettslige kravene til å ivareta samiske interesser. Det er derfor viktig å finne frem til løsninger som er rettslig holdbare og som aksepteres også av samiske interesser.

Klarleggingen og styrkingen av samiske rettigheter som følger av utviklingen, vil kunne oppfattes som et hinder for den fremtidige utviklingen av mineralnæringen. Utvalget vil likevel peke på at mineralprosjekter i samiske områder er utfordrende allerede i dag, og at saksbehandlingsprosessene tar lang tid. Mineralnæringen er avhengig av tilgang til kapital til kostnadskrevede aktiviteter når de utvikler prosjekter. Utvalget har gjennom samtaler med næringsaktører og organisasjoner fått klare tilbakemeldinger om at det er vanskelig å skaffe kapital til større mineralprosjekter i det norske finansmarkedet og hos norske investorer. Aktørene er derfor i stor grad avhengige av utenlandsk kapital.

Det har de siste tiårene vokst frem et internasjonalt eller transnasjonalt regelverk knyttet til internasjonale investeringer og næringsvirksom-

³⁶ FNs komité mot rasediskriminering (2015).

³⁷ Norges institusjon for menneskerettigheter (2017), s. 101.

³⁸ Norges institusjon for menneskerettigheter (2019), s. 44.

het, og mange organisasjoner krever at medlemmene driver virksomheten på en bærekraftig måte og i samsvar med internasjonale menneskerettigheter. Også utviklingen i retning av «samfunnsansvarlige investeringer» («socially responsible investing»), som innebærer investeringsstrategier som ivaretar hensynet til bærekraft, klima, sosial utvikling og menneskerettigheter, fører til at internasjonale finansaktører er svært tilbakeholdne med å investere i prosjekter der det finnes konflikter med urfolk og minoriteter eller det er risiko for det.

«Principles for Responsible Investment» (PRI – «prinsipper for ansvarlige investeringer») er et annet initiativ i samme retning som særlig vender seg mot institusjonelle investorer.³⁹

I FN-regi foregår det et omfattende arbeid med å utvikle regler for internasjonal forretningsvirksomhet og forholdet til miljø og menneskerettigheter.⁴⁰

Denne utviklingen vil antagelig forsterkes i årene som kommer, med mer omfattende og bindende internasjonale og transnasjonale regelverk, både i FN-regi, gjennom internasjonale traktater og i økende grad ved internasjonale standarder utviklet av næringsorganisasjoner.

I en slik situasjon vil det være av stor betydning for utviklingen av mineralvirksomhet at Norge kan vise til at landet har et regelverk for forholdet til samiske interesser og rettigheter som skaper sikkerhet for at det ikke kommer opp spørsmål om hvorvidt det urfolksrettighetene er krenket, etter at investeringene er gjort. Dette må skje gjennom mest mulig klare kriterier for hvor grensen for rettsstridige inngrep går, og regler om saksbehandling som avklarer spørsmål og skaper mest mulig enighet og aksept for virksomheten før den starter.

De internasjonale traktatene som fastlegger hvilke rettigheter urfolk og minoriteter har, er til dels vagt utformet og gir ikke klare svar på hvilke kriterier som gjelder i alle sammenhenger. Til en viss grad er det overlatt til nasjonal rett å utforme reglene og ta dem i bruk. Det er et mål å bruke dette handlingsrommet til å utvikle regler som er tilpasset situasjonen i Norge.

Utfordringen er å finne frem til regler som dekker vilkårene for mulig tilgang til mineralressurser, organisering og gjennomføring av drif-

ten og økonomisk kompensasjon og utbytte- deling, samtidig som reglene gjør det mulig å sikre tilgangen til mineralressurser uten at tilgangen, alene eller i kombinasjon med andre inngrep, vesentlig skader eller ødelegger grunnlaget for å utvikle det samiske samfunnet og samisk kulturutøvelse. Utvalget har også hatt som mål å utvikle et rettslig rammeverk som åpner for at mineralutvinning kan gi et styrket materielt grunnlag for samisk kulturutvikling i fremtiden.

Det må skilles mellom saksbehandlingsregler og materielle regler som fastslår grenser for hvilke inngrep som kan foretas.

Saksbehandlingsreglene vil ta sikte på å sikre et godt nok faktagrunnlag og vurderingsgrunnlag, i tillegg deltakelse i prosessen og mulighet til å komme med innspill og bli hørt. Spørsmålet om plikt til konsultasjon med samiske interesser har stått sentralt i diskusjonen og vil også bli tatt opp her, men utvalget vil også peke på behovet for å sikre en forsvarlig saksutredning basert på kunnskap om samisk kultur, næringsdrift og samfunns- liv, blant annet reindrift.

Med tanke på de materielle reglene mener utvalget at det også er viktig å komme lenger i utfor- mingen av normgrunnlaget enn å si at det skal legges vekt på hensynet til samisk kultur og sam- funnsliv i vurderingene om hvorvidt det skal gis til- latelse til mineralvirksomhet. Spesielt avklaringen i Fosen-saken gir grunnlag for å utforme klarere grenser for hvilke inngrep i samisk kulturutøvelse som vil være en krenkelse av SP artikkel 27. Spør- målet om hvilke grenser som gjelder for inngrep i samisk kulturutøvelse, hører hjemme i en generell lov om samiske rettigheter, sannsynligvis same- loven, men så lenge en slik regulering ikke finnes, har utvalget ment at det er nødvendig å regulere dette spørsmålet i mineralloven. Mineralutvinning reiser også en del særspørsmål som det uansett vil være mest hensiktsmessig og nødvendig å regulere i mineralloven.

9.9.2 Bør det gjelde særregler for Finnmark?

Et generelt og prinsipielt spørsmål som vil være styrende for utformingen av regelverket, er om det skal gjelde felles regler for hele det samiske området, eller om det fortsatt skal være et skille mellom reguleringen i Finnmark og reguleringen i resten av det samiske området.

Etter mineralloven gjelder det særregler for Finnmark både for saksbehandlingen av vedtak om undersøkelsesrett, prøveuttak, utvinningsrett og driftskonsesjon og for urfolksvederlag, jf. mineral- loven § 17, og § 58. Bakgrunnen for dette er at

³⁹ «What are the Principles for Responsible Investment», PRI Association, artikkel på <https://www.unpri.org/about-us/what-are-the-principles-for-responsible-investment>.

⁴⁰ Se FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneske- rettigheter (UNGP) (2011) og UN Guiding Principles Reporting Framework (2015).

Finnmark har blitt sett på som kjerneområdet for samisk bruk og spesielt reindrift, der samiske rettigheter står sterkere enn i andre deler av landet. Eiendomsforholdene har også utviklet seg noe annerledes i Finnmark enn i resten av landet, først på grunn av «statens umatrikulerte grunn» og fra 2006 gjennom Finnmarkseiendommen.

Særreglene for Finnmark og Finnmarkseiendommen fører til en forskjellsbehandling av samiske interesser, inkludert reindriftsinteresser, i Finnmark i forhold til de delene av landet utenfor Finnmark som kan regnes som tradisjonelle samiske områder. Samiske interesser utenfor Finnmark får dermed et svakere vern enn i Finnmark.

Et grunnleggende spørsmål ved utformingen av reglene er derfor om et skille mellom Finnmark og samiske områder utenfor Finnmark kan eller bør opprettholdes.

Utvalget mener at det både på grunnlag av Norges internasjonale forpliktelser og nasjonal rett vil være nødvendig å innføre like regler for å ivareta samiske interesser i alle de tradisjonelle samiske områdene. I alle fall er det klart at vernet for urfolksrettigheter som følger av folkeretten, også må gjelde for samer som er bosatt utenfor Finnmark.

Det vil ikke nødvendigvis være i strid med folkeretten å gi samer som er bosatt i Finnmark, mer vidtgående rettigheter enn andre steder, ut fra at de er i en noe annen situasjon. Utvalget ser likevel ikke noen grunn til å forskjellsbehandle samer utenfor Finnmark når det gjelder mineralvirksomhet. Utvalget vil derfor ha som utgangspunkt at vernet for samisk kultur og næringsgrunnlag skal være det samme i alle de tradisjonelle samiske områdene.

Som en skal komme tilbake til nedenfor, vil utvalget likevel foreslå litt ulike regler for reindriftssamenes krav på andel av verdien av utvunnede mineraler for ulike områder. Dette er basert på forholdet mellom reindriftsinteressen og de motstående interessene, men det er ikke knyttet til situasjonen i Finnmark spesielt. Se kapittel 9.9.6 og lovforslagets bestemmelse om urfolksvederlag i § 10-6.

9.9.3 Reglene om mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder

Hensynet til samiske interesser går frem av lovforslagets § 1-1 andre avsnitt om at all mineralvirksomhet skal skje på en måte som ivaretar blant annet hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette vil være en retningslinje ved tolking av andre bestemmelser i loven.

De folkerettslige rammene vil også gjelde ved siden av utvalgets forslag til lov. Mineralloven § 6 slår fast at loven «skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter». Dette vil bli videreført, men utvalget mener det er uheldig at mineralloven bare nevner noen internasjonale regler, og har derfor formulert regelen om forholdet til folkeretten mer generelt i lovforslaget § 1-5 som sier at loven skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette omfatter også andre internasjonale regler, for eksempel internasjonale miljøregler og rettsakter som er omfattet av EØS-avtalen. Dette innebærer ikke noen realitetsendring for det folkerettslige vernet av samiske interesser, bortsett fra at formuleringen «med de begrensningene som følger av» kanskje blir oppfattet som noe strengere enn dagens formulering «i samsvar med». Dette vernet gjelder ved siden av de spesielle reglene om vern av samiske interesser som følger av loven her, dersom noen av dem ikke skulle oppfylle folkerettens krav.

Også andre generelle regler, som for eksempel kravet til forsvarlig mineralvirksomhet etter lovforslaget § 2-1, om plikt til dialog med berørte parter om pågående mineralvirksomhet etter § 2-3 og plikt til sikring etter § 2-4, vil også verne samiske interesser.

Utvalget har dessuten foreslått flere særlige bestemmelser for mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder, som det vil bli gjort rede for nedenfor.

Begrepet tradisjonelle samiske områder tar sikte på områder der det er etablert samisk bosetting og bruk og utnytting av landområder og naturressurser. I hovedsak vil dette falle sammen med grensene for reinbeitedistrikter og reinbeiteretten, men det kan i grensetilfelle måtte foretas en konkret vurdering av om den samiske bruken av området er omfattende nok til at det vil falle inn under begrepet.

9.9.4 Saksbehandling og deltakelse i beslutningsprosesser

9.9.4.1 Saksbehandlingen fra leting til drift

Når noen starter utviklingen av et mineralprosjekt, starter det gjerne med leting (se kapittel 12), slik mineralloven har lagt opp til. Det neste steget er å skaffe en undersøkelsesrett eller undersøkelsestillatelse. For statens mineraler skjer dette i dag ved søknad til DMF, og for grunneiermineraler gjennom en avtale med grunneieren eller eventuelt gjennom ekspropriasjon av undersøkelsesretten. Utvalget foreslår at også til-

latelse til undersøkelse av industrimineraler og lette metaller som er grunneiers mineraler, skal tildeles av DMF. For byggeråstoff og naturstein mv. vil undersøkelsesrett fremdeles stiftes ved avtale eller gjennom ekspropriasjon.

Deretter trengs det en lang rekke tillatelser frem til utvinningen eventuelt kommer i gang. For statens mineraler blir utvinningsretten tildelt av DMF. Dette gjelder også for utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller, men her er det også krav om avtale med grunneieren, eventuelt ekspropriasjon. For byggeråstoff, naturstein mv. vil utvinningsrett stiftes ved avtale eller gjennom ekspropriasjon.

Det må så gjennomføres konsekvensutredninger og utarbeides reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven og til slutt driftstillatelse fra DMF. I de fleste tilfeller trengs det også utslipps-tillatelse og rett til motorferdsel i utmark. Det er derfor ikke snakk om saksbehandling frem mot ett vedtak, men en mer eller mindre kontinuerlig prosess over mange år, der rettighetshaverne må forholde seg til stadig nye problemstillinger og til dels nye myndigheter.

Fra samisk hold har det å sette seg inn i prosjekter og sakspapirer og delta i møter over en lang periode, med den usikkerheten det medfører, blitt fremhevet som en belastning. For tiltakshaveren vil omfattende saksbehandlingsprosesser også være en merkostnad og kunne føre til at prosessen tar mer tid.

Utvalget har lagt vekt på å finne frem til mest mulig effektive saksbehandlingsprosesser. Reglene om deltakelse for samiske interesser må tilpasses dette, og å sikre samisk deltakelse har vært et hensyn ved utformingen av saksbehandlingsreglene, se særlig § 1-8 om samordning, §§ 2-7 til 2-11 om vektlegging av hensynet til samiske interesser og saksbehandlingsregler og konsultasjon, og merknadene til disse paragrafene.

Utvalget har sett det som viktig å sikre reell informasjon og medvirkning på en måte som ikke stiller for store krav til deltaking på møter og er for belastende for noen av partene. Det har blitt fremhevet fra samisk hold at det kan være krevende å måtte forholde seg til stadige ønsker fra ulike interessenter om tillatelser til mineralvirksomhet eller annen virksomhet.

9.9.4.2 Konsultasjonsplikt og rett til deltakelse

Konsultasjonsplikten før det fattes offentlige vedtak om blant annet tillatelser til mineralvirksomhet, følger som nevnt ovenfor nå av reglene i sameloven kapittel 4. Disse reglene tar sikte på å oppfylle

samenes krav på konsultasjon etter ILO 169 og SP artikkel 27. Reglene om når konsultasjonsplikten inntreffer, og innholdet i konsultasjonsplikten i same-loven kapittel 4, gjelder også i saker som behandles etter mineralloven. I Prop. 86 L (2020–2021), s. 79 står det uttrykkelig at grunnen til dette er at reglene i mineralloven «ikke fullt ut tilfredsstillende de folkerettslige kravene til konsultasjoner».

Det står imidlertid også at det bør fastsettes egne regler for å ivareta samiske hensyn i sektor-lovgivningen:

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at saksbehandlingsregler mv. for ivaretagelse av samiske hensyn bør fremgå av sektorlovgivningen. [...] Departementene som er ansvarlig for de aktuelle sektorlovene, vurderer forslagene fra samerettsutvalget om saksbehandlingsregler på sine respektive områder.⁴¹

Utvalget er enig i at det vil være en fordel å fastsette konsultasjonsordninger som er tilpasset beslutningsprosessene i mineralsaker, og som sikrer at konsultasjonen blir reell. Samtidig må det ikke bli en for stor belastning for partene. Utvalget har i lovforslaget § 2-9 foreslått hvilke vedtak etter mineralloven som skal gi grunnlag for konsultasjon.

Sameloven § 4-1 angir når reglene for konsultasjoner skal gjelde. Første avsnitt angir at de gjelder for blant annet tiltak og beslutninger «som vil kunne påvirke samiske interesser direkte». Tredje avsnitt angir at de også gjelder i saker som «er knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur», der tiltak og beslutninger «planlegges iverksatt i tradisjonelle samiske områder» eller kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse i disse områdene.

Behandlingen av saker om undersøkelse etter mineralforekomster og utvinningen av dem skjer i flere ledd etter mineralloven og innebærer beslutningsprosesser etter flere ulike lover som plan- og bygningsloven, forurensningsloven, motorferdsel-loven m.v. og kan også reise spørsmål og kreve tillatelse etter andre særlover, som lover om jordbruk, skogbruk osv. Det kan bli veldig omfattende med egne konsultasjonsprosesser for hvert enkelt vedtak som skal treffes om undersøkelsestillatelser, utvinningsretten, driftskonsesjoner, planprogrammer for konsekvensutredning, reguleringsplaner, løyver til motorferdsel i utmark osv. Det vil

⁴¹ Prop. 86 L (2020–2021), s. 104.

i så fall kreve stor innsats fra både tiltakshaveren, myndighetene og de samiske partene.

Utvalget har kommet frem til at det vil være nødvendig med konsultasjon før det treffes vedtak om første gangs tildeling av undersøkelsestillatelse. Selv om undersøkelse etter mineraler ikke trenger å innebære omfattende inngrep, kan det være forstyrrende for reindrift og annen samisk bruksutøvelse, og det kan oppstå spørsmål som kan avklares gjennom en konsultasjon. Det er også viktig at det på et tidlig stadium i prosessen blir etablert kontakt mellom den som skal i gang med undersøkelser etter mineraler, og samiske og andre interesser i området. Gjennom konsultasjonsprosessen kan det komme frem forhold som det er viktig at undersøkeren blir kjent med og kan ta hensyn til når vedkommende skal planlegge og gjennomføre undersøkelsene. Dette følger av den alminnelige plikten til å ta hensyn til blant annet samiske interesser etter lovforslaget § 2-8.

En undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller etter utkastet § 4-3 gjelder i 3 år, men kan forlenges opp til maksimalt 15 år. For byggeråstoff, naturstein mv. er det opp til partene å avtale hvor lenge undersøkelsesretten skal gjelde. Dersom arbeidet blir forsinket eller andre forhold fører til at retten blir forlenget, har utvalget kommet frem til at det ikke trengs noen ny konsultasjon, med mindre undersøkelsesplanen endrer seg i vesentlig grad. Utvalget peker på at den som driver undersøkelser på grunnlag av en godkjent undersøkelsesplan, vil ha plikt til å ta hensyn til andre interesser i området, inkludert samisk bruk.

Prøveuttak etter lovforslaget § 4-14 krever tillatelse, selv om det inngår i undersøkelsen etter mineraler. Tillatelse til prøveuttak vil kreve konsultasjon. Denne konsultasjonen bør ta utgangspunkt i informasjonen og innspillene som kom frem i konsultasjonsprosessen før vedtaket om undersøkelsestillatelse, men det skal selvsagt være en ny reell konsultasjon rettet mot spørsmålet om tillatelse til prøveuttak. *Driftstillatelse* for mineraluttak i tradisjonelle samiske områder vil klart kreve konsultasjon, jf. lovforslaget § 6-4 bokstav d. Dette vil også omfatte en eventuell forlenning av driftstillatelsen.

Et særskilt spørsmål er om det også trengs konsultasjon når spørsmålet om tildeling av utvinningsrett behandles. For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller er det DMF som tildeler utvinningsrett, jf. lovforslaget § 5-2, men for industrimineraler og lette metaller krever dette også avtale med grunneieren. Undersøkeren med

best prioritet vil ha krav på undersøkelsestillatelse dersom det foreligger en drivverdig forekomst, undersøkeren oppfyller kvalifikasjonskravene i loven og undersøkeren ikke har gjort seg skyldig i brudd på sentrale bestemmelser. Dette er i hovedsak en faglig og regelbundet vurdering.

Det er mulig dette kunne ses på som en tildeling av en privatrettslig tillatelse, basert på statens og grunneierens eiendomsrett. Utvalget mener dette neppe er holdbart, siden det her er snakk om en vurdering etter lovregulerte kriterier.

Utvalget har likevel kommet frem til at det ikke er nødvendig med noen konsultasjonsprosess når DMF skal tildele utvinningsrett. Dette er en avgjørelse av hvem som har krav på å få utvinne forekomsten dersom den skal utvinnes, og det avgjøres på tilnærmet objektive kriterier. Oftest vil det være klart at undersøkeren med best prioritet har rettskrav på å få tildelt utvinningsrett. Hvem som har utvinningsretten, har lite innvirkning på virksomheten. Det er spørsmålet om det skal startes mineralvirksomhet, og i så fall på hvilke vilkår, som er avgjørende for hvilke inngrep som blir gjort i naturgrunnlaget.

Utvalget ser ikke noen grunn til at det skal være noe skille mellom statens mineraler og grunneiers mineraler når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det skal gjennomføres konsultasjon før offentlige vedtak om tillatelser. Inngrepet i samiske interesser vil ikke være avhengig av om det er snakk om utvinning av statens mineraler eller grunneiermineraler.

Det fremstår også som klart at det vil være plikt til konsultasjon før det treffes vedtak om å ekspropriere samiske rettigheter etter mineralloven.

I Prop. 86 L (2020–2021) er det flere steder fremhevet at det trengs mer presise regler om når konsultasjonsplikten inntreer (se s. 74). I same-loven § 4-8 har Kongen hjemmel til å gi nærmere regler om dette i forskrift.

9.9.4.3 *Hvordan skal konsultasjonsprosessen legges opp?*

Et særlig spørsmål vil være hvordan konsultasjonen skal foregå i prosesser der det kreves tillatelser etter flere regelverk, slik som ved mineralvirksomhet. Om dette skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet)::

Departementet er opptatt av hensynet til gode og hensiktsmessige beslutningsprosesser.

Som hovedregel bør det unngås at den samme saken er gjenstand for konsultasjon i ulike prosesser med forskjellige myndigheter. Det gjelder spesielt i de tilfellene hvor substansen i saken ikke endrer seg nevneverdig på de ulike stadiene. Når en sak får en ikke uvesentlig endring for de samiske interessene, er det derimot nødvendig med nye konsultasjoner om samme tema. Temaet kan være aktuelt for nærmere regulering i forskrift. I den forbindelse kan det også være aktuelt å se på mulig samordning mellom ulike myndigheter med tanke på konsultasjoner og vurderingen av hensynet til samiske rettigheter.⁴²

Departementet fremhever at den samme saken som hovedregel ikke bør være gjenstand for flere konsultasjoner, men skriver også at det likevel vil være nødvendig dersom en sak får en ikke uvesentlig endring. Samordningen mellom ulike myndigheter blir også nevnt.

Som gjennomgått i kapittel 7 og 11, vil oppstarten av mineralvirksomhet kunne kreve administrative tiltak og beslutninger etter flere regelverk. Utslippstillatelse etter forurensningsloven og planvedtak etter plan- og bygningsloven er spesielt relevante eksempler.

Der mineralvirksomheten krever utslippstillatelse etter *forurensningsloven* og de aktuelle utslippene kan påvirke samiske interesser direkte eller naturgrunnlaget for samisk kultur, vil konsultasjonsreglene i sameloven gjelde i tillatelsesprosessen, jf. sameloven § 4-1.

Det samme gjelder i utgangspunktet for planmyndighetens planavklaringer etter *plan- og bygningsloven* i forbindelse med oppstarten av mineralvirksomhet. Her finnes det imidlertid et viktig unntak fra konsultasjonsplikten i sameloven § 4-1 fjerde avsnitt, der det går frem:

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder ikke for Sametinget i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4.

Begrunnelsen for at det er gjort unntak fra konsultasjonsreglene for Sametinget i saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven, er etter forarbeidene at «den folkerettslige plikten til å konsultere i all hovedsak er ivaretatt gjennom reglene om innsigelse», jf. Prop. 86 L (2020–2021), s. 78.

Unntaket gjelder imidlertid bare Sametinget. I forarbeidene er det klart lagt til grunn at avgrensningen ikke skal tolkes utvidende, og at det derfor kan oppstå plikt til å konsultere med representanter for andre berørte samiske interesser etter reglene i sameloven kapittel 4, jf. Prop. 86 L (2020–2021), s. 108.

Utvalget mener det er grunn til å innføre noen særregler om konsultasjonsplikt i mineralloven. Det er viktig å ha regler som mest mulig detaljert klargjør hvordan prosessen skal foregå, og hvilken rolle de ulike aktørene har. Dette gjelder både spørsmålet om når konsultasjonsplikten inntreffer, jf. det som er sagt ovenfor om lovforslaget § 2-9 og merknadene til denne, og om innholdet i og gjennomføring av konsultasjonsplikten, se lovforslaget § 2-10 og merknadene til denne.

Som pekt på ovenfor, skjer utviklingen av mineralprosjekter ofte over lang tid gjennom ulike stadier med undersøkelser, prøveuttak, tildeling av utvinningsrett, konsekvensutredning, kommunal behandling etter plan- og bygningsloven, behandling etter forurensningsloven og behandling av spørsmålet om driftstillatelse. Det er viktig at partene etablerer kontakt og kommunikasjon tidlig, og at konsultasjonsprosessen på de senere stadiene bygger på de tidligere stadiene, slik at partene slipper å starte på nytt.

Utvalget mener konsultasjonene bør starte allerede før det treffes vedtak om undersøkelsestillatelse. For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller treffer DMF vedtak om undersøkelsestillatelse. Utvalget foreslår at det i tradisjonelle samiske områder også skal kreves avtale med bruksrettshaver dersom aktivitetene vil medføre et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter i området. Samiske bruksrettshavere vil ha krav på konsultasjon kun for tildeling av undersøkelsestillatelse fra DMF. Som en skal komme tilbake til nedenfor, bør denne prosessen være avgrenset til inngrepene og tiltakene det reelt sett er snakk om på dette stadiet.

Det viktigste behovet for konsultasjon oppstår dersom det planlegges oppstart av mineralutvinning. Det skal da treffes en rekke offentlige vedtak som i stor grad bygger på det samme faktagrunnlaget, som reguleringsplanen, utslippstillatelsen og driftstillatelsen. Det er ressursbesparende dersom man kan unngå separate konsultasjonsprosesser for alle disse vedtakene. Det er ressurskrevende både for forvaltningen, tiltakshaveren og representantene for de samiske interessene.

Alle partene bør være enige i hvilken konsulent som skal utarbeide konsekvensutredningen. Fra samisk hold er det pekt på at ikke alle konsulenter

⁴² Prop. 86 L (2020–2021) s. 74.

som blir brukt til konsekvensutredninger, har tilstrekkelig kompetanse på reindrift og andre samiske spørsmål. På den andre side vil de som har best kunnskap om hvordan reindriften utøves i et område, ofte være rettighetshaverne som berøres av et mulig tiltak. De kan derfor ha en egeninteresse i hvordan bruken av området fremstilles. Tiltak til den som utfører konsekvensutredningen, er en vesentlig forutsetning for *at det vil være mulig* å komme frem til løsninger alle er enige om, gjennom forhandlinger «i god tro», jf. sameloven § 4-6.

Konsultasjonsprosessen må ta sikte på å avklare hvilke konsekvenser mineralutvinningen kan ha for naturgrunnlaget for samisk språk, kultur og samfunnsliv, og hvilke tiltak det er mulig å gjennomføre for å redusere eller fjerne negative konsekvenser. Det må også klargjøres hvor grensen går for negative konsekvenser som kan aksepteres fra samisk side. Målet må være å danne et grunnlag for å avgjøre om prosjektet skal godkjennes, og eventuelt i hvilken form.

Gjennomføringen av en konsultasjonsprosess innebærer ikke i seg selv at prosjektet trenger å være i samsvar med kravene til vern av samiske interesser etter internasjonal rett eller Grunnloven § 108. Gjennomføring av konsultasjoner vil være et moment i vurderingen av om prosjektet er i samsvar med folkeretten, men trenger ikke å være avgjørende.

9.9.4.4 Er det krav om samtykke?

Et grunnleggende spørsmål er om konsultasjonsprosessen må føre frem til et samtykke til prosjektet fra samisk side for at prosjektet skal kunne gjennomføres. Det er på det rene at kravet til konsultasjon ikke innebærer et krav om enighet og at det oppnås aksept for tiltaket fra samisk side. Konsultasjonskravet går ut på at det skal skje forhandlinger «i god tro» fra begge sider for å få frem informasjon om virkninger av tiltaket, og å forsøke å finne en løsning som begge parter kan leve med. Selv om det viser seg at dette ikke er mulig, vil det likevel kunne treffes vedtak om å innvilge for eksempel en søknad om driftstillatelse, men det må selvsagt tas hensyn til informasjonen og innspillene om påvirkning av samiske interesser som har kommet frem under konsultasjonsprosessen både ved vurderingen om det skal gis tillatelse, hva tillatelsen skal omfatte og hvilke vilkår som skal stilles. Utvalget har i lovforslaget § 2-8 andre avsnitt, foreslått å lovfeste at det skal legges vekt på om det er oppnådd enighet ved konsultasjonsprosessen, og på momenter av betydning som har fremkommet gjennom konsultasjonspro-

sessen. Dette oppfatter utvalget å være i samsvar med det Høyesterett uttalte i HR-2021-1975-S (Fosen-dommen), avsnitt 120-122, se nærmere merknadene til § 2-8.

Derimot vil inngrep i rettigheter (eiendomsrett eller bruksrett) som er nødvendig for å kunne sette i gang utvinningsvirksomhet, enten kreve samtykke fra rettighetshaveren eller vedtak om ekspropriasjon, jf. lovforslaget § 2-7. Det er hver enkelt rettighetshaver eller gruppe av rettighetshavere, for eksempel en siida, som må ta stilling til om de vil godta inngrepet for kompensasjonen de blir tilbudt, eller motsette seg dette.

9.9.5 Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk språk, kultur og næringsvirksomhet

9.9.5.1 Innledning

Det er ikke klart regulert i loven i dag hvilken vekt som skal eller må legges på samiske interesser ved tildeling av undersøkelsesrett til statens mineraler, tillatelse til prøveuttak eller driftskonsekusjon. Etter mineralloven § 17 tredje avsnitt, jf. § 30 skal det legges vesentlig vekt på påvirkningen på samiske interesser ved vurderingen av søknader om undersøkelsesrett eller utvinningsrett i Finnmark, men det er ikke fastsatt noen mer spesifikk norm for når det eventuelt skal gis avslag.

Utvalget foreslår en generell regel i § 2-8 som slår fast at det skal legges vekt på virkningen tiltaket vil ha «for naturgrunnlaget for samisk språk og kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» sett i sammenheng med andre gjennomførte og planlagte tiltak i området.

9.9.5.2 Generelle regler

Utvalget har i § 2-8 foreslått generelle regler om grensene for inngrep i samiske områder. Etter første avsnitt skal det ved avgjørelsen av om mineralvirksomhet skal tillates, «legges vekt på virkningen vedtaket, sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området, vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse». Dette er i hovedsak i samsvar med det som gjelder etter dagens regler. Regelen innebærer at hensynene som taler for å gi tillatelse, for eksempel til undersøkelsesvirksomhet, må veies opp mot hensynene til reindriftnæringen. Oftest vil det for undersøkelsesvirksomhet mest være spørsmål om hvilke vilkår som skal stilles av hensyn til samiske interesser.

Det går også frem at det ikke bare skal legges vekt på virkningene av det konkrete tiltaket som det er søkt om. Det må også legges vekt på tidligere inngrep og planlagte tiltak som vil innebære inngrep. Dette ble klart understreket i Fosendommen. Det kan nok knytte seg noen tvilsspørsmål til hvor langt planleggingen av et annet tiltak skal være kommet for at det skal tas hensyn til. Utvalget antar at det må legges til grunn alminnelige krav til sannsynlighetsovervekt for at et tiltak vil bli gjennomført. Regelen tar sikte på å hindre at det skjer en trinnvis reduksjon av naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, gjennom tiltak som hver for seg ikke er tilstrekkelig til å si at det innebærer en så vesentlig reduksjon at det ikke kan tillates. Det vil være viktig som grunnlag for vurderingen av hvor det kan være rom for mineralprosjekt at det blir laget oversikt over inngrep i samiske områder og reinbeiter, som både mineralnæringen og forvaltningen kan bruke som grunnlag for sine vurderinger. Dette kan også bidra til at en unngår en del konfliktsaker.

I § 6-3 andre avsnitt er det fastsatt at «Driftstilatelse kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt av driften». Dette omfatter også samiske rettigheter. Dette er i samsvar med de alminnelige vilkårene for ekspropriasjon. Utvalget mener at de samme kriteriene må legges til grunn om en skal vurdere om et tiltak skal kunne gjennomføres i tradisjonelle samiske områder, i tilfeller der det er motstand mot prosjektet fra samisk hold. Selv om inngrepet ikke vil føre til en krenkelse av SP artikkel 27, bør det være et krav at tiltak som griper inn i naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, har positive virkninger som overstiger de negative virkningene. Ved vurderingen vil det i tilfeller der samiske interesser er berørt, også måtte tas hensyn til virkningen tiltaket vil ha på samisk kulturutøvelse. Så lenge det ikke er tale om inngrep som vil falle inn under tredje avsnitt (se nedenfor) vil det likevel ikke være avgjørende at også samisk kultur vil kunne bli skadelidende, dersom de hensyn som taler for inngrepet, er mer tungtveiende.

I tilfeller der det foreligger krav om konsultasjon, fastsetter lovforslaget § 2-8 andre avsnitt at det skal legges vekt på om det er oppnådd enighet. Der det ikke er oppnådd enighet, skal det legges vekt på momenter av betydning for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse som har fremkommet gjennom konsultasjon. Dersom det er oppnådd enighet mellom samiske interesser, myndighetene og tiltakshaver, vil dette måtte legges til grunn som en avtale, og være et sterkt

moment i retning av å innvilge en søknad om mineralvirksomhet eller ekspropriasjon. Som påpekt ovenfor er det ikke et krav at det er oppnådd enighet. Søknaden kan likevel innvilges, men det skal ved vurderingen legges vekt på de momenter og innspill som har kommet frem i konsultasjonsprosessen. Det at det har vært gjennomført konsultasjon kan i seg selv være et moment som trekker i retning av å innvilge søknaden, men det er først og fremst en vurdering av de positive sidene av tiltaket i forhold til virkningene av inngrepet, som vil være avgjørende.

Dersom det skal fattes vedtak om ekspropriasjon vil det også måtte vurderes om inngrepet vil innebære et for sterkt inngrep i forhold til de krav folkeretten stiller, jf. fremstillingen av Fosendommen ovenfor. Se også omtalen av lovforslaget § 2-8 tredje avsnitt nedenfor.

9.9.5.3 *Grensen for inngrep i naturgrunnlaget*

Det har vært antatt at SP artikkel 27 og menneskerettsloven setter en ytre grense for hvilke inngrep i samiske interesser som kan tillates, før det er en krenkelse av retten til kulturutøvelse, og at dette er en absolutt grense. Det har imidlertid vært uklart hva som er kriteriet for om det skjer en krenkelse etter SP artikkel 27.

Dette er nå klarlagt ved at Høyesterett i Fosendommen slo fast at det finnes en absolutt grense for hvilke inngrep som kan gjøres i naturgrunnlaget, og at en overskridelse av denne grensen vil innebære en krenkelse av retten til kulturutøvelse i SP artikkel 27.

Dommen gjaldt vindkraftanlegg, men også andre tiltak som mineralprosjekt vil måtte vurderes, etter normen som Høyesterett trakk opp. Normen er allerede lovfestet og en del av norsk rett i dag, men det nærmere innholdet i den er altså presisert av Høyesterett i Fosendommen. Ettersom spørsmålet om grensen for inngrep i naturgrunnlaget ikke er regulert i sameloven, mener utvalget at dette bør bli regulert i mineralloven.

Det er likevel snakk om en regel som bygger på Høyesteretts tolking av menneskerettsloven og SP artikkel 27, og som sånn sett uansett vil gjelde – både for mineralvirksomhet og annen virksomhet. Lovfesting i mineralloven vil dermed ikke ha noen direkte rettslig betydning, men vil virke klargjørende og opplysende for næringsaktører og for samiske interesser.

Utvalget foreslår i § 2-8 tredje avsnitt første setning at det ikke kan gis tillatelse til inngrep som vil innebære «vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse».

Utvalget har ved å bruke samme formulering som Høyesterett brukte i Fosen dommen, («vesentlige negative konsekvenser»), ment å legge seg på samme norm som Høyesterett har gitt uttrykk for. Det vil således måtte skje en konkret vurdering på grunnlag av de kriterier Høyesterett bygget på i Fosen-dommen, tilpasset den konkrete situasjonen en står overfor.

I dommen er det uttalt at SP artikkel 27 «i alle fall vil være brutt hvis en reduksjon av beitearealet fratrar reineierne muligheten til å fortsette med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet», uten at det er helt klart om det kreves så mye som dette. Det går videre frem at tradisjonell reindrift med en nomadisk bruk av beitearealer, er en kulturutøvelse i seg selv.

Som pekt på i kapittel 9.6.3, er det ikke rom for en vurdering av forholdsmessighet der de negative virkningene av inngrepet blir vurdert opp mot de positive virkningene av inngrepet, dersom det først er en krenkelse. Mineralprosjekter vil likevel sjelden omfatte så store områder som vindkraftanleggene som var til vurdering i Fosen-dommen, og det kan også være snakk om virksomhet som foregår under bakken. Det kan like fullt kunne dreie seg om tap av beitearealer og konflikt om områder som er av sentral betydning for reindriften, for eksempel kalvingsområder eller flytteleier. Et sentralt spørsmål vil også være i hvor stor grad sprengning og annen aktivitet i tilknytning til mineralprosjekter fører til at reinen viker unna beiteområder. Dette må vurderes konkret i hver enkelt sak ut fra kunnskapen som finnes om virksomhetens påvirkning på reinen.

Der det er mulig med avbøtende tiltak som reduserer ulemper og skadevirkninger for reindriften, vil det være situasjonen etter at disse tiltakene er gjennomført som skal vurderes. Eksempler på dette kan være valg av driftsform, midlertidig stans i virksomheten i perioder hvor mineralaktivitetene er til særlig ulempe, så som ved flytting av rein, kalving e.l. Som det går frem av Fosen-dommen vil det være avgjørende at de avbøtende tiltakene ikke hindrer at reindriften kan foregå på tradisjonelt vis. Foring av reinsdyr i innhegning ble i Fosen-saken avvist som et avbøtende tiltak, fordi en slik driftsform ikke ville innebære tradisjonell reindrift.

Høyesterett understreket i Fosen-dommen at det skal en god del til før det foreligger krenkelse etter SP artikkel 27. Utvalget antar at den normen som Høyesterett har angitt og som er foreslått tatt inn i loven, bare vil ramme et fåtall mineralprosjekter, men kan ha innvirkning på hvordan mineralvirksomheten skal utøves i noen tilfeller.

9.9.5.4 Muligheten for en avtale

Et særskilt spørsmål er om den konkrete reindriftsutøveren, siidaen, reinbeitedistriktet eller Sametinget kan gi samtykke til inngrep som ville være i strid med SP artikkel 27, og i så fall hvor store disse inngrepene kan være.

Artikkel 27 skal verne det aktuelle urfolkets rett til kulturutøvelse. Om de som i dag har retten til reindrift i et aktuelt område, ga avkall på denne retten, eventuelt mot vederlag, ville det også være et inngrep i muligheten som andre nålevende eller fremtidige medlemmer av urfolket har til å utøve kulturen. Reinbeiteretten og andre samiske rettigheter til naturressursene har en kollektiv karakter. Derfor antar utvalget at det ikke vil være mulig for nåværende utøvere av retten å si fra seg retten med virkning for fremtidige generasjoner og andre som ville ønske å tre inn og bruke rettigheten.

Det er likevel slik at siidaen som har bruksretten til visse områder, stenger for andre så lenge de driver virksomheten sin, både på grunnlag av retten til området og fordi det etter reindriftsloven skal fastsettes grenser for det tillatte reintallet. Det er også begrensninger i muligheten til å skaffe seg rett til reinmerke, som er en forutsetning for å drive med reindrift.

Det er heller ikke ønskelig med en rett til å si fra seg retten til kulturutøvelse, fordi dette over tid kan svekke naturgrunnlaget for samisk kultur.

Det er likevel av ulike grunner behov for å kunne avklare spørsmålet om hvorvidt et inngrep er tillatt gjennom avtaler. Det kan for det første være vanskelig på forhånd å ta stilling til om et tiltak vil innebære en krenkelse av SP artikkel 27. En avklaring i form av en avtale med de aktuelle interessentene ville i så fall være en fordel for å unngå at spørsmålet om hvorvidt det har skjedd krenkelse av SP artikkel 27, skal komme opp i ettertid.

Det kan også hende at det i noen tilfeller ikke er mulig å unngå et inngrep som ville innebære en krenkelse, men at krenkelsen vil være tidsbegrenset. Hvis noen for eksempel skal drive utvinning av en begrenset ressurs som vil være uttømt om et visst antall år, eller hvis noen vil starte med dagbrudd og etter hvert gå over til underjordsdrift, kan det være lettere å akseptere at det skjer et inngrep som innebærer en krenkelse som faller inn under SP artikkel 27, selv om det i utgangspunktet er forbudt. I situasjoner der sterke samfunnsmessige hensyn taler for at samfunnet bør få tilgang til den aktuelle mineralforekomsten, kan det være behov for en åpning for at samfunnet likevel

skal kunne få tilgang, dersom Sametinget og de som i dag forvalter de kollektive samiske rettighetene, er enige om at det er forsvarlig ut fra hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Utvalget har derfor i lovforslaget § 2-8 tredje avsnitt andre setning foreslått en regel om at de involverte partene, det vil si siidaene som driver reindrift i området med samtykke fra Sametinget, kan inngå en avtale om å akseptere inngrepet. Utvalget forutsetter at det skjer mot et vederlag eller tiltak som kan motvirke noe av den negative virkningen som inngrepet har, for eksempel en tidsbegrensning. Det er et krav at de som blir direkte påvirket av inngrepet, aksepterer dette. Siden Sametinget som forvalter av den kollektive interessen for den samiske befolkningen må gi samtykke, vil de samiske interessene ha full råderett over spørsmålet, men bestemmelsen åpner altså opp for at de samiske interessene kan inngå en slik avtale.

Utvalget foreslår at virkningen av en slik avtale vil være at andre aktuelle eller potensielle utøvere av reindrift, ikke kan kreve å få overta området på grunnlag av at inngrepet er en krenkelse etter SP artikkel 27. Det må være en forutsetning at det skal skje en tilbakeføring av området slik at mineralvirksomheten ikke vil være til hinder for fremtidig bruk av områdene der mineralaktiviteten skal foregå. Dermed vil inngrepet i fremtidige generasjoners mulighet for kulturutøvelse være begrenset. Utvalget foreslår at det i tilfeller der det blir inngått avtale som nevnt kan avtales særskilt vederlag, som fordeles mellom siidaen og Sameetinget etter samme regel som det ordinære vederlaget, se lovforslagets § 10-6 tredje avsnitt.

9.9.6 Erstatning og vederlag ved mineralutvinning i samiske områder

9.9.6.1 Rettslige utgangspunkt

Som det er gjort rede for i kapittel 9.5, er det i dag ingen tvil om at samene har rettsvern for retten sin til tradisjonell bruksutøvelse og dermed krav på vederlag dersom det blir gjort inngrep som påvirker bruken ut over den tålegrensen eller tilpaspningsplikten som gjelder. Utvalget har i § 10-6 første avsnitt slått fast at det i reindriftsområder skal betales vederlag for tap som oppstår på grunn av begrensninger i bruken som følge av mineralvirksomhet. Partene står fritt til å avtale vederlaget. Ved ekspropriasjon av rettigheter skal erstatningen fastsettes etter alminnelige regler om ekspropria-

sjonserstatning. Det finnes mer informasjon om dette NOU 2007: 13 A, s. 354 og følgende sider.

Et annet spørsmål er om samiske interesser har krav på andel i verdien av mineralene som utvinnes av grunnen. Grunneieren har etter mineralloven § 57 rett til en andel på 0,5 prosent av verdien av statens mineraler som utvinnes fra grunneierens grunn. Andre mineraler enn statens mineraler tilhører grunneieren etter mineralloven § 7 andre avsnitt. Her kan det fritt avtales vederlag til grunneieren for mineralene som tas ut. Det er vanlig å avtale en vesentlig høyere prosentsats av utvunnede mineraler enn det som gjelder ved statens mineraler.

9.9.6.2 Urfolksvederlag for statens mineraler

I Finnmark er det på Finnmarkseiendommens grunn fastsatt et «urfolksvederlag» på 0,25 prosent med hjemmel i mineralloven § 58. Dette utbetales til Finnmarkseiendommen. Denne ordningen har blitt kritisert og det har blitt hevdet at den er diskriminerende overfor samer som bor utenfor Finnmark, og at dette ikke er i samsvar med folkeretten. Det har også vært misnøye med at det er Finnmarkseiendommen som disponerer dette vederlaget.

Utvalget mener denne kritikken er begrunnet og har derfor foreslått at det i alle samiske reindriftsområder, med mindre annet er avtalt, skal betales et vederlag på 0,25 prosent ved utvinning av statens mineraler, i tillegg til grunneiervederlaget. Vederlaget fordeles mellom Sameetinget og siidaen eller siidaene som er berørt av mineralaktiviteten. I tilfeller der det er flere siidaer som er berørt av mineralvirksomheten, må vederlaget fordeles mellom dem etter hvor sterkt de er berørt av tiltaket.

9.9.6.3 Urfolksvederlag for grunneierens mineraler

Ved utvinning av grunneierens mineraler utbetales det i dag ikke noen andel av mineralverdien til bruksrettshavere. Reindriftsretten er en omfattende rett som er utviklet ved alders tids bruk og på mange måter er et resultat av en fordeling av naturressursene mellom den samiske befolkningen og den norske befolkningen som etter hvert bosatte seg i tidligere rene samiske områder. Utvalget mener dette tilsier at den som utøver reindriftsrett, også bør ha en andel av vederlaget for grunneiermineraler som utvinnes på privat grunn og i bygdeallmenninger, selv om dette som påpekt ovenfor, ikke er et folkerettslig krav.

Utvalget har forsøkt å finne en nøkkel for hvilken andel det er rimelig at reindrifstøtøverne får. Forslaget er at siidaer med reindrifstøtøverrett på Finnmarkseiendommens grunn, statens grunn, eller i statsallmenninger bør få en andel som svarer til 25 prosent av vederlaget staten som grunneier mottar. Disse områdene utgjør nokså vesentlige deler av det samiske reindrifstøtøverområdet.

På privat grunn og i bygdeallmenninger mener utvalget at andelen bør svare til 10 prosent av det grunneieren mottar.

Utvalget legger opp til at grunneieren inngår en avtale med tiltakshaveren, og at urfolksvederlaget kommer i tillegg til dette, men altså beregnet i forhold til størrelsen på grunneiervederlaget. Dersom grunnen og rettighetene til mineralvirksomheten eksproprieres, vil loven også måtte legges til grunn for skjønnsrettens fordeling av

vederlaget for mineralene mellom grunneieren og reindrifstøtøverhaveren.

Utvalget har vurdert å overlate spørsmålet til forhandlinger mellom partene, men har kommet frem til at det kunne føre til kompliserte forhandlinger mellom minst tre parter. Verdien av hver enkelt ressurs og hvor stort vederlaget til grunneieren bør være, må fastsettes i det enkelte tilfellet, men fordelingen av verdien av mineralressursen mellom grunneieren og den som har reindrifstøtøverretten, kan fastsettes generelt ut fra en vurdering av hva som er en rimelig balanse mellom de to rettighetene.

Utvalget foreslår at urfolksvederlaget også fra grunneierens mineraler fordeles mellom Sameetinget og siidaen eller siidaene som er berørt av mineralvirksomheten, på samme måte som vederlaget for statens mineraler.

Kapittel 10

Krav til mineralvirksomhet

10.1 Forsvarlig mineralvirksomhet og kompetansekrav

10.1.1 Forventninger til et moderne reguleringsystem for miljø og sikkerhet

Mineralutvinning er nødvendig for å skaffe samfunnet nødvendige mineraler og bidrar til verdiskaping og sysselsetting. Mineralvirksomhet må foregå der det finnes økonomisk drivverdige mineralforekomster, og kan derfor i mindre grad enn mye annen næringsvirksomhet flyttes til steder der den unngår å komme i konflikt med miljøinteresser og andre interesser. Mineralvirksomhet kan også innebære risiko for at mennesker og dyr i omgivelsene utsettes for fare. Det er viktig at virksomheten foregår på en måte som er så skånsom som mulig mot naturmiljøet og andre brukerinteresser og på en sikker måte slik at det ikke skjer ulykker og skader som følge av virksomheten.

Mineralnæringen stilles overfor økende krav til sikker og bærekraftig virksomhet ettersom samfunnets behov og forventninger øker. Hensynet til å unngå at næringsvirksomhet medvirker til klimaendringer, og til at næringsvirksomhet ikke skal komme i konflikt med å ivareta økosystem og biodiversitet får stadig økende oppmerksomhet.

Det har også skjedd en utvikling i arbeidsmiljø-, miljø- og sikkerhetsregulering generelt. Man har gått bort fra detaljert regulering og minstekrav til virksomhetene og i retning av funksjonskrav og internkontroll. Denne utviklingen har også innvirkning på hvordan reguleringen av kravene til mineralvirksomhet gjennom mineralloven bør bygges opp. I tillegg til krav gjennom offentlig regulering stilles mineralvirksomheter som andre bransjer i stadig større grad overfor forventninger og krav knyttet til virksomhetenes arbeid med bærekraft fra investorer, leverandører, kunder og finansieringsinstitusjoner. Dette er omtalt nærmere i kapittel 6 om bærekraftig mineralvirksomhet.

En dreining over mot regulering som i større grad er funksjonsbasert, gjør også at det bør stilles mer overordnede krav til kompetanse enn tidligere, men også at mineralnæringen må ta et større ansvar for å selv vurdere hvilken kompetanse som er nødvendig for å utføre virksomheten og sørge for å ha slik kompetanse.

Den utviklingen som er beskrevet, har skjedd på flere virksomhetsområder, men er i Norge kanskje kommet lengst innenfor petroleumsvirksomheten. Da petroleumsvirksomheten i Norge startet opp på 1960-tallet, var næringen regulert gjennom et deskriptivt regelverk med minstekrav. I løpet av 50 år er dette endret i retning av et målorientert, funksjons- og risikobasert regelverk tuftet på rettslige standarder, selvregulering og internkontroll.

Denne utviklingen er i samsvar med utviklingen av miljøregulering og sikkerhetsregulering generelt i teori og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Også for eksempel havbunnsmineralloven fra 2019 har hentet inspirasjon fra petroleumsløven på dette feltet.

Selv om det på mange punkter er ulike utfordringer for petroleumsnæringen til havs sammenlignet med landbasert mineralnæring, mener utvalget at det også er paralleller som gir regelverket en overføringsverdi, med de tilpasninger som er nødvendige.

10.1.2 Dagens regler

10.1.2.1 Innledende oversikt

Minerallovens bestemmelser om krav til kompetanse bygdte i utgangspunktet på et system med minimumskrav og krav til bergfaglig kompetanse, blant annet gjennom krav om en bergteknisk ansvarlig i forskrift til mineralloven § 3-1, jf. lovens § 43 femte avsnitt bokstav b. Etter endringslov 11. juni 2021 nr. 85 stiller § 6 a krav om at rettighetshavere og andre deltakere i mineralvirksomhet skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre aktuelle arbeider forsvarlig. For drift på mineral-

forekomster stilles det krav i § 41 om at dette skal skje på bergfaglig forsvarlig måte. Gjennom lovendringen er det stilt noe mer dynamiske krav og krav til bredere kompetanse enn det som fulgte av tidligere krav til bergfaglig kompetanse.

Ved vurderingen av om driftstillatelse skal gis, skal det legges vekt på om søkeren er kvalifisert til å utvinne forekomsten, jf. § 43. Departementet kan gi forskrift om krav til faglige kvalifikasjoner hos personell som deltar i drift av mineralforekomster, med tilhørende regler om godkjenning av tilsvarende kompetanse for borgere fra EØS-området. Forskriftsbestemmelser om krav til bergteknisk ansvarlig ved drift på mineralforekomster og godkjenning som bergteknisk ansvarlig for personer med yrkeskvalifikasjoner fra annen EØS-stat er utformet i forskrift til mineralloven, kapittel 3 og 4.

Kravene i mineralloven om å sikre og rydde opp er satt som generelle krav til alle som undersøker, utvinner og drifter uttak av mineralforekomster. Dekning av kostnader til dette kan pålegges som økonomisk sikkerhetsstillelse, jf. § 51. I tillegg kan eieren eller brukerne av grunnen kreve at den som undersøker statens mineraler, skal stille sikkerhet for kostnader til sikringstiltak og opprydding etter § 21. Til dette kommer den generelle varsomhetsplikten i mineralloven § 48.

Tiltakshaverens plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak er presisert i mineralloven § 61, og departementet kan gi forskrift om internkontroll. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) skal føre tilsyn med gitte aktiviteter og tiltak som angis i § 59.

10.1.2.2 Kravet om «nødvendige kvalifikasjoner»

Det generelle kravet om at rettighetshaver og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha «nødvendige kvalifikasjoner», ble innført i mineralloven med endringslov 11. juni 2021 nr. 85 etter inspirasjon fra petroleumsloven § 9-7 og havbunnsmineralloven § 6-5. Tidligere var det i mineralloven § 43 andre avsnitt andre setning angitt at det skulle legges vekt på om søker er «skikket» som et vurderingsmoment for om driftstillatelse skulle gis. Ved lovendringen ble dette endret til en vurdering av om søkeren er «kvalifisert», for å gjøre begrepsbruken i loven konsistent. Samtidig er mineralloven § 41 beholdt. Denne sier at «drift på mineralforekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte».

Om innholdet i kvalifikasjonskravet uttalte departementet at kvalifikasjonene skulle være til-

strekkelige til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte, og at dette måtte avpasses ut fra hvilken aktivitet det var snakk om. Det nye kvalifikasjonskravet var også ment å ha større søkelys på faglig kompetanse innen det bergfaglige enn den tidligere skikkethetsvurderingen i forbindelse med driftstillatelsesvurderingen, uten at det skulle stilles ytterligere krav til den bergteknisk ansvarlige. Samtidig ble det lagt opp til en videreføring av de tre sentrale momentene i den tidligere skikkethetsvurderingen ved at det fremdeles skulle legges vekt på om:

1. prosjektet fremstår som *økonomisk gjennomførbart*
2. det legges opp til en *bergfaglig forsvarlig drift*
3. om søkeren har *tilstrekkelig kompetanse* for drift av forekomsten¹

Med kravet til bergfaglig forsvarlig drift nevnt i punkt 2 direkte ovenfor ble det vist til innholdet i kravet i mineralloven § 41. Dette ble oppsummert slik:

1. mineralaktiviteten må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper for den aktuelle typen mineralaktivitet
2. aktiviteten skal gjennomføres slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset opplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte
3. verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene (verdifulle forekomster bør for eksempel ikke benyttes til fyllmasse)²

I tillegg stilles som nevnt et særskilt krav om at uttak av mineralske ressurser skal ha en bergteknisk ansvarlig. Den som er *bergteknisk ansvarlig* for et uttak, skal sørge for at:

1. driften skjer på en teknisk forsvarlig måte slik at hensynet til arbeidstakere, nærliggende bebyggelse og omgivelsene ellers ivaretas
2. avbyggingen (tilgjengeligheten) av forekomsten skjer på en bærekraftig måte
3. driften til enhver tid skjer etter en ajourført og godkjent driftsplan³

Kravene til bergteknisk ansvarlig utgjør med dette snevrere krav enn vurderingen av om søker innehar «nødvendige kvalifikasjoner» og er «kvalifisert», jf. henholdsvis ny § 6 a. og § 43, ved at kravene til den bergteknisk ansvarlige for eksem-

¹ Prop. 124 L (2020–2021), s. 13–14.

² Prop. 124 L (2020–2021), s. 14..

³ Forskrift til mineralloven § 3-1.

pel ikke omhandler krav om kompetanse rundt prosjektets økonomi.

10.1.3 Utvalgets vurderinger og forslag

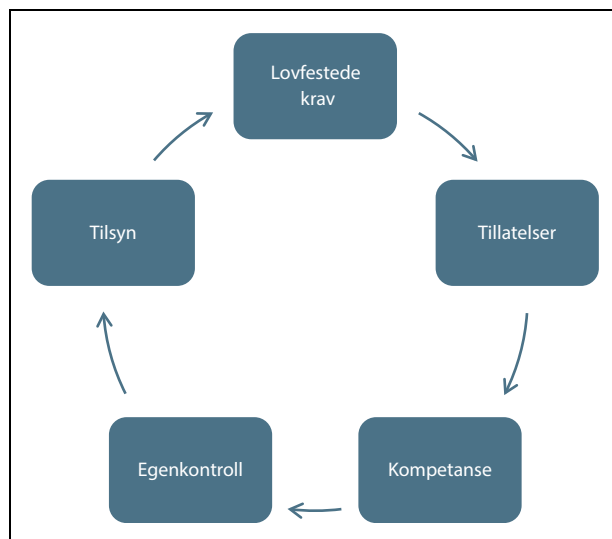
10.1.3.1 Behovet for et målrettet og dynamisk mineralregelverk

Ulike mineralaktiviteter gir forskjellige resultater og konsekvenser. Dermed bør heller ikke innholdet i kravene som stilles til virksomheten være det samme for alle aktiviteter. Tilsvarende vil behovet for kompetanse variere ut fra aktiviteten.

Leting etter og undersøkelser av mineralforekomster kan gjennomføres på en måte som gjør at området etter avsluttet aktivitet etterlates slik det var før oppstarten av arbeidene. Disse aktivitetene har en midlertidig karakter og kan utføres med forholdsvis enkle arbeidsmetoder. Hvordan dette kan utføres, og konsekvensene av de ulike aktivitetene er omtalt nærmere i kapitlene 12 og 13 om leting og undersøkelser, og i kapittel 3.4 og 3.5. Undersøkelser i form av prøveuttak og utvinning av mineralforekomster fører til uttak av masser som gjør at området og terrenget endres. Slike uttak representerer også en risiko som først og fremst må håndteres av utøverne av driften. Drift er omtalt i kapittel 15.

Mineralvirksomhet, spesielt drift av mineraluttak, krever flere typer kompetanse hos utøverne som må være på plass for å kunne gjennomføre dette slik at formålet med aktiviteten oppnås samtidig som miljøet og omgivelsene blir ivaretatt på best mulig måte innenfor rammen av kravene i minerallovgivningen. Bergteknisk kompetanse om kartleggingsmetoder, mineralressursutnyttelse, driftsmetoder, sikringstiltak osv. er grunnleggende og helt nødvendig. Virksomheten krever også nødvendig kompetanse om andre forhold ved driften som økonomi, hvordan aktiviteten påvirker omgivelsene og kunnskap om offentlig regulering av mineralvirksomhet. Ved mineralvirksomhet i områder der det foregår reindrif, må virksomhetene ha tilstrekkelig kompetanse til å forstå virksomhetens påvirkning på reindriften. Både forsvarlighetsnormen og kravene til kompetanse for å kunne drive forsvarlig kan endres over tid.

Et fremtidsrettet regelverk som skal stå seg over tid, bør ta høyde for en nødvendig *utvikling* i kravene som stilles til gjennomføringen av mineralvirksomheten, som primært vil bli gjort gjennom kravet om forsvarlighet i lovforslaget § 2-1, som omtales nærmere nedenfor. Derfor bør kravene utformes slik at de legger opp til at tiltaksha-



Figur 10.1 Illustrasjon

veren selv utvikler virksomheten ved å ta i bruk nye metoder, teknologi osv. som blir tilgjengelige eller utvikles underveis i driftsperioden. Ved at forsvarlighetsnormen utvikles over tid parallelt med at tilgjengelige metoder og teknologi blir bedre, legges det til rette for et samspill mellom næringsaktørene og myndighetene som gir grunnlag for å forbedre utøvelsen av mineralvirksomhet. Egenkontroll i form av internkontrollsystemer er et hjelpemiddel virksomhetene kan benytte i arbeidet med kontinuerlig forbedring og utvikling. Dette er nærmere omtalt i kapittel 17 om internkontroll og tilsyn.

10.1.3.2 Forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse

Tydeligere krav i loven

Utvalget foreslår endringer i mineralloven som tar sikte på å tilrettelegge for et dynamisk regelverk tuftet på standarder for forsvarlig mineralvirksomhet og kompetanse, som kvalitetssikres innenfor rammen av tillatelser, egenkontroll og myndighetenes tilsyn. Utvalget foreslår også å endre lovens struktur ved at minerallovens bestemmelser om krav til mineralvirksomhet løftes frem og plasseres sammen med krav til forsvarlig drift og nødvendig kompetanse.

Utvalget mener det er behov for å legge bedre til rette for at myndighetene kan stille tydelige krav til at mineralvirksomheten skal utføres på en forsvarlig måte, og at tiltakshaverne har den nødvendige kompetansen som trengs for å gjennomføre mineralvirksomheten på en forsvarlig måte. For å oppnå dette er det hensiktsmessig å strukturere kravene til mineralaktivitet bedre. Dagens

bestemmelser i §§ 6a, 41 og 43 bør endres for å oppnå dette.

Utvalget foreslår å videreutvikle kravet i mineralloven § 6 a om at aktører som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner. Bestemmelsen dekker både krav til mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse. Hvilke krav som loven stiller til *mineralvirksomheten*, og hvilke som rettes mot *tiltakshaveren*, bør etter utvalgets mening gå frem av separate bestemmelser. Utvalget har derfor foreslått en bestemmelse som om krav til forsvarlig mineralvirksomhet i lovforslagets § 2-1, og en bestemmelse om krav til kompetanse i § 2-2.

Petroleumsloven har til sammenlikning regulert disse kravene i de to bestemmelsene §§ 10-1 og 9-7. Petroleumsvirksomhet skal foregå på en forsvarlig måte og i samsvar med gjeldende regelverk etter § 10-1 første avsnitt, samtidig som rettighetshaveren og andre som deltar i petroleumsvirksomhet, skal ha de nødvendige kvalifikasjonene til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte etter § 9-7 første avsnitt. Det finnes tilsvarende systematikk i havbunnsmineralloven, der det i § 1-7 er angitt krav til forsvarlig mineralvirksomhet, mens § 6-5 stiller krav om at rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha de nødvendige kvalifikasjonene som trengs for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Forsvarlig mineralvirksomhet

Kravet om forsvarlig mineralvirksomhet i lovforslaget § 2-1 skal være rettslig standard. Det betyr at virksomheten skal foregå slik at bestemmelser i og med grunnlag i loven følges, og det må tas hensyn til andre interesser samtidig som formålet med mineralvirksomheten innfris. Hva som er forsvarlig mineralvirksomhet, forandrer seg over tid. Samfunnets oppfatninger av hva som skal ivaretas og bør ha prioritet, kan også forandre seg. Et grunnleggende trekk ved forsvarlig mineralvirksomhet er likevel alltid at mineralforekomster som ikke-fornybare ressurser må utnyttes på en god måte. Tiltakshaveren må også sikre, rydde og sette i stand underveis og når mineralvirksomheten avsluttes. Metoder og teknologi utvikles og gir nye muligheter. Utvalget har foreslått endringer i forslaget til ny lov om krav til driftsplan i lys av utviklingen som skjer innen metoder og teknologi. Dette omtales i kapittel 15.

Utvalget har sett behov for å gjøre innholdet i kravet til at mineralvirksomhet skal gjennomføres forsvarlig mer tilgjengelig og brukervennlig enn slik kravene i dag fremgår av §§ 6 a og 41. Dette

kan gjennomføres ved å konkretisere og utdype kravet i selve lovbestemmelsen om forsvarlig mineralvirksomhet etter mønster fra petroleumsloven og havbunnsmineralloven. Den bør klargjøre at mineralregelverket skal følges, og at god ressursforvaltning og sikkerhet skal ivaretas samtidig som negativ påvirkning og fotavtrykk som virksomheten skaper, skal være så liten som mulig. Veiledning om betydningen av slike krav til hvordan mineralvirksomheten skal foregå, kan hentes fra tidligere lovforarbeider og oppsummeres slik:

1. Mineralaktivitet må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper for den aktuelle type mineralvirksomhet, inkludert å ivareta sikkerheten for personell, miljø og omgivelser
2. Aktiviteten skal gjennomføres slik at ressursen utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset opplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte
3. Verdien av mineralforekomsten skal reflekteres i produktene (verdifulle forekomster bør for eksempel ikke benyttes til fyllmasse)
4. Tiltaket skal fremstå som gjennomførbart økonomisk

Innholdet i 1–3 ovenfor tilsvarer innholdet i mineralloven § 41 etter dagens regler. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for en egen bestemmelse om bergfaglig forsvarlig drift som dagens § 41, fordi dette vil være dekket av bestemmelsen om forsvarlig mineralvirksomhet. Innholdet i var-somhetsplikten i § 48 vil også være dekket av bestemmelsen. At tiltaket skal fremstå som gjennomførbart økonomisk, er en videreføring av innholdet i kravet til nødvendige kvalifikasjoner i § 6 a. I det ligger det at det er ønskelig at nye mineralprosjekter er lønnsomme og har en nødvendig økonomisk robusthet.⁴ Oppstart og nedleggelse av mineralprosjekter fører med seg en viss ressursbruk for arbeidstakere, leverandører, kunder, kommuner og offentlige myndigheter. Oppstart av mineralvirksomhet som ikke er økonomisk levedyktig, kan også få negative konsekvenser for naturmiljøet og annen virksomhet. Det er derfor ønskelig å sikre at prosjektene har en god økonomi.

Utvalget anbefaler at de generelle reglene om forsvarlig mineralvirksomhet suppleres av standarder for ulike typer mineralvirksomhet osv. som kan angis gjennom forskrift. Mineralmyndigheten kan bistå i et eventuelt arbeid i regi av næringen med utarbeidelse av bransjestandarder. Hvorvidt

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 47.

det finnes gode bransjestandarder, vil ha betydning for hvordan regelverket på mineralområdet kan utvikles.

Kompetanse

Mineralvirksomhet krever betydelig kompetanse. Hva som er nødvendig for et gitt uttak, vil variere, og det vil være stor variasjon i kompetansebehovet på tvers av uttak og bransjer i mineralnæringen. Dette må vurderes konkret for hvert uttak. Virksomheten skal ha nødvendig kompetanse på i prinsippet alle relevante fagområder slik at aktivitetene foregår sikkert og etter sunne bergfaglige, miljøfaglige og økonomiske prinsipper med minst mulig ulempe for annen bruk av nærområdet. Kompetansekravet kan også innebære krav til annen spesifikk kunnskap, for eksempel om reindrift og annen lokalkunnskap. I endringslov 11. juni 2021 nr. 85 ble det innført et generelt kvalifikasjonskrav for all mineralvirksomhet, der kompetansekravet inngikk i en ny § 6 a. Kravet er likevel generelt, og for å bidra til større klarhet i hva loven sikter til, foreslår utvalget å gi en generell beskrivelse av kompetansekravet som knyttes opp til forsvarlighetsnormen og overholdelse av mineralregelverket. Kravet til kompetanse slik utvalget foreslår i ny § 2-2 er ment å ivareta dette.

Utvalget legger til grunn at dagens krav om «nødvendige kvalifikasjoner» også inkluderer det som i dag inngår i ansvarsområdene til den bergteknisk ansvarlige for et mineraluttak. Utvalget er av den oppfatning at kravet om nødvendig kompetanse for å sikre at mineralvirksomheten utøves forsvarlig, bør ligge på tiltakshaveren. Dersom tiltakshaveren ikke selv har nødvendig kompetanse, kan vedkommende leie inn eller tilknytte kompetansen på annen måte, men det bør gå klart frem i regelverket at tiltakshaveren sitter med ansvaret for å oppfylle kravene i mineralloven. Dagens ordning med bergteknisk ansvarlig er godt innarbeidet, men bidrar samtidig til at ansvarsforholdene knyttet til bergfaglige spørsmål blir uklare.

For å sikre at kompetansekravet innfris, kan næringen utvikle bransjestandarder om kompetansebehov for ulike typer mineralvirksomhet tilsvarende som for forsvarlig mineralvirksomhet som omtalt ovenfor. Utvalget antar at dette er særlig aktuelt for byggeråstoff der det er mange mindre aktører og uttakene har mange felles trekk. Tiltakshaveren må da vurdere hva som trengs for å planlegge og gjennomføre mineralvirksomheten på en forsvarlig måte. Utvalget mener et slikt system kan gi et bedre grunnlag for

å sikre nødvendig kompetanse enn dagens system med formelle krav til bergteknisk kompetanse. I mange tilfeller vil en oppfyllelse av forsvarlighetskravet blant annet innebære behov for høyere teknisk utdanning innenfor tekniske geofag, høyere økonomisk utdanning osv., men dette vil med lovforslaget først og fremst være tiltakshaverens ansvar å ta stilling til og innfri. Forslaget vil forenkle søknadsprosessen og saksbehandlingen ved at man går fra et system med forhåndsgodkjenning til oppfølging fra DMF gjennom veiledning og tilsyn.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet og forslag om å fjerne krav om bergteknisk ansvarlig

Formålet med yrkeskvalifikasjonsdirektivet er å fjerne hindringer for fri bevegelighet ved at personer fra andre medlemsstater skal kunne utøve yrket sitt et annet sted enn der de tilegnet seg de faglige kvalifikasjonene. Gjennomføringen av direktivet på mineralsektoren er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 27 (2007–2008) kapittel 11 om EØS-forpliktelse til godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

Direktivet er gjennomført i norsk rett i yrkeskvalifikasjonsloven. Med «lovregulert yrke» menes etter § 3 bokstav a én eller flere former for yrkesvirksomhet som er underlagt lov- eller forskriftsfestede krav om bestemte yrkeskvalifikasjoner, eller der bruken av en yrkestittel ved lov eller forskrift er begrenset til innehavere av en gitt yrkeskvalifikasjon. Det er snakk om et regulert yrke etter § 3 bokstav a, der det stilles krav til yrkesutøverens kvalifikasjoner, men ikke der kvalifikasjonskravene stilles til virksomheten.⁵

Mineralloven har forskriftshjemmel om krav til faglige kvalifikasjoner for bergteknisk ansvarlig i § 43 femte avsnitt bokstav b. Forskrift til mineralloven kapittel 3 angir de konkrete utdanningskravene avhengig av mineraluttakets karakter, som krav til eksamen på mastergradsnivå med spesialisering innenfor drift på mineralske ressurser. De formelle kravene til utdanning er rettet mot enkeltpersoner. Kapittel 4 i forskriften sikrer ivaretagelse av yrkeskvalifikasjonsdirektivet om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i EØS for godkjenning som bergteknisk ansvarlig for personer med yrkeskvalifikasjoner fra en annen EØS-stat.

Ansvaret for at driften foregår forsvarlig, og for at virksomheten har den kompetansen som er nødvendig for forsvarlig drift, må ligge på tiltaks-

⁵ Prop. 139 L (2015–2016), s. 56–57.

haveren. Dagens regler om bergteknisk ansvarlig kan fungere som en sovepute ved at de bidrar til at tiltakshaverens ansvar for å sørge for at virksomheten drives med nødvendig kompetanse, blir uklart. I tillegg kan reglene om en godkjenning av bergteknisk ansvarlig bidra til å gi et inntrykk av at dersom en tiltakshaver har eller har tilknyttet seg en person med godkjent bergteknisk kompetanse, så har tiltakshaveren også tilstrekkelig kompetanse til å drive forsvarlig. Bergteknisk kompetanse vil likevel for de fleste virksomheter være helt nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig.

Eksempelvis vil alle større uttak ha behov for en rekke ulike mer spesialiserte faggrupper i tillegg til bergteknikk. Også for mindre uttak, undersøkelser og prøveuttak kan det være nødvendig at virksomheten har eller tilknytter seg mer spesialisert kompetanse, enten i perioder eller permanent. Eksempelvis vil tiltakshavere kunne måtte forholde seg til offentlig regelverk, naturverdier eller kulturminner og ha den nødvendige kompetansen for å vurdere hvordan de skal forholde seg forsvarlig til disse. Vurderingen av hva som er tilstrekkelig kompetanse, er knyttet til virksomhetens behov og kan derfor variere over tid. Kompetansekravet blir også mer dynamisk. Både kompetansekravets mer dynamiske karakter og at det i mindre grad vil finnes et fast kriteriesett gjennom en offentlig godkjent utdanningsretning som anses å være tilstrekkelig, gjør at det må forventes at mineralmyndighetene har en god veiledning knyttet til kravene som stilles til tiltakshavere.

Utvalget foreslår derfor å fjerne kravet til bergteknisk ansvarlig og erstatte det med det generelle kompetansekravet i § 2-2. Kravet er knyttet til tiltakshaveren (det vil si virksomheten) og ikke til enkeltpersoner. I forslaget er det ikke lagt opp til at virksomhetens kompetanse skal dokumenteres og vurderes som en del av behandlingen av søknader om driftstillatelse eller andre tillatelser, verken på personnivå eller ovenfor tiltakshaveren. Kompetansekravet skal likevel sikres gjennom virksomhetens egenkontroll og myndighetenes tilsyn.

10.1.3.3 Informasjon og dialog

Grunneiere, naboer og bruksrettshavere som berøres av et mineraluttak eller annen mineralvirksomhet som påvirker omgivelsene, har et legitimt behov for informasjon om aktivitetene som pågår eller planlegges. Det kan også være behov for dialog om for eksempel praktiske spørsmål for

å legge til rette for en god sameksistens. Dette vil som regel være nyttig også for tiltakshaveren fordi det bidrar til bedre lokal forankring og velvilje overfor virksomheten. Mange tiltakshavere som driver et mineraluttak, er opptatt av en god dialog med naboer og andre berørte og gjennomfører allerede tiltak i denne retningen.

Mineralloven fastsetter ingen plikt for tiltakshaveren til å gi informasjon om virksomheten til grunneieren, naboer og berørte rettighetshavere om pågående og planlagt mineralvirksomhet. Utvalget mener at en plikt til informasjon og dialog mellom mineralforetak og omgivelsene vil virke positiv for den generelle aksepten for mineralvirksomhet, både lokalt og i samfunnet ellers og vil kunne dempe konfliktnivået knyttet til mineralaktivitet. Informasjon fra tiltakshaveren og dialog med dem som berøres av virksomheten, kan bidra til å synliggjøre problemstillinger på et tidlig tidspunkt, slik at det er mulig å finne bedre løsninger og etablere en forutsigbarhet som gjør det mulig for partene å tilpasse seg.

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for tiltakshaveren til å informere og aktivt søke dialog med dem som berøres av et mineraluttak eller annen mineralvirksomhet. Berørte interesser kan bruke arenaen som tiltakshaveren skal legge til rette for, til selv å bidra med kunnskap, slik at tiltakshaveren får et godt faktagrunnlag for å planlegge driften og eventuelt gjøre nødvendige endringer. Utvalget anser at tiltakshaveren selv bør vurdere hvordan vedkommende best kan informere dem som berøres av virksomheten, og legge til rette for dialog om aktuelle spørsmål. For større mineraluttak og for undersøkelsesarbeid av større omfang eller i områder med vesentlige motstridende hensyn, bør tiltakshaveren likevel ha en plikt til å gjennomføre årlige møter.

10.2 Sikring, opprydding, istandsetting og sikkerhet for dekning av kostnader

10.2.1 Behovet for en forutsigbar avslutning av mineralvirksomhet

Ved innføringen av mineralloven var det en målsetting å sikre at undersøkelses- og driftsområder ikke skulle bli stående uten en god avslutning med risiko for fare etter avsluttet aktivitet. Dersom en gruve ikke er ryddet og sikret tilstrekkelig etter avslutning, vil ofte selskapet som drev uttaket, etter noe tid ikke lenger kunne ta ansvar for oppryddingen. Dermed må staten eller andre ta kostnadene ved å rydde og sikre i tilfeller der

sikringsarbeider er nødvendig.⁶ Krav om at tiltakshaveren skal stille økonomisk sikkerhet for å dekke slike kostnader, er innført i mineralloven og skal ivareta slike situasjoner. Dette er en sikkerhet for kommunen, naboer og samfunnet generelt. Ordningen kan også bidra til økt aksept for å etablere mineralvirksomhet i samfunnet og hos grunneiere som risikerer å sitte igjen med problemene. For større mineraluttak og undersøkelsesarbeider av større omfang bør loven legges opp til at det som et minimum skal gjennomføres årlige møter. Tilsvarende gjelder i områder med vesentlig motstridende hensyn.

10.2.2 Dagens regler

10.2.2.1 Sikringsplikt

Sikringspliktens innhold er angitt som et funksjonskrav i mineralloven § 49 ved at det skal iverksettes og vedlikeholdes sikringstiltak «for hele området slik at arbeidene ikke medfører fare for mennesker, husdyr eller tamrein», jf. første avsnitt. Det skal sikres *midlertidig* underveis når aktivitetene foregår, mens det skal sikres *varig* når arbeidene avsluttes, jf. tredje avsnitt. Selv om begrepet «varig» ikke er nærmere drøftet i forarbeidene til dagens minerallov, er det pekt på at gjennomførte sikringstiltak kan kreve vedlikehold.⁷ Kravet til varig sikring innebærer en vedlikeholdsplikt også etter avsluttet mineralvirksomhet. Departementet kan gi forskrift om sikringstiltak, inkludert om hvordan åpninger i grunnen og andre inngrep i terrenget skal sikres, og om vedlikeholdet av sikringstiltakene. Forskriftsadgangen er ikke benyttet.

Generelt vil hvilke konkrete sikringstiltak som oppfyller sikringsplikten, avhenge av faremomentene for den aktuelle virksomheten. Eksempler på faremomenter er gruveåpninger, dagbrudd med høye kanter og tipper som medfører fare for at personer, husdyr og tamrein som tar seg inn i området, blir skadet.

Pliktsubjektet for oppfyllelse av sikringsplikten er den som driver undersøkelse, prøveuttak eller mineraluttak. Den som leter etter mineraler, er ikke omfattet av sikrings- eller oppryddingsplikten. Etter mineralloven § 52 første avsnitt første setning har den som driver letevirksomhet, en «plikt uten hensyn til skyld å erstatte skade som arbeidene påfører grunnen, bygninger eller anlegg.» Tilsvarende erstatningsplikt gjelder for

den ulempe grunneieren eller brukeren av grunnen blir påført. Den som utvinner mineralforekomster, har en utvidet sikringsplikt sammenlignet med den som utfører undersøkelsesaktivitet, ved at utvinneren er pålagt å sikre gruveåpninger, tipper og utlagte masser utenfor rettighetsområdet med tilknytning til området.⁸ Dessuten omfatter sikringsplikten ved uttak ikke bare sikring av egen mineralaktivitet, men også sikring av tidligere arbeider som er foretatt av andre etter § 49 andre avsnitt.

10.2.2.2 Oppryddingsplikt

En lovfesting av plikt til opprydding er begrunnet både i grunneiers interesser og natur- og miljøinteresser, i tillegg til at virksomheten selv antas å ha en egeninteresse i å rydde opp etter virksomheten sin.⁹ Bestemmelsen svarer til § 53 i høringsnotatet om mineralloven fra 2003 og bygger på tidligere praksis. Om bakgrunn og innhold går det frem av høringsnotatet at:

Opprydding vil særlig være aktuelt ved avslutning av den ordinære driften, men kan også være aktuelt for eksempel ved avslutning av prøveuttak. Oppryddingsplikten innebærer at området i størst mulig grad skal arronderes tilbake i sin naturlige stand, og at «fremmedlegemer» slik som utstyr og liknende skal fjernes.

Oppryddingspliktens innhold er oppstilt som et forsvarlighetskrav i mineralloven § 50. Den som har plikten, skal sørge for at området er forsvarlig ryddet mens arbeidene pågår, og etter at de er avsluttet. DMF kan fastsette en frist for ferdigstillelse av oppryddingen, jf. § 50 første avsnitt. Departementet kan etter andre avsnitt gi forskrift om det nærmere innholdet i oppryddingsplikten. Forskriftsadgangen ble innført ved endringslov 21. juni 2021 nr. 85.

Oppryddingsplikten gjelder i motsetning til sikringsplikten *ikke* for tidligere arbeider utført av andre. Oppryddingsplikten er begrenset til selve undersøkelses- og driftsområdet. Det finnes dermed ikke noen plikt til opprydding for tipper og masser utenfor driftsområdet slik tilfellet er for sikringsplikten.

Hva som er forsvarlig opprydding, vurderes konkret ut ifra den aktuelle mineralvirksomheten. Det kan innebære at det skal ryddes litt etter litt

⁶ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 85.

⁷ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 148.

⁸ Ibid, s. 148.

⁹ Ibid, s. 87.

(suksessivt) etter hvert som driften skrider frem og aktiviteten i de enkelte delene av området ferdigstilles.¹⁰

10.2.2.3 Dekning av kostnader og sikkerhetsstillelse

Etter mineralloven § 51 kan DMF pålegge tiltakshaveren å stille økonomisk sikkerhet for å gjennomføre sikrings- og oppryddingstiltak. Dette må skje på en måte som gjør at sikkerhetsstillelsen fremdeles er tilgjengelig ved en eventuell konkurs og kan disponeres av mineralmyndighetene for å bekoste nødvendige sikrings- og oppryddingstiltak. Sikkerhetsstillelsen kan være individuell, jf. minerallovforskriften § 2-1 andre avsnitt andre setning. Av forarbeidene går det frem at individuelle fond eller en garantiordning er gode alternative ordninger, og det presiseres at det å etablere en garantiordning ikke innebærer noen form for ansvarsoverføring fra driveren eller grunneieren til staten.¹¹

Mineralloven § 51 er etter ordlyden en «kanregel». Dette innebærer at spørsmålet om hvorvidt det skal kreves sikkerhetsstillelse, er underlagt en skjønsmessig vurdering, med de begrensningene som følger av mineralloven § 51, forskriftens kapittel 2 og generell forvaltningsrett. Selv om bestemmelsen overlater til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om økonomisk garanti, synes forarbeidene til mineralloven å forutsette at det som hovedregel skal pålegges tiltakshavere å stille økonomisk sikkerhet for sikrings- og oppryddingsarbeider. Ordningen med sikkerhetsstillelse omfatter alle, ikke bare aktørene som kan tenkes å ha problemer med å møte sikrings- og oppryddingsforpliktelsene sine. Grunneieren selv risikerer også bli pålagt ansvar for å gjennomføre sikring og opprydding der tiltakshaveren går konkurs og det ikke finnes midler til dette.¹²

Størrelsen på den økonomiske sikkerhetsstillelsen etter § 51 og § 2-1 i forskriften skal være *tilstrekkelig* til å dekke tiltakshaverens sikrings- og oppryddingsplikt. Ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig skal det etter forskriftsbestemmelsen legges vekt på «uttakets kompleksitet, massetype, potensiell forurensningsfare, underjords- eller dagbruddsdrift, beliggenhet, lokal beskaffenhet mv». Det er ikke adgang til å pålegge en økonomisk sikkerhetsstillelse som er større enn nødven-

dig. Dermed blir innholdet i sikrings- og oppryddingsplikten som sikkerhetsstillelsen bygger på, avgjørende sammenholdt med analysen av behovet i hvert konkrete tilfelle.

10.2.2.4 Økonomisk sikkerhet for forurensning og samordning

Sikring og opprydding ved mineraldrift kan ha en overlappende side med sikring og opprydding av forurensende virksomhet. Enhver forurensende virksomhet, inkludert gruvedrift, er i utgangspunktet forbudt og kan bare skje ved tillatelse etter forurensningsloven. Når tillatelsen gis, kan det stilles vilkår om økonomisk sikkerhetsstillelse for eventuelt erstatningsansvar etter forurensningsloven.

Krav om sikkerhetsstillelse etter mineralloven skal ikke dekke forurensning. Det kan likevel oppstå sammenfallende krav til sikring og opprydding fra DMF og fra forurensningsmyndighetene. For eksempel kreves det finansiell sikkerhet for å ivareta avslutning av avfallsanlegg for mineralavfall, inkludert rehabilitering av berørte landområder i tråd med avfallsforskriften § 17-8. Her kan det oppstå en overlapp der det etter mineralloven kan tenkes at det er behov for sikkerhetsstillelse for å sikre tipper og utlagte masser, i tillegg til å rydde opp etter avsluttet virksomhet. Forskrift til mineralloven § 2-1 fjerde avsnitt løser problemstillingen: I slike tilfeller skal DMF samordne den økonomiske sikkerhetsstillelsen med forurensningsmyndigheten slik at tiltakshaveren unngår overlappende krav om sikkerhetsstillelse.

10.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

10.2.3.1 Sikring

Sikring er tiltak med formål om å unngå eller redusere risiko for skade på mennesker, dyr og eiendom under og etter gjennomføringen av mineralvirksomhet. Normalt vil det være størst behov for sikringstiltak under og ved avslutning av drift og prøveuttak, men behovet er også til stede ved undersøkelser. Ved uttak vil det for eksempel være behov for å sørge for at masser ikke raser ukontrollert, og at mennesker og dyr ikke kommer utfor store høyder i uttaket. Farlige gruveåpninger må også sikres. Behovet for sikring må i alle tilfeller vurderes av tiltakshaveren. Det kan også være behov for sikringstiltak etter at driften er avsluttet.

Systematisk planlegging og gjennomføring av tiltak for å hindre fare, inkludert sikringstiltak,

¹⁰ Ibid, s. 86.

¹¹ Ibid, s. 90.

¹² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 91 og 85.

inngår som en viktig komponent i en forsvarlig mineralvirksomhet.

Selskaper i drift kan ha økonomiske incentiver til å unngå å sikre tilstrekkelig, og spesielt om driftsperioden nærmer seg slutten eller det er fare for konkurs eller annen avvikling. Det er i praksis krevende å sikre at selskapene har nødvendig kapital til å gjennomføre sikringsarbeider. Selskaper som har avviklet driften, vil i mange tilfeller også avvikles og vil ikke nødvendigvis kunne dekke fremtidige utgifter til sikring. For å oppnå nødvendig sikring av mineralaktivitet som er i gang eller er avviklet, er det derfor nødvendig med særskilt oppfølging fra mineralmyndigheten.

For å redusere risikoen for manglende sikring må det være et mål at sikringstiltakene gjennomføres etter hvert som det er behov for dem, og at sikringstiltak som skal sørge for varig hindring av fare etter avsluttet mineralvirksomhet, er utført på en måte som ikke krever vedlikehold, så langt det lar seg gjøre. For eksempel bør man forsøke å gå bort fra å etablere gjerder rundt ferdig utdrevet mineraluttak og i stedet avslutte uttaket på en måte som gjør at det er sikkert uten behov for gjerder. For underjordiske mineraluttak kan gruveåpninger stenges permanent med vedlikeholdsfri sperring som for eksempel igjenfylling, i stedet for at innganger sperres med et gjerde eller en port. Dagbrudd kan sikres ved igjenfylling av skråninger slik at høye paller med skadepotensi-ale jevnes ut og man unngår høyder der folk kan skade seg dersom de beveger seg utfor kanten. En sikringshulle med lav høyde og etablering av sikringsvoll er andre alternativer som kan gjøre det trygt å ferdes i området uten gjerde.

Utvalget foreslår visse endringer i angivelsen av hvem og hva som skal beskyttes mot fare. At mennesker skal beskyttes mot fare, er selvsagt, og foreslås videreført. Videre foreslår utvalget at dyr mer generelt skal sikres mot fare, til forskjell fra dagens lov som bare nevner husdyr og tam-rein. Dette forslaget er også i tråd med regelen i dyrevelferdsloven § 3. Utvalget foreslår at også eiendom skal beskyttes mot fare. Dette synes også å være lagt til grunn i forarbeidene til dagens § 49, men er ikke reflektert i ordlyden.¹³ Utvalget foreslår at angivelsen av hvem eller hva som skal sikres mot fare, også omfatter dyr generelt og eiendom.

Kravet til varig sikring ved arbeidernes avslutning må etter minerallovutvalgets vurdering innebære at sikringstiltaket er av permanent karakter slik at det sikres mot faren på en varig måte, og at

løsningene som en klar hovedregel ikke krever vedlikehold. Det skal sikres mot mulig fare fra alle deler av mineralaktiviteten, inkludert risiko for fare ved gruveåpninger, tipper og utlagte masser utenfor rettighetsområdet. Utvalget foreslår å knytte sikringsplikten til risiko for skade som mineralvirksomheten skaper.

I enkelte tilfeller kan det likevel være gode grunner til å velge løsninger som ikke er permanente, eller som krever vedlikehold. Slike grunner kan være at det er nødvendig med tilgang til områdene for å følge opp for eksempel forurensningsbegrensende tiltak, at mineralforekomsten ikke er ferdig utdrevet, eller at det er planlagt annen bruk av områdene.

Etter dagens minerallov skal tiltakshaveren gjennomføre sikringstiltak etter tidligere arbeider innenfor området der driften skal foregå, både under og etter at driften er avsluttet. Dette kan i noen tilfeller fremstå som urimelig, for eksempel i tilfeller der den nye tiltakshaveren ikke foretar seg noe som påvirker sikkerheten. I slike tilfeller kan det virke uforholdsmessig belastende at en ny driver blir tillagt ekstra kostnader ved at det også må gjennomføres tiltak for varig sikring etter arbeider som en tidligere driver har gjort. Slikt sikringsarbeid kan i visse tilfeller være svært kostnadskreven- de.

Samtidig er det gode grunner til at tiltakshaveren fremdeles bør ha sikringsplikt for hele driftsområdet i driftsperioden. Det bidrar til klare ansvarsforhold og kan ikke sies å være en urime- lig byrde for tiltakshaveren. Utvalget foreslår derfor at plikten nyanseres slik at den lovfestede sikringsplikten etter andres arbeider bare gjelder midlertidig sikring i perioden tiltakshaveren har driftstillatelse, eller i perioden med drift for uttak som ikke er underlagt krav om driftstillatelse, se § 2-4 andre avsnitt.

Et mindretall (Nilsen) mener det er urimelig at ny tiltakshaver skal kunne pålegges ansvaret for sikring av tidligere virksomhet, selv om det kun gjelder i driftsperioden. Slik sikring kan i enkelte tilfeller omfatte store områder og gjennomføring av sikringstiltak vil kunne være omfattende og dyrt. Mindretallet mener det må legges til rette for at det i gamle gruveområder gjennomføres permanent eller midlertidig sikring før det igangsettes ny virksomhet.

I tilfeller der det å pålegge tiltakshaveren å gjennomføre varige sikringstiltak etter andres virksomhet etter mineralmyndighetens vurdering er rimelig veid opp mot fordelene ved å få til- latelse, bør mineralmyndigheten likevel kunne stille vilkår om dette i driftstillatelsen. Dersom en

¹³ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), s. 152.

ny tiltakshaver for eksempel benytter seg av infrastruktur, som gamle gruveganger, i driften sin av et nytt uttak, vil det kunne være forholdsmessig og rimelig å stille vilkår om at eventuell fare tilknyttet disse gruvegangene skal sikres varig etter at egen drift er avsluttet.

Hva som kreves for å oppfylle sikringsplikten, er også avgjørende for krav til økonomisk sikkerhetsstillelse fordi behovet for å sikre, rydde opp og sette i stand er grunnlaget for å beregne hvilket beløp som kreves. Dette er omtalt nedenfor. DMF har utarbeidet driftsplanveiledere og en veileder til økonomisk sikkerhetsstillelse der aktuelle tiltak er beskrevet. Det kan også hentes veiledning fra forarbeidene til mineralloven, tidligere forskrift til bergverksloven og veiledningsmaterieell til dagens minerallov. Utvalget er ikke kjent med at det finnes etablerte bransjestandarder for sikring, opprydding og istandsetting etter mineralaktivitet. Derfor kan det være behov for å utarbeide en forskrift om disse pliktene tilsvarende som for kravene til forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse.

10.2.3.2 Opprydding og istandsetting av området

Oppryddingsplikten gjelder i dag for området der tiltakshaveren har rettigheter. Innholdet i oppryddingsplikten er imidlertid noe uklar. Begrepet «opprydding» peker i retning av at det bare skal fjernes utstyr og installasjoner. At oppryddingen skal være forsvarlig, kan imidlertid bety at det skal mer til enn dette, noe også forarbeidene gir anvisning om. Fra Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 87 kan det tolkes en utvidet forståelse av hva begrepet er ment å inneholde, fordi det her også vises til «istandsetting». Når et av hensynene ved forvaltning og bruk av mineraler i dagens lov § 2 bokstav e er «langsigte planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området», kan det være vanskelig å sette grenser for hvor langt oppryddingsplikten går. Innholdet i oppryddingsplikten har betydning både for hvor godt omgivelsene blir ivare tatt under og etter mineralvirksomheten, for tiltakshaverens kostnader ved gjennomføringen og for størrelsen på kravet om økonomisk sikkerhetsstillelse.

For å sikre at det blir en reell ivaretagelse av miljøhensyn og hensynet til omgivelsene, anser utvalget at oppryddingspliktens innhold ikke bare bør omfatte å fjerne anleggsmaskiner og installasjoner og ellers rydde grunnen, men også at området så langt det er mulig, settes til en tilstand som ivaretar hensynet til videre bruk av området og til naturens reproduksjonsevne.

Aktivitet i sårbare naturområder kan dermed tilsi mer omfattende tiltak for tilbakeføring, reetablering av vegetasjon osv. enn i områder der man kan forvente at vegetasjonen reetablerer seg raskt. Innholdet bør komme klart til uttrykk i lovteksten om oppryddingsplikten. Forskriftsadgangen kan vurderes tilsvarende som for sikringsplikten. Utvalget foreslår en utvidelse av ordlyden i lovbestemmelsen fra «forsvarlig opprydding» til «forsvarlig opprydding og istandsetting på en måte som ivaretar hensynet til videre bruk og til naturens reproduksjonsevne». Dette innebærer å bringe området i en stand som tilpasses helhetspreget i omgivelsenes natur og landskap dersom etterbruken av området ikke er avklart.

Der det gjennom for eksempel kommunale planer er avklart hvilken etterbruk av området som er aktuell, bør oppryddingstiltakene tilpasses dette.

10.2.3.3 Dekning av kostnader

Hvordan fungerer deknningen av kostnader i praksis?

Mineralloven gir DMF hjemmel til å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse for undersøkelser, prøveuttak og drift. Dette praktiseres i dag slik at DMF pålegger sikkerhetsstillelse for drift. Det er tiltakshaveren selv som skal vurdere og foreslå størrelsen på og formen for økonomisk sikkerhetsstillelse.¹⁴ Direktoratet beregner sikkerhetsstillelsen ut fra uttakets størrelse, kompleksitet osv. og vurderer dette opp mot tiltakshaverens forslag, og tiltakshaveren må sette av midler på sperret konto eller legge frem en bank- eller konserngaranti for det beløpet som DMF fastsetter. For å sikre at tilstrekkelige midler til enhver tid er satt av, uten å samtidig gjøre belastningen for stor for tiltakshaveren, er det i praksis lagt opp til at avsetningen av midler skjer over noe tid og øker i takt med inngrepet som gjøres.

Pant i enkelt pengekrav (bankinnskudd) er den vanligste formen for sikkerhetsstillelse. Dette fører til en kostnad for virksomhetene, siden de må sette av beløp som for større uttak kan være på flere millioner kroner. Alternativt kan en bankgaranti eller konserngaranti etableres som en enkel og lite byråkratisk måte å gi god sikkerhet på. En bankgaranti innebærer at tiltakshaveren betaler en finansinstitusjon for å påta seg å garantere for sikringstiltakene. En konserngaranti kan benyttes dersom forutsetningene er til stede.

¹⁴ Forskrift til mineralloven § 1-8 første avsnitt bokstav e., jf. § 2-1.

Bruken av konserngaranti er gjerne gunstig for tiltakshaveren, men forutsetter at morselskapet er solid.

Minerallovens bestemmelse om krav om å dekke kostnadene ved sikring og opprydding innebærer at dersom tiltakshaveren får pålegg om å sikre og rydde, men ikke gjør det, eller tiltakshaver ikke finnes lenger, kan DMF benytte midler satt av ved økonomisk sikkerhetsstillelse eller garanti til å selv gjennomføre sikringstiltakene. Utvalget erfarer at det fungerer greit å etablere sikkerhetsstillelsen, men innholdet i oppryddings- og istandsettingsplikten bør i større grad angi hvilke mål som skal oppnås, eventuelt konkrete tiltak som skal gjennomføres osv. slik at også behovet for midler kommer tydeligere frem.

DMF sin mulighet til å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse er i dagens ordning lagt opp slik at sikkerhetsstillelsen frigis når sikringen og oppryddingen er fullført. Dermed vil virksomhetene som har benyttet ordningen med bankinnskudd, og som oppfyller kravene, få midlene fristilt. Utvalget har fått tilbakemeldinger både fra næringen og DMF som tyder på at ordningen som ble innført da mineralloven trådte i kraft i 2010, er i ferd med å gå seg til og fungerer godt. Det bør legges opp til at det er krav om sikkerhetsstillelse uavhengig av om tiltakshaveren er økonomisk solid eller eier grunnen selv eller det på annen måte synes som om sikkerhetsstillelse ikke er nødvendig når virksomheten starter. Utvalget foreslår derfor å videreføre ordningen med noen endringer som innebærer at økonomisk sikkerhetsstillelse i de fleste tilfeller blir en plikt.

Sikkerhetsstillelse ved undersøkelsesarbeider

De aller fleste undersøkelsesarbeider, spesielt prøveuttak, innebærer aktiviteter som må sikres, ryddes og settes i stand. Se kapittel 13 og kapittel 3.4 og 3.5 for å få en beskrivelse av undersøkelsesaktiviteter.

Utvalget foreslår en regel om at mineralmyndigheten skal kreve sikkerhetsstillelse ved undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller for gjennomføring av sikrings-, oppryddings- og istandsettingstiltak som er nødvendige etter §§ 2-4 og 2-5 i lovforslaget. Det kan tenkes at det finnes undersøkelsesarbeider der det ikke er behov for økonomisk sikkerhetsstillelse. Derfor foreslår utvalget en unntaksregel som gjør det mulig for myndighetene å gjøre unntak i særlige tilfeller. Samtidig foreslår utvalget å ikke videreføre dagens adgang for eieren eller brukeren av grunnen til å kreve sikkerhetsstil-

lelse for undersøkelser av statens mineraler etter mineralloven §§ 49 og 50, jf. § 21. Interessene til eieren og brukerne av grunnen vil etter utvalgets vurdering ivaretas på en bedre måte enn i dag gjennom forslaget fordi myndigheten vil sørge for slik sikkerhetsstillelse. Krav om økonomisk sikkerhetsstillelse ved undersøkelser av industrimineraler og lette metaller bør også tas hånd om av DMF og under det samme tillatelsesbaserte systemet som lovforslaget ellers legger opp til slik som for statens mineraler.

For å unngå for mye byråkrati og ressursbruk kan det etableres et enkelt system for beløpet, for eksempel et grunnbeløp med påslag etter størrelse på undersøkelsesområdet. Dette kan fastsettes i forskrift.

Undersøkelser av byggeråstoff, naturstein mv. foregår på grunnlag av en avtale med grunneieren om undersøkelsesrett. I en slik avtale kan grunneieren kreve økonomisk sikkerhetsstillelse. Ved ekspropriasjon kan DMF stille vilkår om at det skal stilles sikkerhet. Det er dermed ikke behov for å kreve sikkerhetsstillelse for undersøkelser av byggeråstoff, naturstein mv.

Drift

Det er nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre, rydde og sette i stand under og etter driften av mineraluttak i enda større grad enn ved undersøkelsesarbeider. Drift er gjerne omfattende i varighet og omfang. Drift står nærmere beskrevet i kapittel 15, mens sikrings-, oppryddings- og istandsettingsbehov står beskrevet ovenfor. Utvalget foreslår å erstatte dagens regel om at DMF *kan* stille krav om økonomisk sikkerhetsstillelse med en «skal-regel» for utvinning som krever driftstillatelse. Utvalget foreslår også at mineralmyndighetene får mulighet til å treffe vedtak om sikkerhetsstillelse for uttak der det ikke er krav om driftstillatelse, men der det er nødvendig å sikre, rydde opp eller sette i stand. Det vil i de fleste tilfeller være behov for slike tiltak selv om driften ikke er underlagt krav om driftstillatelse.

Det kan oppstå situasjoner i etterkant av mineralaktiviteten der det er behov for de avsatte midlene til å dekke kostnadene ved sikring, opprydding og istandsetting en tid etter at aktiviteten er avsluttet. Når driften avsluttes, kan det være knyttet usikkerhet til hvorvidt spesielt gjennomførte sikringstiltak sikrer mot risiko for fare over tid. Derfor kan det være grunn til å ta høyde for et fremtidig kostnadsbehov ved at myndighetene beholder en andel når uttaket ellers er ferdig sikret, ryddet og satt i stand.

Unntak

I noen tilfeller vil det ikke være et reelt behov for sikrings-, opprydding og istandsettingstiltak, og utvalget har derfor foreslått at DMF i særlige tilfeller kan gjøre helt eller delvis unntak fra kravet om sikkerhetsstillelse, se § 2-6 fjerde avsnitt. Krav om økonomisk sikkerhetsstillelse gjelder uavhengig av om tiltakshaveren er økonomisk solid eller eier grunnen selv eller det på annen måte synes som om sikkerhetsstillelse ikke er nødvendig når virksomheten starter. Unntakshjemmelen som utvalget foreslår, skal ikke benyttes for slike forhold.

At et selskap er økonomisk solid når en mineralaktivitet settes i gang, er ikke en garanti for at dette vil vare fremover i tid. Selv om grunneieren som driver, selv har en egeninteresse i å sikre, rydde og sette i stand sin egen eiendom, kan grunneieren likevel gå konkurs.

Heller ikke forhold som at området der mineralaktiviteten har foregått, skal brukes til et annet formål etter avslutning, begrunner unntak. Gjennomføringen av etterfølgende bruk er usikkert selv om det finnes planer for det.

Det er bare i spesielle tilfeller at det ikke vil være noe reelt behov for verken sikrings-, oppryddings- eller istandsettingstiltak under og ved avslutningen av undersøkelser, prøveuttak og drift. Det kan også tenkes helt spesielle tilfeller der det ikke vil være behov for å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse. Dersom tiltakshaveren er selv-assurandør, slik tilfellet er for staten, vil tiltakshaveren håndtere dekningen av kostnader for sikrings-, oppryddings- og istandsettingstiltak når behovet oppstår. Utvalget foreslår derfor at lovbestemmelsen gir en snever adgang til å gjøre unntak fra kravet for å unngå utilsiktede virkninger av kravet.

Kapittel 11

Samordning med annet regelverk

11.1 Innledning og utfordringer med dagens system

Mineralloven er den sentrale og spesialiserte loven for regulering av mineralforvaltning og mineralvirksomhet. Den etablerer blant annet en ordning med en rekke tillatelser som er nødvendige for å kunne starte mineralvirksomhet. Mineralvirksomhet er også regulert av flere andre sektorlover med andre formål, og noen av disse vil også kreve tillatelser gitt av andre myndigheter enn Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF). Ved prosjekter i tradisjonelle samiske områder vil også sameovens krav om konsultasjon gjelde ved offentlige vedtak, både etter mineralloven og andre sektorlover. Til dels er det også overlapp mellom reguleringen etter mineralloven og annen lovgivning. Dette gjør det nødvendig for den som skal gjennomføre et mineralprosjekt å forholde seg til ulike myndigheter og regelverk. I lovgivningen er det i dag ikke spesielle regler med sikte på samordning av disse prosessene. Utvalget vil i dette kapitlet drøfte mulighetene for bedre samordning av saksbehandlingsprosessene etter de aktuelle lovene.

Hvilke lover og regelverk som vil gjelde for det enkelte mineralprosjekt, avhenger blant annet av virksomhetens art og omfang. De mest sentrale lovene er plan- og bygningsloven, forurensningsloven og motorferdselloven, men tiltakshaveren kan også være nødt til å forholde seg til andre lover. Kapittel 5 gir en oversikt over annet regelverk enn mineralloven som kan gjelde for mineralvirksomhet.

I mineralsaker ivaretas miljøhensyn først og fremst gjennom forurensningsregelverket og plan- og bygningsloven.¹ Likevel kan også DMF stille vilkår i tillatelser etter mineralloven for å ivareta miljøet, og det er derfor en viss grad av overlappende myndighet i mineralsaker. For å unngå at det stilles motstridende krav i tillatel-

sene, at de samme forholdene utredes og behandles i flere omganger, og at prosesser drar unødvendig ut i tid, er det derfor viktig at de involverte myndighetene samordner saksbehandlingen og unngår motstridende vedtak.

Både i forbindelse med evalueringen av mineralloven og i utvalgets arbeid har flere aktører i mineralnæringen fremhevet at det er vanskelig å starte mineralvirksomhet og planlegge prosessen frem mot uttak fordi den samlede saksbehandlingstiden er lang og saksbehandlingen etter de ulike regelverkene ikke er tilstrekkelig samordnet. Det er også krevende å forholde seg til mange regelverk med varierende grad av samordning og ulike forvaltningsorganer. Flere aktører fra næringen har også trukket frem at naturmangfoldlovens sektorovergripende karakter er spesielt utfordrende for mineralnæringen. Bakgrunnen er at flere av spørsmålene knyttet til prosjektets påvirkning på natur må vurderes flere ganger, siden lovens prinsipper må vurderes i tilknytning til alle tillatelser.

Næringen har også påpekt at det har vært en utfordring, spesielt for større prosjekter, at saksbehandlingen av tillatelsene etter forurensningsloven og mineralloven og reguleringsplansaken har tatt lang tid. Næringen har også pekt på at vurderinger av spørsmål knyttet til samiske rettigheter har vært krevende. Flere ganger har offentlige myndigheter stilt krav om tilleggsundersøkelser, og næringen påpeker at håndteringen av innsigelser i slike saker har vært problematisk for næringen, siden det i for stor grad har blitt åpnet for stadig nye utredninger. Dette medfører en vesentlig utfordring knyttet til finansiering. Utfordringene knyttet til saksbehandlingen av tillatelser etter annet regelverk går utvalget likevel ikke nærmere inn på her, da det ikke er direkte knyttet til mineralloven.

Uforutsigbarheten i det parallelle tillatelses-systemet skaper også problemer når det gjelder å hente inn kapital til virksomheten, særlig på undersøkelsesstadiet. Ofte vil positivt svar på en søknad kunne være en forutsetning for å få utløst

¹ Se blant annet NOU 1996: 1 s. 39 og Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 58 og 130.

kapital som gjør det mulig å fortsette prosjektet. Selv om Norge er et politisk stabilt land, knytter det seg betydelig risiko til det regulatoriske systemet fordi det kan være vanskelig å forutse om det vil være mulig å få tillatelsene som trengs. Denne risikoen kan det være vanskelig og heller ikke ønskelig å fjerne helt. Hensynet til miljøverdier eller andre interesser vil i enkelttilfeller kunne veie tyngre enn hensynet til mineralvirksomhet. Det er likevel ønskelig å få avklart slike situasjoner så tidlig som mulig for å unngå at større ressurser enn nødvendig brukes på et prosjekt som ikke kan føre frem. Det er også ønskelig med raskere saksbehandling og avklaring, både i saker der resultatet blir ja til mineralvirksomhet, og der resultatet blir at det ikke blir gitt tillatelse til virksomheten. I mange tilfeller kan vedtaket gå ut på at virksomheten må legges opp på en annen måte enn søkeren har lagt opp til, og da vil det være av betydning å få det avklart så tidlig som mulig.

Det er en utfordring for virksomheter som ønsker å starte mineralutvinning at de må forholde seg til mange ulike regelverk og tillatelsesløp. Selv store aktører har gitt uttrykk for at det kan være krevende å fastslå hva som vil være den beste prosessen for å sikre best mulig fremdrift for utviklingen av et uttak. Hvilken prosess som er den beste for et gitt prosjekt, henger dessuten i stor grad sammen med tilgangen til kapital. Dette er omtalt nærmere i kapittel 3.6.5.

11.2 Plan og bygningsloven: Dagens regler

11.2.1 Oversikt over plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har som formål å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Som navnet tilsier, inneholder loven to hovedelementer: Arealplanlegging og byggesaksbehandling. Reglene om arealplanlegging skal sikre en samlet vurdering av fremtidig arealbruk, samordne ulike interesser og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av arealressurser. Reglene om byggesaksbehandling skal sikre at enkeltprosjekter blir vurdert, og at de er i tråd med reglene. I tillegg har loven regler om konsekvensutredninger. I dette kapitlet beskrives spesielt de delene av loven som er relevante for mineralvirksomhet.

Loven etablerer ulike beslutningsnivåer for arealplanlegging: Nasjonal planlegging, regional planlegging og kommunal planlegging. Nasjonal og regional planlegging er først og fremst på et

overordnet nivå, og skal legge føringer for den kommunale planleggingen. Arealplanlegging er altså hovedsakelig en kommunal oppgave. Loven opererer med to ulike kommunale arealplantyper: kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Begge er juridisk bindende og består av plankart kombinert med mer utfyllende bestemmelser.

Kommuneplanens arealdel skal dekke hele kommunens areal. Den er en oversiktsplan som setter rammene for mer konkrete detaljplaner. Reguleringsplaner er detaljplaner som gjelder mindre arealer. Kommunen trenger ikke å utarbeide reguleringsplaner for hele kommunen, bare der det er krav om det i loven eller i kommuneplanens arealdel og ved «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. plan- og bygningsloven § 12-1.

I helt korte trekk innebærer plansystemet at et «tiltak» bare kan gjennomføres hvis det er i tråd med loven og arealplanen for området, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 andre avsnitt. Hvis det ikke er det, må kommunen vedta ny plan, revidere den eksisterende planen eller gi dispensasjon fra planen. Loven krever også tillatelse fra kommunen (byggetillatelse) for å gjennomføre de fleste «tiltak», jf. plan- og bygningsloven §§ 20-1 og 20-2.

Hva som regnes som et «tiltak», går frem av § 1-6, og begrepet er vidt: «Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt *terrenginngrep* og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første avsnitt bokstav a til m. Som tiltak regnes også «annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»

For mineralvirksomhet er det særlig «terrenginngrep» og «annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner» som vil kunne være aktuelle. Hva som utgjør et «terrenginngrep», avhenger av en konkret vurdering, og de aktuelle inngrepene må ses i forhold til omgivelsene der inngrepet vil skje. Det skal mindre til for at en aktivitet regnes som et «terrenginngrep» i et sårbart område.

Hva som omfattes av «annen virksomhet og endring av arealbruk», må også vurderes i hver enkelt sak. Praksis viser at aktiviteter som innebærer en annen arealbruk enn det en plan legger opp til, kan omfattes av andre setning og dermed utgjøre et «tiltak» selv om det ikke omfattes av første setning.

Dette innebærer likevel ikke at all mineralvirksomhet vil utgjøre et «tiltak» dersom planen ikke eksplisitt åpner for mineralvirksomhet, spesielt der aktiviteten ikke er vesentlig til ulempe for gjennomføringen av planen. Dette er særlig relevant i landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift (LNFR-områder), som utgjør en stor andel av områdene som er aktuelle for mineralvirksomhet.

Tiltak som er listet opp i § 20-1, er omfattet av byggesaksreglene. Disse er søknadspliktige og krever byggetillatelse fra kommunen. For mineralvirksomhet er det spesielt bokstav k om «vesentlig terrenginngrep» som er aktuell. I tillegg vil mer ordinær anleggsvirksomhet, som å bygge bygninger og anlegge vei, kunne være nødvendig for å starte opp mineralvirksomhet. Slike tiltak kan også være omfattet av § 20-1.

11.2.2 Planlegging av mineralvirksomhet etter plan- og bygningsloven

11.2.2.1 Overordnet saksgang

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og mineralloven er regulert i mineralloven § 5:

«Tillatelser etter mineralloven erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning.»

Med dette legger mineralloven opp til et tosporet system der tiltakshaveren ikke kan sette i gang med mineralvirksomhet før vedkommende har fått tillatelse fra både DMF og planmyndigheten (kommunen). I tillegg kan det være krav til tillatelse etter forurensningsloven og andre lover.

Det er tiltakshaveren som må innhente de nødvendige tillatelsene, og som må velge rekkefølgen de skal innhentes i. Hvis det mangler tillatelse etter ett regelverk, hindrer det at prosjektet kan settes i gang, selv om de andre tillatelsene er innvilget. Dette betyr at prosjektet ikke kan gjennomføres dersom en av de involverte myndighetene avslår søknaden.

Hvis mineralvirksomhet er å regne som et «tiltak», jf. plan- og bygningsloven § 1-6, er det omfattet av plan- og bygningsloven. I så fall kan virksomheten bare gjennomføres dersom den er i tråd med arealplanen for området. I praksis betyr det at hvis arealplanen ikke åpner for mineralvirksomhet, må tiltakshaveren enten søke kommunen om å få dispensasjon fra planen eller få kommunen til å endre eller vedta ny plan.

Mineralvirksomhet reguleres i mineralloven i flere trinn: leting, undersøkelser, eventuelt prøve-

uttak og drift. Tiltakshaveren må gjennom en trinnvis prosess for å avklare forholdet til regelverket på ulike stadier. I mange tilfeller vil mineralvirksomheten også innebære endret arealbruk, som vil være et «tiltak» som faller inn under plan- og bygningsloven.

Dette innebærer at tiltakshaveren også kan bli nødt til å avklare forholdet til plan- og bygningsloven i flere runder: Først i forbindelse med undersøkelser, så eventuelt prøveuttak og til slutt før oppstarten av driften. Plan- og bygningsloven er altså i liten grad tilpasset mineralprosjekter, som ofte starter med lete- og undersøkelsesaktivitet i områder som ikke er satt av til dette formålet i arealplanen. Siden mineralforekomster ligger der de ligger, og i mange tilfeller er ukjente frem til noen har gjennomført undersøkelser, er det ofte vanskelig å ta hensyn til mineralressurser når kommunen lager arealplanen.

Tiltakshaver må i samråd med kommunen vurdere konkret i hver sak om aktiviteten på de ulike stadiene av mineralvirksomheten er av en slik karakter at den krever tillatelse eller plan etter plan- og bygningsloven. Nedenfor knytter utvalget noen generelle kommentarer til hvordan plan- og bygningsloven kommer inn på de ulike stadiene av mineralvirksomhet etter dagens regler.

Kommunen har mulighet til å vedta egne hensynssoner for mineralressurser i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje avsnitt bokstav c. Slike hensynssoner innebærer at mineralvirksomhet er i tråd med arealplanen og dermed vil være enklere å gjennomføre for tiltakshaveren. Kommunen kan også vedta ulike bestemmelser og retningslinjer for hensynssonene og på den måten sikre at mineralvirksomheten skjer på en måte som er balansert mot andre interesser i området. DMF bidrar med innspill til kommunale planprosesser for å sikre at hensynet til viktige mineralressurser blir ivaretatt.

11.2.2.2 Leting

Letevirksomhet krever ingen tillatelse etter mineralloven. Aktiviteter som kan gjennomføres under leteretten, vil i hovedsak begrense seg til bagatellmessige overflateinngrep som knapt etterlater seg spor i terrenget, for eksempel enkel prøvetaking og blokkleting. Letevirksomhet vil i praksis derfor ikke utgjøre et «tiltak» etter plan- og bygningsloven. Det er derfor ikke nødvendig med planavklaring eller byggetillatelse etter plan- og bygningsloven.

11.2.2.3 Undersøkelser i lys av plan- og bygningsloven

Undersøkelse etter mineraler vil gjerne kreve mer omfattende tiltak og kan reise spørsmål om tillatelse etter plan- og bygningsloven. Hvilke undersøkelsesmetoder som benyttes, og omfanget av dem, vil blant annet avhenge av hva slags mineraler det er snakk om, og hvilken informasjon som finnes fra tidligere kartlegging. Undersøkelsesaktiviteter kan blant annet omfatte boring, graving og røsking (graving av grøfter). I de fleste tilfeller vil det være nødvendig å bruke utstyr som må fraktes til undersøkelsesstedet med motorisert transport. Se mer om dette i kapittel 12 og 13 om leting og undersøkelser.

Utvalget har fått få tilbakemeldinger om forholdet mellom plan- og bygningsloven og mineralloven på undersøkelsesstadiet. DMF har opplyst at de sjelden får dispensasjonssaker eller planendringssaker knyttet til undersøkelser på høring. Det kan derfor virke som om det i praksis ikke er mye oppmerksomhet om at plan- og bygningsregelverket også kan gjelde *før* man planlegger drift i et område. Mange av de aktivitetene som gjennomføres som en del av undersøkelsene, ligger antagelig på grensen av hva som kan sies å være et «tiltak» etter plan- og bygningsloven. Dette betyr også at forskjellige kommuner kan ha forskjellig praksis for om undersøkelser krever planavklaring og byggetillatelse eller ikke.

Utvalget antar at noen undersøkelsesaktiviteter ikke vil være et «tiltak» etter plan- og bygningsloven fordi de verken innebærer noe «terrenginngrep» eller «vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner», jf. plan- og bygningsloven § 1-6. Dersom undersøkelsene er kortvarige og tiltakshaveren sørger for å tilbakeføre området til opprinnelig stand etter at undersøkelsene er gjennomført, for eksempel ved å dekke til grøfter osv. med det opprinnelige toppdekket, vil det også i mange tilfeller ikke være snakk om et «tiltak» i plan- og bygningslovens forstand. I slike tilfeller kan tiltakshaveren gjennomføre undersøkelsene uten tillatelse fra kommunen.

Dette betyr også at tiltakshavere til en viss grad kan tilpasse undersøkelsene sine, i alle fall i en innledende fase, slik at de ikke vil utgjøre et «tiltak» som er omfattet av plan- og bygningsloven.

De fleste typer undersøkelsesaktiviteter vil likevel være et «tiltak» etter plan og bygningsloven. Dette vil for eksempel være tilfellet for undersøkelser med mer omfattende boring og

røsking som pågår i et større område over tid eller der det er behov for å kjøre inn store maskiner og utstyr som påfører skader i terrenget.

Hvis undersøkelsene utgjør et «tiltak» etter plan- og bygningsloven, og hvis arealplanen i området åpner for mineralvirksomhet, noe som nok sjeldent er tilfelle, kan tiltakshaveren gjennomføre dem uten å søke til kommunen om dispensasjon fra planen eller endring i planen (vedkommende må likevel søke om byggetillatelse). Hvis arealplanen derimot *ikke* åpner for mineralvirksomhet, må tiltakshaveren enten få vedtatt en ny plan eller søke om dispensasjon fra planen. Utvalget regner med at dispensasjon er den mest praktiske løsningen når det gjelder undersøkelser.

11.2.2.4 Dispensasjon fra planer for undersøkelser

En søknad om dispensasjon skal i utgangspunktet avgjøres innen 12 uker, jf. byggesaksforskriften § 7-4. Det er også en viss mulighet til å samkjøre behandlingen av søknaden om byggetillatelse og søknaden om dispensasjon fra planen eller forslag til reguleringsplan, jf. §§ 19-1 og 12-15.

En dispensasjon er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan ikke omgjøres med mindre vilkårene i forvaltningsloven § 41 er oppfylt. Dette betyr at et nytt kommunestyre ikke uten videre kan omgjøre et dispensasjonsvedtak som er truffet av et tidligere kommunestyre.

Dispensasjoner kan være enten varige eller midlertidige, og de kan også gis for ubestemt tid. Tiltakshaveren trenger altså bare å innhente én dispensasjon for undersøkelsene, med mindre kommunen velger å gi en midlertidig dispensasjon. Dersom undersøkelsene blir vesentlig annerledes enn det er søkt om, kan det likevel måtte søkes ny dispensasjon.

Dispensasjonen faller bort hvis undersøkelsene ikke er satt i gang innen tre år etter at dispensasjonen er gitt, og hvis undersøkelsene innstilles i mer enn to år, jf. § 21-1. Hvis det er gitt dispensasjon i en sak, er det også begrenset mulighet til å klage på det samme forholdet i byggesaken, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 andre avsnitt.

Utvalget vil også omtale noen viktige retningslinjer for kommunens mulighet til å gi dispensasjon fra planen for å gjennomføre undersøkelser etter mineralloven.

Formålet med undersøkelser etter mineraler er å hente inn informasjonen som trengs for å søke om videre tillatelser og rettigheter etter mineralloven. Når søknaden om dispensasjon dreier seg om tiltak som skal bedre kunnskapsgrunnlaget i prosesser etter annet regelverk, er

det spesielle hensyn som gjelder. Plan- og bygningsloven § 19-2 andre avsnitt stiller to vilkår som må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon: Kommunen kan ikke gi dispensasjon dersom hensynene bak den aktuelle planen eller lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt, og i tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene.

Kommunen kan bare gi dispensasjon dersom disse vilkårene er oppfylt, og må foreta en konkret vurdering i hver sak. Kommunen har likevel et fritt skjøn i dispensasjonssaker, jf. § 19-2 første avsnitt, og kan velge å gi avslag selv om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Undersøkeren har altså ikke krav på dispensasjon.

Når det gjelder det *første vilkåret*, er undersøkelser et såpass begrenset tiltak at det neppe kan sies å tilsidesette hensynene bak den aktuelle planen vesentlig. Når kommunen vurderer det *andre vilkåret* om at fordelene ved dispensasjon må være «klart større enn ulempene», må de ta hensyn til at formålet med undersøkelsene er å hente inn nødvendig kunnskap som et ledd i en tillatelsesprosess etter mineralloven. Dette er en relevant fordel som kommunen må ta hensyn til.

Videre må kommunen også legge vekt på statlige mål om verdiskaping innenfor mineralnæringen, og spesielt om å legge til rette for undersøkelser. Kommunen skal bare ta stilling til *selve undersøkelsene*, og ikke en eventuell fremtidig utvinning. Undersøkelser etter mineralloven vil ikke nødvendigvis føre til oppstart av et faktisk mineraluttak, med de arealmessige ulempene det kan føre til. Fordi det ikke er en tilstrekkelig sammenheng mellom undersøkelsesvirksomheten og oppstart av driften av mineraluttak, kan ikke kommunen legge vekt på ulempene som en eventuell oppstart av et mineraluttak vil medføre, når de behandler en søknad om dispensasjon for undersøkelser. Siden ulempene fra undersøkelser som regel er begrensede og reversible, skal det antagelig mye til for at det andre vilkåret for dispensasjon ikke er oppfylt.

Utvalget mener at kommunen ikke kan legge vekt på en generell motstand mot mineralvirksomhet ved utøvelse av det frie skjønnet etter § 19-1. Dersom dette skulle være et relevant hensyn, ville det kunne føre til at kommunen kunne legge ned «veto» før sektormyndigheten i det hele tatt hadde fått anledning til å vurdere prosjektet. I mineralsaker, der tiltakshaveren må gå igjennom en trinnvis prosess etter mineralloven, og der kommunen vil ha anledning til å ta mer helhetlig stilling til prosjektet senere i prosessen, vil kommunen ha mulighet til å ta stilling til prosjektet på

et senere stadium, når informasjonsgrunnlaget er bedre med hensyn til fordeler og ulemper ved prosjektet. Det primære formålet med undersøkelser er som sagt kunnskapsinnhenting, og undersøkelser er et helt annet tiltak enn oppstarten av et mineraluttak.

I lys av dette vil vilkårene for dispensasjon som regel være oppfylt, og det er da opp til kommunen om de ønsker å gi dispensasjon. Disse synspunktene samsvarer med Sivilombudets argumentasjon i uttalelse 2020/4737, som gjaldt energiloven.

Dersom kommunen gir avslag på søknaden, kan tiltakshaveren klage til statsforvalteren. For vedtak som direkte berører saksområdet deres, vil DMF kunne ha klagerett, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 tredje avsnitt. Dette vil være spesielt aktuelt i tilfeller der kommunen har gitt avslag på en søknad om dispensasjon i strid med de rettslige utgangspunktene som er beskrevet ovenfor.

11.2.2.5 Reguleringsplikt for undersøkelser

Undersøkellesaktiviteter vil antagelig ikke være underlagt plikten til å utarbeide reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje avsnitt. Dersom det likevel unntaksvis vil være krav om en reguleringsplan, kan kommunen ha mulighet til å dispensere fra dette kravet.

11.2.2.6 Prøveuttak

I noen tilfeller er det nødvendig å gjennomføre et prøveuttak for å undersøke nærmere bestemte egenskaper ved mineralforekomsten før oppstarten av driften. Prøveuttak kan variere i omfang og formål. Før tiltakshaveren kan gjennomføre et prøveuttak, krever mineralloven at vedkommende får tillatelse fra DMF. Prøveuttak vil være et «tiltak» i plan- og bygningslovens forstand og kan også være omfattet av reguleringsplikten i § 12-1. I tillegg vil prøveuttak som regel kreve byggetillatelse, jf. § 20-2 jf. § 20-1.

Utvalget mener at det er uheldig både for tiltakshaveren og for arbeidsbyrden til kommunen at tiltakshaveren i teorien kan bli nødt til å gjennomføre *to* reguleringsprosesser for *ett* prosjekt. Kommunen kan i mange tilfeller ha mulighet til å dispensere fra reguleringskravet i § 12-1, så lenge det ikke innebærer dispensasjon fra krav knyttet til prosesser, som konsekvensutredning.

Sett i lys av at det uansett vil måtte gjennomføres en reguleringsprosess før utvinningen starter, dersom prosjektet går videre, antar utvalget at vilkårene for dispensasjon ofte vil være oppfylt, og at det da er opp til kommunen om de ønsker å gi dis-

pensasjon. Kommunen kan også stille vilkår i en eventuell dispensasjon, slik at kommunen har mulighet til en viss grad av styring.

11.2.2.7 Drift

Utvalget har vært opptatt av behovet for å effektivisere og samordne behandlingen av søknader om tillatelser for oppstart av drift på mineraler. Utvalget mener at endringer i regelverket kan legge til rette for økt samordning mellom ulike myndigheter og dermed bidra til å forkorte prosessene. Dermed kan både næringen og forvaltningen spare tid og ressurser.

Oppstart av drift av mineraluttak på mer enn 10 000 m³ masse forutsetter driftskonsesjon fra DMF. I tillegg vil drift som regel kreve en utslippstillatelse etter forurensningsloven (med mindre uttaket faller inn under kapittel 30 i forurensningsforskriften om forurensninger fra produksjon av puk, grus, sand og singel) og kreve at kommunen vedtar en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Som beskrevet ovenfor, er det tiltakshaveren som bestemmer om vedkommende ønsker å søke om driftskonsesjon eller foreslå en reguleringsplan først. Forurensningsloven krever derimot at virksomheten ikke er i strid med planen for at utslippstillatelsen kan gis, jf. forurensningsloven § 11 fjerde avsnitt. I praksis starter ofte tiltakshaverne med planprosessen i kommunen før de søker om utslippstillatelse der dette er nødvendig, og til slutt driftskonsesjon.

I de fleste tilfeller vil oppstarten av et mineraluttak kreve utarbeiding av en reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. For visse mindre uttak kan det imidlertid være aktuelt å gi dispensasjon fra den eksisterende planen etter plan- og bygningsloven § 19-2. Mineraluttak med tilhørende anlegg, bygg og behov for nye veier utløser også søknadsplikt etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. For uttak som er i samsvar med reguleringsplanen, og som har driftskonsesjon etter mineralloven, er det gjort unntak fra deler av byggesaksreglene, inkludert søknadsplikten, i byggesaksforskriften § 4-3 bokstav g. Unntaket gjelder likevel bare for steinbrudd (dagbruddsanlegg), gruver (underjordsanlegg), massetak og tilhørende knuseverk og sorteringsanlegg. Dette innebærer at andre byggverk, som oppredningsverk og kontorbygninger, i tillegg til adkomstvei, støyvoller, deponier, steintipper osv. fortsatt er søknadspliktige.

Det er flere muligheter for samhandling og samordning i dagens regelverk, spesielt gjennom

plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsprosessen. Konsekvensutredningen skal være relevant for alle beslutningene som skal tas i saken. For at utredningen skal gi et godt og relevant beslutningsgrunnlag både i plansaken og for søknadene om driftskonsesjon og utslippstillatelse, er det viktig at DMF, forurensningsmyndigheten og andre relevante sektormyndigheter deltar i planprogramprosessen og kommer med innspill til hvilke forhold som må utredes. På den måten reduseres behovet for tilleggsutredninger senere i prosessen, og saksbehandlingen blir ikke unødvendig lang.

Utvalget har fått tilbakemeldinger fra næringen om at kommunen har en viktig rolle i å sikre at alle relevante temaer belyses, men også i å begrense omfanget av planprogrammet til det som er relevant. Dersom kommunen har begrenset kapasitet og faglig oversikt, kan det oppleves som tryggere for kommunen å akseptere krav om utredninger som egentlig ikke er relevant for beslutningen.

Utvalget foreslår flere nye tiltak for å effektivisere saksbehandlingsprosessene på driftsstadiet. Disse er nærmere omtalt i kapittel 11.3.

11.2.3 Sterkere statlig styring innenfor dagens regelverk

Plan- og bygningsloven inneholder flere virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt i kommunal planlegging, og disse gir også rom for statlig styring.

Disse virkemidlene handler i stor grad om å gi nasjonale myndigheter mulighet til å *forhindre* arealbruk som ikke anses å være i samsvar med nasjonale eller regionale interesser. For eksempel kan Kongen etter § 6-3 legge ned forbud mot bestemte former for bygge- og anleggstiltak gjennom statlige planbestemmelser. Det er derimot vanskeligere for staten å gripe inn i kommunens arealplanlegging for å *sette i gang* nye prosjekter eller tiltak. Unntaket er statlig arealplan (§ 6-4) som omtales nærmere under kapittel 11.3.4.5. De fleste virkemidlene er heller ikke juridisk bindende, men skal legges til grunn som retningslinjer for kommunal og regional planlegging.

Dette gjelder for eksempel de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (§ 6-1) og de statlige planretningslinjene (§ 6-2). Det er likevel rom innenfor dagens regelverk for mer statlig styring og til å gi klarere signaler til kommunene om at de skal legge til rette for mineralvirksomhet, uten at det er nødvendig å endre plan- og bygningsloven. Utvalget omtaler disse nedenfor.

11.2.3.1 *Innsigelser og muligheter for å klage*

Kommunene har ansvar for at også nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i planarbeidet. En måte staten kan sørge for at kommunen ivaretar disse interessene i enkeltsaker på, er gjennom innsigelser. Innsigelser gjelder bare plansaker.

Muligheten til å fremme innsigelser er regulert i plan- og bygningsloven § 5-5: «Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette betyr at DMF vil ha mulighet til å fremme innsigelser i saker som faller inn under denne ordlyden, og det er DMF selv som avgjør om vilkårene er oppfylt.

Innsigelser skal i utgangspunktet bare brukes i de viktigste sakene. Dersom det vedtas statlige planretningslinjer om mineralvirksomhet, vil det også være mulig å fremme innsigelser hvis en kommunal plan er i strid med denne. Hvis kommunen ikke tar innsigelsen til følge, skal det gjennomføres megling med Statsforvalteren før saken eventuelt til slutt oversendes til departementet (Kommunal- og distriktsdepartementet), som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.

Vedtak om dispensasjon eller byggetillatelse er enkeltvedtak som kan påklages i tråd med forvaltningslovens alminnelige regler om klage. Offentlige organer har utvidet klagerett i saker etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Dette betyr at DMF kan klage på vedtak som direkte berører saksområdet deres, i tillegg til at tiltakshaveren selv kan klage på vedtak som retter seg mot dem. Også vedtak om reguleringsplaner kan påklages, jf. plan- og bygningsloven § 12-12 tredje avsnitt.

Dersom kommunestyret beslutter å ikke fremme et privat reguleringsplanforslag, er dette derimot en prosessledende beslutning som ikke kan påklages. Dersom planforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan forslagsstilleren likevel kreve at kommunestyret behandler saken, jf. § 12-11.

Det er departementet som er klageinstans for vedtaket etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 siste avsnitt. Denne myndigheten er delegert til Statsforvalteren. Statsforvalteren vil i klagesaker blant annet legge vekt på eventuelle statlige planretningslinjer. Dette blir omtalt nærmere nedenfor.

11.2.3.2 *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*

Mineralvirksomhet er trukket frem i dagens forventninger, og i forventningene understrekes det at regional og kommunal planlegging skal sikre viktige mineralforekomster i sine planer. Det er likevel rom for å gjøre forventningene tydeligere og mer konkrete. Selv om de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging kan sende viktige signaler til kommunene, er de ikke juridisk bindende.

11.2.3.3 *Statlige planretningslinjer*

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved kommunal planlegging og når kommunen treffer enkeltvedtak (for eksempel dispensasjon eller byggetillatelse). Statlige planretningslinjer gir myndighetene utvidet mulighet til å fremme innsigelse (jf. § 5-4 fjerde avsnitt) og kan også få betydning i klagesaker.

Når Statsforvalteren behandler en klagesak der en kommune har vedtatt en plan eller fattet et vedtak som strider mot statlige planretningslinjer, vil Statsforvalteren legge stor vekt på de statlige planretningslinjene. Retningslinjene stiller også krav til kommunens begrunnelse i saker der de fraviker dem, slik at kommunen må begrunne grundig hvorfor de går imot retningslinjene.

Et mulig virkemiddel for å sikre at kommunene legger til rette for mineralvirksomhet, spesielt undersøkelsesvirksomhet, er derfor å vedta statlige planretningslinjer om mineralvirksomhet. På den måten vil DMF ha mulighet til å fremme innsigelser i plansaker der kommunen forsøker å stenge for utvinning av viktige mineralressurser. Dette gjelder bare i plansaker.

I saker som gjelder enkeltvedtak, slik som for eksempel vedtak av reguleringsplaner, vedtak om dispensasjon for undersøkelser eller en byggetillatelse, vil DMF i sakene der de har klagerett, kunne argumentere med at vedtakene er i strid med de statlige planretningslinjene. Statsforvalteren vil også måtte legge vekt på at vedtakene er i strid med de statlige planretningslinjene, når Statsforvalteren avgjør klagen. Statlige planretningslinjer om mineralvirksomhet vil altså forsterke mange av mulighetene nasjonale myndigheter har til å påvirke den kommunale arealplanleggingen.

11.2.4 **Konsekvensutredninger**

Plan- og bygningsloven inneholder også krav om å konsekvensutrede tiltak som kan få vesentlige

konsekvenser for miljøet og samfunnet. Kravet om konsekvensutredning kan gjelde i mineral saker og vil i praksis gjelde for alle større eller kompliserte uttak.

Det første spørsmålet er *i hvilke saker* det skal gjennomføres konsekvensutredning. Plan- og bygningsloven kapittel 14 gjelder konsekvensutredning av planer og tiltak etter annen lovgivning som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Loven er supplert med detaljregulering i forskrift om konsekvensutredninger.

I de fleste mineralsaker vil full konsekvensutredning som regel ikke bli aktuelt før planleggingen av driften. De aller fleste mineraluttak omfattes i utgangspunktet av kravet om en reguleringsplan. Krav om konsekvensutredning kan da enten følge direkte på grunn av uttakets størrelse eller basert på en konkret vurdering.

Uttak av malmer, mineraler, stein, grus, leire eller andre masser der mer enn 200 daa overflate blir berørt, eller der det samlede uttaket er mer enn 2 millioner m³ masse, skal alltid konsekvensutredes etter forskrift om konsekvensutredninger. For mineraluttak under disse grensene skal det gjennomføres konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger dersom en konkret vurdering tilsier at uttaket vil ha vesentlige virkninger for miljøet eller samfunnet.

Som regel vil det være nødvendig å gjennomføre en konsekvensutredning før oppstart av de fleste mineraluttak som gjelder metaller, industri mineraler og større uttak av byggeråstoff. Hvis et prøveuttak er av en slik art eller omfang at det kreves en reguleringsplan, vil det som regel også måtte gjennomføres en konsekvensutredning.

Det er flere regelverk enn plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger som stiller krav til utredning av konsekvenser. I mineralsaker vil for eksempel forvaltningsloven, mineralloven og forurensningsloven stille krav til utredning. Naturmangfoldloven § 8 stiller også strengere krav til utredning i saker som berører naturmangfoldet. Det er derfor viktig å understreke at selv om en aktivitet ikke er underlagt krav om konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger, kan det likevel være nødvendig å gjennomføre utredninger av miljø- og samfunnskonsekvenser.

Dersom kommunen vedtar overordnede planer som fastsetter rammene for mineralvirksomhet i kommunen (for eksempel i kommuneplanens arealdel eller i egen kommunedelplan om mineralvirksomhet), skal det gjennomføres en strategisk konsekvensutredning som beskriver virkningene på et overordnet nivå, jf. forskrift om

konsekvensutredninger §§ 6 første avsnitt bokstav a og 18. Slike overordnede planer kan være et godt verktøy for å planlegge fremtidig mineralvirksomhet i kommunen i et langsiktig perspektiv og balansere ulike hensyn i arealplanleggingen. De kan også bidra til at senere planprosesser går raskere. Dette vil særlig være aktuelt for kjente mineralforekomster eller der driften er startet eller det er klart at det vil bli utvinning.

Dersom det skal gjennomføres konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger, er det andre spørsmålet hva *innholdet* i utredningen skal være. Utgangspunktet for alle konsekvensutredninger er at de må tilpasses sakens omstendigheter og omfang, slik at utredningen kan bidra til å gi et godt og relevant beslutningsgrunnlag.

I mineralsaker skal konsekvensutredningen være beslutningsgrunnlaget for flere ulike vedtak (som regel en reguleringsplan, utslippstillatelse og driftskonsesjon). Da må utredningen belyse virkningene av tiltaket på en slik måte at alle vedtakene kan treffes. For å sikre at dette skjer, må de involverte myndighetene delta i utredningsfasen. Utredningen skjer som regel hovedsakelig i forbindelse med at reguleringsplan blir vedtatt i kommunen. Ved at myndighetene gir innspill til hva utredningen skal inneholde, er det mulig å unngå tidkrevende tilleggsutredninger senere i prosessen. Utredningen bør ta utgangspunkt i eksisterende og tilgjengelig informasjon og innhente ny informasjon ved behov.

I mange tilfeller vil det kunne gå flere år fra konsekvensutredningen er ferdig, og til de siste søknadene skal behandles. Det kan derfor i mange tilfeller være nødvendig å oppdatere deler av utredningen på et senere tidspunkt.

11.3 Plan- og bygningsloven: Utvalgets vurderinger og forslag

11.3.1 Overordnede problemstillinger

Som gjennomgangen av dagens regelverk viser, er det mulig å legge til rette for bedre samordning innenfor dagens regler. Utvalgets inntrykk er likevel at mulighetene som finnes, i liten grad blir utnyttet. Særlig på undersøkelsesstadiet og drifts stadiet er det etter utvalgets oppfatning behov for å sikre et bedre samspill mellom plan- og bygningsloven og mineralloven. Utvalget mener at det er ønskelig å ta i bruk flere av mulighetene for samordning som er i regelverket i dag, og har også vurdert flere mulige løsninger som krever lovendring.

Kommunens rolle og myndighet har vært et viktig tema for utvalget. Gjennomgangen ovenfor viser at kommunen i praksis har vetorett i mineralsaker ved at de kan la være å behandle private forslag til planprogram eller forslag om reguleringsplan eller gi avslag på søknad om dispensasjon fra arealplanen. Lokal forankring er nødvendig for ethvert mineralprosjekt, og her virker det som både kommunene, DMF og næringen er enige. Det er derimot noe mer uenighet om hvilken rolle kommunene bør ha i mineralsaker.

Det er liten tvil om at DMF er det fagorganet med mest kunnskap om og erfaring med mineralvirksomhet, og at det gjør dem spesielt egnet til å vurdere de til dels komplekse spørsmålene som oppstår i mineralsaker. En sterkere rolle for DMF vil sikre større grad av kontinuitet og spisskompetanse i myndighetshåndteringen av større prosjekter. Behandling av større og mer kompliserte mineralsaker krever spesialisert fagkunnskap, noe som er vanskelig å bygge opp i kommuner som kanskje bare får én slik sak til behandling. Mer myndighet til DMF kan også gi bedre forutsigbarhet og et mer oversiktlig system, ikke minst for utenlandske selskaper. Det vil også være enklere å ivareta nasjonale behov, samle flere tillatelsessteg og se tillatelser og prosesser i sammenheng. Samtidig er kommunens deltagelse i prosessen svært viktig for å sikre lokal forankring og tilslutning til prosjekter og ikke minst for å få kunnskap om lokale forhold.

For å sikre bedre samordning, mener utvalget det er behov for ulike løsninger på de forskjellige stadiene av mineralvirksomhet. Både på driftstadiet og på undersøkelsesstadiet har utvalget foreslått tiltak som er nærmere beskrevet nedenfor. Målet er å legge opp til en effektiv prosess som ivaretar både hensynet til lokalmiljøet og naturmiljøet og hensynet til verdiskaping fra mineralutvinning og samfunnets behov for mineralske råvarer.

Dersom det er aktuelt med prøveuttak, mener utvalget at det er rimelig at tiltakshaveren innhenter tillatelse og planavklaring fra kommunen. Dette gjelder særlig ved større prøveuttak som vil innebære terrenginngrep som gjør at området vanskelig kan tilbakeføres til den opprinnelige tilstanden etter at tiltaket har opphørt. Da bør planmyndigheten også være involvert.

11.3.2 Forslag om endringer på undersøkelsesstadiet

11.3.2.1 Et enklere og mer forutsigbart regelverk

For å oppnå større verdiskaping fra mineralvirksomheten i Norge må antallet mineralprosjekter

øke, og en forutsetning for flere prosjekter er økt undersøkelsesvirksomhet. Klare og trygge rettslige rammer er nødvendig for å oppnå dette. Et uklart og komplisert regelverk vil skape usikkerhet som kan forhindre ny undersøkelsesvirksomhet. Kravene i regelverket må være tydelige, slik at man unngår situasjoner der det blir satt i gang undersøkelsesvirksomhet uten nødvendige avklaringer etter plan- og bygningsloven eller annet regelverk.

Utvalget har ønsket å forenkle og samordne kravene etter mineralloven og plan- og bygningsloven på undersøkelsesstadiet, uten å svekke plan- og bygningsloven og kommunens myndighet vesentlig. Utvalgets forslag innebærer at det skal utarbeides en undersøkelsesplan som vil vise hvilke inngrep det er aktuelt å foreta. Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller vil etter utvalgets forslag gjelde for tre år om gangen, og kommunen skal få undersøkelsesplanen på høring.

Hvis regelverket i tillegg til tillatelse fra fagmyndigheten krever avklaring etter plan- og bygningsloven på dette stadiet, vil tillatelsesprosessen kunne bli omstendelig og lite effektiv. Utvalget har derfor drøftet ulike modeller for hvordan undersøkelsestillatelser etter mineralloven kan samordnes med plan- og bygningsloven. Utvalget har gjennom arbeidet fått inntrykk av at det er lite bevissthet rundt at undersøkelser etter mineraler kan kreve dispensasjon fra planen fra kommunen, og det virker som mange slike saker ikke blir fulgt opp av kommunene. Utvalget håper derfor at endringer i regelverket kan bidra til å belyse og forbedre situasjonen, slik at en får en behandling der kommunen er involvert. I dag tildeles undersøkelsestillatelser til statens mineraler uten noen vurdering av forholdet til miljø eller andre interesser fra DMFs side, med unntak for Finnmark, der det skal skje en vurdering av forholdet til samiske interesser, se nærmere kapittel 13.3.2. Med den behandlingen det legges opp til av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller i forslaget, vil også miljøhensyn og hensynet til omgivelser og annen virksomhet, herunder samiske interesser bli vurdert før det treffes vedtak om undersøkelsestillatelse.

For byggeråstoff, naturstein mv. vil undersøkelsesrett bli avtalt med grunneieren, og nødvendig avklaring må skje med kommunen etter plan- og bygningsloven og motorferdselsloven.

11.3.2.2 DMF gir dispensasjon fra planen

En stor andel av undersøkelsene etter mineralressurser vil foregå i LNFR-områder (områder

med arealformål «Landbruks-, natur- og friluftsførmål samt reindrift»). Siden mineralvirksomhet, inkludert undersøkelser, ikke er i tråd med dette arealformålet, krever undersøkelsesaktivitet i slike områder at tiltakshaveren får dispensasjon fra planen.

Dagens løsning, der tiltakshaveren må søke kommunen om dispensasjon i tillegg til undersøkelsestillatelse fra DMF fører til merarbeid og usikkerhet for tiltakshaveren. Selv om kommunen som regel vil ha rettslig adgang til å gi dispensasjon for undersøkelsesaktivitet, har man sett at politisk motstand mot mineralprosjekter i en del kommuner kan gjøre det krevende for kommunen å vurdere slike saker. Det innebærer at politiske hensyn kan føre til at det ikke blir gitt nødvendig tillatelse til undersøkelser. På grunn av de spesielle forholdene rundt mineralvirksomhet, der utviklingen av mineralprosjekter foregår over lang tid og krever mange ulike tillatelser, er det viktig at usikkerheten knyttet til hver tillatelse er så liten som mulig. Utvalget mener at det er spesielt viktig å redusere usikkerheten på dette stadiet der virksomhetens formål er å skaffe nødvendig kunnskap om geologi og mineralforekomster.

En mulighet som har vært vurdert, er at kommunen ut fra undersøkelsesplanen som de får på høring, kan vurdere om det er snakk om så vesentlige inngrep at det vil kreve tillatelse eller planavklaring etter plan- og bygningsloven. Et slikt forslag vil likevel fortsatt innebære at tiltakshaveren må utarbeide en egen søknad til kommunen etter plan- og bygningsloven i tillegg til søknaden om undersøkelsestillatelse. Forslaget vil heller ikke bøte på usikkerheten som følger av at kommunen kan avslå søknaden selv om tiltakshaveren har fått tillatelse fra DMF. Utvalget har derfor ikke gått videre med dette forslaget.

En annen mulighet utvalget har vurdert, er å gi et generelt unntak fra plan- og bygningsloven for undersøkelser som har tillatelse etter mineralloven. En slik løsning kan gjennomføres ved å innføre et unntak i plan- og bygningsloven § 1-6 for undersøkelse etter mineraler. Selv om dette ville virke klargjørende, mener utvalget at et slikt forslag er for vidtrekkende. Det bør skje en konkret vurdering i hver sak. Utvalget har derfor ikke gått videre med dette forslaget.

Utvalget har også sett på muligheten for å legge inn undersøkelser etter mineraler som et eget underformål under arealformålet for LNFR-områder, jf. § 11-7 andre avsnitt nr. 5. En slik løsning vil imidlertid skille seg fra den tradisjonelle tilnærmingen til denne arealkategorien. Løsningen vil heller ikke ivareta hensynene utvalget

ønsker å fremme, fordi kommunen uansett vil måtte angi dette underformålet i kommuneplanens arealdel.

Utvalget har derfor foreslått en løsning der DMF får myndighet til å gi dispensasjon fra planen etter plan- og bygningsloven § 19-2, samtidig som de gir undersøkelsestillatelse etter mineralloven. Dette kan for eksempel gjøres ved å endre plan- og bygningsloven § 19-4 første avsnitt, slik at DMF får myndighet til å gi dispensasjon til å gjennomføre undersøkelser som har tillatelse etter mineralloven.

Fordelen med en slik løsning er at DMF kan gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak. Dermed kan DMF ta stilling til forholdene i saken og har dessuten mulighet til å stille vilkår for å minimere de negative virkningene av undersøkelsene. DMF vil også få mulighet til å se en eventuell dispensasjon i sammenheng med undersøkelsesplanen og tilpasse den. Vurderingen av om det kan gis dispensasjon, og hvilke krav det kan gis dispensasjon fra, må følge de alminnelige vilkårene for dette i plan- og bygningsloven § 19-2.

Selv om dispensasjon og undersøkelsestillatelse formelt er to forskjellige vedtak som kan påklages separat, bør DMF ta sikte på å ferdiggjøre dem samtidig. Regelen i § 19-1 siste setning om at regionale og statlige myndigheter skal få uttale seg før dispensasjonsvedtaket, må gjelde tilsvarende for kommunen. DMF bør legge stor vekt på kommunens uttalelse på grunnlag av kommunens lokalkunnskap og kunnskap om egne planer. Det kan finnes områder der det ikke bør utføres undersøkelsesarbeid, og kommunen har spesiell innsikt i hvilke områder dette gjelder. Kommunen kan også ha bedre forutsetninger for å uttale seg om hvilke vilkår som bør stilles for å redusere de negative virkningene av undersøkelsene.

DMF vil måtte gi avslag dersom vilkårene i loven for dispensasjon ikke er oppfylt, for eksempel fordi undersøkelsene er planlagt i et område med sårbar natur.

Utvalget antar at kommunen også vil kunne ha klagerett etter regelen i § 1-9 tredje avsnitt i saker der DMF har truffet vedtak om dispensasjon. I tilfeller der noen klager på et vedtak om dispensasjon som er truffet av DMF i første instans, ser utvalget det som hensiktsmessig at Nærings- og fiskeridepartementet er klageorgan, ikke Kommunal- og distriktsdepartementet.

Utvalget understreker også at en undersøkelsestillatelse etter mineralloven ikke gir noe rettskrav på videre tillatelser etter regelverket, og at tiltakshaveren må bære risikoen for at senere til-

latelser ikke blir innvilget, for eksempel som følge av at kommunen ikke vedtar reguleringsplan. DMF skal ikke legge vekt på utsiktene til å få vedtatt en kommunal reguleringsplan når de avgjør dispensasjonssaken. Forslaget forutsetter at DMF har nødvendig planfaglig kompetanse, og det vil også være nødvendig å ha en dialog med den aktuelle kommunen.

Utvalget antar at det i praksis vil være gode muligheter for at en søknad om dispensasjon kan utarbeides og behandles parallelt med en søknad om undersøkelsestillatelse etter mineralloven. Dersom utvalgets forslag om å innføre krav om undersøkelsesplan blir vedtatt, vil tiltakshaveren uansett måtte utarbeide en del informasjon og beskrivelser av de planlagte undersøkelsene. Dette vil gjøre at arbeidet med en dispensasjonssøknad vil gå enklere og være mindre ressurskrevende for tiltakshaveren. Det vil også være en betydelig forenkling at tiltakshaveren bare trenger å forholde seg til DMF, og ikke til kommunen.

11.3.2.3 Fratar endringene myndighet fra kommunene?

Utvalget ser at forslaget, spesielt kombinert med forslagene til endringer i motorferdselregelverket, reiser spørsmål om forholdet mellom lokale myndigheter og statlige fagmyndigheter. Det vil kunne innvendes at forslaget i for stor grad fratar kommunen myndighet i saker som gjelder arealforvaltning i kommunen. Utvalget har lagt avgjørende vekt på hensynet til kunnskapsinnhenting, og at det her er snakk om relativt små og tidsavgrensede inngrep i terreng og vegetasjon, som i stor grad er reversible. Det praktiske behovet for å unngå for mange søknader om tillatelse til samme aktivitet har også hatt stor betydning. I tillegg legger forslaget opp til at DMF før undersøkelsestillatelse gis skal vurdere hensynet til miljø, arealforvaltning og annen bruk av området, der både kommunen, grunneiere og andre rettighetshavere involveres.

Det ideelle ville selvsagt være at kommunen i kommuneplanens arealdel tok stilling til hvor det skulle legges til rette for mineralvirksomhet. Problemet i den sammenheng er at det før undersøkelser er gjort, ofte finnes lite eller ingen kunnskap om mineralforekomstene i et område. Kommunen har derfor i de fleste tilfeller ikke hatt foranledning til å ta stilling til om og eventuelt hvor det i kommuneplanen skal settes av arealer til mineralvirksomhet, før det har vært gjennomført undersøkelser. Den eneste måten å få nødvendig kunnskap på er nettopp gjennom undersøkelser.

Etter at eventuelle forekomster har blitt oppdaget vil kommunen fortsatt ha sin fulle myndighet etter plan- og bygningsloven til å ta stilling til om en ønsker å etablere hensynssoner for mineralvirksomhet og eventuelt til å utarbeide reguleringsplan for mineralutvinning på driftsstadiet.

Formålet med undersøkelser er først og fremst kunnskapsinnhenting. Undersøkelsene vil gi viktig informasjon om mineralforekomster. Slik informasjon er nyttig for samfunnet. I lys av at undersøkelser dessuten er midlertidige og som den klare hovedregel også reversible, mener utvalget at kravene til tillatelser fra offentlige myndigheter på undersøkelsesstadiet ikke bør være for komplekse. Dette gjelder spesielt når undersøkelser i utvalgets forslag om undersøkelsesplan vil være strengere regulert etter mineralloven og i større grad ta hensyn til lokale forhold enn etter dagens lov. Kommunens synspunkt vil måtte tillegges stor vekt i vurderingen DMF skal foreta.

11.3.2.4 Unntak fra byggesaksreglene for undersøkelser

I tillegg til muligheten til å gi dispensasjon foreslår utvalget at det også gis et unntak fra byggesaksreglene for undersøkelser som har tillatelse etter mineralloven. Dette kan gjøres ved å innføre et nytt unntak i byggesaksforskriften § 4-3 for aktiviteter som gjennomføres i medhold av undersøkelsestillatelser etter mineralloven. Dermed trenger ikke tiltakshaveren å innhente noen tillatelser fra kommunen på undersøkelsesstadiet dersom de allerede har tillatelse etter mineralloven.

11.3.3 Forslag om endringer på driftsstadiet

11.3.3.1 Bakgrunnen for endringene

Behovet for å effektivisere og samordne er størst på driftsplanleggingsstadiet, spesielt for større og mer komplekse uttak, typisk uttak av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Det ser ut til å være et tydelig behov for at de ulike myndighetene sammen drøfter hvilke utredninger og vurderinger som trengs, når disse skal foretas, og hvilke andre myndigheter og interessenter som skal involveres i prosessen. Det er viktig at en etablerer et felles kunnskapsgrunnlag, som eventuelt kan oppdateres med ny kunnskap, men at en unngår at det må foretas flere utredninger enn nødvendig. Regelverket må også sikre at de ulike tillatelsene samlet sett regulerer uttaket på en forsvarlig måte.

For naturstein og byggeråstoff er utvalgets inntrykk at dagens regelverk i hovedsak fungerer godt. Det har derfor ikke virket nødvendig å pålegge myndighetene konkrete samordningsplikter for uttak av byggeråstoff og naturstein utover dette. Samtidig ser utvalget at det vil kunne være et ytterligere behov for samordning også i disse sakene for å sikre koordinering og tilpassing av de ulike tillatelsene.

Utvalget foreslår flere nye tiltak for å effektivisere saksbehandlingsprosessene på driftsstadiet. Disse blir gjennomgått nedenfor. Utvalgets vurdering er at disse tiltakene vil bøte på mange av utfordringene ved dagens system, særlig for større mineralprosjekter.

11.3.3.2 *Generell samordningsplikt*

Effektive saksbehandlingsprosesser forutsetter en god koordinering mellom berørte offentlige myndigheter. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en mer generell samordningsplikt i mineralloven. Samordningen i en konkret sak kan på denne måten legges opp etter kompleksiteten i det planlagte uttaket. Den generelle samordningsplikten vil gjelde for all mineralvirksomhet etter mineralloven.

Ved behandlingen av søknader for uttak av industrimineraler og statens mineraler må myndighetene ta stilling til om det skal avholdes koordineringsmøter eller annen samordning utover det som de konkrete tiltakene nedenfor legger opp til. Utvalget mener at spesielt samordning med forurensningsmyndigheten er viktig for å sikre at utformingen av tillatelsene blir så god som mulig. Ofte er det nødvendig med både bergfaglig og miljøfaglig kompetanse for å kunne stille vilkår for å sikre en mest mulig bærekraftig mineralnæring. Se mer om dette i kapittel 6 om bærekraft og under kapittel 11.3.4.4 nedenfor.

11.3.3.3 *Oppstartsmøte i regi av DMF*

Utvalget har vurdert om det allerede før oppstarten av planprosessen bør opprettes kontakt mellom berørte myndigheter og tiltakshaveren, for eksempel ved at det holdes et oppstartsmøte i regi av DMF. Formålet med et slikt møte vil være at tiltakshaveren får veiledning om den videre tillatelsesprosessen, om hvilke utredninger som trengs, og hvilke vurderinger som vil være spesielt viktige for de enkelte tillatelsene. Møtedeltakerne kan også avklare hvordan prosessen mest hensiktsmessig kan legges opp. Det kan også være hensiktsmessig å diskutere gjennomføring av

eventuell konsultasjon etter lovforslaget §§ 2-9 og 2-10, spesielt hvis samiske representanter deltar i møtet. I møtet kan det også gis foreløpige vurderinger av hvor lang tid de ulike prosessene vil ta.

Utvalget mener at et oppstartsmøte på et tidligere tidspunkt enn planfasen vil kunne legge grunnlaget for en mer effektiv og mindre konfliktfylt saksbehandling. Et slikt møte vil sikre tidlig kontakt og koordinering mellom myndighetene og mellom myndighetene og tiltakshaveren der det er behov.

Behovet for et oppstartsmøte vil imidlertid variere, og slike møter kan føre til økt ressursbruk for det offentlige og tiltakshaveren. Et oppstartsmøte bør derfor bare avholdes der det anses som hensiktsmessig, og vil antagelig hovedsakelig være aktuelt før oppstart av drift. Dette vil særlig bero på størrelsen og kompleksiteten av det planlagte uttaket og mulige virkninger for miljø og omgivelser. Hvorvidt tiltakshaveren ønsker et slikt møte, vil også være et viktig moment.

For større uttak av industrimineraler, lette metaller og statens mineraler antar utvalget at det ofte kan være behov for et møte, mens den generelle veiledningsplikten forvaltningen har etter forvaltningsloven § 11 vil være tilstrekkelig for de fleste planlagte uttak av naturstein og byggeråstoff. Utvalget legger til grunn at DMF har gode forutsetninger for å vurdere hensiktsmessigheten av et oppstartsmøte. Dette gjelder spesielt ettersom DMF etter de foreslåtte rapporteringskravene i §§ 7-2 og 7-3 vil ha oppdatert informasjon om prosjektet. Utvalget foreslår derfor at DMF får en skjønnsmessig mulighet til å kalle inn til et oppstartsmøte. Et slikt møte vil også kunne skje digitalt.

Et spørsmål er om det er behov for en egen regel om oppstartsmøte i regi av DMF. For det første kan et slikt møte holdes med grunnlag i den generelle samordningsplikten. For det andre vil det normalt holdes et oppstartsmøte ved oppstart av en planprosess, der tilsvarende spørsmål vil være på dagsordenen. I planprosessen vil det også kunne holdes møter i et regionalt planforum der de aktuelle myndighetene plikter å møte.

Dette er likevel prosesser som starter først når planprosessen er i gang, og dette kan i mange tilfeller være flere år etter at arbeidet med planleggingen av et mineralprosjekt har startet opp. Mange viktige avklaringer og forankringen av prosjektet lokalt starter i flere tilfeller allerede i undersøkelsesfasen. Det kan også være hensiktsmessig å ha et slikt møte før eventuelle søknader etter mineralloven er utarbeidet. Utvalget har lagt vekt på at et oppstartsmøte i regi av DMF, og

muligheten for tidlig koordinering og veiledning, har blitt fremhevet som et ønske av flere aktører som utvalget har hatt møter med.

Utvalget mener også at det vil være en fordel med en lovfestet plikt til å delta for de berørte myndighetene, noe som vil være mer forpliktende enn den generelle samordningsplikten. Utvalget ser det også som en vesentlig fordel ved forslaget at det kan gi grunnlag for at DMF inkluderes tidlig, og legge til rette for en mer ensartet praksis i mineralsaker sammenlignet med møter holdt av kommunale og regionale organer.

I noen tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig at også andre enn tiltakshaveren og de berørte myndighetene inviteres til å delta i møtet. Dette kan for eksempel gjelde berørte grunneiere og rettighetshavere, inkludert samiske rettighetshavere. Det er derfor lagt til grunn at også berørte interessenter kan inviteres til møtet. Utvalget foreslår likevel ikke å pålegge disse noen møteplikt. Berørte interesser vil ellers holdes oppdatert om fremdriften i prosjektet etter forslagets § 2-3 om tiltakshaverens informasjonsplikt og dialog.

11.3.3.4 Rekkefølgekrav

Utvalget har også vurdert om det bør innføres et krav om at driftsområdet skal være avklart i bindende arealplaner før det kan gis driftstillatelse (rekkefølgekrav). Spørsmålet innebærer en avveining mellom mineralnæringens frihet til selv å vurdere når ulike tillatelser bør innhentes, og en effektiv forvaltningsprosess.

Det er kommunen som planmyndighet som avgjør arealbruken i området. Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at en arealavklaring er på plass før DMF gir driftstillatelse. DMF vil gjennom den samordnede prosessen som utvalgets forslag legger opp til, kunne gi innspill til kommunen for å sikre at viktige hensyn blir ivare tatt i plansaken. DMF vil også kunne tilpasse vilkårene for driftstillatelsen til den vedtatte reguleringsplanen. Dermed er det mulig å unngå at de samme forholdene behandles og vurderes flere ganger.

Et rekkefølgekrav vil også bidra til forutsigbarhet for næringsaktørene og redusere risikoen for at tiltakshaveren bruker ressurser på å utrede og planlegge tiltak til søknader om driftstillatelse i områder der planmyndigheten senere kommer til at det ikke er aktuelt med mineralvirksomhet. Tilsvarende vil DMF slippe å behandle søknader som senere ikke får nødvendig planavklaring.

Utvalget har merket seg næringskomiteens anmodningsvedtak nr. 1136, som ble fattet ved behandlingen av Prop. 124 L. Motstanden i næringen ser ut til å dreie seg om to forhold:

For det første mente flere aktører at et rekkefølgekrav ikke ville være nok fordi det er behov for en mer vidtgående samordning. Utvalget er enig i dette og har foreslått flere samordningsplikter og forenklinger utover rekkefølgekravet.

For det andre ble det uttrykt bekymring over at den foreslåtte regelen la opp til at DMF ikke kunne ta søknaden til behandling før området var avklart etter plan- og bygningsloven. Dette ville føre til at den samlede saksbehandlingstiden kunne øke. Det ble også påpekt at DMF med sin bergfaglige kompetanse burde involveres i prosessen på et tidlig tidspunkt.

Utvalgets inntrykk fra dialogen med DMF og aktører i mineralnæringen er at det var en betydelig saksbehandlingsskø i direktoratet etter at mineralloven trådte i kraft. DMF hadde behov for å bygge opp kapasiteten og kompetansen og også utvikle en praksis knyttet til hvordan bedriftene rent praktisk skulle håndtere reguleringsplanprosesser og søknader om driftskonsesjon. Ifølge DMF er saksbehandlingsskøen nå så godt som borte.

Utvalget er enig i at det er uheldig om DMF ikke har mulighet til å starte behandlingen av en søknad før kommunen har foretatt sin avklaring. I en del tilfeller kan det være tydelig at kommunen vil godkjenne det aktuelle uttaket, og det vil være ønskelig med fortgang i prosjektet. Samtidig har utvalget fått tilbakemelding om at den politiske behandlingen av reguleringsplansaker i kommunene kan være uforutsigbar, og at det i enkelte tilfeller kan komme nye momenter og innspill også etter at et reguleringsplanforslag har vært på flere høringer.

Utvalget foreslår at rekkefølgekravet innebærer at det bare er selve *vedtaket* om driftstillatelse som ikke kan fattes før området er avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven. DMF står dermed fritt til å vurdere om søknaden bør tas til behandling før dette.

Utvalgets klare inntrykk, basert på innspill fra flere aktører i mineralnæringen, er at det for større mineralprosjekter er en selvfølge å ha reguleringsplanen på plass før aktøren søker om driftskonsesjon. En effektiv planlegging av metallutvinning, industrimineraluttak og større byggeråstoffuttak vil stort sett alltid kreve reguleringsplan før driftskonsesjon. Ingen av de større aktørene utvalget hadde dialog med, anså det som aktuelt å søke driftskonsesjon før planen

var avklart. Innføringen av et rekkefølgekrav berører derfor i praksis først og fremst små og mellomstore byggeråstoffsaker og natursteinuttak.

I sakene der reguleringsplanen utarbeides før driftskonsesjonen, er det likevel viktig å sikre at tiltakshaveren planlegger for begge prosessene, slik at det kan utarbeides et felles underlag om temaene som skal berøres i begge søknader, som kulturminner og naturmangfold. Dersom tiltakshaveren har utredet dette godt nok i reguleringsplanfasen, kan aktøren bygge på denne kunnskapen når aktøren utarbeider søknaden om driftskonsesjon.

Her har også DMF en viktig rolle i reguleringsplanprosessen gjennom å gjøre oppmerksom på utredningstemaer som skal dekkes både i reguleringsplanen og driftskonsesjonen og behovet for å samordne utredningene.

Utvalget er enig i at verken DMF eller tiltakshaveren bør bruke ressurser på en eventuell driftstillatelse i et område der planmyndigheten vurderer at det ikke er aktuelt med mineralvirksomhet. Utvalget antar imidlertid at forslaget i § 6-3 fjerde avsnitt kan redusere unødvendig ressursbruk fordi et opphold eller en utsettelse i saksbehandlingen på grunn av manglende avklaring i planen i slike saker gjerne utgjør et grunnnet opphold i saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 11a.

11.3.3.5 Statlig plan

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at det er kommunen som har ansvaret for detaljplanleggingen. I noen tilfeller vil likevel sentrale samfunnsmessige hensyn kunne komme i strid med lokale interesser. Derfor finnes det både i plan- og bygningsloven og enkelte særlover en mulighet for at staten går inn som planleggingsmyndighet og fastsetter en statlig arealplan.

Mineralloven har i dag ikke noen hjemmel for at det kan fastsettes statlige arealplaner for mineralprosjekter. I noen saker har det likevel oppstått spørsmål om nasjonale hensyn knyttet til behovet for strategisk viktige mineraler eller andre tungtveiende hensyn bør gi grunnlag for å utarbeide en statlig sentral plan som grunnlag for mineralvirksomhet.

Med tanke på innhold er ikke statlige arealplaner noe prinsipielt annet enn de kommunale arealplanene. Forskjellen ligger i hvilket organ som utarbeider og vedtar planene. I plan- og bygningsloven er det i dag en generell hjemmel for å vedta statlige planer i § 6-4. Myndigheten er avgrenset til tilfeller der det er nødvendig for å

gjennomføre viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Forarbeidene til plan- og bygningsloven presiserer at dette er en vid, skjønnsmessig mulighet som departementet har til å vurdere når statlige planer skal brukes. Samtidig presiseres det at muligheten bare bør brukes der det *ikke* ventes at en kommunal eller regional planprosess vil føre frem til et resultat som kan godtas av staten.²

I andre avsnitt er det hjemmel for at departementet selv kan utarbeide og vedta en plan på de vilkårene som går frem av første avsnitt. Kommunen har i disse tilfellene plikt til å bistå departementet.

Bruken av statlige planer har økt noe de siste årene.³ Statlige planer blir likevel først og fremst brukt i saker om offentlig infrastruktur, spesielt samferdselsprosjekter. Bruken av statlig plan er omstridt fordi det gjerne oppleves som et inngrep i det kommunale selvstyret, ved at staten setter til side kommunens vedtak. Etter det utvalget kjenner til, er det ikke tidligere vedtatt statlige planer for å gjennomføre mineralprosjekter.

Selv om det er klare juridiske rammer for når statlige planer kan benyttes, er det i stor grad et politisk spørsmål om man ønsker å ta i bruk virkemiddelet. De juridiske vilkårene som må være oppfylt – at «gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det» – viser at det er en høy terskel, men at det likevel i stor grad er underlagt skjønn. Særlig vil spørsmålet om hvilke interesser som er av statlig eller regional betydning, og hvilke «samfunnsmessige hensyn» som er tungtveiende nok, variere ut ifra behovene og prioriteringene i samfunnet til enhver tid.

Utvalget er av den oppfatning at utviklingen de seneste årene tilsier at det bør være økt mulighet til å ta i bruk dette virkemiddelet også for mineralprosjekter. Samfunnet har et behov for mineraler for å sikre en grønn omstilling og tilgang til råvarer som er kritiske for ulike typer industrivirksomhet og for samfunnsutviklingen i det hele. For tilgangen til visse råvarer kan også internasjonale markedsforhold og sikkerhetspolitiske forhold gjøre at utenrikspolitiske eller sikkerhetsmessige hensyn kan være relevante vurderingsmomenter. Dessuten har staten et eierskap over statens mineraler som gjør at staten i visse tilfeller kan ha en

² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), merknad til § 6-4.

³ Bugge (2019), s. 214.

spesiell interesse i at det åpnes for mineralvirksomhet.

Utvalget legger til grunn at det økende behovet for mineraler i samfunnet, kombinert med komplekse saksforhold og høyt konfliktnivå, gjør at det i fremtiden vil være mer naturlig å ta i bruk statlige planer i tilfeller der det er en nasjonal eller internasjonal interesse i utvinningen og en kommunal planprosess ikke vil gi et resultat som statlige myndigheter vurderer å være i samsvar med tungtveiende nasjonale interesser.

Utvalget foreslår en egen hjemmel i plan- og bygningsloven § 6-4 fjerde avsnitt for statlige planer i mineralsaker som kan gjelde i tillegg til dagens regel:

«Første og andre avsnitt gjelder tilsvarende når det er nødvendig for å sikre gjennomføringen av mineralvirksomhet for å oppnå samfunnsmessige målsetninger eller der det er et vesentlig potensial for verdiskaping»

Å ta stilling til om det skal vedtas en statlig plan, krever vanskelige og brede politiske avveininger, og utvalget forutsetter at myndigheten etter en slik bestemmelse vil bli lagt til Nærings- og fiskeridepartementet.

Utvalget mener at det er en fordel at mineralvirksomhet nevnes uttrykkelig i bestemmelsen om statlige planer, for å gi et sikrere lovgrunnlag for å vedta statlige planer i mineralsaker, som *ikke* gjelder offentlig infrastruktur, og samtidig gir rammer for bruken av en slik bestemmelse der formålet er å gjennomføre næringsprosjekter.

Utvalget legger til grunn at det bør være en høy terskel for å bruke en slik bestemmelse. Bestemmelsen er tenkt som en mulighet for mineralprosjekter med antatt spesielt høy verdiskaping og for prosjekter som vil bidra til å dekke et behov for mineralressurser som er av særlig stor betydning, eller der tilgangen er kritisk. Det kan for eksempel være der mineralene er av spesiell strategisk betydning. Behovet for kritiske mineralressurser kan være nasjonalt eller internasjonalt. Se mer om dette i kapittel 21.

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven vil fortsatt være at det er kommunen som er planmyndighet, og utvalget forutsetter at bestemmelsen primært bør brukes der planbehandling i kommunen har vært gjennomført, men ikke har ført til et resultat som er akseptabelt for myndighetene, eller der kommunen har avvist å behandle plan om mineralutvinning.

11.4 Motorferdsel: Dagens regler

Mineralvirksomhet krever ofte en form for motorisert ferdsel for å transportere utstyr og materialer til og fra området der virksomheten foregår. Motorferdselsloven regulerer motorferdsel i utmark. Dersom noen ønsker å gjennomføre mineralvirksomhet i et utmarksområde, blir de derfor som regel nødt til å innhente en tillatelse etter motorferdselregelverket.

I undersøkelsesfasen er det som regel nødvendig å transportere en borerigg og annet utstyr til undersøkelsesområdet med motorkjøretøy. Dette er i mindre grad nødvendig ved leting, men kan i noen tilfeller være nødvendig også da. Ved oppstarten av utvinning og drift av mineraluttak vil det også være behov for transport ut og inn av området, men da etableres det gjerne vei i henhold til reguleringsplanen. Tillatelse etter motorferdselsloven er derfor først og fremst aktuelt i undersøkelsesfasen.

Utgangspunktet i motorferdselloven er at motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt. For å gjøre slik motorferdsel lovlig, må det enten være tillatt i loven selv, i forskrift etter loven, eller gjennom individuell motorferdselstillatelse fra kommunen.

Loven inneholder en liste over nytteformål der motorferdsel er tillatt, jf. § 4. Dette omfatter ikke mineralvirksomhet. Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark osv. åpner også for visse former for motorferdsel uten at det er nødvendig å søke først, men heller ikke her er motorferdsel i forbindelse med mineralvirksomhet nevnt.

Det er tillatt å bruke motorkjøretøy på vinterføre til å transportere materiale, utstyr og arbeidsfolk for å bygge i samsvar med byggetillatelse, jf. forskriftens § 3 første avsnitt bokstav d. Dette er et unntak som også kan brukes av mineralnæringen hvis de har byggetillatelse. Dette gir likevel ikke rett til motorferdsel på barmark, bare på vinterføre. Ofte vil det være nødvendig å gjennomføre undersøkelser i sommerhalvåret, og da vil ikke dette unntaket være til hjelp. Det er heller ikke gitt at undersøkelser i alle tilfeller krever byggetillatelse fra kommunen. Se mer om dette i kapittel 11.2 ovenfor.

Det er også mulig å søke kommunen om tillatelse til å bruke motorfartøy i utmark. Kommunen kan etter lovens § 6 gi slik tillatelse dersom «særlige grunner foreligger». Bruk av motorferdsel i forbindelse med mineralvirksomhet kan være «særlige grunner». Dette er likevel en unntaksregel, og selv om vilkåret om at det må foreligge «særlige grunner» er oppfylt, er det opp til kom-

munen å avgjøre om de skal gi tillatelse. Det er altså ingen som har krav på å få tillatelse til motorferdsel i utmark.

Kommunen kan også gi tillatelse til motorferdsel med hjemmel i forskriftens § 5a. Denne bestemmelsen gjelder motorferdsel til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Leting og undersøkelse av mineralske ressurser er listet opp som en utmarksnæring, og det er ofte denne bestemmelsen som brukes for å innhente motorferdselstillatelse til mineralvirksomhet.

For å få en slik tillatelse må søkeren være registrert i enhetsregisteret. Tillatelsen gis bare for to år og kan bare forlenges dersom virksomheten er momspliktig. I tillegg må motorferdselen bare foregå langs traktorveier dersom den skjer på barmark, bortsett fra i Finnmark der det også er tillatt å kjøre langs «godt etablerte barmarkstraseer». Dersom det ikke er mulig å komme til området via traktorvei, må tiltakshaveren søke om tillatelse etter forskriftens § 6, som er en unntaksbestemmelse der det er høyere terskel for å få tillatelse, særlig på barmark.

Uavhengig av reglene i motorferdselregelverket kan grunneieren forby eller begrense motorferdsel på sin egen eiendom. Det kan også være andre regler som forbyr eller legger restriksjoner på bruken av motorkjøretøy, for eksempel i verneområder. Motorferdselloven etablerer en aktsomhetsplikt, og all motorferdsel i utmark og vassdrag skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljøet og mennesker.

11.5 Motorferdsel: Utvalgets vurderinger og forslag

11.5.1 utfordringer med dagens regelverk

Spørsmålet om motorferdsel berører flere motstridende interesser og det har vært krevende for utvalget å finne frem til løsninger som både er i samsvar med gjeldende regelverk og oppfyller på en rimelig måte det behovet hensynet til mineralnæringen reiser. På den ene siden er motorferdsel i utmark helt nødvendig for å gjennomføre undersøkelser av mineraler. Samtidig er det viktig at motorferdselen skjer på en mest mulig skånsom måte som tar hensyn til naturmiljøet og andre brukere av grunnen.

Utvalget mener at dagens motorferdselregelverk er lite tilpasset det behovet hensynet til mineralvirksomhet reiser. For det første er det uheldig at tiltakshaveren er nødt til å søke om tillatelse fra

kommunen til motorferdsel i tillegg til dispensasjon fra planen der det er nødvendig, og undersøkelsestillatelse fra DMF. Motorferdselstillatelsen er nødvendig for å sette i gang undersøkelsene, og tillatelsesprosessen skaper en uforutsigbar situasjon for tiltakshaveren. Etter det utvalget erfarer, kan det også være nokså ulik praksis mellom kommunene.

Når det gjelder kommunens mulighet til å gi motorferdselstillatelse til leting og undersøkelser av mineraler, er det spesielt to aspekter ved forskriftens § 5a som er problematiske:

For det første er det uheldig at tillatelsen bare gjelder for to år, med begrenset mulighet for fornying. Leting og undersøkelser etter mineraler kan ta flere år, og det vil som regel være behov for motorferdsel i store deler av perioden. Utvalget mener derfor at tillatelsen bør ha lengre varighet, slik at det ikke er behov for å søke om fornying. Som et minimum bør vilkåret om momsplikt for fornying, fjernes for mineralvirksomhet. Undersøkelsesselskaper har typisk ikke inntekter og driver for aksjonærenes penger. Dette fortsetter helt frem til et eventuelt mineraluttak kommer i drift eller prosjektet selges. Vilkåret om at man bare kan få forlengelse etter to år dersom man har en omsetning som gjør at man er momspliktig, vil derfor i praksis ofte utelukke at undersøkelsesselskaper får fornyet tillatelse. Dette er lite tilpasset en situasjon der strukturen i mineralnæringen er i endring i retning av flere spesialiserte undersøkelsesselskaper.

For det andre gjelder tillatelsen bare for transport langs traktorvei på barmark. Undersøkelser etter mineraler foregår i mange tilfeller i områder der det ikke finnes traktorvei. Mineralforekomster ligger der de ligger, og undersøkelser etter mineraler må i mange tilfeller foregå i sommerhalvåret. Det kan derfor være svært begrenset mulighet til å tilpasse løypene slik at kjøringen bare skjer på traktorvei.

11.5.2 Forslag om endringer

Utvalget har vurdert ulike forslag til løsninger. En mulighet har vært å få inn «undersøkelse av mineralske ressurser» i opplistingen i motorferdselloven § 4, som gir tillatelse til motorferdsel direkte i loven. Dette vil bety at tiltakshaveren ikke trenger å hente inn en individuell tillatelse så lenge de holder seg innenfor loven. Utvalget ser imidlertid dette som en noe for vidtrekkende løsning, særlig med tanke på formålene som har denne særstillingen etter dagens ordning.

Et annet og noe mindre vidtrekkende alternativ er å få inn «undersøkelse av mineralske ressur-

ser» i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark osv. § 2, som gir tillatelse til bruk av motorkjøretøy på barmark utenfor veg. En slik tillatelse vil også omfatte kjøring på vinterføre, jf. forskriften § 3 første avsnitt bokstav a. Etter § 2 tredje avsnitt kan Statsforvalteren begrense eller forby kjøring i sårbare områder og dermed ivareta hensynet til naturen bedre. En tilsvarende mulighet finnes ikke i motorferdselloven § 4. Utvalget mener at det ikke vil være nok å endre andre bestemmelser i forskriften som åpner for mer begrenset motorferdsel, for eksempel på vinterføre, fordi undersøkelser ofte må skje på barmark.

Et tredje forslag er å endre forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark etc. § 5a slik at den blir mer tilpasset mineralvirksomhet, eventuelt foreslå en egen forskriftsbestemmelse om undersøkelse etter mineraler. En slik bestemmelse bør ikke inneholde noen tidsbegrensning, og som et minimum ikke stille vilkår om momsplikt for å få fornyet tillatelsen. Den bør også gi tillatelse til transport på barmark utenfor vei.

Utvalget mener at en slik løsning også bør ta bort kommunens frie skjønn i spørsmålet om motorferdsel til undersøkelsesformål, slik at kommunen *må* gi motorferdseltillatelse dersom vilkårene er oppfylt. Vilåret kan for eksempel være at motorferdselen er nødvendig for å gjennomføre leting og undersøkelser etter mineraler. En slik løsning krever fortsatt individuell tillatelse, men fjerner usikkerheten som følger med det frie skjønnet. Det kan også være en saksbehandlingsfrist i slike saker. Det gir dessuten den fordel at kommunen har mulighet til å stille vilkår i tillatelsen, slik at kommunen kan legge føringer for å gjøre motorferdselen mest mulig skånsom for naturen og andre brukerinteresser. Med denne løsningen vil tiltakshaveren fortsatt måtte søke kommunen om en individuell tillatelse.

Utvalget mener likevel at den beste løsningen vil være å innføre en ny bestemmelse i motorferdsel­forskriften som gir DMF myndighet til å gi tillatelse til motorferdsel til undersøkelse av mineralske ressurser. En slik tillatelse bør behandles samtidig som undersøkelsestillatelsen og ses i sammenheng med denne. DMF må vurdere spørsmålet om motorferdsel konkret og separat fra spørsmålet om de skal gi undersøkelsestillatelse, og avgjørelsen vil være et eget enkeltvedtak. DMF må altså blant annet vurdere om de skal gi tillatelsen, i hvilket omfang motorferdselen eventuelt skal tillates, og på hvilke vilkår.

Kommunen må involveres i saksbehandlingen, og DMF bør legge stor vekt på kommunens lokalkunnskap. Kommunen kan ha bedre forutset-

ninger for å stille vilkår som kan minimere de negative virkningene av motorferdsel. Det er spesielt viktig at kommunen uttaler seg om lokale forhold som mulige traseer og restriksjoner i hvor og når tillatelsen skal gjelde. Dette er lokale forhold som kommunen har best kunnskap om. DMF må også innarbeide kommunens innspill i selve undersøkelsestillatelsen.

Sammen med de foreslåtte endringene i kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven vil en slik løsning føre til at DMF kan gi de ulike tillatelsene til undersøkelsesaktivitet. Dette blir en stor forenkling for tiltakshaverne, og vil også legge til rette for mer forutsigbarhet og likebehandling. Utvalget mener at den samlede gevinsten av en slik samordning er så stor at den veier opp for de negative konsekvensene endringene vil ha sett fra kommunenes perspektiv.

11.6 Forurensningsloven: Dagens regler

11.6.1 Oversikt over forurensningsregelverket

Forurensningsloven har som formål å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende avfall, og skal også redusere mengden avfall og fremme en bedre avfallsbehandling. Utgangspunktet etter forurensningsloven er at forurensning er ulovlig med mindre det er gjort lovlig gjennom lov, forskrift eller tillatelse. Hva som regnes som forurensning, er definert i § 6 og må forstås vidt.

Når det gjelder mineralvirksomhet vil både støy, rystelser og utslipp av faste stoffer, væske eller gass kunne være forurensning hvis det «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Det er nok at det er en potensiell fare for skade eller ulempe. Både utslipp til luft, vann eller i grunnen regnes som forurensning. Forurensningsloven har også regler om avfall.

11.6.2 Utslipp fra mineralvirksomhet

Hvis mineralvirksomhet medfører en fare for forurensning, er det flere muligheter for å gjøre forurensningen lovlig.

Forurensning kan være tillatt i *loven selv*. Dersom forurensningen «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper» er det ikke behov for tillatelse, jf. § 8 fjerde avsnitt. Hvis forurensningen kan sies å være «vanlig forurensning» fra «midlertidig anleggsvirksomhet», er det heller ikke nødvendig med tillatelse, se § 8 første avsnitt nr. 3. Etter forvaltningspraksis er anleggsvirksomhet

som varer lengre enn to til tre år, ikke å anse som «midlertidig». Det avgjørende er om selve *forurensningen* og virkningene av den kan sies å være «vanlig», ikke om anleggsvirksomheten har vært i tråd med praksis i bransjen el. Om forurensningen anses som «vanlig» vil altså variere fra sak til sak, blant annet avhengig av omgivelsene der utslippet skjer. Hvis det for eksempel er snakk om en spesielt sårbar resipient, skal det mindre til for at utslippet vil overstige det som er «vanlig forurensning». Begge disse unntakene i § 8 vil kunne være aktuelle for utslipp fra undersøkelser, og i noen tilfeller også for utslipp fra prøveuttak. Tiltakshaver må vurdere i hver enkelt sak om unntakene vil gjelde for sin virksomhet, i samråd med forurensningsmyndigheten.

Forurensning kan også være tillatt gjennom *forskrift*. For mineralvirksomhet åpner forurensningsforskriften kapittel 30 for forurensning fra stasjonære og midlertidige/mobile knuseverk samt siktestasjoner som produserer puk, grus, sand og singel. Så lenge produksjonen holder seg innenfor forskriftens regler om skjerming, støv, støy og utslipp til vann, vil forurensningen være tillatt.

Endelig kan forurensningsmyndigheten gi *utslippstillatelse* etter § 11. Det er opp til forurensningsmyndigheten om de skal gi tillatelse eller ikke, og de skal spesielt legge vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket, sett opp mot fordelene og ulempene som tiltaket ellers vil medføre. De kan også stille vilkår i tillatelsen. Som regel søker ikke tiltakshaveren om utslippstillatelse til mineralvirksomhet før på driftsstadiet, etter at kommunen har vedtatt reguleringsplanen. I enkelte tilfeller, spesielt i forbindelse med prøveuttak, kan det likevel være nødvendig med utslippstillatelse etter § 11. Det kan for eksempel være hvis aktiviteten skjer i sårbare områder eller tar i bruk skadelige stoffer.

Hvis mineralvirksomheten krever utslippstillatelse, må tiltakshaveren sende en søknad til forurensningsmyndigheten. Det vil som regel være statsforvalteren, eller Miljødirektoratet i saker som gjelder statens mineral.⁴ Etter forurensningsloven § 12 skal søknaden inneholde informasjonen som er nødvendig for å vurdere om tillatelsen skal gis, og hvilke vilkår som skal settes. Som regel vil konsekvensutredningen som blir utført når reguleringsplanen skal vedtas i kommunen, også inneholde den informasjonen

som er nødvendig for å avgjøre saken etter forurensningsloven. Dersom det likevel ikke er tilfelle, kan forurensningsmyndigheten pålegge søkeren å gi ytterligere informasjon og om nødvendig kreve tilleggsutredninger.

Tillatelse etter forurensningsloven kan som utgangspunkt bare gis dersom virksomheten som tillates, ikke vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven, jf. forurensningsloven § 11 fjerde avsnitt. Hvis tiltakshaveren har fått dispensasjon fra planen, for eksempel for å gjennomføre undersøkelser, vil ikke virksomheten være i strid med en endelig plan. Hvis virksomheten vil være i strid med vedtatte planer, må forurensningsmyndigheten innhente samtykke fra planmyndigheten (kommunen) før de kan gi utslippstillatelse.

11.6.3 Håndtering av avfall fra mineralvirksomhet

Det er noen nyanseforskjeller mellom hva som anses som «avfall» i forurensningsloven og i mineralloven. I forurensningsloven er avfall definert som «løsoverstående eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere», jf. § 27. Både jord, stein og mineralske masser kan falle inn under denne definisjonen, også selv om de ikke er forurenset. Mineralloven bruker ikke begrepet «avfall», men masser som omfattes av avfallsbegrepet i forurensningsloven, vil kunne anses som mineralressurser etter mineralloven.

Selv om forurensningsregelverket og tillatelser etter loven legger opp til at avfallsmengden skal minimeres, og at mest mulig avfall skal gjenvinnes, vil det som regel oppstå store mengder mineralavfall som må tas hånd om, både ved mellomlagring av avfall og ved permanent deponering av avfall.

Avfall som direkte stammer fra mineralvirksomhet (mineralavfall), vil være å regne som næringsavfall. Slikt avfall skal enten leveres til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgå gjenvinning, jf. forurensningsloven § 32. Et deponi som har tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. avfallsforskriften § 17-4, vil være et «lovlig avfallsanlegg». Som regel vil deponiet også måtte ha arealavklaring i forbindelse med vedtak av reguleringsplanen.

Avfallsforskriften kapittel 17 gjennomfører mineralavfallsdirektivet (dir. 2006/21/EF) i norsk rett. Her finnes det spesielle krav til håndtering av mineralavfall. I § 17-4 er det et spesielt krav til tillatelse for «[d]en som skal drive et avfallsanlegg

⁴ Statsforvalterens myndighet etter forurensningsloven er bestemt i rundskriv T-3/12 punkt 2.1, datert 21. november 2012. Rundskrivet har blitt oppdatert i flere runder.

for mineralavfall som kan medføre forurensning eller virke skjemmende». Denne tillatelsen skal være en integrert del av virksomhetens utslippstillatelse og skal også inneholde en godkjent avfalls- håndteringsplan.

Formålet med planen skal være å forhindre avfallsproduksjon og redusere de negative miljøkonsekvensene av den, i tillegg til å fremme nyttiggjøring av mineralavfall. Den skal blant annet inneholde en karakterisering av mineralavfallet, forslag for å minimere miljøkonsekvensene og forslag til overvåkning, avslutning og rehabilitering av området, jf. § 17-7.

11.7 Forurensningsloven: Utvalgets vurderinger og forslag

11.7.1 Hvem skal regulere miljøforhold?

Utgangspunktet i mineralloven er at miljøhensyn først og fremst ivaretas gjennom annet regelverk, spesielt forurensningsregelverket og plan- og bygningsloven.⁵ Både kommunen og forurensningsmyndigheter kan også stille krav i sine tillatelser og planer for å redusere og bøte på de negative konsekvensene som mineralvirksomhet vil ha på miljøet.

Likevel kan også DMF stille vilkår for å ivareta miljøhensyn i de tillatelsene de gir etter mineralloven, eller til og med avslå en søknad. I noen tilfeller vil de også ha en plikt til å gjøre det, for eksempel dersom det er forhold som ikke er tilstrekkelig regulert i tillatelser gitt av andre myndigheter, eller dersom det har kommet frem forhold ved driften som ikke var kjent da tidligere tillatelser ble gitt. Det er altså en viss grad av overlapp mellom kommunens, forurensningsmyndighetens og DMFs myndighet i mineralsaker.

I utgangspunktet er det de myndighetene som har fagkompetanse på området, som skal regulere det aktuelle temaet. Dette er et godt utgangspunkt og ligger også til grunn for utvalgets forslag. Det løser også i mange tilfeller utfordringer som kan oppstå med overlappende myndighet. Utvalget har gjennom arbeidet med lovforslaget fått inntrykk av at de involverte myndighetene, særlig DMF og Miljødirektoratet, i praksis er flinke til å samarbeide og ha dialog om saker. Utvalget har likevel foreslått endringer i mineralloven for å legge til rette for at samhandlingen blir så effektiv som mulig.

11.7.2 Håndtering av mineralavfall

I tillegg til natur- og arealinngrep er det spesielt avfallshåndteringen som kan få store miljøkonsekvenser i mineralsaker. Selv om regelverket legger opp til at avfallsmengden skal minimeres, og at mest mulig avfall skal gjenvinnes, har det vist seg å være vanskelig i praksis å få gjenvunnet store mengder mineralavfall. Både volum, transportkostnader, konkrete egenskaper og anvendelsesområder vil variere fra uttak til uttak, og det er i dag heller regelen enn unntaket at uttak av spesielt metaller gir store mengder mineralavfall.

Utvalget mener at gjenvinning av mineralavfall vil bli viktigere i fremtidens gruvedrift, og det er viktig at regelverket legger til rette for dette. For eksempel kan tilbakefylling av mineralavfall i dagbrudd og gruver for anleggsformål eller for å rehabilitere området, være gjenvinning. Det kan også ivareta landskapet og lokalmiljøet og kan legge til rette for at stedeagne arter kan etablere seg på nytt.⁶

Det beste for miljøet og for å ivareta ressurs-hensynene er å minimere avfallsmengden ved å stille krav til driften av mineralvirksomheten og til selve uttaket. Forurensningsmyndigheten stiller generelle krav til avfallsminimering i tillatelsene sine. Hvor mye avfall som oppstår, og håndteringen av det avhenger av driften og brytningsmetodene som brukes, særlig for de større uttakene og underjordiske uttak. Derfor er det også nødvendig med bergfaglig kompetanse for å stille mer konkrete, tilpassede krav til avfallsminimering og -håndtering.⁷

Utvalget mener at dette best kan skje ved at DMF og forurensningsmyndigheten samarbeider om å stille vilkår for tillatelsene der det er relevant. For eksempel er det viktig at DMF uttaler seg om avfallshåndteringsplanen etter forurensningsregelverket før forurensningsmyndigheten godkjenner den. Dette gjelder særlig dersom det er lagt opp til tilbakefylling av mineralavfallet, som i noen tilfeller kan komme i konflikt med ressursforvaltningshensyn dersom det er risiko for at deponier begrenser videre eller senere uttak. Et samarbeid mellom berørte myndigheter kan bidra til å finne løsninger som reduserer denne typen konflikter.

Selv om avfallsmengden minimeres og virksomheten lykkes i å gjenvinne mineralavfallet, vil det som regel alltid være behov for ett eller flere

⁵ Se blant annet NOU 1996: 1, s. 39 og Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 58 og 130.

⁶ Miljødirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning (2018), s. 12

⁷ Ibid, s. 11

avfallsdeponier. Det kan også være nødvendig med deponier for midlertidig mellomlagring av mineralavfall.

Det kan skilles mellom to hovedkategorier mineralavfall fra gruvedrift: Gråberg og andre grove masser på den ene siden og finkornete masser på den andre siden. Begge typene masser kan i mange tilfeller brukes til andre formål, men det avhenger av transportkostnader og egenskaper ved massene. Grove masser kan i mange tilfeller brukes som fyllmasser og til bygge- og anleggsformål dersom transportavstanden til stedet de skal brukes, ikke er for lang. Finkornete masser fra knusing eller oppredning er mindre stabile og krever en annen disponering.

Det finnes i hovedsak to deponeringsmåter for mineralavfall: sjødeponi og landdeponi (herunder tilbakefylling i hulrom). Når det gjelder å etablere nye deponier, er miljøvirkningene betydelige enten deponiet etableres på land eller i sjø eller innsjø. I en utredning fra 2019 slo Miljødirektoratet fast at det ikke er mulig å fastslå generelt hvilken deponiløsning som vil innebære minst miljøulempere. De to deponiløsningene har forskjellige miljøvirkninger, men begge kan medføre store arealbeslag der alt liv i deponiområdet, det vil si under de deponerte massene, forsvinner.⁸ Spørsmålet må altså vurderes konkret i hver sak.

Ifølge DMF og forurensningsmyndigheten kan deponering gjennom tilbakefylling av mineralavfall i åpne bruddområder (dagbrudd) og i gruveganger være et miljømessig bedre alternativ enn å etablere deponier.⁹

⁸ Miljødirektoratet (2019)

⁹ Miljødirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning (2018), s. 12

11.7.3 Godt samarbeid kan føre til gode krav og vilkår

Utvalget mener at god samordning og godt samarbeid mellom forurensningsmyndigheten og DMF er en forutsetning for å stille konkrete vilkår til mineralvirksomhet som effektivt kan avbøte negative miljøkonsekvenser. Dette er spesielt viktig for avfallshåndtering og avfallsminimering. Utvalget foreslår at tiltakshaveren skal ha mulighet til å be om at søknadsprosessene etter mineralloven (driftstillatelse) og forurensningsloven (utslippstillatelse) samkjøres, se forslaget § 1-8. Utvalget mener at samarbeidet mellom DMF og forurensningsmyndigheten i all hovedsak har fungert godt de seneste årene, men at det likevel er hensiktsmessig å gi tiltakshaveren en rett til å kreve samordning. En slik mulighet vil innebære at forurensningsmyndigheten og DMF må samarbeide og koordinere saksbehandlingsprosessene i større grad enn i dag. Dette vil gjøre det enklere å se utformingen av uttaket og driften i sammenheng med utslipp og avfallsproduksjon. Da kan DMF og forurensningsmyndigheten også stille vilkår for å minimere de negative konsekvensene for miljøet og samfunnet. Dette vil sette myndighetene i bedre stand til å oppnå formålene bak mineralavfallsdirektivet. Utvalgets forslag om å lovfeste en generell samordningsplikt og avholde oppstartsmøte med berørte myndigheter i mineralsaker, vil også legge til rette for at forurensningsmyndigheten og DMF samordner seg og dermed får bedre forutsetninger for å stille gode og hensiktsmessige krav og vilkår i tillatelsene etter sine respektive regelverk.

Kapittel 12

Leting

12.1 Innledning

For å finne ut om en mineralforekomst kan være lønnsom å utvinne, må man ha kunnskap om den. I tillegg til det offentlige kartlegging av grunnen, avhenger slik kunnskap av at private selskaper gjennomfører ulike kartleggingsaktiviteter. Mineralloven skiller mellom leting og undersøkelser. Leting i minerallovens forstand omfatter innledende arbeider for å identifisere geologiske forhold som indikerer mineralforekomster som kan gi grunnlag for lønnsom utvinning.

Nedenfor behandles ulike spørsmål knyttet til leting. Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det er behov for leteretten, eller om den bør oppheves som egen rettighetskategori. Utvalget har kommet frem til at leteretten bør videreføres, men har foreslått visse endringer i leterettens omfang. Utvalget har blant annet foreslått å presisere at geofysiske målinger og andre målinger inngår i leteretten. Det er også foreslått visse endringer i varslingsplikten og i områdebegrensningene. Overordnet har utvalget forsøkt å utvide omfanget av leteretten noe, samtidig som forholdet mellom leteretten og undersøkelsesretten klargjøres.

12.2 Dagens regler

12.2.1 Leting i mineralloven

Leting i mineralloven omfatter arbeider i grunnen overflate som har som formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen. Typiske aktiviteter som faller inn under leteretten, er prøvetaking fra morene og sedimenter i tillegg til blokkleting for å gjøre geokjemiske analyser (se kapittel 3.4 og 3.5 for en nærmere beskrivelse av lete- og undersøkelsesaktiviteter). Det dreier seg altså om overflateinngrep som knapt etterlater seg spor i terrenget. Leting som kan medføre skade av betydning, kan ikke foretas uten samtykke fra grunneieren eller brukeren av grunnen.

Leteretten etter mineralloven favner i utgangspunktet bredt, ved at enhver har rett til å lete etter

mineraler på fremmed grunn. Leteretten er imidlertid underlagt en rekke begrensninger og reguleringer. For det første må letingen ha som formål å kartlegge mineralske ressurser med sikte på å utvinne dem, noe som skiller den fra leting som hobbyaktivitet. For det andre kreves det samtykke fra grunneieren, brukerne av grunnen og den ansvarlige myndigheten i en rekke områder. Letingen må dessuten skje i tråd med varsomhetsplikten.

Hvis letingen fører til skade på grunnen, bygninger eller anlegg, er leteren underlagt et objektivt erstatningsansvar. Leteren må også varsle grunneieren og brukeren av grunnen før vedkommende starter å lete. Ved leting i Finnmark skal leteren i tillegg varsle Sametinget, Finnmarks-eiendommen, statsforvalteren, distriktsstyret for reindriften og siidaene i området.

Leteretten for statens mineraler har røtter tilbake til Bergordningen av 1539, men det var først ved mineralloven av 2009 at leteretten ble utvidet til å gjelde alle typer mineraler. Bakgrunnen for utvidelsen var et ønske om å stimulere til mer aktivitet og sikre økt kartlegging av Norges berggrunn.

12.2.2 Annet relevant regelverk

Allemannsretten er en viktig forutsetning for letingen fordi den gir ferdselsrett i utmark til fots eller med andre fremkomstmidler uten motor, jf. frilufsloven §§ 2–3 a. Normalt vil det ikke være behov for motorferdsel i utmark på letestadiet.

Frilufsloven § 5 gir også rett til å høste av naturen, men denne omfatter ikke rett til å ta med eller hakke løs stein. Det ser imidlertid ut til å være en viss mulighet til å ta med seg stein på sedvanerettslig basis, se blant annet NOU 1996: 11, s. 125. Denne retten er likevel begrenset, ved at det ikke er tillatt å samle småstein dersom hensikten er å selge dem videre. Den viktigste begrensningen er knyttet til at steinen må ha liten økonomisk verdi. Dette åpner antageligvis for at det finnes en viss mulighet til å plukke med seg stein med

grunnlag i sedvaneretten, selv når formålet er å lete etter mineralske forekomster. Retten ser likevel først og fremst ut til å være knyttet til utøvelsen av allemannsretten på hobbybasis.

Her kan det også vises til at det er åpnet for bruk av allemannsrettens ferdselsrett for kommersielle formål, se HR-2014-178-A, avsnitt 65 (Hovden Alpinsenter). Det virker imidlertid ikke som at sedvaneretten gir noen rett utover leteretten i mineralloven. Rent strafferettslig er tilegnelse av stein som er av liten eller ingen økonomisk verdi, under utøvelse av lovlig allemannsrett unntatt straffansvar etter straffeloven § 323.

Gjennomføringen av geofysiske målinger og andre målinger er ikke tydelig regulert i dagens minerallov. De kan gjennomføres uten verken tillatelse eller varsel etter mineralloven.

Ferdselsretten etter frilufsloven er likevel en viktig forutsetning for å gjennomføre slike målinger fra bakkenivå. Når slike målinger gjennomføres fra luften, må operatøren ha tillatelsene som kreves etter luftfartsregelverket for å gjennomføre selve flyvningen. Hvilke tillatelser som kreves etter luftfartsregelverket, avhenger av en rekke forhold og varierer ut fra om målingene skal gjennomføres med fly, helikopter eller drone.

Luftfartsregelverket er i all hovedsak basert på EØS-regler, men det gjelder også visse nasjonale regler, som at det stilles krav om å sende inn flygeruten ved flyvning i visse deler av Finnmark¹. Regelverket er overordnet omtalt i kapittel 5.12.

Reglene om områdevern etter naturmangfoldloven kan også sette begrensninger for hvor, når og hvordan det kan foretas flyvninger. Bruken av selve sensorsystemene fra luften er foreløpig kun regulert av forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer. Her etableres det blant annet varslingsregler, forbuds-soner og regler om kontroll av den innhentede informasjonen.

12.3 Utvalgets vurderinger og forslag

12.3.1 Leteretten videreføres som en egen rettighetskategori

Utvalget har vurdert om leteretten bør oppheves. Et sentralt spørsmål har vært om det er behov for en egen leterett i tillegg til undersøkelsesrett og undersøkelsestillatelse. Det finnes lite informasjon om bruken av leteretten, ettersom den som leter, ikke behøver å rapportere om at vedkommende bruker leteretten. Inntrykket er at de

fleste sikrer seg en eksklusiv undersøkelsesrett til området før de setter i gang med letearbeider, slik at de ikke risikerer at andre sikrer seg undersøkelsesrett i området.

Det er pekt på at en varslingsplikt ved utøvelse av leteretten kan skape en flaggingsproblematikk som kan føre til at få benytter seg av leteretten fordi varselet om leting viser at området er interessant overfor grunneieren og brukerne av grunnen. Det innebærer at mulige konkurrenter kan bli klar over letingen og sikre seg rettighetene før leteren.

Et annet poeng er at grensen for hvor store inngrep det er lov å gjøre når man benytter seg av leteretten og undersøkelsesretten – henholdsvis «skade av betydning» og «vesentlig skade» i §§ 9 og 19 i dagens minerallov – er uklar og har ført til at Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) har fått flere spørsmål om hvilke aktiviteter som utgjør henholdsvis leting og undersøkelse. DMF har derfor gitt innspill om at mineralloven vil kunne stå igjen med et klarere regelsett hvis leteretten oppheves.

At det ikke er rapporteringsplikt for informasjon som er hentet inn under leteretten, gjør også at myndighetene kan gå glipp av ellers interessant informasjon, for eksempel fra geokjemiske undersøkelser av sedimenter og morene og fra geofysiske målinger og andre målinger.

Utvalget har likevel vurdert at leteretten bør videreføres i den nye mineralloven. Det kan stilles spørsmål om hvor mye ekstra aktivitet leteretten medfører ved siden av aktiviteter under undersøkelsesretten og undersøkelsestillatelser, men det vil være aktuelt for selskaper å benytte seg av leteretten før de skaffer seg undersøkelsesrett eller undersøkelsestillatelse. Leteretten kan være egnet til systematisk prøvetaking over større områder og kan gi informasjon som gjør at et selskap enklere kan vurdere hvor de bør inngå avtaler om undersøkelsesrett eller søke om undersøkelsestillatelse.

Grunneierorganisasjonene har gitt uttrykk overfor utvalget for at leteretten fungerer greit, og at det viktigste er at grunneierne får beskjed om letingen på forhånd. Eventuell flaggingsproblematikk er en risiko den som leter, selv må vurdere. Utvalgets forslag om å innføre undersøkelsesplaner og reservasjoner av områder (se kapittel 13.3.3) innebærer at andre i en periode ikke kan få undersøkelsestillatelse for området det er søkt om undersøkelsestillatelse for. I denne perioden vil muligheten til å drive leting ikke begrenses av flaggingsproblematikk. Dette kan bidra til å gjøre bruk av leteretten mer aktuelt enn i dagens lov.

¹ Se forskrift restriksjonsområde, Finnmark, punkt 1.1.

12.3.2 Skillet mellom leting og undersøkelser blir klargjort

Ettersom leteretten blir videreført i forslaget, bør grensen mellom leterett og undersøkelser gjøres tydeligere. Det er uheldig at leteretten i dagens lov gir mulighet til å foreta inngrep i grunnen som kan føre til skade av betydning, selv om det er en forutsetning at grunneieren og berørte bruksrettshavere samtykker til det. Spesielt for inngrep som i realiteten utgjør undersøkelser av statens mineraler, vil leteren kunne tro at vedkommende kan utføre undersøkelser uten tillatelse fra DMF.

Utvalget mener derfor at den delen av leteretten som gir rett til inngrep i grunnen, bør begrenses til å omfatte mindre inngripende arbeider i og prøvetaking fra grunnens overflate. Dette vil skape en tydeligere grense mellom leting og undersøkelser og imøtekomme DMFs innspill om at grensen mellom de to rettighetskategoriene er uklare.

I tillegg presiserer utvalget også at det er en viss forskjell i hvilket formål arbeidene etter de to kategoriene vil ha. Mens leting har som formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen, har undersøkelser som formål å danne et grunnlag for å vurdere om det finnes en forekomst som kan være drivverdig eller kan bli drivverdig innen rimelig tid. Det vil nok likevel være en glidende overgang mellom de to formålene, spesielt når det gjelder målinger (se nedenfor).

12.3.3 Reguleringen av geofysiske målinger og andre målinger av grunnen blir tydeligere

En viktig form for leting er målinger med bruk av sensorsystemer, som geofysiske målinger, hyperspektral billedtaking og fotogrammetri, se kapittel 3.4 og 3.5. Dagens minerallov gir ingen enhetlig regulering av gjennomføringen av slike målinger, annet enn at den som har undersøkelsesrett til statens mineraler, skal rapportere inn geofysiske registreringer og anomalikart, jf. forskrift til mineralloven § 1-4.

Når gjennomføringen av slike målinger likevel ikke krever undersøkelsesrett til statens mineraler, er det for det første en risiko for at staten går glipp av viktig informasjon. For det andre kan det at målinger med sensorsystemer ikke er regulert, føre til dobbeltarbeid og unødvendige kostnader. For eksempel kan noen som undersøker i et område som tidligere har blitt undersøkt, måtte gjennomføre samme typer målinger som har blitt gjennomført tidligere. Videre kan slike målinger,

dersom de gjennomføres med fly eller helikopter, føre til støy på grunn av den korte avstanden til bakken. Denne støyen kan ha en påvirkning på dyr som beiter i området.

Utvalget mener geofysiske målinger og andre målinger bør reguleres tydeligere i mineralloven. Utvalget foreslår derfor å presisere at retten til å foreta slike målinger inngår som en del av leteretten. Dermed sikrer man at grunneieren og de berørte bruksrettshaverne varsles før målingene gjennomføres. Dette kan være spesielt sentralt for blant annet å sikre færrest mulig ulemper for dyr som beiter i området.

Ved at det også innføres en rapporteringsplikt knyttet til målingene, sikrer det at viktig informasjon er tilgjengelig for ettertiden. En mulig ulempe ved å presisere at målinger av grunnen inngår i leteretten, er likevel at varslingsplikten dette medfører, i større grad enn annen leting vil kunne medføre flaggingsproblematikk (se ovenfor). Også her mener likevel utvalget at dette er en risiko leteren selv må ta stilling til.

Med «andre målinger av grunnen» menes blant annet hyperspektrale bilder og fotogrammetri. Uttrykket er likevel valgt for å sikre at også fremtidig teknologi inkluderes. Begrensningen ligger i hvorvidt målingene har som formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen. Rene kameraoverflyvninger for at den som leter, selv skal få oversikt over området, er dermed ikke inkludert. Det skilles ikke mellom målinger fra bakken og målinger fra luften.

Den som gjennomfører målinger, må også forholde seg til andre regelverk. For luftbårne målinger vises det særlig til luftfartsregelverket, vedtak om områdevern etter naturmangfoldloven og til varslingsplikt etter forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 5.

Det er tiltakshaveren som er ansvarlig for at varslings- og rapporteringsplikten etter kapittel 3 overholdes, selv om målingene gjennomføres med hjelp av eksterne. Det samme gjelder for overholdelsen av kravet til forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1.

12.3.4 Områdene det kan letes og undersøkes i, justeres

Selv om mineralloven som utgangspunkt angir at leteretten gjelder på «fremmed grunn», kan det ikke letes overalt. Lovens § 47 lister opp en rekke områder der både leteretten og retten til å gjennomføre undersøkelser begrenses eller forbys. Den strengeste reguleringen gjelder i områder

som omfattes av markaloven, der det er gitt et absolutt forbud mot leting og undersøkelser. For de andre områdene stilles det krav om at den som skal gjennomføre letingen og undersøkelsene, trenger samtykke fra grunneieren, brukerne av grunnen og vedkommende myndighet.

Utvalget mener at det bør foretas enkelte endringer i reguleringen av hvilke områder det kan utføres leting og undersøkelser i.

Når det gjelder leting og undersøkelser i Marka, har utvalget kommet frem til at begrensningene bør følge av selve vernet og ikke av et bestemt unntak i mineralloven. Dette vil også samsvare med reguleringen av andre vernede områder, som ikke har tilsvarende unntak. Markaloven § 5 setter et forbud mot å gjennomføre tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6, inkludert terrenginngrep. Kapittel 11.2.1 har en nærmere omtale av plan- og bygningsloven § 1-6. Selv om det dermed åpnes for at det kan gjennomføres leting og mindre omfattende undersøkelser også i Marka, er det – sett i lys av forbudet mot tiltak – neppe grunn til å tro at det blir noen økt mineralaktivitet.

For de andre områdene foreslår utvalget at disse videreføres med noen justeringer. Justeringene innebærer en viss utvidelse av områder det kan gjennomføres leting og undersøkelser i.

Utvalget foreslår at det tydeliggjøres når det kreves samtykke av grunneieren og de berørte brukrettshaverne til grunnen, og når det kreves samtykke fra ansvarlige myndighet.

Utvalget har foreslått å endre den tidligere områdebegrensningen for «innmark» til å omfatte

«områder der allmennheten ikke har ferdselsrett etter lov 28. juni 1957 nr. 16». Innmarksbegrepet i dagens minerallov skiller seg fra innmarksbegrepet i friluftsløven, uten at det ble gitt noen begrunnelse for dette i forarbeidene. Dette er uheldig. Med utvalgets forslag vil leteretten dermed som utgangspunkt følge allemannsrettens ferdselsrett.

Dagens § 47 andre avsnitt bokstav b om industriområder vil også falle inn under dette unntaket hvis ferdselen vil være til utilbørlig fortrenghet for eier, bruker eller andre, jf. friluftsløven § 1 a første avsnitt tredje setning. Denne kan derfor utgå.

Begrensningene i områder som tilhører et militært anlegg eller øvingsområde og nedlagte gruveområder, inkludert deponier, videreføres. Uttrykket «deponier» omfatter de tidligere områdebegrensningene for bergvelter og avgangsdeponier.

Utvalget mener at det bør tas inn et skille mellom leting og undersøkelser når det gjelder områder for anlegg for allmennyttige formål, steder som ligger mindre enn 20 meter fra slike anlegg, og områder som ligger mindre enn 100 meter fra en bygning som er brukt til boligformål. Leting innebærer bare små inngrep i grunnen, og så lenge det er ferdselsrett i slike områder, ser ikke utvalget god nok grunn til å nekte leting i disse områdene. Utvalget har derfor foreslått at begrensningene her bare videreføres for undersøkelser.

Kapittel 13

Undersøkelser

13.1 Innledning

En grunnforutsetning for mineralutvinning er å lokalisere drivverdige forekomster av mineral. Nøkkelen til å oppnå økt mineralutvinning og verdiskaping ligger derfor i å utvikle rettslige rammer for lete- og undersøkelsesaktivitet som stimulerer til og legger til rette for slik aktivitet. Utvalget har derfor lagt stor vekt på å vurdere om det er nødvendig å gjøre endringer i regelverket om leting og undersøkelse, for å oppnå en bedre kartlegging og kunnskap om norske mineralressurser, som et grunnlag for å kunne vurdere hvor det skal settes i gang utvinning.

Leting foregår med ulike metoder for å finne frem til områder der en mener det kan være mineralforekomster av interesse. Neste trinn i prosessen med å avklare om det finnes drivverdige forekomster av mineraler, vil være å foreta mer omfattende undersøkelser, som gjerne omfatter fjerning av vegetasjon og overdekke, graving av grøfter og kjerneboring der en får ut prøver av fjellet som kan analyseres for å finne frem til hvilke mineraler berggrunnen består av. Se nærmere om hva som omfattes av undersøkelse i § 4-1 og § 4-4 første avsnitt og merknadene til disse.

Undersøkelse innebærer konsentrasjon om et mer spesifikt område enn det som normalt er tilfellet for letevirksomhet. Det innebærer også mer omfattende og kostbare tiltak. For statens mineraler og industrimineraler og lette metaller kan det bli tale om investeringer for flere hundre millioner kroner. Dette reiser spørsmål om sikkerhet for investeringer og retten til de funn som blir gjort.

13.2 Rett til undersøkelse av byggeråstoff, naturstein mv.

13.2.1 Innledning

Byggeråstoff er fast fjell som knuses og leire, sand og grus som benyttes til fyll- og dreneringsmasse

eller tilslag for bygge- og anleggsformål, og naturstein er bergarter som kan sages, spaltes eller hugges til plater og emner for bruk i utearealer, bygninger, monumenter mv., se nærmere kapittel 3.2.2 og 3.2.4.

13.2.2 Dagens regler

Byggeråstoff og naturstein er grunneiers mineraler og undersøkelse av disse mineralene krever avtale med grunneieren. Dersom avtale ikke kommer i stand, kan det søkes om ekspropriasjon.

Verken mineralloven eller lovens forarbeider gir føringer for innholdet i avtaler om undersøkelsesrett til grunneiers mineraler. Tiltakshaveren er ikke pålagt å melde fra om avtaler om undersøkelsesrett, eller innrapportere informasjon innhentet ved undersøkelsene.

Mineralloven stiller heller ikke krav til gjennomføringen av undersøkelse av grunneiers mineraler. Tiltakshaveren må selv sørge for at forholdet til plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, kulturminneloven osv. er avklart for de undersøkelsene som gjennomføres.

Vanligvis inngås avtaler om utvinningsrett til eventuelle forekomster av grunneiers mineraler i området samtidig med avtale om undersøkelsesrett. Tiltakshaveren gis dermed som regel en eksklusiv rett til undersøkelser og utvinning i rettighetsområdet.

I noen tilfeller vil gjennomføring av undersøkelsene berøre utøvelsen av andre bruksrettigheter i undersøkelsesområdet. Mineralloven har i dag ingen regler om forholdet mellom undersøker av grunneiers mineraler og andre bruksrettshavere som blir berørt av arbeidet. Her gjelder alminnelige tingsrettslige regler. Der arbeidene ikke kan tilpasses øvrige rettigheter i undersøkelsesområdet, kreves det derfor at det inngås avtale med bruksrettshaverne. Der avtale ikke oppnås, kan det søkes om ekspropriasjon. Dette gjelder også for samiske bruksretter som reindrifftsrett.

13.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Som beskrevet i utredningen kapittel 8 foreslår utvalget at det på flere punkt fastsettes ulike regler for grunneiermineralene byggeråstoff, naturstein mv. på den ene siden og de av grunneiers mineraler som faller i kategorien industrimineraler og lette metaller på den andre siden. En viktig grunn til dette er at undersøkelse og utvinning av industrimineraler og lette metaller skjer på en nokså tilsvarende måte som statens mineraler. Dette bør etter utvalgets syn også påvirke reglene om tildeling av rett til undersøkelse.

Bakgrunnen for dette er at det normalt vil være behov for langt mindre omfattende undersøkelser etter byggeråstoff og naturstein, enn for andre mineraltyper. Undersøkelser etter byggeråstoff og naturstein vil blant annet oftere kunne gjennomføres med aktiviteter som ikke krever tillatelser etter byggesaksreglene i plan- og bygningsloven. Det oppstår altså sjeldnere behov for involvering av offentlige myndigheter for gjennomføring av undersøkelser etter slike mineraler, enn for undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. I tillegg kommer at en for byggeråstoff og naturstein, som regel ikke vil stå overfor situasjoner der en forekomst er av interesse både for den som har rettigheter til de delene av forekomsten som utgjør grunneiers mineraler og den som har rettigheter til de delene som utgjør statens mineraler.

For byggeråstoff og naturstein foreslår utvalget derfor at dagens regler for undersøkelser av grunneiers mineraler, videreføres. Dette innebærer at den som vil undersøke byggeråstoff og naturstein, må inngå avtale med grunneier. Der avtale ikke kan oppnås, kan tiltakshaver søke om ekspropriasjon, se lovutkastet § 4-2. Utvalget foreslår at reglene for byggeråstoff og naturstein også skal gjelde for andre grunneiermineraler utenom industrimineraler og lette metaller.

Den som vil undersøke etter disse mineralene må i hvert tilfelle vurdere behovet for avklaringer og tillatelser etter annet lovverk enn mineralloven. Tiltakshaver underlegges også krav om forsvarlighet, kompetanse, informasjon til omgivelser, sikring og opprydding mv. Tiltakshaver vil også være underlagt forslaget til regler om erstatningsansvar, med mindre erstatningsansvaret er regulert i avtale med grunneier og eventuelt berørte bruksrettshavere.

13.3 Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

13.3.1 Innledning

Statens mineraler omfatter først og fremst tunge metaller og noen andre mineraler som er opplistet i mineralloven § 7. Industrimineraler er grunneiers mineraler utenom lette metaller og alluvialt gull som utnyttes i industrielle prosesser eller på annen måte på grunn av mineralet eller mineralenes fysiske eller kjemiske egenskaper. Lette metaller er metaller med egenvekt under 5 g/cm³ som ikke er definert som statens mineral, se nærmere om disse mineraltypene i kapittel 3.2.3 og 3.2.5 ovenfor.

Alle metallene som er statens mineraler og også lette metaller, finnes normalt i større eller mindre konsentrasjon blandet med andre mineraltyper og ofte kjemisk forbundet med disse i grunnen. Noen metaller, som titan, forekommer ikke i ren form i naturen. For å lokalisere og avgrense forekomsten og vurdere om den er drivverdig, og hvordan den i tilfelle kan drives ut, kreves det ofte omfattende undersøkelser med målinger, graving og boring for å ta ut kjerneprøver som må analyseres i laboratorier osv. Det kan her være tale om svært kostbare undersøkelser som går over flere år. Undersøkelsesmetodene er også like for de mineraltypene som er nevnt i dette kapitlet, slik at den som undersøker etter et bestemt mineral også vil finne eller kunne finne andre typer mineral i området.

13.3.2 Dagens regler

Industrimineraler og lette metaller er grunneiers mineraler etter mineralloven § 7 andre avsnitt. Reglene for undersøkelse av industrimineraler og lette metaller er i dagens minerallov tilsvarende som de som gjelder for undersøkelse av byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke er industrimineraler eller lette metaller. Dette er omtalt i kapittel 13.2.2. ovenfor.

Undersøkelsesrett til statens mineraler gis av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF). Søknaden om undersøkelsesrett er ikke underlagt noen skjønnsmessig vurdering, og DMF kan bare nekte å innvilge søknaden dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i samsvar med mineralloven eller dersom søkeren ikke oppfyller kravet om å være et foretak som er registrert i Foretaksregisteret. I Finnmark

gjelder det noen særregler ved at det kreves særskilt tillatelse fra DMF før undersøkelsene kan settes i gang. Grunneieren, Sametinget, kommunen, statsforvalteren og distriktsstyret for rein-driften skal gis anledning til å uttale seg. Dersom Sametinget uttaler seg mot at undersøkelsestillatelse skal gis, skal spørsmålet avgjøres av departementet. Søknad om særskilt undersøkelsesrett kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler mot at det gis undersøkelsestillatelse.

Undersøkelsesrett til statens mineraler gir rett til å foreta nødvendige undersøkelser for å vurdere om det finnes en forekomst av mineraler som kan gi grunnlag for utvinningsrett. Den som har undersøkelsesrett til statens mineraler kan foreta inngrep i grunnen, men dersom disse medfører vesentlig skade, kreves samtykke fra grunneier og brukeren til grunnen. Retten omfatter også nødvendig tilgang til grunnen for å foreta undersøkelser, herunder midlertidig lagringsplass. Undersøkelsesretten gir likevel ikke veirett inn til undersøkelsesområdet eller rett til motorferdsel inn til eller i undersøkelsesområdet. Dette krever avtale med grunneieren. Motorferdsel i utmark, som det ofte vil være tale om, krever i tillegg tillatelse fra den kommunen hvor undersøkelsesområdet befinner seg. I saker om motorferdsel er grunneier høringspart og har dermed mulighet til å kunne påvirke behandlingen.

Det kan også være behov for å inngå avtale med andre som har rettigheter i området, for eksempel beiterett eller jaktrett, dersom undersøkelsene griper inn i disse rettighetene på en måte som de ikke har plikt til å tåle.¹ Det samme gjelder samiske rettigheter. Der tiltakshaveren ikke kommer til enighet om avtale med grunneieren eller berørte bruksrettshavere for å gjennomføre undersøkelsene, åpner mineralloven for at det kan søkes om tillatelse til ekspropriasjon.

Hovedregelen er at undersøkelsesrett til statens mineraler er eksklusiv, og tildeles ut fra et prioritetsystem basert på hvilken dag søknaden kommer inn til DMF. Dette innebærer at det bare er den som har førsteprioritets undersøkelsesrett til statens mineraler i et område som har rett til å foreta undersøkelser. Den som har førsteprioritet, kan likevel samtykke til at undersøker med lavere prioritet kan foreta undersøkelser. Dersom undersøkelsesretten med best prioritet i et område opphører, rykker de som har lavere prioritet opp en plass.

En undersøkelsesrett til statens mineraler gjelder i utgangspunktet i syv år, men kan forlenges

med inntil tre år, dersom grunnen til at undersøkelser ikke ble fullført innen syv år er forhold som ikke skyldes tiltakshaveren, eller dersom en forlengelse vil gi nødvendig kunnskap om ressursen for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke om utvinningsrett.

13.3.3 Utvalgets vurderinger og forslag

13.3.3.1 Overordnet om utvalgets forslag

Utvalget har lagt vekt på at undersøkelsesaktiviteten er avgjørende for å skaffe kunnskap om hvor det finnes drivverdige mineralforekomster og dermed for vurderingen av hvor det kan være aktuelt med mineralutvinning. Undersøkelsesretten er også etter dagens regler avgjørende for etablering av prioritet for rett til utvinning av statens mineraler. For grunneiers mineraler vil en avtale om rett til undersøkelser normalt, avhengig av hva som avtales mellom partene, også fastsette en eksklusiv rett for undersøker til utvinning av eventuell drivverdig forekomst som blir oppdaget.

Utvalget ser det som viktig at innsats og investeringer i undersøkelser bør belønnes med rett til utvinning i størst mulig grad. Inndelingen i statens mineraler og grunneiers mineraler har skapt utfordringer med å få til dette. Utvalget har derfor foreslått et mer enhetlig system med felles undersøkelsestillatelse etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Siden denne problematikken henger nøye sammen med rettighets-spørsmålene, er de drøftet i tilknytning til disse se nærmere om dette i kapittel 8.4.4 og 8.4.5 ovenfor.

13.3.3.2 Vilkårene for å få tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

13.3.3.2.1 Behovet for en revisjon av vilkårene for å få tildelt undersøkelsestillatelse

Utvalgets forslag om at undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller skal underlegges krav om en felles undersøkelsestillatelse, er primært begrunnet i behovet for å unngå kolliderende rettighetsposisjoner når det skal startes undersøkelser og utvinning. Flere prosjekter vil fremover ha produksjon av både metaller som er statens mineraler og andre mineraler, særlig industrimineraler. Industrimineralprosjekter har med dagens system ikke noe «vern» mot at selskaper tar ut undersøkelsesrett til statens mineraler i områdene de undersøker,

¹ Se servituttloven § 2.

og dette har utvalget fått tilbakemelding om at oppleves som en usikkerhetsfaktor.

Undersøkellesstadiet er etter dagens regler i realiteten ikke underlagt prøving fra DMF, og det er først når det er snakk om å starte prøveuttak eller utvinning, at mineralmyndigheten involveres i prosjektet. Kommunene skal involveres etter plan- og bygningsloven, og etter motorferdselloven, men det er utvalgets inntrykk at det er varierende praksis mellom kommunene med hensyn til hvor mye undersøkelsesaktivitet blir regulert.

Utvalget har sett det som viktig at de mer omfattende undersøkelser det ofte er tale om i tilknytning til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, i større grad underlegges en grundigere offentlig prøving som involverer berørte myndigheter og rettighetshavere. Undersøkelsesaktivitet etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller kan være omfattende og inngripende, og det er klart et behov for at det skjer en vurdering av dette opp mot hensynet til naturmiljøet, annen utnyttning av området og omgivelsene. Undersøkelse er også et første trinn mot en eventuell utvinning, og det kan være et behov for å vurdere om området i det hele egner seg for mineralvirksomhet ut fra de hensynene som er nevnt. Dersom området ikke er aktuelt for utvinningsvirksomhet, kan det være en fordel også for den som ønsker å starte undersøkelse å få vite dette før det er brukt ressurser på undersøkelsen.

Det oppstår flere utfordringer som følge av at DMF ikke foretar en konkret vurdering av søknader om tillatelse. Dette kan for det første føre til at det blir gjennomført undersøkelsesarbeider i områder der fremtidig utvinning åpenbart er utelukket på grunn av hensynet til naturmiljø, grunneiers eller annen bruk av området, hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, forholdet til omgivelsene eller andre grunner. Dette er uheldig både for den som etter å ha brukt store ressurser på undersøkelsene, får avslag på søknad om nødvendige tillatelser til å starte utvinning av eventuelle drivverdige forekomster, og ved at det kan skape unødvendig usikkerhet for de som er berørt av undersøkelsesarbeidene eller som kan bli berørt av fremtidig utvinning. Manglende forhåndsvurdering av undersøkelsene gir også mindre kontroll med at undersøkelsene utføres forsvarlig og med tilstrekkelig hensyn til eller dialog med andre interessenter i området. Sett i forhold til hvilke krav som stilles i forbindelse med andre tiltak og inngrep i naturen, virker det noe underlig at undersøkelser etter mineraler ikke skal underlegges en slik vurdering før oppstart.

Dagens regler gir også et rom for strategisk bruk av undersøkelsesrett til statens mineraler, blant annet ved at søker som egentlig er interessert i industrimineraler eller lette metaller, søker om undersøkelsesrett til statens mineraler for å sikre at det ikke oppstår fremtidige rettighetskonflikasjoner. Det kan også skje at noen som ikke ønsker undersøkelsesaktivitet i et område kan søke om undersøkelsesrett til statens mineraler. I dagens system er det eneste insentivet for å frigi områder at tiltakshaver slipper å betale den årlige avgiften for undersøkelses- og utvinningsområder. Avgiften er på et moderat nivå og gir ikke noe sterkt insentiv. En har sett at flere områder som er belagt med undersøkelsesretter i realiteten ligger «brakk» i de syv årene en undersøkelsesrett kan vare. Dette hindrer en effektiv kartlegging av landets mineralressurser.

Utvalget mener på denne bakgrunn at dagens regler for tildeling av undersøkelsesrett til industrimineraler, lette metaller og statens mineraler er modne for revisjon. Det er behov for regler og vilkår som gir mer gjennomsiktighet for og ivaretagelse av berørte interesser, som gir tilstrekkelig sterke insentiver til den som har retten til å gjennomføre undersøkelser, til å gjennomføre undersøkelser, og et bedre grunnlag for prøving av om området egner seg for undersøkelser eller om det er nødvendig med begrensninger av undersøkelsesaktiviteten, for eksempel til bestemte tidsrom, aktiviteter, metoder osv. I helt klare tilfeller kan det også være aktuelt å avvise søknader om undersøkelsestillatelse til områder der det er uaktuelt med mineralvirksomhet, men hovedregelen bør være at tiltakshaver selv må vurdere risikoen for at utvinning ikke får nødvendige tillatelser.

Dette kan gjøres ved at det stilles flere vilkår for å få undersøkelsestillatelse, og at tildelingen av undersøkelsestillatelsen underlegges mineralmyndighetenes skjønn.

13.3.3.2 Dagens vilkår foreslås videreført i modifisert form

Flere av vilkårene for å få undersøkelsesrett til statens mineraler etter dagens minerallov bør videreføres også for undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Utvalget foreslår å videreføre regelen om at den som søker om undersøkelsesrett må være et foretak som er registrert i Foretaksregisteret. Dette vilkåret kom inn i dagens minerallov ved endringslov 11. juni 2021 nr. 85 blant annet fordi en ønsket sikker identifikasjon av søkerne. Utvalget foreslår også å videreføre kravet om at den som søker ikke

skal ha begått grove eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller på grunnlag av mineralloven, og at det i utkastet tilføyes at vurderingen også gjelder overtredelser etter tidligere minerallovgivning. En foreslår likevel at uttrykket «grov» erstattes av «alvorlig», slik at terskelen for at DMF kan nekte søkeren å få undersøkelsestillatelse blir noe lavere.

I en noe modifisert form viderefører utvalget også regelen om at det til enhver tid bare kan være én tiltakshaver som har rett til å gjennomføre undersøkelser etter statens mineraler og etter forslaget: industrimineraler og lette metaller i undersøkelsesområdet. Denne regelen, og forslaget om oppheving av prioritettssystemet, omtales nærmere nedenfor i kapittel 13.3.3.9.

13.3.3.2.3 *Krav om samtykke fra grunneier til å gjennomføre undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Et samlet utvalg foreslår at DMF skal tildele undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller ut fra et ønske om å samordne undersøkelsene etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller på én hånd.

I dag trengs bare avtale til undersøkelsen for grunneiers mineraler, det vil her si industrimineraler og lette metaller. For undersøkelser av statens mineraler holder det med tillatelse fra DMF.

Utvalgets flertall – utvalgsmedlemmene Aaltonen, Aasly, Fjellheim, Hauge og Nilsen – foreslår at det ikke skilles mellom undersøkelsesrett til disse mineralene basert på hvem som eier dem. Dette forutsetter at grunneier gir samtykke til «undersøkelse» i et nærmere angitt område uten at det spesifiseres om det er tale om undersøkelse til industrimineraler og lette metaller som grunneiers mineraler eller statens mineraler. For at kravet om samtykke skal være oppfylt må samtykket i utgangspunktet dekke innholdet i undersøkelsestillatelsens innhold i § 4-4 første avsnitt. Der samtykket er gitt med begrensninger, må ikke disse begrensningene være så omfattende at det ikke vil være praktisk å gjennomføre undersøkelser i området. Inngrep som kan medføre vesentlig skade, jf. § 4-4 første avsnitt andre setning, krever likevel et særskilt samtykke og trenger ikke være dekket for at kravet om samtykke etter § 4-3 andre avsnitt bokstav a skal være oppfylt.

Formelt sett er det ikke nødvendig å få grunneiers samtykke til selve undersøkelsen av statens mineraler, all den tid også undersøkelsesretten er

vurdert som en rettighet som staten alene disponerer ut fra sitt eierskap til statens mineraler. Utvalgets flertall foreslår likevel en felles regel om samtykkekrav til undersøkelsesaktivitet for at det ikke skal være nødvendig å opprettholde skillet med to ulike typer undersøkelsesrettigheter ut fra mineralgruppe. Uten et slikt felles samtykkekrav ville det ikke være nødvendig med samtykke til undersøkelse på statens mineraler, men man ville da ha den situasjonen at det fremdeles kunne bli ulike aktører som undersøker på henholdsvis statens og grunneiers mineraler i det samme området, med den fare for interesse- og rettighetskonflikter som dette medfører.

I noen tilfeller vil undersøkeren likevel ikke oppnå samtykke fra grunneieren. I slike tilfeller legger flertallsforslaget opp til at undersøkeren vil måtte søke om tillatelse til ekspropriasjon av rett til å gjennomføre undersøkelser etter § 9-1. Tillatelsen til ekspropriasjon må gis før eller senest samtidig med vedtak om undersøkelsestillatelse. Undersøkeren kan likevel søke om reservasjon av området før ekspropriasjonstillatelsen er gitt.

Et mindretall på to utvalgsmedlemmer – utvalgsmedlemmene Møeland og Nordtveit – foreslår at samordningen av undersøkelsesaktiviteten skal skje ved at DMF tildeler undersøkelsesrett både til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller etter søknad. Det skal skje etter en vurdering av hvilke virkninger en undersøkelse ville ha for grunneier og rettighetshaver, miljømessige faktorer og andre faktorer som nevnt ovenfor, etter å ha innhentet uttalelse fra grunneier og eventuelle rettighetshavere, kommunen og en åpen høring der andre interessenter kan uttale seg. Mindretallet mener at det ikke bør kreves grunneiers samtykke for å kunne tildele undersøkelsesrett til statens mineraler eller industrimineraler og lette metaller. Dette tilsvarer dagens ordning for statens mineral. Mindretallet mener at å utvide undersøkelsestillatelsen til også å gjelde industrimineraler og lette metaller fremstår som en mindre utvidelse av dagens ordning. Da oppstår det heller ikke behov for ekspropriasjon av undersøkelsesrett, men det kan selvsagt bli aktuelt med ekspropriasjon av veirett o.l.

Mindretallet regner med at den som søker om undersøkelsestillatelse normalt vil gjøre dette i forståelse med grunneier.

Den nærmere bakgrunnen for flertallets og mindretallets forslag, og begrunnelsene for dette fremgår av kapittel 8.4.4.2, der det er gjort rede for den innvirkning de ulike standpunktene får for tildeling av utvinningsrett.

13.3.3.2.4 *Nytt krav om å utarbeide undersøkelsesplan som vilkår for å bli tildelt undersøkelsestillatelse*

En klar svakhet ved dagens minerallov er at det gis undersøkelsesrett i syv år, uten noen krav til plan eller arbeidsprogram for hva som skal gjøres i denne perioden. Siden det heller ikke stilles noen krav for tildeling av undersøkelsesrett til statens mineraler, og årsavgiften som betales er lav, er det nokså enkelt å sikre seg kontroll over et område ved å søke om undersøkelsesrett til statens mineraler. Den prioritert statens mineraler på mange måter vil ha over utnyttelse av grunneiers mineraler, gjør det i realiteten mulig også til en viss grad å kontrollere utnyttelsen av grunneiers mineraler. Også enkelte grunneiere søker om undersøkelsesrett til statens mineraler for å beskytte sine interesser som ofte er knyttet til mulige forekomster av grunneiers mineraler.

Utvalget ser det som klart at det må stilles krav om at den som får eksklusive rettigheter til undersøkelse etter mineraler i et område, også foretar aktive undersøkelser. Dette gjøres ved å stille krav om arbeidsplan og kortere varighet for tillatelsen, kombinert med krav til aktivitet for å gi forlengelse av tillatelsen. Mønsteret for dette er til en viss grad petroleumsløven, der arbeidsplikt og tidsavgrensning av rettighetene har vært viktige virkemidler for å sikre kartlegging av ressurser.

Et av utvalgets viktigste forslag til vilkår for å få undersøkelsestillatelse er derfor at det skal stilles krav om plan for undersøkelsene som vilkår for å bli tildelt undersøkelsestillatelse. Planen skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring. DMF vurderer om planen oppfyller kravene i § 4-6.

Undersøkelsestillatelsen er tidsbegrenset og gis for tre år, med mulighet for forlengelse i tre år av gangen, slik at retten kan gis for til sammen inntil 15 år, jf. nærmere nedenfor i kapittel 3.3.8. Det stilles krav om at undersøker skal gjennomføre arbeidene som er beskrevet i planen, og oppfyllelsen av undersøkelsesplanen vektlegges ved søknad om fornyelse.

Kravet om utarbeidelse av undersøkelsesplan og tidsbegrensning vil, slik utvalget ser det, imøtekomme flere av utfordringene med dagens regelverk som skissert ovenfor. Kravet vil sikre at den som søker om undersøkelsestillatelse faktisk har incentiv til å gjennomføre undersøkelser i området, til å gjennomføre undersøkelsene raskere og til raskere å gi fra seg områder det ikke er behov for. Videre vil høringen og offentlig ettersyn bidra til å få frem momenter som er relevante i DMFs

vurderinger knyttet til områdene det søkes om, og synliggjøre eventuell risiko ved videre mineralaktivitet i det aktuelle området for tiltakshaveren. Kravet om undersøkelsesplan vil også gi et godt grunnlag for oppfølging av senere rapportering fra undersøkelsene. Behovet for forbedring i reglene for rapportering fra undersøkelser er nærmere omtalt i kapittel 16. Innholdet i kravet om undersøkelsesplan gjennomgås direkte nedenfor.

Ved at det er bedre kontroll med utføring av undersøkelsesaktiviteten og at spørsmålet om forlengelse skal vurderes hvert tredje år, har utvalget funnet å kunne utvide den totale mulige tidsrammen for undersøkelsestillatelser til 15 år, som det i noen tilfeller vil kunne være behov for. Kravene til godkjenning av forlengelse vil likevel bli skjerpet for hver treårsperiode og en antar at det bare i få unntakstilfeller vil være aktuelt å foreta forlengelse opp til maksimum.

13.3.3.2.5 *Kravet om forsvarlig mineralvirksomhet*

Utvalget foreslår også at det innføres et krav om at de planlagte undersøkelsene må oppfylle kravet om forsvarlig mineralvirksomhet. Dette er et gjennomgående krav i utvalgets lovforslag, som vil gjelde for alle tillatelser, men det nærmere innholdet i forsvarlighetskravet vil selvsagt avhenge av hvilken aktivitet det er tale om å utføre. En nærmere gjennomgang av forsvarlighetskravet går frem av kapittel 10.1.

13.3.3.2.6 *Vilkår om at det ikke må være særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis*

Videre foreslår utvalget at et vilkår for å få undersøkelsestillatelse er at det ikke må være særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis. Dette henger sammen med at det etter utvalgets syn bør skje en offentlig vurdering av om det bør gis undersøkelsestillatelse etter både statens mineraler og industrimineraler og lette metaller, slik det er pekt på ovenfor.

Kravet til grundigere saksbehandling og vurdering av søknad om undersøkelsestillatelse har også en sammenheng med forslaget om at DMF får myndighet til å gi dispensasjon fra plan etter plan- og bygningsloven § 19-2 samtidig med undersøkelsestillatelse etter mineralloven, se nærmere om dette i kapittel 11.3.2. Dette skaper et behov for at DMF foretar bredere vurderinger av arealbruken, der annen bruk av området og

særskilte forhold ved området trekkes inn. Dette gjelder i tillegg til at dispensasjonskravene etter plan- og bygningsloven må være oppfylt.

Vurderingen må foretas konkret, og vilkåret kan for eksempel være oppfylt der det er behov for å prioritere annen nåværende eller planlagt bruk av området, området er underlagt vern eller områdets karakter med for eksempel sårbar natur, kulturverdier eller annet som bør ivaretas av offentlige myndigheter vil påvirkes negativt av undersøkelsene.

Følges flertallets tilnærming opp, med krav om samtykke fra grunneier til undersøkelser, vil det ikke være nødvendig for myndighetene i samme grad å vurdere hensynet til grunneier. I stedet rettes vurderingen mot de andre delene av denne slik som hensynet til områdets karakter med for eksempel sårbar natur, kulturverdier eller annet som bør ivaretas av offentlige myndigheter. Etter mindretallets forslag vil det i tillegg måtte vurderes om undersøkelsen ville gripe inn i grunneierens egen bruk av området på en måte som ville medføre slik ulempe eller belastning at søknaden må avslås. For begge alternativ må det vurderes om reindrift eller annen samisk bruk vil bli berørt på en måte som gjør at det må kreves samtykke fra samiske rettighetshavere.

Utvalget antar likevel at i de fleste tilfeller vil hensynet til forhold ved undersøkelsesområdet som kan bli negativt påvirket av undersøkelsesaktivitet, kunne ivaretas ved at DMF stiller vilkår for undersøkelsestillatelsen for å redusere de negative virkningene av undersøkelsene.

Kommunen vil normalt ha bedre forutsetninger enn DMF for å kjenne til om det er særskilte forhold ved undersøkelsesområdet som tilsier at det bør stilles vilkår, eller at undersøkelsestillatelse ikke bør gis. Det er derfor viktig at kommunen trekkes inn på egnet måte gjennom høringsrunden eller der det er relevant gjennom samordning mellom organene etter lovforslaget § 1-8.

Vurderingen av om vilkåret for avslag er oppfylt, må foretas i forhold til de undersøkelsesaktivitetene som er planlagt. Det er i utgangspunktet ikke relevant om det i høringsrunden kommer frem sterk motstand mot gjennomføring av undersøkelser dersom de virkningene det kan være tale om bare kan knyttes til en eventuell fremtidig drift. Vurderingen av om det skal gis tillatelse til drift, og vurderinger av virkninger av eventuell drift skal skje i nødvendig planavklaring for etablering av tiltaket, forurensningstillatelse og søknad om driftstillatelse.

Utvalget mener likevel at DMF bør ha et visst rom for skjønn til også å kunne avslå søknad om undersøkelsestillatelse, dersom det er klart at senere drift vil være utelukket. Dette kan for eksempel være tilfellet der det er åpenbart at drift vil være i strid med vernet for naturgrunnlaget for urfolks kulturutøvelse etter SP artikkel 27, eller der undersøkelsene er planlagt i et område som har særskilte verneinteresser eller sårbare økosystem og der det allerede før området er undersøkt og eventuell drift er utredet, kan fastslås at drift ikke vil være forenlig med tungtveiende miljøhensyn eller annen viktig bruk av området.

13.3.3.2.7 Om forholdet til de generelle kravene til mineralvirksomhet

De generelle kravene til mineralvirksomhet vil gjelde også for undersøkelser. Dette inkluderer kravet om nødvendig kompetanse, plikt til sikring, opprydding og istandsettelse. En kunne tenke seg at søknaden om undersøkelsestillatelse også måtte inneholde planer og dokumentasjon for oppfylting av disse kravene, på samme måte som forslaget innfører et krav om at de planlagte undersøkelsene må oppfylle kravet om forsvarlig mineralvirksomhet, jf. ovenfor.

Kravene nevnt i det forrige avsnittet er imidlertid forhold som det ikke alltid er enkelt å vurdere på søknadstidspunktet. For kravet til nødvendig kompetanse kan det blant annet vises til at den som søker ikke alltid har hele organisasjonen på plass på søknadstidspunktet, og at det ofte vil være aktuelt å leie inn enkelte tjenester når behovet for dette oppstår. Tiltakshaver må likevel sørge for å oppfylle kravene. Dette vil også kunne følges opp av DMF gjennom tilsyn.

13.3.3.3 Krav til undersøkelsesplan, høring mv.

Etter utvalgets forslag vil den som søker om undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, måtte legge ved en plan for undersøkelsene. Denne planen skal på høring og offentlig ettersyn. Dersom undersøkelsesplanen oppfylder lovens krav, og de øvrige vilkårene for å få undersøkelsestillatelse er oppfylt, kan DMF gi undersøkelsestillatelse. Planen vil med dette inngå som en del av tillatelsen.

Utvalget har i utkastet foreslått at undersøkelsesplanen må inneholde vesentlig mer informasjon enn etter dagens regler, for at DMF skal kunne foreta de vurderingene som utvalgets forslag krever. Undersøkelsesplanen må inneholde en beskrivelse av hvilke undersøkelser som skal

gjennomføres, hvor disse skal foregå og hvilke virkninger undersøkelsene kan ha. Beskrivelsene må være tilstrekkelig detaljerte til at DMF har grunnlag for å vurdere om det bør stilles vilkår, og hvilke vilkår som eventuelt bør stilles. Slik utvalget ser det vil undersøkelsestillatelsen som en klar hovedregel ikke være omfattet av krav til konsekvensutredning i plandirektivet eller tiltaksdirektivet.² Selv om det ikke vil være nødvendig med en fullstendig, systematisk konsekvensutredning, må virkningene beskrives så godt det lar seg gjøre i tråd med alminnelig forvaltningsrett. Kravet til beskrivelsene av virkningene må stå i forhold til undersøkelsenes karakter og omfang og risikoen for skade på omgivelsene. Søknaden må også, der det er grunnlag for det, beskrive om det er særlige forhold ved undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelsen bør avgrenses eller gis under visse vilkår, eller avslås, om det bør gis dispensasjon fra plan etter plan- og bygningsloven, om det bør gis tillatelse til motorferdsel og hvilke vilkår som skal settes ved de ulike tillatelsene.

Kravene til undersøkelsesplanen må likevel ikke være mer omfattende og detaljerte enn at de er på et håndterbart nivå for søkerne. På søknadstidspunktet vil tiltakshaver i mange tilfeller ha lite dokumentasjon på plass. Søknaden blir gjerne sendt inn for å sikre prioritet. Planen bør beskrive hvordan tiltakshaver vil forholde seg til forsvarlighetskravene på et overordnet nivå, men nytten av mer detaljerte krav må vurderes opp mot byrden for selskapene. Det er mange spørsmål som må avklares i planen, og planen må forutsettes å være utarbeidet på et nivå som gjør det mulig å justere aktivitetene underveis i tillatelsesperioden. Tiltakshaver vil typisk ønske å justere planene etter hvert som undersøkelsene gir ny informasjon om forekomsten. Det kan tilsi behov for å gjennomføre mer, mindre eller annen type aktivitet enn planlagt i et angitt område e.l.

Undersøkelsesplanen er en så viktig del av utvalgets forslag til endringer i reguleringen av undersøkelsesfasen, og et så viktig krav til den som undersøker, at dette bør gå direkte frem av loven. Kravene til planen bør likevel utvides og presiseres i forskrift.

For å sikre at søknaden om undersøkelsestillatelse og eventuelt dispensasjon etter plan- og bygningsloven og motorferdselstillatelse etter motorferdselregelverket, er tilstrekkelig opplyst, foreslår utvalget at søknaden om undersøkelses-

tillatelse skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette inkluderer undersøkelsesplanen. Fristen for å komme med høringsinnspill og lengden på offentlig ettersyn må fastsettes i forskrift, og bør være på minst fire uker. Høringsparter skal være kommunen, fylkeskommunen, statsforvalteren, grunneieren og berørt brukstretshaver. I tradisjonelle samiske områder skal søknaden også sendes på høring til Sametinget. Søkeren skal selv varsle berørte naboer, jf. også naboloven § 6.

Underveis i undersøkelsesperioden kan det oppstå behov for å foreta andre undersøkelser enn de som går frem av undersøkelsesplanen. Dersom det skal foretas vesentlige endringer i planen, bør det godkjennes fra DMF. Hva som utgjør vesentlige endringer, må vurderes konkret. Utvalget antar at dette er spørsmål som kan reguleres nærmere gjennom forskrift og som i noen grad bør få gå seg til gjennom praksis. DMF vil også måtte vurdere om endringen er så omfattende at det er nødvendig med ny høringsrunde, eller om DMF kan ta stilling til endringen, eventuelt etter å ha innhentet uttalelse fra interesser som i særlig grad blir berørt av endringen.

13.3.3.4 Reservasjon av områder

Utvalget foreslår at søknaden om undersøkelsestillatelse skal gi mer informasjon om både planen for undersøkelsene og undersøkelsenes virkning for omgivelsene enn hva som i dag kreves for undersøkelser etter mineralloven. Denne informasjonen vil det kunne ta noe tid å utarbeide.

For å gi søkere om undersøkelsestillatelse forutsigbarhet, foreslår utvalget at når det søkes om undersøkelsestillatelse, så innebærer søknaden at området reserveres. Det skal være tilstrekkelig at søknaden inneholder en angivelse av det geografiske området søknaden gjelder og søkerens foretaksnavn og kontaktinformasjon. Søkeren gis en frist på tre måneder etter søknaden er innsendt til å ettersende undersøkelsesplanen og eventuell ytterligere informasjon som er relevant for behandlingen av søknaden. Søkeren vil ikke kunne gjennomføre undersøkelser i området før søknaden er innvilget, men kan benytte seg av leteretten. Søkeren får på denne måten tilstrekkelig tid til å fremskaffe nødvendig informasjon for utarbeidelse av undersøkelsesplanen, samtidig som han har reservert prioritet. Også samtykke fra grunneier til undersøkelser i området hentes inn etter at søknaden er sendt inn til DMF. Med forslaget om at det skal inngås avtale med grunneier før det kan gis undersøkelsestillatelse, vil det

² Direktiv 2001/42/EF om miljøvurderinger av visse planer og programmer og direktiv 2011/92/EU.

vanskelig kunne oppstå prioritetskonflikt i det en må anta at bare en av søkerne vil oppnå avtale med grunneieren eller de aktuelle grunneiere der det er flere eiere i undersøkelsesområdet.

Mindretallets forslag vil innebære at søknadsprioriteten fremdeles vil være aktuell og mindretallet foreslår derfor at den som søker først, skal få sin søknad vurdert først. Med elektronisk søknad og nøyaktig tidsangivelse for når søknaden kom inn, vil det i praksis ikke være mulig at to søkere leverer søknad samtidig.

Reservasjonen gjelder frem til søknaden er behandlet. Dersom søknaden avslås, faller reservasjonen bort. Dersom det påpekes feil eller mangler ved søknaden eller undersøkelsesplanen, som blir rettet innenfor tremåneders-fristen beholder søkeren sin prioritet.

Utvalget har vurdert om reservasjonsregelen vil innebære en uhensiktsmessig «beslaglegning» av områder mens søknaden behandles. Dette gjelder særlig ettersom det foreslås at undersøkelsestillatelsen skal på høring, og at DMF videre skal underlegge søknaden en skjønnsmessig vurdering. Søknadsprosessen vil ganske sikkert kunne ta vesentlig lenger tid når søknaden kan inkludere spørsmål også etter plan- og bygningsloven og motorferdselloven, og denne skal på høring, enn etter dagens regel hvor søkeren har krav på å få undersøkelsestillatelse så lenge visse vilkår er oppfylt. Utvalget har likevel vurdert det som viktig at informasjonen som kommer inn, gir tilstrekkelig grunnlag til å vurdere virkningene for omgivelsene. At søkeren gis en frist på tre måneder til å ettersende undersøkelsesplanen, innebærer heller ikke at søkeren må bruke hele denne tiden på å utarbeide undersøkelsesplan.

Ettersom selve innsendingen av søknaden reserverer området for søkeren, foreslår utvalget at det skal betales vederlag til staten forskuddsvis ved reservasjonen av området slik at undersøker har insentiver til å sende reelle søknader og redusere misbruk av reservasjonen. Utvalget mener også at det i forskrift bør settes en minstesats for vederlaget til staten, for å unngå at det søkes om mange små tillatelser. Her viser utvalget også til at undersøkelsesområdet ikke kan være uhensiktsmessig stort eller ha en uhensiktsmessig utforming, jf. nedenfor.

13.3.3.5 *Undersøkelsesområdets størrelse og utforming*

13.3.3.5.1 *Undersøkelsesområdet skal kunne tegnes individuelt*

Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller gis for geografiske områder. I dag følger det av forskrift til mineralloven at undersøkelsesområdet for statens mineraler skal være en rettvinklet firkant og at området ikke skal være større enn 10 km². Det er også gitt regler om maksimal og minimal lengde på undersøkelsesområdenes side.

Utvalget mener dagens regler om undersøkelsesområdets størrelse og utforming kan gi uheldige utslag. Når undersøkelsestillatelsen må gis for et område som utgjør en rettvinklet firkant, vil den i mange tilfeller også måtte dekke områder der det ikke vil gjennomført undersøkelser. Den vil ofte også dekke områder der det ikke er mulig eller lovlig å gjennomføre undersøkelser, på grunn av områdebegrensningene i mineralloven, eller etter begrensninger i annet regelverk som plan- og bygningsloven, vedtak om områdevern etter naturmangfoldloven eller i områder med vernede kulturminner etter kulturminneloven.

Dagens regler for undersøkelsesområder er i hovedsak en videreføring av reglene i bergverksloven. Utvalget antar at regelen om at undersøkelsestillatelsen skulle gis for en rettvinklet firkant var begrunnet i praktiske hensyn knyttet til analoge kartløsninger. Med dagens digitale kartløsninger er det imidlertid mulig å knytte undersøkelsestillatelsen til området der søkeren faktisk planlegger å foreta undersøkelser. Utvalget foreslår derfor at undersøkelsesområdet skal kunne fastlegges individuelt i det enkelte tilfellet. Undersøkelsesområdet vil da gi et mer realistisk bilde over hvor det vil bli foretatt undersøkelser, noe som vil bidra til gjennomsiktighet og forutsigbarhet både for myndigheter, omgivelser og berørte grunneiere og bruksrettshavere. Det bør likevel kunne legges til grunn at undersøkelsesområdet skal måtte angis på en måte som gjør at det kan håndteres praktisk av DMF. Det legges også til grunn at DMF kan avvise eller stille krav til utformingen av undersøkelsesområder, dele opp områder mv. dersom de åpenbart er uhensiktsmessig utformet. En viss fleksibilitet fra DMF sin side vil være viktig for å sikre at tillatelsesområder ikke utformes på en måte som skaper uheldige eller urimelige hindre for andre undersøkere. Undersøkelsesområdet kan avgrensnes uavhengig av eiendomsgrensener, men tiltakshaver må etter fler-

tallets forslag sørge for avklaring med grunneiere i det aktuelle området. Grunneierne må med mindretallets forslag varsles og kunne uttale seg.

Utvalget mener at et undersøkelsesområde i hovedsak bør være sammenhengende, men det bør kunne gis mulighet til å søke om en felles tillatelse for flere områder der disse har en naturlig sammenheng og der det er gode grunner til å ikke søke om et sammenhengende område. Det kan for eksempel være aktuelt å søke på begge sider av et vassdrag.

13.3.3.5.2 Begrensninger på undersøkelsesområdets størrelse

Dersom undersøkelsesområdet er for stort til at undersøkeren på en hensiktsmessig måte klarer å gjennomføre undersøkelsene innen reglene om varighet etter § 4-9, vil området i praksis kunne båndlegges uten at en dermed har samlet inn informasjon om hele området. Dette vil være uheldig. Samtidig har ikke dagens regler om undersøkelsesområdets størrelse og utforming vært til hinder for at det kan tildeles flere undersøkelsestillatelser ved siden av hverandre. Spørsmålet har i stedet vært håndtert ved at det knyttes avgift (vederlag) til undersøkelsestillatelsen ut fra undersøkelsesområdets størrelse, som gjør at undersøker for å redusere kostnader over tid vil redusere undersøkelsesområdet.

Utvalget antar at kravet om utarbeidelse av undersøkelsesplaner og forskuddsvis betaling av vederlag for undersøkelsestillatelse vil medføre at en sjelden vil motta søknader om undersøkelsestillatelser som dekker urealistisk store områder. Når utvalget likevel foreslår at søkeren skal kunne reservere områder mens søknaden behandles, og før undersøkelsesplanen sendes inn, har utvalget sett behov for å tydeliggjøre at undersøkelsesområdene ikke kan være uhensiktsmessig store. I utkastet har utvalget derfor foreslått at undersøkelsesområdet må være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en størrelse og utforming som kan undersøkes innen reglene om varighet i § 4-9.

Dersom DMF vurderer at et undersøkelsesområde er uhensiktsmessig stort, kan DMF avslå søknaden. Før søknad avslås bør DMF gi veiledning til søkeren slik at søknaden eventuelt blir justert til å gjelde et mer hensiktsmessig område. Dette inkluderer foreløpig søknad som gir reservasjon.

13.3.3.5.3 Om reduksjon av undersøkelsesområder

Forskrift til mineralloven § 1-3 angir at undersøkelsesområder til statens mineraler kan reduseres. Etter bestemmelsen kan undersøkelsesområder reduseres til enhver tid.

Utvalget mener også at undersøkelsesområder for tillatelser etter § 4-4 bør kunne reduseres etter hvert som undersøkeren finner frem til de mest interessante områdene. En slik mulighet til reduksjon, som umiddelbart vil påvirke andres adgang til å foreta undersøkelser i området, bør gå frem av loven. For å sikre at undersøkelsesplanen og tillatelsen likevel gir et realistisk bilde av de undersøkelsene som skal gjennomføres i de tre årene en (forlenget) undersøkelsestillatelse vil vare, foreslår utvalget at reduksjon bare kan skje ved forlengelse av tillatelsen, altså etter tre år. Tiltakshaver vil selv ha ansvar for å eventuelt også endre avtaler i samsvar med slik justering med grunneier. Dersom avtaler om vederlag for undersøkelsesrett er fastsatt ut fra arealets størrelse, er dette normalt i tiltakshavers interesse.

13.3.3.6 Undersøkelsestillatelsens innhold

13.3.3.6.1 Rett til tilgang til og bruk av grunnen

Etter mineralloven gir undersøkelsesrett til statens mineraler rett til å gjøre nødvendige undersøkelser for å vurdere om det er grunnlag for å søke om utvinningsrett. Retten inkluderer også nødvendig tilgang til grunnen for å foreta undersøkelser, herunder midlertidig lagringsplass. Bruk av veier og gjennomføring av inngrep som kan medføre vesentlig skade krever imidlertid avtale med grunneieren og brukeren av grunnen.

Utvalget foreslår at undersøkelsesrettens innhold etter mineralloven i hovedsak videreføres for undersøkelsestillatelser etter § 4-3, og at det er dette innholdet grunneieren gir samtykke til etter *flertallets* forslag. Etter *mindretallets* forslag vil DMFs kompetanse til å fastsette innholdet i undersøkelsestillatelsen være avgrenset til det som fremgår av loven. Det sentrale er fremdeles at undersøkeren kan foreta de undersøkelsene som er nødvendige, og at undersøkeren gis nødvendig tilgang til grunnen for å foreta disse. For en tydeliggjøring av undersøkelsestillatelsens innhold, er det likevel foreslått at lovteksten angir visse inngrep som typisk vil kunne foretas med grunnlag i undersøkelsestillatelsen, som fjerning av vegetasjon, graving av grunne grøfter og kjerneboring. Tilgangen gjelder likevel kun til

selve undersøkelsesområdet, og gir i utgangspunktet ikke veirett eller rett til å bruke motorferdsel. Slik forstås også avgrensningen av undersøkelsesrett til statens mineral etter dagens lov. Dette er forhold som grunneier må samtykke til. Det antas likevel at dersom grunneier samtykker til gjennomføringen av undersøkelsene, vil vedkommende også samtykke til at den som skal undersøke får tilstrekkelig tilgang til forekomsten også utover det som følger av ferdselsretten i friluftsløven.

Også begrensningen for inngrep i grunnen som kan medføre vesentlig skade videreføres, men her foreslår utvalget at begrensningen ikke bare skal knytte seg til inngrep i selve grunnen, men inngrep mer generelt som kan medføre vesentlig skade. Denne endringen gir til en viss grad grunneieren og berørte bruksrettshavere en sterkere beskyttelse, da det ikke bare er fysiske inngrep i grunnen som kan kreves erstattet dersom samtykke ikke er gitt, men også andre inngrep som hver for seg eller samlet vil medføre vesentlig skade. Hva som utgjør vesentlig skade, vil fortsatt måtte vurderes konkret. Det vises til momentene som er angitt i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 61:

«Eksempelvis vil aktiviteter som endrer landskapets estetikk normalt anses som skade av vesentlig betydning. På den annen side vil skade av ren økonomisk art ikke nødvendigvis være skade av vesentlig betydning i denne sammenheng, da det økonomiske tapet skal erstattes fullt ut av undersøkeren uavhengig av skyld. Skader som varig eller på lang sikt vil skjemme grunneierens eiendom vil oftest være skade av vesentlig betydning. Det samme gjelder dersom aktiviteten gjør bruken av eiendommen mindre hensiktsmessig eller reduserer bruksverdien av denne for eieren. Også større hull i grunnen kan karakteriseres som skade av vesentlig betydning.»

Også tap som oppstår ved at området ikke kan utnyttes til beite, jakt eller liknende vil kunne kreves erstattet av grunneier, bruksrettshaver eller innehaver av reindriftsrett eller andre samiske rettigheter. En viss tilpassingsplikt vil likevel følge av den alminnelige tapsbegrensningsplikten.

Som nevnt skal undersøkelsestillatelsen følges av en undersøkelsesplan som fastlegger rammene for undersøkelsene. DMF kan i tillegg stille vilkår for undersøkelsestillatelsen. Både undersøkelsesplan og vilkår kan med dette sette begrensninger for hvilke aktiviteter den som har undersøkelses-

tillatelse kan gjennomføre. Dette kan blant annet gjelde begrensninger for særlige type inngrep i angitte områder innenfor undersøkelsesområdet og begrensninger på når ulike aktiviteter kan foretas av hensyn til annen bruk av området eller områdets sårbarhet.

Om forholdet mellom § 4-4 første avsnitt og kravene til undersøkelsesplanen, bemerker utvalget at undersøkeren må gis et visst slingsmonn fra aktivitetene som er skissert i undersøkelsesplanen. Dette fremkommer også indirekte ved at det i § 4-6 fjerde avsnitt bestemmes at det bare er vesentlige endringer i undersøkelsesplanen som krever godkjenning av DMF. Dersom det i undersøkelsesplanen eksempelvis er angitt at det i en gitt tidsperiode bare skal bores og graves i et bestemt angitt område innenfor undersøkelsesområdet, men undersøkerens øvrige undersøkelser viser at det heller bør gjennomføres aktivitet i en annen del av undersøkelsesområdet, skal det som regel være adgang til dette. Ved ikke-vesentlige endringer i undersøkelsesplanen som vil kunne påvirke grunneier og rettighetshavere i området, vil imidlertid plikten til informasjon og dialog etter § 2-3 være sentral.

Utvalget vil påpeke at forholdet til reglene om motorferdsel kan kreve særskilte tilpasninger i undersøkelsesplan der mindre endringer i undersøkelsesaktivitet som ikke utløser endring av undersøkelsesplanen likevel kan kreve endringer i motorferdselsdelen av planen dersom disse gis samlet. Samlet sett vil undersøkerens rettigheter i undersøkelsesområdet etter forslaget måtte klarlegges ut fra en samlet vurdering av § 4-4 første avsnitt, undersøkelsesplanen og eventuelle vilkår stilt i undersøkelsestillatelsen.

Andre begrensninger vil kunne følge av annet regelverk.

13.3.3.6.2 Eksklusiv rett til å inngå avtale om utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller og til å få tildelt utvinningsrett av DMF for disse mineralene

Et flertall i utvalget – utvalgsmedlemmene Aaltonen, Aasly, Fjellheim, Hauge og Nilsen – foreslår et krav om at grunneier må samtykke til undersøkelsene før DMF kan gi undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. I tillegg til at dette samtykket innebærer at DMF kan gi undersøkelsestillatelse, foreslår flertallet at samtykket også skal innebære at undersøkeren får en eksklusiv rett til å inngå avtale med grunneier om utvinningsrett for industrimineraler og lette metal-

ler, se lovforslaget § 4-4 andre avsnitt. På denne måten mener utvalgets flertall at grunneiers posisjon ivaretas, samtidig som næringsinteressene oppnår tilstrekkelig sikkerhet for sine investeringer i undersøkelsesområdet.

Dersom avtale om utvinningsrett ikke oppnås, kan undersøkeren søke om ekspropriasjon av utvinningsrett etter lovforslaget kapittel 9.

Mindretallet – utvalgsmedlemmene Mæland og Nordtveit – foreslår en fortrinnsrett til ekspropriasjon for den som har undersøkelsestillatelse, med mindre dette ville virke sterkt urimelig for grunneieren, se nærmere i kapittel 8.4.5.

Både flertallets og mindretallets forslag legger opp til at undersøkelsestillatelsen fra DMF gir rett til å få tildelt utvinningsrett fra DMF til disse mineralene, forutsatt at vilkårene i § 5-2 ellers er oppfylt.

13.3.3.7 Varslings- og meldeplikt før oppstart av undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Mineralloven stiller krav om at den som har undersøkelsesrett til statens mineraler skriftlig skal varsle DMF, grunneieren og rettighetshaver til grunnen før undersøkelsesarbeidet starter opp. Ved lovendring sommeren 2021 ble fristen for å varsle satt til to måneder før arbeidene igangsettes, en utvidelse fra den tidligere regelen som anga at varsel skulle gis minst tre uker før igangsettelse.

Utvalget har vurdert om den særskilte varslings- og meldeplikten som i dag gjelder for undersøkelse av statens mineraler skal videreføres for undersøkelsestillatelser for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller gitt etter forslaget. DMF, grunneier og rettighetshaver vil etter utvalgets forslag i vesentlig større grad være oppdatert om og forberedt på undersøkelsesarbeidene som følge av høringen av undersøkelsesplanen. Undersøkelsesplanen skal angi hvilke undersøkelser som skal gjennomføres og når disse er planlagt. I tillegg kommer plikten om informasjon og dialog i § 2-3. Den særskilte varslingsplikten for undersøkelser vil derfor ikke ha en like stor opplysningsverdi som etter dagens minerallov.

En har likevel kommet til at varslings- og meldeplikten bør videreføres. Plikten kan ses som en særlig del av den generelle informasjonsplikten etter § 2-3. Informasjonen om oppstart vil særlig være av verdi for grunneieren og berørte bruks-

rettshavere i tilfeller der undersøkelsesarbeidene utsettes, men det vil også være av verdi å få informasjon om at undersøkelsene utføres etter oppsatt tidspunkt. For DMF vil meldeplikten særlig være av betydning for vurderingen av om det skal gjennomføres tilsyn.

Varslingsplikten gjelder selve oppstarten av undersøkelsene i området. Det skal ikke varsles for gjennomføringen av de enkelte aktivitetene innenfor undersøkelsesperioden.

Det er foreslått at fristen for å gi varslingsfor kortes fra to måneder til fire uker. Dette er som følge av at forslaget om undersøkelsesplan vil gi dem som kan berøres tidligere og grundigere informasjon om gjennomføringen av undersøkelsene. Det vil derfor ikke lenger være behov for en frist på to måneder fra varsel til oppstart.

13.3.3.8 Varighet av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

13.3.3.8.1 Undersøkelsestillatelsens varighet

Som gjennomgått ovenfor gjelder undersøkelsesretter til statens mineraler etter mineralloven i syv år, så lenge undersøkeren betaler en relativt lav årlig avgift for opprettholdelse av retten. Slik utvalget ser det, er syv år uheldig lang tid og gir for mye tid til undersøkere som har lav eller manglende fremdrift, og åpner opp for strategisk tilpasning ved at det er mulig å få tillatelse for å blokkere andres undersøkelser.

Utvalget foreslår at undersøkelsestillatelser etter § 4-3 gis for tre år, men med mulighet til forlengelse. Dette er mer i tråd med det som gjelder for tilsvarende tillatelser etter svensk og finsk mineralregelverk, som gis for henholdsvis tre og fire år. Unnlatt eller mangelfull gjennomføring av undersøkelser vil på denne måten ikke kunne dra ut i tid. Samtidig mener utvalget at der undersøkelser er gjennomført som beskrevet i undersøkelsesplan og det i de tre årene opprettholdes en rimelig undersøkelsesaktivitet, men der det er behov for undersøkelser i en lengre tidsperiode, må det være adgang til å kunne søke om forlengelse ut over dagens maksimum på ti år. Utvalget foreslår derfor at tillatelsen kan forlenges med inntil tre år av gangen, fire ganger til sammen, med en total varighet på inntil 15 år. Det antas likevel at det som regel ikke vil være behov for å bruke 15 år på å avklare om det kan søkes om utvinningsrett til området eller ikke.

13.3.3.8.2 *Vilkår for forlengelse*

Utvalget har også sett grunn til å foreslå justeringer i vilkårene for forlengelse av undersøkelsestillatelser, som i dag bare kan gis der undersøkelsene ikke er fullført innen syv år grunnet ekstraordinære forhold som ikke skyldes undersøkeren, eller der en forlengelse vil gi nødvendig kunnskap om ressursen for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett. Vilråene er utformet som alternative, ved at det enten må være noe som hindret undersøkelsene i den foregående perioden, eller at det er behov for undersøkelsene i den eventuelle fremtidige og forlengede perioden.

Slik utvalget ser det, bør vilråene for forlengelse utformes på en slik måte at det både ses hen til innsats i den foregående perioden, og at det stilles krav om at det er behov for videre undersøkelser i den fremtidige perioden. På denne måten vil en kunne redusere risiko for at det ikke gjennomføres undersøkelser i forlengelsesperioden. I tillegg mener utvalget at et vilkår for forlengelse bør være at tiltakshaveren har overholdt plikter gitt i eller på grunnlag av loven.

Konkret foreslår utvalget at forlengelse betinges av at tre vilkår er oppfylt. Først må videre undersøkelser være nødvendige for å avklare om det foreligger en drivverdig forekomst. Utvalget antar at dette som regel vil være tilfellet ved en første gangs forlengelse, men dess lenger tiltakshaver har undersøkt et område, dess bedre grunnlag vil det gjerne være for å vite om det er grunnlag for å søke om utvinningsrett i området. Videre må tiltakshaver ha oppfylt plikter gitt i eller på grunnlag av mineralloven, herunder rapporteringsplikten i § 7-2 og vilkår stilt i tillatelsen.

Tredje vilkår knytter seg til tiltakshavers innsats i den foregående perioden. I utgangspunktet mener utvalget at det her bør stilles krav om at tiltakshaver på en tilfredsstillende måte har utført undersøkelsesarbeider i tråd med det som er planlagt i undersøkelsesplanen og at det må være et visst aktivitetsnivå i den forlengede undersøkelsesperioden. Der det er søkt om revisjon av planen underveis i tillatelsesperioden, er det den reviderte planen som skal legges til grunn for vurderingen. Aktivitetsnivået må ses i sammenheng med områdets størrelse.

Hva som innebærer en tilfredsstillende utførelse av planen må vurderes konkret, men for at planen skal kunne gi forutsigbarhet og fungere etter intensjonen, bør det kreves at arbeider etter planen i relativt stor grad skal være utført. Samtidig må tiltakshaver ha en rimelig mulighet til å foreta justeringer underveis innenfor rammene av

undersøkelsesplanen, for eksempel prioritere områder i planen opp eller ned. Sentralt i denne typen vurderinger er at aktivitetsnivået for undersøkelser opprettholdes, og at det ikke utføres undersøkelsesaktivitet, motorferdsel mv. som ligger utenfor rammene av undersøkelsesplanen, og som høringsinstansene derfor ikke har kunnet uttale seg om. Utvalget mener at DMF bør ha noe skjønnsrom i å vurdere hva som anses som et tilfredsstillende aktivitetsnivå for undersøkelser i en undersøkelsesperiode, og at det kan være hensiktsmessig å la dette gå seg til gjennom praksis.

Utvalget anerkjenner samtidig at undersøkelsesarbeider av ulike grunner vil kunne bli vanskeligjort eller utsatt i visse tilfeller av forhold som kan ligge utenfor tiltakshavers kontroll. Det foreslås derfor at det i unntakstilfeller også kan gis forlengelse der den manglende utføringen av planen skyldes særlige forhold. Slike forhold kan blant annet være uforutsette konflikter forbundet med undersøkelsene, at uforutsette forhold har påvirket tilgang til transport, utstyr eller kapital o.l. I disse tilfellene må det likevel kreves at tiltakshaveren kan sannsynliggjøre at området vil bli undersøkt ved en forlengelse.

13.3.3.8.3 *Forlenging i ekstraordinære tilfeller*

Nytt i forslaget er også at departementet er gitt adgang til å bestemme at alle undersøkelsestillatelser kan forlenges i ekstraordinære tilfeller, uten forutgående søknad. Hjemmelen er ment å dekke «force majeure»-situasjoner som forventes å ramme bredt, som krig, pandemi, importrestriksjoner, opprør m.m.

13.3.3.9 *Oppheving av prioritetsystemet og innføring av karanteneperiode for områder der undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller opphører*

13.3.3.9.1 *Bakgrunn for problemstillingen*

Etter dagens minerallov tildeles undersøkelsesretter ut fra hvilket foretak som søkte først. Flere kan likevel ha undersøkelsesretter i samme område, men disse vil i så fall tildeles med ulik prioritet. I dag gjelder dette rundt 125 av de gjeldende 600 undersøkelsesrettene. Bare den som har førsteprioritet i et område har rett til å foreta undersøkelser etter statens mineraler. Dersom rettigheten på førsteprioritet opphører, eller undersøkelsesområdet rettigheten gjelder reduseres, rykker rettene med lavere prioritet opp.

Den som hadde førsteprioritet, kan ikke få ny undersøkelsesrett i området før det har gått ett år etter undersøkelsesretten opphørte. Dette gjelder også for undersøkerens nærstående. Hvem som er nærstående, kan imidlertid i praksis være umulig å ettergå for DMF dersom selskapene er registrert i utenlandske jurisdiksjoner der opplysninger om eierskap ikke er enkelt tilgjengelig. Selv om det etter lovforslaget bare er foretak registrerte i det norske Foretaksregisteret som kan få undersøkelsesrett, vil det i praksis være svært krevende og ikke alltid mulig å avklare hvem de reelle eierinteressene bak et selskap er. Dette åpner for at en virksomhet som er i ferd med å miste eller si fra seg en undersøkelsesrett, kan samarbeide med selskaper som i realiteten er kontrollert av samme eier eller nærstående, og søke om undersøkelsesrett til de samme områdene. Det bidrar til å undergrave effektiviteten i systemet, og særlig i tilfeller der undersøkelsesretter er trukket tilbake grunnet lovbrudd e.l., eller der undersøker ikke har fulgt de pliktene som følger av undersøkelsestillatelsen og derfor ikke fått forlenget tillatelsen.

Dagens prioritetsregler har skapt et komplekst «lappetepe» av rettigheter som kan være krevende å forholde seg til, både for tiltakshavere og mineralmyndighetene. Dette gjelder særlig dersom den som har førsteprioritet reduserer sitt undersøkelsesområde. Her vil den som har andreprioritets undersøkelsesrett rykke opp, men dette gjelder bare for den delen av undersøkelsesretten der tiltakshaveren har førsteprioritet. Ulike deler av samme undersøkelsesrett kan derfor ha ulik varighet. Områdene den som har andreprioritet får tilgang til på denne måten kan dessuten være så små eller være plassert slik at det ikke vil være hensiktsmessig å gjennomføre undersøkelser i dette området.

Systemet er komplisert å håndtere for DMF og skaper en uoversiktlig rettighetssituasjon for virksomheter med undersøkelses- og utvinningsretter.

13.3.3.9.2 Karanteneperiode

Selv om prioritetsystemet til en viss grad gir grunnlag for en rettfærdig likebehandling av søkerne, mener utvalget at systemet skaper flere utfordringer enn fordeler. Utvalget foreslår derfor at dagens prioritetsystem oppheves, slik at det til enhver tid bare kan være én tiltakshaver som har undersøkelsestillatelse til et gitt område. I stedet for prioritetsystemet foreslår utvalget at det innføres en karanteneregel for områder der under-

søkelsestillatelse til statens mineraler, industri-mineraler og lette metaller opphører. Karantene-regelen innebærer at det i disse områdene ikke kan gis ny undersøkelsestillatelse før det er gått seks måneder fra det tidspunktet undersøkelsestillatelsen opphører. Dette vil kunne gi andre enn den tidligere rettighetshaveren mulighet for å søke om undersøkelsestillatelse til området.

En innvending mot en karanteneregel er at dette innebærer at lovende undersøkelsesområder kan måtte ligge «brakk» i en lengre periode, selv om flere foretak ønsker å gjennomføre undersøkelser der. Sett i lys av forslagene om tildeling av undersøkelsestillatelse etter at karanteneperioden er utløpt, som gjennomgås nedenfor, mener utvalget likevel at de seks månedene med karantene ikke samlet sett vil føre til en nevneverdig reduksjon av undersøkelsesaktivitet i de aktuelle områdene. Alternativet vil gjerne være at de samme eierinteressene under dekke av ulike selskapskonstruksjoner kunne holde kontroll over ett område i lang tid, uten at det skjer effektive undersøkelser.

Utvalget er klar over at forslagens bruk av uttrykket «karantene» avviker noe fra alminnelig bruk av dette ordet. En har vurdert om en heller bør angi at området er underlagt en «venteperiode» eller at området er «utelukket». Utvalget mener likevel at uttrykket vil kunne være opplysende, og at det vil gå tilstrekkelig klart frem av lovteksten hvilken rettsvirkning opphør av undersøkelsestillatelse vil ha.

13.3.3.9.3 Tildeling av undersøkelsestillatelse etter at karanteneperioden er utløpt

Utvalget har delt seg i spørsmålet om hvordan undersøkelsestillatelser skal tildeles etter karanteneperioden er utløpt.

Utvalgets flertall – utvalgsmedlemmene Aaltonen, Aasly, Fjellheim, Hauge og Nilsen – foreslår at det ikke kan søkes om undersøkelsestillatelse i karanteneperioden, og at tildelingen etter at karanteneperioden er utløpt skal foretas etter reglene om tildeling av undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Dette innebærer at den første som søker om undersøkelsestillatelse etter at karanteneperioden er utløpt, får reservert området, og at DMF deretter må vurdere om tillatelse skal gis til denne søkeren. Ettersom flertallet likevel foreslår at tildeling etter § 4-3 krever avtale med grunneier, er det grunn til å anta at interesserte undersøkere vil bruke karanteneperioden til å søke å inngå avtale med grunneier. Flertallet antar derfor at det i praksis vil bli et spørsmål om hvem som får inn-

hentet grunneierens samtykke til undersøkelser i karanteneperioden.

I situasjoner der den aktøren som har innhentet samtykke fra grunneier tidligere har vist manglende aktivitet i undersøkelsesperioden, vil DMF etter flertallets forslag kunne gi avslag på søknaden om undersøkelsestillatelse med grunnlag i § 4-3 tredje avsnitt eller sitt skjønn. Grunneiere må underrettes om eventuelt avslag fra DMF. Dersom søknad om undersøkelsestillatelse blir avslått står grunneier fritt til å inngå avtale med andre aktører. Forslaget stimulerer dermed til at den som har undersøkelsestillatelse faktisk gjennomfører undersøkelser. Utvalgets flertall mener denne løsningen sikrer tildeling av undersøkelsestillatelse på forutsigbare vilkår også i disse sakene. Utvalgets flertall mener dessuten at det er en fordel at de samme vilkårene blir benyttet uavhengig av områdets rettighetsstatus. Med tiden kan det dessuten være mange saker der det er karantenesituasjonen som er utgangspunkt for tildeling av undersøkelsestillatelse, dermed er det viktig at de ordinære vilkårene for tildeling gjelder også i disse sakene.

Utvalgets mindretall – utvalgsmedlemmene Mæland og Nordtveit – er enige i at hovedregelen kan være tildeling i samsvar med § 4-3 (som mindretallet har et annet forslag til enn flertallet), men mener at DMF bør kunne beslutte at et område som er underlagt karantene skal lyses ut særskilt før det frigis. I områder der det er grunn til å tro at det vil kunne være konkurranse om å få undersøkelsestillatelse, bør alle som er interesserte kunne få anledning til å konkurrere på like vilkår. DMF må i slike tilfeller kunne fastsette en frist for å søke om undersøkelsestillatelse, som blir kunngjort på hensiktsmessig måte, for eksempel på DMFs hjemmeside og i nasjonale og internasjonale bransjeorgan. DMF må fastsette saklige og objektive kriterier som skal benyttes ved tildelingen, dersom det kommer inn flere søknader før fristen. Disse kriteriene vil gjelde i tillegg til de alminnelige vilkårene for tildeling av undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Sentrale kriterier vil kunne være finansiell og teknisk kapasitet til å kunne foreta nødvendige undersøkelser, eventuelt særlig rettet inn mot konkrete forhold ved det aktuelle området. Det må også kunne legges vekt på den undersøkelsesplanen som legges frem, mv. Dette vil gi DMF mulighet til å velge den søkeren som etter objektive og saklige kriterier vurderes som best kvalifisert til å foreta undersøkelsen.

Mindretallet mener at en ved å skape konkurranse mellom ulike søkere, vil ha mulighet til å tildele undersøkelsestillatelse til den som vurderes

til å ha de beste forutsetningene for å gjennomføre undersøkelser på en effektiv måte. Med den regelen som mindretallet har foreslått for tildeling av undersøkelsestillatelse etter § 4-3, vil dette gi en mulighet for å komme bort fra en ensidig vekt på tidsprioritet. Tidsprioritet som grunnlag for tildeling av undersøkelsestillatelse, som også gir utvinningsrett til drivverdige forekomster, kan gi tilfeldige utslag, i alle fall etter utløpet av en karanteneperiode. Mindretallet mener at den løsning som her foreslås, vil være det systemet som gir et best mulig grunnlag for et mineralprosjekt. En ville også kunne legge vekt på hvilken søker en mener ville ha best forutsetning for å utvikle et mineralprosjekt videre dersom det avdekkes drivverdige mineralressurser i området.

Konkurranse åpner mulighet for mer effektiv bruk av samfunnets ressurser på de aller fleste områder, og bør etter mindretallets syn også prøves ut, i den grad det er mulig, ved tildeling av tilgang til mineralressurser. Siden det i karantetilfellene vil være tale om tildeling av undersøkelsestillatelse i et område som allerede har vært gjenstand for vurdering for undersøkelsestillatelse etter kriteriene i lovforslaget § 4-3, vil en allerede ha et grunnlag for å vurdere om vilkårene for tildeling etter § 4-3 er oppfylt. Mindretallet viser til at den løsning det foreslår, langt på vei vil være parallelt til systemet for tildeling av utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-2, som har vært en suksess. Det vil også gi en mulighet for en forsiktig utprøving av et konkurransebasert system også for tildeling av undersøkelsestillatelser og dermed indirekte også mulig utvinningstillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

13.4 Fellesspørsmål for undersøkelse av alle mineraler

13.4.1 Hvilke områder kan det undersøkes i?

Hvilke områder det kan undersøkes i, fastlegges i undersøkelsesretten eller -tillatelsen. For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller vil også undersøkelsesplanen kunne begrense hvilke områder det kan utføres undersøkelse i. For alle mineraler kan det i tillegg, i henholdsvis avtale eller ekspropriasjonsvedtak og i vedtak fra DMF, fastsettes vilkår for undersøkelser i spesielt angitte områder. Dette kan for eksempel være aktuelt der det bør tas hensyn til annen bruk av området, der området er særlig sårbart e.l.

I forslaget har utvalget i tillegg foreslått at det ikke kan gis tillatelse til undersøkelse av statens

mineraler, industrimineraler eller lette metaller, dersom det er særlige forhold ved det omsøkte området som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis, se nærmere omtale i kapittel 13.3.2.6.

Dagens minerallov har i § 47 opplistet en rekke områder der enhver leting og undersøkelse krever samtykke fra grunneier, rettighetshaver og ansvarlige myndigheter. Disse er i hovedsak foreslått videreført for leting, se kapittel 12.3.4.

Utvalget foreslår at områdebegrensningene for leting også skal gjelde ved undersøkelser. Riktignok vil man for undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller nå kunne avgrense mot undersøkelser i slike områder på grunnlag av kravet om at det ikke kan være særlige forhold ved det aktuelle området som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis, men utvalget ser det som hensiktsmessig og klargjørende at det for de aktuelle områdene gis en tydelig angivelse av at undersøkelser krever samtykke fra det aktuelle rettssubjektet. Det er også hensiktsmessig at det gis en lik regulering i disse områdene for alle typer mineraler.

Utvalget har foreslått at begrensningen som gjelder områder for anlegg for allmenntilgjengelige formål og steder som ligger mindre enn 20 meter fra slike, bare videreføres når det gjelder undersøkelser, jf. også kapittel 12.3.4. Med «anlegg for allmenntilgjengelige formål» menes privat og offentlig vei, jernbane, flyplass, park, idrettsplass, kirkegård, vann- eller kloakkledning, kraftledning og -mast, internett- og telefonkabel- og mast, olje- og gassledninger og anlegg med tilsvarende formål. Begrensninger for slike områder er mer relevant for eventuelle undersøkelser, enn for de mindre inngrepene som er tillatt ved leting.

Også begrensningen for områder som ligger nær bygninger som brukes til boligformål, videreføres. Begrensningen er imidlertid forkortet fra 100 meter til 50 meter. Deler av arealet rundt bygningen vil også inngå i begrensningen etter § 3-1 tredje avsnitt om områder der allmennheten ikke har ferdselsrett, men med en grense på 50 meter vil områder rundt bygninger som brukes til boligformål i større grad enn begrensningene knyttet til ferdselsretten være unntatt undersøkelser.

I noen tilfeller kan det likevel oppstå behov for å foreta undersøkelser i områder som er underlagt områdebegrensninger etter forslaget. For begrensningene i områder som tilhører et militært anlegg eller øvingsområde og nedlagte gruveområder, jf. forslaget § 3-1 fjerde avsnitt og områder med anlegg for allmenntilgjengelige formål, jf. § 4-1 andre avsnitt første setning vil undersøkeren måtte innhente samtykke fra den relevante

ansvarlige myndigheten for å kunne gjennomføre undersøkelser.

For områder som er underlagt begrensninger fordi allmennheten ikke har ferdselsrett der, jf. § 3-1 tredje avsnitt, og områder som ligger mindre enn 50 meter fra bygning som er brukt til boligformål, legger forslaget opp til at undersøkeren først må søke å innhente et særskilt samtykke fra grunneier og eventuelt berørt bruksrettshaver til å gjennomføre undersøkelser her. For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller vil ikke grunneierens generelle samtykke til undersøkelsene etter § 4-3 andre avsnitt bokstav a være tilstrekkelig. Det særskilte samtykkekravet vil også gjelde for naboeiendommer til undersøkelsesområdet der bygninger som brukes til boligformål ligger mindre enn 50 meter fra et sted der tiltakshaver ønsker å gjennomføre undersøkelser.

Dersom grunneieren eller den berørte bruksrettshaveren ikke samtykker til undersøkelser i disse områdene, vil likevel DMF etter søknad kunne gi tillatelse til gjennomføring av undersøkelser her. Vilåret for dette er at fordelene ved undersøkelsene må være større enn den skade og ulempe det vil påføre grunneier og berørte bruksrettshavere. Dette er en videreføring av regelen i dagens minerallov § 47 siste avsnitt, men den utvides til også å gjelde industrimineraler og lette metaller, i tråd med utvalgets forslag om en samlet undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

Også annet regelverk vil kunne sette begrensninger på undersøkelsesaktivitet, inkludert naturmangfoldloven og kulturminneloven. Det antas at relevante forhold vil komme opp i forbindelse med høringen av undersøkelsesplanen, men det er likevel tiltakshavers ansvar å overholde annet regelverk.

13.4.2 Offentlig oversiktskartlegging og undersøkelser med forsknings- og utdanningsformål

13.4.2.1 Bakgrunn og om dagens regler

Leting og undersøkelser etter mineraler gjennomføres først og fremst av selskaper som har formål om fremtidig kommersiell utnyttelse av eventuelle forekomster. Kartlegging gjennomføres likevel også av andre. Dette gjelder særlig Norges geologiske undersøkelse (NGU), som ledd i sitt samfunnsoppdrag om å fremskaffe, bearbeide og formidle kunnskap om Norges geologiske ressurser på land og i havområder med formål om å bidra til økt verdiskaping en rekke kartleggingsaktiviteter

i hele Norge. Videre gjennomfører også forskningsinstitusjoner, kommuner og fylkeskommuner til en viss grad ulike kartleggingstiltak.

Dagens minerallov retter seg hovedsakelig mot den som gjennomfører mineralaktivitet med formål om eventuell økonomisk utnyttelse. Utgangspunktet er derfor at leting, undersøkelser og utvinning som ledd i offentlig oversiktskartlegging, med forsknings- og utdanningsformål eller andre formål ikke er omfattet av lovens regler. Reglene om leting er imidlertid gitt et bredere virkeområde, ved at de også gjelder der letingen gjennomføres i forsknings- og kartleggingsøyemed dersom dette kan bidra til bedre ressurskartlegging, som igjen kan bidra til fremtidig kommersiell utnyttelse av mineralene.³ Den som ikke har kommersiell utnyttelse som formål kan likevel gjennomføre leting, undersøkelse eller uttak av mineraler, men slik aktivitet reguleres ikke av mineralloven, men av annet relevant regelverk, inkludert krav etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, krav om samtykke fra den som har rettigheter i område osv.

Utvalget mener at det er gode grunner til at også andre enn den som har senere kommersiell utnyttelse som formål, skal kunne gjennomføre leting etter mineraler der letingen vil føre til bedre ressurskartlegging, som igjen kan bidra til fremtidig kommersiell utnyttelse av mineralene. Utvalget viderefører derfor det videre virkeområdet for reglene om leting i utvalgets forslag, se også kapittel 7.4.2.1. Dette inkluderer NGUs aktiviteter, men også leting som blir gjennomført av andre offentlige organer, for eksempel med formål om utvikling av lokalt næringsliv, og leting som blir gjennomført som ledd i forskningsprosjekter. Det sentrale er at letingen kan bidra til fremtidig kommersiell utnyttelse. Leting som hobbyaktivitet o.l. inkluderes ikke i dette.

Et spørsmål har vært om en også bør utvide virkeområdet for reglene om undersøkelser til å inkludere andre enn de som har kommersielle formål med virksomheten. Dersom andre gjennomfører undersøkelser i et område der noen har undersøkelsesrett eller -tillatelse, vil det være nyttig for den som har undersøkelsesrett eller -tillatelse å kjenne til dette. Det vil også være en fordel om resultatene som samles inn fra slike undersøkelser underlegges en tilsvarende rapporteringsplikt som andre undersøkelser etter forslaget, slik at all data som samles inn systematisk blir gjort tilgjengelig for senere bruk. Da reglene om undersøkelser i utkastet er tilpasset kommersielle

undersøkelser, ville det mest aktuelle alternativet være å foreslå en egen hjemmel tilpasset offentlig oversiktskartlegging eller undersøkelser med forsknings- og utdanningsformål.

13.4.2.2 NGUs undersøkelsesaktivitet

Utvalget mener at ulike hensyn gjør seg gjeldende for de ulike ikke-kommersielle aktørene som gjennomfører eller vil ønske å gjennomføre aktiviteter som faller inn under utkastets definisjon av undersøkelser i § 4-1.

Slik utvalget ser det, står NGUs kartleggingsaktivitet i en særstilling. NGUs samfunnsoppdrag er å fremskaffe, bearbeide og formidle geologisk kunnskap for å bidra til økt verdiskaping. Dagens minerallov gir NGU rett til å gjennomføre leting etter mineraler, jf. ovenfor, men dersom NGU skal gjennomføre aktiviteter som tilsvarer undersøkelser, reguleres dette av annet, generelt regelverk. I tillegg til at NGU her må ha tilstrekkelige tillatelser etter plan- og bygningsloven osv., krever gjennomføring av boring og andre inngrep i grunnen at NGU får samtykke fra den som har rettigheter i området.

Utvalgets inntrykk er at NGU i dag primært gjennomfører geofysiske undersøkelser og geokjemisk prøvetaking, som vil falle inn under leteretten. Boring og andre mer inngripende aktiviteter gjennomføres bare i spesielle tilfeller, og hittil har det først og fremst vært boret korte hull ved bruk av en boremaskin montert på en lastebil. Så vidt utvalget har fått opplyst, har NGU i disse tilfellene ikke hatt utfordringer med å skaffe tilstrekkelige samtykker fra berørte rettighetshavere. Sammen med at NGU frem til nå i mindre grad har gjennomført aktiviteter som tilsvarer undersøkelser, kan dette tilsi at det ikke er behov for å gi NGUs undersøkelsesaktivitet noen særskilt regulering i mineralloven.

Det er likevel grunn til å ta høyde for at dette vil kunne stille seg annerledes i fremtiden, og at NGU vil kunne innta en mer aktiv rolle også i form av økt undersøkelsesaktivitet. Dette aktualiseres særlig av behovet for mineraler til omstilling til produksjon og bruk av fornybar energi. NGUs kartleggingsaktivitet er en helt sentral kilde til kunnskap om Norges geologi, og NGUs databaser brukes av alle som vurderer å gjennomføre undersøkelser i et område.

Utvalget har derfor kommet til at NGU bør gis en særskilt adgang i loven til å gjennomføre undersøkelser og kartlegging av mineraler i henhold til samfunnsoppdraget sitt. Forslaget innebærer at NGU ikke trenger samtykke fra grunneier og

³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 41.

berørte bruksrettshavere for å kunne gjennomføre undersøkelsesaktiviteter. Dette gjelder både for statens og grunneiers mineraler. Det vil likevel være hensiktsmessig, og i tråd med dagens praksis, om slikt samtykke innhentes. NGU vil uansett måtte innhente grunneierens samtykke dersom det trengs veirett eller bruk av motorferdsel i utmark for å komme til forekomsten, da disse rettighetene ikke inngår i forslaget § 4-13.

Utvalget foreslår at NGU i alle tilfeller skal varsle grunneieren og berørte bruksrettshavere om oppstart av kartlegging og undersøkelser minst fire uker før aktivitetene igangsettes. Der NGU skal gjennomføre undersøkelses- og kartleggingsaktiviteter i områder der det er gitt undersøkelsestillatelse etter § 4-3, utvinningsrett til statens mineraler etter § 5-2 eller driftstillatelse etter § 6-3, skal NGU også innhente samtykke fra den som har slik tillatelse eller rett. NGU vil også være underlagt reglene i utkastet om forsvarlighet, kompetanse, informasjonsplikt og dialog, sikringsplikt, oppryddings- og istandsetningsplikt og erstatningsansvar. Også annet regelverk vil gjelde.

Forslaget omfatter bare de aktivitetene NGU gjør som ledd i sitt samfunnsoppdrag. Dersom NGU for eksempel utfører arbeid for eller på vegne av kommersielle lete- og undersøkelses-selskaper eller lignende, vil de vanlige reglene om undersøkelser gjelde.

Utvalgets lovforslag er likevel primært en næringslov. Selv om utvalget mener at forslaget til § 4-13 vil fungere som en del av loven, vil et alternativ være å gi en egen lov om kartleggings- og undersøkelsesvirksomhet etter mineraler i offentlig regi.

13.4.2.3 *Undersøkelser som blir gjennomført av andre enn NGU*

Der aktiviteter som tilsvarer undersøkelser gjennomføres av andre enn NGU eller den som har kommersielt formål, har utvalget vært i tvil. Som nevnt ovenfor kjenner utvalget til at kommuner og fylkeskommuner har vært og er involvert i og har finansiert kartlegging i enkelte områder, gjerne med formål om fremtidig lokal næringsvirksomhet. Også forskere vil kunne være interesserte i å gjennomføre ulike typer undersøkelsesaktiviteter utover leteretten, med forsknings- eller undervisningsformål.

Selv om utvalget foreslår at NGU skal gis en særskilt rett til å undersøke etter mineraler, er lovforslaget primært en næringslov. Mange av bestemmelsene i lovforslaget vil ikke være tilpasset aktivitet med annet formål. Utvalget kjenner heller ikke til at andre enn NGU og kommersielle aktører i særlig grad gjennomfører andre aktiviteter enn leting. Gjennomføring av kjerneboring og andre undersøkelsesaktiviteter er som regel kostbart, og forskere vil derfor primært søke å samarbeide med letebedrifter.

Utvalget har derfor kommet til at aktiviteter som tilsvarer undersøkelser som gjennomføres uten formål om kommersiell utnyttelse ikke bør reguleres av mineralloven (med unntak av NGUs aktivitet). Lovforslaget vil likevel ikke være til hinder for at slike aktiviteter blir gjennomført. Den som gjennomfører slike undersøkelser, vil imidlertid måtte forholde seg til annet relevant regelverk.

Kapittel 14

Prøveuttak

14.1 Innledning

Hvorvidt en forekomst er drivverdig, avgjøres ofte ved å gjennomføre et boreprogram og andre undersøkelser som kan gjøres med grunnlag i en undersøkelsestillatelse eller undersøkelsesrett. I noen tilfeller vil det likevel også være behov for prøveuttak fra den undersøkte forekomsten, for å teste forekomstens egenskaper og drivverdighet. Dette anses gjerne som en del av undersøkelsesarbeidene, men siden denne formen for undersøkelse er betydelig mer inngripende enn andre undersøkelser, er det behov for en særskilt regulering av prøveuttak.

Tall fra de siste årene viser at det sendes inn flest søknader om prøveuttak som gjelder grunneiers mineraler. De siste seks årene har Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) mottatt og behandlet rundt ti søknader om prøveuttak av byggeråstoff og rundt ti søknader om prøveuttak av naturstein og industrimineraler. For statens mineraler er tallene lavere. Her har DMF behandlet én søknad de siste tre årene.

14.2 Dagens regler

Etter mineralloven §§ 12 og 20 kan tiltakshaveren få tillatelse til prøveuttak av henholdsvis grunneiers og statens mineraler som er nødvendig for å vurdere forekomstens drivverdighet. Tillatelsen skal ikke gis for uttak av mer enn 2000 m³, unntatt i særlige tilfeller.

Minerallovens regler om prøveuttak er til dels en videreføring av reglene om unntak fra konsesjonsplikt for prøvedrift i den tidligere lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven)¹ § 18. Industrikon-

¹ Industrikon-

lovens regler gjaldt imidlertid bare mutbare (statens) mineraler og ga tiltakshaveren en vesentlig videre ramme for å gjennomføre prøveuttak ved at tiltakshaveren kunne ta ut inntil 10 000 tonn råmalm per år som ledd i prøvedrift, uten krav om særskilt tillatelse. For grunneiers mineraler var innføringen av krav til tillatelse til prøveuttak nytt i mineralloven.

Den som skal gjennomføre prøveuttak, må i tillegg til prøveuttakstillatelse og undersøkelsesrett eller utvinningsrett til mineralene ha avtaler med grunneieren og bruksrettshaverne til grunnen, herunder samiske rettshavere, eller eventuelt ha eksproprietert rett til å gjennomføre prøveuttak.

Prøveuttak krever også avklaring og tilstrekkelige tillatelser etter annet regelverk. Blant annet vil prøveuttak som regel være et vesentlig terrenginngrep som vil kreve dispensasjon og byggesaks-tillatelse etter plan- og bygningsloven. Det vil også som regel medføre støy, støv og utslipp som må vurderes etter forurensningsregelverket. Krav om tillatelse til mineralvirksomhet etter annet regelverk enn mineralloven er gjennomgått i kapittel 11.

14.3 Utvalgets vurderinger og forslag

14.3.1 Kravet om en egen tillatelse for prøveuttak videreføres

Et overordnet spørsmål for utvalget har vært om det er behov for en egen tillatelse til prøveuttak i mineralloven. Bakgrunnen er for det første at kravet om tillatelse til prøveuttak kan synes noe strengt og unødvendig begrensende når tiltakshaveren som har utvinningsrett, ellers kan ta ut opp til 10 000 m³ masse uten at det krever en egen tillatelse fra DMF. Videre vil prøveuttak som regel kreve byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 20-1, og offentlige myndigheter vil derfor kobles inn for å vurdere tiltaket, uavhengig av om det også kreves tillatelse etter mineralloven.

For statens mineraler, industrimineraler og lette metaller kan et særskilt krav om tillatelse til prøveuttak dessuten være noe u hensiktsmessig i

lys av at utvalget foreslår at undersøkelser av slike mineraler krever at det utarbeides en undersøkelsesplan hvert tredje år. Dersom den som har undersøkelsestillatelse eller søker om dette, planlegger å gjennomføre et prøveuttak, må dette også inngå i planen.

Utvalget har likevel kommet til at kravet om en egen tillatelse for prøveuttak bør videreføres. For det første mener utvalget det vil være naturlig å kreve en egen tillatelse til prøveuttak når det i forslaget kreves tillatelse for undersøkelser av visse typer mineraler som innebærer vesentlig mindre inngrep i terrenget. Ettersom maksgrensen for prøveuttak erstattes med et nødvendighetskrav (se nedenfor) kan prøveuttak i fremtiden kunne omfatte uttak av relativt store mengder masser. DMF vil normalt ha bedre forutsetninger enn kommunen til å etterprøve om det faktisk er behov for å ta ut masser i det omfanget som tiltakshaveren søker om. DMF vil også ha bedre forutsetninger for å prøve om det er behov for selve prøveuttaket, og om uttaket det er søkt om, faktisk er et prøveuttak, eller om det i realiteten er snakk om undersøkelsesarbeider eller meldepliktige uttak. I tillatelsen vil DMF også kunne stille særskilte vilkår knyttet til hensynene som mineralloven skal ivareta. Noen av disse hensynene vil likevel kunne overlappes hensynene kommunene skal vurdere. Utvalget har ikke foreslått noen særskilt samordning mellom plan- og bygningsloven og mineralloven for prøveuttak, men viser til den generelle samordningsplikten i forslaget § 1-8.

Formålet med prøveuttaket vil videre, til forskjell fra meldepliktige uttak under 10 000 m³, som regel være at tiltakshaveren ser for seg å drive ut større mengder masser enn 10 000 m³ i fremtiden. Det samlede inngrepet i naturen vil derfor kunne bli vesentlig større enn for meldepliktige uttak.

I tilfeller der søknad om tillatelse til prøveuttak sendes inn samtidig som søknad om forlengelse av undersøkelsestillatelse etter § 4-9, bør saksbehandlingen av disse søknadene samordnes.

14.3.2 Maksgrensen for uttak avgjøres av det som er nødvendig for formålet

Mineralloven setter som utgangspunkt en uttaksgrense på 2000 m³ masse ved prøveuttak. Det kan likevel gis tillatelse til uttak av mer masse i særlige tilfeller.

Utvalget har fått tilbakemeldinger om at prøveuttak på 2000 m³ i de aller fleste tilfeller vil være tilstrekkelig ved uttak av byggeråstoff og naturstein, men at grensen er lav for industrimineraler,

lette metaller og statens mineraler. For sistnevnte type mineraler vil 2000 m³ ikke alltid være tilstrekkelig til å teste egenskapene til og drivverdigheten av mineralene.

For at formålet med prøveuttaket skal kunne realiseres også ved uttak av industrimineraler, lette metaller og statens mineraler, har utvalget drøftet om uttaksgrensen ved prøveuttak bør heves. Utvalget har vurdert å innføre ulike uttaksgrenser for de ulike typene mineraler, ved at det for prøveuttak av industrimineraler, lette metaller og statens mineraler settes en grense på 10 000 m³, mens dagens grense på 2000 m³ beholdes for byggeråstoff og naturstein. Hvor mye det er behov for å ta ut i det enkelte prøveuttaket, kan imidlertid variere. Utvalget har derfor kommet til at dagens uttaksgrense på 2000 m³ bør erstattes med en vurdering av om mengden det er søkt om, vil være nødvendig for å oppnå formålet med prøveuttaket. På denne måten vil tiltakshaveren måtte begrunne det aktuelle behovet i søknaden. Jo mer masse som skal tas ut, desto bedre bør behovet begrunnes. I tilfeller der DMF mener søknaden omfatter for store mengder masser, skal DMF fastsette en lavere grense.

14.3.3 Justeringer av vilkårene for tillatelse til prøveuttak

Utvalget har sett grunn til å justere vilkårene for at DMF kan gi tillatelse til prøveuttak. Et første vilkår er at prøveuttaket, slik det er planlagt, oppfyller kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i forslaget § 2-1. Dette er etter forslaget et gjennomgående krav til tillatelser, og utvalget viser her til kapittel 10.1. Utvalget foreslår også at det må vurderes om det konkrete prøveuttaket er nødvendig for å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet. Hvis dette kan vurderes uten å gjennomføre et prøveuttak, skal DMF som regel avslå søknaden.

Som for undersøkelsestillatelser til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller er det også foreslått at den som skal gjennomføre prøveuttaket, skal utarbeide en prøveuttaksplan i tråd med angitte krav. Planen skal gi nødvendige opplysninger om prøveuttaket og ligge til grunn ved høring av søknaden og offentlig ettersyn.

Utvalget mener at det for prøveuttak bør stilles et tilsvarende vilkår som angitt i lovforslaget § 4-3 andre avsnitt bokstav e. Formålet med vilkåret er å underlegge tillatelsen til prøveuttak en grundigere offentlig vurdering. Innholdet i dette må baseres på tilsvarende momenter som de som er nevnt i kapittel 13.3.3.2 om undersøkelsestillatelse

til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, men må vurderes opp mot det inngrepet som det er søkt om i søknaden om tillatelse til prøveuttak.

Etter forslaget § 4-14 første avsnitt går det frem at DMF bare kan gi tillatelse til prøveuttak til den som har undersøkelsesrett, undersøkelsestillatelse eller utvinningsrett. I tillegg må tiltakshaveren ha samtykke fra grunneieren til å gjennomføre prøveuttaket, eller ha fått slik rett gjennom ekspropriasjon, se § 4-14 andre avsnitt bokstav a. Disse vilkårene viderefører tilsvarende regler som i dagens minerallov, likevel slik at det for prøveuttak av statens mineraler nå er tydeliggjort at det er et krav om samtykke fra grunneieren til å gjennomføre prøveuttaket, da dette i dagens lov bare går frem av begrensningen knyttet til vesentlige skader for den som har undersøkelsesrett, se § 19. Tiltakshaveren må i tillegg ha tilstrekkelige rettigheter overfor berørte bruksrettshavere i området. Hvis slike retter ikke oppnås ved avtale, kan tiltakshaveren søke om ekspropriasjon for å gjennomføre prøveuttaket.

Utvalget foreslår også at DMF kan avslå en søknad om tillatelse til prøveuttak dersom søkeren tidligere har begått alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av lovforslaget eller tidligere minerallovgivning. Dersom den som skal gjennomføre prøveuttaket har undersøkelsestillatelse i området etter lovforslaget § 4-3, vil disse forholdene være vurdert også ved tildelingen av undersøkelsestillatelsen. I slike tilfeller vil det derfor hovedsakelig være snakk om å vurdere eventuelle overtredelser som har funnet sted etter tildelingen av undersøkelsestillatelsen, eventuelt i sammenheng med tidligere overtredelser.

14.3.4 Om den nedre grensen for prøveuttak

Verken mineralloven eller forslaget regulerer den nedre grensen for hva som utgjør et prøveuttak. Selv om utvalget ikke kjenner til at næringen har stilt spørsmål ved den nedre grensen, kan det oppstå spørsmål om et mindre uttak av mineraler trenger prøveuttakstillatelse, eller om dette kan gjøres med grunnlag i undersøkelses- eller utvinningsrett. Slik utvalget ser det, vil mindre uttak på noen få m³ kunne gjennomføres uten krav om prøveuttakstillatelse, så lenge tilstrekkelige rettigheter overfor grunneieren og de berørte bruksrettshaverne er på plass. Slike mindre uttak vil likevel gjerne være lite egnet for faktisk å vurdere

forekomstens egenskaper og drivverdighet. Dette gjør også at utvalget antar at spørsmålet om den nedre grensen for prøveuttak ikke vil være særlig aktuell i praksis.

14.3.5 Krav om tillatelse til salg av masser fra prøveuttak

Prøveuttak skiller seg fra andre uttak ved at formålet med uttaket ikke er å selge de uttatte massene med kommersielt formål. I stedet er formålet å vurdere drivverdigheten av forekomsten, teste oppredningsløsninger eller gjennomføre andre nødvendige tester som kan gi informasjon som er nødvendig for å vurdere om det er økonomisk og teknisk mulig gå videre med eventuell utvinning av de verdifulle komponentene i forekomsten. For å unngå søknader om prøveuttak som i realiteten er forsøk på å omgå minerallovens regler om utvinning og drift, foreslår utvalget derfor at masser fra prøveuttak ikke kan selges før det er gitt driftstillatelse.

I en del tilfeller vil det likevel kunne være ønskelig å selge masser fra prøveuttak. Dette kan blant annet gjelde der tiltakshaveren, for å kunne vurdere egenskapene og kvaliteten til forekomsten, må gjennomføre en industriell prosess for å teste ut hvordan mineralet fungerer sammen med andre innsatsfaktorer i et gitt produkt. Her ville krav om at det endelige produktet ikke skal kunne selges, fremstå unødvendig og kunne føre til at massene må deponeres permanent eller midlertidig. Det kan også tenkes at massene er salgbare, selv om tiltakshaveren kommer til at forekomsten, tilgjengelig teknologi osv. ikke gir grunnlag for å starte drift. Utvalget foreslår derfor at DMF for å sikre en god ressursutnyttelse av uttatte masser kan gi tillatelse til salg av massene fra prøveuttaket, og at slik tillatelse i utgangspunktet bør gis der det er gode grunner til det. Utvalget antar at kravene om at uttaket i seg selv og massen som tas ut, må være nødvendig, vil begrense omfanget av slike søknader.

Formålet med et generelt forbud er å sikre at det ikke søkes om prøveuttak i tilfeller der det reelle formålet er drift. Når den samlede reguleringen av prøveuttaket gjennom forskrift osv. er utarbeidet, kan det vurderes om DMFs muligheter for å kontrollere om drift er det reelle formålet bak en søknad om prøveuttak, er så gode at et generelt forbud mot salg av massene fra et prøveuttak ikke er nødvendig.

Kapittel 15

Regulering av drift på mineralforekomster

15.1 Innledning

15.1.1 Et inngrep som krever god kunnskap

Drift i minerallovens forstand omfatter alle aktivitetene som er nødvendige for å utvinne mineralforekomster på en lønnsom måte, og som skjer på et sted hvor det foregår utvinning. Dette dekker uttak av mineraler fra opprinnelsesstedet og tilhørende aktiviteter som knusing eller sikting som foregår i direkte tilknytning til uttaket. Det omfatter også transporten av de uttatte massene i utvinningsområdet.

Drift på mineralforekomster legger beslag på store områder og er den formen for mineralvirksomhet som etterlater seg størst fotavtrykk i naturen. Drift under jorden er gjerne mer skånsomt og etterlater seg mindre spor enn dagbruddsdrift.

Drift på mineralforekomster er en irreversibel aktivitet som etterlater seg spor både under drift og når driften er avsluttet. Reguleringen av drift i mineralloven skal legge til rette for at mineralforekomstene blir utnyttet best mulig, samtidig som det ikke blir større innvirkning enn nødvendig på andre interesser i området og for økosystemer og naturmangfold. Det er dessuten avgjørende at arbeidene gjennomføres slik at sikkerheten ivaretas både for utøverne og mennesker generelt, dyr og eiendom i omgivelsene.

Driftens irreversible karakter gjør det spesielt viktig å sørge for at området sikres, ryddes og settes i stand på en god måte når driften avsluttes. Dette krever kunnskap om forekomsten og kartlegging av den, kunnskap om egnede driftsmetoder og teknologi og kartlegging av omgivelsene.

15.1.2 Flere regelverk

For å kunne starte opp og gjennomføre drift på mineralforekomster, må tiltakshaveren forholde seg til en rekke regelverk og innhente tillatelser både på kommunalt og statlig nivå. Særlig sentralt er det at drift må være i tråd med planene for området etter plan- og bygningsloven, hvor det

som regel kreves reguleringsplan, og at drift som regel krever tillatelse etter forurensningslovens regler. Samlet sett står tiltakshaveren overfor et relativt komplekst bilde av ulike regelverk som må overholdes og ulike myndigheter det må innhentes tillatelse fra, noe som også skaper koordineringsutfordringer. Utvalget har hatt som mål å forenkle det regulatoriske systemet, ved å gjøre de ulike tillatelsesprosessene mer samordnet. Dette vil spesielt være viktig ved oppstart av drift, da det er denne formen for mineralaktivitet som krever flest tillatelser og utredninger. De aktuelle regelverkene og utvalgets forslag er likevel gjennomgått i andre deler av utredningen, se særlig kapittel 5 og 11, og vil derfor ikke bli gjennomgått her.

15.2 Dagens regler

15.2.1 Noen grunntrekk og endringer

Minerallovens bestemmelser om drift skiller ikke mellom statens og grunneiers mineraler. Dermed er driften regulert på samme måte uavhengig av om det dreier seg om drift på metaller, industri-mineraler, naturstein eller byggeråstoff mv. Samtidig stilles det forskjellige krav på enkelte områder avhengig av uttakets volum, kompleksitet, lokalisering osv.

Mineralloven har en volumgrense på 10 000 m³ som styrer hvilke uttak som krever driftstillatelse. Minerallovutvalget 1993 foreslo en grense for konsesjonsplikt på 50 000 m³. Forusettningene for den foreslåtte grensen var at uttakene var i overensstemmelse med en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, som også skulle fastsette reguleringsbestemmelsene for driften. Departementet vurderte i likhet med det tidligere lovutvalget at det burde være opp til de kommunale myndighetene å foreta nødvendige vurderinger knyttet til mindre uttak i forbindelse med godkjenning av tiltak etter plan- og bygningsloven. Departementet mente likevel at grensen for konsesjonsplikten burde være lavere enn Minerallovutvalget

1993 hadde foreslått. Grensen ble derfor satt til 10 000 m³.¹

Etter endringslov 11. juni 2021 nr. 85 ble det gjort endringer til det tidligere kravet i mineralloven om at alle natursteinsuttak uavhengig av volum trengte driftstillatelse. Endringen førte til at også natursteinsuttak skulle være underlagt kravet om driftstillatelse først når det skal tas ut mer enn 10 000 m³ urørt masse. Det ble også mulig å overdra en driftstillatelse på nærmere angitte vilkår etter mineralloven § 45 a. Kravene til nødvendige kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet, der bergfaglig forsvarlig drift inngår, ble også innført og omfatter all mineralvirksomhet.

Kravene til bergfaglig forsvarlig drift i mineralloven § 41 gjelder for all drift på mineralforekomster. Dette betyr at også mindre uttak må oppfylle kravene til bergfaglig forsvarlig drift selv om de ikke er underlagt krav om driftstillatelse.

15.2.2 Melde- og rapporteringsplikt

Drift på mineralforekomster skal alltid skje på en bergfaglig forsvarlig måte, jf. mineralloven § 41. Uttak over 500 m³ må etter § 42 meldes til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) minst 30 dager før oppstart. Meldeplikten er begrunnet i behovet for å sikre at myndighetene får informasjon om mineraluttaket.

Bestemmelsen om meldeplikt gir mulighet til å kreve en driftsplan i særlige tilfeller der driften ikke er underlagt krav om driftstillatelse. Eksempler på slike tilfeller kan være kompliserte geologiske forhold på stedet, uttak i spesielt sårbare områder eller risiko for at det oppstår ekstraordinære faremoment ved uttaket.²

Det er fastsatt forskriftsadgang for å kreve rapportering fra drift i mineralloven § 46.

15.2.3 Driftstillatelse

Uttak på mer enn 10 000 m³ urørt (in situ) masse krever driftstillatelse, og tiltakshaveren har plikt til å melde om oppstart og stans av slik drift. En driftstillatelse kan falle bort på nærmere angitte vilkår. Kravet om driftstillatelse for uttak over 10 000 m³, søknader, vilkår, varigheter og revisjoner reguleres i mineralloven § 43. Søknaden skal inneholde forslag til driftsplan. Av forskrift til mineralloven § 1-8

går det frem at driftsplanen skal være i samsvar med kravene i veiledere fra DMF.

I forskriften er det også andre krav til innholdet i søknaden. Et absolutt krav for å få driftstillatelse er at søkeren har utvinningsrett. Søknaden skal underlegges en skjønnsmessig prøving, hvor det legges vekt på om søker er kvalifisert til å utvinne forekomsten. I forarbeidene står det dessuten at det i tillegg skal legges vekt på formålsbestemmelsen og hensynene i mineralloven §§ 1 og 2.³ Det kan stilles vilkår i driftstillatelsen, og driftsområdet skal fastsettes. Det kan gis forskrift om kravene til driftstillatelse, unntak fra kravet om driftstillatelse og krav til faglige kvalifikasjoner (bergteknisk ansvarlig). Kravene til de faglige kvalifikasjonene for den bergteknisk ansvarlige står i forskrift til mineralloven kapittel 3 og 4.

I utgangspunktet gis driftstillatelsen uten tidsbegrensning, slik at forekomsten kan utnyttes på en markedsmessig forsvarlig måte. Det er likevel mulig å tidsbegrense tillatelsen for eksempel dersom kommunen på et tidspunkt vil benytte området til noe annet enn råstoffutvinning.⁴ Gjennom å sette vilkår kan tillatelsen revideres etter en tid som er fastsatt i tillatelsen, og uansett hvert tiende år. I løpet av en lang driftsperiode på flere tiår kan behovet for en slik revisjon oppstå.⁵

Mineralloven § 45 angir situasjoner som gjør at en driftstillatelse faller bort. En driftstillatelse faller bort hvis tiltakshaveren er inaktiv eller mister utvinningsretten. Tiltakshaveren må dessuten starte driften senest fem år etter at vedkommende har fått driftstillatelsen, og en eventuell stans i driften kan ikke overstige ett år. Tiltakshaveren kan likevel søke om forlengelse. Dersom tiltakshaveren har fått ekspropriert forekomst av grunneiers mineraler uten å kreve etterfølgende skjønn faller også driftstillatelsen bort.

Adgangen til å overdra en driftstillatelse etter mineralloven § 45 a er forholdsvis ny. Et vilkår for en slik overføring er at driften skal være i gang ved overdragelsen. Begrunnelsen for dette kravet var bekymring for at en driftstillatelse kan fungere som en handelsvare uten at driften kommer i gang. Det ble også argumentert med at DMF bør behandle færrest mulig søknader hvor søkeren ikke har en reell intensjon om å starte opp driften.⁶

³ Ibid, s. 145.

⁴ Ibid, s. 145–146.

⁵ Ibid, s. 146.

⁶ Prop. 124 L (2020–2021), s. 36.

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 81 og 145.

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 144–145.

15.3 Utvalgets vurderinger og forslag

15.3.1 Problemstillinger

Det virker i all hovedsak som bestemmelsene om drift i mineralloven med de tilhørende konkretiseringene i forskrift til mineralloven fungerer godt. De inneholder mekanismene som trengs for å gi en god balanse mellom plikter, rettigheter og virkningene av disse. På noen områder kan reglene likevel gi noen uheldige utslag.

Minerallovens generelle krav til nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeid på en forsvarlig måte etter § 6 a og kravet til at drift skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte i § 41 fremstår som overflødig dobbeltregulering.

Meldeplikten for uttak som ikke krever driftstillatelse skal sikre at DMF får informasjon om uttakene slik at de kan følges opp. Mineralloven angir imidlertid ikke hva meldingen skal inneholde, noe som gjør at det er unødvendig vanskelig for DMF å få oversikt over hva som planlegges, hva tiltakshaveren skal melde om, og hvordan dette kan følges opp av direktoratet. Loven åpner heller ikke for adgang til å gi forskrift om innholdet.

Volumgrensen for når det kreves driftstillatelse er lite fleksibel med tanke på at også små uttak i enkelte tilfeller bør underlegges den samme prøvingen som skjer når det skal gis driftstillatelse for uttak over volumgrensen. Kravene for å få en driftstillatelse fremstår som generelle og overordnede i mineralloven.

Som det går frem av kapittel 10, er forslag til ny lov lagt opp til å være dynamisk og målrettet. Driftsplanens rolle og betydning fremstår i denne sammenhengen som statisk og lite synlig slik den er omtalt i dagens minerallov. Mineralloven stiller ikke konkrete krav til at planleggingen av drift må bygge på beste tilgjengelige driftsmetoder og teknologi. Det er heller ikke lagt opp til at valgte metoder og teknologi skal vurderes opp imot den teknologiske utviklingen som skjer i løpet av levetiden til et mineraluttak.

Reglene om bortfall og overdragelse av driftstillatelse mangler noe fleksibilitet som kan gi et bedre grunnlag for å imøtekomme næringens behov for å tilpasse seg et marked med svingninger i priser og etterspørsel.

15.3.2 Forsvarlig mineralvirksomhet

Kravet om at drift skal gjennomføres på bergfaglig forsvarlig måte etter § 41 i tillegg til kravet i mineralloven om at all mineralvirksomhet skal foregå forsvarlig etter § 6 a, er antagelig en konsekvens

av at endringen i mineralloven hvor all mineralvirksomhet, ikke bare drift, ble underlagt et kvalifikasjonskrav. Med lovforslaget §§ 2-1 og 2-2 om krav til forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse er mineralloven § 6 a videreført, se kapittel 10 for drøftelse av bakgrunn og formål. Utvalget mener bestemmelsen om krav til bergfaglig forsvarlig drift i dagens § 41 ikke gir mer enn det som nå vil følge av §§ 2-1 og 2-2. Denne videreføres derfor ikke i forslaget til ny lov.

15.3.3 Meldeplikt

15.3.3.1 Meldeplikten kan oppfylles digitalt

Det er viktig at DMF får beskjed om forestående drift gjennom meldeplikten, slik at de kan hente inn informasjon fra tiltakshaveren og følge opp driften. Departementet bør få adgang til å gi forskrift om innholdet i meldeplikten, slik at meldingen kan håndteres på en effektiv måte samtidig som den gir direktoratet informasjon som trengs.

Utvalget legger til grunn at digitaliseringen som pågår i forvaltningen gjør at det kan etableres en digital portal for meldinger som gjør det effektivt, presist og lett tilgjengelig å håndtere disse både for tiltakshaveren og DMF. Informasjon om uttakene bør også bli tilgjengelig for allmennheten, for eksempel gjennom den digitale kartløsningen som DMF tilbyr gjennom dirmin.no.

15.3.3.2 Meldeplikt med en nedre grense på 500 m³ videreføres

I arbeidet med mineralloven ble det vurdert hvorvidt all drift bør underlegges krav om meldeplikt, uavhengig av volum. Etter høringsinnspill og samråd med DMF, landet departementet på å sette volumgrensen til 500 m³.⁷

Det skal lite til for at et mineraluttak representerer et vesentlig terrenginngrep som omfattes av byggesaksbestemmelsene etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav k. Et slikt inngrep er søknadspliktig etter § 20-2 dersom uttaket ikke er konsesjonspliktig etter mineralloven, jf. § 20-2, jf. § 20-6 og byggesaksforskriften § 4-3 bokstav g for slike unntak. Dermed vil også uttak som ikke er meldepliktige etter mineralloven være underlagt søknadsplikt og kontroll fra myndighetene. Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak utføres i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og tiltaket skal utføres forsvarlig, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 tredje avsnitt. Ved

⁷ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 79.

helt små mineraluttak er betydningen med tanke på mineralforekomster nokså beskjeden. Utvalget foreslår å videreføre det volumbaserte terskel-systemet på derfor 500 m³ for meldeplikten.

15.3.4 Driftstillatelse

15.3.4.1 Formålet med driftstillatelsen og behovet for den

I arbeidet med mineralloven ble behovet for driftstillatelsesordningen (konesjonsordningen) begrunnet ut fra samfunnsmessige hensyn. Ordningen var ment å bidra til å forhindre at forekomster ødelegges som følge av manglende kyndighet, at driften ikke fremstår som et større faremoment enn nødvendig og til å sikre best mulig utnyttelse av forekomstene.⁸ Likebehandling av tiltakshavere ble også trukket frem som begrunnelse. Økonomien til prosjektet må vurderes i en søknad om driftstillatelse for å sikre at oppstarten av driften er økonomisk gjennomførbar.⁹ Et krav om driftstillatelse vil også være grunnlaget for å føre kontroll med at tiltakshaveren har nok ressurser og god nok kompetanse til å drive ut forekomsten på en forsvarlig og bærekraftig måte.¹⁰

Minerallovutvalget legger til grunn at tidligere lovarbeiders drøftinger om driftstillatelsens formål og behov i all hovedsak og på et overordnet nivå.

Driftstillatelsen må ses i sammenheng med utvalgets forslag om et forsvarlighetskrav og det generelle kompetansekravet. Til forskjell fra minerallovens system i dag, hvor DMF skal vurdere tiltakshaverens bergfaglige kompetanse som en del av driftstillatelsesvurderingen, legger utvalget i forslaget til ny lov opp til at tiltakshaveren selv vurderer og sørger for å ha kompetansen som trengs for å drive forsvarlig. Kontroll og tilsyn vil fortrinnsvis hindre, men også avdekke avvik. En nærmere redegjørelse om kompetansespørsmålet kommer frem i kapittel 10 om krav til mineralvirksomhet.

15.3.4.2 Fleksibel nedre volumgrense for kravet om driftstillatelse

Dagens mineralloven åpner for at direktoratet kan kreve driftsplan i særlige tilfeller for meldepliktige uttak. Utvalget mener dette har gode grunner for

seg, men har sett det nødvendig å vurdere om det istedet for krav om driftsplan i de særlige tilfellene heller bør stilles krav om driftstillatelse. Driftstillatelsen inneholder vilkår rettet mot tiltakshaveren og driften med flere krav enn de som hører hjemme i driftsplanen. Hvis det finnes andre interesser og bruksretter i området, kan det tilsi at det er behov for spesielle vilkår. Det kan dreie seg om krav til å stanse driften i deler av året fordi det er reindrift eller truede dyrearter i området. Kulturminner i driftsområdet eller i nærheten av det kan tilsi et skjermingsbehov.

Dersom mineralforekomsten som skal utvinnes er av en slik art at hensynet til god mineralressursutnyttelse er ekstra viktig, vil det være nødvendig å kvalitetssikre at prosjektet er økonomisk gjennomførbart og robust også når det planlagte uttaket er mindre enn 10 000 m³. En samfunnsmessig god forvaltning av mineralforekomsten kan også sikres gjennom driftstillatelsen ved at det prøves hvorvidt fordelene av uttaket overstiger skadene og ulempene for dem som berøres av driften. Gjennom kravene og vilkårene i driftstillatelsen kan mineralmyndighetene sikre at uttaket gir en samfunnsøkonomisk gevinst som ellers ikke ville blitt realisert.

Utvalget foreslår at derfor det i særlige tilfeller kan kreves driftstillatelse for uttak under 10 000 m³. Utvalget har også vurdert en nedre volumgrense for et slikt krav i særlige tilfeller, for eksempel 3 000 m³. Utvalget har kommet frem til at i situasjoner der særskilte forhold tilsier at det er behov for å kreve driftstillatelse, vil forholdene være nokså uavhengig av volumet når uttaket i utgangspunktet er forholdsvis lite. Utvalget anbefaler derfor ingen nedre volumgrense for kravet om driftstillatelse i særskilte tilfeller.

For å unngå at det etableres for mange unntaksbestemmelser som åpner for alternative krav til tiltakshaveren, er ikke hjemmelen til å kunne kreve driftsplan for meldepliktige uttak videreført i forslaget til ny lov. DMF bør derfor få myndighet til å tilpasse kravene til innholdet i søknaden om driftstillatelse for uttak under 10 000 m³. Dermed kan DMF bedre tilpasse driftstillatelsen til de konkrete behovene i det enkelte tilfellet.

Muligheten til å kreve driftstillatelse i særlige tilfeller kan også virke positivt på eventuelle forsøk på å omgå kravet om driftstillatelse, for eksempel dersom tiltakshaveren argumenterer med at uttaket ikke vil overgå 10 000 m³, selv om vedkommende i realiteten planlegger å ta ut et større volum. Slike spørsmål har imidlertid ikke vært avgjørende for utvalgets forslag.

⁸ Ibid, s. 79.

⁹ Ibid, s. 81.

¹⁰ NOU 1996: 11, s. 86.

15.3.5 Krav til innholdet i driftstillatelsen

15.3.5.1 Separate bestemmelser for ulike sider av driftstillatelsen

Reguleringen av drift i mineralloven § 43 er i dag noe overordnet. En og samme bestemmelse regulerer ganske ulike sider ved tillatelsen. Driftsplanen utgjør det vesentligste innholdet i driftstillatelsen, men kravene til driftsplanen fremgår bare av DMFs veiledere. Det kan derfor være vanskelig å se sammenhengen mellom lovens formål og hensyn, kravene til kvalifikasjoner og hvordan dette påvirker vurderingen av driftstillatelsen.

Utvalget foreslår å dele minerallovens bestemmelse om driftstillatelse opp i separate bestemmelser:

- hvilke uttak som krever driftstillatelse
- kravene for å kunne få tillatelse
- kravene til innholdet i søknaden
- kravene til driftsplanen
- revisjon

Formålet er å gjøre det tydeligere hva de enkelte kravene går ut på, og utdype innholdet i dem på en oversiktlig og tilgjengelig måte.

15.3.5.2 Kravene for å få en driftstillatelse

Driftstillatelsen skal sikre at formålene med en slik tillatelse som beskrevet over, blir oppfylt. I dagens system skal DMF legge vekt på om søkeren har nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet forsvarlig, og om lovens formål og hensyn er ivarettatt. Mye av formålet med at driften er underlagt et krav om driftstillatelse er nettopp å sikre at driften av et mineraluttak foregår forsvarlig og innenfor bærekraftige rammer. I evalueringen av mineralloven i 2018 ga imidlertid mineralnæringen uttrykk for at enkelte av kriteriene som DMF la vekt på, ikke hadde hjemmel i mineralloven § 43.¹¹ Slike uklarheter er uheldige og bør unngås gjennom en klar lovgivning.

Utvalget mener at kravene for å få driftstillatelse bør gå tydelig frem direkte i loven. Dette skaper et forutsigbart grunnlag for dem som vurderer å starte kommersiell mineralutvinning, og det bidrar til likebehandling når mineralmyndighetene skal vurdere søknadene. Det at søkeren legger opp til en forsvarlig mineralvirksomhet i søknaden, bør være et krav, ikke bare et moment som vektlegges i vurderingen for å få driftstillatelse.

Dermed er det heller ikke tvil om at forsvarlighetsnormen må innfris. Kravene tilpasses det konkrete uttaket, og driftsplanen skal vise at søkeren planlegger en forsvarlig drift.

Utvalget vil også fremheve at økonomien til prosjektet er av betydning for om planleggingen av driften fremstår som forsvarlig. Tiltakshaveren må kunne sannsynliggjøre at den økonomiske bæreevnen er god nok til å gjennomføre driften som planlagt, og at de økonomiske rammene for prosjektet er gode nok til å tåle svingninger i marginene. Det nærmere innholdet i forsvarlighetskravet er gjennomgått i kapittel 10.1.

Bærekraftperspektivet bør også komme tydelig frem som en del av grunnlaget for å få driftstillatelse og for vurderingen av om det er behov for å stille vilkår i tillatelsen. En måte å gjøre dette på, er å innføre mekanismer i loven som på en klar måte gir mulighet til å avslå søknader om driftstillatelse hvis søknadene ikke representerer en bærekraftig drift på mineralforekomster. Bærekraft er nærmere omtalt i kapittel 6.

Utvalget har sett hen til vannressursloven § 25 som i første avsnitt angir at vassdragsmyndigheten for vassdragstiltak bare kan gi konsesjon «hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller i nedbørsfeltet». Vassdragsmyndigheten er gitt et fritt forvaltningsskjønn ved sin vurdering.¹² Saksbehandlingen må vise at fordelene ved det planlagte tiltaket er større enn ulempene. Her ligger det et føre-var prinsipp til grunn som insitament for tiltakshaveren til å legge frem relevant informasjon og pålitelige vurderinger i søknaden som viser dette regnskapet.

Utvalget foreslår å innføre et tilsvarende vilkår i forslaget til ny lov som vannressursloven § 25 første avsnitt for å få driftstillatelse. De største fordelene med et mineraluttak vil være verdiskapingsbidraget det gir, og bidraget til å dekke samfunnets behov for mineraler. Ulempene kan være skade for private og allmenne interesser. I tradisjonelle samiske områder er også virkningene for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse et moment som skal vurderes. Dersom vurderingen viser at fordelene ved et mineraluttak det er søkt om, ikke overstiger ulempene, og hvis det heller ikke er mulig å redusere ulempene i stor nok grad gjennom vilkår i tillatelsen, skal søknaden avslås. Forslaget er ment å gjøre dagens regler tydeligere.

¹¹ Evalueringsutvalget (2018), s. 86.

¹² NOU 1994: 12, s. 171–172.

15.3.5.3 *Samspill med arealplaner, reguleringsplaner og konsekvensutredninger*

Mineralvirksomhet og drift av mineraluttak er som nevnt underlagt flere regelverk og myndigheter der det fastsettes rammer og foretas vurderinger innenfor de respektive virkeområdene. Når kommunen setter av et område til råstoffutvinning i kommuneplanen, er denne avgjørelsen basert på en beskrivelse og vurdering som viser hvordan planen påvirker miljøet og samfunnet på et overordnet nivå. Kommunen avklarer mulige farer og bruker risiko- og sårbarhetsanalyse for å sikre at de planlegger for råstoffutvinning i trygge områder. Vær, flom, skred, brann, ulykker, utslipp osv. er temaer som vurderes i risiko- og sårbarhetsanalysen.

I de fleste tilfeller vil det også være et krav om en reguleringsplan for et område der det planlegges for drift av mineraluttak. Utredningene som ligger til grunn for reguleringsplaner er mer detaljerte enn dem som ligger til grunn for arealplanen. Typiske utfordringer ved driften av et mineraluttak som vurderes i forbindelse med reguleringsplanarbeidet er trafikk-avvikling, avkjøringsproblematikk og trafikk-sikkerhet, landskap og landbruk, biologisk mangfold og kulturminneverdier, avrenning til vassdrag og nabobelastninger som støv og støy. Påvirkningen på reindrift vurderes også der dette er aktuelt. Etter dette vil avveiningen av fordelene og ulempe ved en søknad om driftstillatelse måtte ta utgangspunkt i disse ytre rammene som allerede er vurdert og avklart da areal- og reguleringsplanen ble utarbeidet. Avveiningen innenfor forslaget til en ny lov må også avgrenses mot forureningsregelverkets virkeområde.

Grunnlaget for å vurdere og beskrive tiltakets påvirkning på selve uttaksområdet og omgivelsene i søknaden om driftstillatelse skal tilpasses det konkrete tilfellet og de aktuelle problemstillingene. Hvis det i forbindelse med behandlingen etter plan- og bygningsloven er utarbeidet en forholdsvis ny konsekvensutredning og det ikke er avdekket at tilstanden i området er endret i etterkant, kan tiltakshaveren langt på vei basere seg på opplysninger i slik konsekvensutredning og benytte disse i en søknad om driftstillatelse.

15.3.5.4 *Krav til tiltakshaveren tilsvarende kravet for å få undersøkelsestillatelse*

Utvalget har også vurdert kravene som stilles til tiltakshaveren for å få en driftstillatelse opp mot tilsvarende krav for at vedkommende skal få en

undersøkelsesrett til statens mineraler i mineralloven. Det er bare foretak som er registrert i Foretaksregisteret som kan få en undersøkelsesrett etter dagens regler, og søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i mineralloven § 13 andre og tredje avsnitt. Kravene er begrunnet i behovet for å få en sikker identifikasjon på tiltakshaveren og muligheten til å kunne avskjære tiltakshavere som ikke planlegger å drive mineralvirksomhet, eller som gjennom lovbrudd har vist seg å være uskikket til det. Utvalget viderefører slike krav for å få undersøkelsestillatelse i lovforslaget. De samme hensynene er aktuelle i enda større grad når DMF skal vurdere om en tiltakshaver bør få driftstillatelse. Utvalget anbefaler at tilsvarende krav tas inn for å kunne få driftstillatelse. Det bør være tilstrekkelig at en overtredelse er alvorlig for at bestemmelsen kan tas i bruk.

15.3.5.5 *Revisjon av og varigheten til en driftstillatelse*

Drift på mineralforekomster kan vare i flere tiår. Parallelt med at driften pågår, kan ytre forhold tilsi at vilkårene i en driftstillatelse ikke lenger treffer godt for å sikre en forsvarlig og bærekraftig drift. I så fall bør vilkårene revideres, først og fremst ved å endre eller legge til vilkår i tillatelsen. For eksempel kan klimaendringer føre til mer ekstremvær og endret risikobilde for utrasinger i et mineraluttak.

Muligheten for å ta i bruk ny teknologi og metoder som ikke fantes på tidspunktet da tiltakshaveren fikk driftstillatelsen, kan også gjøre det nødvendig å revidere rammene for tillatelsen. Muligheten til å revidere en driftstillatelse hvert tiende år, slik det er lagt opp til i mineralloven, bør derfor videreføres.

Etterspørselen i markedet varierer, og samfunnet har interesse av at en mineralforekomst utnyttes så godt som mulig når utvinningen først har startet. Derfor bør minerallovens utgangspunkt om at driftstillatelse gis uten tidsbegrensning også videreføres.

I enkelte tilfeller kan det likevel være gode grunner til å begrense tiden driftstillatelsen gjelder. Muligheten til å tidsbegrense en driftstillatelse bør først og fremst benyttes i tilfeller der dette er nødvendig for å legge til rette for en bærekraftig og forsvarlig drift og der det ikke vil ha vesentlig negativ virkning for ressursutnyttelsen. Det kan også tenkes at andre interesser kan

komme i konflikt med driften av et mineraluttak slik at tillatelsen bør tidsbegrenses.

Utvalget mener i motsetning det som går frem av forarbeidene til mineralloven, at kommunens myndighet til å planlegge for at området skal benyttes til annet enn råstoffutvinning på lengre sikt, ikke bør være et argument for å tidsbegrense en driftstillatelse. Kommune- og arealplaner kan endres over tid, og kommunen rår selv over dette. Tiltakshaveren vil uansett ikke kunne drive lovlig i et område der planmyndigheten bestemmer at råstoffutvinning ikke skal skje, og driftsplanen kan revideres og tilpasses til en tidligere avslutning enn opprinnelig planlagt slik at avslutningen av uttaket skjer på en god måte.

15.3.6 Krav til innholdet og revisjonen av driftsplanen

15.3.6.1 Krav til innhold

Formålet med en driftsplan er å sikre at tiltakshaveren planlegger for en best mulig utnyttelse av mineralforekomsten med minst mulig inngrep i naturen, og at utnyttelsen foregår på en måte som ivaretar sikkerheten for mennesker, dyr, eiendom, miljø og omgivelser. Informasjon om driftsområdet og omgivelsene, mineralforekomsten og uttaksvolumet, driftsmetoder og avslutningen er overordnede elementer som må være med i driftsplanen for å oppnå formålet. Planen er et styringsverktøy og et viktig dokumentasjonsgrunnlag for å vise at tiltakshaveren har kompetanse som trengs for å utføre driften på en forsvarlig måte. Planen er essensiell for egenkontrollen av driften og tilsynet med den.

Utvalget ser det som lovteknisk uheldig at kravene til driftsplanen bare går frem av veiledningsmateriell. Uten føringer i lov og forskrift som sier noe om formålet eller virkemidlene, som rammer for kravene til driftsplanen, er det vanskelig å etablere en god sammenheng i regelverket mellom kravene til forsvarlig mineralvirksomhet og god planlegging av driften som følges opp og revideres gjennom egenkontroll og tilsyn.

De overordnede formålene med driftsplanen, og kravene til bruk av metodene og krav om at det skal brukes teknologi som tilfredsstillende en viss standard bør angis i lov, med presiseringer i forskrift og veiledningsmateriell. For å oppnå dette har utvalget tatt inn en ny bestemmelse om driftsplanen i forslaget til ny lov der det presiseres at driftsplanen skal beskrive hvordan mineraluttaket skal drives i hele driftsperioden, og hvordan uttaket skal avsluttes og hjemmel for departe-

mentet til å gi forskrift om driftsplan. Den skal vise at tiltakshaveren planlegger en drift som ivaretar sikkerheten for mennesker, dyr, eiendom, miljø og omgivelser og som gir en best mulig utnyttelse av mineralforekomsten og minst mulig inngrep i naturmiljøet. Kravene er målrettede. Tiltakshaveren vil måtte vurdere hvilke driftsmetoder og hvilken teknologi som er best egnet.

15.3.6.2 Driftsplanens rolle i driftstillatelsen

Forslaget til driftsplan skal inngå i en søknad om driftstillatelse. Planen må oppfylle kravene som stilles til driftsplanen for at driftstillatelsen kan gis. Når DMF vurderer at kravene til driftsplanen er oppfylt, betyr det at DMF som mineralmyndighet har tillit til at driften planlegges på en god måte. Tiltakshaveren har fremdeles ansvaret for å sørge for at driften gjennomføres innenfor regelverket.

I vurderingen av driftsplanen må DMF vurdere kostnadene opp mot nytten når det gjelder å finne den beste balansen mellom å utnytte mineralforekomsten på den ene siden og minimere inngrepene på den andre. En tilsvarende avveining inngår også i vurderingen av kravet om å bruke de beste tilgjengelige metodene og den beste tilgjengelige teknologien.

15.3.6.3 Krav om å bruke de beste driftsmetodene og den beste teknologien

Innholdet i utvalgets forslag om å innføre et krav om å bruke de beste tilgjengelige driftsmetodene og teknologiene krever en nærmere omtale. Tilsvarende prinsipper kan legges til grunn som ved vurderingen av mineralloven § 41 om krav til bergfaglig forsvarlig drift i dag. Der går det frem fra forarbeidene at driften skal gjennomføres i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset opplegg. Samtidig skal omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på best mulig måte. Avveiningen er også en del av kravet til nødvendige kvalifikasjoner i mineralloven § 6 a. Forslaget om å innføre et krav om at driftsplanen skal bygge på bruk av de beste tilgjengelige driftsmetodene og den beste tilgjengelige teknologien, avviker dermed ikke vesentlig fra innholdet i mineralloven. Utvalget mener det likevel gir en god klargjøring å presisere kravet direkte i lovbestemmelsen.

Med *metoder og teknologi* menes både anvendt teknologi og måten og med hvilket utstyr mineraluttak utformes, drives og avsluttes. For å vurderes som *tilgjengelig* må metodene og teknologien være utviklet i en slik målestokk at de kan brukes

i mineralvirksomhet på økonomisk og teknisk mulige vilkår med tanke på kostnader og fordeler. Med *beste* menes driftsmetodene og teknologiene som er mest effektive for å oppnå de gjeldende bransjestandardene for den aktuelle virksomheten.

15.3.6.4 *Forholdsmessighet bør ligge til grunn for kravet om metoder og teknologi*

Det er ikke alle tilgjengelige metoder og all tilgjengelig teknologi som det er rom for å kreve at blir tatt i bruk. Det må legges til grunn en forholdsmessighetsvurdering der kostnaden for tiltakshaveren må veies opp mot effekten av tiltaket.

Det må være forventet at planleggingen for og bruken av metodene og teknologien i driften er i samsvar med bransjestandardene for tilsvarende virksomhet. For eksempel kan elektrifisering av maskiner og kjøretøyer bli et aktuelt krav når dette samsvarer med alminnelige standarder. Hvis det står mellom alternative tilgjengelige brytningsmetoder, skal tiltakshaveren vurdere hvilken metode som gir best ressursutnyttelse og minst mulig overskuddsmasser. Dersom flere alternative tilgjengelige metoder for øvrig gir det samme resultatet og kostnadene ikke er vesentlig forskjellige, legger lovforslaget opp til at den brytningsmetoden som gir best ressursutnyttelse og minst overskuddsmasser skal tas i bruk.

15.3.6.5 *Grunnlaget for å revidere driftsplanen*

Det kan oppstå situasjoner i løpet av en driftsperiode som tilsier at driftsplanen bør revideres uten at det nødvendigvis er behov for å revidere hele driftstillatelsen. Det kan bli behov for å justere driften etter hvert som tiltakshaver får mer kunnskap og erfaring om forhold som påvirker denne. Dersom det oppstår nye situasjoner eller endringer i forutsetningene under driften, legger mineralloven opp til at driftsplanen skal oppdateres og sendes til DMF. Et eksempel kan være at det avdekkes geologiske og kvalitetsmessige variasjoner, og at driverretningen dermed må endres. Hvis det trengs én stor endring eller mange små som til sammen gjør at planen blir vesentlig annerledes, regnes dette som et revisjonsbehov.

Det trengs noe fleksibilitet når myndighetene skal ta stilling til om driftsplanen bør endres. Formålet bør vurderes bredt og slik at utviklingen av tilgjengelig teknikk legges til grunn, også når de geologiske og kvalitetsmessige forutsetningene i

mineralforekomsten og andre forutsetninger er uendret.

Tiltakshaveren bør holde seg oppdatert på den teknologiske utviklingen. Etter hvert som utviklingen gjør det mulig å øke ressursutnyttelsen, redusere fotavtrykk osv., bør myndighetene kunne pålegge tiltakshaveren å revidere driftsplanen med krav om at tiltakshaveren skal ta i bruk disse nye metodene og teknologiene. Fordi drift ofte pågår over lang tid, bør det legges til rette for dette også i perioden mens uttaket drives med en innvilget tillatelse. Til sammenligning er slike forutsetninger tatt inn for krav til sikkerhetsnivå i petroleumsloven § 9-1, som også dannet grunnlaget for et tilsvarende system i havbunnsmineralloven og havenergiloven. Hensynet til forutsigbarhet og kostnader tilsier at tiltakshaveren må få en rimelig tid til å områ seg. Utvalget foreslår å gi DMF muligheten til å stille krav om at driftsplanen skal revideres hvert femte år.

Forslaget til ny lov legger også opp til at tiltakshaveren som utgangspunkt selv er ansvarlig for å revidere driftsplanen og legge denne frem for DMF til godkjenning i driftsperioden etter behov. Ved den konkrete vurderingen av om driftstillatelsen må revideres fordi den ikke lenger bygger på de beste tilgjengelige driftsmetodene og den beste teknologien, må tiltakshaveren og DMF vurdere om driften fremstår som utdatert.

15.3.7 **Bortfall av driftstillatelse**

Reglene om bortfall av driftstillatelse når det ikke foregår drift, er med på å hindre at mineralforekomster båndlegges unødig. Når en tillatelse faller bort, kan andre aktører søke om driftstillatelse dersom de får utvinningsrett i området. Dersom det går for lang tid fra tiltakshaveren får driftstillatelsen, til driften starter opp, kan også forutsetningene som lå til grunn for tillatelsen ha endret seg.

Utvalget foreslår å videreføre minerallovens regler om bortfall av driftstillatelse, men med noen justeringer.

Det kan være gode grunner for at det tar tid før driften starter, eller for at den stopper opp i kortere eller lengre perioder. Det er gjerne behov for større investeringer i anlegg for oppredning eller annen bearbeiding osv. før driften kan settes i gang, og slike investeringer foretas først når tiltakshaver har sikret seg utvinningsretter i et langsiktig perspektiv.¹³

¹³ NOU 1996: 11, s. 87–88.

Det kan også være gode grunner for at en midlertidig stans strekker seg over en lengre periode enn ett år, blant annet prissvingninger. Endringer hos tiltakshaveren, for eksempel et eierskifte der den nye eieren må overdra driftstillatelsen og tiltakshaveren ikke alene kan kontrollere tidsløpet, kan også føre til stans som varer mer enn ett år, uten at driftstillatelsen bør opphøre.

Utvalget anbefaler å utvide rammen for tillatt stans fra ett til to år. Muligheten for å søke om forlengelse videreføres også. Terskelen for å gi forlengelse bør være lav så lenge begrunnelsene for behovet er reelle og fremstår som rimelige. Der som tiltakshaveren søker om forlengelse gjentatte ganger, bør terskelen kunne heves. Utvalget mener også at myndighetene bør ha anledning til å stille vilkår til vedtaket om forlengelse, som krav til sikrings-, oppryddings- og istandsettingstiltak, utvidet rapporteringskrav osv.

En avtale om utvinningsrett til grunneiers mineraler opphører gjerne etter en viss avtalefestet periode. Dersom tiltakshaveren står uten avtale om utvinningsrett med grunneier i en periode og deretter inngår en avtale igjen, vil tiltakshaveren måtte søke om ny driftstillatelse slik systemet er lagt opp i mineralloven. Utvalget ser at dette kan få u hensiktsmessige konsekvenser fordi det vil være liten reell grunn til å gå gjennom en ny søknadsrunde på dette grunnlaget.

Muligheten til å søke om forlengelse av driftstillatelsen bør derfor også omfatte tilfeller der utvinningsretten til grunneiers mineraler faller bort. Det bør for eksempel være mulig å søke DMF om forlengelse dersom en driftstillatelse er gitt i et område med flere grunneiere og det oppstår problemer i forhandlingene om å inngå en avtale igjen med én eller et fåtall av disse grunneierne. Det er likevel viktig å få frem at det ikke vil være mulig å drive under en slik forlengelse når tiltakshaveren ikke har utvinningsrett. God veiledning rundt dette er nødvendig.

Utvalget ser behov for å presisere hva slags aktiviteter som ligger til grunn for å anse driften som startet eller midlertidig stanset i lovens forstand. Oppstarten inntreer ved første uttak av masser. Midlertidig stans inntreer når det ikke

foregår uttak, knusing og annen bearbeiding av massene direkte knyttet til uttaket, uten at slik pause er en planlagt driftsform som fremgår av driftsplanen.

15.3.8 Pantsettelse og overdragelse av driftstillatelse

En driftstillatelse bør kunne pantsettes. Dette er viktig for å stimulere til investering og lette finansiering av mineralvirksomhet og nødvendig omorganisering i næringen. Utvalget foreslår å lovfeste slik adgang til pantsettelse.

En driftstillatelse kan overdras etter mineralloven § 45 a. Selv om hovedhensikten med å gi mulighet til å overdra driftstillatelser er at pågående drift i et mineraluttak skal kunne fortsette uten avbrudd i påvente av ny driftstillatelse, mener utvalget at det også kan være reelle behov for å overdra en driftstillatelse der driften ikke har startet opp eller uttaket er midlertidig stanset. Overdragelsen kan for eksempel skyldes at uttaket ikke er i drift fordi tiltakshaveren ikke lenger har råd til å fortsette driften. En ny tiltakshaver kan trenge å utrede ulike spørsmål dersom det er nødvendig å vurdere nye investeringer for å gjøre driften lønnsom, inkludert ved bruk av tredjepartsvurderinger. Slike vurderinger kan være omfattende og ta tid.

Bekymringen for at driftstillatelser kan bli en handelsvare med tilhørende merarbeid for byråkratiet uten at det fører til aktivitet, er etter utvalgets vurdering noe overdrevet fordi driften uansett må starte senest fem år etter at driftstillatelsen opprinnelig ble gitt, og muligheten til å stanse driften midlertidig er begrenset til to år etter at overdragelsen har funnet sted. Utvalget mener derfor det bør legges til rette for at den nye driveren av et mineraluttak som vil videreføre driftsopplegget i samsvar med en allerede tildelt driftstillatelse, kan få denne overdratt til seg på nærmere angitte vilkår uten å måtte søke om driftstillatelse. Utvalget mener dette bidrar til å fremme raskere gjenåpning i tilfeller der driften har stanset opp.

Kapittel 16

Rapportering og forvaltning av opplysninger

16.1 Innledning og problemstilling

Å gjøre data som er innsamlet gjennom offentlig og privat kartlegging tilgjengelig for offentligheten er sentralt for å oppnå formålet om økt lete- og undersøkelsesaktivitet. Åpne og tilgjengelige data gir kommersielle aktører et bedre grunnlag for å vurdere og velge ut aktuelle områder. Gode data legger også til rette for en god og kunnskapsbasert ressursforvaltning og bidrar til å stimulere til vitenskapelig forskning. Mineralloven bør sikre at geologisk informasjon som hentes inn i forbindelse med mineralvirksomhet, blir rapportert til myndighetene.

Rapporteringsplikten skal også sikre at myndighetene får informasjon om mineralvirksomheten som foregår i Norge, og kan føre tilsyn med den. Rapporteringsplikten har på den måten også en viktig kontrollfunksjon. Rapporteringen er spesielt viktig ettersom lovforslaget i større grad legger opp til at forvaltning og tilsyn skal være basert på internkontroll, slik utvalgets forslag legger opp til. Dette er omtalt nærmere i kapittel 17.

Åpenhet er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning (offentlighetsprinsippet), og det å gjøre data tilgjengelig er nødvendig for å legge til rette for leting og undersøkelser. For at reglene om rapporteringsplikt skal fungere etter formålet, må informasjonen som samles inn, være mest mulig komplett og bli forvaltet på en god måte. Dette gir også bedre forutsetninger for innovasjon, forskning og utvikling, noe som vil bidra til å stimulere til verdiskaping i mineralnæringen.

Hensynet til åpenhet må balanseres mot mineralnæringens behov for konfidensialitet. Kunnskap om mineralforekomster kan ha høy verdi på markedet, men kunnskapen kan bli verdiløs dersom informasjonen allerede er offentlig tilgjengelig.

Konfidensialitet er også viktig for å sikre at forvaltningssystemet for mineralrettigheter fungerer slik som det skal: Selskapene får tildelt eksklusive rettigheter, og geologisk informasjon er den viktigste delen av selskapenes vurderingsgrunnlag.

Reglene i mineralloven må heller ikke komme i konflikt med kravene som børsnoterte selskaper har til å rapportere til børsen, der brudd på reglene kan ha konsekvenser for selskapene og kapitaltilgangen deres.

16.2 Dagens regler

16.2.1 Rapporteringsplikt

Mineralloven åpner for to typer rapportering: I forbindelse med *undersøkelser av statens mineraler* og i forbindelse med *drift*. Det er ingen krav til rapportering i forbindelse med letevirksomhet.

16.2.1.1 Rapportering fra undersøkelser

Mineralloven § 25 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at den som undersøker statens mineraler har «plikt til å utarbeide, lagre og sende inn undersøkelsesrapporter, måledata og prøvemateriale».

En slik forskrift er gitt i mineralloven § 1-4, som bestemmer at rapporteringen skal skje til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) når undersøkelsene er ferdige, og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten har opphørt. Det står også hva rapporteringen skal bestå av, og hvilket format den skal ha.

Det er først og fremst geologisk informasjon som skal rapporteres. DMF kan også bestemme at den som undersøker, skal levere et representativt utvalg av borkjerneprøver og prøvematerialer til borkjernelageret til Norges geologiske undersøkelse (NGU). Dagens regelverk gir ikke hjemmel for å kreve rapportering fra undersøkelser av grunneiers mineraler.

16.2.1.2 Rapportering fra drift

Etter mineralloven § 46 kan departementet gi forskrift om «plikt til å sende inn driftsrapport til

Direktoratet for mineralforvaltning og om rapportens innhold», altså rapportering fra drift.

Det har departementet gjort i forskrift til mineralloven §§ 1-9 og 1-10. Paragraf 1-9 etablerer en plikt om årlig driftsrapportering som gjelder for alle som driver et mineraluttak, uavhengig av om det er statens eller grunneiers mineraler som tas ut. Den årlige driftsrapporten skal sendes til DMF, og den skal «minst opplyse om» uttakets størrelse, antall ansatte og omsetningen.

Dagens regelverk gir imidlertid ikke hjemmel for å kreve rapportering om geologisk informasjon underveis i driftsperioden. Slike opplysninger må tiltakshaveren eventuelt gi frivillig. Dersom tiltakshaveren gjennomfører undersøkelser i et område som allerede er i drift, og undersøkelsene går utover vanlig oppfølging og det som er direkte knyttet til driften, vil likevel rapporteringsplikten for undersøkelser i forskrift til mineralloven § 1-4 gjelde tilsvarende, se § 1-4 femte avsnitt. DMF lanserte en ny digital kommunikasjonsplattform i februar 2016, og den årlige driftsrapporteringen for 2015 og senere har foregått på denne. Det finnes også et eget digitalt skjema for slik driftsrapportering. Denne kan lastes opp via «Min side» på DMFs nettsider.

I forskriftens § 1-10 er det gitt nærmere regler om rapportering når driften avsluttes. Slik rapportering gjelder etter forskriften bare for dem som har drevet uttak av statens mineraler, men DMF kan gjennom enkeltvedtak pålegge noen som har drevet uttak av grunneiers mineraler tilsvarende sluttrapportering dersom uttaket «har mineraliseringer av vesentlig geologisk interesse». Forskriften inneholder også nærmere beskrivelser av hva en slik sluttrapportering skal inneholde, og det er hovedsakelig snakk om geologisk informasjon. DMF kan også bestemme at den som har drevet uttak, skal levere et representativt utvalg av borkjerneprøver og prøvematerialer til borkjernelageret til NGU.

16.2.2 Taushetsplikt og forvaltning av informasjon

Myndighetene kan ikke offentliggjøre materialer fra rapporteringen fra undersøkelser (som er pålagt gjennom forskriftens § 1-4) så lenge den som undersøker har bergrettigheter i området. For materiale som stammer fra rapportering fra drift, enten det gjelder den årlige rapporteringen eller sluttrapporteringen, gjelder de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Dette betyr i helt korte trekk at det skal være taushetsplikt om informasjon om noens personlige

forhold og visse opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

16.3 Utvalgets forslag og vurderinger

16.3.1 Utvidet rapporteringsplikt

16.3.1.1 Utvalgets mest sentrale forslag i korte trekk

Utvalget foreslår

- å innføre en ny rapporteringsplikt for gjennomførte målinger av grunnen (leting)
- å utvide undersøkelsesrapporteringen med
 - en årlig rapporteringsplikt i tillegg til sluttrapporteringen etter at undersøkelsene er gjennomført
 - rapportering om undersøkelser på industri-mineraler og lette metaller
- å beholde dagens system med rapportering fra drift årlig og når driften avsluttes
- å innføre en hjemmel som gir departementet mulighet til å gi pålegg om å overlevere materiale og opplysninger (passiv rapporteringsplikt)

16.3.1.2 Rapportering fra målinger av grunnen

Rapporteringsplikten i § 7-1 er ny sammenlignet med dagens regler, der det ikke er krav til å rapportere inn informasjon som er innhentet gjennom leting.

Den nye rapporteringsforpliktelsen vil gjelde for leting etter alle typer mineraler, uavhengig av om det er etter statens mineraler eller grunneiers mineraler. Rapporteringsplikten omfatter imidlertid bare informasjon som er hentet inn gjennom «geofysiske målinger og andre målinger av grunnen», og ikke all informasjon som hentes inn under leteretten. Det har vært et spesielt viktig formål for utvalget å sikre at informasjon fra målinger fra luften blir rapportert inn, slik at den kan komme samfunnet til gode.

16.3.1.3 Rapportering fra undersøkelser – årlig rapporteringsplikt

Utvalget foreslår å utvide rapporteringen fra undersøkelsesstadiet med en årlig rapporteringsplikt. Dermed er det enklere å unngå at noen aktører unndrar seg rapporteringsplikten ved å oppløse selskapet før fristen for å rapportere utløper. Utvalget foreslår også å utvide rapporteringsplikten ved at den skal gjelde for undersøkelser av både statens mineraler og industrimine-

raler og lette metaller, som er grunneiers mineraler. Rapporteringsplikten skal også gjelde ved prøveuttak.

Den årlige rapporteringsplikten skal omfatte «gjennomførte undersøkelser og resultatene av dem». Innholdet i rapporteringsplikten må reguleres nærmere i forskrift. Utvalget ser likevel for seg at rapporten som et minimum må inneholde en beskrivelse av undersøkelsene som er gjennomført det siste året, og kopi av rådataene som er hentet inn.

16.3.1.4 Rapportering fra undersøkelser – sluttrapportering

Sluttrapporteringen fra undersøkelser er etter utvalgets forslag utformet slik at den ikke inntre før tillatelsen formelt opphører, selv om undersøkelsene rent faktisk er avsluttet på et tidligere tidspunkt. En slik regel kan i utgangspunktet gjøre det enklere å omgå plikten. Evalueringsutvalget pekte på at dagens regel, der fristen for å rapportere inn løper ut seks måneder etter at undersøkelsesretten opphører, gjør at selskaper kan unngå å rapportere hvis de slutter å eksistere før plikten inntre. Utvalget mener likevel at forslaget bøter på dette, både ved å stramme inn fristen fra seks til tre måneder og ved at det innføres en ny årlig rapporteringsplikt.

Også for sluttrapporteringen vil det være behov for å regulere i forskrift hva tiltakshaverne skal rapportere inn. Rapporten må inneholde beskrivelser av undersøkelsene som er gjennomført, slik at DMF kan kontrollere at undersøkelsene har skjedd i tråd med kravene i tillatelsen og loven.

Når det gjelder geologisk informasjon, må rapporten minst inneholde en kopi av rådataene som ikke er innrapportert gjennom den årlige rapporteringen, i tillegg til analyser, tolkninger og vurderinger som er gjort basert på dataene. Dersom denne informasjonen allerede har blitt rapportert til DMF gjennom den årlige rapporteringen, bør ikke tiltakshaveren trenge å rapportere om dette på nytt for å oppfylle kravene i loven.

«Prøvematerialer» omfatter borekjerneprøver, men også andre typer prøver kan være aktuelle. Hva som utgjør et «representativt utvalg», må avgjøres i hver enkelt sak i dialog med DMF og NGU. Det vil likevel ofte være behov for at tiltakshaveren selv har tilgang til slike prøver så lenge driften av uttaket pågår. DMF eller NGU kan derfor ikke kreve å få slike materialer før bergrettighetene til området har utløpt. Når prøvemateria-

lene blir overlevert, får staten eiendomsretten til dem.

Utvalget regner med at informasjonen som skal rapporteres inn under sluttrapporteringen etter § 7-2 andre avsnitt, også inngår i en søknad om utvinningsrett. I slike tilfeller kan det være unødvendig formalistisk å kreve at informasjonen skal rapporteres inn på nytt når DMF allerede har den. Utvalget anbefaler derfor at departementet utreder muligheten for at tiltakshaveren kan oppfylle rapporteringsplikten gjennom søknaden om utvinningsrett, og at denne utredningen skjer i forbindelse med utarbeidingen av en forskrift om rapportering.

16.3.1.5 Rapportering fra drift

Utvalget foreslår å videreføre både den årlige driftsrapporteringen og sluttrapporteringen som finnes i dagens regelverk. Utvalget foreslår likevel å endre rapporteringsplikten, slik at den bare skal gjelde for meldepliktige uttak og uttak som har krav om driftstillatelse, det vil si uttak over 500 m³. Etter dagens regler gjelder den for alle uttak, uavhengig av volum. Den skal fortsatt gjelde for alle typer uttak, både av statens og grunneiers mineraler.

Driftsrapporteringen, både den årlige og avsluttende, har en viktig kontrollfunksjon ved at rapporteringen skal gi grunnlaget som DMF trenger til å vurdere om driften og avslutningen av den er i tråd med kravene i tillatelsen og loven. Det vil derfor være nødvendig å rapportere om forhold ved driften, som blant annet volumet på uttaket, hvor mye som er omsatt, antallet ansatte, osv. Det vil også kunne være nødvendig å rapportere informasjon om geologiske forhold som er hentet inn gjennom undersøkelser som er gjort direkte i forbindelse med driften, og som ikke rapporteres inn etter § 7-2. Utvalget har også diskutert om det bør rapporteres årlig om energiforbruk og CO₂-utslipp, og anbefaler at dette blir vurdert i utarbeidingen av forskriften om rapportering.

16.3.1.6 Hjemmel til å gi pålegg om opplysninger

Utvalget foreslår også en hjemmel i § 7-6 som gir forvaltningen mulighet til å pålegge tiltakshaveren å overlevere materiale og opplysninger fra planleggingen eller gjennomføringen av mineralvirksomhet til departementet eller noen som departementet utpeker. Departementet kan selv bestemme i hvilken form overleveringen skal skje, inkludert hvilket format og eventuelt stan-

darder som skal benyttes. Overleveringen skal skje vederlagsfritt. Forvaltningen kan for eksempel gi et slikt pålegg der det er behov for å sikre informasjon eller materiale som ikke er omfattet av de aktive opplysningspliktene i §§ 7-1 til 7-3.

Departementet kan også kreve at materiale og opplysninger fra mineralvirksomhet skal være tilgjengelig i Norge. Det kan for eksempel være aktuelt i spesielle tilfeller der verdifullt prøvemateriale er på vei ut av Norge for å bli analysert i utlandet. Utvalget understreker likevel at det er vanlig at prøver blir sendt til analyse i utlandet, og at bestemmelsen bare er ment for særlige tilfeller.

Departementet kan også rette et slikt pålegg til den som utfører arbeid for tiltakshaveren. I de fleste tilfellene kjøper tiltakshaveren tjenester i markedet, og det er ofte andre enn tiltakshaveren selv som utfører boringer, analyser og andre oppgaver. Utvalget understreker at pålegg mot den som utfører arbeid for tiltakshaveren, bare vil være aktuelt der pålegg direkte mot tiltakshaveren ikke har ført frem eller åpenbart ikke vil føre frem. Pålegg om å overlevere materiale og opplysninger skal hovedsakelig rettes mot tiltakshaveren selv.

16.3.1.7 Informasjonsflyt til og mellom DMF og NGU

Forslaget legger opp til at rapporteringen skal skje til DMF. Utvalget tar ikke stilling til detaljene om hvordan dataene og prøvene skal rapporteres og forvaltes, inkludert hvordan geologisk informasjon skal bli gjort tilgjengelig.

Også i dag rapporteres data til DMF. En del informasjon blir gjort tilgjengelig av DMF direkte, mens annen informasjon blir gjort tilgjengelig gjennom databasene til NGU. Prøvemateriale oppbevares i NGUs Nasjonale Borkjerne- og Prøvesenter (NBPS) på Løkken i Meldal kommune, som er et nasjonalt arkiv for geologisk prøvemateriale.

Utvalget legger til grunn at det vil la seg gjøre å finne gode og praktiske løsninger på informasjonsflyten mellom organene. Utvalget mener det er behov for å sikre at loven ikke legger hindringer for informasjonsflyt om geologiske forhold mellom DMF og NGU, og har derfor foreslått en regel i § 7-7 femte avsnitt om at taushetsplikten ikke skal være i veien for at DMF og NGU utveksler informasjon om geologiske forhold.

Det primære formålet med rapporteringspliktene i forslaget er å sikre at geologisk informasjon fra mineralvirksomhet ikke går tapt, men kommer samfunnet til gode. Rapporteringen vil likevel

også gi DMF et bedre grunnlag for å vurdere om tiltakshaverne etterlever kravene i loven, og om de følger opp undersøkelsesplan og driftsplan. Dette vil igjen gi DMF et bedre grunnlag for å prioritere når og hvor de skal gjennomføre tilsyn.

16.3.1.8 Samme tiltakshaver kan ha flere rapporteringsplikter

Utvalgets forslag innebærer at en tiltakshaver kan være omfattet av flere rapporteringsplikter på samme tid. En tiltakshaver som driver et uttak som krever driftstillatelse, vil for eksempel kunne være omfattet av alle de tre rapporteringsforpliktelsene i §§ 7-1 til 7-3 dersom vedkommende et år har gjennomført undersøkelser og målinger med overflyvning i rettighetsområdet for å kartlegge mulige utvidelser av det aktive uttaket.

Utvalget ser likevel ikke for seg at dette vil være et problem i praksis. Rapporteringen vil foregå digitalt, og det er gode muligheter for å utvikle brukervennlige systemer innenfor ordlyden utvalget har foreslått. For eksempel kan man ta i bruk lignende skjema som de som brukes i dag for årlige driftsrapporteringer, der tiltakshaveren huker av i skjemaet for hvilken aktivitet vedkommende har gjennomført.

16.3.1.9 Reglene om rapporteringer blir fastsatt i forskrift

For bestemmelsene som utvalget foreslår i §§ 7-1 til 7-3, har utvalget bare i begrenset grad regulert i selve loven hvilken informasjon tiltakshaverne skal rapportere inn. Utvalget forutsetter at det blir utarbeidet nærmere regler om dette i forskrift, slik systemet også er i dag, og at forskriften om nødvendig kan suppleres av veiledningsmaterieil. Det har likevel vært et mål for utvalget at tiltakshaverne i større grad skal kunne lese fra loven hvilke rapporteringsplikter som gjelder for dem. Det mener utvalget at forslaget oppnår.

16.3.1.10 Oppfølging av manglende rapportering

Utvalget antar at det i praksis vil kunne være vanskelig å føre tilsyn med overholdelsen av flere av rapporteringspliktene. Dette gjelder spesielt i tilfeller der tiltakshaveren har liten kontakt med mineralmyndighetene ellers, for eksempel fordi vedkommende bare gjennomfører leteaktiviteter som ikke krever tillatelse, eller driver et uttak som ikke er omfattet av reglene om driftstillatelse. Den foreslåtte meldeplikten for gjennomføring av målinger i § 3-2 andre avsnitt gir DMF bedre over-

sikt over hvor tiltakshaveren leter, og kan dermed bøte litt på dette problemet. Dessuten kan DMF senere avslå søknader dersom tiltakshaveren ikke har overholdt pliktene sine etter loven.

Utvalget understreker at manglende eller mangelfull rapportering er en alvorlig unnløstelse fra tiltakshaveren. Utvalget mener også at det uansett er nødvendig å gi DMF en hjemmel for å kreve rapportering, slik at DMF i størst mulig grad kan sikre at informasjon ikke går tapt.

16.3.2 Rapporteringsplikt for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen

16.3.2.1 Innledning og bakgrunn

I mandatet til Minerallovutvalget er utvalget bedt om å vurdere en mulig rapporteringsplikt på masser som ikke er omfattet av dagens minerallov:

DMF har oversikt over uttak som reguleres etter mineralloven, men det tas ut betydelige masser i tilknytning til bygge- og samferdselsprosjekter, utbygging av vind- og vannkraft mv. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å innføre rapporteringsplikt for uttak av masser som ikke reguleres av mineralloven og hvordan en slik rapporteringsplikt kan utformes og avgrenses. En eventuell rapporteringsplikt må ses i sammenheng med og avgrenses mot annet regelverk.

Videre i teksten brukes betegnelsen «overskuddsmasser» om jord- og steinmasser som oppstår i bygge- og anleggsprosjekter, og som ikke er forurenset. Disse massene er ikke omfattet av dagens minerallov fordi loven ikke gjelder for «uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen», jf. § 3 andre avsnitt andre setning. Håndteringen av overskuddsmasser krever store arealer og kan blant annet medføre fare for forurensning og skade naturmangfoldet. Slike masser blir ofte kassert, samtidig som det blir utvunnet jomfruelig byggeråstoff andre steder. Slikt råstoff er en ikke-fornybar ressurs, og utvinningen fører med seg naturinngrep.

I 2020–2021 ble det gjennomført et tverrsektorielt prosjekt som skulle vurdere mulige tiltak og virkemidler for å sikre at overskuddsmasser av jord og stein skal bli håndtert på en forsvarlig og mer ressurseffektiv måte. Prosjektgruppen besto av elleve representanter fra ulike statlige etater og leverte sluttrapporten sin høsten 2021. Rapporten

presenterte utfordringene ved å håndtere overskuddsmasser og vurderte 18 tiltak og 27 virkemidler. Ingen av forslagene fra gruppen var ferdig utredet. Rapporten fremhevet også at grundigere kost–nytte-vurderinger av forslagene i rapporten ikke var mulig, blant annet fordi det manglet god og samlet statistikk over overskuddsmasser som oppstår i Norge.¹ Rapporten trakk frem som en av hovedutfordringene at det ikke finnes noen samlet oversikt over overskuddsmasser. Dermed mangler det også en helhetlig forvaltning av mineralressursene i Norge.

Prosjektgruppen foreslo blant annet en rapporteringsplikt for mineralske masser som tas ut ved bygge- og anleggsprosjekter. Et slikt virkemiddel kan gi bedre statistikk over mineralressursene som tas ut, men som ikke er omfattet av mineralloven fordi uttaket skjer som en del av annen utnyttelse av grunnen. Den nærmere utformingen av rapporteringsplikten ble derimot ikke vurdert av prosjektgruppen, men gruppen ba minerallovutvalget om å vurdere en rapporteringsplikt nærmere.

16.3.2.2 Det er vanskelig å forutsi virkningene av en rapporteringsplikt

Det har vært utfordrende for utvalget å vurdere og utrede en rapporteringsplikt for overskuddsmasser. Fordi det finnes så lite kunnskap om forekomsten og håndteringen av overskuddsmasser i dag, er det vanskelig å vurdere hva slags virkninger en eventuell rapporteringsplikt vil ha. Bedre oversikt over overskuddsmassene som er i omløp, som det er mulig å få gjennom rapportering, er altså en forutsetning for å utrede videre tiltak og virkemidler for å håndtere masser bedre.

Virkningene av en rapporteringsplikt vil være vanskelige å tallfeste og avhenger av hvordan plikten utformes, blant annet om den omfatter informasjon som selskapene allerede har, eller om de må skaffe den informasjonen. Virkningene avhenger også av hvilken terskel myndighetene setter for rapporteringen, og dermed hvor mange virksomheter som omfattes.

16.3.2.3 Negative konsekvenser av at overskuddsmasser ikke blir forvaltet

Det finnes en god del kunnskap om de negative konsekvensene av den manglende forvaltningen av overskuddsmasser som er i dag. Disse omtales

¹ Miljødirektoratet mfl. (2021), s. 26.

kort her. De står også nærmere beskrevet i rapporten fra prosjektgruppen.²

Selv om omfanget av overskuddsmassene som oppstår i dag, er ukjent, er det snakk om svært store volumer. Det er utarbeidet estimater og beregninger som kan bidra til å belyse omfanget av problemet. I den tverrsektorielle rapporten ble det hentet inn data fra 24 store bygge- og infrastrukturprosjekter over 4–5 år. Disse prosjektene genererte til sammen ca. 54 millioner m³ steinmasser, i tillegg til ca. 23 millioner m³ løsmasser. En rapport som ble utarbeidet på bestilling fra DMF, estimerte at det tas ut 101 millioner tonn sprengt fjell årlig. Dette var basert på beregninger fra mengden omsatt sprengstoff i Norge.³

Det er usikkert hvordan disse massene håndteres, og det kan være store variasjoner mellom prosjekter. Antagelig blir en del av massene brukt i eget eller andres prosjekter, men det er grunn til å anta at mye av massene deponeres eller brukes til utfylling. Slik håndtering har flere negative konsekvenser for miljøet og samfunnet, både når de blir deponert på land, og når de fylles ut i sjø og vassdrag. Håndteringen av overskuddsmasser har også en økonomisk kostnad både for aktørene og for samfunnet som helhet. Det er også lite bærekraftig å utvinne jomfruelig mineralsk byggeråstoff når det finnes egnede overskuddsmasser.

16.3.2.4 Negative virkninger av en rapporteringsplikt

Den største negative virkningen av å innføre en rapporteringsplikt for overskuddsmasser er at rapporteringen vil innebære merarbeid for entreprenørene og byggherrene. Utvalget mener likevel at dette sannsynligvis ikke vil være en veldig inngripende eller byrdefull plikt, spesielt fordi aktørene allerede i dag må ha en viss oversikt over massene som tas ut, i alle fall om volumet, for å sikre at de håndterer dem etter avfallsregelverket.

Det er først og fremst et krav om at aktørene må rapportere om massenes egenskaper, som vil innebære en ny plikt. Samtidig vil informasjon om egenskapene gi aktørene bedre muligheter til å omsette massene.

16.3.2.5 Positive virkninger av en rapporteringsplikt

En rapporteringsplikt vil kunne ha klare positive virkninger. Den tverrsektorielle prosjektgruppen mente at rapporteringsplikt er et styringseffektivt virkemiddel som vil gi bedre statistikk over overskuddsmassene, og at god statistikk er en forutsetning for at massene kan forvaltes på en ressurseffektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom måte. Bedre statistikk vil gjøre det mulig å analysere helheten i volumet av byggeråstoff både fra ordinære masseuttak og fra overskuddsmasser. Rapportering av data om overskuddsmassene vil derfor gi staten og kommunene et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å vurdere flere tiltak som kan sikre en bærekraftig forvaltning av mineralressursene i samfunnet.

Selv om utvalget mener at det er klart at informasjonstilgangen for offentlige myndigheter er mangelfull, er det likevel usikkert i hvilken grad og i hvilket omfang det er et informasjonsproblem mellom private aktører. Det er sannsynlig at det i alle fall i regionale markeder finnes en viss oversikt over produksjonen av rene fyllmasser, spesielt fra større prosjekter. Det kan likevel være mer tilfeldig hvor god informasjon som finnes om kvaliteten i slike masser og om masser fra mindre prosjekter som ikke utføres av større entreprenører.

En rapporteringsplikt vil også gjøre det mulig å utarbeide ressursregnskap som gir oversikt over det faktiske uttaket, ikke bare i ordinære uttak som er omfattet av mineralloven. I tillegg vil det gi oversikt over forbruket av byggeråstoff. Dette gjøres noen steder i dag på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. En rapporteringsplikt kan også legge til rette for at prosjekter med overskudd av masser og prosjekter med behov for masser finner hverandre. Hvis rapporterte data om volum og kvalitet er tilgjengelige i åpne databaser, kan det oppstå en sirkulær økonomi der mineralressursene utnyttes bedre. Dette kan igjen føre til at man kan redusere uttaket av masser fra ordinære uttak, og dermed også få mindre areal- og naturinngrep.

Basert på vurderingene ovenfor mener utvalget samlet sett at en rapporteringsplikt vil kunne ha klare positive virkninger. Utvalget har derfor foreslått en slik plikt i lovforslaget § 7-4. På tilsvarende måte som for rapportering fra leting, undersøkelser og drift, foreslår utvalget likevel at innholdet i rapporteringsplikten fastsettes i forskrift.

² De neste to avsnittene er basert på Miljødirektoratet mfl. (2021) s. 24–25 og s. 51–62 med mindre annet er opplyst.

³ Hole og Bratheim (2021).

16.3.2.6 Hvem plikter å rapportere inn?

Det er den som er ansvarlig for uttaket, typisk en entreprenør eller byggherre, som må rapportere til DMF. Formålet med rapporteringsplikten er å få inn informasjon om overskuddsmassene i samfunnet. Det har derfor vært viktig for utvalget at rapporteringsplikten ikke skal være for snever. Dermed kan myndighetene også få mer kunnskap om hvordan jord- og steinmasser i mindre og mellomstore bygge- og anleggsprosjekter blir håndtert. Det trengs likevel en viss terskel for når rapporteringsplikten inntreffer, slik at de helt små uttakene ikke omfattes. I forslaget er grensen satt til 5000 m³. Grensen må ses i lys av at de største gevinstene ved en rapporteringsplikt antageligvis er knyttet til prosjektene med store volumer, mens kostnadene for næringslivet vil øke desto mindre volumet er, når stadig flere virksomheter blir omfattet.

Grensen gjelder samlet uttak. Grensen knytter seg også til det totale uttaket, ikke det årlige uttaket. Utvalget ser altså for seg at rapporteringen skal være en engangsforpliktelse etter at uttaket er ferdig, og ikke en årlig forpliktelse underveis mens uttaket fortsatt pågår.

16.3.2.7 Hva er det som skal rapporteres inn?

Slik utvalgets forslag er utformet, vil det være nødvendig å regulere innholdet i rapporteringsplikten nærmere i forskrift. Utvalget vil likevel trekke frem noen elementer som bør være med.

Rapporteringen må inneholde informasjon om overskuddsmassene, altså de massene som blir til overs etter at noen av dem eventuelt er brukt i eget prosjekt. I tillegg bør man vurdere om rapporteringen også bør inneholde informasjon om de samlede mengdene av masser som er tatt ut. Dette er informasjon alle prosjekter uansett har eller bør ha. Det bør også rapporteres om hvor massene er tatt ut, og eventuelt hvor de lagres.

Rapporteringen bør også omfatte hvilke typer masser det er snakk om, og kvaliteten på massene. Typen og kvaliteten på massene vil påvirke hvilke bruksområder de er egnet til, og noen fraksjoner er i liten grad egnet for videre bruk. De massene som faktisk er egnet for videre bruk, ligger heller ikke alltid i nærheten av stedene der det trengs mineralsk byggeråstoff. På mange steder, særlig i sentrale strøk, er det dessuten begrenset plass til å lagre overskuddsmasser som er egnet for videre bruk. Denne informasjonen er derfor nødvendig for å gi et grunnlag for å gjenvinne og bruke massene på annen måte.

For å gi myndighetene mest mulig kunnskap om håndteringen av overskuddsmasser i dag, kan det også rapporteres om hvordan massene blir brukt, inkludert hvor mye som omsettes, hvor mye som gjenvinnes, hvor mye som går til annen disponering, og hvor mye som deponeres. Dette vil likevel gjøre rapporteringsplikten mer omfattende for aktørene og er heller ikke nødvendig for å oppnå målet om å få oversikt over overskuddsmassene og gi et grunnlag for å forvalte og utnytte dem på en mer bærekraftig måte.

Fordi rapporteringsplikten på overskuddsmasser vil bli tatt inn i mineralloven, mener utvalget at det er naturlig at rapporteringsplikten er begrenset til de fraksjonene som er omfattet av mineralloven. Dette vil være mineralske masser, inkludert grus, pukk, sand osv. Rapporteringsplikten vil derfor ikke omfatte jord og andre gravemasser. Utvalget har fått opplyst at det er de mineralske massene som er størst i volum, og at det hovedsakelig er disse som kan være egnet for videre bruk. For matjord, som ikke er mineralske masser, finnes det dessuten andre virkemidler for å ta vare på ressursen, blant annet i jordlova.

16.3.3 Taushetsplikt

16.3.3.1 En tidsbegrenset taushetsplikt

Utvalgets forslag innebærer en ganske omfattende utvidelse av rapporteringspliktene for tiltakshavere, både ved at rapporteringen skal skje tidligere, oftere og i større omfang. Utvalget ser derfor grunn til å gi egne regler om taushetsplikt i loven. Norsk forvaltning bygger på et offentlighetsprinsipp, og Grunnloven § 100 femte avsnitt krever at unntak fra hovedregelen om offentlighet krever «tungtveiende grunner». Taushetsplikten kan altså ikke gå lenger enn behovet for hemmelighold tilsier.

Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven er kompliserte og forutsetter en skjønnsmessig vurdering av hvilke opplysninger som kan sies å være av «konkurransmessig betydning». Dette er spørsmål som kan være krevende for forvaltningen å vurdere, og som kan føre til en del ressursbruk. Dagens regler skaper dermed en uforutsigbar og usikker situasjon for tiltakshavere ved at myndighetene skal gjøre en konkret vurdering i hvert tilfelle.

Utvalget foreslår derfor egne regler om taushetsplikt i mineralloven. Forslaget går i korte trekk ut på at innrapportert informasjon om geologiske forhold automatisk skal være underlagt taushetsplikt i en begrenset periode. Når perioden

er omme, skal informasjonen være offentlig uavhengig av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Det som er rapportert som ikke er «informasjon om geologiske forhold» følger de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Det samme gjør informasjon fra driftsrapportering etter § 7-3.

Utvalgets forslag til regler om taushetsplikt bygger på en avveining av hensynet til tiltakshaveren på den ene siden og ulike samfunnsmessige hensyn på den andre. Mye av informasjonen som rapporteres inn, kan være av konkurransemessig betydning for tiltakshaveren. Informasjon fra leting kan for eksempel ha en verdi som gjør at tiltakshaveren kan ønske å selge informasjonen etter at letingen er gjennomført. Dersom den blir offentlig tilgjengelig for tidlig, vil ikke det være mulig.

Ved å underlegge informasjonen en begrenset taushetsplikt, ønsker utvalget å legge til rette for at tiltakshavere kan selge slike opplysninger. Dette kan stimulere til økt leting etter mineraler fordi selskapene får en større mulighet til å tjene inn igjen det de har investert i å lete.

Den tidsbegrensede taushetsplikten er også viktig for å forhindre at tiltakshavere unndrar seg rapporteringsplikten i frykt for at informasjonen deres skal bli gjort offentlig. Det er viktig at forvaltningen får informasjonen, slik at de kan få mer kunnskap om mineralressursene og -aktørene. Terskelen for å rapportere slik informasjon til forvaltningen vil være lavere hvis aktørene er sikre på at den vil bli unntatt offentligheten.

16.3.3.2 Offentligheten skal dra nytte av informasjonen til slutt

Et viktig formål med utvalgets forslag til rapporteringsplikt er å sikre at informasjon om geologien i Norge samles inn slik at offentligheten kan få nytte av den også der det ikke realiseres noen mineralprosjekter. Informasjonen som rapporteres om geologiske forhold, vil bli gjort tilgjengelig gjennom NGUs offentlige databaser. Dersom den innrapporterte informasjonen skulle regnes som miljøinformasjon, vil miljøinformasjonsloven fortsatt gjelde. Hensynet til at informasjonen skal bli gjort offentlig og tilgjengelig, vil derfor i stor grad bli ivaretatt også med utvalgets forslag.

Kapittel 17

Internkontroll og tilsyn

17.1 Internkontroll

17.1.1 Målet med internkontroll

Internkontroll er et verktøy som har som formål å bidra til systematisk forbedring i virksomhetene, mens internkontrollsystemer inneholder sentrale rutiner for drift og virksomhetsstyring. Samlet skal dette bidra til å utvikle og videreføre kompetanse og driftssystemer som i sin tur bidrar til kvaliteten og stabilitet for virksomhetenes aktiviteter og produkter. Systematikken og etterlevelsen av rutiner gjør det enklere å ha oversikt og dermed sikre overholdelse av lover og regler som gjelder for den enkelte virksomheten.¹

17.1.2 Dagens regler

17.1.2.1 Mineralloven

Internkontroll er regulert i mineralloven § 61. Tiltakshaveren skal sørge for å etterleve relevante bestemmelser gitt i eller i samsvar med mineralloven. Tiltakshaveren har dermed en aktivitetsplikt. Tiltakshaveren skal etablere og gjennomføre kontrolltiltak, og det er gitt forskrifts adgang der departementet kan gi nærmere regler om internkontroll og internkontrollsystemer. Slik forskrift er så langt ikke gitt.

Bestemmelsen om internkontroll ble først tatt inn i mineralloven. Bergvesenet så behov for internkontrollsystemer hos tiltakshaverne sammen med innføringen av at Bergvesenet skulle påse og følge opp at drift skjer på en bergmessig forsvarlig måte.² Dermed ble det også etablert en kobling mellom internkontroll og tilsyn. Departementet sluttet seg til forslaget om lovpålagt internkontroll og pekte på tiltakshavernes eget ansvar for å etablere rutiner og oppfylle krav.

I prop. 124 L påpekte departementet at det bør utarbeides forskriftsbestemmelser om internkon-

troll som tilpasses den enkelte virksomheten og følger en mal for internkontroll etter plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften (SAK 10) §§ 10-1 og 10-2.³

17.1.2.2 Internkontrollforskriften

Internkontrollforskriften gjelder for virksomheter som omfattes av lover angitt i forskriftens § 2. Her nevnes flere lover som mineralvirksomhet kan være omfattet av, blant annet forurensningsloven og arbeidsmiljøloven. Mineralloven er ikke omfattet av forskriften.

Mineralvirksomhet som sysselsetter arbeidstakere og fører til forurensning, er omfattet av internkontrollforskriften etter forurensningsloven § 52 b, jf. internkontrollforskriften § 2. Slik virksomhet må sørge for å ha internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller med grunnlag i forurensningsloven overholdes. Mineralvirksomhet som sysselsetter arbeidstakere, er omfattet av arbeidsmiljøloven og er dermed også omfattet av internkontrollforskriften etter arbeidsmiljøloven §§ 1-2 og 3-1, jf. internkontrollforskriften § 2. Slik internkontroll skal ivareta krav til arbeidsmiljøet etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Departementet uttalte i Prop. 124 L (2020–2021), s. 41 at internkontrollforskriften fremstår som generell og omfattende. Det ble derfor påpekt at det kan være behov for å legge bedre til rette for tilpasninger til mineralvirksomhet gjennom en egen forskriftshjemmel i mineralloven. I 2010 ble det innført krav om internkontroll etter plan- og bygningsloven gjennom byggesaksforskriften. I §§ 10-1 og 10-2 angis rutiner som kreves etablert som en del av internkontrollsystemet i virksomheten for å sikre etterlevelse av krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, med en detaljert angivelse av hva rutinene for kvalitetssikring skal omfatte.

¹ Prop. 124 L (2020–2021), s. 40.

² Ot.prp. nr. 35 (1998–99), s. 122.

³ Prop. 124 L (2020–2021), s. 42.

17.1.3 Utvalgets vurderinger og forslag

17.1.3.1 *Det trengs en forskrift om internkontroll for mineralvirksomhet*

Mineralvirksomhet innebærer aktiviteter som kan være risikofylte, og som har et skadepotensial for omgivelsene og for dem som utfører arbeidet. Spesielt prøveuttak og drift på mineralforekomster etterlater seg også spor i naturen under og etter avsluttet virksomhet. Derfor er det viktig at tiltakshaveren forebygger uønskede hendelser og arbeider systematisk med å redusere risikoen for negative konsekvenser av mineralvirksomheten.

Internkontroll er et verktøy som kan gi et bedre grunnlag for myndighetens tilsynsvirksomhet. Betydningen av internkontroll er fremhevet i forarbeidene til mineralloven der departementet ga uttrykk for at regler om internkontroll kan være et nyttig verktøy i tilsynsarbeidet ved at tiltakshaveren selv etter fastsatte rutiner sikrer at plikter og bestemmelser i mineralloven overholdes.⁴

Utfordringen med dagens regulering av internkontroll i mineralloven er ikke utformingen av lovbestemmelsen, men at intensjonen i loven – om å bruke internkontroll som et verktøy for å bedre bedriftenes arbeid med forbedring, kompetanseutvikling og minimering av avvik – ikke er fulgt opp gjennom forskrift og veiledningsmaterieil. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) har også gitt uttrykk for at minerallovens bestemmelse om internkontroll er veldig generell og overordnet, og at den uten nærmere anvisning gjennom forskrift er vanskelig å etterleve og følge opp.

Utvalget ser ikke behov for å foreta vesentlige endringer i minerallovens bestemmelse om internkontroll, men anser at det er behov for forskriftsbestemmelser der kravet presiseres nærmere. Internkontroll bør etter utvalgets syn få en tydeligere rolle og det bør legges bedre til rette for at tiltakshaverne kan bruke internkontroll som et av sine viktigste verktøy for å sikre at mineralvirksomheten foregår i tråd med forsvarlighetskravene i mineralloven. Utvalget foreslår derfor å flytte bestemmelsen frem i lovens kapittel om internkontroll og tilsyn.

I forslaget til ny lov har utvalget også tatt sikte på at internkontroll, sammen med tilsyn fra DMF, får en viktigere rolle. Sammenhengen mellom internkontroll og krav til forsvarlig mineralvirksomhet er beskrevet i forslaget til lovbestemmelse

om internkontroll. Et overordnet mål er å etablere en helhet der rettslige normer og standarder sammen med selvregulering, internkontroll og tilsyn legger til rette for at mineralvirksomhet utøves på best mulig måte. Forsvarlighetsnormen er drøftet i kapittel 10.

For drift på mineralforekomster som krever driftstillatelse, vil driftsplanen være et viktig dokument i internkontrollen. I forslaget til ny lov er driftsplanen underlagt krav til bruk av beste tilgjengelige driftsmetoder og teknologim, og det legges opp til at DMF kan kreve revisjon av planen når nye metoder har etablert seg som bransjestandarder. Dette legger også til rette for utvikling i næringen. Se kapittel 15 for omtale av kravene til driftsplan.

17.1.3.2 *Hva bør internkontrollforskriften inneholde?*

Forskriftsbestemmelser om internkontroll bør overordnet stille krav om å etablere et internt styringssystem i virksomheten som beskriver *prinsippene for egenkontroll, hvordan avvik følges opp, og hvordan virksomheten skal sikre at avvik unngås*. Styringssystemet og hvordan dette følges opp må *dokumenteres*. Reglene må avgrenses mot krav til internkontroll som skal ivareta etterlevelse av annet regelverk. Kravene bør tilpasses virksomhetens art, størrelse og kompleksitet, og knyttes til ansvaret som følger av mineralloven. Reglene kan tilpasses ulike typer mineralvirksomhet. For letevirksomhet er det etter utvalgets syn ikke behov for å dokumentere internkontroll. For mineralvirksomhet som er lite risikofylt, for eksempel undersøkelsesaktivitet, vil krav til internkontroll være beskjedent så lenge det ikke er snakk om prøveuttak. Det er først og fremst for drift av mineraluttak at internkontrollrutiner bør etableres som hjelpemiddel. Omfang og detaljnivå for internkontrollkravene kan også ta utgangspunkt i kompleksitet, størrelse, lokalisering osv.

Et internkontrollsystem med forskriftsbestemmelser som er tilpasset ulike typer mineralvirksomhet, bør ha som mål å utvikle og øke profesjonaliseringen av mineralnæringen. Dersom omfanget av avvik reduseres, kan tiltakshaveren frigjøre ressurser fra feilretting og korrigerings. Med et system i bedriftene for å kontrollere og følge opp sin egen virksomhet, beskrevet legges det til rette for at DMFs tilsynsaktivitet i større grad kan skje gjennom å følge opp dokumentasjon av rutiner, avvikshåndtering osv. som kommer frem gjennom internkontrollsystemet og i mindre grad gjennom konkrete inspeksjoner av

⁴ Ot.prp. nr. 35 (1998–99), s. 122.

enkelthendelser. Dette gir et bedre grunnlag for at direktoratet og tiltakshaverne kan arbeide systematisk og i større grad i forkant av problemene. Det gir også et godt utgangspunkt for bedriftenes eget arbeid med å følge opp og kontrollere virksomheten.

Internkontrollforskriften om helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter er et mulig utgangspunkt for innhold i forskriftsbestemmelser om internkontroll etter mineralloven. Internkontrollforskriften skal imidlertid passe mange typer virksomheter og er derfor generell i formen. Kravene skal tilpasses den enkelte virksomheten uten at dette er spesifisert nærmere. Dersom internkontrollforskriften skal dekke behovene for internkontroll ved mineralvirksomhet fullt ut, vil det derfor være nødvendig å presisere forskriften.

Departementet vurderte i Prop. 124 L⁵ byggesaksforskriftens bestemmelser om internkontroll som et mulig utgangspunkt for tilsvarende forskriftsbestemmelser etter mineralloven. Disse er mer detaljerte enn bestemmelsene i internkontrollforskriften. De er mer konkrete og rettet mot bygge- og anleggsvirksomhet og gjelder allerede for de delene av mineralnæringen som er underlagt byggesaksforskriftens bestemmelser. For eksempel gjelder dette uttak av byggeråstoff der tiltakshaveren i tillegg driver innenfor andre deler av bygg- og anleggsbransjen. Byggverk som kontorbygg, oppredningsverk, adkomstvei osv. i tilknytning til mineraluttak er også omfattet av byggesaksreglene.

Det er behov for å stille internkontrollkrav for mineralvirksomhet gjennom en egen forskriftshjemmel i loven. Kravene i forskriften bør utformes slik at det går frem hvordan de virker sammen med og utfyller andre internkontrollkrav som mineralvirksomhet er underlagt gjennom reglene i internkontrollforskriften og byggesaksforskriften.

17.2 Tilsyn, undersøkelser og rett til opplysninger

17.2.1 Målet med tilsyn og gjennomføringen av det

Tilsyn er et virkemiddel for myndighetene for å følge opp at virksomheter og aktiviteter planlegges og gjennomføres innenfor rammene som er fastsatt i og i samsvar med loven og gitte tillatelser. Da mineralloven trådte i kraft, ble tilsynsplikten til DMF (tidligere Bergvesenet) utvidet fra

å føre tilsyn med statens mineraler etter den tidligere bergverksloven til å omfatte både statens og grunneiers mineraler. Selv om annet lovverk ga hjemmel til å føre tilsyn med drift på grunneiers mineraler, var det huller i regelverket.⁶

Gjennom en generell tilsynsordning kan DMF kontinuerlig følge opp tiltakshavernes mineralvirksomhet. Tilsyn gjennomføres på ulike måter. De kan være meldte eller uanmeldte og gjennomføres som fysiske tilsyn, på digitale plattformer eller som dokumenttilsyn. Formålet med tilsynet er avgjørende for valg av metoder.

Tilsyn som avdekker avvik fra regelverket, følges opp av mineral myndigheten gjennom en tilsynsrapport og eventuelt et varsel om pålegg. Tiltakshaveren får anledning til å uttale seg om avviket før mineral myndigheten fatter vedtak om pålegg med frist for gjennomføring. Når virksomheten oppfyller pålegget, avsluttes saken. Dersom tiltakshaveren ikke innfrir pålegget, kan myndigheten ta i bruk forvaltningsvedtak og administrative sanksjoner.

17.2.2 Dagens regler

Tilsyn er regulert i mineralloven §§ 59 og 60. I § 59 angis hva DMF skal føre tilsyn med, i bokstav a–d. Leteaktivitet er ikke omfattet av tilsynsplikten. Bestemmelsen er formulert som en «skalbestemmelse», men skal ikke forstås som at DMF er forpliktet til å føre tilsyn med all aktiviteten som faller innunder tilsynsplikten.⁷

Mineralloven § 60 gir DMF hjemmel til å uhindret få tilgang til områder og anlegg for å kunne foreta nødvendige undersøkelser. Videre plikter tiltakshaveren etter den samme bestemmelsen å legge frem opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet. Slike opplysninger kan også kreves av andre enn tiltakshaveren dersom særlige grunner tilsier det. Utgiftene til tilsyn kan kreves dekket av den som tilsynet retter seg mot. Tiltakshaveren plikter ikke å gjennomføre tiltak for å skaffe til veie dokumenter osv. som ikke allerede finnes. Slike krav må bygges på et annet grunnlag, som forskrift fastsatt i samsvar med mineralloven § 25 om undersøkelsesrapporter, måledata og prøvemateriale og § 46 om driftsopplysninger, eller i konsesjonsvilkår fastsatt i driftskonsesjon etter § 43.⁸ Særlige tilfeller der DMF kan kreve opplysninger fra andre enn tiltakshaveren, kan oppstå hvis tiltakshaverens opp-

⁶ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 83.

⁷ Ibid, s. 84.

⁸ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 151.

⁵ Prop. 124 L (2020–2021) s. 41–42.

dragsmottakere og utenforstående har opplysninger av betydning for tilsynsoppgavene.

17.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

17.2.3.1 Systematikk og forenklinger

Gjennomføringen av tilsyn med mineralvirksomhet etter mineralregelverket har vært inspeksjonspreget. Først og fremst har målet vært å rette opp konkrete avvik og veilede om disse. Slik tilsynsvirksomhet har liten grad av utviklende karakter. DMF har gitt uttrykk for at gjennomføringen av tilsyn i hovedsak fremdeles fungerer på denne måten. Ved å videreføre krav om internkontroll med en tydeligere kobling til kravet om forsvarlig mineralvirksomhet, legger lovforslaget til rette for at tilsyn i større grad kan rettes mot å forebygge brudd på regelverket, ulykker, uønskete hendelser osv. og dermed redusere behovet for tilsyn.

I Prop. 124 L (2020–2021) ble det foreslått en språklig forenkling og tydeliggjøring av hva det skal føres tilsyn med. Lovbestemmelsens oppstilling ble foreslått omformulert til at DMF fører tilsyn og kan fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven. Dette ble ikke vedtatt. Utvalget mener at en slik språklig forenkling samsvarer med utviklingen i andre regelverk som plan- og bygningsloven, akvakulturloven og petroleumsloven.

En generell tilsynsplikt, som utvalget foreslår, vil innebære at også leteaktivitet blir gjenstand for tilsyn. Utvalget kan ikke se at denne utvidelsen fører til noen vesentlig realitetsendring. Leteaktivitet har svært lite skadepotensiale, og det skal lite til for å tilfredsstille minerallovens krav til forsvarlighet ved leteaktivitet. Det kan hende det oppstår spørsmål om hvorvidt leting foregår i områder der slik aktivitet ikke er tillatt etter annet regelverk. Dette må i så fall følges opp av myndighetene som forvalter de aktuelle regelverkene uavhengig av om letingen er underlagt tilsyn etter mineralloven. Utvalget legger også til grunn at DMF vil utøve et prioriteringsskjønn når tilsynsobjekter velges ut, slik at det ikke brukes uforholdsmessig store ressurser på å gjennomføre tilsyn.

17.2.3.2 Tiltakshaverens plikter ved tilsyn og behov for opplysninger

Tiltakshaverens plikter ved tilsyn er i hovedsak tilfredsstillende regulert i mineralloven. Utvalget foreslår derfor bare små justeringer. Ved å dele opp mineralloven § 60 i to, slik at plikten til å gi

opplysninger og dokumentasjon reguleres i én bestemmelse, mens plikten til å gi tilgang og assistanse ved tilsyn angis i en annen, blir innholdet i bestemmelsene lettere tilgjengelig. Forslaget bygger på tilsvarende systematikk som i akvakulturloven §§ 24 og 25.

Tilsyn kan avdekke forhold som krever informasjon eller utredning fra tiltakshaveren for at tilsynsmyndigheten skal få tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om krav i eller på grunnlag av mineralloven er oppfylt. Det er etter mineralloven begrenset mulighet til å kreve informasjon som ikke allerede finnes, fordi tilsynsmyndigheten bare kan kreve å få lagt frem *eksisterende* opplysninger og dokumentasjon. En plikt for tiltakshaveren til å bringe frem opplysninger og dokumentasjon som ikke allerede finnes, må bygge på lovens bestemmelser om rapportering fra undersøkelser og drift, eller eventuelle vilkår dersom slike er fastsatt i driftstillatelsen. Hjemlene om slik rapportering gir etter utvalgets vurdering i beste fall en usikker adgang til å kreve ytterligere utredninger. Årlig undersøkelses- og driftsrapportering gir direktoratet nyttig informasjon som kan brukes til å kontrollere og følge opp aktivitetene, men slik rapportering kan ikke kreves når som helst eller tilpasses tidspunkter da direktoratet har planlagt å gjennomføre tilsyn.

Det kan også være behov for at tiltakshaveren utarbeider annen type informasjon enn det som kommer frem av de årlige undersøkelses- og driftsrapportene. Ved tilsyn kan det for eksempel oppstå behov for at tiltakshaveren kartlegger om en aktivitet innebærer større risiko enn det er tatt høyde for i driftsplanen osv. Derfor bør DMF i forbindelse med tilsyn ha anledning til å kreve forholdsmessige tiltak for å fremskaffe informasjon som er nødvendig for å ta stilling til om det foreligger avvik. Utvalget foreslår at slik adgang lovfestes. Igjen viser utvalget til akvakulturloven § 24, der tilsynsmyndigheten etter andre avsnitt kan pålegge gjennomføring av nødvendige undersøkelser. Lovforslaget legger opp til at kravet bare kan rettes mot tiltakshaveren.

17.2.3.3 Tidspunktet for tilsynsadgang

Det fremstår ikke helt klart av mineralloven at tilsynsmyndigheten kan kreve opplysninger og dokumentasjon fra andre enn tiltakshaveren i situasjoner der tilsynet har som formål å avdekke om en aktivitet er underlagt mineralloven eller ikke. Utvalget antar at loven i dag gir slik adgang. Forslaget til bestemmelse om tilsyn i ny lov skal uansett forstås slik. Direktoratet må kunne kreve

å få opplysninger dersom det er nødvendig for å avklare om en aktivitet er omfattet av mineralloven.

17.2.3.4 Om samordning med andre offentlige myndigheter ved tilsyn

Mineralvirksomhet er underlagt flere regelverk med ulike ansvarlige myndigheter. Dermed må tiltakshaveren også forholde seg til flere myndigheter. Utvalget har vurdert behovet for en bedre *samordning* mellom de mest sentrale myndighetene som utfører kontroll og tilsyn med mineralvirksomhet. I tillegg til DMF har blant annet kommunene, Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Statsforvalteren og Direktoratet for samfunnssikker-

het og beredskap tilsynshjemmel for å kontrollere etterlevelsen av ulike regelverk.

Både for tiltakshaveren og for myndighetene kan det være fordeler med å samordne tilsynsaktiviteten. For tiltakshaveren kan det være tids- og ressursbesparende at det gjennomføres tilsyn samlet i stedet for flere separate. Utvalget vil likevel ikke foreslå en lovfestet plikt til samordning og mener dette må overlates til tilsynsmyndighetene å vurdere. Utvalget viser til at det er foreslått lovfestet plikt til samordning av søknadsbehandlinger i forslaget til ny lov § 1-8. Dette kan danne et godt utgangspunkt for samordning av andre etterfølgende aktiviteter som for eksempel tilsyn, uten at det er behov for å lovfeste dette.

Kapittel 18

Gebyr og vederlag

18.1 Innledning og dagens regler

Mineralloven har bestemmelser om gebyrer og avgifter til staten. Gebyrer fastsettes for behandling av søknader og gjennomføring av tilsyn med generelle satser som skal dekke mineralmyndighetenes kostnader knyttet til den gebyrbelagte aktiviteten. Et gebyr skal fastsettes etter selvkostprinsippet slik at det offentlige verken får et økonomisk overskudd, eller at gebyrsatsen innebærer en subsidiering av aktiviteten.¹

Avgiftene i mineralloven har ulike formål. Årsavgiftene til staten og grunneieren for undersøkelsesrett, utvinningsrett og utvinning av statens mineraler er fastsatt både for å sikre en rimelig inntekt til staten og grunneieren og for å sikre at tiltakshavere med undersøkelses- eller utvinningsrett til statens mineraler gjennom avgiften får incentiver til å begrense arealene de har eksklusiv undersøkelses- eller utvinningsrett til.

Gebyrer og avgifter er regulert i mineralloven kapittel 10 og forskrift til mineralloven kapittel 5. Departementet kan etter mineralloven § 55 gi forskrift om gebyrer for å behandle søknader og for tilsyn. Mineralloven § 56 regulerer årlig vederlag til staten for undersøkelsesrett og utvinningsrett. Det er angitt frist og tilleggsfrist med tilleggsavgift for betalingen. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra kravet om tilleggsavgift. Slik unntakshjemmel skal bare benyttes dersom det foreligger ekstraordinære forhold utenfor tiltakshaverens kontroll.² Bestemmelsen gir også hjemmel for å regulere vederlagenes størrelse i forskrift og til å kreve årlig vederlag for utvinning av statens mineraler.

Etter § 57 skal tiltakshavere med utvinningsrett til statens mineraler betale grunneieren en årlig avgift på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes. Der det er flere grunneiere, skal vederlaget fordeles forholdsmessig mellom

dem etter hvor stort areal hver av dem eier i utvinningsområdet. Tvist om beregning eller fordeling avgjøres ved skjønn, og departementet kan gi forskrift om beregningen av vederlaget og protokollføring av dette. Mineralloven § 58 regulerer forhøyet grunneieravgift i Finnmark (urfolksvederlag) og gir mulighet til å fastsette en forhøyet årsavgift til grunneiere for utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark.

18.2 Utvalgets vurderinger og forslag

18.2.1 Gebyr til staten

Gebyrene i mineralloven for behandling av søknader om undersøkelsesrett, utvinningsrett, prøveuttak, driftskonsesjon og ekspropriasjon er i dag fastsatt i forskrift til mineralloven. Gebyrene skal betales til statskassen før saken tas til behandling. Satsene har ikke vært oppdatert siden forskriften ble vedtatt i 2010, og reflekterer trolig ikke DMF's kostnader knyttet til behandlingen i dag. Utvalget har for øvrig ikke vurdert nivået på gebyrene.

Utvalget mener dagens system for å lovregulere gebyrer er i tråd med statens øvrige regler for å fastsette gebyrer, gjennom for eksempel Rundskriv 112 (2015) om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Der går det blant annet frem at gebyrer skal hjemles i lov, og at utfyllende bestemmelser skal gis i forskrift. Det bør gjøres synlig i lovgrunnlaget om ordningen gjelder gebyrer eller sektoravgifter, hva som gebyr- eller avgiftsbelegges, hvem som kan fastsette og endre satsene, inntektskravene til ordningen og hvordan inntektene skal anvendes. Loven bør også inneholde fullmakter til å gi utfyllende bestemmelser om hva som er gjenstand for betalingsplikten, hva som er beregningsgrunnlaget, og hvem som er ansvarlig for regelverket, innkrevingen og kontroll.

Utvalget kan ikke se at det er behov for å endre prinsippene for gebyrfinansiering som ligger til grunn for dagens minerallov. Gebyrer for behandling av søknader og tilsyn skal følge selv-

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 118.

² Ibid, s. 150.

kostprinsippet, og satsene fastsettes i forskrift. Departementet har forskriftsmyndigheten og kan dermed fastsette satsene.

Forskrift om gebyr for søknadsbehandling bør imidlertid også inkludere overdragelse av driftstillatelse, slik at dette underlegges et behandlingsgebyr. I likhet med forskrift om gebyr for behandling av søknader, bør det også utarbeides forskriftsbestemmelser om gebyr ved tilsyn. Forskriften bør også inneholde mulighet til å indeksregulere gebyrene, slik at de følger den generelle kostnadsutviklingen.

18.2.2 Vederlag til staten

18.2.2.1 Formål og begrepsbruk

I mineralloven er ytelsen som betales for undersøkelsesrett og utvinningsrett, omtalt som en *avgift*. Utvalget mener at begrepet bærer preg av en form for indirekte skatt tilsvarende for eksempel merverdiavgift eller sektoravgift. I forslaget til ny lov er begrepet erstattet med *vederlag*, som etter utvalgets syn gir en bedre forståelse av formålet med ordningen. Formålet med ordningen er ikke primært å sikre staten inntekter eller å finansiere offentlige fellestiltak overfor mineralnæringen.

Vederlagsordningen har som formål å gi den som har undersøkelses- eller utvinningsrett insentiv til å ikke få eller beholde en eksklusiv rettighet til et større område enn det er behov for. Satsen for undersøkelsesretter er progressiv i dagens forskriftsbestemmelser for å styrke insentivet til å friggi områder som undersøkeren ikke lenger finner interessante etter hvert som kunnskapsgrunnlaget blir bedre som følge av undersøkelsene. Samtidig får staten et vederlag for tillatelser og rettigheter. Utvalget mener det progressive systemet bør videreføres.

18.2.2.2 Vederlag for undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler

Dagens regulering av vederlag til staten for undersøkelsesrett og utvinningsrett til statens mineraler synes i all hovedsak å fungere godt. Den årlige forskuddsbetalingen samsvarer med det alminnelige prinsippet om forskuddsbetaling for en opsjon som gir en prioritert økonomisk rettighet i forkant av at denne utnyttes.³ Det fremstår også som rimelig at tiltakshaveren har mulighet til å reparere en fristoversittelse for innbetaling av vederla-

get mot et påslag slik at tillatelsen eller rettigheten ikke faller bort umiddelbart. Størrelsen på vederlagene baserer seg på arealet rettighetene dekker, og det er lagt til grunn at en utvinningsrett bør prises høyere enn en undersøkelsesrett. Utvalget er enig i denne systematikken. På enkelte punkter foreslår utvalget likevel noen justeringer.

I mineralloven inntreer den årlige forskuddsbetalingen først ved inngangen til det andre året tiltakshaveren besitter en rettighet. Dermed er det bare søknadsgebyret som skal betales inn, mens og rettigheten er kan være vederlagsfri i inntil ett året. Utvalget finner det rimelig å kreve at tiltakshaveren betaler vederlag med en gang en reservasjon, tillatelse eller rettighet gis.

Selv om kravet til undersøkelsesplan, arbeidsplikt og årlig rapportering som utvalget foreslår i ny lov vil redusere muligheten for å spekulere i å få tildelt undersøkelsestillatelser i en kort periode vederlagsfritt, er det naturlig å kreve vederlag fra og med tidspunktet da undersøkelsestillatelsen eller utvinningsretten gis. Departementet kan fastsette regler for hvor stor andel av det alminnelige årlige vederlaget som skal betales i det innledende året. Dette kan for eksempel baseres på tidspunktet tiltakshaveren fikk tillatelsen. Vederlaget det første året bør kreves før tiltakshaveren får tillatelsen. For undersøkelsestillatelser vil dette bety at vederlaget betales inn i forkant av eller samtidig med at undersøkelsesområdet reserveres.

Tilleggsfristen når tiltakshaveren ikke har betalt vederlaget i tide, må ikke nødvendigvis være fastsatt i regelverket. Utvalget mener også at tilleggsfristen på tre og en halv måned i dagens minerallov er unødvendig lang. DMF kan heller sende ut et betalingsvarsel med en konkret frist for betaling og påslag på vederlagets størrelse. På denne måten kan man unngå systematiske fristoversittelser, og at tiden tiltakshaveren kan ha en tillatelse eller rettighet uten å betale for den, kan kortes ned. De konkrete tidsfristene med påslag på vederlagets størrelse som følge av oversittelsen kan reguleres i forskrift.

I forslaget til nye bestemmelser om fastsettelse av undersøkelses- og utvinningsområder har utvalget lagt opp til at det ikke er noen nedre grense for hvor små slike områder kan være. Det bør likevel fastsettes et minimumsvederlag uavhengig av hvor lite området er, med et påslag basert på områdets størrelse. Utvalget vil bemerke at satsene som er fastsatt i dagens forskriftsbestemmelse, synes å være gjennomgående lave. Nivået på vederlag for undersøkelsestil-

³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 119.

latelser er eksempelvis vesentlig høyere i Finland enn det som er nivået etter mineralloven (10 kr for hver påbegynte 10 000 m² for andre og tredje kalenderår i Norge, mot 20 euro for de fire første årene i Finland).

18.2.2.3 Unntak fra plikten til å betale vederlag

Det kan oppstå ekstraordinære situasjoner utenfor tiltakshaverens kontroll der undersøkelsestillatelser og utvinningsretter som det betales vederlag for til staten, ikke kan benyttes som forutsatt. I dagens minerallov er det åpnet for at DMF kan gjøre unntak fra kravet om tilleggsavgift i slike tilfeller.⁴ Etter utvalgets syn er det rimelig at det i slike situasjoner også kan gjøres unntak for det årlige vederlaget, ikke bare for tillegget. Muligheten er ment som en sikkerhetsventil for helt spesielle situasjoner utenfor tiltakshaverens kontroll. Myndigheten bør legges til departementet, som har mulighet til å delegerer denne til DMF.

18.2.2.4 Vederlag for å utvinne statens mineraler

Muligheten til å fastsette regler om vederlag til staten for å utvinne statens mineraler, er begrunnet med at staten som eier bør få «mer igjen» fra tiltakshaveren i tilfellene der retten til utvinning realiseres gjennom utvinning. I tillegg er det argumentert med at samfunnet bør ha en rimelig kompensasjon for at ikke-fornybare ressurser tas ut og nyttiggjøres.⁵ Utvalget foreslår å videreføre forskriftsadgangen i forslag til ny lov.

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 159.

⁵ Ibid, s. 120.

18.2.3 Rettighetssystemet og fordelingen av vederlaget mellom staten og grunneieren

Utgangspunktet for vederlagsordningene i mineralloven er at staten får vederlaget fra tiltakshaveren som er fastsatt gjennom lov og forskrift for rettigheter til statens mineraler, mens grunneieren får vederlaget for rettigheter til grunneiers mineraler etter en privatrettslig avtale med tiltakshaveren. Grunneieren er også tildelt en andel av omsetningsverdien når tiltakshaveren utvinner mineraler basert på utvinningsrett til statens mineraler.

Det er behov for egne lovbestemmelser om størrelse og fordeling av vederlaget for utvinning av mineraler der både statens og grunneiers mineraler tas ut sammen eller i samme område. Mineralloven regulerer dette på en måte som kan skape komplekse situasjoner der det er vanskelig å finne ut av rettighetsforholdet og vederlagsfordelingen mellom staten og grunneieren, og hva hver enkelt tiltakshaver har krav på. I områder der en tiltakshaver har rettigheter til statens mineraler mens en annen har rettigheter til grunneiers mineraler, kan det også være vanskelig fastslå hvilke rettigheter de enkelte tiltakshaverne har. Dette er drøftet i kapittel 8 om rettighetssystemet og forholdet til grunneieren. Forslaget til ny lov regulerer vederlagsordningen i §§ 10-3 og 10-4. Utvinningsrett til mineraler er regulert i lovforslagets kapittel 5. I kapittel 8 argumenterer også utvalget for at grunneieren kan få hele eller deler av statens vederlag for undersøkelsestillatelser og utvinningsretter til statens mineraler. Utvalget foreslår imidlertid ikke slike endringer i lovforslaget da dette ligger utenfor utvalgets mandat.

I lovforslagets § 10-6 foreslår utvalget regler for urfolksvederlag i tradisjonelle samiske områder. Dette er vurdert og omtalt i kapittel 9 om samiske rettigheter og mineralvirksomhet i samiske områder.

Kapittel 19

Ekspropriasjon

19.1 Innledning

Mineralvirksomhet må skje der det finnes eller kan finnes mineralressurser. Det innebærer som oftest å ta i bruk arealer og ressurser som tilhører en eller flere grunneiere. Dette kan være privatpersoner, privat- eller statsallmenninger, staten, kommuner eller Finnmarkseiendommen. Også andre rettighetshavere enn grunneieren kan være berørt, spesielt i tradisjonelle samiske områder, allmenninger og i utmark som ofte ligger i sameie mellom gårdsbruk og der det kan finnes ulike bruksrettigheter. Dette gjør det nødvendig for tiltakshaveren å erverve rettighetene til å utvinne ressursen og grunn og rettigheter til de tiltakene som er nødvendige i sammenheng med det.

Den ordinære måten å erverve rettigheter for næringsdrift på er gjennom en frivillig avtale. Å inngå avtale er også det vanligste ved erverv av rettigheter for mineralvirksomhet. Dette forutsetter at tiltakshaveren blir enig med grunneieren og de berørte bruksrettshaverne om rettighetene som trengs for mineralvirksomheten. Hvis partene ikke klarer å bli enige, kan staten på nærmere bestemte vilkår gjennomføre et tvungent erverv av de nødvendige rettighetene ved ekspropriasjon. Ekspropriasjon er et inngrep i borgernes rettigheter som krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113 og Den europeiske menneskerettskonvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 1 (EMK P 1-1). Det er også et grunnleggende vilkår for ekspropriasjon at «det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade», jf. oreigningslova § 2 andre avsnitt.

Hvilke rettigheter det er nødvendig å erverve til mineralvirksomhet avhenger av hvilken aktivitet og hvilken type mineral det er snakk om. Det kan også skilles mellom ekspropriasjon av grunn og rettigheter som tiltakshaveren positivt trenger for aktiviteten sin og ekspropriasjon av rettighet til bruk eller utnytting som må opphøre eller endres for å gi rom for mineralvirksomheten. Et eksempel på det siste kan være ekspropriasjon av

jaktrett eller beiterett for rein eller andre dyr, som ikke vil være forenlig med mineralvirksomheten.

Utvalget har fått få innspill om ekspropriasjonsreglene i mineralloven. Dette kan skyldes at reglene i all hovedsak fungerer godt, men det kan også skyldes at det har vært behandlet få ekspropriasjonssaker etter mineralloven. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) har totalt mottatt tre søknader om ekspropriasjon for undersøkelsesrett de siste seks årene. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har i den samme tidsperioden mottatt fem søknader om ekspropriasjon av utvinningsrett. Inntrykket synes å ha vært det samme under bergverksloven. Det går frem av Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 67 at det de ti siste årene hadde vært behandlet til sammen åtte saker om ekspropriasjon i det daværende Nærings- og handelsdepartementet.

De lave ekspropriasjonstallene kan komme av at grunneiere i hovedsak er positive til næringsutvikling på eiendommen sin, og at partene som regel kommer til enighet. Årsaken kan også være at ekspropriasjon er krevende for tiltakshaveren og dermed blir unngått i det lengste. Ekspropriasjon er kostnadskrevende og tar tid. Bruk av ekspropriasjonsinstituttet kan også skape et konfliktfylt forhold til grunneieren som igjen kan påvirke virksomheten senere. Slike årsaker har blitt fremhevet av næringsorganisasjonene og noen leteselskaper som et forhold som kan føre til at det ikke blir satt i gang undersøkelser i ellers lovende områder.

19.2 Dagens regler

Mineralloven gir hjemmel for ekspropriasjon der en tiltakshaver ikke oppnår avtale med grunneieren eller bruksrettshaverne om nødvendige rettigheter til mineralvirksomhet. Tillatelse til ekspropriasjon kan gis for all mineralvirksomhet der tiltakshaveren trenger private rettigheter utover de lovbestemte rettigheter og rettigheter

med grunnlag i tillatelser fra DMF – ved undersøkelser og utvinning, og for statens og grunneiers mineraler. Det legges likevel opp til at muligheten for ekspropriasjon er en sikkerhetsventil i saker der tiltakshaveren ikke har fått i stand til-strekkelige avtaler, og der det må regnes med at ekspropriasjonen uten tvil vil være mer til gagn enn skade. Bakgrunnen for dette kan være at en er noe mer tilbakeholde med ekspropriasjon av rettigheter for forretningsmessig virksomhet enn for rent offentlige formål som skoler, sykehus og infrastruktur ellers.

Mineralloven regulerer hva som kan eksproprieres og til hvilke formål, hvem som kan treffe vedtak om ekspropriasjon, og hvem som kan søke om ekspropriasjon. Loven inneholder også enkelte særregler om erstatningsutmålingen ved ekspropriasjon av rettigheter til mineralvirksomhet.

Kompetansen til å treffe vedtak om ekspropriasjon er etter mineralloven delt mellom DMF og departementet. Kompetansen til å gjøre vedtak om ekspropriasjon til rettigheter i undersøkelsesfasen er lagt til DMF, mens kompetansen til ekspropriasjon av rettigheter i utvinnings- og driftsfasen er lagt til departementet.

Mer generelle regler om ekspropriasjon, inkludert vilkårene for å gi ekspropriasjonstillatelse, går frem av andre lover, særlig oreigningslova, ekspropriasjonserstatningslova og skjønnsprosessloven. Det går frem av mineralloven § 40 at oreigningslova og ekspropriasjonserstatningslova gjelder så langt de passer for ekspropriasjon etter mineralloven.

Oreigningsloven § 2 andre avsnitt slår fast det generelle prinsippet om at vedtak om ekspropriasjon bare kan gjøres der det «tvillaust er til meir gagn enn skade».

Utgangspunktet er at det ved ekspropriasjon skal ytes full erstatning, jf. Grunnloven § 105. Videre gir EMK P1-1, som i menneskerettsloven § 3 er gitt forrang for bestemmelser i annen lovgivning, regler om vern av eiendomsretten og om tvungen avståelse av denne. De nærmere reglene om selve erstatningsutmålingen i mineralsaker går i hovedsak frem av ekspropriasjonserstatningslova.

Ekspropriasjonserstatningslova opererer med tre verdsettelsesmetoder – salgsverdi, bruksverdi eller gjenanskaffelsesverdi. Utgangspunktet er at ekspropriaten (den det blir ekspropriert fra) alltid kan kreve erstattet det som i den konkrete saken gir den høyeste verdien av de ulike verdsettelsesmetodene. Utmålingsreglene er noe ulike når det gjelder grunn og rettigheter som er nødven-

dig for driften og når det gjelder rett til utvinning av grunneiers mineraler.

Salgsverdien fastsettes i den alminnelige ekspropriasjonserstatningsretten på grunnlag av det som må regnes med at vanlige kjøpere ville gi for eiendommen ved frivillig salg, jf. lovens § 5 første avsnitt. Bruksverdien fastsettes på grunnlag av avkastningen av eiendommen ved fortsatt bruk, jf. lovens § 6. I begge tilfeller skal imidlertid erstatningen baseres på den påregnelige utnyttelsen av eiendommen, det vil si ekspropriatens egen sannsynlige fremtidige bruk av eiendommen. Innenfor rammen av den sannsynlige bruken skal det likevel langt på vei foretas en objektiv vurdering, jf. HR-2017-2338-A (Totenvika).

For ekspropriasjon av forekomster av grunneiers mineraler gjør mineralloven § 39 første avsnitt unntak fra påregnelighetskravet. I stedet fastsetter bestemmelsen at erstatning skal utmåles på grunnlag av markedspris, det vil si det som det er rimelig å anta at noen ville betale for retten til å utvinne mineralet på den aktuelle eiendommen. Bakgrunnen for dette er at den mest aktuelle utnyttelsen av slike mineraler ikke vil være at grunneieren selv utvinner dem, men at utvinningen overlates til profesjonelle tiltakshavere mot vederlag. Det skal derfor ikke tas hensyn til om det fremstår som påregnelig at grunneieren selv ville ha oppdaget eller utvunnet det aktuelle mineralet.

19.3 Utvalgets vurderinger og forslag

19.3.1 Oversikt over utvalgets forslag

Utvalget mener ekspropriasjonsbestemmelsene i mineralloven hovedsakelig fungerer godt og derfor i det vesentlige bør videreføres. Utvalget har likevel sett grunn til å foreslå endringer ved visse sider av reglene. Dette omfatter følgende:

- Rettsstillingen til den som har fått ekspropriasjonstillatelse til undersøkelsesrett til grunneiers mineraler, som etter dagens lov er uklar, klargjøres.
- Kompetansen til å gi ekspropriasjonstillatelse i første instans legges i utgangspunktet til DMF, både for ekspropriasjon til undersøkelse og til utvinning. DMF har i dag gode forutsetninger for å kunne foreta de nødvendige vurderingene, og det vil kunne lette samordningen mellom vurderingene av om ekspropriasjonstillatelse og driftstillatelse bør gis, om DMF også får kompetanse til å treffe vedtak om ekspropriasjonstillatelse.

- Omfanget og innholdet i noen av rettighetene som kan eksproprieres, endres med formål om å gjennomføre en konsekvent begrepsbruk i loven og for å samsvare bedre med avtalene som vanligvis blir inngått med grunneieren.
- Det innføres en regel om at vedtak om ekspropriasjon av grunn og rettigheter til utvinning bør treffes samtidig med driftstillatelsen, blant annet fordi dette vil gi et bedre og overordnet syn på problemstillingene, slik at det er mulig å avpasse de nødvendige vedtakene til hverandre.
- Det (gjen)innføres en regel om at det skal gis tilleggserstatning ved ekspropriasjon til mineralvirksomhet.

Disse forslagene er drøftet og begrunnet nedenfor. Utvalget har også foreslått enkelte andre mindre endringer og endringer av redaksjonell karakter. Disse endringene omtales i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

Først har likevel utvalget sett grunn til å gi noen betraktninger om ekspropriasjonsinstituttets rolle ved mineralvirksomhet, og å redegjøre for hvilke rettigheter som kan være nødvendige å ekspropriere for å gjennomføre undersøkelser, utvinning og bearbeiding av mineraler.

19.3.2 Ekspropriasjonsinstituttets rolle ved mineralvirksomhet

Med unntak av byggeråstoff, der det gjerne finnes alternative forekomster i rimelig nærhet til markedet, er utnyttelsen av landets drivverdige mineralressurser avhengig av tilgang og rettigheter til grunnen der mineralene finnes. Ofte finnes det ikke alternative forekomster som kan utnyttes. Dette kan gi eieren av ressursen, eller av grunnarealet som er nødvendige for å utvinne forekomsten, en sterk forhandlingsposisjon.

Mineralvirksomhet kan gripe sterkt inn i grunneierens eller reindriftssamers eller andre bruksrettshaveres utnyttelse av området der mineralvirksomheten skal foregå, eller i planer for utnyttelse av eiendommen. Ofte henter grunneieren eller bruksrettshavere næringsgrunnlaget sitt fra eiendommen. Det kan også knytte seg sterke ikke-økonomiske interesser til området. Dette kan gjøre at eieren eller berørte bruksrettshavere ikke er villige til å avstå grunnen eller rettighetene til mineralvirksomhet, selv mot det som må oppfattes som et rimelig vederlag ut fra en ren økonomisk vurdering.

Mineralvirksomhet kan innebære omfattende inngrep i terrenget, støy og annen forurensning som er til ulempe for omgivelsene, inkludert på

resteiendommen til den som må gi fra seg grunn og rettigheter til virksomheten. Motstand fra innbyggerne i nrområdet kan i noen tilfeller også gjøre det vanskelig for grunneieren og berørte bruksrettshavere å inngå avtaler som åpner for virksomheten, også der de selv er interesserte i det. Det vil derfor kunne være behov for å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter fordi tiltakshavere ikke oppnår avtale med grunneiere og berørte bruksrettshavere i området på rimelige markedsmessige vilkår.

Ekspropriasjon til mineralvirksomhet skiller seg noe fra ekspropriasjon til mer klassiske offentlige formål, som jernbane- og veiutbygging, skoler eller sykehus mv., ved at det er snakk om en privat interesse i å drive næringsvirksomhet. I noen tilfeller vil utvinning av mineraler kunne gi grunnlag for vesentlig økonomisk fortjeneste. Ekspropriasjonen (den som eksproprierer) vil også ofte ha betydelige utenlandske eierinteresser med lite til ingen tilknytning til lokalmiljøet. I tillegg vil virksomheten i området kunne medføre betydelige terrenginngrep og etterlate vesentlige og skjemmende spor i terrenget, også der lovens krav om opprydding og istandsetting blir overholdt.

Den som må si fra seg rettigheter til fordel for mineralvirksomhet, kan derfor gjerne oppleve ekspropriasjon til mineralvirksomhet som særlig tyngende. Dette kan spesielt gjelde for samiske rettighetshavere, der det i andre saksområder er erfart at erstatningsutbetalingene har vært relativt lave når det kun er økonomisk tap som erstattes. Dette kan tilsi at myndighetene bør overlate til partene å forhandle om vilkårene for tilgang til mineralressursen og til grunnen og rettighetene som er nødvendige for utvinning.

Utvalget mener likevel det er på det rene at det fortsatt er behov for å kunne bruke ekspropriasjon som virkemiddel for å fremme mineralvirksomhet. Hensynet til verdiskaping som grunnlag for å opprettholde velferd, sysselsetting og regional utvikling vil kunne gjøre ekspropriasjon nødvendig og forsvarlig. Som et nytt og viktig hensyn kommer gjennomføringen av det grønne skiftet, med overgang fra energi produsert av hydrokarboner til fornybare kilder, som krever tilgang til betydelige mengder mineraler for å produsere batterier, elektromotorer mv. Tilgang til mineralressursene kan i denne situasjonen være viktig både for utvikling av samfunnet og av geopolitiske og strategiske årsaker. Det samfunnsmessige behovet for viktige mineraler og kanskje større generell interesse for mineralutvinning kan derfor føre til at det kan være behov for og ønske om å

eksproprierte rettigheter til mineralvirksomhet i noe større grad enn i dag.

Det er likevel et mål å unngå ekspropriasjon så langt som mulig. Mineralvirksomhet innebærer i mange tilfeller store inngrep og interessekonflikter som skaper strid og motstand. Ekspropriasjon må, slik det er i dagens regelverk, fortsatt være en sikkerhetsventil i tilfeller der det ikke er mulig å nå fram gjennom forhandlinger. Forhandlinger vil normalt bidra til at saken blir bedre opplyst fra alle sider, også om resultatet blir et vedtak om ekspropriasjon. Avtalesporet må derfor som den klare hovedregel være utprøvd før det gis tillatelse til ekspropriasjon. Unntak kan tenkes der det fremstår åpenbart at forhandlinger ikke vil føre frem, jf. også regelen i oreigningslova § 12 andre avsnitt.

Utvalget peker også på at det ikke vil kunne gjennomføres ekspropriasjon ved inngrep i samiske rettigheter av en så inngripende karakter at det etter en konkret vurdering innebærer en krenkelse av retten til kulturutøvelse etter SP artikkel 27, som er inkorporert i menneskerettighetsloven, jf. HR-2021-1935-S (Fosen).

19.3.3 Nærmere om grunn og rettigheter som er nødvendige for undersøkelser, utvinning og bearbeiding av mineraler

Både etter mineralloven og lovforslaget kan det gis tillatelse til å eksproprierte «grunn og rettigheter» som er «nødvendige» for undersøkelser, utvinning og bearbeiding av mineraler. I lovforslaget er det i tillegg tatt inn at det kan søkes om ekspropriasjon av «undersøkelsesrett» og «utvinningsrett». Denne endringen begrunnes nærmere nedenfor i punkt 19.3.4.2.

Hva som utgjør nødvendige rettigheter, er ikke utførlig behandlet i mineralloven eller i lovens forarbeider. Utvalget har derfor sett grunn til å gi en oversikt over hvilke rettigheter det kan gis tillatelse til å eksproprierte etter forslaget. Oversikten tar ikke sikte på å være uttømmende.

For *undersøkelse* etter mineraler vil det være behov for en undersøkelsesrett som gir nødvendig tilgang til og bruk av grunnen for å foreta undersøkelsen, inkludert å fjerne vegetasjon, grave grunne grøfter, gjennomføre kjerneboring og anlegge midlertidig lagringsplass.

For undersøkelser av *byggeråstoff*, *naturstein mv.* kan det oppstå behov for å eksproprierte undersøkelsesrett til disse mineralene dersom tiltakshaveren ikke oppnår avtale med grunneieren.

Etter *flertallets* forslag om rettighetssystemet, gjennomgått i kapittel 8 og 13, kan ekspropriasjon

også være aktuelt ved undersøkelser etter *statens mineraler, industrimineraler og lette metaller* dersom grunneier ikke gir samtykke til at det kan gjennomføres undersøkelser i hele eller deler av det aktuelle undersøkelsesområdet. Dersom vilkårene for å få undersøkelsestillatelse er oppfylt, vil gjerne også vilkårene for å få tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett være oppfylt, men det må på vanlig måte vurderes fra sak til sak. Eventuell ekspropriasjon vil da gjelde undersøkelsesrett til området, uten at man skiller mellom de ulike mineraltypene. En slik tilnærming vil være nødvendig for å realisere et system med en harmonisert og eksklusiv undersøkelsestillatelse til et område. Ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett vil denne være avgrenset på samme måte som undersøkelsesrettigheter som man har fått tilgang på gjennom frivillige avtaler.

Etter *mindretallets* forslag vil det ikke være nødvendig å gjennomføre en ekspropriasjonsprosess overfor grunneier for undersøkelsesrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, da dette inngår som en del av undersøkelsestillatelsen som DMF gir. Grunneier vil likevel kunne kreve skjønn for å få fastsatt erstatning der han mener å ha lidt et økonomisk tap som følge av undersøkelsesaktiviteten, for eksempel som dersom aktiviteten medfører merarbeid ved innsamling av dyr på beite, skade på grunnen, skade på skog o.l., om det ikke oppnås enighet om dette.

Ved motstand fra grunneieren vil det også kunne oppstå behov for å eksproprierte nødvendig grunn og rettigheter utover selve undersøkelsesretten. Det vil kunne være behov for rett til adkomst til området for inn- og uttransportering av grave- og boreutstyr og prøver, i form av veirett eller rett til å bruke motorferdsel i området. Dette gjelder særlig der det skal gjennomføres et omfattende boreprogram. Slik rett til adkomst vil også kunne berøre andre eiendommer i området, dersom området ligger langt unna nærmeste vei.

Undersøkelser vil i de fleste tilfeller kunne tilpasses eksisterende bruk av området, slik at det ikke vil være nødvendig å eksproprierte konkurrerende bruksrettigheter i området. I tillegg vil også både eiere og bruksrettshavere ha en viss tilpassingsplikt i tråd med alminnelig ekspropriasjonsrett. I noen særlige tilfeller kan det likevel være nødvendig med ekspropriasjon på undersøkelsesstadiet.

For *prøveuttak* krever forslaget at søkeren enten har undersøkelsesrett, undersøkelsestillatelse eller utvinningsrett i prøveuttaksområdet. Etter *flertallets* forslag om rettighets-

systemet må slike retter gis ved ekspropriasjon dersom forhandlingene med grunneier ikke fører frem, med unntak for utvinningsrett til statens mineraler, som gis av DMF. Lovforslaget krever også samtykke til selve prøveuttaket fra grunneieren for at DMF skal kunne gi tillatelse til prøveuttak. Også denne rettigheten kan eksproprieres.

For prøveuttak vil det som regel også være nødvendig med rett til å bruke eksisterende veier inn til uttaket eller etablere nye veier og å anlegge større lagringsplasser, i tillegg til rett til grunn for midlertidige bygg, knuser mv.

Utvinning av mineraler kan berøre store områder og innebære betydelige inngrep i terrenget, spesielt der uttaket av mineraler skjer i dagbrudd. Det er på dette stadiet det vil være mest praktisk å søke om og gjennomføre ekspropriasjon.

For utvinning kreves for det første rett til å utvinne mineralressursen det er snakk om (utvinningsrett). Utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv. krever avtale med grunneieren eller ekspropriasjon, både etter dagens minerallov og etter lovforslaget. Utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller tildeles av DMF, men et vilkår for at DMF skal kunne gi utvinningsrett til forekomster av industrimineraler og lette metaller er at tiltakshaver i tillegg har avtale om utvinning av forekomsten med grunneieren. Dersom tiltakshaveren ikke oppnår avtale, kan vedkommende søke om ekspropriasjon av utvinningsretten. Utvinningsretten gir rett til uttak av mineraler. Etter forslaget er det også presisert at utvinneren får eiendomsrett til mineralene når de er tatt ut fra forekomsten.

Utvinning krever også en rekke rettigheter til bruk av og inngrep i grunnen i utvinningsområdet. Disse inngår ikke i utvinningsretten eller driftstillatelsen, heller ikke for utvinning av statens mineraler, og må derfor bygge på avtale med grunneieren og de berørte bruksrettshaverne, eller ekspropriasjon. Det krever også rett til adkomst til området der forekomsten ligger, rett til lagringsplass og infrastruktur for uttransportering av produsert masse til vei, jernbane eller utskipningsanlegg eller annet. Det samme gjelder området der det skal foretas bearbeiding av mineralene i naturlig forbindelse med uttaket. Her kan det være nødvendig med rett til grunn til alt fra administrasjonsbygg, knusestasjoner og sikteverk, lagringsplass for produserte masser, deponiområder for avgangsmasser, anlegg for behandling av masser (oppredningsverk), utskipningsanlegg osv. De betydelige inngrepene i terrenget og bruken av området rundt selve utvinningsområdet vil gjerne påvirke de eksisterende bruksret-

tighetene i området. På dette stadiet vil det derfor i større grad enn ved undersøkelser etter mineraler, kunne oppstå spørsmål om ekspropriasjon av bruksretter i området som ikke er forenlige med drift av mineraluttaket, for eksempel reindrifftsrett, andre beiteretter eller hogstrett.

19.3.4 Om ekspropriasjon av undersøkelsesrett og utvinningsrett til mineraler. Særlig om undersøkerens stilling ved senere ekspropriasjon av utvinningsrett

19.3.4.1 Hvilke rettigheter skal kunne erverves ved ekspropriasjon til mineralvirksomhet?

Hvis tiltakshaveren ikke oppnår enighet med grunneieren om undersøkelsesrett eller utvinningsrett i tråd med gjennomgangen ovenfor i punkt 19.3.3, kan tiltakshaveren både etter mineralloven og etter lovforslaget § 9-1 søke om tillatelse til ekspropriasjon. Dette reiser ulike spørsmål om innholdet i rettighetene som eksproprieres, som ikke er regulert i mineralloven i dag. Det kan oppstå spørsmål om hvilke tiltak og aktiviteter en undersøkelsesrett eller en utvinningsrett stiftet ved ekspropriasjon, gir rett til å foreta. Videre oppstår det spørsmål om hvilken rett den som har ekspropriert undersøkelsesrett, skal ha til å utvinne en eventuell drivverdig forekomst som påvises på grunnlag av den eksproprierte undersøkelsesretten.

Overordnet foreslår utvalget at lovgrunnlaget som gir DMF mulighet til å gi tillatelse til ekspropriasjon samles i én bestemmelse, til forskjell fra dagens minerallov, hvor det er én bestemmelse for ekspropriasjon til mineralvirksomhet på statens mineraler, og én bestemmelse for ekspropriasjon til mineralvirksomhet på grunneiers mineraler. Dette forslaget har sammenheng med at utvalget mener at reglene for undersøkelser og utvinning ikke like klart bør skille mellom statens og grunneiers mineraler. Reglene på både undersøkelsesstadiet og utvinningsstadiet skiller i stedet mellom undersøkelser på statens mineraler, industrimineraler og lette metaller på den ene siden og byggeråstoff, naturstein mv. på den andre siden. Reglene på utvinningsstadiet gir i tillegg DMF mulighet til å gi en «samlet» utvinningsrett der det finnes forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler som ikke er drivverdige hver for seg, men som er drivverdige samlet.

Sett i lys av de endringene som er foreslått i de øvrige delene av lovforslaget, vil det ikke like lett

kunne presiseres i ulike ekspropriasjonsbestemmelser nøyaktig hvilke rettigheter som kan eksproprieres for de ulike typene mineraler. Slik utvalget ser det, er dette heller ikke nødvendig. En felles ekspropriasjonshjemmel vil være mer oversiktlig, og ut fra lovforslaget som helhet vil det fremgå tydelig hvilke rettigheter som gis av DMF og hvilke rettigheter det vil være kunne være nødvendig å ekspropriere.

19.3.4.2 «Undersøkelsesrett» og «utvinningsrett» som mer presise formuleringer

Flertallets forslag legger opp til at alle undersøkelser av mineraler i utgangspunktet krever avtale med eller samtykke fra grunneieren om gjennomføringen av undersøkelsene. For undersøkelser av byggeråstoff, naturstein og mv. vil avtalen med grunneieren være tilstrekkelig for å gjennomføre undersøkelser etter lovforslaget (men ikke nødvendigvis tilstrekkelig etter annet regelverk), jf. lovforslaget § 4-2, mens undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller krever tillatelse fra DMF i tillegg til samtykke fra grunneieren, se lovforslaget § 4-3. I begge tilfeller vil det derfor være aktuelt med ekspropriasjon i undersøkelsesfasen i tilfeller der avtale eller samtykke ikke oppnås.

Utvalget har foreslått at hjemmelen til ekspropriasjon av rettigheter til undersøkelser av mineraler uttrykkelig bør angi at en kan ekspropriere «undersøkelsesrett». Dette til forskjell fra dagens bestemmelse om ekspropriasjon av rett til undersøkelser av grunneiers mineraler som angir at DMF kan gi rett til å ekspropriere «nødvendig grunn og rettigheter for å undersøke om det finnes en [drivverdig] forekomst av grunneiers mineraler». Et viktig formål med å ta inn «undersøkelsesrett», ved siden av grunn og rettigheter som er nødvendige for undersøkelsene, er å gjennomføre en mer konsekvent begrepsbruk i loven.

Ekspropriasjon av undersøkelsesrett kan gis både for undersøkelser av byggeråstoff, naturstein mv. og for undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. For den sistnevnte kategorien er det riktignok i utgangspunktet ikke nødvendig å ekspropriere selve undersøkelsesretten til statens mineraler, da staten har eiendomsrett til statens mineraler og derfor kan disponere over retten til disse, men som nevnt i punkt 13.3.3.2 foreslår flertallet et felles krav om samtykke fra grunneieren for undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller for å unngå at ulike aktører gjennomfører undersøkelser på disse mineralene med

den fare for interesse- og rettighetskonflikter dette medfører. Ved ekspropriasjon for å gjennomføre undersøkelser av statens mineraler vil det derfor isolert sett være snakk om en ekspropriasjon av grunneierens rett til å nekte å gi samtykke til gjennomføringen av undersøkelsene.

Ekspropriasjon av undersøkelsesrett vil for alle mineraler omfatte de rettighetene som går frem av lovforslaget § 4-4 første avsnitt første setning, altså nødvendig tilgang til og bruk av grunnen for å foreta undersøkelsen, herunder fjerning av vegetasjon, graving av grunne grøfter, kjerneboring og midlertidig lagringsplass. Inngrep som kan medføre vesentlig skade krever særskilt samtykke fra grunneiere og berørte bruksrettshavere, men kan også eksproprieres etter § 9-1 bokstav b. Rett til å utføre andre inngrep som kan medføre vesentlig skade, må imidlertid angis særskilt og konkret i ekspropriasjonstillatelsen. Avgrensningen svarer til yttergrensene for undersøkelsesretten til statens mineraler i dagens minerallov § 19 andre avsnitt, som er videreført i forslaget § 4-4 første avsnitt andre setning. Før tiltak som krever dette kan gjennomføres, kan det også settes vilkår om at det bare kan gjennomføres et visst antall kjerneboringer, at undersøkelsene bare kan foregå i visse tidsrom av hensyn til annen aktivitet eller virksomhet i området, eller lignende. Som ellers skal ikke tillatelsen omfatte mer enn det som er nødvendig for å gjennomføre de undersøkelsene som anses nødvendig for å påvise en eventuell mineralforekomst.

Utvalget har også foreslått å endre formuleringen av objektet for ekspropriasjon av retten til å utvinne grunneiers mineraler, og foreslår at det gis tillatelse til ekspropriasjon av «utvinningsrett» til forekomsten. Ekspropriasjon av utvinningsrett vil bare være aktuelt ved utvinning av grunneiers mineraler, da utvinningsrett til statens mineraler etter lovforslaget fortsatt gis av DMF. Mineralloven § 37 taler om ekspropriasjon av selve «forekomst[en]», noe som peker mot at eksproprianten erverver eiendomsrett til den fysiske forekomsten av mineraler i undergrunnen. Det er en lite presis og praktisk forestilling at eksproprianten får eiendomsrett til forekomsten i grunnen. Det eksproprianten får, er en rett til å utvinne forekomsten og til å gjøre seg til eier av mineralene gjennom utvinning. Mineraler som ikke utvinnes, vil bli liggende igjen i grunnen og retten til disse vil fremdeles være grunneierens, på samme måte som statens mineraler tilhører staten dersom de ikke blir utvunnet. Denne måten å angi objektet på vil også samsvare bedre med avtalene som vanligvis blir inngått om utvinning av grunneiers

mineraler. Mineralloven er også noe inkonsekvent på dette punktet, ettersom § 39 om erstatning omhandler erstatning for «rett til å utvinne forekomst» – ikke erstatning for selve forekomsten. Erstatningen skal også normalt utmåles som årlig erstatning for mengden mineraler som tas ut.

Utvinningsretten vil måtte angi hvilket eller hvilke mineraler som skal utvinningsrettes, og vil gi rett til å ta ut og nyttiggjøre seg mineralene som finnes i utvinningsområdet.

For at vilkårene i oreigningslova om at inngrepet uten tvil vil være mer til gagn enn ulempe, skal være oppfylt, vil det være et minstekrav at det dokumenteres at det må antas å være en drivverdig forekomst av et eller flere mineraler i området. Kravet til dokumentasjon for at det foreligger en drivverdig mineralforekomst, må antas å være noe strengere for å kunne ekspropriere utvinningsrett til grunneiers mineraler enn det som kreves for å få tildelt utvinningsrett til statens mineraler.

19.3.4.3 *Klargjøring av rettsstillingen til den som har ekspropriert undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv.*

19.3.4.3.1 *Bakgrunn for problemstillingen*

Utvalget har vurdert hvilken rett den som har fått tillatelse til å ekspropriere undersøkelsesrett av grunneiers mineraler, har til å utvinne en eventuell drivverdig forekomst i undersøkelsesområdet. Undersøkelser etter mineraler kan være svært kostbare, og den som setter i gang undersøkelser, vil gjerne på forhånd sikre seg en rett eller i alle fall en fortrinnsrett til å kunne utnytte eventuelle forekomster som blir oppdaget. Selv om det også er andre usikkerhetsfaktorer knyttet til om undersøkeren vil få de nødvendige tillatelsene til å utnytte en drivverdig forekomst, vil det være en unødvendig stor risiko å sette i gang med undersøkelser i et område dersom den som skal undersøke risikerer at grunneieren kan overdra retten til å utvinne en eventuell forekomst i området til andre.

For ekspropriasjon av undersøkelsesrett til industrimineraler og lette metaller (og statens mineraler) vil lovforslaget § 4-4 andre avsnitt og § 5-2 sikre at ingen andre enn den som har gjennomført undersøkelsene kan inngå avtale med grunneieren om utvinningsretten til industrimineraler eller lette metaller eller få tildelt utvinningsrett til disse mineralene av DMF.

Spørsmålet stiller seg annerledes ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. Her legger lovforslaget i utgangs-

punktet opp til at det er grunneieren som råder over utvinningsretten etter § 5-1, og det er i utgangspunktet ikke noe krav om at den som inngår avtale om utvinningsrett til disse mineralene også må ha undersøkt området. Dette samsvarer med reguleringen i dagens minerallov § 28. Dette gjør imidlertid at den som har fått undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. ved ekspropriasjon, vil kunne stå i en usikker rettsstilling dersom vedkommende finner en drivverdig forekomst av disse mineralene.

Utvalget har derfor sett grunn til å se på hvilken beskyttelse den som har ekspropriert undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. bør ha.

19.3.4.3.2 *Reguleringen i dagens lov ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett til grunneiers mineraler er uklar*

Dagens minerallov § 37 legger opp til et todelt system ved ekspropriasjon av rettigheter for mineralvirksomhet på grunneiers mineraler. Først må den interesserte søke om ekspropriasjon av undersøkelsesrett, før han eller hun deretter kan søke om ekspropriasjon av utvinningsrett. Det stilles ingen krav til at man må ha undersøkelsesrett for å søke om utvinningsrett – «enhver» kan i prinsippet søke. Bestemmelsen angir riktignok at det skal «legges vekt på» om søkeren har undersøkt området, men rekkevidden av denne regelen er uklar og innebærer ingen garanti for undersøkeren. Ordlyden «legges vekt på» tilsier at undersøkelsene bare skal være et moment i departementets vurdering av om det skal gis ekspropriasjonstillatelse.

I Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 68 fremgår det imidlertid at undersøkeren får en «førsterett til ekspropriasjon av retten til utvinning», som gjør at undersøkeren «med andre ord [er] sikret en mulighet til utvinningsrett dersom han gjennom sine undersøkelser kan dokumentere drivverdighet». Med grunnlag i disse uttalelsene har Thor Falkanger i sin kommentarutgave til mineralloven s. 112 omtalt formuleringen i lovteksten som «ble[k]». ¹ Han legger til grunn at undersøkeren i slike tilfeller har en førsterett til utvinningsretten.

Inngrep i grunneierens rett til å inngå avtale med den han måtte ønske, krever etter legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 hjemmel i lov. Det kan derfor reises spørsmål om det er tilstrekkelig med en førsterett ved en eventuell ekspropriasjon av utvinningsrett. Dersom grunneieren velger å

¹ Falkanger (2018), s. 112.

inngå avtale med en annen part om utvinning av forekomsten, er det tvilsomt om det vil være grunnlag for ekspropriasjon til fordel for den som har gjort undersøkelsene. Det går heller ikke klart frem av loven at departementet plikter å underrette den som undersøker, dersom departementet mottar en ekspropriasjonssøknad fra en annen enn den som har undersøkelsesrett.

Forarbeidene gir uttrykk for at undersøkeren er «sikret en mulighet til utvinning dersom han gjennom sine undersøkelser kan dokumentere drivverdighet», som nevnt ovenfor. Undersøkeren vil imidlertid aldri være «sikret» en rett til ekspropriasjon, fordi dette forutsetter at vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt. Førsteretten som omtales i forarbeidene, fremstår derfor i det hele som en uklar og usikker konstruksjon.

19.3.4.3.3 *Foreløpige vurderinger og partenes behov og ønsker*

Utvalget mener dagens regulering av undersøkerens rettsstilling ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett til grunneiers mineraler er uklar, og har sett grunn til å vurdere andre løsninger for hvilken rett den som får ekspropriert undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. etter lovforslaget vil ha til en eventuell drivverdig forekomst i undersøkelsesområdet. Spørsmålet krever en avveining av undersøkerens og grunneierens interesser.

For undersøkeren vil det mest gunstige være om han eller hun samtidig med tillatelsen til ekspropriasjon av undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. også får en betinget utvinningsrett til en eventuell drivverdig forekomst i undersøkelsesområdet. En slik betinget rett vil være et viktig insentiv for at det settes i gang undersøkelser, som vil være en forutsetning for senere utvinning og dermed økt verdiskaping i mineralnæringen. Dette gjelder likevel ikke i like stor grad for byggeråstoff, der det finnes en bedre oversikt over eventuelle forekomster.

Grunneieren vil på sin side ha interesse av å kunne nekte undersøkeren å få utvinningsrett til området, slik at grunneieren får mulighet til å gå inn i reelle forhandlinger om utvinningsretten til en forekomst, dersom flere viser interesse. Dette kan skape en situasjon der andre enn undersøkeren drar fordel av undersøkerens innsats.

19.3.4.3.4 *Alternativer utvalget har vurdert*

Utvalget har drøftet alternativer for hvordan undersøkerens stilling kan reguleres.

En mulighet er at undersøkeren ved ekspropriasjon av undersøkelsesretten til byggeråstoff, naturstein mv. også får en betinget utvinningsrett til eventuelle drivverdige forekomster. En slik løsning vil være et unntak fra prinsippet om at grunneieren står fritt til å forhandle frem en avtale med den vedkommende ønsker. Det vil også kunne gå lang tid fra ekspropriasjon av undersøkelsesretten til det blir aktuelt med utvinning. Vurderingen av om ekspropriasjon er mer til gagn enn skade vil derfor kunne ha endret seg fra det ble gitt undersøkelsesrett til det er påvist drivverdige forekomster. Retten til å kunne ekspropriere utvinningsrett ville også være avhengig av at nødvendige tillatelser til utvinning etter annet lovverk ville bli gitt. En fortrinnsrett til utvinningsrett ville derfor måtte avgrenses til tilfeller der vilkårene for utvinning ellers vil være oppfylt. Dette er likevel den regelen som ville gi undersøkeren den sterkeste posisjonen.

En annen mulighet er at den som undersøker byggeråstoff, naturstein mv. med grunnlag i en ekspropriasjonstillatelse får rett til å tre inn i en eventuell avtale som grunneieren inngår med en annen aktør. En slik løsning kan føre til en risiko for at det inngås «fiktive» avtaler med urimelig høye priser. En annen aktør som kan bygge på resultatet av undersøkelsene som er gjort, ville ha en konkurransefordel som ville gjøre det mulig å tilby grunneieren bedre vilkår.

En tredje mulighet er at den som har fått undersøkelsesrett ved ekspropriasjon skal ha rett til å forhandle med grunneieren om utvinningsrett til forekomsten, og at dersom grunneieren innen ti år fra utløpet av undersøkelsesretten inngår avtale med en annen part, på grunnlag av undersøkelsene som er gjort, skal den andre parten dekke undersøkerens kostnader for undersøkelsene, med et visst tillegg. Dette siste ville kunne fjerne noe av konkurransefordelen som en annen part kan oppnå, og hindre direkte tap hos undersøkeren. Samtidig vil det her kunne være krevende å fastslå i hvilken grad en eventuell avtale om utvinningsrett med en annen part bygger på de undersøkelsene som er gjort.

19.3.4.3.5 *Utvalgets forslag til å sikre den som undersøker en rimelig prioritet til utvinningsretten*

Utvalget har lagt vekt på at den som undersøker byggeråstoff, naturstein mv. bør ha tilstrekkelig prioritet til å ha et insentiv til å foreta undersøkelsen. Det er også et viktig hensyn å unngå at det kan skje en urettmessig berikelse for andre, på

undersøkerens bekostning. En slik tilnærming vil være den beste i lys av lovens overordnede formål om å legge til rette for mineralvirksomhet. Dette må likevel balanseres mot grunneierens interesse i å kunne disponere over eiendommen sin og hensynet til at tiltakshaveren ikke skal komme i en bedre posisjon ved å ekspropriere enn ved å inngå avtale.

Utvalget har derfor valgt å foreslå en løsning der tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett byggeråstoff, naturstein mv. innebærer en eksklusiv undersøkelsesrett for disse mineralene i ti år. I denne perioden kan ikke grunneieren inngå avtale med andre om undersøkelses- eller utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv. til det aktuelle området, med mindre den som har fått ekspropriert undersøkelsesretten samtykker til det eller undersøkelsesarbeidet er endelig opphørt.

Kombinert med dette foreslår utvalget at det er et vilkår for å få tillatelse til ekspropriasjon av utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv. at søkeren har avtale eller ekspropriasjonsvedtak som er mindre enn ti år gammelt. På denne måten vil den som har ekspropriert undersøkelsesrett normalt ha tid til å gjennomføre de undersøkelsene som kreves, og til å inngå i forhandlinger med grunneieren om utvinningsrett, dersom vedkommende finner det som kan antas å være en drivverdig forekomst. Dersom forhandlinger om utvinningsrett ikke fører frem, vil undersøkeren ha en eksklusiv rett til å søke om ekspropriasjon innen ti år fra undersøkelsesretten ble gitt. På denne måten vil grunneieren og undersøkeren som utgangspunkt måtte forhandle om en utvinningsrett til forekomsten, samtidig som undersøkeren i en viss periode er sikret at det ikke gis utvinningsrett til andre. Utvalget mener at dersom den som har gjennomført undersøkelsene har gjennomført disse på en god måte og har opptrådt godt og utført pliktene etter lovforslaget, bør det gis tillatelse til å ekspropriere utvinningsrett dersom vilkårene for ekspropriasjon ellers er oppfylt.

I de tilfellene der den som har ekspropriert undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv. ikke har fullført undersøkelsene innen ti år, eller ikke har oppnådd avtale om utvinningsrett eller fått tillatelse til ekspropriasjon av utvinningsrett, vil det riktignok kunne søkes om tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett på nytt. I slike tilfeller vil likevel vurderingen av om fordelene ved ekspropriasjonen overgår ulempene, gjerne stille seg annerledes. Undersøkeren har her i prinsippet hatt god tid til å undersøke om det er en drivverdig forekomst i området. Det må der-

for særlige grunner til for at det skal gis enda en tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett til disse mineralene.

19.3.5 Ekspropriasjonsmyndighet

Myndigheten til å gi ekspropriasjonstillatelse etter mineralloven er i dag delt mellom DMF og departementet. Utvalget har vurdert om denne todelingen bør videreføres, eller om DMF bør være primær ekspropriasjonsmyndighet også på utvinningsstadiet, med departementet som klageinstans.

Begrunnelsen for at kompetansen til å behandle søknader om ekspropriasjon på utvinningsstadiet ble lagt til departementet, var at en mente at slik ekspropriasjon innebar bredere samfunnsmessige vurderinger enn spørsmålet om rett til undersøkelse, og at det var naturlig at departementet foretok disse.²

Utvalget ser det også slik at ekspropriasjon på utvinningsstadiet vil kunne innebære bredere samfunnsmessige vurderinger enn ekspropriasjon på undersøkelsesstadiet. Eksempelvis vil en søknad om ekspropriasjon av reindriftsrettigheter i et område, til fordel for mineralutvinning gjøre det nødvendig å vurdere viktige samfunnsinteresser opp mot hverandre. Det vil da være en fordel om saken løstes til et politisk nivå der ansvarlige politiske myndigheter tar ansvaret. Oreigningslova i § 5 stiller dessuten opp begrensninger i departementenes adgang til å delegere ekspropriasjonsmyndighet videre til underordnede organer *ut over* det som følger alminnelig delegasjonsregler. Det har likevel skjedd en utvikling der kommunene i større grad enn tidligere har fått myndighet til å ekspropriere for å gjennomføre en reguleringsplan.

Utvalget peker på at DMF gjennom de siste årene har bygget opp en langt sterkere og bredere kompetanse, og fremstår som en nokså annen etat enn da mineralloven ble vedtatt. Utvalget mener DMF i dag har gode forutsetninger for å kunne foreta bredere samfunnsmessige vurderinger i tillegg til de rent mineralfaglige og juridiske vurderingene som en ekspropriasjonssak vil reise. Utvalget har derfor kommet til at også kompetansen til å gi ekspropriasjonstillatelse til grunn og rettigheter for utvinning av mineraler som utgangspunkt bør legges til DMF.

DMF forutsettes gjennom utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 og oreigningslova § 12, å innhente den informasjonen, eventuelt i

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 71

samarbeid med andre relevante myndigheter, og å foreta de vurderingene som er nødvendige for å vurdere om vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt. En vesentlig fordel ved at DMF gjøres til ekspropriasjonsmyndighet også for utvinningsfasen, er at dette vil kunne lette samordningen mellom vurderingen av ekspropriasjonstillatelse og driftstillatelse, se nedenfor i punkt 19.3.6. Slik samordning vil rent administrativt være enklere dersom begge vedtakene treffes av DMF.

Ved at vedtakskompetansen legges til DMF, vil departementet bli klageinstans i stedet for Kongen i statsråd.

Visse ekspropriasjonssaker krever likevel avveining av særlig viktige samfunnsmessige hensyn. Dette kan blant annet være tilfellet ved ekspropriasjon av samiske rettigheter, som nevnt ovenfor. Her kan det være fordelaktig at det er departementet som behandler søknader om tillatelse til ekspropriasjon i første instans, og at Kongen i statsråd er klageinstans. Utvalget foreslår derfor at departementet kan bestemme at søknader om ekspropriasjon som krever avveining av viktige samfunnsmessige hensyn skal behandles av departementet i første instans. Dette kan gjøres i enkeltvedtak eller ved å vedta en forskrift som angir hvilke ekspropriasjonstilfeller som utgjør saker som krever avveining av de nevnte hensynene.

19.3.6 Ekspropriasjonstillatelse som gjelder utvinningsfasen og driftstillatelse bør som regel gis samtidig

Som det går frem i kapittel 11 ovenfor, krever utvinning av mineraler krever flere ulike tillatelser etter mineralloven og andre lover.

Mineralloven inneholder ingen regulering av forholdet mellom ekspropriasjonstillatelser og andre tillatelser som kreves for å starte mineralvirksomhet. Utvinningsrett til grunneiers mineraler og andre nødvendige rettigheter for utvinning kan derfor i prinsippet eksproprieres, uten at tiltakshaveren har fått alle de andre offentlige tillatelsene som trengs for å kunne starte drift, som utslippstillatelse etter forurensningsloven eller driftstillatelse etter mineralloven.

Utvalget foreslår at vedtak om ekspropriasjon av utvinningsrett til grunneiers mineraler og ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter til utvinning bør treffes samtidig med driftstillatelse. En slik samordningsregel er foreslått tidligere, både av det forrige minerallovutvalget i NOU 1996: 11 og av Evalueringsutvalget. Utvalget

kan i all hovedsak slutte seg til vurderingene som minerallovutvalget av 1993 gjorde:

«At det rent materielt vil være en fordel med slik samordning ses særlig ved at man får et overordnet syn på problemstillingene og at man derved lettere kan vurdere de privatrettslige og de offentlige rettslige problemstillinger under ett. En annen fordel er at det blir lettere å avpasse de nødvendige vedtakene til hverandre.

Samordning har også den fordel at det for avgjørelsesmyndigheten vil innebære raskere og mer effektiv saksbehandling ved at samtlige spørsmål i tilknytning til tiltaket behandles samtidig. Dette vil gi rasjonaliseringsgevinster både i forhold til høringsbehandlingen av disse spørsmålene samt at det for tiltakshaveren vil være den fordel at vedkommende slipper å vente på to tillatelser. En slik samordning forenkles for øvrig ved at utvalget har foreslått at det skal være samme instans, [...], som avgjør ekspropriasjons- og konsesjonsspørsmålet.»³

Utvalget vil i tillegg peke på at det er foreslått å innføre et rekkefølgekrav mellom planavklaring og driftstillatelse, se punkt 11.3.3.5. Dette innebærer at konsekvensene av prosjektet på dette stadiet vil være godt utredet, og de ekspropriasjonsrettslige spørsmålene vil i stor grad være belyst i sakskomplekset ellers. Et klart utgangspunkt om samtidighet vil også hindre at partene opplever at en eventuell tillatelse til ekspropriasjon som ble gitt på et tidligere tidspunkt, fungerer som en form for forhåndsgodkjenning av prosjektet som helhet. Man unngår også at det blir gitt ekspropriasjonstillatelse til et prosjekt som ikke kan gjennomføres på grunn av manglende driftstillatelse eller utslippstillatelse.

Regelen vil føre til at prosessen med å overta og gjennomføre ekspropriasjonsskjønn må skje etter at det er gitt driftstillatelse, men i mange tilfeller vil det kunne gis tillatelse til forhåndstiltredelse. Regelen vil derfor sjelden føre til ytterligere tap av tid før virksomheten kan komme i gang.

En regel om at ekspropriasjons- og driftstillatelsen bør gis samtidig, vil også være i tråd med annen naturressurslovgivning, se vannressursloven § 51 tredje avsnitt og vassdragsreguleringsloven § 30 første avsnitt.

I noen saker kan det likevel finnes grunner for å avklare om ekspropriasjon kan skje før spørsmålet om det skal gis driftstillatelse er avgjort.

³ NOU 1996: 11, punkt 5.12.9, s. 114.

Utvalget foreslår derfor at det bør kunne gjøres unntak der det foreligger særlige grunner. Det kan for eksempel være aktuelt i tilfeller der det er usikkert om mineralprosjektet vil være i strid med minoritetsvernet etter SP artikkel 27, slik at ekspropriasjon ikke kan skje. Normalt vil dette innebære at det heller ikke skal gis driftstillatelse, men det kan likevel være tilfeller der vilkårene for å gi driftstillatelse kan være oppfylt, uten at vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt. Det kan også ellers tenkes å oppstå spørsmål av prinsipiell art der det er nødvendig å avklare ekspropriasjonsspørsmålet for å sikre at de berørte interessene får større forutsigbarhet. Forutsetningen for å gjøre unntak fra utgangspunktet om at ekspropriasjons- og driftstillatelse bør gis samtidig, må likevel være at det finnes tilstrekkelig kunnskap om prosjektet og virkningene det vil ha for berørte interesser, til at DMF kan foreta en forsvarlig vurdering av om vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt.

19.3.7 Ekspropriasjonens omfang og varighet og årlige erstatninger

19.3.7.1 Faktorer som spiller inn på ekspropriasjonens omfang og varighet

Mineralvirksomhet vil etter sin art være begrenset i tid og vil pågå enten til undersøkelsene er avsluttet, til forekomsten er utvunnet, eller til virksomheten opphører av andre grunner. Ofte er det snakk om ekspropriasjon av deler av en eiendom eller et bruksområde, og eieren eller bruksrettshaveren vil kunne fortsette å bruke de tilgrensende områdene mens mineralvirksomheten pågår – og vil ha interesse av å kunne overta det igjen når mineralvirksomheten opphører. Eksproprianten vil normalt ikke ha noen interesse av å disponere området etter at mineralvirksomheten har opphørt.

Etter forarbeidene til mineralloven er utgangspunktet at ekspropriasjonsvedtak skal begrenses til det som er nødvendig for å undersøke eller utvinne forekomsten. Derfor skal det ikke gis tillatelse til ekspropriasjon av eiendomsrett til grunnen, men til å ekspropriere rett til å utvinne forekomsten og nødvendige bruksretter for undersøkelse og utvinning.⁴

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 70. Mineralloven § 37 andre avsnitt bokstav a angir riktignok at selve «forekomst[en] av grunneiers mineraler» kan eksproprieres. Ordlyden er foreslått endret i utvalgets forslag, se punkt 19.3.4.

19.3.7.2 Ekspropriasjonens omfang og varighet må bestemmes av hva som er «nødvendig»

Utvalget mener også at det klare utgangspunktet ved ekspropriasjon til mineralvirksomhet bør være at ekspropriasjonsvedtaket begrenses til de bruksretter som er nødvendige for virksomheten. Spørsmålet er om dette utgangspunktet bør lovfestes. Slik utvalget ser det, vil denne problemstillingen inngå i vurderingen av om ekspropriasjonen er «nødvendig», som stilles som vilkår etter utvalgets forslag til § 9-1, og som dessuten er et grunnleggende vilkår for ekspropriasjon etter oreigningslova § 2.

Selv om utvalget derfor har valgt ikke å foreslå noen særskilt regel om omfanget og varigheten av ekspropriasjonen etter lovforslaget, utover vurderingen av om ekspropriasjonen er nødvendig, har utvalget sett grunn til å gå nærmere gjennom noen av de situasjonene som vil kunne oppstå og de vurderingene som vil måtte gjøres.

19.3.7.3 Det kan først og fremst være nødvendig med mer omfattende ekspropriasjon på utvinningsstadiet

For ekspropriasjon på undersøkelsesstadiet antar utvalget at det sjelden til aldri vil være aktuelt å ekspropriere grunneiers eiendomsrett eller å ekspropriere bort en bruksrett som noen har til området og som må opphøre eller endres for å gi rom for mineralvirksomheten.

Ved ekspropriasjon på utvinningsstadiet stiller dette seg annerledes. Utvalget antar det her vil kunne oppstå en rekke ulike situasjoner der det både vil være nødvendig og mer hensiktsmessig med en mer omfattende ekspropriasjon.

Vurderingen av hvilket omfang og hvilken varighet som det er «nødvendig» å ekspropriere, må ta utgangspunkt i hva tiltakshaveren søker om. Vurderingen beror likevel på en avveining av behovene og ønskene til den som det eksproprieres til, og den som det eksproprieres fra.

19.3.7.4 Grunneierens og bruksrettshavernes behov og ønsker

For den det eksproprieres fra, vil verdien av tilbakeføringen og ønsket om det, kunne variere etter hva slags eiendom eller rettighet som skal eksproprieres, om det er snakk om en del av en eiendom eller hele eiendommen, og hvilken verdi det vil ha å få tilbakeført rettigheten etter at driften er avsluttet.

Selv når området er ryddet og satt i stand, kan utvinning av mineralforekomster etterlate åpne sår i terrenget som begrenser nytteverdien av området etter endt drift. Tidsrammen det opereres med, vil også være av betydning. Dersom utvinningen fører til at resteiendommen eller den aktuelle bruksretten i lang tid ikke kan utnyttes på en måte som lønner seg, vil grunneieren og bruksrettshaverne gjerne ønske å få eiendommen eller rettigheten innløst. Eksempler kan være en fritidseiendom som ikke vil kunne utnyttes på mange tiår mens virksomheten pågår, en landbrukseiendom der deler av eiendommen er ekspropriert og den resterende eiendommen ikke lenger gir grunnlag for drift, eller en beiterett som ikke lenger kan utnyttes på en fornuftig måte i overskuelig fremtid.

Eiendommen kan også i noen tilfeller ha negativ verdi etter endt drift på grunn av forurensning. Dette gjelder selv om tiltakshaveren har en plikt til å rydde opp og sette i stand området etter mineralloven, og, med visse unntak, vil være underlagt en plikt til å stille økonomisk sikkerhet for å gjennomføre dette etter forurensningsloven eller mineralloven, fordi også eieren av en forurenset grunn vil kunne holdes ansvarlig etter forurensningsregelverket. Grunneieren kan derfor ønske at eiendomsretten til det aktuelle området blir overtatt av eksproprianten. Selv om utvalget ikke mener at grunneierens eller bruksrettshavernes eget syn på problemstillingen skal være avgjørende i spørsmålet om hva det er «nødvendig» å eksproprierte, bør deres oppfatning og ønsker veie tungt.

19.3.7.5 Tiltakshaverens behov og ønsker

Tiltakshaveren vil ofte foretrekke å skaffe begrensede rettigheter. Ved ekspropriasjon av eiendomsrett vil det som regel måtte utbetales engangserstatning. Dette vil kunne være utfordrende for tiltakshaveren i en kapitalkrevende oppstartsfase. Ved ekspropriasjon av utvinningsrett vil det være vanskelig å fastsette en engangserstatning, fordi det ved oppstart ikke finnes noe mer enn et anslag av hva forekomsten omfatter. Utvinningen skal gjerne foregå over mange tiår og prisnivået på mineraler svinger erfaringsmessig sterkt med økonomiske konjunkturer og det kan skje teknologiske og andre forandringer som påvirker verdien av ressursen. Dermed er verdien av mineralforekomsten usikker før den faktisk er utvunnet.

Det vil derfor være vanskelig fastslå hva som utgjør full erstatning på ekspropriasjonspunktet. Normalt vil dette føre til forsiktighet med å sette

anslaget for høyt. Normalt er det derfor i begge parter interesse å fastsette ekspropriasjonserstatningen slik at den betales årlig på grunnlag av hvor mye mineral som er tatt ut.

I noen tilfeller vil det likevel, som gjennomgangen ovenfor viste, være nødvendig å eksproprierte eiendomsretten til et område. I utgangspunktet ville dette også omfatte utvinningsretten til mineralene i området. Her vil utmålingen av erstatningen for selve utvinningsretten måtte foretas etter den lovfastsatte verdsettingsmetoden for utvinningsrett til grunneiers mineraler.

19.3.7.6 Erstatningen trenger ikke å følge eiendommen

Den tidligere mineralavståingsloven hadde en regel om at erstatningen for en forekomst av grunneiers mineraler som var utmålt som et beløp per utvunnet enhet, skulle være en rett som fulgte eiendommen. Grunneieren kunne altså ikke selv velge hvordan vedkommende skulle disponere over erstatningen. Argumentet bak grunneierens begrensede råderett var å forhindre verdiforringelse av den aktuelle eiendommen. Regelen ble ikke videreført i mineralloven. Departementet pekte i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), punkt 10.9, på at det måtte «være opp til grunneieren selve å vurdere hvordan han ønsket å disponere over erstatningen», og at det var ingen tilsvarende «begrensning i grunneiers mulighet til å komme frem til en slik løsning ved frivillig overdragelse» av utvinningsretten. Utvalget viderefører denne løsningen.

19.3.8 Bør tilleggserstatning gjeninnføres?

19.3.8.1 Mandat og bakgrunn

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om det bør gjeninnføres tilleggserstatning ved ekspropriasjon av mineralressurser. Tilleggserstatning innebærer at det gis et prosentvis tillegg til erstatningen som er utmålt på grunnlag av de alminnelige reglene for utmåling av ekspropriasjonserstatning, se punkt 19.2.

Bakgrunnen for at problemstillingen kommer opp nå, er noe delt. Mineralregelverket har tidligere inneholdt regler om tilleggserstatning ved ekspropriasjon. Videre har det skjedd en viss utvikling i synet på ekspropriasjonserstatning de siste tiårene, både nasjonalt og internasjonalt. Utviklingen er preget av at det stilles spørsmål ved om alminnelige utmålingsprinsipper basert på salgs- eller bruksverdi virkelig gir full erstatning.

Det legges også til en viss grad større vekt på gevinstdelingshensyn der en eiendoms- eller bruksrett eksproprieres til fordel for noen som i ettertid tjener større verdier på å utnytte eiendommen eller naturressursen («benefit-sharing» eller fordelsdeling, se særlig punkt 9.6.6).

19.3.8.2 Historikk

Mineralregelverket var før mineralloven svært fragmentert. Utnytting av mutbare mineraler (nå statens mineraler) og ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter for å utnytte disse var regulert i bergverksloven. Reguleringen av mineralvirksomhet på grunneiers mineraler var ikke samlet i én lov, men ekspropriasjon av nødvendig grunn og rettigheter til utvinning av slike mineraler ble regulert i en egen lov: mineralavståingsloven. Mineralavståingsloven gjaldt mineralvirksomhet for alle grunneiermineraler utenom grus, sand og leire som ikke hadde særlige verdifulle egenskaper eller var av særlig betydning for industrien, jf. lovens § 14. Se omtale av tidligere regelverk i punkt 4.2.1.

Regler om tilleggserstatning kom inn da mineralavståingsloven ble vedtatt i 1952.⁵ Lovutvalget som forberedte loven, foreslo at det skulle gis en tilleggserstatning på 25 prosent i tilfeller der området som ble ekspropriert, var dyrket som innmark, kulturbeite, bebyggd med våningshus eller driftsbygning for jordbruk, eller lå 100 meter fra nevnte typer bygninger. Bakgrunnen for dette var at det i slike områder fantes et absolutt forbud mot leting (skjerping) og ekspropriasjon i den daværende bergverksloven.

Lovutvalget mente at det ikke var nødvendig med et absolutt forbud mot ekspropriasjon i slike områder etter mineralavståingsloven, men at vilkåret for ekspropriasjon måtte være at grunnen og rettigheten trengtes til å utvinne særlig verdifulle eller samfunnsnyttige mineraler, og at grunnenes verdi for eksproprianten var vesentlig større enn tapet som ville voldes eksproprianten. Det ble pekt på at eksproprianten i slike tilfeller burde finne seg i å betale erstatning utover det eiendommen var verdt for grunneieren. Utvalget viste i den forbindelse kort til reglene om tilleggserstatning i vassdragslovgivningen.

Virkeområdet for tilleggserstatningsregelen ble utvidet ved vedtakelsen i Stortinget ved at tilleggserstatningen skulle gis for all kontant

engangserstatning som ble utmålt, der avståelsen gjaldt eiendomsrett, bruksrett eller servitutt og ekspropriasjonen ville medføre varig verdiforringelse for eiendommen, jf. mineralavståingsloven § 8 nr. 3. Det skulle altså ikke gis tilleggserstatning ved ekspropriasjon av selve forekomsten eller utvinningsrett til denne eller til eventuell ulempeerstatning. Her skulle det gis erstatning i form av en årlig avgift. Begrunnelsen for utvidelsen var knapp, men det ble vist til vassdragslovgivningens bestemmelser og uttalt at det var «helt naturlig» at tillegget skulle gjøres gjeldende for hele avståingen.⁶

En tilleggserstatningsregel ble på samme tid innført i § 20 andre avsnitt i den daværende bergverksloven av 1842. Denne gjaldt imidlertid bare for områder der leting (skjerping) ikke kunne skje, tilsvarende det som opprinnelig ble foreslått i mineralavståingsloven.⁷ Med dette hadde man altså ulikt nedslagsfelt for hva slags ekspropriasjon som utløste tilleggserstatning, avhengig av om ekspropriasjonen gjaldt grunneiers mineraler eller mutbare mineraler.

Det er noe uklart hva som var begrunnelsen for å utvide nedslagsfeltet for tilleggserstatning etter mineralavståingsloven. Det ble vist til vassdragslovgivningens regler, uten at det ble foretatt noen grundig analyse av om hensynene bak tilleggserstatning i vassdragsretten også gjorde seg gjeldende ved mineralvirksomhet. Samtidig hadde man altså i bergverksloven en regel om tilleggserstatning som bare gjaldt dyrket mark mv.

Bergverkslovens regel om tilleggserstatning ble ikke videreført i bergverksloven av 1972. Bergverkskomiteen viste i NUT 1967: 2 på s. 65 til at hensynene som gjorde seg gjeldende for vassdrag og etter mineralavståingsloven, ikke i samme grad gjorde seg gjeldende etter bergverksloven, ettersom grunneieren ikke var eier av forekomsten som driften knyttet seg til, da loven bare omfattet statens mineraler. Da mineralloven av 2009 ble vedtatt, ble også regelen om tilleggserstatning ved ekspropriasjon i forbindelse med uttak av ikke-mutbare mineraler (grunneiers mineraler) fjernet. Her ble det imidlertid ikke gitt noen begrunnelse for at regelen ikke ble videreført. Forholdet er ikke nevnt i forarbeidene til loven. Etter dagens minerallov er det dermed ingen regler om tilleggserstatning ved ekspropriasjon.

⁵ Innstilling om mineralavståingsloven (1950), s. 20 og 26.

⁶ Jf. Stortingstidende 1952, O. 6, s. 42 flg.

⁷ Jf. beskrivelse i NUT 1967: 2, s. 65.

19.3.8.3 Reglene om tilleggserstatning i vassdragsretten

I begrunnelsen for å vedta en regel om tilleggserstatning i tidligere mineralregelverk ble det gjennomgående vist til tilleggserstatningsreglene i vassdragsretten.

Vassdragsretten har siden 1887-loven hatt regler som avviker fra den alminnelige tankegangen i ekspropriasjonsretten.⁸ I vassdragsreguleringslova av 1911 ble det innført regler om tilleggserstatning i form av et prosentvist påslag til erstatningen.⁹ Per i dag er det bare vassdragsreguleringsloven § 30 tredje avsnitt og vannressursloven § 51 andre avsnitt som i norsk rett gir et påslag utover alminnelige utmålingsregler ved ekspropriasjonerstatning.

Oppsummeringsvis kan det sies at hensynene som har vært særlig fremtredende i tidligere lover, er likheten med de frivillige transaksjonene og nytten eksproprianten vil ha av tiltaket. Begrep som «ekstraordinær» nytte av ressursen har også gjerne blitt brukt.

Ved videreføringen av reglene i vannressursloven av 2000 viste departementet i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) punkt 17.5.4 for det første til at utnyttingen av vassdragsrettigheter til industrielle formål oftest innebærer å utvinne veldig store verdier. Det virket rimelig at deler av den høye verdiskapingen og gevinsten fra disse rettighetene skulle deles med grunneierne. Dette ville også sikre at en del av verdiene ble beholdt lokalt. Videre ble det vist til at spørsmål om erstatning i vassdragsaker kunne være kompliserte både med hensyn til ansvarsgrunnlag og utmåling, slik at det knyttet seg usikkerhet til om alminnelig erstatningsutmåling virkelig ga full erstatning. Tilleggserstatningen kunne derfor representere en kompensasjon som var rimelig i kompliserte saker.

19.3.8.4 Den generelle påslagsregelen i svensk ekspropriasjonsrett

I utenlandsk rett ser en tendens til en styrking av ekspropriantens stilling ved utmåling av ekspropriasjonerstatning. I den svenske ekspropriasjonsloven kapittel 4 § 1 andre avsnitt første setning ble det i 2010 innført en generell regel om

⁸ Se Hauge, K. B. (2016) s. 125 flg. Her gis en detaljert oversikt over lovgiverens motiver for reglene med henvisning til aktuelle forarbeider.

⁹ Se også redegjørelse for motivene bak 1911-loven, 1917-loven (som fremdeles står ved lag), vassdragsloven av 1940 og vannressursloven i Hauge, K. B. (2016) s. 130–145.

påslag på 25 prosent i tillegg til erstatning for markedsverdi i alle ekspropriasjonssaker. Denne regelen er altså ikke begrenset til visse sektorer.

Begrunnelsen for å vedta tilleggserstatningsregelen i den svenske ekspropriasjonsloven skiller seg noe fra begrunnelsen for tilleggserstatningsreglene i norsk rett. Den primære begrunnelsen var at en tilleggserstatning i større grad ville ivareta den *individuelle verdien* som eiendommen representerte for eieren.¹⁰ I denne sammenhengen ble det vist til at det var antatt at selgerens reservasjonspris, altså det laveste beløpet eieren frivillig ville ha solgt eiendommen for, kunne være høyere enn markedsprisen. I de svenske reglene om tilleggserstatning er formålet å dekke eierens fulle, individuelle økonomiske tap.

19.3.8.5 Bevegelse i rettstilstanden for ekspropriasjonerstatning siden 1970-tallet

Spørsmålet om tilleggserstatning ved ekspropriasjon av naturressurser henger sammen med den alminnelige diskusjonen av prinsippene for å utmåle ekspropriasjonerstatning. Hovedprinsippet i norsk ekspropriasjonsrett er at den som får eiendommen sin ekspropriert, skal stilles økonomisk i samme stilling som om ekspropriasjon ikke hadde skjedd. Erstatningen skal derfor etter ekspropriasjonerstatningslova utmåles på grunnlag av det som er den sannsynlige eller påregnelige utnyttelsen av området for eksproprianten. Det skal ikke tas hensyn til den verdien det som eksproprieres kan ha for eksproprianten.

Rettstilstanden på dette området har vært i bevegelse siden 1970-tallet, og den rettspolitiske diskusjonen har pågått med varierende styrke. Ved lov 26. januar 1973 nr. 4 om ekspropriasjonerstatning (den tidligere ekspropriasjonerstatningsloven), som var den første lovreguleringen av ekspropriasjonerstatning i Norge, skjedde det en begrensnings av ekspropriasjonerstatningene, ved at det ble fastsatt et prinsipp om at erstatningen skulle bygge på den aktuelle bruken av eiendommen, og at det skulle gjøres fradrag for verdistigning som følge av ekspropriasjonstiltaket.¹¹ Dette prinsippet ble noe modifisert i senere rettspraksis. På bakgrunn av kritikk mot loven ble hovedprinsippet for utmålingen ved ekspropriasjonerstatningslova i 1984 endret fra den aktuelle bruken til den påregnelige bruken.¹²

¹⁰ SOU 2008:99, s. 147 og følgende sider.

¹¹ Fagernes, S. O. (2015) s. 670–671 og 672–673.

¹² Fagernes, S.O. (2015) s. 673.

Reglene er i hovedsak utformet med sikte på situasjonen der det er samfunnet som eksproprierer til offentlige formål, eller som grunn til å bygge boliger eller industri. Spørsmålet om tilleggserstatning ved ekspropriasjon med sikte på å utnytte naturressurser har i liten grad blitt drøftet i forarbeidene til dagens ekspropriasjonerstatningsregler. Verken forarbeidene til den nåværende eller den tidligere ekspropriasjonerstatningslova tok opp forholdet. Spørsmålet ble imidlertid drøftet noe i forarbeidene til oreigningslova (NUT 1954: 1). Her ble det fremhevet at selv om et vesentlig hensyn bak ekspropriasjonsinstituttet er at det skal hindre at eksproprianten presser prisene urimelig høyt i været, burde det kunne gis et tillegg til erstatningen der eksproprianten får så store fordeler ved ekspropriasjonen (og tiltaket) at det nærmest fremstiller seg som et rettferdskrav at eksproprianten får en andel i vinningsen, se s. 84–86. I dag er det bare vassdragslovgivningen som har regler om tilleggserstatning.

I de senere årene har det oppstått en diskusjon om hvorvidt markedsverdi, det vil si det en tredjeperson er villig til å betale for eiendommen, i tilstrekkelig grad avspeiler eierens interesse i å beholde eiendommen, se blant annet Stenseth, G. (2010) s. 774–808, der han gjør spesielt rede for utviklingen i amerikansk og i svensk rett (se ovenfor). Utviklingen synes i større grad å legge vekt på eierens interesse i å beholde eiendommen, slik som gjennomgangen av utviklingen i svensk rett viser. Når en eier ikke er villig til å selge eiendommen for det som er markedspris, er det normalt fordi han verdsetter det å kunne beholde eiendommen høyere enn en utenforstående kjøper vil gjøre.

Tilsvarende synspunkter er lagt til grunn i Føllesdal, A. (2019) i artikkelen «Salgsverdi med påslag som grunnlag for ekspropriasjonerstatning» i E. Stavang (red.) *Ekspropriasjon*, (2019) på s. 199 flg. Føllesdal anbefalte her at det «også i norsk rett er hensiktsmessig å gi erstatning utover salgsverdi for å ta hensyn til ekspropriantens reservasjonspris» (s. 234). Dette bygger også på argumenter om at salgsverdien ikke dekker eierens individuelle økonomiske tap, ettersom eieren ikke får erstattet reservasjonsprisen, det vil si det eieren ville være villig til å selge for. Hun fremhevet på s. 233 at hensynet til reparasjon, likhet, prevensjon og rettferdighet taler for at eiersperspektivet og eierens verdsettelse må tillegges mer vekt i erstatningsutmålingen. Selv om argumentasjonen her knytter seg til ekspropriasjonerstatning mer generelt, og ikke spørsmålet om det for visse typer ekspropriasjon bør gis et påslag

til erstatningen, representerer artikkelen og argumentene en utvikling i synet på ekspropriasjonerstatning mer generelt.

Internasjonalt har det de siste tiårene vært en klar tendens i retning av at fordelene eller utbyttet ved å utnytte av naturressurser bør deles med dem som har rettighetene til dem. Dette gjelder både biologiske ressurser, genetiske ressurser og mineraler, se mer generelt om dette i punkt 9.6.6 i forhold til urfolk, jf. også Biodiversitetskonvensjonen (1992) artikkel 15.7 og Nagoya-protokollen (2010) artikkel 5 om tilgang til genetiske ressurser og en rimelig og likeverdig fordeling av fordeler som følger av utnyttningen av disse. Bakgrunnen for dette er en allmenn oppfatning at det er rimelig at de som må avstå ressurser, også får en rimelig andel i ressursene. Ofte innebærer ressursutvinning ulemper som ikke fører til erstatning. Manglende deling med berørte bruksretts-havere og lokalsamfunn fører også gjerne til større motstand mot aktiviteten.

19.3.8.6 Tilleggserstatning er aktuelt ved ekspropriasjon i utvinningsfasen, men ikke i undersøkelsesfasen

Utvalget mener at det er grunn til å drøfte spørsmålet om tilleggserstatning for selve utvinningsretten til ressursen og for grunn og rettigheter ellers som blir ekspropriert for å kunne drive mineralvirksomheten. Spørsmålet stiller seg også ulikt for ekspropriasjon av undersøkelsesrett og ekspropriasjon av utvinningsrett og andre rettigheter knyttet til utvinningsfasen.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å gi tilleggserstatning ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett. Det er snakk om aktivitet som er mindre inngripende, og som dessuten vil være tidsbegrenset. På undersøkelsesstadiet er det heller ikke noen inntekt for eksproprianten av aktiviteten. I denne fasen vil de vanlige reglene for å utmåle erstatning for tap av annen påregnelig utnyttelse av eiendommen og ulempene undersøkelsene medfører, være tilstrekkelig.

19.3.8.7 Hensyn som taler for å innføre tilleggserstatning

Det er flere hensyn som taler for at det bør innføres tilleggserstatning ved ekspropriasjon av grunn og rettigheter for mineralutvinning. Det er en viss parallell til tilleggserstatningsreglene i vassdragsretten ved at mineralvirksomhet også kan innebære at eksproprianten oppnår høy verdiskaping ved å utnytte grunn som tilhører andre.

Hensynene som ellers har vært grunnlaget for å begrense erstatningen og gjøre fradrag for samfunnskapte verdier, gjør seg ikke i samme grad gjeldende når eksproprianten er et norsk eller utenlandsk selskap som skal utnytte rettighetene til økonomisk virksomhet, og som også nyter godt av offentlige investeringer i infrastruktur osv. Det skaper lite insentiv til å gi fra seg grunn og rettigheter hvis rettighetshaveren skal bli stilt i samme økonomiske stilling som om vedkommende ikke hadde gitt fra seg disse rettighetene. En tilleggserstatning vil dessuten normal komme distriktet og lokalsamfunnet til gode ved at grunneierne gjerne er bosatt i og skatter til den aktuelle kommunen.

Det er vanskelig å komme bort fra at det gjerne skaper reaksjoner hos grunneieren, berørte bruksrettshavere og lokalsamfunn når verdiskaping basert på lokale ressurser først og fremst skal gå til eksproprianten, som ofte ikke vil ha lokal tilknytning. Når andre naturressurser som vindkraft utnyttes, er dette en vesentlig argumentasjon hos dem som er mot utbygging. Det fremstår i utgangspunktet både rimelig og rettferdig at eventuell gevinst skal deles med den som må avstå rettigheter og gjerne blir påført ulemper.

Videre kan det, som ved ekspropriasjon av fallretter, også ved ekspropriasjon i mineralsaker oppstå spørsmål om erstatningen som utmåles, virkelig utgjør full erstatning. Dette gjelder bare for grunneiers mineraler fordi utvinningsretten til statens mineraler gis av DMF og det derfor ikke er snakk om ekspropriasjon av selve mineralene. Grunneieren får riktignok et vederlag også her, men størrelsen på dette er lovfestet på et nokså lavt nivå i forhold til det som er vanlig for andre mineraler. For utvinningsrett til grunneiers mineraler baseres erstatningen på markedsprisen til mineralene. Denne markedsprisen finnes det lite tilgjengelig informasjon om. Utvalget har fått opplyst at det kan være vanskelig, om ikke umulig, for grunneieren å oppdrive informasjon om hva som er vanlige markedspriser for et gitt mineral. Dette handler ikke bare om at slike priser hemmeligholdes av bedrifter som utvinners tilsvarende mineraler, fordi det er informasjon om forretningsmessige forhold som det vil ha konkurransemessig betydning holde for seg selv. DMF samler inn informasjon om grunneiervederlag («tonn-avgift») ved drift på grunneiers mineraler.

For byggeråstoff publiserer DMF gjennomsnittspriser årlig i «Harde fakta». Det er få uttak i Norge som utvinners ulike typer naturstein og industrimineral. Publiseringen av gjennomsnittlig pris for statistiske formål ville i mange tilfeller

kunne gjøre det enkelt, særlig for konkurrenter, å finne frem til grunneiervederlaget for et gitt uttak. DMF publiserer derfor ikke gjennomsnittspriser her. En gjennomsnittspris kunne dessuten være noe misvisende, særlig for industrimineraler. Her vil grunneiervederlaget kunne variere mye ut fra forekomstens kvalitet, blant annet kjemiske parametere som renhet og ikke-kjemiske parametere som hvithet og mekanisk og termisk styrke. For mange mineraler er det dessuten så få uttak i Norge at det ikke kan sies å eksistere et reelt marked, og dermed heller ingen reell gjennomsnittlig markedspris.

Selv om det ikke finnes informasjon som tilsier at grunneierne gjennomgående tilbys en for lav pris for mineralet, er det altså grunn til å tro at skjønnsrettens utmåling av erstatning for utvinningsrett til grunneiers mineraler gjennomgående befinner seg i den nedre delen av det som utgjør den faktiske markedsprisen. Tilleggserstatning kan da i noen grad motvirke at ekspropriasjon kan fremstå som et mer gunstig alternativ for utvinners enn å komme til enighet gjennom forhandlinger med grunneieren. Slik er det mulig å skape et større forhandlingsrom for innehaveren av ressursen, som kunne stimulere til at de frivillige forhandlingene lykkes. Dette ble også fremhevet av Evalueringsutvalget på s. 80.

19.3.8.8 Hensyn som taler mot å innføre tilleggserstatning

Utvalget ser imidlertid at det er flere argumenter som peker i motsatt retning. For det første vil tilleggserstatningen øke tiltakshaverens kostnader ved prosjektet. I motsetning til vannkraftnæringen er ikke fortjenestemarginen ved utnytting av mange av mineralressursene spesielt høy. Større finansielle kostnader kan være særlig problematisk i oppstartfasen av et prosjekt. Innføres ekstra kostnader, vil dette kunne redusere antall mineraluttak, noe som ikke vil bidra til å oppnå høyest mulig verdiskaping i næringen.

I tillegg kommer at argumentet om informasjonsasymmetri mellom grunneier og tiltakshaver først og fremst gjelder for ekspropriasjon av selve utvinningsretten til grunneiers mineraler, og ikke for de resterende rettighetene det ofte vil være behov å ekspropriere dersom en ikke oppnår avtale.

Et ytterligere poeng er at forslaget åpner for at partene i en ekspropriasjonssak kan kreve revisjonsskjønn etter ti år der utviklingen har ført til at den fastsatte erstatningen ikke lenger er rimelig. På denne måten er usikkerheten ved å fastsette

markedspris for grunneiers mineraler og antakelsen om at skjønnsrettens utmåling ofte er noe lav, til en viss grad tatt hensyn til.

19.3.8.9 Utvalgets flertall foreslår at tilleggserstatning gjeninnføres

Utvalgets flertall – medlemmene Fjellheim, Hauge, Mæland og Nordtveit – har kommet til at regler om tilleggserstatning bør gjeninnføres ved ekspropriasjon til mineralvirksomhet. Det pekes her spesielt på at det også ved mineralvirksomhet i større grad er grunn til å fordele gevinsten ved utnyttelsen av ressursene som eksproprieres. Dersom grunneieren eller de berørte bruksretthaverne får høyere erstatning, vil de indirekte få en andel i gevinsten fra mineralvirksomheten. Dette vil også sørge for at en del av verdiskapningen beholdes i distriktet der mineralutvinningen foregår, noe som kan være med på å bygge opp under tilslutning og aksept for prosjektet i lokalmiljøet.

Noe av begrunnelsen for å ta med betraktninger om en gevinstdeling som del av ekspropriasjonserstatningen er at en selger av eiendom eller ressurser vanligvis ikke vil nøye seg med bare å komme i den samme økonomiske situasjonen etter overdragelsene som vedkommende var i før salget.¹³ Motivasjonen for å gjennomføre et salg er jo normalt at selgeren har tro på å komme i en bedre økonomisk stilling etter overdragelsen. Både eksistensen og størrelsen på et gevinstdelingskrav kan man dermed også variere med hvem kjøperen er, hva eiendommen skal brukes til, og hvor stor gevinst den som overtar eiendommen, kan vente seg.¹⁴

Tilleggserstatningen kan også bidra til å skape et større forhandlingsrom, noe som igjen kan redusere behovet for å ekspropriere. Dette vil også understreke utvalgets utgangspunkt om at ekspropriasjon først skal skje der partene ikke har lyktes med å inngå avtale.

Tilleggserstatningsreglene må imidlertid reflektere at fortjenestemarginen i næringen ikke er spesielt stor. Utvalgets flertall vurderer det derfor slik at tillegget bør være mindre enn de 25 prosentene som ble gitt i den tidligere minerallovgivningen, og som gis i vassdragsretten. Utvalget har dessuten vurdert om tillegget til en viss grad bør tilpasses den forventede inntjeningen og fortjenestemarginen, ved at domstolen får et skjønnsrom til å fastsette erstatning innenfor visse pro-

sentsatser. Rettstekniske hensyn tilsier likevel at tillegget bør settes til en fast sats. Utvalgets flertall foreslår derfor at satsen skal være 10 prosent.

Til forskjell fra de tidligere reglene om tilleggserstatning i minerallovgivningen foreslår utvalget at tillegget gis til hele erstatningen ved ekspropriasjon etter loven som gjelder utvinningsfasen, ikke bare der det gis engangserstatning for å avstå eiendomsrett, bruksrett eller servitutt der ekspropriasjonen ville medføre varig verdiforringelse for eiendommen. Ved ekspropriasjon etter mineralloven er utgangspunktet nettopp at det bare skal gis tillatelse til en tidsbegrenset ekspropriasjon av bruksretter. Dersom tilleggserstatningen bare skulle gjelde ved engangserstatninger for varig avståelse av grunn og rettigheter, finnes det en risiko for en uheldig utvikling i omfanget og varigheten av tillatelsene til ekspropriasjon, basert på ekspropriasjonens ønske om påslag til erstatningen.

For å ta hensyn til at tillegget vil innebære kostnadsøkninger for tiltakshaveren, foreslår utvalget at det ved utmåling av erstatningen kan bestemmes at tillegget til den årlige erstatningen først inntre etter en bestemt driftstid. Hvor lang tid det skal gå før tilleggserstatningen inntre, må bestemmes konkret, men tillegget bør senest inntre innen fem år etter driften ble startet.

19.3.8.10 Utvalgets mindretall ønsker ikke en gjeninnføring av tilleggserstatningsregler

Utvalgets mindretall – medlemmene Aaltonen, Aasly og Nilsen – foreslår at det ikke innføres en regel om tilleggserstatning. Mindretallet frykter at en regel om tilleggserstatning vil få en uønsket effekt og lede til større andel ekspropriasjon. Mindretallet mener det vil være et insitament for grunneier til ikke å inngå avtale, for dermed å sikre seg tilleggserstatningen gjennom ekspropriasjon. Denne effekten kan bli forsterket der erstatningsbeløpet allerede er kjent, for eksempel i saker der en forekomst strekker seg over flere eiendommer, og en andel av grunneierne har inngått avtale. Da vil andre grunneiere kunne nekte avtale og sikre tilleggserstatningen på toppen av det kjente erstatningsbeløpet, ved ekspropriasjon. En regel om tilleggserstatning vil videre kunne føre til at saksbehandlingstiden forlenges, noe som drar i feil retning i forhold til utvalgets mandat. Effekten av tilleggserstatning er derfor usikker, og man risikerer spekulasjon rundt tilleggserstatningen.

¹³ SOU 2012:61, s. 129.

¹⁴ Hauge K. B. (2016), s. 98 med videre tilvisinger.

Kapittel 20

Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

20.1 Dagens regler

20.1.1 Reglene i mineralloven

Mineralloven kapittel 12 gir departementet og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) hjemmel til å iverksette forvaltningstiltak og vedta administrative sanksjoner. Kapitlet inneholder bestemmelser om pålegg om rettinger eller stans, umiddelbar iverksetting ved midlertidig stans av virksomheten, endring og tilbakekall av tillatelse, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr etter §§ 63–67.

Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner kan iverksettes der det finnes avvik og mineralmyndigheten har avdekket brudd på regelverket eller manglende oppfølging av vedtak.

Forvaltningstiltak som pålegg og tvangsmulkt etter mineralloven §§ 62 og 66 har som formål å sikre at plikter etter lov, forskrift og gitte tillatelser etterleves. Slike forvaltningstiltak er mindre inngripende ovenfor den som tiltakene retter seg mot, enn overtredelsesgebyrer etter mineralloven § 67, som er en administrativ sanksjon med karakter av straff. Administrative sanksjoner skal normalt ikke brukes dersom mindre inngripende virkemidler kan sikre at tiltakshaveren overholder pliktene sine etter loven.¹

Departementet vurderte om det var behov for straffebestemmelser i mineralloven, men kom til at straff som utgangspunkt bør være forbeholdt overtredelser av bestemmelser som verner om viktige offentlige eller private interesser. Departementet viste til at mineralaktiviteter kan være forbudt eller begrenset av annen lovgivning som forurensningsloven, kulturminneloven og naturmangfoldloven slik at handlinger som er forbudt etter mineralloven også kan være det etter annen lovgivning som inneholder straffebestemmelser.² Mineralutvinning er også underlagt arbeidsmiljøloven dersom virksomheten har ansatte, og

dekkes av lovens bestemmelser om sikkerhet for ansatte.

Etter endringslov 11. juni 2021 nr. 85 ble innholdet i §§ 66 og 67 om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr justert noe. Det er presisert at tvangsmulkt kan fastsettes samtidig som det gis pålegg. Tidspunktet for når tvangsmulkt slutter å løpe, ble også tatt inn i mineralloven. For overtredelsesgebyr ble det innført et nytt avsnitt om varsling i forkant av vedtak om overtredelsesgebyr og oppfyllesfrist tilsvarende som for tvangsmulkt. Det ble også presisert hva en forskrift om overtredelsesgebyr kan inneholde. Det ble i tillegg foreslått en forenkling av § 65 om endring og tilbakekallelse av tillatelser uten at dette ble vedtatt.

20.1.2 Overtredelsesgebyrer må ha hjemmel i loven

Overtredelsesgebyrer vedtas i etterkant som en reaksjon mot overtredelsen. En slik sanksjon må ha hjemmel i loven.³ Legalitetsprinsippet som ble grunnlovsfestet i Grunnloven § 113 og EMK artikkel 7, krever at bestemmelser om ileggelse av administrative sanksjoner må være utformet slik at det er klart og forutsigbart når en sanksjon kan ilegges.⁴ For å ivareta oppfyllelsen av kravet til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og EMK, ble et nytt kapittel om administrative sanksjoner innført i forvaltningsloven i 2016.⁵

Utformingen av bestemmelser om overtredelsesgebyrer i særlovgivningen ble diskutert i Prop. 62 L (2015–2016). Justis- og beredskapsdepartementet peker på at generelle henvisninger til «overtredelse av bestemmelser i denne lov» eller lignende, ikke på en god måte tilfredsstiller legalitetsprinsippets klarhetskrav om hvilke plikter det vises til når sanksjoner pålegges, og hvem som har slike plikter. Å vise til rettslige standarder som «forsvarlig mineralvirksomhet» vurderes

¹ Prop. 62 L (2015–2016), s. 8.

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 10.

³ Prop. 62 L (2015–2016), s. 21.

⁴ Ibid, s. 67.

⁵ Endringslov 27. mai 2016 nr. 16.

som forutsigbart nok til å tilfredsstille legalitetsprinsippet.⁶

20.2 Utvalgets vurderinger og forslag

20.2.1 Implementeringen av mineralloven, ressurs situasjonen i DMF og betydningen for tilsyn

Mineralnæringen består av mange små og mellomstore bedrifter, og det varierer hvor god oversikt aktørene har over et nokså komplisert regelverk, og i hvor stor grad reglene følges. For lav kompetanse i deler av næringen og lav ressursbruk i DMF knyttet til veiledning, kontroll og tilsyn er trolig viktige faktorer. Implementeringen av mineralloven og ressursbehovet hos DMF er omtalt i kapittel 4.

Utvalget mener det er grunn til å anta at det er et behov for å følge opp næringen tettere gjennom veiledning og tilsyn. Det vil gjøre at rammebetingelsene for de mange seriøse bedriftene i næringen blir bedre siden det blir mindre attraktivt å drive useriøst. Det vil også medføre at bedrifter som i dag har mangelfull kjennskap til regelverket, men som i utgangspunktet ønsker å drive seriøst, kan følges opp bedre gjennom tilsyn og veiledning. Det synes imidlertid å primært handle om den konkrete administrative oppfølgingen overfor næringen. Bestemmelsene om forvaltningstiltak og sanksjoner i mineralloven er etter utvalgets vurdering i hovedsak tilstrekkelige og hensiktsmessige. Noen justeringer foreslås likevel, primært i form av strukturelle endringer.

Minerallovens bestemmelse om overtredelsesgebyr, som gir DMF en generell mulighet til å pålegge overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven, er svært overordnet utformet. Utvalget mener bestemmelsen bør presiseres for å samsvare bedre med legalitetsprinsippets krav om klarhet i utformingen av sanksjonsbestemmelser.

20.2.2 Reglene om forvaltningstiltak kan forenkles

Utvalget har vurdert forenklingsmuligheter i reglene for pålegg, umiddelbar iverksetting, midlertidig stans og endring og tilbakekall av tillatelser.

Innholdet i mineralloven §§ 62, 63 og 64 om pålegg, umiddelbar iverksetting ved DMF og midlertidig stans av virksomhet er noe overlappende.

Bestemmelsen om midlertidig stans er ikke nødvendig, siden hjemmelen til å vedta midlertidig stans følger av bestemmelsene om pålegg om stans, retting og umiddelbar iverksetting. Et vedtak om stans kan gjelde midlertidig fordi det vil være et mindre inngripende tiltak enn varig stans, og skal ikke vare lenger enn frem til det lovstridige forholdet er rettet. Riktignok er det virksomheten som kan pålegges midlertidig stanst etter § 64, mens det etter § 62 er lovstridige forhold som kan stanses. Virksomhetskarantene, slik for eksempel Mattilsynet kan pålegge virksomheter i inntil 6 måneder, har likhetstrekk med straff.⁷ Utvalget kan ikke se i lovens forarbeider at mineralloven § 64 er ment å gjelde virksomhetskarantene. Utvalget foreslår at bestemmelsene slås sammen og forenkles.

Departementet vurderte i Prop. 124 L å forenkle bestemmelsen om endring og tilbakekall av tillatelser. Dette ville hindre overlapp med annet regelverk. Departementet konkluderte likevel med at bestemmelsen og detaljnivået burde beholdes fordi denne typen bestemmelse vil være mer tilgjengelig for aktørene i næringen når den inngår i mineralloven. Departementet sluttet seg også til høringsinnspillet fra Justis- og beredskapsdepartementet om at det er hensiktsmessig å ha nyanserte reaksjonsbestemmelser som er tilpasset forholdet som er grunnlaget for reaksjonen.⁸

Utvalget viser til at forvaltningsloven § 35 allerede regulerer omgjørelsesadgangen. Utvalget ser likevel behovet for å ha en slik bestemmelse synlig i mineralregelverket og dermed lett tilgjengelig for aktørene. Bestemmelsen i mineralloven er imidlertid noe mer omfattende enn nødvendig. Dersom en tillatelse er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, vil slik tillatelse kunne trekkes tilbake etter forvaltningsloven § 35 første avsnitt bokstav c om omgjøring av vedtak uten klage ved ugyldige vedtak. Andre avsnitt i minerallovens bestemmelse om endring og tilbakekall av tillatelse om tidsbegrensede endringer og tilbakekall, synes også overflødig fordi det følger av alminnelige forvaltningsprinsipper om krav til forholdsmessighet. Dessuten mener utvalget at tidsbegrenset tilbakekall av tillatelse ikke er et hensiktsmessig virkemiddel fordi det vil være ressursbesparende og forutsigbart å heller pålegge stans i virksomheten i aktuelle tidsrom.

⁶ Prop. 62 L (2015–2016), s. 67–69.

⁷ Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), s. 161.

⁸ Prop. 124 L (2020–2021), s. 43–44.

I høringsinnspillet sitt tok Klima- og miljødepartementet opp muligheten for å ta inn en bestemmelse i mineralloven som gir grunnlag for å endre eller trekke tilbake en tillatelse dersom ny teknologi blir tilgjengelig i perioden uten at tiltakshaveren tar denne i bruk og dermed ikke driver på tilstrekkelig oppdatert måte. Utvalget viser til forslagene om krav til drift med de beste tilgjengelige metodene og den beste tilgjengelige teknologien og revisjonsadgangen for både driftstillatelsen og driftsplanen i lovforslagets kapittel 6. Utvalget drøfter dette i utredningen kapittel 15.

Justeringene i bestemmelsen om tvangsmulkt som ble innført etter endringslov 11. juni 2021 nr. 85 er gode presiseringer. De sier at DMF kan fastsette tvangsmulkt samtidig som det gis pålegg, og fastsette tidspunktet for når tvangsmulker slutter å løpe. Utvalget foreslår ikke endringer i bestemmelsen om tvangsmulkt.

20.2.3 Overtredelsesgebyr

20.2.3.1 Presiseringer

Som gjennomgått ovenfor, har det foregått en rettsutvikling etter at mineralloven trådte i kraft i 2010. I andre sektorlover, som forurensningsloven og plan- og bygningsloven, er derfor bestemmelsene om overtredelsesgebyr endret, slik at de presiserer hvilke bestemmelser i og i samsvar med mineralloven som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

20.2.3.2 Morselskapet bør ha et subsidiært ansvar

Overtredelsesgebyrer skal rettes mot den ansvarlige for den aktuelle overtredelsen. I enkelte tilfeller kan den ansvarlige være et selskap som ikke har de nødvendige midlene til å betale gebyret, samtidig som selskapet er en del av et konsern med et morselskap som har bedre økonomi. I slike tilfeller bør mineralmyndigheten ha mulighet til å kreve gebyret fra morselskapet. Det finnes tilsvarende muligheter i akvakulturloven § 30, som etablerer et subsidiært ansvar for morselskapet til foretaket som er ansvarlig for et overtredelsesgebyr.

20.2.3.3 Foreldelsesfrist for å ilegge overtredelsesgebyr

Utvalget har drøftet om mineralloven bør inneholde en foreldelsesfrist for mineralmyndighetens

mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Hensynet til forutsigbarhet for næringen og til effektivitet og ressursbruk i forvaltningen tilsier at det bør settes en endelig frist for å ilegge overtredelsesgebyr. Fristen for å kunne sanksjonere gir dessuten den ansvarlige et incentiv til å innrette seg etter lov og tillatelser så raskt som mulig, slik at tiden for foreldelse starter å løpe på et så tidlig tidspunkt som mulig.

Straffeloven § 86 har regler om foreldelsesfrister for straffeansvar som varierer mellom 2 og 25 år basert på hvor lang strafferammen er. For handlinger som kan straffes med bot eller fengsel inntil ett år, er foreldelsesfristen to år. Konkurranseloven § 29 om overtredelsesgebyr har foreldelsesfrister på henholdsvis 10 og 5 år avhengig av hvilken lovbestemmelse som er brutt. I akvakulturloven er det fastsatt en generell foreldelsesfrist på 2 år etter at overtredelsen har opphørt.

Utvalget mener en frist for foreldelse bør fastsettes med en varighet slik at den ivaretar de nevnte hensynene. Fristene i konkurranseloven, som har bestemmelser om både overtredelsesgebyr og straff, er blant annet begrunnet med at det er ønskelig å ha foreldelsesfrister som er så like som mulig for sivile og strafferettslige regler. Et annet hensyn bak fristene er at konkurransemyndigheten vil ha behov for å bruke tid på å undersøke saker om mulig brudd på regelverket.⁹

For mineralvirksomhet er situasjonen en annen fordi mineralregelverket ikke har straffebestemmelser. Komplekse saker om brudd på konkurranseregelverket, som ulovlig prissamarbeid og misbruk av en dominerende stilling, krever normalt langt mer forarbeid og kartleggingsarbeid fra myndighetene enn det et brudd på minerallovens regler gjør. For eksempel kan et mulig brudd på minerallovens krav om forsvarlig sikring utredes i løpet av ett tilsyn uten betydelig etterarbeid før det kan treffes en avgjørelse og eventuelt pålegge tiltakshaveren et overtredelsesgebyr.

I likhet med hensynene bak foreldelsesfristen for overtredelsesgebyr i akvakulturloven¹⁰ mener utvalget at forutsigbarhet for aktørene i mineralnæringen veier tyngre enn muligheten til å kunne ilegge overtredelsesgebyr mange år etter at overtredelsen har opphørt.

Utvalget foreslår at det innføres en foreldelsesfrist på to år.

⁹ Ot.prp. nr. 6 (2003–2004), s. 111.

¹⁰ Prop. 103 L (2012–2013), s. 63.

Kapittel 21

Strategiske og sikkerhetspolitiske hensyn knyttet til råvaretilgang

21.1 Betydningen av tilgang til metaller og mineraler i industrien. Sårbarhet i de globale forsyningskjedene

21.1.1 Tilgang til metaller og mineraler blir en viktigere rammebetingelse for industriproduksjon

Minerallovutvalget er bedt om å vurdere om mineralloven bør kunne brukes som et verktøy også for å sikre råvaretilgang der tilgang til råvarene kan ha en nasjonal strategisk eller sikkerhetspolitisk betydning.

Tilgang til metaller og mineraler er en forutsetning for moderne samfunn og all industriproduksjon. Utviklingen har gått i retning av at det er etterspørsel etter stadig flere metaller, og tilgangen til en rekke metaller er nødvendig for å produsere høyteknologiske produkter, som elbiler, solceller, mobiltelefoner og vindmøller. Tilgangen til metaller har en viktig rolle i all fornybar energiproduksjon, utbyggingen av kraftnett og overgangen til elektriske kjøretøy. Tilgangen til kritiske metaller, sjeldne jordarter osv. har dermed stor betydning for mulighetene til å legge om til å produsere og bruke fornybar energi.¹

Ifølge Det internasjonale energibyrådet (IEA) vil verden gradvis gå fra et oljebasert energisystem til et material- og metallintensivt system, der metaller over tid vil overta mye av den strategiske rollen som olje har hatt for energisikkerheten. I tillegg inngår metaller også i produksjon av våpen og annet forsvarsmateriell. Mer avansert teknologi og elektronikk krever gjerne også tilgang på flere metaller.

Markedene for mange metaller og mineraler har lenge vært volatile og krevende å operere i. De kommende årene kan det bli en kraftig økt etterspørsel drevet spesielt av etterspørselen etter

fornybar kraftproduksjon, elektriske kjøretøyer osv., mens tilbudet av metaller vil «henge etter» etterspørselen, ettersom det tar tid å starte ny utvinning.

21.1.2 De globale forsyningskjedene er sårbare og har strategisk verdi

Sårbarheten i de globale forsyningskjedene har de siste årene fått stor oppmerksomhet internasjonalt. EU, USA, Kina, Japan, India, Canada og Australia er blant dem som har arbeidet med tiltak for å sikre tilgang på råvarer og halvfabrikater. EU er blant regionene som kan få utfordringer med råvaretilgangen i årene fremover på grunn av lav egenproduksjon. Mange av de kritiske mineralene produseres i dag i tredjeland utenfor Europa, og EU er avhengig av å importere 75 til 100 prosent av de fleste metaller.² For flere metaller har de tre største produsentlandene opptil tre fjerdedeler av verdensproduksjonen.³

Kjente eksempler på internasjonale utfordringer er at Kina, som på 2000-tallet produserte rundt 95 prosent av verdens sjeldne jordarter,⁴ i 2011 midlertidig stanset eksporten av disse til Japan. Kina har også en politikk som inkluderer en strategisk tilnærming til råvaretilgang for kinesisk industri også utenfor landets grenser. Etter 2011 har andre land økt produksjonen sin av sjeldne jordarter, og i 2021 var Kinas andel av verdens produksjon av sjeldne jordarter redusert til om lag 58 prosent.⁵

Russlands invasjon av Ukraina har også vist hvordan internasjonale forsyningskjeder er sårbare for store sjokk. I markedene for nikkell, kull, naturgass og ulike mineralske innsatsfaktorer til gjødselproduksjon der Russland, Ukraina og

¹ Se blant annet International Energy Agency (2021).

² EU-kommisjonen (2020b), s. 6.

³ International Energy Agency (2021), s. 1.

⁴ U.S. Geological Survey (2010), s. 129.

⁵ U.S. Geological Survey (2021), s. 133.

Belarus er betydelige leverandører, har det skjedd betydelige og til dels plutselige prisøkninger etter invasjonen.⁶

EU har hvert tredje år siden 2011 utarbeidet en liste over såkalte kritiske råvarer med stor økonomisk betydning, der enten primærutvinning eller prosessering anses som kritisk for EU, og der EU anser at det er en betydelig risiko for forsyningsproblemer. I listen inngår det primært metaller og mineraler.⁷ I de fire listene som hittil har vært utarbeidet, har antallet råvarer på listen økt fra 14 i 2011 til 30 i 2020.⁸ EU-kommisjonen har tatt en rekke initiativer som blant annet har som formål å bedre råvaretilgangen for europeisk industri. I 2020 utarbeidet EU-kommisjonen en studie av betydningen av råvaretilgangen for strategiske teknologisektorer⁹ og en handlingsplan for kritiske råvarer¹⁰. EU-kommisjonen har fortsatt arbeidet med råvaretilgang under paraplyen «A European Green Deal», ettersom råvaretilgang er avgjørende for overgangen til produksjon og bruk av fornybar energi, senest med REPowerEU i mai 2022.¹¹

Flere andre land har utarbeidet lister over kritiske mineraler, inkludert USA¹² og Australia¹³. USA har videre utarbeidet en egen råvarestrategi,¹⁴ og Australia publiserte nylig strategien sin for kritiske mineraler¹⁵.

21.2 Utvalgets vurderinger

21.2.1 Utvalgets tolkning av mandatet

Mandatet har følgende formulering:

Utvalget bes vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser i mineralloven for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning.

Problemstillingen utvalget skal ta stilling til, er om, og i tilfelle hvordan, mineralloven skal kunne

brukes for å sikre samfunnets tilgang på metaller og mineraler som har en strategisk eller sikkerhetsmessig betydning, utover en ordinær behandling av søknader osv. som involverer slike metaller og mineraler. Mer konkret dreier det seg primært om å sikre det som gjerne kalles *kritiske* metaller og mineraler (se ovenfor), altså metaller og mineraler som har stor økonomisk betydning for nedstrøms virksomhet, og som kan ha en betydelig risiko for forsyningsproblemer, særlig knyttet til internasjonal politisk uro eller internasjonale kriser. Det finnes ikke noen offentlig tilgjengelig oversikt over hvilke metaller eller mineraler norske myndigheter anser som kritiske. Det er likevel grunn til å anta at dette i stor grad vil sammenfalle med EUs liste over kritiske råvarer.

Mandatet ber utvalget ta stilling til behovet for regler i mineralloven for å sikre tilgang til mineraler som kan ha *nasjonal* strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Selv om eventuelle forslag til lovendringer vil måtte være nasjonale, vil norsk produksjon av mineraler uansett aldri kunne dekke hele det norske råvarebehovet, se nedenfor. Norge er likevel selvforsynt med byggeråstoff, naturstein og visse typer industrimineraler. Problemstillingen vil gjelde enkelte industrimineraler og en del metaller og må ses i et globalt og geopolitisk perspektiv.

Mandatet angir ikke hva som menes med *strategisk eller sikkerhetsmessig betydning*. Utvalget ser ikke behov for å definere disse begrepene nærmere, men legger til grunn at det vil omfatte råvaretilgang som kan påvirke viktige nasjonale funksjoner både i fredstid og krisetider. Det vil likevel i praksis være glidende overganger mellom råvarer fra primærutvinning av mineraler, inkludert prosessering knyttet til uttakene, og ulike grader av videre bearbeiding. Hvorvidt tilgangen kan anses som *kritisk*, kan knyttes til både primærproduksjonen og de videre leddene for prosessering eller bearbeiding. Problemstillingen knyttet til råvaretilgang er derfor en vesentlig bredere problemstilling enn at den kan håndteres innenfor rammene av mineralloven. Utvalgets syn på hvorvidt mineralloven likevel kan være egnet som et verktøy for å bidra til å sikre råvaretilgang, gjennomgås nedenfor.

21.2.2 Kunnskapsgrunnlaget om kritiske råvarer i Norge

Som vist ovenfor har problemstillinger knyttet til betydningen av internasjonal råvaretilgang i et strategisk og sikkerhetsmessig perspektiv fått økende oppmerksomhet internasjonalt de siste

⁶ IndexMundi, Commodity Price Indices (2022).

⁷ EU-kommisjonen (2020b), s. 3.

⁸ EU-kommisjonen (2011), s. 22–24.

⁹ EU-kommisjonen (2020c).

¹⁰ EU-kommisjonen (2020b).

¹¹ EU-kommisjonen (2022).

¹² U.S. Geological Survey (2022), s. 1.

¹³ Australian Government, Department of Industry, Science, Energy and Resources (2022), s. 26–27.

¹⁴ U.S. Department of Energy (2021).

¹⁵ Australian Government, Department of Industry, Science, Energy and Resources (2022).

årene. Selv om det i norsk sammenheng ennå ikke er utarbeidet egne lister over hvilke metaller og råvarer som anses som kritiske, har NGU utarbeidet en oversikt over kjente ressurser i Norge som inngår på EUs liste over kritiske råvarer. Dette var en del av arbeidet med rapporten *The Nordic Supply Potential of Critical Metals and Minerals for a Green Energy Transition (2021)*.¹⁶ Her har de nordiske landene utarbeidet en oversikt over forekomster av kritiske råvarer og tilgangen til dem i Norge og resten av Norden (Danmark, Finland, Island, Sverige og Grønland). I rapporten er det også laget en egen liste over hvilke råvarer som er mest kritiske ut fra et nordisk perspektiv. Rapporten fremhever at det er et relativt stort potensial i Norden for å utvinne kritiske metaller og mineraler, men at det er betydelige variasjoner både med tanke på geologisk egnethet i og mellom landene og med tanke på kunnskapsnivået om de forskjellige metallene og mineralene og forekomstene av disse. I rapporten anbefales det derfor at det umiddelbart settes i gang mer forskning både på primære og sekundære ressurser, at det lages en nordisk database over primær- og sekundærressurser, og at man utreder den fremtidige etterspørselen etter og forsyningssituasjonen for alle metaller og mineraler.

Selv om det også i Norden er økt oppmerksomhet rundt kritiske metaller og mineraler, er det så vidt utvalget kjenner til, likevel ikke kartlagt hvordan sårbarheten i forsynings- og verdikjedene for metaller og mineraler vil påvirke spørsmål som gjelder *beredskap, sikkerhet og forsyning* i Norge, verken ut fra dagens situasjon eller ut fra en endret sikkerhetspolitisk situasjon. Slike spørsmål ser heller ikke ut til å ha fått oppmerksomhet i utredninger som tar for seg sikkerhet og krisesituasjoner.¹⁷ Dette kan ha sammenheng med at den strategiske betydningen av råvaretilgang har blitt viktigere og mer fremtredende først i de senere årene, med utviklingen innenfor fornybar energiproduksjon, batterier, spesialisert elektronikk osv., med økt internasjonal spenning, og ettersom flere land har satt i gang arbeid med å sikre egen råvaretilgang.

Det er krevende å gi et fullgodt svar på om det er et konkret behov på kort sikt for regler som gir bedre kontroll over slike ressurser uten en grundigere kartlegging av hvordan sårbarheten i forsynings- og verdikjedene for metaller og mineraler vil kunne påvirke strategiske og sikkerhetspolitiske spørsmål, og hvilke konsekvenser det vil

ha for Norge og Norges samarbeidspartnere om man blir avskåret fra tilgangen til disse ressursene eller uttaket av dem. En kartlegging vil også være av betydning for å vurdere om dagens sikkerhets-, forsynings- og beredskapsregelverk allerede kan gi tilstrekkelig kontroll, se nedenfor. En eventuell innføring av regler som gir kontroll over tilgangen til og uttak av visse mineralressurser, bør også vurderes i sammenheng med hvilke ikke-lovgivningsmessige tiltak som kan bidra til å sikre slik kontroll.

Utvalget mener at kunnskapsgrunnlaget som finnes, ikke er godt nok til å vurdere fullt ut virkningene av eventuelle tiltak som vil være inngripende overfor eiere eller drivere i mineralnæringen, men som kan gi økt kontroll over produksjon eller bruk av mineralressurser produsert i Norge.

Selv om utvalget derfor velger ikke å gi konkrete forslag til unntaksbestemmelser i mineralloven som kan gi kontroll over tilgangen til og uttak av mineralressurser som vil kunne ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning, vil utvalget likevel komme med visse betraktninger.

21.2.3 Betydningen av norsk produksjon av kritiske råvarer

Tilgangen på kritiske mineralske råvarer er viktig for ulike typer produksjonsvirksomhet. Som beskrevet ovenfor er det likevel uklart hvilke råvarer som må anses som kritiske i norsk sammenheng, hvilke virksomheter som har særlig høy risiko for å rammes av svikt i råvaretilgang, hvilke situasjoner som kan utløse en slik svikt, og hvilken virkning det vil kunne ha.

Generelt antar utvalget at det er mange industrivirksomheter som kan rammes av svikt i råvaretilgangen. Blant disse vil mange levere produkter og utstyr som også kan være av betydning i norsk næringsliv. Det er imidlertid uklart hvor raskt eventuelle problemer med råvaretilgangen vil få virkning i økonomien og for brukerne av slike råvarer. Det avhenger av markedsforhold og bedriftenes eget arbeid for å sikre tilgang, å ha tilstrekkelige lagre av kritiske råvarer osv. Bedrifter med utstrakt bruk av kritiske råvarer og som i alle ledd baserer seg på just-in-time leveranser fra juridiksjoner med høy politisk risiko vil naturlig nok være spesielt utsatt. Det er imidlertid grunn til å anta at virkningene i hovedsak vil være av økonomisk art, og at de vil inntre etter noen uker eller måneder. Utvalget antar at de i begrenset grad er av akutt art, men siden dette ikke er kartlagt, må utvalget anse det som usikkert.

¹⁶ Eilu, P. mfl. (2021).

¹⁷ Se blant annet NOU 2016: 19 og NOU 2019: 13.

Selv om virkningene på kort sikt trolig er begrenset, vil utfordrende råvaretilgang likevel gjøre at industrisektorer som er av betydning for samfunnets beredskap i bredere forstand og på lengre sikt, får problemer. Dersom slike problemer vedvarer over tid, kan bedriftene av kommersielle årsaker se seg nødt til å flytte til jurisdiksjoner som i større grad kan møte denne typen behov.

Norsk mineralnæring produserer i dag én mineralsk råvare på EUs liste over kritiske råvarer: grafitt. I tillegg er norsk industriproduksjon av silisiummetall på listen. Her brukes også norsk kvarts som råvare, men det er prosesseringsleddet som angis som kritisk av EU-kommisjonen. Norge produserer titan og titanpigment, mens det er kapasitet til å produsere titanmetall som anses som en kritisk faktor. Norge har ressurser og prosjekter som i fremtiden kan gi norsk produksjon av blant annet sjeldne jordarter, fosfat, vanadium osv. For sjeldne jordarter og vanadium finnes det imidlertid foreløpig ikke norsk kapasitet for industriell prosessering, som er den primære sårbarheten.

Norge har også biproduksjon av sjeldne jordarter basert på importerte råvarer (biprodukter fra gjødselproduksjon) og noe produksjon av barytt, trolig fra petroleumssektoren. Norge har tidligere også hatt industriproduksjon av magnesium. Kapasiteten i industrien for å fremstille magnesium er ansett som en kritisk faktor og er på EUs liste.

Selv om selvforsyning av mineralske råvarer ikke er en sentral del av norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid, vil sårbarheten i forsyningskjedene i noen grad kunne reduseres ved å øke egenproduksjonen. Samtidig skjer norsk produksjon av industrimineraler, metaller osv. i stor grad for eksport. Motsatt baserer norsk metallindustri seg i stor grad på import. Økt egenproduksjon vil dermed neppe kunne gjøre Norge selvforsynt med slike råvarer i vesentlig grad. Norge må også i fremtiden basere seg på en betydelig import av metaller, industrimineraler og halvfabrikater. Økt norsk produksjon av kritiske råvarer vil imidlertid gjøre Norge til en mer aktuell samarbeids- og handelspartner for andre land og gjennom dette bidra til å sikre norsk råvaretilgang.

Slik utvalget ser det, vil det viktigste tiltaket i en ny minerallov derfor være at regelverket tilrettelegger for vekst i norsk produksjon ved at næringen får trygge og gode rammevilkår. Å legge til rette for økt utvinning inngår imidlertid i utvalgets mandat punkt 3.1 og har vært en forutsetning for utvalgets arbeid. Dette er formålet bak forslag som å samordne mineralloven og annet

regelverk, spesielt plan- og bygningsloven og motorferdselloven, og tiltak som i større grad sikrer informasjon og dialog med berørte rettighetshavere og interessenter. Her kan det også særlig vises til forslaget om å innføre en egen hjemmel om mulig bruk av statlig plan for å sikre gjennomføringen av mineralvirksomhet som på grunn av samfunnsmessige målsetninger er av strategisk betydning.

Utvalget peker likevel på at den norske tilgangen til råvarer i første omgang vil være et resultat av velfungerende internasjonale markeder for råvarer – selv om forsyningsrisikoen kunne reduseres ved økt egenproduksjon. Dersom markedene over tid fungerer dårligere på grunn av internasjonale kriser, vil det primært være handelspolitikk, eventuelt samarbeid med andre land om råvaretilgang osv., som vil være de viktigste verktøyene for å sikre råvaretilgangen. Spørsmålet om nasjonal sikkerhetsmessig og strategisk betydning av råvaretilgang bør derfor primært adresseres andre steder enn gjennom nasjonal produksjon av råvarer – og ligger derfor utenfor mineralloven. Nasjonal produksjon av råvarer vil likevel kunne være av betydning for hvorvidt andre land ser seg tjent med å ha samarbeid med Norge om råvaretilgang.

21.2.4 Relevant sektorovergripende regelverk

Norsk rett inneholder flere sektorovergripende regelverk som direkte regulerer eller har betydning for ulike spørsmål knyttet til nasjonal sikkerhet, beredskap og forsyning, både i tilfelle krig og krigslignende situasjoner, men også i fredstid. Det vises her blant annet til beredskapsloven, sikkerhetsloven og næringsberedskapsloven.¹⁸ Dette er regelverk som kan anvendes også for problemstillingene som reises i mandatet.

Når det gjelder vurderingen av om forsyningsikkerhet og andre sikkerhets- og beredskaps-spørsmål knyttet til mineralressurser allerede er regulert i dette regelverket, er det imidlertid ikke klart hvilken betydning mineralnæringens kapasitet til å dekke norske behov for mineralske råvarer vil ha for norsk sikkerhet, beredskap og forsy-

¹⁸ Eksportkontrollloven kan også nevnes her fordi den blant annet underlegger eksport av uran og thorium lisensplikt. Eksportkontrollloven har likevel et ganske annet nedslagsfelt enn spørsmål om forsyningsikkerhet og egenproduksjon av mineraler som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Eksportkontrollloven retter seg i stedet mot å kontrollere eksport av varer og teknologi som kan ha betydning for andre lands militære evne, eller som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger.

ning. Dette gjelder også eventuell stans i forsyningskjedene eller påvirkning av dem. Det er likevel en høy terskel før sikkerhetslovens bestemmelser kommer til anvendelse for virksomheter som omfattes av mineralloven, fordi virksomhetene må være av «avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner» for å være omfattet av sikkerhetsloven, jf. sikkerhetsloven § 1-3.

Metaller og mineraler vil bare inngå som innsatsfaktorer i eventuelle varer og teknologi som i sin tur kan ha betydning for nasjonale funksjoner. Også her kan det være behov for prosessering eller annen industriell bearbeiding som ikke reguleres av mineralloven. Tilsvarende er det grunn til å anta at heller ikke sikkerhetsloven § 2-5 vil være anvendelig for mineralvirksomheter i seg selv. Denne gir Kongen i statsråd hjemmel til å treffe vedtak som også kan gjelde andre virksomheter der dette anses nødvendig for å hindre «sikkerhetstruende virksomhet», eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en «ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet».

Næringsberedskapsloven kan likevel være et aktuelt rammeverk for å sikre norsk tilgang til mineralske råvarer produsert i Norge. Næringsberedskapsloven gir under visse forutsetninger myndighetene en rekke virkemidler, både i form av hjemmel til å vedta forskrift og hjemmel til å fatte særskilte tiltak i situasjoner der det er risiko for at det inntreffer krise i form av etterspørselsjokk, tilbudsvikt eller logistikkbrist knyttet til varer og tjenester. Dette vil kunne være aktuelt også i spørsmål om forsyningssikkerhet for visse mineraler. Her vil utvalget også peke på at næringsberedskapsloven i første rekke legger opp til samarbeid og samarbeidsavtaler med næringslivet. Tvingende særskilte tiltak kan etter lovens § 9 bare gjennomføres dersom formålet ikke kan oppnås på annen måte, med mindre denne begrensningen medfører uforholdsmessige kostnader. Slike prinsipper bør trolig også ligge til grunn for eventuelle særskilte begrensninger eller tiltak overfor mineralnæringen.

Næringsberedskapsloven kan likevel bare brukes for å sikre tilgangen til norske bedrifter og kan ikke inngå i et eventuelt internasjonalt samarbeid om råvaretilgang der norske råvarer eksporteres, og der norsk industri «til gjengjeld» får tilgang til andre råvarer. Terskelen for å kunne

benytte hjemlene i næringsberedskapsloven ligger også nokså høyt.

21.2.5 Bør mineralloven ha regler for å sikre norsk tilgang til kritiske råvarer?

Utvalget vil fremheve at utvalgets forslag til minerallov primært er ment som en næringslov. Regler som gir myndighetene mulighet til å pålegge virksomheter å eventuelt levere inn uttatte mineraler, regler om eierskapskontroll av virksomheter som driver mineralvirksomhet, og eventuelle andre regler som har som formål å sikre råvaretilgang, passer ikke naturlig inn i utvalgets forslag. Slike forslag bør trolig uansett også kreve at andre myndigheter enn DMF involveres i risikovurderinger og eventuelt tillegges vedtaksmyndighet etter loven.

Verken den finske gruvlagen¹⁹ eller den svenske minerallagen²⁰ inneholder særskilte regler som gir myndighetene kontroll over eierskap til uttak eller uttatte mineraler. Slike regler er heller ikke vanlige å finne i andre norske, sektorspesifikke naturressurslover. Unntak går frem av petroleumsløven og energiløven, som inneholder hjemler for beredskaps- og rasjoneringsiltak. Spørsmål om kraftforsyning og drivstofftilgang er imidlertid forhold som har en vesentlig tydeligere kobling til alminnelige beredskapsspørsmål og mer umiddelbare virkninger for samfunnet enn det tilgangen til mineraler har. Tilsvarende er den strenge reguleringen av offentlig eierskap til vannfallsrettigheter i vannfallsrettighetsloven særegen i norsk sammenheng. Det har tidligere vært konsesjonslovgivning og regulering av utenlandsk eierskap, styresammensetning osv. også for mineralvirksomheter, men slike regler er nå avvirket.

Utvalget antar derfor at et sektorovergripende regelverk vil være bedre egnet enn mineralloven til å regulere kontrollen med mineralressurser som kan ha strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Slik regulering vil i større grad kunne ta hensyn til at et eventuelt behov for bedre kontroll med mineralressursene må ses i sammenheng med behovet for råvaretilgang for både Norge og andre land. Man kan i så fall se på de faktiske behovene samfunnet har for de aktuelle mineralene, inkludert hvilken utnyttelse disse vil kunne ha i norsk industri.

¹⁹ Gruvlag 2011/621.

²⁰ Minerallag (1991:45).

Kapittel 22

Administrative og økonomiske konsekvenser

22.1 Administrative og økonomiske virkninger av loven som helhet

Utvalgets lovforslag innebærer omfattende endringer sammenlignet med dagens lov. Overordnet tar lovforslaget sikte på å legge til rette for en effektiv offentlig forvaltning og å gi næringen mer treffende insentiver for å bidra til størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Utvalget beskriver i dette kapittelet administrative og økonomiske virkninger, med særlig vekt på beskrivelsen av virkningene for Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF). Utvalget beskriver de antatte virkningene av forslaget til ny lov. Samtidig omtales enkelte steder der det finnes tilsvarende bestemmelser i dagens lov, men som blant annet på grunn av begrenset kapasitet hos DMF følges opp i mindre grad enn det utvalget forutsetter etter forslaget til ny lov. Dette gjelder blant annet for internkontroll og tilsyn.

Lovens kapittel 2 etablerer en del generelle krav til all mineralvirksomhet. Disse kravene tilsvarende mange av dagens krav, som krav til bergfaglig forsvarlig drift, kompetanse, varsomhet osv., men er utformet på en mer overordnet måte. Dette innebærer at næringen selv får et større ansvar for å drive forsvarlig. Næringens internkontrollsystemer vil være viktige for å oppfylle kravene i lovens kapittel 2, og det forventes at de aktørene i mineralnæringen som i dag ikke har slike systemer, må bruke ressurser på å etablere gode internkontrollsystemer slik at kravene innfris.

Forslaget legger opp til at undersøkelsesfasen i større grad reguleres og underlegges offentlig prøving. Dette vil samlet føre til økt arbeidsbyrde for tiltakshaverne og myndighetene.

Forslaget inneholder mindre justeringer i reguleringen av driftsfasen, men tiltakshavere med driftstillatelse vil ikke merke store endringer. Forslaget innebærer likevel at flere næringsaktører kan underlegges krav om driftstillatelse og rapportering for uttatte masser. Det er lagt opp

til at nærmere avgrensning av hvem som underlegges kravene, kan fastsettes i forskrift.

Ekspropriasjon er tiltakshaverens «ris bak speilet» i forhandlinger med grunneieren. Flertallets forslag om å innføre tilleggserstatning til grunneieren ved ekspropriasjon gir grunneieren en bedre forhandlingsposisjon.

Det samlede vederlaget næringen må betale til samiske rettighetshavere vil øke, siden det foreslås urfolksvederlag for alle tradisjonelle samiske områder. I dag er dette begrenset til Finnmarks-eiendommens grunn, og omfatter bare statens mineraler.

For DMF vil lovforslaget samlet sett føre til et økt ressursbehov. En stor del av dette vil knytte seg til endringene i undersøkelsessystemet. DMF må behandle søknader om undersøkelsestillatelse også for industrimineraler og lette metaller, og forslaget legger opp til at DMF kan gi dispensasjon fra arealplaner og tillatelse til motorferdsel. Antallet søknader antas å gå ned siden hver søknad kan dekke et større område, men behandlingen av søknadene blir mer omfattende og inkluderer høring og offentlig ettersyn. Innføringen av krav til årlig rapportering fra undersøkelsene vil også kreve ressurser.

Samordningsplikten mellom myndighetene, kan kreve noe økte ressurser.

Ved at DMF kan gi tillatelse til ekspropriasjon både på undersøkelses- og utvinningsstadiet, vil saksmengden for DMF kunne øke noe. Samtidig skal ikke lenger departementet behandle slike søknader på utvinningsstadiet. Departementet som klageinstans antas å måtte bruke om lag samme mengde ressurser som i dag.

Utvalget forventer at flere av forslagene gir samfunnsgevinster i form av mer effektiv og bedre koordinert offentlig saksbehandling og mindre arbeid for aktørene i næringen. Det forutsetter likevel at DMF har tilstrekkelige ressurser til veilednings- og tilsynsaktivitet og utvikler og etablerer gode og effektive digitale løsninger. Spesielt gjelder dette søknadssystemet for å tildele undersøkelsestillatelse og de nye rapporteringspliktene. Dette vil

gi et behov for veilednings- og utviklingsressurser i en periode knyttet til innføring av loven.

22.2 Kapittel 1: Innledende bestemmelser om formål, virkeområde, forholdet til annet regelverk og samordningskrav

22.2.1 Videreføringer og endringer

Flere av de innledende bestemmelsene i kapittel 1 i lovutkastet er langt på vei en videreføring av dagens regler og forventes ikke å føre til administrative eller økonomiske konsekvenser. Dette gjelder bestemmelsene om hvor loven gjelder (§ 1-3), retten til mineralforekomster (§ 1-6) og forholdet til annet regelverk, folkeretten og private rettigheter (§§ 1-4 og 1-5). Kapittel 1 inneholder en definisjonsbestemmelse som er ny (§ 1-7), men heller ikke denne vil føre til administrative eller økonomiske konsekvenser.

Bestemmelsene om lovens formål (§ 1-1), hva loven gjelder (§ 1-2) og et nytt krav om å samordne saksbehandling (§ 1-8) inneholder utvidelser som vil eller kan få konsekvenser for både næringen, enkelte næringsaktører utenfor mineralnæringen og myndighetene. Disse konsekvensene gjennomgås direkte nedenfor.

22.2.2 Lovens formål og samordnet saksbehandling

Formålsbestemmelsen (§ 1-1) påvirker tolkningen av loven og vil være en retningslinje for vurderingene DMF skal gjøre i behandlingen av saker om tillatelse til mineralvirksomhet. Forslaget innebærer en presisering av bærekraft- og ressursforvaltningsperspektivet. Angivelsen i formålsbestemmelsen om at det skal tas hensyn til klimaet, er nytt. Dette gjør kravene til utredninger tydeligere, slik at det skapes større oppmerksomhet om og forventninger til at disse perspektivene ivaretas i behandlingen av mineralsaker. Dette vil trolig kreve noe økt ressursbehov hos næringen og mineralmyndighetene.

Kravet om at myndighetene skal samordne søknadsbehandlingen etter § 1-8 kan kreve en viss ressursbruk hos de relevante myndighetene, men vil samtidig kunne gi en lavere ressursbruk samlet sett ved at saksbehandlingsgrunnlaget forbedres gjennom en tidlig samordning. Prosessen for den som søker om en tillatelse til et mineralprosjekt, vil i en del tilfeller bli mer forutsigbar og mindre ressurskrevende som følge av samord-

ningsforslaget. Dette vil virke positivt for næringsaktørene.

22.2.3 Hva loven gjelder

Forslaget utvider virkeområdet til loven på to områder sammenlignet med dagens minerallov:

For det første vil loven gjelde for utvinning av mineraler fra etterlatte masser fra tidligere uttak av mineraler, så langt det passer og ellers der det fremgår uttrykkelig i loven. Virkningen for den enkelte tiltakshaveren er at vedkommende må innrette seg på samme måte som andre tiltakshavere som utøver mineralvirksomhet. DMF vil kunne håndtere en eventuelt beskjeden økning i saksmengde innenfor eksisterende rammer.

For det andre foreslår utvalget at uttak av mineraler som i dag ikke reguleres av mineralloven fordi de hovedsakelig tas ut som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen, omfattes av loven der de enkelte bestemmelsene angir dette. Dette gjelder kravet til forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse (§§ 2-1 og 2-2), mulighet for å kreve driftstillatelse for slike uttak (§ 6-11) og rapporteringsplikt om uttak (§ 7-4).

Endringsforslaget vil få konsekvenser for aktører som tidligere ikke har måttet forholde seg til minerallovens krav. Det forventes ikke betydelige konsekvenser av kravet om å drive forsvarlig med nødvendig kompetanse fordi det må legges til grunn at de fleste næringsaktører allerede tilfredsstillende disse kravene. DMF kan stille krav om driftstillatelse og økonomisk sikkerhetsstillelse, noe som vil føre til økt ressursbruk og økte kostnader for dem det gjelder. DMFs oppfølging av bestemmelsene vil kreve noe økte ressurser.

Det er foreslått en ny bestemmelse om rapporteringsplikt i § 7-4 for uttak av masser som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen. Terskelen for hvilke uttak som omfattes er på 5000 m³ masser samlet sett, og dette anses som relativt høyt. Det er likevel ikke kjent hvor mange uttak eller virksomheter som vil omfattes av rapporteringsplikten. De økonomiske og administrative konsekvensene er ikke anslått fordi de vil avhenge av innholdet i rapporteringen og hvor mange virksomheter som omfattes. Dette vil fastsettes i forskrift.

Utvidelse av virkeområdet for loven fører til noen flere oppgaver for direktoratet. Det blir trolig noen flere tiltakshavere som skal følges opp. Hvor mange nye mineraluttak som vil måtte ha driftstillatelse, vil avhenge av om forskriftsadgangen benyttes til å kreve driftstillatelse for flere virksomheter. De økonomiske og administrative

konsekvensene for DMF og næringslivet vurderes å være i utgangspunktet moderate, men kan bli av et større omfang dersom forskriften utformes slik at mange uttak omfattes.

22.3 Kapittel 2: Krav til mineralvirksomhet

22.3.1 Forsvarlig mineralvirksomhet, nødvendige kvalifikasjoner og dialog

Kapittel 2 i forslaget til ny lov samler bestemmelser om krav til mineralvirksomhet. Dagens bestemmelse om nødvendige kvalifikasjoner er videreført i to bestemmelser om henholdsvis krav til forsvarlig mineralvirksomhet og krav til kompetanse for å tilfredsstille forsvarlighetskravet (§§ 2-1 og 2-2). Lovforslaget inneholder en ny plikt for tiltakshavere til å søke dialog med og informere dem som blir påvirket av mineralaktiviteten (§ 2-3). Denneplikten vil muligens kreve noe økt ressursbruk hos tiltakshaverne som ikke allerede praktiserer dette, men omfanget antas å være beskjedent.

Forslaget innebærer å skille mellom krav til forsvarlig virksomhet og nødvendig kompetanse. Forslaget må ses i sammenheng med at kravet om å ha en egen bergteknisk ansvarlig for alle uttak med minstekrav til formell kompetanse ikke foreslås videreført. Dette er omtalt i kapittel 22.7 om drift nedenfor. I hovedsak vil seriøse aktører ha dette på plass allerede. Det kan likevel bli noe økt administrasjon i næringen for å tilpasse seg kravene, primært i en overgangsperiode, som følge av forsvarlighetsnormen, kompetansekravet og krav om internkontroll. Tilsvarende er det nødvendig at DMF bruker ressurser på å veilede og føre tilsyn mens loven innføres. Utvalget anser at forslaget på lengre sikt kommer til å styrke virksomhetenes eget arbeid med forsvarlighet og dermed kan effektivisere DMFs tilsynsarbeid.

22.3.2 Plikt til å sikre, rydde opp, sette i stand og dekke kostnader

Pliktene til å sikre, rydde opp og dekke kostnader viderefører minerallovens generelle bestemmelser med noen justeringer. Kravet til å sikre etter andres arbeid for den som driver mineraluttak, foreslås modifisert slik atplikten bare gjelder midlertidig sikring i driftsperioden, med mindre annet fastsettes i vilkår (§ 2-4). Med dette reduseres tiltakshaverens plikter noe i de tilfellene det gjelder. DMF må på sin side gjøre vurderinger av om slik plikt likevel skal pålegges tiltakshaveren i

driftstillatelsen. Dette antas å gjelde relativt få saker, og bare drift i gamle gruveområder.

Plikt til å rydde opp etter mineralvirksomhet er presisert i lovforslaget. I tillegg til å rydde opp skal grunnen settes i stand på en måte som ivaretar hensynet til videre bruk og til naturens reproduksjonsevne (§ 2-5). Dette er ikke noen stor endring fra gjeldende rett, men en presisering som klargjør ansvaret. For de fleste tiltakshavere antas det at forslaget ikke kommer til å ha virkninger av betydning.

Kravet om å stille økonomisk sikkerhet for å gjennomføre sikrings-, oppryddings- og istandsettningstiltak (§ 2-6) foreslås endret på to områder som gir økonomiske og administrative virkninger. For det første innføres det et absolutt krav om at tiltakshavere skal stille økonomisk sikkerhet ved undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller og for alle prøveuttak. Mineralloven tillater at det stilles krav om sikkerhet, men dette praktiseres ikke for undersøkelser i dag. Forslaget vil derfor i praksis innebære en økt kostnad for tiltakshaverne. Sikkerhetsstillelsen forutsettes å være på et beskjedent nivå siden den skal dekke mulige skader, behov for opprydding osv. knyttet til undersøkelsesaktivitet, som antas å ha et relativt lavt skadepotensial. Utvalget antar at det kan benyttes en enkel beregningsmodell som gjør det enkelt for DMF og tiltakshaverne å administrere. DMF vil likevel måtte regne med et økt ressursbehov for å håndtere blant annet inn- og utbetalinger, men på lengre sikt vil dette kunne automatiseres slik at ressursbehovet blir beskjedent.

For drift med driftstillatelse innebærer lovforslaget et krav om å stille økonomisk sikkerhet. Dette praktiseres også i dag under «kan-regelen». Forslaget antas derfor ikke å ha virkninger for næringen eller DMF.

22.3.3 Mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder

Forslaget til bestemmelser i kapittel 2 som tar for seg mineralvirksomhet i samiske områder (§§ 2-7 til 2-11) inkluderer presiseringer av gjeldende rett som i dag ikke går tydelig frem i mineralloven, og enkelte nye regler.

Den geografiske utvidelsen av virkeområdet for bestemmelsene som regulerer samiske rettigheter og interesser i lovforslaget, fører til at bestemmelsene får virkning for flere søknader om mineralvirksomhet enn det som følger av dagens minerallov.

Konsultasjonsplikten følger av sameloven, men konkretiseres i lovforslaget, slik at det går tydeligere frem hvilke vedtak konsultasjonsplikten gjelder for, og under hvilke forutsetninger plikten inntreffer for disse vedtakene (§§ 2-9). Dette innebærer en klargjøring og potensielt en ressursbesparelse for både tiltakshaver og rettighetshavere. Det må likevel regnes med en økning i antall konsultasjoner. Dette gjelder spesielt for undersøkelsestillatelse, der det i dag ikke gjennomføres konsultasjon eller høring. Dette vil kreve ressurser hos DMF, tiltakshaverne, berørte siidaer og Sametinget. Samtidig legger samordningsbestemmelsen (§ 2-10) opp til at konsultasjoner om ulike vedtak skal samordnes så langt det lar seg gjøre. Dette gjelder også der det skal konsulteres om vedtak og beslutninger etter mineralregelverket og annen lovgivning.

Omfanget av konsultasjoner vil også avhenge av hvordan selskapene, de samiske organene og særlig reindriftsnæringen velger å praktisere kravet om en avtale mellom tiltakshaveren og samiske interesser.

Virkningen av avtalekravet er også usikker. Dersom mange rettighetshavere krever avtale med mange mineraluttak, kan det øke konfliktnivået, særlig i en overgangsfase, noe som også kan øke partenes kostnader til å håndtere konflikten, tidsbruken ved å klage på tillatelser osv. På lengre sikt antas avtalekravet å redusere spenninger og motstand mot mineralvirksomhet. Vederlaget til samiske bruksrettshavere vil øke og dermed vil også tiltakshavernes kostnader øke noe. Vederlaget til rettighetshaverne vil øke særlig når overgangsordningen på fem år utløper, og alle eksisterende mineraluttak i områder med samiske rettigheter omfattes av reglene om urfolksvederlag.

For tiltakshavere vil den nye plikten til å oversette dokumenter til samisk (§ 2-11) gi noe økte kostnader, særlig for større saker. Tilsvarende plikt til å oversette er også foreslått for mineralmyndighetene og vil gi noe økte kostnader.

22.4 Kapittel 3: Leting

Leteretten er regulert i kapittel 3. Den frie leteretten videreføres i lovforslaget (§ 3-1 første avsnitt), samtidig som forslaget innebærer nye plikter til å melde om og rapportere fra leting i form av geofysiske og andre målinger av grunnen (§§ 3-2 andre avsnitt og 7-1). DMF forvalter melde- og rapporteringssystemet. Innføringen vil

kreve noe økt ressursbruk både hos næringen og DMF og omtales nærmere under rapportering.

22.5 Kapittel 4: Undersøkelse og prøveuttak

Kapittel 4 om undersøkelse og prøveuttak inneholder vesentlige endringsforslag som vil gi konsekvenser for undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller (§§ 4-3 til 4-12). Det foreslås også endringer i annen lovgivning som vil gi virkninger på undersøkelsesstadiet både for næringen og myndighetene. For undersøkelser av byggeråstoff, naturstein mv. videreføres dagens regler (§ 4-2). Reglene om prøveuttak er noe endret (§§ 4-14 til 4-20).

Lovforslaget inneholder en innføring av et krav om undersøkelsestillatelse for undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller i etterlatte masser fra tidligere uttak av slike mineraler (§ 4-3). Det forventes ikke en høy undersøkelsesaktivitet. Søknadsmengden antas derfor å bli liten og vil ikke få vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Det forventes heller ikke vesentlige konsekvenser av forslaget om å gi Norges geologiske undersøkelse (NGU) en særskilt adgang i loven til å gjennomføre undersøkelser og kartlegging av mineraler uten samtykke fra grunneieren og de berørte rettighetshaverne (§ 4-13). Hoveddelen av NGUs kartleggingsaktiviteter foregår som leting.

Som ledd i innføringen av en felles undersøkelsestillatelse må tiltakshaveren ha samtykke fra grunneieren før tillatelsen kan gis, uavhengig av hvilke mineraler det skal undersøkes etter. Dette er nytt for undersøkelser etter statens mineraler, og følger av lovforslaget som utvalgets flertall stiller seg bak (§ 4-3). Dermed må tiltakshaveren hente inn eller forhandle frem et samtykke eller søke om ekspropriasjon.

Kravet om undersøkelsesplan krever en mer detaljert plan for undersøkelsene enn i dag (§ 4-6). I tillegg innføres det et arbeidskrav som forutsetning for å få forlenget en undersøkelsestillatelse og en årlig rapporteringsplikt (§§ 4-9 og 7-2). For undersøkelser av industrimineraler og lette metaller, som tidligere bare var underlagt krav om avtale med grunneieren, foreslås de samme reglene. Dette er nytt.

Totalt sett får tiltakshaverne en rekke nye plikter. Samtidig medfører forslaget en betydelig forenkling i prosesser etter annet regelverk, og det reduserer usikkerheten for tiltakshaverne ved at forslaget legger opp til at DMF kan gi dispensa-

sjon fra arealplaner og gi adgang til motorferdsel i utmark i tilknytning til undersøkelsestillatelser jf. § 4-4. Det åpnes i § 4-9 også for en vesentlig utvidelse i den maksimale tiden det kan gis undersøkelsestillatelser fra maksimalt 10 år (7 + 3) til 15 år. Tillatelsen innvilges for tre år av gangen. Det krever noe økte ressurser hos tiltakshaverne at de må søke om forlengelser oftere enn i dag, men samtidig kan de få en lengre undersøkelsesperiode og dermed muligheten til å foreta nødvendige undersøkelser i lengre tid, så lenge de har hatt tilfredsstillende aktivitet i området.

Den årlige rapporteringsplikten (§ 7-2) pålegger undersøkerne noe økt ressursbruk, men det forventes at slik rapportering kan foregå på en forholdsviss enkel og standardisert måte.

Samordningen mellom undersøkelsestillatelse, dispensasjon fra planer og tillatelse til motorferdsel i forbindelse med undersøkelsestillatelsen vil forenkle søknadsbehandlingen for tiltakshaverne betydelig. Det legges til grunn at kommunene vil ha en viktig rolle i å bistå DMF og gi innspill til søknadene. De må derfor bruke ressurser på dette. Forslaget vil imidlertid også frigi noe ressurser hos kommunene ved at de ikke lenger skal behandle søknader om dispensasjon fra planer og tillatelser til motorferdsel for undersøkelser etter mineraler. For DMF innebærer dette forslaget at de vil trenge økte ressurser siden de skal fatte tre vedtak i stedet for ett.

Direktoratet vil få en større arbeidsmengde som følge av at de også skal vurdere søknader om undersøkelsestillatelse for industrimineraler og lette metaller. Søknadsbehandlingen blir også mer omfattende fordi det stilles strengere krav til dokumentasjon fra tiltakshaver og til vurdering fra DMF for undersøkelsesplanen enn for dagens undersøkelsesrett. Økt søknadsmengde vil gi et behov for å tilknytte seg personell med blant annet bergfaglig, juridisk og miljøfaglig kompetanse.

Minerallovens system med overlappende undersøkelsesretter er ikke videreført i lovforslaget, og det er lagt opp til at områdene som det gis undersøkelsestillatelse til, kan avgrenses fleksibelt og uten krav til rette linjer osv. (§§ 4-7 og 4-12). DMF får noe redusert ressursbruk siden de ikke trenger å forvalte dagens prioritettssystem. Dette gjør også rettighetssituasjonen mer oversiktlig for undersøkerne.

Det nye kravet om plan for prøveuttak vil trolig ikke ha økonomiske eller administrative virkninger av betydning verken for næringen eller DMF

(§ 4-16). Det kreves allerede i dag at tiltakshaveren beskriver i søknaden hvordan prøveuttaket skal foregå.

22.6 Kapittel 5: Utvinningsrett til mineraler

Kapittel 5 om utvinningsrett gir bestemmelser om muligheten til å gi utvinningsrett og innholdet i den for både statens og grunneiers mineraler. For utvinningsrett videreføres i hovedsak dagens regler om avtale for grunneiers mineraler og om at staten tildeler utvinningsrett for statens mineraler (§§ 5-2 og 5-4), men slik at staten også tildeler slik utvinningsrett for industrimineraler og lette metaller. Det er også foreslått endringer der statens mineraler og grunneiers mineraler inngår i samme forekomst, og det kan være aktuelt å utvinne og utnytte både statens og grunneiers mineraler (§ 5-5).

Samordnet utvinning er et verktøy som kan benyttes av mineralmyndigheten for å nå mål knyttet til ressursforvaltning, kostnader eller naturmiljøet der dette er klart rasjonelt og er ment brukt der det er en samfunnsmessig gevinst. Bestemmelsen vil kreve saksbehandling hos DMF som direktoratet ikke er pålagt i dag (§ 5-5). Dette kan gi noe økt ressursbehov i sakene det gjelder, men det vil trolig være få tilfeller. Samordnet utvinning vil kreve behandling av én driftskonsesjonssøknad, ikke to. Dette sparer saksbehandlingen hos DMF for ressurser. Totalt sett forventes det ikke noen vesentlige endringer i DMFs ressursbehov som følge av forslaget. Hvor stor gevinsten er og på hvilket område vil variere fra sak til sak.

Ved utvinning av statens og grunneiers mineraler fra samme forekomst styrkes grunneierens posisjon og grunnlag for å forhandle om vederlag noe. Etter dagens lov må det være «åpenbart» at grunneiers mineraler kan utnyttes selvstendig for at grunneieren kan komme i en forhandlingsposisjon om vederlag, mens det nye forslaget likestiller statens og grunneiers mineraler. Endringene vil ikke gi vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, men de kan spare tiltakshavere, grunneiere og DMF for ressurser i de aktuelle sakene. Det har ikke vært mange slike saker, men det kan forventes at antallet øker etter som behovet og prisene for flere mineraler har økt, noe som gjør utvinning på tvers av mineralkategoriene mer aktuelt.

22.7 Kapittel 6: Drift av mineraluttak

I lovutkastets kapittel 6 foreslås bestemmelser om regulering av driftsfasen i et mineralprosjekt. Reglene viderefører i stor grad gjeldende rett, men bestemmelsene er mer presise og fastsetter noe mer detaljerte krav til driftstillatelsen, til søknadens innhold (§§ 6-3 og 6-4) og driftsplanen (§ 6-5). Sammen med klargjøringen av bærekraft- og klimaperspektivet i formålsparagrafen (§ 1-1) og kravet til å utøve mineralvirksomhet på en forsvarlig måte (§ 2-1) kan presiseringene medføre noe strengere krav for aktørene i næringen som ikke allerede driver innenfor disse rammene.

Det er foreslått flere endringer som til sammen fører til skjerpede krav til drift av mineraluttak. Forslagene er til sammen en betydelig endring som kan påføre næringen noe økte kostnader sammenlignet med dagens minerallov. Hvor store kostnader det vil være snakk om, vil avhenge både av hvordan reglene om revisjon av driftsplan og driftstillatelse, og krav til metoder og teknologi praktiseres av mineralmyndighetene, og av hvordan næringen selv arbeider. De som uansett bruker de beste tilgjengelige metodene og den beste tilgjengelige teknologien, vil heller ikke få strengere krav. De største kostnadene vil trolig bli for de bedriftene som i dag har minst bevissthet om slike spørsmål. Forslaget forventes samlet sett å bedre konkurranse situasjonen for bedrifter som driver i samsvar med de foreslåtte kravene.

Muligheten til å kreve revisjon av driftsplanen hvert femte år vil ikke i seg selv medføre økt ressursbruk hos DMF, men dersom DMF anser at slik revisjon er nødvendig i mange tilfeller, vil næringens og DMFs administrative kostnader kunne øke noe. Det forutsettes imidlertid allerede i dag at bedriftene til enhver tid skal ha en oppdatert driftsplan som samsvarer med den faktiske driften, så for bedrifter som følger dagens regler, skal konsekvensene være moderate.

Utvalget antar at tiltakshaverne må bruke minst like mye ressurser og kostnader på å oppfylle det nye kravet til nødvendig kompetanse som de tidligere har benyttet til å oppfylle kravet om en bergteknisk ansvarlig. Dermed vil fjerningen av kravet til bergteknisk ansvarlig neppe innebære reduserte kostnader. Større virksomheter med en bredere kompetanse vil trolig i mange tilfeller allerede oppfylle de foreslåtte kravene, mens mindre aktører med mer ensidig bergteknisk kompetanse

kan stilles overfor noe økte krav og kostnader. Direktoratet vil spare ressurser ved at saksbehandlingsoppgavene knyttet til ordningen med bergteknisk ansvarlige for uttakene og kompetansevurderingen i søknaden om driftstillatelse vil falle bort.

Kravet om at tiltakshaveren skal være registrert i Foretaksregisteret og ikke ha begått alvorlige eller gjentatte brudd på mineralregelverket (§ 6-3), vil ikke føre til direkte økonomiske konsekvenser for dem som oppfyller kravene.

Forslaget om at DMF ikke kan gi driftstillatelse før utvinningsområdet er avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven (§ 6-3), bidrar til klarhet for behandlingen av søknader om driftstillatelse. Dette vil redusere ressursbehovet hos DMF dersom det reduserer antallet mangelfulle søknader som kommer til behandling. Ved at reguleringsplanprosessen med konsekvensutredning kommer først, reduseres tiltakshaverens risiko for å bli pålagt krav om tilleggsutredninger eller vurderinger hvis det er spørsmål som belyses i underlaget til reguleringsplanen, eller hvis kommunens behandling av reguleringsplanen har endret forutsetningene for søknaden om driftstillatelse. Samtidig reduserer forslaget tiltakshaverens fleksibilitet noe, men med formuleringen i utvalgets forslag, åpnes det samtidig for at behandlingen av en søknad om driftskonsesjon kan starte før reguleringsvedtaket der det ligger til rette for det.

Forslaget om å pålegge myndighetene en samordningsplikt etter lovforslaget § 1-8 vil bidra i samme retning. Slik samordning kan kreve noe økt ressursbruk hos myndighetene, spesielt i starten av et mineralprosjekt.

Krav om at DMF skal gjennomføre avslutningskontroll ved avslutning av drift som krever driftstillatelse, er nytt (§ 6-10). Gjennom tilsynplikten kan DMF gjennomføre tilsvarende avslutningskontroll etter dagens minerallov, men det er ikke praktisert i utstrakt grad. Forslaget betyr likevel at DMF får plikt til å gjennomføre slik kontroll. Dette krever ikke nødvendigvis fysisk kontroll. Forslaget vil kreve noe økt ressursbruk hos DMF sammenlignet med dagens beskjedne omfang av tilsyn. Utformingen av kravene i forskrift vil ha mye å si for hvor stort ressursbehov kravet vil utløse hos DMF. Tiltakshavere og andre vil ikke få økte kostnader knyttet til forslaget, med mindre avslutningen avdekker regelbrudd eller ikke tilfredsstillende avslutning som ellers ikke ville blitt avdekket.

22.8 Kapittel 7: Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale

Kapittel 7 om rapportering og forvaltning av opplysninger er nytt og samler reglene om rapportering i dagens minerallov og innfører nye rapporteringskrav. Formålet med rapporteringsbestemmelsene er å sikre at data fra private selskaper samles inn og etter en viss periode gjøres tilgjengelig for offentligheten og andre lete- og undersøkelsesselskaper.

Forslaget innebærer at det skal rapporteres fra målinger fra luften gjennomført under lete retten. Dette vil føre til at flere enn i dag vil få en lovpålagt rapporteringsplikt, men rapporteringen forventes samtidig å kunne gjennomføres enkelt.

Rapportering fra undersøkelser skal skje oftere. Dessuten skal det rapporteres fra undersøkelser av industrimineraler og lette metaller i tillegg til undersøkelser av statens mineraler. Flere virksomheter vil omfattes av rapporteringsplikt, og de skal rapportere hyppigere. Dette vil øke virksomhetenes kostnader knyttet til rapportering noe, men i hovedsak vil de administrative kostnadene være beskjedne.

Lovforslaget inneholder også en rapporteringsplikt for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i å tilrettelegge for annen bruk av grunnen dersom uttaket overstiger 5000 m³. Konsekvensene av dette er beskrevet i omtalen av lovforslaget kapittel 1 om hva loven gjelder.

DMF og NGU forvalter begge geologisk informasjon som er relevant for mineralvirksomhet, og det er behov for at etatene kan utveksle geologisk informasjon mest mulig sømløst. Det foreslås innført bestemmelser om taushetsplikt som i seg selv ikke vil medføre økte administrative kostnader på lengre sikt, men som kan kreve utvikling av digitale løsninger hos DMF og NGU knyttet til implementeringen (§§ 7-1 til 7-4). Med det nye lovforslaget vil også noen opplysninger automatisk være underlagt taushetsplikt (§ 7-7). Dermed vil DMF få noe mindre ressursbruk knyttet til vurderinger om hvorvidt vilkårene for taushetsplikt etter forvaltningsloven er oppfylt som i dag. Dette vil frigi noe ressurser til slike vurderinger og i saker om innsynskrav. Samlet samfunnsnytte ved innføringen av rapporteringsbestemmelsene antas å være klart positiv.

22.9 Kapittel 8: Internkontroll og tilsyn

I lovutkastets kapittel 8 foreslår utvalget bestemmelser om internkontroll og tilsyn. Innholdet i bestemmelsene er i stor grad en videreføring av gjeldende rett, og reglene er de samme. Næringen og mineralmyndighetene må regne med økt ressursbruk knyttet til implementeringen. Dette er likevel først og fremst fordi dagens bestemmelser ikke er fulgt opp i praksis på grunn av manglende ressurser hos DMF.

Kravet om internkontroll må presiseres i forskrift, og utformingen kan få betydning for ressursbruken hos DMF og tiltakshaverne. Samtidig som oppfølging av kravet om internkontroll vil kreve ressurser hos tiltakshavere som ikke har slike systemer i dag, er intensjonen at etableringen av internkontroll på lengre sikt skal bidra til å forebygge uønskede hendelser og dermed redusere kostnadene.

22.10 Kapittel 9: Ekspropriasjon

Det er få ekspropriasjonssaker etter dagens minerallov. Det kan være ulike årsaker til dette. Lang saksbehandlingstid og relativt høye kostnader for eksproprianten, som må dekke motpartens utgifter til advokat, er trolig en viktig årsak, særlig for undersøkelsesrett. Det er usikkert hvor stor rolle ekspropriasjonsinstituttet ved mineralvirksomhet vil få med det nye lovforslaget.

Reglene om ekspropriasjon i forslag til kapittel 9 inneholder i hovedsak tre forslag som gir administrative og økonomiske konsekvenser:

Det første er forslaget om å flytte myndigheten til å gi ekspropriasjonstillatelse for utvinning fra departementet til DMF (§§ 9-1). Med dette får DMF noe økt ressursbehov for å behandle ekspropriasjonstillatelser, mens departementet får tilsvarende mindre ressursbehov. Dette utgjør imidlertid få saker. Det forventes ikke at endringen i hvilken myndighet som har ekspropriasjonsmyndighet, vil ha konsekvenser for den som får ekspropriasjonstillatelse (ekspropriant) eller den det eksproprieres fra (ekspropriet).

Det andre endringsforslaget som kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser, er en regel om at driftstillatelse og ekspropriasjon av utvinningsrett, grunn og rettigheter som er nødvendig for drift eller bearbeiding av mineraler normalt skal behandles samtidig. Både eksproprianten og DMF kan få en samordningsgevinst ved at de to tillatelsene behandles samtidig. Eksproprianten får

imidlertid innskrenket mulighetene sine til å velge rekkefølgen på søknadene. Det forventes likevel at samordning normalt er den beste løsningen samlet sett ved at kunnskapsgrunnlaget for søknadene avklares samtidig, at søknadsbehandlingen vil samordnes i større grad og ta kortere tid, og at ressursbruken effektiviseres. Det forventes ikke endrede ressursbehov hos ekspropriaten.

Det tredje er flertallets forslag om å innføre en tilleggserstatning ut over den skjønnsfaste erstatningen ved ekspropriasjon av grunn og rettigheter til utvinning (§ 9-3). Som direkte økonomisk konsekvens blir eksproprianten pålagt å betale ekspropriaten mer i erstatning enn dagens situasjon. Indirekte og over tid vil innføringen av en tilleggserstatning trolig gi et forhøyet vederlag, opp imot den forhøyede satsen på ti prosent. Forslaget om tilleggserstatning kan ha betydning for om det realiseres flere eller færre mineralprosjekter. Det er imidlertid usikkert om effekten av økt insentiv for grunneierne til å inngå avtaler og legge til rette for utvinning vil være større eller mindre enn effekten av økte kostnader for aktører i mineralnæringen.

Forslaget fra flertallet i utvalget om at undersøkelser av statens mineraler krever samtykke fra grunneieren (§ 4-3), kan muligens resultere i økt behov for ekspropriasjon av undersøkelsesrett. Det vil til gjengjeld redusere behovet for ekspropriasjon av utvinningsrett. Ekspropriasjonssaker for både undersøkelsesrett og utvinningsrett er nokså ressurskrevende, men relativt sjeldne.

22.11 Kapittel 10: Gebyrer, vederlag og skjønn

Det er i utgangspunktet ikke foreslått endringer i reglene for gebyrer og vederlag i lovforslagets kapittel 10, med unntak av forslaget om vederlag ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder (urfolksvederlag, § 10-6). Satsene er fastsatt i forskrift til mineralloven. Lovforslaget viderefører også denne innretningen. Utvalget tar ikke stilling til nivået på satsene i forskriften.

Forslaget til bestemmelse om urfolksvederlag gjelder i tradisjonelle samiske områder i hele landet. Dagens avgrensning til Finnmarkseiendommen videreføres dermed ikke, og det kan derfor kreves vederlag i flere områder og for flere uttak enn i dag. Bestemmelsene om vederlag omfatter utvinning av alle mineralforekomster, men det foreslås ulike regler for vederlag for statens og grunneiers mineraler. Dette gir økte kostnader for tiltakshaverne som omfattes, og siidaer

og Sametinget får økt vederlag. Det er i hovedsak snakk om en omfordeling fra tiltakshavere og Finnmarkseiendommen til siidaer og Sametinget.

I forhandlingen mellom grunneieren og tiltakshaveren om grunneiervederlag kan det tenkes at innføringen av urfolksvederlag fører til at tiltakshaveren må betale mer fordi både grunneieren og siidaen er berettiget vederlag, men det kan også føre til at grunneierens vederlag blir noe lavere fordi tiltakshaveren tar hensyn til urfolksvederlaget når vedkommende inngår avtale med grunneieren.

Det forventes ikke at DMF får økt ressursbehov som følge av forslaget om urfolksvederlag.

22.12 Kapittel 11: Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Kapittel 11 i lovforslaget om forvaltningstiltak og administrative sanksjoner viderefører i det vesentlige dagens regler. Det er trolig bare forslaget om foreldelsesfrist for å ilegge overtredelsesgebyr (§ 11-4 åttende avsnitt) og muligheten til å kreve overtredelsesgebyr fra overtrederens morselskap (§11-4 femte avsnitt) som kan gi konsekvenser. De økonomiske og administrative virkningene av forslagene anses å være små.

Foreldelsesfristen kan føre til reduserte gebyrinntekter for staten. Samtidig unngår DMF å bruke mye ressurser på eventuelle saker om overtredelsesgebyr der overtredelsen har opphørt for lenge siden og det kan være vanskelig å kartlegge forholdene som kan ha medført lovbrudd langt tilbake i tid.

Ved at morselskapet til en overtreder hefter subsidiært for et gebyr, vil staten i større grad sikre at gebyret betales inn dersom tiltakshaveren innordner seg på en måte som gjør at denne ikke har tilstrekkelig økonomi til å betale et gebyr, samtidig som morselskapet er økonomisk solid.

22.13 Kapittel 12: Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

Forslagene til overgangsbestemmelser i kapittel 12 er utformet med formål om å minimere de negative administrative og økonomiske konsekvensene knyttet til implementeringen av lovforslaget.

Overgangsordningen på fem år for kravet om undersøkelsesplan og årlig rapportering (§ 12-2 bokstav b, c og e) er foreslått slik at DMF har tid til å etablere nødvendige systemer og veiledningsmateriell.

Fleksibiliteten i § 12-2 bokstav f og g om tidspunktet for å stille krav om driftstillatelse for virksomheter som har tillatelse etter eldre lovverk, gjør at dette kan planlegges og iverksettes slik at DMF unngår å få mange søknader om driftstillatelse inn til behandling samtidig. Dette ville gitt kapasitetsutfordringer hos DMF. Fleksibiliteten gjør også at tiltakshaverne ikke kommer i en situasjon der virksomheten må stanse opp i påvente av nødvendige tillatelser.

22.14 Annet regelverk

Med forslaget til ny minerallov følger noen endringsforslag i annet regelverk. Dette gjelder samordningen mellom undersøkelsestillatelse, dispensasjon fra planer og tillatelse til motorferdsel i forbindelse med undersøkelsestillatelsen som er omtalt i kapittel 22.5 om undersøkelser. Samordningen vil forenkle søknadsprosessene for søkeren, mens DMF må regne med økt ressursbruk til å behandle søknader. Kommunene må bistå DMF i saksbehandlingen og forventes ikke å få vesentlig redusert ressursbehov.

Utvalget har også foreslått en endring i plan- og bygningsloven som gir en mulighet for at departementet kan kreve statlig arealplan dersom det er nødvendig for å gjennomføre mineralvirksomhet som på grunn av samfunnsmessige målsetninger er av strategisk betydning, eller som har et vesentlig potensial for verdiskapning (§ 12-3). Forslaget er en sikkerhetsventil som det helt unntaksvis kan bli behov for. I disse tilfellene må mineralmyndighetene regne med å bruke betydelige ressurser.

22.15 Konsekvenser for DMF i overgangsfasen for en ny lov

I tillegg til økning i DMFs ressursbehov som følger direkte av pliktene i lovforslaget slik det er gjennomgått ovenfor, må det forventes at innføringen av ny lov krever ekstra ressurser hos DMF i en overgangsfase. Direktoratet må implementere nye regler, utarbeide veiledningsmaterieell og etablere rutiner for å håndtere søknadsbehandling osv. Det må etableres veiledning og/eller samarbeid med næringen, andre myndigheter og andre interessenter. Det vil også bli behov for å bygge kompetanse som direktoratet ikke har i dag. Overgangsordningen kan også kreve noe forvaltningsressurser i perioden der enkelte forhold reguleres etter både den gamle og den nye loven. Det må forventes et midlertidig økt ressursbehov i størrelsesorden 5–10 årsverk frem til overgangsordningen er utløpt.

I tillegg til behovet for økte forvaltningsressurser ved håndteringen av en ny lov slik den er foreslått, vil det være behov for at DMF og i noen grad også NGU videreutvikler eksisterende digitale systemer. Dette handler i stor grad om å tilpasse og utvikle undersøkelses- og utvinningsrettssystemet og å utvikle løsninger for en gjennomgående digital saksbehandling hos DMF for alle søknadsprosesser.

Anslagene er usikre og avhenger blant annet av hvordan forskrifter utformes, og hvor raskt DMF greier å implementere loven og få på plass nødvendig kompetanse og utvikle systemer. Med tilstrekkelige ressurser som benyttes effektivt og riktig, kan man legge til rette for at implementeringen skjer på en måte som i stor grad realiserer de tilsiktede effektene med lovforslaget. Det er av stor betydning at forskriftene som presiserer forslagene i lovbestemmelsene, utarbeides og iverksettes sammen med lovforslaget.

Kapittel 23

Overgangsregler

23.1 Rettslige rammer for overgangsregler

Som det går frem ovenfor, har utvalget foreslått en ny lov som inneholder til dels vesentlige endringer fra dagens minerallov. Dette gjør det nødvendig å fastsette overgangsregler som gjør at de nye reglene kan innføres uten at det griper for mye inn i eksisterende rettigheter eller har tilbakevirkende kraft på en måte som virker urimeelig. Samtidig er det et viktig å unngå at myndigheter og næringsaktører må forholde seg både til nye og tidligere regler i for lang tid.

Utvalget foreslår at det fastsettes noen bestemte overgangsregler for de ulike tillatelsene etter loven. De generelle reglene om mineralvirksomhet i lovforslaget vil gjelde alle som driver mineralvirksomhet, også mineralvirksomhet som har startet opp før loven trer i kraft.

Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, er ikke til hinder for at nye lover gis virkning på eksisterende aktivitet og gitte tillatelser. Nye bestemmelser som regulerer mineralvirksomhet, kan gjøres gjeldende også for etablerte virksomheter og tillatelser som er gitt før loven trådte i kraft. Det gjelder for eksempel regler som pålegger nye plikter, begrenser handlefriheten, stiller strengere krav til kvalifikasjoner eller utvider mineralmyndighetenes mulighet til å kalle tilbake gitte tillatelser.

Tiltakshavere har likevel et grunnlovfestet vern mot ny lovgivning som griper inn i eksisterende tillatelser på en måte som reduserer forpliktelsene staten har pådratt seg i tillatelsen, mens tiltakshavernes byrde økes. Høyesterett har ved avgjørelsen i Borthen-saken¹ og i plenumsavgjørelse i strukturkvotedommen² trukket opp en fleksibel og skjønnsmessig norm for hvilke inngrep ny lovgivning kan gjøre i bestående rettsposisjoner. I Borthen-saken ble det lagt til grunn at det blant annet skal legges vekt på «hvilke rettigheter

eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt.»³

I strukturkvotedommen kom flertallet i Høyesterett til at innføringen av tidsbegrensning i forskriften om strukturkvoteordning for havfiskeflåten ikke var i strid med Grunnloven § 97. Høyesterett viste til normen som var lagt til grunn i Borthen-dommen.⁴ Endringen førte ikke til tap av stor betydning for næringsutøveren, regelendringen gjaldt et område der det generelt er vanskelig å forutsi utviklingen i et langt tidsperspektiv, fiskerinæringen var allerede underlagt et regelregime da forskriftsendringen kom – med tilhørende mulighet for at rammevilkårene kunne bli endret – og endringen skjedde på en skånsom måte.⁵ Disse synspunktene er også etter utvalgets syn relevante for mineralnæringen, og utvalget legger til grunn at næringen må forvente justeringer i rammevilkårene.

Etter dette vil grensene for grunnlovsvernet avhenge av en totalvurdering av hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for forventningene sine, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte særlig hardt. Det skal også tas hensyn til statens behov for handlefrihet. Beskyttelsen er sterkest i en overgangsfase mellom gammel og ny lovgivning. Derfor kan det være behov for å etablere rimelige overgangsordninger, se også HR-2018-1906-A.

Overgangsbestemmelsen i forslaget til ny lov ivaretar etter utvalgets syn på en god måte vernet mot nye regler med tilbakevirkende kraft etter Grunnloven § 97 og EMK P1-1. Utvalget har lagt vekt på at aktørene som påvirkes av en ny minerallov, skal få rimelig tid til å innrette seg.

¹ HR-1996-76-B.

² HR-2013-2200-P.

³ HR-1996-76-B s. 1430.

⁴ Premiss 102.

⁵ Premiss 137.

23.2 Eksisterende rettigheter og avtaler med grunneiere

23.2.1 Undersøkelses- og utvinningsretter til statens mineraler

23.2.1.1 Overgang til undersøkelsestillatelse og utvinningsrett

Utgangspunktet er at loven også gjelder for eldre rettigheter som er stiftet under tidligere lovgivning. På noen punkter er det likevel behov for overgangsregler for undersøkelses- og utvinningsretter til statens mineraler som er regulert av mineralloven kapittel 4 og 6 i dag. Disse rettighetene faller inn under henholdsvis undersøkelsestillatelse og utvinningsrett i forslaget til ny lov.

23.2.1.2 Bortfall av prioritetsystemet

Utvalget foreslår at prioritetsystemet for undersøkelsesretter til statens mineraler avvikles. Det vil med andre ord ikke være mulig å bli registrert på en «venteliste» for å rykke opp om en foranstående undersøkelsesrett faller bort. Dette er en forventning som neppe har særlig høy verdi etter som den er avhengig av at foranstående en rettighetshaver mister eller gir opp retten. Utvalget mener likevel at rettighetshavere som har skaffet en undersøkelsesrett med andre prioritert eller lavere, ikke umiddelbart bør miste denne retten ved innføringen av den nye loven.

Det bør derfor fastsettes en overgangsperiode der rettighetshavere med lavere prioritert rykker opp dersom noen med bedre prioritert mister eller gir fra seg retten. Det er rimelig at den som allerede har vist interesse til å undersøke i et område gjennom å skaffe rettigheter og betale årlige vederlag til staten for dette, i en periode får en mulighet til å få undersøkelsestillatelse basert på dette. Utvalget antar at dette først og fremst er aktuelt i områder der det blir antatt å være store muligheter for å finne drivverdige forekomster.

Syv år er den alminnelige varigheten på en undersøkelsesrett med første prioritert i dagens minerallov, mens en undersøkelsestillatelse etter forslaget til ny lov, gjelder for tre år med adgang til gjentatte forlengelser. Overgangsordningen bør etter utvalgets syn avgrenses slik at tiltakshaverne kan tilpasse seg det nye systemet relativt raskt. Ettersom lavere prioritets rettighet ikke er en veldig sterk rettighet, og siden rettighetshavere som regel ikke har investert i rettigheten utover et nokså lavt årlig vederlag til staten, anser utvalget at dette er et nokså beskjedent inngrep i rettighetshavernes rettighet. Utvalget foreslår en

overgangsperiode som gjør at undersøkelsesretter som ikke har første prioritert når loven trer i kraft, faller bort etter fem år dersom første prioritert ikke er oppnådd innen den tid. Tiltakshavere må betale vederlag etter de nye reglene i denne perioden.

23.2.1.3 Krav om undersøkelsestillatelse med undersøkelsesplan og rapporteringsplikt

Innføringen av kravet om undersøkelsesplan og årlig rapporteringsplikt ved undersøkelser av statens mineraler krever forberedelser og tilpasninger både for mineralmyndighetene og tiltakshaverne. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) må etablere systemer for hvordan slike planer skal sendes inn og vurderes. Det samme gjelder den nye årlige rapporteringsordningen. Det vil bli behov for å utarbeide og fastsette forskrift og veiledningsmaterieell med mer detaljerte krav til undersøkelsestillatelser og rapportering. Hensynet til at næringen og DMF, kommuner og andre offentlige myndigheter skal kunne tilpasse seg de nye reglene, tilsier også at det bør gis en overgangsperiode som ikke er for kort. Utvalget foreslår en overgangsordning på fem år.

Når det gjelder innføringen av krav om undersøkelsestillatelse og rapporteringsplikt ved undersøkelser av industrimineraler og lette metaller, foreslår utvalget en tilsvarende overgangsregel som for krav til undersøkelsesplan og rapportering for statens mineraler.

23.2.2 Krav om samtykke fra grunneier ved tildeling av undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler

Lovforslaget fra utvalgets flertall innfører en ny regel om at undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller kan gis av DMF dersom grunneieren har samtykket eller det gis rett til ekspropriasjon.

For industrimineraler og lette metaller gjelder allerede et slikt samtykkekrav, mens dette er nytt for undersøkelsestillatelse til statens mineraler. Det kan virke urimelig og belastende for tiltakshavere som har investert midler i undersøkelser av statens mineraler og innrettet seg etter den gitte rettigheten, om et slikt samtykkekrav skulle innføre for eksisterende undersøkelsesrett eller ved en fornyelse av undersøkelsestillatelse kort tid etter at loven trer i kraft. Det er behov for en overgangsregel for å unngå slike urimelige konsekvenser.

Utvalget foreslår en overgangsregel der kravet om samtykke fra grunneieren for å få undersøkelsestillatelse til statens mineraler inntreer ved fornyelse av undersøkelsestillatelsen, men likevel ikke før det har gått fem år fra loven trer i kraft. Tildeling av utvinningsrett til statens mineraler kan gis uten samtykke fra grunneieren der tiltakshaveren har undersøkelsesrett etter dagens regelverk i denne perioden.

23.3 Tillatelser til drift som er i gang

23.3.1 Drift med tillatelse etter mineralloven

Drift som allerede er i gang, og der det tas ut mer enn 10 000 m³ urørt (in situ) masse, er allerede underlagt krav om driftstillatelse etter mineralloven eller annet regelverk. For uttak som drives med driftstillatelse etter mineralloven, vil ikke krav og vilkår som er pålagt etter mineralloven, avvike vesentlig fra driftstillatelsessystemet i forslaget til ny lov. Det vil være ressurskrevende både for tiltakshavere og DMF om det skulle bli innført krav om nye driftstillatelser for alle uttak når loven trer i kraft. Utvalget mener derfor at det vil være lite å hente og lite rasjonelt å pålegge tiltakshavere som har driftskonsesjon etter mineralloven, å søke om ny konsesjon etter ny lov. De bør derfor kunne drive videre med de eksisterende driftstillatelsene.

Det kan imidlertid være behov for å revidere de eksisterende driftstillatelsene eller driftsplanene etter en viss tid. Lovforslaget inneholder derfor regler om revisjon av driftskonsesjon og driftsplan. For å legge til rette for at driftstillatelsene innordnes den nye loven, foreslår utvalget at DMF skal ha mulighet til å kreve at revisjon av en driftstillatelse som er gitt på grunnlag av mineralloven, skal skje som tildeling av driftstillatelse etter forslaget til ny lov. Tiltakshaver får på denne måten rimelig tid til å forberede seg på et mulig krav om å søke driftstillatelse etter ny lov på et område som allerede er underlagt regulering.

Terskelen for å avslå en slik søknad om driftstillatelse må settes høyt, og den klare hovedregelen er at drift som allerede er i gang, kan fortsette. Det er vurderingene som foretas under en revisjon av tillatelsen, som er det klare utgangspunktet for hva direktoratet skal ta stilling til ved behandlingen av søknaden. Søknadsgebyret kan også tilpasses en enklere saksbehandling enn det som er normalt for ordinære søknader om driftstillatelse. Departementet kan fastsette gebyrets størrelse i forskrift etter lovforslaget § 10-1.

23.3.2 Drift med tillatelse etter andre lover

Drift som allerede er i gang, og som har driftstillatelse etter andre lover, kan ikke sidestilles med driftstillatelser etter mineralloven. Dette dreier seg om tillatelser som er minst 12 år gamle og med varierende krav, avhengig av hvilken lov tillatelsen er gitt på grunnlag av. Utvalget foreslår at slik drift kan fortsette i en overgangsperiode uten hinder av krav om driftstillatelse etter forslaget til ny lov, på vilkårene som gjelder etter de eksisterende tillatelsene. Etter fem år fra loven trer i kraft, bør imidlertid departementet få mulighet til å kreve at det etter en rimelig frist søkes om driftstillatelse etter ny lov. Drift av mineraluttak er allerede underlagt et regelregime, og med en overgangsperiode blir kravet om å søke driftstillatelse etter nytt regelverk innført på en skånsom måte for virksomhetene dette gjelder.

Departementet kan delegere vedtaksmyndigheten til DMF. Med dette kan all drift av mineraluttak innordnes de kravene til driftstillatelse som er forutsatt i ny lov, og man får en ensartet forvaltning av drift på mineralforekomster.

23.4 Urfolksvederlag

Økt vederlag for allerede tildelte eller avtalte rettigheter og tillatelser representerer økte byrder for tiltakshaverne som berøres av endringene. Dette aktualiserer behovet for overgangsregler.

Krav om urfolksvederlag ved drift som allerede er i gang i tradisjonelle samiske områder, representerer en ny plikt som tiltakshaverne bør få noe tid til å innstille seg på. Utvalget har vurdert ulike måter å imøtekomme dette på. Man kan tenke seg en gradvis opptrapping av størrelsen på vederlaget over noe tid. Dette vil likevel kreve administrasjonsressurser og kostnader som overgår nytten, fordi vederlaget er nokså beskjedent. Utvalget foreslår at urfolksvederlaget etter forslaget til ny lov kan kreves når det har gått fem år fra loven har trådt i kraft. Den som mener seg berettiget til urfolksvederlaget, må fremsette slikt krav overfor tiltakshaveren.

Bestemmelsen om urfolksvederlag for utvinning av grunneiers mineraler er ny og har ikke noe motstykke i dagens minerallov. Virksomheter som er basert på utvinning av grunneiers mineraler, får dermed en ny vederlagsforpliktelse som tiltakshaverne ikke kunne regne med ved oppstart av driften. Dette er et moment som kan tilsi at eksisterende drift basert på utvinningsrett til grunneiers mineraler ikke omfattes av den nye

plikten til å betale slikt vederlag så lenge utvinningsretten som driften baserer seg på, eksisterer. Utvalget har likevel kommet til at overgangsordningen på fem år også bør gjelde for grunneiermineraler. Vederlagets størrelse er beskjedent og er ikke gjenstand for forhandling som ellers kunne gitt uforutsigbare konsekvenser, fordi den følger direkte av avtalen med grunneieren.

23.5 Flexibilitet

23.5.1 Mulighet for å behandle allerede innkomne søknader etter ny lov

Alle søknader som kommer til DMF etter at den nye loven trer i kraft, skal behandles etter denne. Motsatt skal søknader som allerede hadde kommet inn før den nye loven trådte i kraft, behandles etter dagens minerallov. Det åpnes likevel for at søkeren kan be om at tidligere innkomne søknader behandles etter den nye loven, dersom saksbehandlingen ikke har kommet så langt at dette vil medføre ekstraarbeid. Dette reiser ikke noen overgangsproblemer.

23.5.2 Det kan oppstå uforutsette situasjoner

Det kan være behov for en viss fleksibilitet for å håndtere eventuelle uforutsette virkninger av loven. Det kan for eksempel være behov for større investeringer i digitale systemer eller mer kapasitet i DMF enn forutsatt. DMF vil også ha behov for tid til å gjennomføre lovendringene, nødven-

dige endringer i egne systemer, utarbeide veiledning til næringen osv.

Næringens tilpasning til regelverket kan i en overgangsfase også føre til uforutsette virkninger. Dette tilsier at det er et behov for noe fleksibilitet i tidspunktet når de nye reglene trer i kraft, ut over forslagene om en overgangsperiode på fem år som gjennomgått over. Utvalget foreslår at departementet kan fastsette forlengede frister for overgangsordningene. I tillegg bør DMF i særlige tilfeller kunne fravike de samme fristene gjennom å vedta en forlengelse i enkeltsaker dersom behovet skyldes forhold utenfor tiltakshaverens kontroll.

23.5.3 Bør det være mulig å kreve bergteknisk ansvarlig i en overgangsperiode?

Kravet om en bergteknisk ansvarlig for alle uttak er ikke videreført i forslaget til ny lov. I stedet legger forslaget opp til at tiltakshaveren har ansvaret for å ha tilstrekkelig kompetanse til å drive mineralvirksomheten på en forsvarlig måte.

Utvalget har vurdert om det er behov for å gi en overgangsbestemmelse som viderefører kravet om å ha en bergteknisk ansvarlig for alle mineraluttak i en periode også etter at den nye loven trer i kraft, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Det nye lovforslaget bygger på en formålsregulering fremfor minstekrav, og tiltakshavere som driver uttak av en viss størrelse, vil i praksis måtte knytte til seg personell med bergfaglig kompetanse som i de fleste tilfeller vil tilsvare dagens krav til bergteknisk ansvarlig for et uttak.

Kapittel 24

Merknader til de enkelte bestemmelsene

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

Til § 1-1. Lovens formål

Paragrafen fastlegger i *første avsnitt* lovens formål og angir i *andre avsnitt* de hensynene som skal være styrende for forvaltning og all virksomhet etter loven. Formålet er formulert noe annerledes enn i dagens minerallov ved at formålet med loven er angitt å være å sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser som legger til rette for høyest mulig verdiskaping og ivaretar samfunnets behov for mineraler. Dette angir tre ulike formål som må balanseres, og hvor bærekraft fremstår som den overordnede rammen for virksomheten.

Formuleringen i forslaget innebærer en noe sterkere understrekning av bærekraft som formål enn det som ligger i formuleringen i dagens lov om at mineralvirksomhet skal foregå «innenfor bærekraftige rammer». Lovforslaget tar dermed inn i loven den skjerpede forventningen som i dag stilles fra samfunnet om at mineralutvinning, som annen virksomhet, skal være bærekraftig. I den foreslåtte formuleringen ligger det at myndighetenes forvaltning av mineralressursene gjennom tillatelser og andre tiltak skal sikte mot at all mineralutvinning skal være bærekraftig, og at mineralnæringen skal drive utvinning på en måte som gjør den bærekraftig.

Med bærekraft er ment at forvaltning og utvinning skal skje ut fra en balansering av hensynet til økonomisk og sosial utvikling, ressursforvaltning, naturmiljø, økosystemer og naturmangfold. Innholdet i bærekraftbegrepet er diskutert nærmere i kapittel 6.2, der det går frem at innholdet i begrepet slik det er brukt i internasjonal og nasjonal rett og politikk, har endret seg betydelig siden dagens minerallov ble vedtatt. Bærekraft har blitt det sentrale og overordnede begrepet innenfor miljøretten, men har også fått en videre betydning enn bare det som ligger i å skulle ivareta økologisk bærekraft, blant annet gjennom vedtakelsen av FNs bærekraftsmål. Kravet om at ressursforvaltning og ressursutnyttelse og inngrep i natur-

miljøet skal skje på en bærekraftig måte, kommer i dag fra mange kilder i nasjonal og internasjonal rett. Grunnloven § 112 beskriver også et krav om bærekraft, selv om paragrafen ikke inneholder begrepet bærekraft. Bærekraft innebærer både at mineralressursene skal utnyttes i en grad og et tempo som ivaretar både dagens generasjon og fremtidige generasjoners behov for mineralressurser, og at mineralutvinning skal skje på en måte som ikke innebærer større inngrep i økosystemer og naturmangfold enn naturen kan tåle uten å miste sin evne til reproduksjon.

Hensynet til bærekraft vil være et viktig moment ved tolkning av de mange skjønnspregede uttrykkene i loven, som krav til forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1. Hensynet til bærekraft er også sentralt i andre lover enn mineralloven som er av betydning for mineralutvinning, slik som plan- og bygningsloven og forurensningsloven, og vil dermed også gjelde for vurdering av mineralprosjekter etter disse lovene. I kapittel 6.3 er det gjort rede for sentrale bærekraftvurderinger knyttet til mineralvirksomhet, og i kapittel 6.4 er det gitt en oversikt over sentrale bestemmelser i lovforslaget som tar sikte på å fremme bærekraft.

Innenfor rammen av en bærekraftig mineralutvinning er formålet med loven å sikre størst mulig verdiskaping. Også dette blir dermed et tolkningsmoment og retningslinje for utøving av skjønn ved beslutninger som tas med grunnlag i loven. Med verdiskaping er det, som i dagens minerallov, ment størst mulig samfunnsmessig verdiskaping i vid forstand og en best mulig utnyttelse av mineralressursene, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 129, se også de alminnelige merknadene kapittel 7.3.2.3. Hensynet til økonomisk verdiskaping er også en del av det moderne bærekraftbegrepet, men er understreket her, som et sentralt mål for mineralutvinning. Kartlegging og oversikt over mineralressursene er et viktig grunnlag for en god forvaltning. I dette ligger også en målsetning om best mulig utnyttelse av de mineralressursene som tas ut.

Hensynet til å sikre samfunnets behov for mineralressurser er nytt i loven, men det går frem av Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 129 at dette også ble ansett som et formål for dagens minerallov. Utvalget mener at utviklingen på flere områder har gjort dette formålet mer sentralt, og har derfor tatt det inn i lovteksten. Utviklingen av et moderne samfunn og særlig det grønne skiftet som samfunnet står overfor, krever tilgang til mange ulike mineraler. Noen mineraler er definert som kritiske i en slik sammenheng, blant annet av EU-kommisjonen, og den geopolitiske utviklingen har også gjort sikre forsyninger av mineraler mer aktuelt, se kapittel 21.1.

Samfunnets behov kan være alt fra å sikre regionalt og lokalt behov for byggeråstoff til å sikre tilgang til kritiske mineraler nasjonalt og for land som Norge samarbeider med. Noen mineraler er også viktige i en geopolitisk og kanskje sikkerhetspolitisk sammenheng. Med «samfunnets behov» er det her ikke bare ment det norske nasjonale behovet, men det vil også kunne være behovet til land Norge samarbeider med, eller det internasjonale markedet. Det er ikke realistisk at Norge kan bli selvforsynt med alle mineraler som norsk industri trenger. Man vil derfor være avhengig av fungerende internasjonale markeder for mineraler og mineralprodukter.

Andre avsnitt angir hensyn som skal være styrende for forvaltningen av mineralressursene og «all aktivitet etter loven». Det er en flytende overgang mellom det som i første avsnitt er definert som formål med loven, og det som etter andre avsnitt er hensyn som skal legges vekt på.

Understrekingen av at forvaltning og virksomhet skal skje i et «langsiktig perspektiv», er en understreking av et hensyn som også ligger i bærekraftbegrepet. Det er særlig aktuelt ved vurderingen av hvilke behov samfunnet har for mineraler, men også virkningen utvinning vil ha for sysselsetting og verdiskaping. Både behovet for dekning av samfunnets behov for mineraler og hensynet til verdiskaping må skje ut fra samfunnets langsiktige interesser og behov.

Bortsett fra hensynet til klima, svarer de hensynene som er nevnt i andre avsnitt, til det som i dag går frem av mineralloven § 2. Klima er tatt med for å understreke dette hensynet. Dette kan for eksempel innebære krav til bruk av fossilfrie energikilder og planlegging med sikte på minst mulig energibruk i driften. Plikt til å bruke best mulig teknologi og til å utvikle driften i samsvar med teknologisk og økonomisk utvikling og ny kunnskap følger særlig av § 2-1, se nedenfor. Hensynet til klimaet vil også være et relevant hensyn

ved utvinning av mineraler som er kritiske for det grønne skiftet, se nærmere om avveining av dette hensynet mot andre hensyn i kapittel 6.3.1.

Hensynet til samiske interesser er sammenfattet i formuleringen «naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse», som omfatter det samme som dagens formulering i mineralloven § 2 bokstav b, «samisk kultur, næringsliv og samfunns- liv». Det går blant annet frem av HR-2021-1975-S, Fosen-dommen, at reindrift og annen tradisjonell samisk næringsutøvelse er en del av kulturutøvelsen. Utvalget mener dette uttrykket omfatter det som ligger i den gjeldende bestemmelsen, og gir et bedre uttrykk for hva det dreier seg om. Utvalget har ikke ment at dette skulle føre til noen realitetsendring av hvor langt vernet for samiske interesser går.

Til § 1-2. Hva loven gjelder

Paragrafen fastlegger hva som saklig sett faller inn under loven. Dette er angitt å være mineralvirksomhet, som så er definert som leting etter, undersøkelse etter og utvinning av mineraler fra naturlig forekommende mineralforekomster.

Hva som ligger i leting og undersøkelse, går frem av henholdsvis § 3-1 første avsnitt og § 4-1 første avsnitt. Utvinning er ikke definert i loven, men omfatter etter alminnelig språklig forståelse uttak av mineraler fra mineralforekomster. Det vises også til definisjonen av drift i lovutkastet § 1-7 bokstav a. Leting og undersøkelse vil ha som mål å identifisere og kartlegge forekomster som kan utvinnes med økonomisk utbytte, det vil si drivverdige forekomster. Ved at disse tre aktivitetene er nevnt i sammenheng, mener utvalget også at det er klart nok at både leterett og undersøkelsesrett må ha mulig utvinning av mineralforekomster som mål. Aktiviteter med forsknings- eller undervisningsformål, hobbyvirksomhet eller lignende vil derfor falle utenfor, se nærmere kapittel 7.4.2.1.

All aktivitet knyttet til mineralvirksomhet vil omfatte myndighetenes saksbehandling, tiltakshaveres søknadsutforming, kontakt med eiere, rettighetshavere osv. og også bygging av veier, bygninger og anlegg som skal brukes i virksomheten, transport av mineralprodukter frem til transportanlegg osv. Noen av disse aktivitetene vil også bli regulert av andre regelverk.

Med naturlig forekommende mineralforekomster er ment løsmasser og fast fjell, slik de ligger fra naturens side. Tidligere deponier av overskuddsmasser fra for eksempel veianlegg eller andre infrastrukturprosjekter eller etterlatte

masser fra mineralvirksomhet vil falle utenfor dette, se andre avsnitt.

Andre avsnitt utvider lovens saklige virkeområde til å omfatte etterlatte masser fra tidligere mineraluttak. Ny teknologi kan gjøre det økonomisk interessant å utvinne mineraler fra masser som har blitt tatt ut, men etterlatt fordi de inneholdt for lite av det aktuelle mineralet til at det tidligere var økonomisk å utvinne det, eller masser som tidligere har blitt bearbeidet etter utvinning, men det likevel er så mye igjen i de etterlatte massene at det lar seg utvinne lønnsomt med moderne metoder. Det kan også tenkes at de etterlatte massene inneholder mineraler som ikke var av interesse da utvinningen skjedde, men som i dag er interessante. I en slik situasjon vil man normalt vite hvilke mineraler det er aktuelt å utvinne.

Bestemmelsen er ment å omfatte overskuddsmasser som avgangsmasser, bergvelter, gråberg mv., og ikke avfall fra videre industriell bearbeiding som slagg fra metallurgisk produksjon osv.

I noen paragrafer som pålegger krav om tillatelse eller andre plikter som krever lovhjemmel, er det fastsatt at de også gjelder for mineralvirksomhet på etterlatte masser. Dersom noen skal undersøke etterlatte masser av statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller, vil vedkommende måtte søke om undersøkelsestillatelse etter lovutkastets § 4-3 første avsnitt andre setning. Når det er påvist at forekomsten er drivverdig eller kan antas å bli drivverdig innen rimelig tid, vil vedkommende måtte søke om utvinningsrett hos Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren for Svalbard (DMF), jf. lovutkastets § 5-4. Dersom det er snakk om uttak av mer enn 10 000 m³, vil det også oppstå krav om å søke om driftstillatelse etter lovutkastets § 6-2. Dette fører også til at reglene om undersøkelse, utvinningsrett og drift gjelder for mineralvirksomhet på etterlatte masser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

Ellers er det fastsatt at lovens regler gjelder så langt de passer for mineralvirksomhet på etterlatte masser. I dette ligger det at reglene gjelder, men at det må foretas de tilpassinger som er nødvendig ut fra situasjonen.

Det kan oppstå spørsmål om hvem som har eierskap til de etterlatte massene. Dersom selskapet som drev mineraluttaket, fremdeles eksisterer og eiendomsretten til massene ikke må regnes som oppgitt (derelinkvert), vil en eventuell ny utvinner måtte skaffe seg rett til utvinning hos eieren av de etterlatte massene. Dette gjelder selv om det er snakk om statens mineraler. Eiendoms-

retten vil ligge til den som har tatt ut massene, jf. lovutkastets § 5-1 og lovutkastets § 5-3 første og andre avsnitt for henholdsvis statens mineraler og grunneiers mineraler. Grunneier vil ha krav på grunneieravgift etter utkastets § 10-2 for statens mineraler som utvinnes og i samsvar med avtale eller ekspropriasjonsskjønn for grunneiers mineraler som utvinnes av massene.

Tredje avsnitt regulerer hvor langt loven gjelder for mineraluttak som ikke hovedsakelig tar sikte på mineralutvinning, men er et ledd i tilrettelegging av grunnen for et annet formål, som veianlegg, boligtomter, næringstomt, industriområde eller lignende.

Utvalget har kommet til at noen regler i loven bør gjelde også for mineraluttak som hovedsakelig har et annet formål, men at de ellers bør falle utenfor loven. Etter forslaget vil uttak som faller inn under bestemmelsen, være omfattet av det alminnelige kravet til forsvarlig mineralvirksomhet etter § 2-1 og kravet til kompetanse etter § 2-2. Departementet kan også i forskrift fastsette regler om blant annet krav om driftstillatelse for anlegg som faller inn under bestemmelsen i § 1-2 tredje avsnitt, etter § 6-11 bokstav b.

I *femte avsnitt* er det fastsatt hjemmel for at departementet kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om hvilke aktiviteter eller anlegg som faller inn under bestemmelsen i tredje avsnitt, og dermed de reglene i loven som gjelder for slike anlegg.

Etter *fjerde avsnitt* gjelder loven ikke for hydrokarboner, det vil si petroleum. Petroleum under norsk landområde vil falle inn under lov om utvinning av petroleum under land.

Til § 1-3. Hvor loven gjelder

Første avsnitt i paragrafen svarer fullt ut til dagens minerallov § 4, se nærmere Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 130–131, der det er sagt følgende:

Første punktum fastsetter at mineralloven gjelder på norsk territorium, dvs. på Norges fastland, inkludert holmer, øyer og skjær.

Loven gjelder ikke for Svalbard. Svalbard har en egen bergverksordning nedfelt i kongelig resolusjon 7. august 1925 om Bergverksordning for Spitsbergen (Svalbard).

For Jan Mayen er lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) gjort gjeldende ved forskrift. Departementet vil gjennom forskrift sørge for at ny minerallov blir gjort gjeldende på Jan Mayen med hjemmel i lov om Jan Mayen § 2. Minerallovens anvendelse for Jan Mayen er nærmere omtalt i kapittel 5.3.

Bestemmelsen i andre avsnitt første setning svarer også til dagens minerallov § 4 andre avsnitt. Grensen for privat eiendomsrett i sjø er ikke lovfestet, men går etter rettspraksis ved marbakken der slik finnes, eller ved 2 meters dyp ved lav vannstand. Dette gjelder også der det er brådypt nært land. Utenfor denne grensen gjelder havbunnsmineralloven, jf. havbunnsmineralloven § 1-3, se særlig andre avsnitt. I lovforslagets § 1-3 andre avsnitt andre setning er det likevel foreslått at lovforslaget skal gjelde for mineralutvinning som starter på land og fortsetter som gruvedrift under sjøbunnen, forbi grensen for privat eiendomsrett til sjøgrunnen. Utvalget mener at det vil være hensiktsmessig at slike anlegg reguleres av samme lov, og at det er mest naturlig at dette er mineralloven som gjelder for landområdet, siden hele aktiviteten her vil være landbasert og ikke skifte karakter fordi gruvegangen går ut forbi grensen for privat eiendomsrett.

Etter rettspraksis er det likevel slik at staten er eier av mineraler utenfor grensen for privat eiendomsrett, slik at det ikke skal betales grunneiervederlag til eieren av strandeiendommen for det som tas ut utenfor grensen for privat eiendomsrett. Det samme må gjelde for grunneiervederlag for statens mineraler.

Det er i alle fall ett slikt mineraluttak i drift i Norge i dag.

Til § 1-4. Forholdet til annet regelverk, private rettigheter mv.

Første avsnitt slår fast det nokså selvsagte at mineralvirksomhet bare kan utøves innenfor rammene av loven og annen lovgivning som etter sitt innhold vil gjelde for den virksomheten som utøves.

Andre avsnitt understreker også at tillatelse etter lovforslaget ikke erstatter nødvendige avklaringer eller tillatelser etter annen lovgivning. Det er noen eksempler på at det i annen lovgivning er sagt at tillatelse etter mineralloven fører til at det ikke kreves tillatelse etter den aktuelle loven, se for eksempel konsesjonsloven § 2 første avsnitt nr. 3. og 4, men utvalget har sett det som unødvendig å ta uttrykkelig forbehold om dette i lovforslaget, da dette dekkes av uttrykket «nødvendige».

Begrepet «arealavklaring» innebærer at det må foreligge godkjent arealplan der det kreves for den aktiviteten som skal utøves, eller nødvendig dispensasjon fra den gjeldende arealplanen etter plan- og bygningsloven § 19-2. I tillegg må det foreligge nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, motorferdselsloven, kulturminneloven osv. til den aktiviteten som

skal drives, og de tiltakene som skal gjennomføres.

Tredje avsnitt slår fast at tillatelser etter loven ikke griper inn i eller avgjør tvister om private rettigheter eller rettsforhold, med mindre noe annet følger av loven. Den som har fått en tillatelse etter loven, må skaffe seg de nødvendige privatrettslige rettigheter til for eksempel vei, nødvendig areal til virksomheten og til de inngrepene i grunneierens eller berørte bruksrettsshaveres bruk av området der mineralaktiviteten skal foregå. I tradisjonelle samiske områder vil dette også omfatte reindriftsrett og andre samiske bruksrettigheter, jf. lovutkastets § 2-7. Etter *flertallets* forslag til § 4-3 vil det også kreves samtykke fra grunneier til gjennomføring av undersøkelse etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. *Mindre-tallets* forslag til § 4-3 vil innebære at dagens regel for tildeling av rett til undersøkelse etter statens mineraler og om tilgang til grunnen for gjennomføring av undersøkelsesaktivitet også vil gjelde for industrimineraler og lette metaller. Rett til vei eller til inngrep som kan medføre vesentlig skade, vil etter både flertallets og mindretallets forslag kreve særskilt samtykke fra grunneier, se § 4-4.

Til § 1-5. Forholdet til folkeretten

Paragrafen slår fast at loven skal anvendes med de begrensningene som følger av folkeretten. I dagens minerallov § 6 er tilsvarende bestemmelse begrenset til internasjonale regler om urfolks rettigheter. Dette er åpenbart for snevert etter som Norge også er bundet av mange andre internasjonale traktater enn dem som gjelder urfolks rettigheter, og som vil kunne være relevante for mineralvirksomhet, særlig EØS-avtalen og ulike miljøtraktater.

I stigende grad stiller folkerettslige regler krav til statenes interne rett og til forholdet mellom staten og borgerne. Enkelte folkerettslige forpliktelser begrenser også statens beslutningskompetanse overfor borgerne eller stiller krav til nasjonale prosesser, særlig i saker som gjelder private, eksempelvis ved å oppstille krav om rett til å bli hørt, skriftlighet eller tolketjenester. Dette omfatter vern av urfolk mot inngrep i naturgrunnlaget for kulturutøvelse, krav om konsultasjoner osv., men også vern av naturmiljø, vern av eiendomsrett, vern av lokalbefolkning osv.

Norsk statsrett holder likevel fremdeles fast på «det dualistiske prinsippet», som går ut på at folkeretten ikke har virkning som norsk nasjonal rett før den er gjennomført i nasjonal lovgivning. Det såkalte «presumsjonsprinsippet» går likevel

ut på at man antar at norsk rett er i samsvar med folkeretten. I tilfeller der forståelsen av den folkerettslige regelen endrer seg, for eksempel der internasjonale håndhevingsorganer har tolket regelen på en annen måte enn norske myndigheter opprinnelig la til grunn, vil det også kunne påvirke den norske forståelsen av de folkerettslige forpliktelsene og innholdet i norsk rett.

Dagens minerallov § 6 sier at mineralloven skal anvendes «i samsvar med» folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Det har oppstått en del diskusjon om hva som ligger i at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler. Den alminnelige formuleringen i annen lovgivning er at den aktuelle loven gjelder «med de begrensninger» som følger av folkeretten. Utvalget har, under noe tvil, falt ned på denne formuleringen, men mener at dette ikke skal innebære noen svekkelse av folkerettens gjennomslag i forhold til norsk rett. Formuleringen kan oppfattes slik at folkeretten bare skal få virkning som en innskrenkende tolkning av loven der det foreligger motstrid, og ikke skal kunne utfylle eller supplere loven. Havbunnsmineralloven § 6 bruker samme formulering som i forslaget til § 1-5. Der er det i forarbeidene sagt at reglene i havbunnsmineralloven må «praktiseres i samsvar med disse konvensjonene».¹ Formuleringen i forslaget benyttes i en rekke andre lover, for eksempel tvisteloven § 12, straffeprosessloven § 4 og havenergilova § 1-2 tredje avsnitt. Tore Schei uttaler i sin kommentar til tvisteloven at «[u]ttrykket som loven bruker – ‘med de begrensninger’ – er ikke fullt ut treffende, ettersom lovens saksbehandlingsregler utvilsomt også – innenfor legalitetsprinsippets rammer – må suppleres med de folkerettslige regler, der dette er nødvendig for å overholde folkeretten».² Begrepet «begrensninger» har også blitt omtalt som «noe misvisende» fordi folkerettslige regler også vil kunne «supplere straffeprosesslovens regler».³ I forarbeidene til havenergilova heter det at folkeretten kan «avgrense» bruken av loven.⁴

Uttrykket «med de begrensningene» i § 1-5 kan dermed ikke forstås bokstavelig, og formuleringen vil ikke hindre at internasjonal rett også kan supplere lovens bestemmelser.⁵

¹ Prop. 106 L (2017–2018), s. 19.

² Schei m. fl. (2022), § 1-2 tredje avsnitt.

³ Keiserud m. fl. (2021), § 4 nr. 3 andre avsnitt.

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009), s. 79.

⁵ Se for eksempel Helgesen, J. E. (1982), s. 53. Se også Ravlo, L. (1997), s. 196.

Til § 1-6. Retten til mineralforekomster

Paragrafen svarer innholdsmessig til dagens minerallov § 7 som omhandler det som kalles «lovens mineralkategorier». Den gjeldende loven deler mineralene i statens mineraler og grunneiers mineraler. Lovforslaget presiserer at statens mineraler tilhører staten, og at grunneiers mineraler tilhører eieren av grunnen der mineralet finnes. Grensene i undergrunnen er ikke uttrykkelig definert i loven, men i samsvar med vanlige regler vil grensene mellom eiendommer i vertikalkanalen gå loddrett nedover.

Statens mineraler er positivt definert i *første avsnitt* bokstav a som metaller med egenvekt over 5 g/cm³. Noen eksempler på dette er oppregnet i bokstav a, men denne listen er ikke fullstendig. Nye mineraler har kommet til siden listen ble laget, for eksempel det som går under betegnelsen sjeldne jordarter, se nærmere kapittel 8.4.3. Disse er stort sett statens mineraler. Utvalget har ikke sett grunn til å utvide listen, siden den uansett ikke er fullstendig. Mineralene nevnt i første avsnitt bokstav b og c er også statens mineraler. Det går frem av bokstav a og b at statens rett også omfatter «malmer av disse». Begrepet malm er ikke definert i dagens minerallov og heller ikke lovforslaget inneholder forslag til definisjon av malm, se nærmere om dette i kapittel 8.3.3 og 8.3.4, der det drøftes om statens og dermed finners rett er begrenset til forekomster av mineraler som nevnt, som er eller kan bli drivverdige. Malm vil bestå av en blanding av ulike mineraler og må inneholde et av statens mineraler som nevnt i bokstav a eller b for at malmen skal falle inn under statens rett. Innholdet av statens mineraler trenger gjerne bare være på to prosent eller mindre, avhengig av hvilke mineraler det er snakk om, for at forekomsten skal være drivverdig. Statens rett omfatter da også de mineralene som utgjør resten av malmen, selv om dette er mineraler som ellers ville vært grunneiers mineraler.

Utvalget har unngått ordet eiendomsrett, fordi statens rett er en rett til utvinning og nyttiggjøring av det som er omfattet av statens mineraler, så langt de er drivverdige, jf. lovutkastets § 5-2 andre avsnitt og drøftelsen i kapittel 9.3.1.

Mineraler som ikke faller inn under definisjonen av statens mineraler, tilhører grunneier.

Til § 1-7. Definisjoner

Paragrafen definerer innholdet i noen sentrale begreper i loven. Noen begreper er definert i andre paragrafer, for eksempel mineralvirksom-

het i § 1-2 og statens mineraler og grunneiers mineraler i § 1-7, leterett i § 3-1 første avsnitt og undersøkelser i § 4-1 første avsnitt.

Definisjonen av *drift* i bokstav a dekker virksomheten med uttak av mineraler, som også ville være dekket av begrepet utvinning. Også transport og bearbeiding innenfor utvinningsområdet og til bearbeidingsanlegg, utskipings- eller annen transportterminal e.l. som ligger i naturlig sammenheng med utvinningsområdet vil også være omfattet. Begrepet drift er så innarbeidet at utvalget har beholdt dette som betegnelse på selve aktiviteten der mineraler utvinnes, i stedet for utvinning. Dette henger også sammen med at begrepet «utvinningsrett» dekker selve retten til å foreta utvinning, dersom dette blir tillatt, mens «driftstillatelse» er tillatelse til faktisk å sette i gang utvinning, etter at alle nødvendige tillatelser er innhentet. Driftstillatelse tildeles av DMF, jf. kapittel 6 i lovutkastet.

Definisjonen av *tiltakshaver* i bokstav b dekker behovet for et begrep som dekker den som driver mineralvirksomhet. Det omfatter alle som søker om eller har undersøkelsestillatelse, utvinningsrett, tillatelse til prøveuttak eller driftstillatelse, og da underforstått også den som driver den virksomheten som disse tillatelsene gir adgang til. I tillegg omfatter det noen som driver virksomhet som ikke krever tillatelse. Det kan være en grunneier eller noen som har avtale med grunneieren om uttak av byggeråstoff eller naturstein i så liten målestokk at det ikke kreves driftstillatelse etter lovutkastet § 6-1.

Bokstav c, d, e og f inneholder en definisjon av tre kategorier av grunneiers mineraler som det til dels er foreslått ulike regler for, og som derfor må defineres i loven. Inndelingen i byggeråstoff, naturstein, industrimineraler og lette metaller er dels basert på mineralenes egenskaper, men også på bruksområdet.

Byggeråstoff og naturstein er definert ut fra bruksområdet. Det samme er industrimineraler, som blir brukt i industrielle prosesser for produksjon er mineraler som av ulike produkter eller for eksempel i jordbruket som gjødsel (for eksempel fosfat) eller jordforbedringsmiddel (kalk). I tillegg er det en del av definisjonen at bruken må være basert på mineralenes fysiske og kjemiske egenskaper.

Lette metaller er metaller med egenvekt under 5 g/cm^3 som ikke er definert som statens mineraler, og som derfor er grunneiers mineraler.

De mineralene som er definerte i bokstav c, d, e og f, er de vanligste grunneiermineralene som utvinnes i Norge, og den mest praktiske kategori-

seringen. Definisjonene fanger likevel ikke opp alle grunneiers mineraler som finnes eller kan finnes, i Norge. Alluvialt gull er definert som grunneiers mineral i § 1-6 første avsnitt bokstav a. Også andre mineraler som ikke faller inn under definisjonen av statens mineraler, for eksempel edelstener som diamanter eller rubiner, vil være grunneiers mineraler og vil falle inn under de samme reglene som gjelder for byggeråstoff og naturstein, om de skulle finnes i Norge. En kunne ha brukt grunneiermineraler om disse mineralene, men da ville det kunne oppstå uklarhet i de tilfellene der det gjelder egne regler for industrimineraler og lette metaller som også er grunneiermineraler. Dette begrepet har utvalget derfor bare brukt i bestemmelser som gjelder for alle grunneiermineraler. Der også andre grunneiermineraler enn byggeråstoff og naturstein, som alluvialt gull og andre grunneiermineraler som ikke er industrimineraler eller lette metaller, er omfattet av en bestemmelse, blir dette markert ved et «mv.» etter byggeråstoff og naturstein. En annen mulig formulering ville kunne være «grunneiermineraler utenom industrimineraler og lette metaller». Dette ville logisk sett dekke alle grunneiers mineral, men være mindre opplysende om hva det i praksis stort sett er tale om, så utvalget har valgt den førstnevnte løsningen.

Til § 1-8. Krav om samordning av saksbehandling

Første avsnitt oppstiller en generell samhandlingsplikt for myndigheter som behandler saker om mineralvirksomhet. Bestemmelsen pålegger mineralmyndighetene, planmyndighetene og forurensningsmyndigheten, samt myndighetene etter annet relevant regelverk, å foreta en effektiv samordning av søknadsbehandlingen i saker som gjelder mineralvirksomhet. Samordningsplikten etter dette må tilpasses omfanget og kompleksiteten i hver enkelt sak, og den gjelder for all søknadsbehandling etter forslaget til lov og annet regelverk som gjelder mineralvirksomhet. Ved behandling av søknader for uttak av industrimineraler og statens mineraler må myndighetene ta stilling til om det skal avholdes koordineringsmøter eller annen samordning utover det de konkrete tiltakene nedenfor legger opp til.

Andre avsnitt gir DMF myndighet til å innkalle tiltakshaveren og alle statlige og kommunale myndigheter til et oppstartsmøte i saker om mineralvirksomhet. Dette møtet kan avholdes allerede før oppstarten av planprosessen og derfor også før tiltakshaveren har sendt inn søknad om driftstillatelse etter kapittel 6. Møtet skal kunne avklare

hvilke utredninger som trengs, hvilken rekkefølge ulike prosesser skal skje i, hva tiltakshaveren må levere av opplysninger, tidsfrister for ulike prosesser, osv. Et sentralt punkt vil være å legge til rette for å samordne arbeidet med konsekvensutredning. Også grunneiere, rettighetshavere og andre som vil bli berørt av den aktiviteten det søkes om, kan inviteres til møtet der det er hensiktsmessig, men disse vil ikke ha plikt til å møte. Se nærmere omtale i kapittel 11.3.3.3.

Tredje avsnitt gir tiltakshaveren mulighet til å be om at behandlingen av en søknad om tillatelse til mineralvirksomhet som gjelder statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, skal samordnes med søknad om tillatelse etter forurensningsloven § 11. Dette vil være mest aktuelt ved oppstart av drift og søknad om driftstillatelse, men kan også være aktuelt på et tidligere stadium, for eksempel ved søknad om tillatelse til prøveuttak. Samordningen innebærer at det er selve saksbehandlingen som skal foregå i en samlet prosess, slik at søknadene fortsatt skal ende opp i to ulike tillatelser. Prosessen må skisseres i forskrift, jf. forskriftshjemmelen i *fjerde avsnitt*. Utvalget ser for seg at samordningen kan gjennomføres ved at enten forurensningsmyndigheten eller DMF oppretter et samordningsteam som skal ha all kontakt utad med tiltakshaveren, og som tiltakshaveren kan sende inn begge søknadene til. Dette teamet sørger for å gi tiltakshaveren tilbakemelding dersom søknaden mangler informasjon. Søknadene sendes deretter på høring samtidig. En fordel med dette er at høringsinnspillene kommer til rett myndighet. En annen fordel er at DMF og forurensningsmyndigheten kan tilpasse og samordne tillatelsene sine og sikre at vilkår i tillatelsene ses i sammenheng.

Muligheten for samordning skal likevel være valgfri. Tiltakshaveren kan ha en vurdering av usikkerhetsfaktorer i sitt konkrete prosjekt som tilsier at det ikke nødvendigvis er ønskelig med en slik samordnet prosess.

Kapittel 2 Krav til mineralvirksomhet

Til § 2-1. Krav til forsvarlig mineralvirksomhet

Bestemmelsen fastsetter krav til forsvarlig mineralvirksomhet og er sammen med forslaget til § 2-2 om nødvendig kompetanse for å sikre en forsvarlig gjennomføring et grunnlag for styrking av arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i mineralvirksomheten. Dette innebærer en videreføring og utbygging av det som følger av krav til kvalifikasjoner i dagens i minerallov § 6 a. Bestemmelsen innebærer en proaktiv regulering og kan

benyttes direkte overfor tiltakshavere for å stille krav til den aktuelle mineralvirksomheten.

Første avsnitt angir grunnprinsippene for forsvarlig mineralvirksomhet. *Første setning* fastslår at mineralvirksomhet skal foregå på en forsvarlig måte, i samsvar med gjeldende regelverk og skal ivareta hensynet til forsvarlig ressursforvaltning og sikkerhet for personell, miljø og omgivelser. I dette ligger det at mineralvirksomheten må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper og standarder og slik at mineralene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset opplegg, samtidig som sikkerheten for personell, miljø og omgivelsene blir ivaretatt på best mulig måte. Verdien av mineralene skal reflekteres i produktene. For eksempel skal ikke verdifulle mineraler utvinnes for bruk som fyllmasse. Den aktuelle mineralvirksomheten skal også planlegges slik at den fremstår som økonomisk gjennomførbart. Det er en del av forsvarlighetskravet at det ikke settes i gang mineralvirksomhet, med de følger det kan ha for naturmiljøet og annen virksomhet, uten at det er økonomisk levedyktig.

«Forsvarlig» er en rettslig standard som må utfylles fra andre kilder, som forskrifter, veiledninger, bransjepraksis, myndighetspraksis og allmenn oppfatning om hva som er forsvarlig. Kravet til forsvarlighet er et funksjonskrav og er et dynamisk begrep som kan endre seg over tid i samsvar med utvikling i teknologi og driftsmetoder, ny kunnskap på ulike områder osv. Begrepet brukes også i annen lovgivning som petroleumsloven § 10-1 og havbunnsmineralloven § 1-7, og tolkningen av disse bestemmelsene kan også tenkes å ha innvirkning på tolkningen av begrepet i mineralloven. Det er også en sammenheng mellom kravet til forsvarlig mineralvirksomhet og formålet om en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressursene i § 1-1.

Etter *andre setning* skal planlegging og gjennomføring skje slik at inngrep i grunn, naturmangfold og kulturminner og ulemper for nærmiljøet og brukere av dette begrenses mest mulig, innenfor rammen av det som er praktisk og økonomisk mulig. Her videreføres varsomhetsplikten i dagens minerallov § 48 om samfunnets og allmennhetens interesser i å verne om naturen. Tiltakshaveren må sørge for at mineralvirksomheten ikke foregår i strid med sektorovergripende regelverk om naturmangfold, kulturminneloven og annen lovgivning. Forsvarlighetskravet i bestemmelsen her tar i tillegg sikte på at tiltakshaveren skal strekke seg så langt som mulig for å ivareta de hensynene som er nevnt, selv om det ikke foreligger brudd på annen lovgivning. Gra-

den av varsomhet må vurderes basert på hvor virksomheten pågår, hvor sårbart området er, og hvor omfattende inngrep som gjøres. Hva som er «praktisk og økonomisk mulig», har en grense. Det må legges til grunn et forholdsmessighetskrav mellom eventuelle merkostnader en alternativ gjennomføringsmåte vil påføre tiltakshaveren, og den reduksjonen i ulemper dette vil gi.

Tredje setning slår fast at mineralvirksomheten skal innrettes på en måte som ikke unødvendig eller i urimelig grad vanskeliggjør eller hindrer annen virksomhet. Med «virksomhet» menes annen næringsvirksomhet. Anvendelsesområdet er bredt og kan for eksempel innebære at det stilles krav til at maskiner og annet utstyr som benyttes i mineralvirksomheten, plasseres slik at produksjonen får så små konsekvenser som mulig for annen virksomhet i nærområdet, at det foretas støydemping, osv. Ved drift kan også rekkefølgen av uttak i de ulike delene av mineralforekomsten ha betydning for hvordan naboer opplever driften, og det kan stilles krav til en bestemt rekkefølge som gir den mest skånsomme opplevelsen for disse.

Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet er omtalt nærmere i kapittel 10.1.3.2.

Andre avsnitt fastslår at krav til forsvarlig mineralvirksomhet også gjelder for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen etter forslag til ny lov § 1-2 tredje avsnitt. Kravet til forsvarlig mineralvirksomhet gjelder for slike uttak når de også omfattes av krav om driftstillatelse i forskrift etter § 6-11, eller dersom de omfattes av rapporteringsplikten etter § 7-4.

Til § 2-2. Krav til kompetanse

Bestemmelsen fastsetter allmenne krav til nødvendig kompetanse for å drive mineralvirksomhet. Hva som er nødvendig, må vurderes opp mot kravet til forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1.

Etter *første avsnitt* skal tiltakshaveren sørge for at mineralvirksomhet utøves med nødvendig kompetanse til å kunne sikre at krav til forsvarlig mineralvirksomhet oppfylles, og til at virksomheten skjer i samsvar med bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven. Hva som kreves, er avhengig av hvilken mineralaktivitet som drives, og egenskapene ved denne. Det er ikke meningen at mindre og ukompliserte mineraluttak må drives med samme kompetanse som en avansert underjordsgruve. Kapittel 10.1.3.2 gir ytterligere veiledning om innholdet i kompetansekravet.

Ansvar for å oppfylle kompetansekravet er etter første avsnitt plassert hos tiltakshaveren. Det er ikke et krav at foretaket som driver mineralvirksomheten, selv innehar all kompetanse som er nødvendig. Kravet kan gjerne oppfylles med eksterne eksperter, som for eksempel står for prosjektering og systemutvikling. Selv om tiltakshaveren ikke utfører arbeidene selv eller med egne ansatte, men leier inn en underentreprenør eller lignende, ligger kompetansekravet etter lovforslaget fremdeles på tiltakshaveren. Tiltakshaverens internkontrollsystem skal vise virksomhetens behov for kompetanse, hvordan dette er ivaretatt, planlagt opplæring og oppfølging osv. DMF skal føre tilsyn med at dette er på plass, og at kravet til nødvendig kompetanse er tilfredsstillt. Se nærmere om internkontroll og tilsyn i merknadene til §§ 8-1 og 8-2 og kapittel 17.

Andre avsnitt ivaretar kompetansekravet for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen etter forslag til ny lov § 1-2 tredje avsnitt. Kompetansekravet gjelder for slike uttak når de også omfattes av krav om driftstillatelse i forskrift etter § 6-11, eller dersom de omfattes av rapporteringsplikten etter § 7-4.

Til § 2-3. Informasjonsplikt og dialog

Bestemmelsen er ny og danner grunnlag for dialog mellom tiltakshaveren og dem som blir berørt av mineralvirksomhet. Tanken bak dette er at ulemper og konflikter ofte kan reduseres gjennom dialog og informasjonsutveksling. Det vil gjøre det enklere for naboer å kunne forberede seg på mineralvirksomheten, for eksempel sprengning i et mineraluttak, og det kan gjøre det mulig for tiltakshaveren å unngå forstyrrende aktiviteter på et uheldig tidspunkt for omgivelsene.

Etter *første avsnitt* skal tiltakshaveren invitere til dialog og informere grunneier, naboer og berørte bruksrettshavere om pågående og planlagt mineralaktivitet. Dette skal skje på en egnet måte. Hva som er egnet, skal vurderes ut fra mineralaktivitetens art, omfang og påvirkning på omgivelsene. Det er viktigere å informere og søke dialog med leietakere i et nabohus til uttaket enn å legge ned store ressurser i å komme i kontakt med en eier av naboeiendommen som bor i utlandet.

For leting vil normalt varslingsplikten som tiltakshaveren har etter lovforslaget § 3-2, være egnet og tilstrekkelig informasjon, men i tilfeller der det skal foretas geofysiske målinger fra luften over områder som for eksempel er brukt til beite-

områder, vil det være hensiktsmessig å ha en god dialog med bruksrettshaverne for å sørge for at overflyvningen ikke medfører større ulemper. Mer omfattende informasjon og dialog vil også være nødvendig for mineraluttak og undersøkel-sesarbeider av større omfang. Disse pågår gjerne over mange år og gir større virkninger på omgiv-elsene. Dialog i tradisjonelle samiske områder vil gjerne kreve beherskelse av samisk språk eller bruk av tolk for å innfri kravet om egnethet.

I *andre avsnitt* slår bestemmelsen fast at tiltakshaveren skal gjennomføre årlige møter for større mineraluttak og for undersøkelsesarbeid av større omfang eller i områder med vesentlige mot-stridende hensyn. Hva som regnes som «større», vil bero på uttaksvolum, hvor stort areal mine-ralaktiviteten foregår på, varighet osv. Områder med «vesentlige motstridende hensyn» kan for eksempel være samiske områder der det også utøves reindrift og det ikke er inngått avtale med reindriften som klarlegger hvordan mineralvirk-somheten skal utøves. Det kan også være områ-der der det er spesielt sårbar natur, eller områder der beboere eller annen virksomhet ligger tett opptil mineraluttaket slik at de påvirkes i betyde-lig grad uten at uttaket isolert sett er veldig stort. Å sikre en god dialog i slike tilfeller kan være avgjørende for å finne løsninger slik at mot-stridende hensyn kan ivaretas på en god måte. Til-takshaveren gis likevel et spillerom for hvordan møtene gjennomføres.

Til § 2-4. Plikt til sikring

Bestemmelsen fastsetter tiltakshaverens plikt til å gjennomføre nødvendige tiltak for å hindre fare som kan oppstå som følge av mineralvirksomhet. Bestemmelsen viderefører i det vesentlige mine-ralloven § 49 med noen justeringer. I forslaget er all mineralvirksomhet omfattet av sikringsplikten, inkludert leting. Forslaget innfører en avgrens-ning i tiltakshaverens plikt til å sikre varig mot fare etter tidligere arbeider utført av andre. Grup-pen som skal beskyttes mot fare, er utvidet fra mennesker, husdyr og tamrein til å inkludere dyr generelt og eiendom. Bakgrunnen for endringene går frem av kapittel 10.2.3.1.

Første avsnitt angir at tiltakshaveren skal iverksette og vedlikeholde sikringstiltak slik at mineralvirksomheten ikke medfører fare for skade. Med dette menes alle fysiske endringer som mineralvirksomheten forårsaker, og inkluderer tipper og utlagte masser utenfor rettighetsom-rådet med tilknytning til området, slik det går frem av merknadene til mineralloven § 49 i Ot.prp.

nr. 43 (2008–2009), s. 148. Plikten omfatter både etablering og vedlikehold av sikringstiltak. Men-nesker, dyr og eiendom skal sikres mot fare for skade. For tiltakshavere som leter og undersøker, er det bare egne arbeider som er omfattet av sik-ringsplikten.

Etter *andre avsnitt* er en tiltakshaver som fore-tar utvinning eller har driftstillatelse, også ansvar-lig for å sikre mot fare som har oppstått fra tidli-gere aktiviteter innenfor området der vedkom-mende foretar utvinning eller har driftstillatelse. «Tidligere aktiviteter» er ikke avgrenset til mine-ralaktivitet, men omfatter all virksomhet. Plikten til å sikre etter dette avsnittet er tidsbegrenset og gjelder kun i perioden der tiltakshaveren enten foretar utvinning som ikke er underlagt krav om driftstillatelse, eller i perioden der tiltakshaveren har driftstillatelse, dersom uttaket er underlagt et slikt krav etter forslag til ny lov § 6-2. En varig plikt til å sikre mot fare fra tidligere arbeider utført av andre etter at uttaket er avsluttet, kan eventuelt fastsettes som vilkår i driftstillatelsen basert på en helhetsvurdering. Dette er omtalt i kapittel 10.2.3.1.

Tredje avsnitt oppstiller krav om at tiltakene som gjennomføres for å hindre fare etter tiltaksha-verens egen mineralvirksomhet, skal være varige. Dette innebærer at det skal tas sikte på å etablere tiltak som hindrer fare permanent. For eksempel vil igjenfylling av gruveganger og hull fremstå som permanent. En etablering av voll og utjevning av paller slik at mennesker og dyr ikke skader seg dersom de beveger seg ved det som var en bratt kant i uttaksperioden, vil også ha permanent karakter. Etablering av gjerder for å hindre fare for skade vil derimot kreve vedlikehold etter en tid og bør unngås så fremt det er mulig.

Til § 2-5. Plikt til opprydding og istandsetting

Bestemmelsen oppstiller tiltakshavers plikt til å rydde og istandsette etter mineralvirksomhet og er en videreføring av mineralloven § 50 med noen presiseringer. All mineralvirksomhet er omfattet av plikten til opprydding og istandsetting.

I *første avsnitt første setning* er det slått fast at til-takshaveren skal rydde og istandsette områder som blir påvirket innenfor rettighetsområdet, på en forsvarlig måte mens mineralvirksomheten pågår. Virksomheten skal legges opp på en slik måte at til-takshaveren kan rydde og istandsette området suk-sessivt så langt det lar seg gjøre, samtidig som mineralene utnyttes på en god måte. Området som er omfattet, skal fremdeles være begrenset til det aktuelle rettighetsområdet. Dermed videreføres

dagens områdeavgrensning i mineralloven § 50. Med «rettighetsområdet» menes området der tiltakshaveren har fått en tillatelse fra DMF eller gjennom avtale er gitt anledning til å drive mineralvirksomhet uten at dette krever tillatelse fra direktoratet. Ved leting må «rettighetsområdet» forstås som det området der det faktisk blir drevet leteaktivitet. Hva som er «forsvarlig» opprydding, skal vurderes innenfor rammen av kravet til forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1.

Andre setning regulerer plikten til å rydde og istandsette området når virksomheten avsluttes. Tiltakshaveren skal rydde og istandsette området på en måte som ivaretar hensynet til videre bruk og naturens reproduksjonsevne. Plikten til opprydding og istandsetting hviler dermed på tiltakshaveren, både mens mineralvirksomheten pågår, og når den avsluttes. Innholdet i plikten til å rydde og istandsette er også omtalt i kapittel 10.2.3.2.

Forsvarlighetskravet ved avslutning av mineralvirksomheten innebærer i tillegg til opprydding at det *enten* skal tas hensyn til planlagt etterbruk der denne er bestemt, slik at man ikke avslutter på en måte som hindrer etterbruken, *eller* at området skal istandsettes slik at det etableres gode forutsetninger for gjenoppretting av naturmangfold og områdets tilstand for øvrig, og slik at det etableres en naturlig sammenheng med omgivelsene ellers. Plikten strekker seg ikke til å ferdigstille området til den planlagte etterbruken eller istandsette det nøyaktig slik det var før mineralaktiviteten startet, dersom det dreier seg om prøveuttak eller drift, men det hviler på tiltakshaveren en istandsettingsplikt som også må ses i sammenheng med kravet til forsvarlig mineralvirksomhet i lovforslaget § 2-1. Driftsplanen skal uansett gå foran pliktene etter § 2-5 dersom driftsplanen regulerer oppryddingen og istandsettingen særskilt.

Det kan fastsettes en frist for når arbeidet skal være ferdigstilt, jf. *tredje setning*. Adgangen til å fastsette en frist bør benyttes dersom det ikke foreligger særlige holdepunkter som taler imot dette. En frist for ferdigstillelse vil skape trygghet for omgivelsene og forutsigbarhet for tiltakshaveren.

Til § 2-6. Sikkerhet for dekning av kostnader ved sikring, opprydding og istandsetting

Bestemmelsen gir DMF hjemmel til å pålegge tiltakshaverne å stille økonomisk sikkerhet for dekning av sikrings-, oppryddings- og istandsettings tiltak etter §§ 2-4 og 2-5 og er en videreføring av mineralloven § 51 med noen endringer. Lovforslaget angir et absolutt krav til sikkerhetsstillelse for

undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller for prøveuttak og for drift som er underlagt krav til driftstillatelse. Forslaget innebærer også en mulighet til å holde igjen en andel av sikkerhetsstillelsen til fremtidig vedlikehold av sikringstiltak. I dagens minerallov er økonomisk sikkerhetsstillelse derimot regulert som en mulighet DMF har til å kreve dette av tiltakshaveren.

Første avsnitt slår fast et absolutt krav om sikkerhetsstillelse for dekning av sikrings-, oppryddings- og istandsettingstiltak ved undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Det legges til grunn at alle som har fått tildelt slik undersøkelsestillatelse, også gjennomfører undersøkelser, jf. krav om undersøkelsesplan og arbeidsplikt i § 4-3. Det bør legges opp til en enkel og skjematisk beregning av størrelsen på sikkerhetsbeløpet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.2.3.3. Det er ikke lagt opp til at DMF kan kreve økonomisk sikkerhetsstillelse for undersøkelser av byggeråstoff, naturstein osv. Grunneieren kan selv kreve dette i avtale om utvinningsrett. For ekspropriasjonssaker kan DMF sette som vilkår at det skal fastsettes et beløp som økonomisk sikkerhetsstillelse, og skjønnsretten kan fastsette størrelsen.

Etter *andre avsnitt første setning* skal DMF pålegge tiltakshavere som foretar prøveuttak eller utvinning som krever driftstillatelse, å stille økonomisk sikkerhetsstillelse. Dette tilsvarer kravet etter første avsnitt, men gjelder for alle mineral kategorier og vil som oftest innebære et høyere beløp som må beregnes i mer detalj, enn beløpet for undersøkelser. Dette er også omtalt i kapittel 10.2.3.3. I *andre setning* er det lagt opp til at tiltakshavere som foretar utvinning uten krav om driftstillatelse, kan pålegges økonomisk sikkerhetsstillelse.

I *tredje avsnitt* er direktoratet gitt adgang til å kreve økonomisk sikkerhet for behov som oppstår i etterkant av avsluttet virksomhet slik at en andel kan holdes igjen når tiltakshaveren ellers har utført sine sikrings-, oppryddings- og istandsettingsplikter. Dette dreier seg i all hovedsak om å oppfylle kravet til at sikringen skal være varig når mineralvirksomheten er avsluttet. Det kan for eksempel være behov for vedlikehold av gjerder, dersom gjerder inngår som en del av den varige sikringen. Dette kan ikke reguleres og ivaretas for all fremtid, men det er rimelig og forholdsmessig å kreve at det settes av midler til slike sikringsbehov også etter at området sikres på avslutningstidspunktet, dersom sikringstiltaket ikke er permanent. I dette ligger også et insentiv for tiltaks-

haveren til å avslutte på en måte som hindrer fare uten vedlikeholdsbehov dersom det er mulig.

Bare i helt spesielle unntakstilfeller, som der det er en kommune eller statlig virksomhet som er tiltakshaver og selvassurandør, kan direktoratet fatte vedtak om unntak fra krav om økonomisk sikkerhetsstillelse etter *fjerde avsnitt*.

Til § 2-7. Avtalekrav for mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder

Bestemmelsen er ny og slår fast som alminnelig regel at mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder som vil innebære inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter, krever avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon. Dette følger av alminnelige regler og rettspraksis, men utvalget har sett det som ønskelig å å klargjøre dette i loven. Se nærmere om den historiske utviklingen av vernet for samiske rettigheter i kapittel 9.5.1 og 9.5.2 ovenfor.

Det er på det rene at samiske rettigheter, inkludert reindriftsretten, har vern mot inngrep, og at det kreves avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon for å gjøre inngrep av betydning. Det er likevel slått fast i rettspraksis at det gjelder en viss tilpasningsplikt og dermed en tålegrense for påvirkning av reindriftsretten, på grunnlag av alminnelige ulovfestede regler, se nærmere kapittel 9.5.2 ovenfor. Det avgjørende kriteriet var ifølge høyesterettsdom i Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga) at inngrepet ikke røkkes ved selve næringsgrunnlaget. Dommen var avsagt under dissens, og det har skjedd en utvikling i synet på tålegrensen etter dette, både på grunnlag av utviklingen i lovgivning og rettspraksis. Senere rettspraksis og særlig HR-2021-1975-S (Fosendommen) synes å signalisere et noe sterkere vern for reindriften, selv om Fosendommen gjaldt et noe annet spørsmål.⁶

Utvalget har formulert normen slik at det kreves avtale eller ekspropriasjon dersom det skjer inngrep «av betydning» i samiske bruksrettigheter. Med dette er det ment at inngrepet påvirker utøvelse av rettigheten på en måte som påvirker det økonomiske utbyttet eller annet utbytte av retten eller på en måte som ikke kan kompenseres ved en omlegging av bruken. Den nærmere grensen for dette må trekkes i praksis i lys av utviklingen i rettspraksis.

Det kan tenkes at *mindretallets* forslag til § 4-3 andre avsnitt kan føre til at undersøkelse etter sta-

tens mineraler, industrimineraler og lette metaller i noe større grad kan gjennomføres uten avtale med samiske interesser enn det som følger av flertallets forslag. Etter mindretallets forslag skal likevel DMF foreta en vurdering av hvilken virkning undersøkelsen vil ha for blant annet samiske interesser, og eventuelt avslå søknad om undersøkelsestillatelse eller sette vilkår for å redusere virkningen av undersøkelsesaktiviteten for grunneiere og bruksrettshavere, herunder samiske bruksrettshavere.

Til § 2-8. Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse mv.

Naturgrunnlaget for samisk kultur er vernet gjennom SP artikkel 27, og utvalget har sett behov for å synliggjøre dette vernet gjennom en ny bestemmelse.

Første avsnitt pålegger myndighetene ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder, å legge vekt på den virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Tiltaket skal vurderes på bakgrunn av andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området. Det er med andre ord den totale virkningen for samisk bruk av området fra tiltak som infrastrukturprosjekter, vindkraftverk og mineralprosjekter som vil være avgjørende. Planlagte tiltak vil omfatte tiltak der det foreligger konkrete planer, og der gjennomføring er sannsynlig eller påregnelig. Reguleringen i første avsnitt gjelder for tilfeller der det ikke foreligger en krenkelse av SP artikkel 27, jf. tredje avsnitt første setning. Det skal likevel foretas en avveining av de hensynene som taler for å gi tillatelsen, mot de virkningene som tiltaket vurderes å ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Bestemmelsen vil også innebære at det skal vurderes hvilke vilkår som kan stilles for å ivareta hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse der det gis tillatelse.

Andre avsnitt første setning fastslår at det i tilfeller der det er oppnådd enighet gjennom konsultasjonsprosessen etter § 2-9, jf. sameloven kapittel 4, skal legges vekt på dette. Det skal likevel skje en vurdering av om virkningene for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse er akseptable og proporsjonale i forhold til det man vil oppnå gjennom tiltaket det er søkt om. Enighet i konsultasjonsprosessen erstatter ikke kravet til avtale eller ekspropriasjon etter lovforslaget § 2-7 med de berørte rettighetshaverne.

Der det ikke er oppnådd enighet gjennom konsultasjonsprosessen, skal det etter andre setning

⁶ Se nærmere om tålegrensen og tilpasningsplikten Bull, K. S. (1977), s. 67 og Ravna, Ø. (2019), s. 283–284.

legges vekt på momenter som har kommet frem gjennom konsultasjonsprosessen. Dette ville også følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler, men er likevel understreket her. I dette ligger det også at det kan gis tillatelse til tiltak som vil innebære et inngrep i samiske rettigheter, selv om det ikke er oppnådd enighet, men terskelen for dette vil være noe høyere enn der det er oppnådd enighet.

Tredje avsnitt fastslår i første setning at det ikke kan gis tillatelse til aktivitet eller tiltak som vil føre til «vesentlige negative virkninger» for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette er normen for hva som ville innebære en krenkelse av SP artikkel 27, som ble uttrykt av Høyesterett i HR-2021-1975-S (Fosen-dommen), jf. kapittel 9.9.5.3 ovenfor. Avsnittet innfører dermed ikke noen ny norm eller regel, siden dette allerede ville gjelde etter menneskerettsloven og SP artikkel 27, slik Høyesterett har tolket denne. Utvalget mener likevel at det er en fordel at normen også blir slått fast i mineralloven. Formuleringen fremstår som en rettslig standard og vil kunne endre seg over tid. Det vises til det som er sagt om vurderingen i kapittel 9.9.5.3. Det går frem av Fosen-dommen at grensen vil være brutt dersom rein-eierne blir fratatt muligheten til å drive «med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet», og at inngrepet det er snakk om, må ses i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte inngrep i området. Det kan være mulig med avbøtende tiltak, men disse må ikke være av en slik karakter at det fratrar reindriften karakter av samisk kulturutøvelse.

Det går også frem av Fosen-dommen at det skal mye til før at artikkel 27 er krenket, men at dersom det først er et brudd på artikkel 27, skal det ikke skje en avveining av fordeler og ulemper. Det kan heller ikke skje ekspropriasjon av rettigheter til bruk som ville være i strid med artikkel 27. Vernet etter artikkel 27 er slik sett absolutt.

Det må også legges til grunn at retten til reindrift eller annen samisk kulturutøvelse etter artikkel 27 er en kollektiv rett som den enkelte siida, som på et visst tidspunkt har retten, ikke kan si fra seg. Det ville over tid kunne føre til at naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse ville kunne smuldre opp og forsvinne. Det går likevel frem av ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 16 at det kan legges vekt på om det foreligger et «fritt og informert samtykke». Det er noe uklart hvor langt dette slår gjennom etter artikkel 27. Utvalget mener at det er behov for en regel som gjør det mulig å få avklart om et tiltak er i strid med artikkel 27, før det startes undersøkelse. Utvalget har

derfor foreslått at dersom siidaen inngår avtale med tiltakshaveren om godkjenning av undersøkelsestillatelse, undersøkelsesrett eller utvinningsrett, på bestemte vilkår, og avtalen godkjennes av Sametinget, bør det ikke kunne gjøres gjeldende av andre at undersøkelsen er en krenking av artikkel 27. Ved dette vil samiske rettighetshavere og representanter ha full rådighet over om det skal tillates en virksomhet som kan tenkes å være i strid med artikkel 27, uten at det vil være mulig for andre som kunne tenke seg å ta opp reindrift eller annen samisk bruk i området, å kreve dette så lenge virksomheten pågår. Utvalget har vurdert å presisere i lovforslaget at en eventuell avtale må være tidsbegrenset, men har kommet til at dette må overlates til partene. Utvalget antar at en avtale inngått på denne måten vil passere etter SP artikkel 27 når det er opp til Sametinget å forvalte den kollektive interessen som artikkel 27 skal verne.

Til § 2-9. Krav om konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

ILO 169 artikkel 17 nr. 2 og SP artikkel 27 gir samene som urfolk rett til å bli konsultert før det treffes beslutninger som griper inn i disponeringen av de landområder eller naturressurser de disponerer, se nærmere kapittel 9.9.4. Generelle regler om rett til konsultasjon finnes nå i same-loven kapittel 4.

Det følger av same-loven § 4-1 at konsultasjonsplikten gjelder for lovgivning, forskrifter og andre beslutninger og tiltak. Forskrifter som fastsettes med grunnlag i loven her, vil falle inn under dette.

Det er i forarbeidene til konsultasjonsreglene i same-loven sagt at dagens minerallov ikke tilfredsstiller folkerettens krav om konsultasjon, se Prop. 86 L (2020–2021), s. 79, der det også går frem at det bør fastsettes egne regler om konsultasjon i sektorlovgivningen. Se nærmere om bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget til reglene om konsultasjon i lovforslaget i kapittel 9.9.4 (særlig kapittel 9.9.4.2 i de alminnelige merknadene).

Bestemmelsen fastslår i bokstav a–c hvilke beslutninger etter mineralloven som vil kreve konsultasjon etter lovutkastet. Dette innebærer at det i forbindelse med et mineralprosjekt fra undersøkelse, prøveuttak og tildeling av driftstillatelse vil kunne være nødvendig med konsultasjon i tre omganger. Ekspropriasjon krever også konsultasjon. I tillegg kommer konsultasjon i forbindelse med beslutninger etter for eksempel plan- og bygningsloven, forurensningsloven og motorferdselloven. Dette vil kunne være en belastning både for

tiltakshaveren og for samiske rettighetshavere og myndigheter. Det oppstår derfor et behov for samordning og dialog som kan legge til rette for en effektiv gjennomføring av konsultasjonsprosessen, se lovutkastet § 2-10 og merknadene til den nedenfor.

Vedtakelsen av loven selv og av forskrifter med grunnlag i mineralloven vil kreve konsultasjon med grunnlag i sameloven.

Det er ikke stilt krav om konsultasjon ved tildeling av utvinningsrett. Slik tildeling fastlegger hvem som skal ha eventuell rett til utvinning dersom nødvendige tillatelser blir oppnådd, men gir ikke i seg selv rettighetshaveren rett til å utføre noen tiltak som vil kunne påvirke naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Spørsmålet om hva som vil krever konsultasjon etter lovutkastet, vil avhenge av en tolkning av sameloven.

Til § 2-10. Gjennomføring og samordning av konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

Bestemmelsen er ny og regulerer gjennomføring og samordning av konsultasjon. *Første avsnitt* slår fast hovedregelen om at konsultasjon etter mineralloven skal skje i samsvar med reglene i sameloven kapittel 4, så langt ikke annet følger av lovutkastet eller av forskrift.

Retten til å bli konsultert omfatter Sametinget og andre representanter for samiske interesser. Plikten til å konsultere ligger på offentlige organ, inkludert fylkeskommuner og kommuner og på statsforetak og private rettssubjekter som utøver offentlig myndighet, se sameloven §§ 4-3 og 4-4.

Reglene om varsling og plikt for dem som har konsultasjonsrett, å svare innen rimelig tid på om de ønsker konsultasjon, følger av sameloven § 4-5, og plikt for partene til å gjennomføre konsultasjonene i god tro med formål om å oppnå enighet følger av § 4-6.

Andre avsnitt stiller krav om at konsultasjonene etter § 2-9 skal samordnes så langt det er mulig. Slik samordning vil gjøre konsultasjonsprosessene mer effektive og forutsigbare. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å samordne konsultasjon om tildeling av driftstillatelse og ekspropriasjon, spesielt dersom DMF også behandler disse to sakene samtidig. Søknad om (forlenget) tillatelse til undersøkelse og prøveuttak er et annet eksempel på saker der det kan gjennomføres en samordnet konsultasjon.

Effektivitets- og forutsigbarhetshensyn ligger også til grunn for bestemmelsens *tredje avsnitt*, som pålegger myndighetene en samordningsplikt

slik dette kommer frem i § 1-8, også for konsultasjoner der myndighetene også skal foreta beslutninger eller tiltak etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Se merknadene til § 1-8 ovenfor.

Til § 2-11. Oversettelsesplikt i tradisjonelle samiske områder

Bestemmelsen pålegger tiltakshavere å sørge for oversettelse til samisk av dokumenter som inngår som underlag i søknader som nevnt i første avsnitt. Plikten gjelder dokumenter som er av betydning for å ivareta samiske interesser, og dersom berørte rettighetshavere krever det.

Etter sameloven kapittel 3 har den som henvender seg til lokalt offentlig organ, krav på svar på samisk. Private parter har ikke etter sameloven plikt til å henvende seg til samer på samisk. Utvalget mener at det er rimelig at den som ønsker å skaffe seg rettigheter i samiske områder, sørger for at dokumenter som er nødvendige for at samer skal kunne vareta sine interesser, også foreligger på samisk. Dette er slått fast i bestemmelsens *første avsnitt*. Hva som er nødvendig, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle, men planer, konsekvensutredning og andre søknadsdokumenter og også svaret fra offentlige organer må være omfattet av dette. Også det offentlige vil kunne ha plikt til å sørge for oversettelse av saksdokumenter til samer eller samiske organ som er part i saken. Dette er presisert i *andre avsnitt*.

Til § 2-12. Forskrift om krav til mineralvirksomhet

Bestemmelsen er en fellesbestemmelse for departementets adgang til å fastsette det nærmere innholdet i bestemmelsene i kapittel 2 i forskrift.

Bokstav a åpner for å fastsette nærmere innhold i kravene til forsvarlig mineralvirksomhet etter § 2-1 og nødvendig kompetanse etter § 2-2 i forskrift. Veiledere fra mineralmyndighetene, tidligere lovforarbeider og bransjestandarder vil være en rettesnor for innholdet. Det kan også angis overordnede holdepunkter for ulike typer mineralvirksomhet.

I *bokstav b* er det gitt adgang til å gi forskrift om det nærmere innholdet i informasjonsplikten i § 2-3. Her kan blant annet grensen for hva som er «større mineraluttak» og «undersøkellesarbeid av større omfang», angis nærmere.

Bokstav c åpner for å presisere innholdet i plikten til å sikre, rydde og istandsette under og ved avslutning av mineralvirksomhet. Dette omfatter

hvilke former for tiltak som er aktuelle for ulike typer mineralvirksomhet, funksjonskrav, bransjestandarder osv. Her er det også gitt adgang til å fastsette nærmere regler om dekning av kostnader ved sikring, opprydding og istandsetting. I forskrift kan man angi en enkel mal for sikkerhetsstillelse ved undersøkelsesarbeider. For prøveuttak og drift kan elementer i krav til sikkerhetsstillelse angis slik at dette sammen med veiledere om økonomisk sikkerhetsstillelse gir et forutsigbart grunnlag. Alternative former for sikkerhetsstillelse, gjennomføring, nivå, bruk av midlene og forholdet til sikkerhetsstillelse etter annet regelverk kan også angis i forskrift. Det er også nødvendig å samordne krav om økonomisk sikkerhetsstillelse med tilsvarende krav fra miljømyndighetene for å unngå at det stilles krav til dekning av kostnader for samme tiltak to ganger.

Bokstav d om muligheten til å detaljere ut regler om konsultasjon i tradisjonelle samiske områder kan benyttes både til å konkretisere hvordan konsultasjoner skal foregå etter § 2-9, og hvordan samordning av konsultasjoner gjennomføres, jf. § 2-10.

Kapittel 3 Leting

Til § 3-1. Leterett

Bestemmelsen gir regler om retten til å lete etter mineralske forekomster. Bestemmelsen bygger på dagens minerallov §§ 8, 9 og 47, men innebærer endringer fra dagens regler på flere punkter.

Utgangspunktet etter *første avsnitt* er at enhver kan lete etter mineralforekomster på fremmed grunn. Leteretten gir rett til noe mer inngripende tiltak enn det som ville følge av den alminnelige retten til ferdsel og opphold osv. som følger av friluftslovens regler. Leteretten omfatter bare mindre inngripende arbeider i og prøvetaking fra grunnens overflate. Eventuelle skader kan bare være minimale. Typiske letemetoder omfatter geokjemisk prøvetaking ved innsamling av prøver av jord, sand eller grus fra sedimenter og morene (jordprøver) og prøvetaking fra fastfjell med hammer, slegge eller lignende (knakkprøver). Større inngrep, som kjerneboring og graving av grøfter (røsking) faller utenfor leteretten og krever undersøkelsesrett eller undersøkelsestillatelse. Leteretten gjelder bare der leteren har til formål å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen. Leteretten gir ikke rett til å ta med stein, sand eller jord for andre formål. Innsamling av håndstykker av ren samleverdi faller utenfor. Se også kapittel 12.3.2. i de alminnelige merknadene om

forholdet mellom leteretten og undersøkelsesretten.

Nytt i bestemmelsen er presiseringen av at leteretten også omfatter geofysiske målinger og andre målinger av grunnen, både fra luften og fra bakken. Dette er omtalt nærmere i de alminnelige merknadene kapittel 12.3.3.

Andre avsnitt første setning slår for det første fast at leteretten gjelder med begrensningene som følger av kravet om forsvarlig mineralvirksomhet etter § 2-1. Her kan det særlig vises til § 2-1 første avsnitt andre setning. For det andre slår andre avsnitt første setning fast at leteretten begrenses av annet regelverk, som vedtak om områdevern etter naturmangfoldloven og regler om vern av kulturminner i kulturminneloven. En overordnet gjennomgang av disse regelverkene er gitt i kapittel 5.6 og 5.9.

Andre avsnitt andre setning slår fast at letingen ikke skal være til hinder for andres undersøkelser og utvinning etter denne loven.

Tredje og fjerde avsnitt stiller områdebegrensninger. Områdebegrensningene er nærmere omtalt i kapittel 12.3.4.

Tredje avsnitt angir at det kreves samtykke fra grunneieren og de berørte bruksrettshaverne i områder der allmennheten ikke har ferdselsrett etter friluftsloven. Regelen er en videreføring av begrensningene i dagens minerallov § 47 bokstav a og b knyttet til innmark og industriområder, inkludert massetak, brudd eller gruver i drift, likevel slik at dette nå knyttes opp mot friluftslovens ferdselsrett. Leting vil først og fremst være aktuelt i områder som er utmark etter friluftsloven. Leteretten gir ikke ferdselsrett utover det som følger av allemannsretten.

Uttrykket «brukere av grunnen» som brukes gjennomgående i mineralloven, er i forslaget gjennomgående endret til «berørte bruksrettshavere». Denne endringen skal fremheve at brukeren også må ha en rettighet til området, og at vedkommende må være berørt av aktiviteten. Uttrykket avgrenses likevel i utgangspunktet som i dagens lov, ved at det primært retter seg mot dem som har tilnærmet samme rådighet over grunnen som grunneieren, typisk festere og forpaktere. Også samiske bruksrettshavere omfattes av uttrykket. Dette vil typisk være reindrifts-utøvere i området, men kan også omfatte samiske bruksrettshavere med annen bruksrett. Personer med begrensede bruksretter i området, som hogstrett eller beiterett, er bare omfattet av kravet om samtykke hvis disse anses å være tilstrekkelig berørt av arbeidene.

Det kan være krevende å slå fast hvilke bruksrettshavere som finnes i et område. Det forutsettes at grunneieren gir leteren informasjon om disse.

Fjerde avsnitt etablerer områder der letingen krever samtykke fra ansvarlige myndigheter. Etter første alternativ om militære anlegg og øvingsområder kreves samtykke fra militære myndigheter. Andre alternativ omfatter nedlagte gruveområder, inkludert deponier. Uttrykket «deponier» omfatter de tidligere områdebegrensningene for bergvelter og avgangsdeponier. Den ansvarlige myndigheten her vil være DMF og eventuelt ansvarlig forurensningsmyndighet, kulturminnemyndighet osv.

Femte avsnitt slår fast at områdebegrensningene ikke gjelder for luftbårne målinger. Annet regelverk kan likevel stille begrensninger også for luftbårne målinger, se blant annet forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer.

Til § 3-2. Varslings- og meldeplikt ved leting

Bestemmelsen bygger på dagens minerallov § 9 og oppstiller en varslingsplikt for den som benytter seg av leteretten i § 3-1.

Plikten til å varsle gjelder bare når letingen går utover det som følger av allemannsretten og av den sedvanlige adgangen til å samle inn stein, nærmere omtalt under beskrivelsen av dagens regler i de alminnelige merknadene i kapittel 12.2.2. Om bakgrunnen for varslingsplikten på letestadiet vises det til Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 55:

Gjennom varslingsplikten gis grunneier og bruker oversikt over hvem som driver letevirk-somhet på eiendommen. Dette åpner for at grunneier og eventuelt bruker lettere kan henvende seg til leter dersom det oppstår skade i forbindelse med letearbeidene.

Varsling er også hensiktsmessig av informasjonshensyn. Et varsel vil kunne hindre eventuell usikkerhet i tilfeller der en grunneier eller berørt bruksrettshaver ser personer som går i området med hakke, spade og eventuelt måleutstyr, og i tilfeller der det flys lavt over eiendommen for å gjennomføre målinger fra luften.

For luftbårne målinger vil varselet gi grunneieren og de berørte bruksrettshaverne informasjon om når overflyvninger starter, slik at de kan ta sine forholdsregler, for eksempel i områder der dyr beiter, og der letingen bør gjennomføres med minst mulig ulemper for dyrene, jf. forsvarlig-

hetskravet i § 2-1. Leteren har etter § 2-3 en generell plikt til å informere om aktivitetene.

Formålet med varslingsene er at de som kan berøres, skal kjenne til at det er planlagt aktivitet i området, og når aktivitetene skal gjennomføres. Hvis aktivitetene blir utsatt eller planene blir endret, må leteren selv vurdere om det er behov for en ny varslings. Med unntak for vesentlige utsettelse legges det til grunn at ett varsel vil være tilstrekkelig også hvis tidspunktet osv. endres for planlagte leteaktiviteter.

Etter *første avsnitt første setning* skal leteren varsle grunneieren og de berørte bruksrettshaverne i området. Se merknad til § 3-1 tredje avsnitt for en beskrivelse av hva som menes med berørte bruksrettshavere. For leting i Finnmark er kretsen som skal varsles, innskrenket sammenlignet med dagens lov.

Varslet skal gis senest to uker før letingen settes i gang. Til forskjell fra dagens regler gjelder dette i hele landet.

Varslet skal etter *første avsnitt andre setning* som hovedregel gis til grunneieren eller de berørte bruksrettshaverne individuelt, enten muntlig eller skriftlig. I noen tilfeller vil det være vanskelig å finne frem til de riktige mottakerne, eller mottakerne kan være en uoversiktlig krets av personer. Hvis det fører til urimelig ulempe å varsle hver enkelt grunneier eller berørt bruksrettshaver individuelt, åpner bestemmelsen for at varslingen kan skje på en annen egnet måte, for eksempel gjennom en kunngjøring i en avis som leses på stedet. Uttrykket «annen egnet måte» er valgt for å være teknologinøytralt, og hva som er en egnet måte, kan endre seg med tiden og utviklingen.

Første avsnitt tredje setning er nytt og inneholder regler om varselets innhold. Varselet skal inneholde en angivelse av området det skal letes i, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, tidsrommet det skal letes i, og kontaktinformasjonen til leteren.

Andre avsnitt angir at den som skal gjennomføre målinger etter § 3-1, altså geofysiske målinger og andre målinger, også skal melde fra til DMF senest to uker før arbeidene settes i gang. Formålet med at DMF skal få informasjon om målingene, er at direktoratet dermed kan følge opp at leteren overholder rapporteringsplikten for slike målinger etter § 7-1.

Til § 3-3. Erstatningsansvar

Bestemmelsen viderefører i hovedsak § 52 i dagens minerallov.

Første avsnitt etablerer et objektivt erstatningsansvar overfor grunneieren og de berørte bruksrettshaverne for skader, ulemper og merarbeid som oppstår som følge av letingen. Grunneieren og de berørte bruksrettshaverne må altså finne seg i at det kan oppstå tap som følge av letingen, men skal ha dette erstattet, jf. Grunnloven § 105. Ettersom leteretten bare gir rett til minimale inngrep, må det imidlertid antas at letearbeider i vel- dig begrenset grad kommer til å føre til erstatningsplikt.

Til forskjell fra dagens § 52 setter § 3-3 ingen begrensninger knyttet til skadeobjektet. Dette innebærer at § 3-3 også gjelder ved skade på mennesker eller dyr. Erstatningsansvaret etter § 3-3 må imidlertid utfylles av alminnelige erstatningsrettslige regler, inkludert det klare utgangspunktet om at det er det økonomiske tapet som erstattes. Ansvaret gjelder uavhengig av om leteren selv har utført arbeidene eller overlatt dette til andre.

Regelen om erstatningsansvar er fravikelig, og den som leter kan inngå avtale om annen regulering av erstatningsplikt med grunneieren og de berørte bruksrettshaverne.

Kapittel 4 Undersøkelse og prøveuttak

Til § 4-1. Fellesbestemmelser for undersøkelser av mineralforekomster

Bestemmelsen er ny, og oppstiller felles regler for undersøkelser av alle typer mineraler.

Første avsnitt stiller opp en definisjon av undersøkelser. Som nevnt i de alminnelige motivene i kapittel 7.4.2.1 må undersøkelsene ha et kommersielt formål for å være omfattet av loven fordi det er snakk om aktivitet som er nødvendig for å kunne lokalisere og vurdere drivverdigheten av en forekomst.

Andre avsnitt fastsetter begrensninger for hvilke områder det kan undersøkes i. Av første setning går det frem at områdebegrensningene som gjelder ved leting, også gjelder ved undersøkelser. De særskilte områdebegrensningene for undersøkelser i andre og tredje setning er nærmere omtalt i kapittel 13.4.1. For områdene for anlegg for allmenntilgjengelige formål og steder som ligger mindre enn 20 meter fra slike, vil det variere hvem som er ansvarlig myndighet, etter hva slags område det er snakk om. Ansvarlig myndighet vil ofte være kommunen, men det kan også være andre myndigheter som må samtykke.

Tredje avsnitt har en særlig regel der det er statens mineraler, industrimineraler og lette metaller som skal undersøkes. Her har DMF en

mulighet til å dispensere fra områdebegrensningene. Regelen viderefører § 47 fjerde avsnitt, men utvides til også å gjelde for industrimineraler og lette metaller i tråd med forslaget om en felles undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

Etter § 4-1 *siste avsnitt* gjelder erstatningsansvaret i § 3-3 også ved undersøkelser. Også her kan likevel erstatningsansvaret være regulert i avtale med grunneieren og berørte bruksrettshavere. Ved undersøkelser er risikoen for tap vanligvis vesentlig større enn ved leting. Erstatningsansvaret gjelder også i tilfeller der grunneieren og rettighetshaverne har samtykket til inngrep som kan medføre vesentlig skade, med mindre det er inngått særskilt avtale om dette. For undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller vil DMF i slike tilfeller ha fattet vedtak om økonomisk sikkerhetsstillelse for gjennomføring av sikringstiltak og oppryddings- og istandsettingstiltak etter § 2-6.

Den som gjennomfører undersøkelser i tradisjonelle samiske områder som vil medføre et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter i området, må også ha avtale med rettighetshaverne i området eller eksproprierte nødvendige rettigheter, se § 2-7 og merknadene til den.

Til § 4-2. Rett til undersøkelse av byggeråstoff, naturstein mv.

Bestemmelsen er en delvis videreføring av dagens minerallov § 11 og viderefører dagens regelverk for undersøkelse av grunneiers mineraler for byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke omfattes av begrepene industrimineraler og lette metaller, se merknaden til § 1-7.

Det er grunneieren som er eier av eventuelle forekomster av byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke er industrimineraler eller lette metaller, og undersøkelsen må nødvendigvis foregå på grunneierens eiendom. Rett til undersøkelse av slike mineraler krever derfor som i dag avtale med grunneieren. Se nærmere om utvalgets vurderinger av dette i de alminnelige motivene i kapittel 13.2.3. Bestemmelsen stiller ingen formkrav til avtalen, men det vil være mest vanlig og hensiktsmessig med en skriftlig avtale.

Dersom en avtale ikke kommer i stand, kan undersøkeren søke om ekspropriasjon etter § 9-1.

Undersøkelse av disse mineralene krever ingen tillatelse fra DMF, men kan utløse krav om tillatelse etter annet regelverk, som plan- og bygningsloven.

Til § 4-3. Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen viderefører deler av mineralloven § 13, men inneholder vesentlige utvidelser både i hvilke undersøkelser som krever tillatelse fra DMF, og hvilke krav som må være oppfylt for at undersøkelsestillatelse kan gis.

Første avsnitt angir at undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller krever tillatelse fra DMF, og at det samme gjelder for undersøkelser av etterlatte masser fra tidligere uttak av slike mineraler. At det gis en samlet undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, er nytt i forhold til dagens minerallov. Bakgrunnen for den samlede tillatelsen går frem av de alminnelige motivene i kapittel 8.4.4.2 og er primært ment å hindre situasjoner der to rettighetshavere gjør krav på å kunne utnytte ressurser i det samme området.

Vilkårene for at DMF kan gi undersøkelsestillatelse, går frem av *tredje avsnitt*. I tillegg til at DMF skal vurdere forholdene som er nevnt nedenfor, skal DMF foreta vurderinger av virkningen en eventuell undersøkelsestillatelse vil ha for naturgrunnet for samisk kulturutøvelse, se § 2-8 og merknadene til bestemmelsen. DMF skal også legge vekt på formål og hensyn som er nevnt i § 1-1.

Bokstav a regulerer forholdet til grunneieren i tråd med *flertallets forslag* og oppstiller som krav at undersøkeren må ha fått samtykke fra grunneieren til å gjennomføre undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Kravet innebærer at grunneieren må ha gitt samtykke til «undersøkelse» i et nærmere angitt område, uten at det spesifiseres om det er snakk om undersøkelse til industrimineraler og lette metaller som grunneiers mineraler eller til statens mineraler. Formålet er som nevnt at man på denne måten kan operere med én samlet undersøkelsestillatelse i området, og på denne måten unngå rettighetskonflikter. Videre er samtykke fra grunneieren viktig for å skape trygghet for undersøkeren om at man om ønskelig har mulighet til å gå videre til driftsfasen, om forekomsten viser seg å være drivverdig. Samtykket skal dekke innholdet i undersøkelsestillatelsen slik dette går frem av § 4-4. Inngrep som kan medføre vesentlige skader, er ikke dekket av samtykket etter bokstav a, da dette går ut over innholdet i undersøkelsesretten. Om undersøker finner at aktiviteter med slike følger er nødvendig kreves derfor et særskilt samtykke etter § 4-4 første avsnitt andre set-

ning. Det samme gjelder undersøkelser i områder som er underlagt områdebegrensninger etter §§ 3-1 og 4-1, se merknadene til § 4-1.

Etter *bokstav b* må de planlagte undersøkelsene oppfylle kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1. Det vises her til omtalen av kravet om forsvarlig mineralvirksomhet i kapittel 10.1 i de alminnelige motivene. Dette vil blant annet innebære at planlegging og gjennomføring av undersøkelsene må skje slik at omfanget av inngrepet i grunn, naturmangfold osv. og ulemper for brukere og omgivelser, begrenses mest mulig, også innenfor rammene av det som er tillatt etter annen lovgivning.

Etter *bokstav c* må undersøkelsesplanen oppfylle kravene i § 4-6. Det er DMF som vurderer om kravene er oppfylt. DMF kan også stille vilkår om at undersøkelsene skal foregå i visse perioder, at tiltakshaveren skal gjennomføre avbøtende tiltak dersom undersøkelsene kan føre til negative virkninger for omgivelsene, osv., jf. § 4-4 første avsnitt siste setning.

Bokstav d krever at søkeren er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret, og er en videreføring av kravet i dagens minerallov § 13 andre avsnitt. Formålet med kravet er å få en sikker identifikasjon på den som skal inneha en undersøkelsestillatelse.

Vilkåret i *bokstav e* om at det ikke må være særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis, er omtalt i de alminnelige motivene i kapittel 13.3.3.2. Dette henger sammen med at det etter utvalgets syn bør skje en vurdering av om det bør gis undersøkelsestillatelse etter både statens mineraler og industrimineraler og lette metaller. Både hensynet til miljø, omgivelser og annen utnyttning av grunnen osv. kan gi grunnlag for å avslå en søknad om undersøkelsestillatelse.

I *bokstav f* angis det at ingen andre må ha tillatelse til mineralvirksomhet på statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller i undersøkelsesområdet. Vilkåret understreker at undersøkelsestillatelsen som gis, er eksklusiv. Regelen suppleres av § 4-11 om karanteneperiode etter opphør av undersøkelsestillatelser etter § 4-3 ved at det heller ikke kan gis undersøkelsestillatelser til områder der noen i de seks foregående månedene har mistet undersøkelsestillatelsen sin.

Fjerde avsnitt viderefører regelen i dagens minerallov § 13 tredje avsnitt, likevel ved at terskelen for at DMF kan avslå søknaden, senkes til at DMF også kan gi avslag i tilfeller der søkeren har begått «alvorlige» overtredelser av bestemmelser gitt i eller på grunnlag av denne loven iste-

denfor «grov[e]» overtredelser, og ved at vurderingen også skal omfatte tidligere minerallovgivning. Hva som utgjør en alvorlig eller gjentatt overtredelse, må DMF vurdere konkret i den enkelte saken.

Mindretallets forslag til andre avsnitt svarer til flertallets forslag, med unntak av at bestemmelsen i bokstav a om at grunneieren må samtykke i at det gis undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, går ut. En følge av mindretallets løsning er at undersøker ikke får eksklusiv rett til å inngå avtale med grunneier om å få tildelt utvinningsrett så lenge utvinningstillatelsen står ved lag, se § 4-4 og merknader til denne. Mindretallet forutsetter at undersøkeren før undersøkelsesarbeidet starter kan inngå avtale om rett til utvinning av eventuelle drivverdige forekomster av mineraler direkte med grunneier, og at undersøkerens interesser ellers blir varetatt av mindretallets forslag til ekspropriasjonsbestemmelse i § 5-2 tredje avsnitt. Bestemmelsene i bokstav a til e svarer til bestemmelsene i bokstav b til f i flertallets forslag. Etter mindretallets forslag vil DMF også med hjemmel i lovforslagets andre avsnitt bokstav d kunne avslå søknad om undersøkelsestillatelse, der dette ville komme i strid med grunneierens bruk av eiendommen på en måte som gjør at ulempene for grunneieren ville overstige fordelene ved undersøkelsen. I denne vurderingen kan det likevel legges vekt på om grunneieren i det enkelte tilfellet faktisk har godkjent undersøkelsen.

Ut over dette er forslaget til § 4-3 enstemmig.

Til § 4-4. Innholdet i undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen fastlegger innholdet i eller rettsvirkningene av undersøkelsestillatelse etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, se nærmere om dette i kapittel 13.3.3.6.

Første avsnitt svarer langt på vei til gjeldende minerallov § 19 første avsnitt andre setning, men beskriver mer i detalj hvilke tiltak og inngrep i terrenget undersøkelsesretten gir rett til. Retten omfatter tilgang til og bruk av grunnen for å foreta undersøkelsen, på den måten som er beskrevet, innenfor det området undersøkelsestillatelsen omfatter.

Undersøkelsesretten omfatter ikke rett til vei frem til undersøkelsesstedet eller rett til motorferdsel i utmark og heller ikke inngrep som kan medføre vesentlig skade, uten samtykke fra grunneieren. I dagens minerallov § 19 andre avsnitt er det bare inngrep i grunnen som er

nevnt. Endringen i formulering fører til at også andre inngrep, som inngrep i vegetasjonen, vil kunne være omfattet av denne bestemmelsen. Under dette vil gå fjerning av mindre mengder lyng og gress og mindre tre uten økonomisk verdi, for graving av grøfter o.l. Hogging av skog eller andre mer omfattende fjerning av vegetasjon, vil falle utenfor dette og bli sett som inngripende tiltak som krever samtykke etter andre setning.

Andre avsnitt er forslått av flertallet og er ny i loven. Eksklusiv rett til å inngå avtale med grunneieren vil innebære at vedkommende ikke har rett til å inngå avtale om utvinningsrett med andre enn den som har undersøkelsestillatelse, se nærmere § 5-2 og merknadene til den. Flertallets forslag er beskrevet og begrunnet nærmere i kapittel 8.4.4.2 og 13.3.3.6.

Mindretallet foreslår at andre avsnitt går ut og viser til sitt forslag om tildeling av utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller i § 5-2 og merknadene til den og til beskrivelsen og begrunnelsen for forslaget i kapittel 8.4.4.2 og 13.3.3.6.

Tredje avsnitt, som hele utvalget står bak, er tatt inn av pedagogiske hensyn og viser til utvalgets forslag til endringer i motorferdselregelverket og plan- og bygningsloven. Her er det foreslått at DMF skal få kompetanse til å fastsette at den som får undersøkelsestillatelse etter § 4-3, også skal ha nødvendig rett til motorferdsel i utmark og dispensasjon etter plan og bygningsloven § 19-2, se nærmere kapittel 11.2.3 og 11.5.2 om bakgrunnen og begrunnelsen for disse forslagene.

Til § 4-5. Krav til innhold i søknad om undersøkelsestillatelse, saksbehandling mv.

Bestemmelsen fastlegger krav til innhold i søknader om undersøkelsestillatelse etter § 4-4, gir regler om reservasjon av områder og om høring, offentlig ettersyn og varsel. Bestemmelsen er ny, men noen av kravene er en videreføring av bestemmelsen i forskrift til mineralloven § 1-1, jf. dagens minerallov § 54 bokstav a.

Første avsnitt inneholder en ikke-uttømmende liste over informasjon søknaden skal inneholde. Informasjon i *bokstav a* og *b* må alltid være inkludert i søknaden når den sendes inn. Nødvendig kontaktinformasjon vil inkludere e-post og telefonnummer. Angivelsen av undersøkelsesområdet etter bokstav b må være i tråd med kravene i § 4-7. Søknaden skal også inneholde en undersøkelsesplan etter *bokstav c*, men denne kan ettersendes senest tre måneder etter at søknaden med informa-

sjon nevnt i bokstav a og b er sendt inn, se *andre avsnitt* andre setning. Kravene til undersøkelsesplanen går frem av § 4-6. Departementet er i § 4-12 gitt hjemmel til å fastsette forskrift som gir ytterligere eller utdypende krav til innholdet i søknaden.

Andre avsnitt første og tredje setning etablerer regler om reservasjon av områder. Reservasjonsreglene er nærmere omtalt i kapittel 13.3.3.4.

I *tredje avsnitt* angis det at søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring til flere høringsinstanser i området – og til Sameetinget hvis søknaden gjelder undersøkelser i tradisjonelle samiske områder. Den nærmere gjennomføringen av høring og offentlig ettersyn, inkludert fristen for å komme med innspill og uttalelser, må fastsettes i forskrift etter § 4-12.

Hvem som utgjør «berørte bruksrettshavere», skal forstås på samme måte som angitt i merknadene til § 3-1 tredje avsnitt. Søkeren skal også varsle berørte naboer. Med «naboer» menes her de som har eiendom som grenser til undersøkelsesområdet. Naboene må imidlertid være «berørte». Dersom undersøkelsene planlegges langt fra nærmeste eiendomsgrense, vil det ikke være krav om varsling av naboer.

Til § 4-6. Undersøkelsesplan

Bestemmelsen er ny og gir regler om hvilke opplysninger en undersøkelsesplan skal gi, om forholdet til eventuell prøveuttaksplan og om revidering av undersøkelsesplan.

Første avsnitt gir i bokstav a-i regler om hvilke opplysninger undersøkelsesplanen skal inneholde.

Etter *bokstav a* skal søkeren opplyse om hvilke undersøkelser som planlegges. Dette vil typisk være aktiviteter som graving av grunne grøfter (røsking), geokjemisk prøvetaking og kjerneboring.

Bokstav b angir at planen skal opplyse om hvilke mineraler undersøkelsene tar sikte på. Tillatelsen gjelder statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, og undersøkelsene må etter planen derfor ta sikte på enkelte mineraler innenfor disse overordnede mineraltypene. Tiltakshaveren har likevel rett og plikt til å undersøke de mineralene vedkommende finner i området, se de alminnelige motivene kapittel 9.4.4.2.

I *bokstav c* går det frem at tiltakshaveren skal opplyse om hvor innenfor undersøkelsesområdet undersøkelsene skal gjennomføres. Dette er opplysninger som er viktige for vurderingen av om det skal stilles vilkår for tillatelsen, og hvilke vilkår som skal stilles, for å vurdere om det er sær-

lige forhold ved undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis, og for vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra plan etter plan- og bygningsloven. Angivelsen av områdene det for eksempel skal bores i, må være tilstrekkelig presise til at disse vurderingene kan foretas.

Etter *bokstav d* plikter søkeren å gi opplysninger om planlagt adkomst til og ferdsel i undersøkelsesområdet. Disse opplysningene er sentrale for å vurdere om søkeren har behov for tillatelse til motorferdsel.

Bokstav e gjelder det planlagte tidsrommet for når undersøkelsene skal gjennomføres. Dette har spesielt betydning der det er annen aktivitet og bruk i området, inkludert der området brukes til reindrift.

Etter *bokstav f* skal planen beskrive den eksisterende bruken av området, og etter *bokstav g* skal det også redegjøres for områdets planmessige status etter plan- og bygningsloven.

Bokstav h angir at planen skal beskrive tiltakets virkning på området søknaden gjelder, og omgivelsene. Dette inkluderer virkning for kulturminner, andre næringer, naturmiljøet i området og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Beskrivelsen må gi tilstrekkelig grunnlag for at DMF skal kunne foreta vurderingene av om tillatelse skal gis, og på hvilke vilkår. Kravet til beskrivelsen må likevel avpasses ut fra hvilke aktiviteter som skal foretas og relevante forhold ved undersøkelsesområdet, og ikke gå lenger enn formålet krever. Siden planen skal på høring, vil det være mulig for de som blir berørt å beskrive hvilke virkninger undersøkelsesaktiviteten vil ha for dem.

Bokstav i stiller krav om at planen skal inneholde informasjon om planlagte kostnader og investeringer.

Etter *andre avsnitt* skal planen inneholde en overordnet beskrivelse av hvilke undersøkelser som planlegges ved en eventuell forlengelse av undersøkelsestillatelsen. Formålet med dette er å gi DMF, høringsinstansene og omgivelsene en bedre oversikt over det planlagte prosjektet.

Tredje avsnitt regulerer forholdet til en eventuell tillatelse til prøveuttak. For å unngå at det stilles krav om to planer for det samme området, angis her at det i områder der tiltakshaveren har tillatelse til prøveuttak med tilhørende prøveuttaksplan, ikke gjelder krav om undersøkelsesplan. En undersøkelsestillatelse ville heller ikke i seg selv kunne gi tillatelse til prøveuttak, og det ville derfor være uhensiktsmessig om dette skal inngå i planen, og dermed tillatelsen. Det ville

likevel være hensiktsmessig om en søknad om en eventuell forlengelse av en undersøkelsestillatelse sendes inn i samme tidsrom som en søknad om prøveuttak, slik at man kan se tillatelsene og den planlagte aktiviteten i sammenheng. Det vil i slike tilfeller være grunn til å stille noe lempeligere krav til annen undersøkelsesaktivitet i området.

Til § 4-7. Undersøkelsesområdet for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen gir regler om undersøkelsesområdet for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Regler om undersøkelsesområdets utforming gjelder i dagens regelverk kun for undersøkelser av statens mineraler og går frem av forskrift til mineralloven § 1-2, jf. lovens § 15.

Bestemmelsen gjør vesentlige endringer i reglene om undersøkelsesområdets utforming ved at området skal fastlegges individuelt i det enkelte tilfellet, istedenfor at tillatelsen gis for rett-vinklede firkanter med en grense på 10 km². Området må likevel være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en størrelse og utforming som kan undersøkes innenfor reglene om varighet i § 4-9. Dette er nærmere omtalt i kapittel 13.3.3.5 i de alminnelige merknadene.

Departementet er i § 4-12 gitt hjemmel til å gi regler om undersøkelsesområdet i forskrift.

Til § 4-8. Varslings- og meldeplikt før oppstart av undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen angir en varslings- og meldeplikt før oppstart av undersøkelser med grunnlag i undersøkelsestillatelse etter § 4-3, og er delvis en videreføring av mineralloven § 18.

Varslingen av grunneiere og berørte brukstretshavere kan gjennomføres skriftlig eller muntlig. Det sentrale er at mottakerne mottar nødvendig informasjon om undersøkelsene som skal finne sted.

Plikten til å varsle gjelder før undersøkelsene settes i gang, og dersom det er opphold i arbeidene i mer enn ett år. Det er ikke nødvendig å varsle ved hver enkelt aktivitet som foretas. Plikten til å varsle må likevel ses i sammenheng med den generelle plikten til å gi informasjon i § 2-3. Dette er nærmere omtalt i kapittel 13.3.3.7.

Den som skal gjennomføre undersøkelsene, skal også melde ifra om igangsettingen av undersøkelsene til DMF.

Til § 4-9. Varighet av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen gir regler om varigheten av undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Regler om opphør og forlengelse av undersøkelsesrett til statens mineraler går frem av dagens minerallov §§ 22 og 23, men forslaget gjør flere endringer i disse.

Undersøkelsestillatelse skal etter § 4-9 gis for tre år, se *første avsnitt*.

Etter *andre avsnitt* kan DMF forlenge undersøkelsestillatelsen – dersom tre vilkår er oppfylt.

For det første må videre undersøkelser være nødvendige for å avklare om det foreligger en drivverdig forekomst av statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller. Dersom den informasjonen tiltakshaveren har innhentet i den pågående og eventuelle tidligere undersøkelsesperioder, gir tilstrekkelig grunnlag for å erverve utvinningsrett etter reglene i kapittel 5, legger vilkåret opp til at den som undersøker, må gå videre i prosessen og erverve slik utvinningsrett. Se nærmere i kapittel 13.3.9.2

For det andre må tiltakshaver ha oppfylt plikter gitt i eller med grunnlag i denne loven, jf. *bokstav b*. Dette omfatter blant annet kravene i kapittel 2, rapporteringsplikten i § 7-2 og vilkår gitt i undersøkelsestillatelsen.

Det tredje kravet i *bokstav c* knytter seg til undersøkelsesarbeidene som er utført i den inneværende perioden, og legger i utgangspunktet opp til at tiltakshaveren på en tilfredsstillende måte har utført undersøkelsesarbeidene i tråd med undersøkelsesplanen. Hva som utgjør en tilfredsstillende utførelse, og muligheten for forlengelse til tross for manglende utføring, er omtalt i kapittel 13.3.3.8.

Tredje avsnitt første setning innfører en ny regel om at søknad om forlengelse av undersøkelsestillatelsen må ha kommet inn til DMF tre måneder før undersøkelsestillatelsen faller bort. Grunnen til dette er at det skal være tid til behandling av søknaden og den oppdaterte undersøkelsesplanen.

Etter *andre setning* vil undersøkelsesretten gjelde til søknad om forlengelse av undersøkelsestillatelsen etter første avsnitt eller søknad om utvinningsrett etter § 5-2, er endelig avgjort. For søknad om utvinningsrett gjelder ikke fristen etter første setning. Søknaden vil være endelig avgjort når klagefristen er ute eller når en eventuell klagesak er avgjort. Dersom det reises søksmål med påstand om at vedtaket er ugyldig, vil søknaden ikke være endelig avgjort, og undersøkelsestillatelsen vil gjelde. Virkningen av at undersøkelses-

tillatelsen gjelder er blant annet at det ikke kan tildeles undersøkelsestillatelse til andre, jf. lovforslaget § 4-3 andre avsnitt bokstav f. Dette kan føre til at området blir stengt for andre i nokså lang tid, men det er viktig å unngå at det tildeles undersøkelsestillatelse til andre, så lenge spørsmålet om forlengelse av undersøkelsestillatelse eller tildeling av utvinningsrett ikke er avklart.

Dagens lov § 22 andre avsnitt fastsetter at undersøkelsesretten gjelder 30 dager etter vedtak om avslag. Utvalget mener dette er unødvendig når det kan søkes forlengelse hvert tredje år. En slik regel ville heller ikke samsvare med fristen for å søke om forlengelse av undersøkelsestillatelsen etter første setning.

Fjerde avsnitt krever at det foretas oppdatering av planen ved søknad om forlengelse. Hva som er vesentlige endringer, må vurderes konkret av DMF. Et kriterium vil være om endringene er så store at det vil føre til vesentlig andre virkninger for grunneieren, miljø og omgivelser, slik at det er rimelig at disse får uttale seg på ny ved at planen legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring i tråd med § 4-5 tredje avsnitt.

Femte avsnitt etablerer en maksimal varighet for undersøkelsestillatelser på 15 år. Dette innebærer at undersøkelsestillatelser maksimalt kan forlenges fem ganger. Det vil kreves gode grunner for så mange forlengelser, men utvalget antar at det kan finnes tilfeller der kan være grunn til at undersøkelsene tar så lang tid. Det vil være opp til DMF å vurdere om grunnen som oppgis, er tilstrekkelig.

Bestemmelsen i *sjette avsnitt* om forlenging av alle undersøkelsestillatelser i ekstraordinære tilfeller, uten forutgående søknad er ment å dekke «force majeure»-situasjoner som rammer bredt, som krig, pandemi, importrestriksjoner, opprør osv. I slike situasjoner vil det være unødvendig å kreve individuelle søknader om utsettelse, og det vil skape unødvendig merarbeid for rettighetshavere og DMF.

Til § 4-10. Pantsettelse og overdragelse av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen gir regler om overdragelse av undersøkelsestillatelse etter § 4-3 og bygger på § 26 i dagens minerallov. Reglene som skal sørge for at det ikke foreligger flere undersøkelsesretter til samme område på samme hånd i dagens § 26 andre og tredje avsnitt, er likevel tatt ut fordi prioritetsystemet er foreslått opphevet og erstattet med et regelverk der det bare foreligger én undersøkelsestillatelse til én og samme tid til et gitt område.

Første avsnitt slår fast at undersøkelsestillatelser kan pantsettes og overdras, men at overdragelse krever godkjenning fra DMF. Overdragelse kan skje på ulike måter. Frivillig avtale mellom avhender og overtaker vil være det mest vanlige, men tvangssalg vil også være aktuelt.

Søknaden om overdragelse skal inneholde nødvendige opplysninger, typisk foretaksnavn og kontaktinformasjon. Krav til søknaden om overdragelse kan utdypes av departementet i forskrift, jf. § 4-12.

Undersøkelsesrett til andre grunneiermineraler enn de som faller inn under denne paragrafen vil kunne pantsettes og overdras fritt etter servitutloven § 9, om ikke noe annet er avtalt mellom grunneier og rettighetshaver. Overdragelse av slik undersøkelsesrett krever ikke godkjenning. Overdragelse eller panterett får rettsvern ved tinglysning på eiendommens blad i grunnboken. Det siste om rettsvern gjelder også for industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler, men siden det her kreves samtykke fra DMF til overdragelse, har utvalget funnet at dette bør gjøres klart i loven at også undersøkelsesrett til disse mineralene kan pantsettes og overdras, på same måte som undersøkelsestillatelse til statens mineraler.

Etter dagens minerallov § 36 er det regler om tinglysning av utvinningsrett til statens mineraler, men ikke om undersøkelsesrett. Loven inneholder heller ikke regler om pantsettelse av driftskonsesjon. Driftskonsesjon kunne fram til endringslov 11. juni 2021 nr. 85 heller ikke overdras. Adgangen til overdragelse av driftskonsesjon følger nå av mineralloven § 45a. Tinglysningsforskriften §§ 28 og 29 gjelder bare tinglysning av utvinningsrett og av overdragelse og pantsetting av utvinningsrett. Siden driftskonsesjon må overdras sammen med utvinningsrett er trolig dette tilstrekkelig, se merknaden til § 5-10 nedenfor.

Utvalget mener det generelt bør være adgang til pantsettelse og overdragelse av både undersøkelsestillatelse, prøveuttakstillatelse, utvinningsrett og driftstillatelse, se nærmere merknadene til §§ 4-10 og 5-9 nedenfor. Adgang til pantsettelse og overdragelse er viktig for å stimulere til investering og å lette finansiering av mineralvirksomhet og nødvendige omorganiseringer i næringen.⁷ Tillatelser til næringsvirksomhet basert på naturressurser har stor økonomisk verdi, men krever ofte også store investeringer. Det er derfor også på andre områder en klar utvikling i retning av å tillate pantsetting og overdragelse av offentlige tilla-

⁷ Se nærmere Prop. 124 L (2020–2021), s. 35–36.

telser, f. eks utvinningstillatelse til petroleum, jf. petroleumsløven kapittel 6 og akvakulturtillatelser, jf. akvakulturløven § 19 (overføring) og 20 (pantsettelse). På et område som mineralvirksomhet der investerings- og kredittrisikoen allerede er stor, vil uklare og restriktive regler om pantsetting og overdragelse ha en klar negativ virkning på investeringsvilje og kredittvurdering fra banker og andre kredittinstitusjoner. En undersøkelsestillatelse der det er investert store summer og gjort innledende funn, kan ha betydelig økonomisk verdi og være grunnlag for videre lånefinansiering dersom den kan pantsettes. Krav til godkjenning av overdragelse vil også gjelde ved eventuelt tvangssalg, men siden godkjenning bare skal sikre at erververen oppfyller kravene for å inneha undersøkelsestillatelse, vil dette i liten grad påvirke verdien av undersøkelsestillatelsen som panteobjekt. Det er vanskelig å se hvilke hensyn som skulle tale mot en adgang til pantsettelse og overdragelse av mineralrettigheter.

Andre avsnitt gir regler om i hvilke tilfeller DMF kan eller skal nekte å godkjenne søknader om overdragelse. Vurderingene knytter seg til erververen av undersøkelsestillatelsen. Dersom erververen ikke er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret, skal DMF nekte å gi godkjenning. Dersom erververen tidligere har begått alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven eller tidligere minerallovgivning, kan DMF nekte å gi godkjenning. Begge reglene tilsvarer krav til erververen etter § 4-3.

Tredje avsnitt gjelder pålegg som DMF kan gi etter § 8-3 og kapittel 11.

Etter *fjerde avsnitt* følger det at erververen trer inn i alle overdragerens rettigheter og forpliktelser etter loven, tillatelsen og vedtak gitt med grunnlag i loven.

Ved overdragelsen trer den som undersøkelsestillatelsen overdras til, inn i overdragerens plikter og rettigheter etter tillatelsen.

Til § 4-11. Karanteneperiode etter bortfall av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller og frigivelse av områder underlagt karantene

Bestemmelsen er ny og oppstiller i *første avsnitt* en regel om at områder der en undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller bortfaller, skal underlegges karantene i seks måneder. Etter *andre avsnitt første setning* kan det ikke søkes om undersøkelsestillatelse i perioden. Bestemmelsen erstatter

reglene om likestilling av personer og selskaper med søker i dagens minerallov § 27.

Ved karanteneperiodens utløp følger det av *andre avsnitt andre setning* at reglene i § 4-3 og følgende bestemmelser gjelder. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 13.3.3.9.

Et *mindretall* foreslår et tredje avsnitt som gir hjemmel for å velge en annen ordning for valg av hvem som skal få undersøkelsestillatelse i tilfeller der det er grunn til å anta at det vil være konkurranse om undersøkelsestillatelsen og dermed muligheten til å få utvinningsrett til et område under karantene, se nærmere om begrunnelsen for dette i kapittel 13.3.3.9.

Til § 4-12. Forskrift om undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen er en fellesbestemmelse for departementets adgang til å fastsette det nærmere innholdet i bestemmelsene om undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller i forskrift. Bestemmelsen nevner visse forhold eksplisitt i bokstav a til d, men hjemmelen omfatter også spørsmål knyttet til undersøkelsestillatelser etter § 4-3.

Bokstav a åpner for at departementet kan fastsette nærmere krav til innhold i søknaden om undersøkelsestillatelse etter § 4-5, og *bokstav d* åpner tilsvarende for søknader om overdragelse av undersøkelsestillatelser. Her kan detaljer om søknadens innhold, digitale løsninger osv. reguleres nærmere.

Bokstav b gir adgang til å gi forskrift om saksbehandlingen av søknaden om undersøkelsestillatelse, inkludert for høring og offentlig ettersyn. Her kan blant annet frister for å gi innspill i høringsrunden og ved offentlig ettersyn reguleres nærmere, i tillegg til at samordningen mellom myndighetene som skal involveres i saksbehandlingen, kan skisseres opp.

Bokstav c gjelder forskrift om undersøkelsesplanen. Her bør en eventuell forskriftsbestemmelse suppleres med en undersøkelsesplanveileder fra DMF.

Bokstav d gjelder undersøkelsesområdet for tillatelser til undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Som det går frem av § 4-7, skal undersøkelsesområdet gjelde nærmere angitte geografiske områder og være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en størrelse og utforming som kan undersøkes innenfor reglene om undersøkelsestillatelsens varighet etter § 4-9. Som det går frem av de alminnelige motivene i kapittel 13.3.3.5, har utvalget

foreslått at undersøkelsesområdet skal fastsettes i hvert tilfelle, istedenfor at tillatelsen skal gis for rettvinklede firkanter med en grense på 10 km². Dette vil kreve digitale løsninger hos DMF, og krav til hvordan undersøkelsesområdet skal angis, kan derfor fastsettes i forskrift.

Til § 4-13. Undersøkelse etter og kartlegging av mineraler som gjennomføres av Norges geologiske undersøkelse

Bestemmelsen er ny og gir NGU rett til å gjennomføre undersøkelser og kartlegging av alle typer mineraler uten krav om samtykke fra grunneier eller undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Retten til å gjennomføre undersøkelser og kartlegging kommer i tillegg til at leteretten etter § 3-1 også gjelder for NGU. Bestemmelsen regulerer med dette gjennomføringen av aktiviteter som medfører inngrep som går utover den mindre inngripende prøvetakingen som er tillatt etter § 3-1. Dersom NGU i et område bare skal gjennomføre aktiviteter som går inn under leteretten, er det reglene i kapittel 3 som gjelder.

Etter *første avsnitt* gjelder NGUs rett etter bestemmelsen bare for undersøkelser og kartlegging som faller inn under NGUs samfunnsoppdrag. Dersom NGU utfører arbeid for eller på vegne av kommersielle lete- og undersøkelses-selskaper eller som ledd i prosjekter som ikke inngår i samfunnsoppdraget, vil ikke retten etter § 4-13 kunne benyttes.

Bestemmelsen bruker både uttrykket «undersøkelser» og uttrykket «kartlegging» for aktiviteten NGU gjennomfører. Uttrykkene overlapper, men «kartlegging» vil nok til en viss grad ta sikte på aktiviteter som er mindre inngripende enn aktiviteter som utgjør «undersøkelser». Selv om NGUs samfunnsoppdrag er å fremskaffe, bearbeide og formidle kunnskap om Norges geologiske ressurser på land og i havområder med formål om å bidra til økt verdiskaping, har ikke NGU frem til i dag drevet med undersøkelser med sikte på å klarlegge om en konkret mineralforekomst er drivverdig. Det overlates til de private aktørene. Det er likevel grunn til å ta høyde for at dette vil kunne stille seg annerledes i fremtiden, og at NGU vil kunne innta en mer aktiv rolle også i form av økt undersøkelsesaktivitet. Bestemmelsen her gir derfor NGU mulighet til å gjennomføre undersøkelsesaktivitet uten krav om samtykke fra grunneiere eller tillatelse fra DMF. Det vil likevel være hensiktsmessig, og i tråd med dagens praksis, om slikt samtykke innhentes. Dette er nærmere utdypet i kapittel 13.4.2.2 i de alminnelige motivene.

Andre til femte avsnitt oppstiller krav og begrensninger til NGUs aktiviteter etter bestemmelsen, som gjelder istedenfor de alminnelige kravene til «tiltakshaver» etter lovforslaget. Dette er fordi NGU etter § 1-7 bokstav b ikke skal anses som en tiltakshaver fordi næringsrettede krav om blant annet internkontroll og tilsyn ikke passer like godt for NGU som offentlig aktør. NGU må likevel overholde kravene i §§ 2-1 til 2-5. Dette inkluderer etter *andre avsnitt* krav til forsvarlig mineralvirksomhet og krav til kompetanse etter §§ 2-1 og 2-2, krav om informasjonsplikt og dialog og plikt til sikring, opprydding og istandsetting. Det vises til merknadene til disse bestemmelsene.

Tredje avsnitt regulerer forholdet til annen mineralvirksomhet i området. Det antas at NGU sjelden vil gjennomføre undersøkelser i et område der en privat aktør allerede driver aktivitet etter mineralloven, men dersom NGU likevel skulle ønske å gjennomføre undersøkelser her, kreves samtykke fra tiltakshaveren.

Etter *fjerde avsnitt* skal NGU varsle grunneiere og berørte bruksrettshavere om oppstart av undersøkelser minst fire uker før aktivitetene igangsettes. Denne fristen tilsvarer fristen for varsling av undersøkelser etter statens mineraler, industrimineraler og lette metaller etter § 4-8. Begrensningen i *andre setning* tilsvarer begrensningen etter § 4-4 første avsnitt andre setning.

Til § 4-14. Tillatelse til prøveuttak

Bestemmelsen gir regler om tillatelse til prøveuttak for å prøve ut egenskapene ved forekomsten for å teste om den er drivverdig. Prøveuttak er den formen for undersøkelser som krever størst inngrep i terrenget. Bestemmelsen bygger på §§ 12 og 20 i dagens minerallov, men i lovforslaget er regelen om tillatelse til prøveuttak samlet i én bestemmelse som gjelder for alle typer mineraler. Det er i tillegg foreslått flere bestemmelser i §§ 4-15 til 4-18 som regulerer tildelingen av tillatelse til prøveuttak og stiller krav til gjennomføringen. Samlet sett gir lovforslaget en grundigere offentlig prøving og regulering av prøveuttak enn dagens minerallov.

Første avsnitt viderefører kravet om en særskilt tillatelse for å kunne gjennomføre et prøveuttak. Avsnittets *andre setning* oppstiller en definisjon av prøveuttak. Prøveuttakene skiller seg fra uttak etter lovforslagets kapittel 6 ved at formålet med uttaket må være å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet som grunnlag for å vurdere mulighetene for senere kommersiell drift, og ikke at massene skal selges.

Vilkårene for å få tillatelse til prøveuttak går frem av *første avsnitt første setning* og *andre avsnitt*. Tilsvarende som for vurderingen av om undersøkelsestillatelse etter § 4-3 skal gis, skal DMF i tillegg til å vurdere forholdene som er nevnt nedenfor, foreta vurderinger av virkningen et eventuelt prøveuttak vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, se § 2-8 og merknadene til bestemmelsen. DMF skal også legge vekt på formål og hensyn som er nevnt i § 1-1.

Søkeren må for det første ha enten undersøkelsesrett, undersøkelsestillatelse eller utvinningsrett. Etter *andre avsnitt bokstav a* må søkeren som den klare hovedregelen også ha fått samtykke fra grunneieren til å gjennomføre prøveuttaket eller ha fått slik rett ved ekspropriasjon. Dette samtykket må, på samme måte som samtykket etter § 4-3 andre avsnitt bokstav a, dekke innholdet i prøveuttakstillatelsen. Der samtykket er gitt med begrensninger, må ikke disse være så omfattende at det ikke vil være praktisk å gjennomføre prøveuttaket. Grunneieren kan også komme med innspill i høringsrunden.

Etter *bokstav b* må prøveuttaket, slik det er planlagt, oppfylle kravet om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1. Dette kravet er gjennomgående for all aktivitet etter lovforslaget og er utdypet i de alminnelige motivene i kapittel 10.1 og i merknadene til § 2-1 og vil trolig bli presisert i forskrift, veiledninger osv.

Bokstav c krever at prøveuttaket er nødvendig for å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet. Dette kravet er ment å gi DMF mulighet til å prøve om det er behov for å gjennomføre et prøveuttak for å vurdere egenskapene og drivverdigheten. Der dette kan vurderes tilstrekkelig ved bruk av mindre inngripende undersøkelsesmetoder, som kjerneboring, skal søknaden som hovedregel avslås. Kravet må ses i sammenheng med den nye uttaksgrensningen i *fjerde avsnitt*.

Bokstav d oppstiller krav om at tiltakshaveren må utarbeide en prøveuttaksplan i tråd med § 4-16. Dette kravet er nytt, slik også kravet om undersøkelsesplan er for å få undersøkelsestillatelse etter § 4-3. Det er DMF som vurderer om kravene i § 4-16 er oppfylt. DMF kan også stille vilkår om at prøveuttaket bare skal foregå i visse perioder, at tiltakshaveren skal gjennomføre avbøtende tiltak dersom uttaket kan føre til negative virkninger for omgivelsene, osv., jf. § 4-14 *fjerde avsnitt andre setning*.

Kravene i *bokstav e* og *f* tilsvarer kravene i § 4-3 andre avsnitt bokstav d og e. Vurderingen av om

det er særlige forhold ved det omsøkte prøveuttaksområdet som tilsier at tillatelse til prøveuttak ikke bør gis, må foretas med grunnlag i de samme momentene som er nevnt for kravet i § 4-3 bokstav e, som er omtalt nærmere i kapittel 13.3.3.2 i de alminnelige motivene. Dette innebærer at DMF foretar en bredere vurdering av arealbruken, der annen bruk av området og særskilte forhold ved området trekkes inn. Sentrale forhold er om det er behov for å prioritere annen nåværende eller planlagt bruk av området, om området er underlagt vern, eller områdets karakter med for eksempel sårbar natur, kulturverdier eller annet som bør ivaretas av offentlige myndigheter, vil påvirkes negativt av prøveuttaket. Det antas likevel at hensynet til annen bruk eller særlige forhold ved prøveuttaksområdet i mange tilfeller vil kunne ivaretas ved at DMF stiller vilkår for tillatelsen til prøveuttak.

Tredje avsnitt er også et nytt krav. Som fremhevet i de alminnelige motivene kapittel 14.3.3 vil vurderingen av om søkeren har begått alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i lovforslaget eller tidligere minerallovgivning, være vurdert tidligere dersom det er snakk om prøveuttak av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, jf. § 4-3 tredje avsnitt. I slike tilfeller vil det derfor være primært snakk om å vurdere eventuelle overtredelser som har funnet sted etter tildelingen av undersøkelsestillatelsen, eventuelt i sammenheng med tidligere overtredelser.

Fjerde avsnitt oppstiller en fleksibel uttaksgrense. Til forskjell fra dagens minerallov §§ 12 og 20, som gir en uttaksgrense på 2000 m³ i alle tilfeller, angis det her at begrensningen må foretas ut fra hva som er nødvendig for formålet om å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet. Der DMF mener at søknaden omfatter for store mengder, skal DMF fastsette en lavere grense.

Bestemmelsen i siste avsnitt siste setning om tidsbegrensning innebærer at det skal settes en ytre tidsgrense for når prøveuttaket skal være gjennomført. Hvis prøveuttaket ikke er gjennomført innen tidsfristen, faller det bort, og det må eventuelt søkes på ny.

Et prøveuttak vil i de aller fleste tilfellene innebære et inngrep i grunnen som også vil kreve tillatelse etter plan- og bygningsloven. I tillegg til selve uttaket av masser, som kan være på flere tusen kubikkmeter, vil det gjerne også måtte bygges vei, og kanskje større opplagsplass eller andre tiltak. Det oppstår her et behov for samordning av søknadsbehandlingen.

Til § 4-15. Søknad om tillatelse til prøveuttak

Paragrafen fastsetter krav til innholdet i søknad om prøveuttak. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i dagens minerallov.

Det skal legges ved forslag til prøveutaksplan etter *første avsnitt* bokstav c. De nærmere kravene til innholdet i den følger av § 4-16.

Søknaden må også inneholde beskrivelse av området og tiltakets virkninger etter henholdsvis bokstav e og f. Dette er viktig som grunnlag for DMFs vurdering av om prøveuttaket skal godkjennes, og hvilke vilkår som eventuelt skal stilles, og hvilke mengder som skal tillates tatt ut etter § 4-14 siste avsnitt første setning.

Vurderingen av prøveuttak vil være mer omfattende enn for undersøkelsestillatelse, noe avhengig av hvor stort inngrepet er. Det er likevel mindre omfattende enn en søknad om driftstillatelse, men ser like omfattende ut.

I tilfeller der søknad om tillatelse til prøveuttak sendes inn samtidig som søknad om forlengelse av undersøkelsestillatelse etter § 4-3, bør saksbehandlingen av disse søknadene samordnes.

Til § 4-16. Prøveutaksplan

Bestemmelsen fastsetter krav til innholdet i prøveutaksplan. Den skal inneholde «nødvendige opplysninger om de forhold som er listet opp i bokstav a til d. Det innebærer at det skal være nok opplysninger til at DMF kan ta stilling til søknaden. Kravene til prøveutaksplanen kan utdypes i forskrift, jf. § 4-20.

Til § 4-17. Tillatelse til salg av masser fra prøveuttak

Bestemmelsen er ny i forhold til dagens minerallov og oppstiller krav om tillatelse for at den som gjennomfører et prøveuttak, skal kunne selge massene fra uttaket. Formålet med bestemmelsen er å unngå søknader om prøveuttak som i realiteten gjelder uttak der formålet er å selge massene. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 14.3.5.

Etter *første setning* første alternativ kan massene selges dersom tiltakshaveren har fått driftstillatelse. På dette tidspunktet vil tiltakshaveren uansett kunne selge massene fra driften og bør da også kunne selge massene fra prøveuttaket. Andre alternativ gir mulighet for å selge massene på et tidligere tidspunkt dersom tiltakshaveren har fått en særskilt tillatelse til dette fra DMF. Alternativet retter seg mot tilfeller der det er behov for å selge massene før det startes opp drift, eller der prøveuttaket viste at forekomsten

ikke var drivverdig, og massene bør selges for å unngå deponering. Vilklårene i *andre setning* er alternative, men vil ofte gå over i hverandre. Utvalget legger til grunn at det ikke skal stilles strenge krav for at vilklårene skal anses oppfylt, og at tillatelsesprosessen, som kan skisseres i forskrift etter § 4-20, bør være enkel. Det vil av ressursforvaltningshensyn være uheldig om masser som er utvunnet ikke blir nyttiggjort. Formålet med regelen er bare å kontrollere at det ikke skjer omgåelse.

Til § 4-18. Varslings- og meldeplikt før oppstart av prøveuttak

Bestemmelsen angir en varslings- og meldeplikt før oppstart av et prøveuttak. Bestemmelsen er ny.

Varsling av grunneiere og berørte bruksretts-havere kan gjennomføres skriftlig eller muntlig. Det sentrale er at mottakerne mottar nødvendig informasjon om prøveuttaket som skal finne sted.

Plikten til å varsle gjelder før prøveuttaket startes. Ettersom prøveuttaket kun vil foregå over en kortere periode, har ikke utvalget sett det som nødvendig å angi noen nærmere regler om varslingsplikten dersom det er korte opphold i arbeidene eller lignende. Plikten til å varsle må likevel ses i sammenheng med den generelle plikten til å gi informasjon i § 2-3.

Den som skal gjennomføre prøveuttaket, skal også melde ifra om oppstarten til DMF.

Til § 4-19. Pantsettelse og overdragelse av tillatelse til prøveuttak

Bestemmelsen gir regler om pantsettelse og overdragelse av undersøkelsestillatelse etter § 4-14. Bestemmelsen er ny.

Det vises til merknaden til § 4-10 ovenfor. De sentrale vurderingene av overdragelse knytter seg til erververen av prøveuttakstillatelsen.

Til § 4-20. Tinglysing av undersøkelsestillatelse og tillatelse til prøveuttak

Bestemmelsen fastsetter at undersøkelsestillatelse etter § 4-3 skal tinglyses. Undersøkelsestillatelsen blir da egen registerenhet og overdragelse og andre rettsstiftelser i undersøkelsestillatelsen til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller får rettsvern ved tinglysing i grunnboken. Også tillatelse til prøveuttak kan tinglyses på den registerenheten undersøkelsestillatelsen utgjør, siden tillatelse til prøveuttak forutsetter undersøkelsestillatelse.

Tillatelse til prøveuttak som skjer på grunnlag av utvinningsrett tinglyses sammen med utvinningsretten, jf. lovutkastet § 5-10.

Rettsstiftelser i undersøkelsesrett til andre av grunneiers mineraler enn industrimineraler og lette metaller (byggeråstoff, naturstein mv.) tinglyses på grunneiendommen etter vanlige regler om tinglysing.

Til § 4-21. Forskrift om prøveuttak

Paragrafen gir hjemmel til å fastsette forskrifter om prøveuttak. Krav til søknad om tillatelse til prøveuttak, til prøveuttaksplan og søknad om tillatelse til salg av masser er nevnt uttrykkelig, men hjemmelen omfatter også andre spørsmål knyttet til prøveuttak.

Kapittel 5 Rett til utvinning

Til § 5-1. Utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv.

Paragrafen fastslår i *første setning* at utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke omfattes av begrepene industrimineraler og lette metaller, krever avtale med grunneieren. Se merknaden til § 1-7 om hvilke mineraler som omfattes. Dette er i samsvar med gjeldende minerallov § 28. Byggeråstoff og naturstein er nevnt særskilt fordi dette er de mineraltypene som er de mest praktisk viktige i Norge utenom statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, men andre av grunneiers mineraler som ikke er omfattet av § 5-2, faller inn under regelen.

Utvinningsrett med grunnlag i avtale eller ekspropriasjon, gir rettighetshaveren rett til utvinning av de mineralene retten omfatter. I tillegg til avtalen med grunneier må rettighetshaveren sørge for å få andre nødvendige tillatelser som kreves for den virksomheten som skal drives, jf. lovforslagets § 1-4. Dersom utvinningsområdet ligger i et tradisjonelt samisk område, vil rettighetshaveren etter lovforslaget § 2-7 også trenge avtale med berørte samiske bruksrettshavere, se merknadene til § 2-7. Det kan i det konkrete tilfellet også være nødvendig å avklare forholdet til andre rettighetshavere i området. *Andre setning* regulerer tidspunktet for når rettighetshaveren blir eier av mineralene. Utvinningsretten er etter sin karakter en servitutt som gir rett til utvinning og tilegning av mineralene som omfattes av rettigheten. Eiendomsretten til mineralene går over på rettighetshaveren når de tas ut fra forekomsten, ved utgraving av løsmasser eller ved sprenging eller på annen måte uttak av fjell. Mineraler i

grunnen tilhører med andre ord grunneieren til de blir tatt ut.

Til § 5-2. Utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Paragrafen regulerer tildeling av utvinningsrett til statens metaller, industrimineraler og lette metaller. For statens metaller er bestemmelsen i samsvar med gjeldende minerallov § 29. For industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler, innfører bestemmelsen en ny regel. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 4-3. Forskjellen mellom flertallets forslag og mindretallets forslag i § 4-3 får også virkning for forslaget til § 5-2, se nedenfor.

Det følger av *første avsnitt* at den som har undersøkelsestillatelse etter lovforslaget § 4-3, kan søke DMF om utvinningsrett til forekomst av de mineralene som nevnes. Etter *andre avsnitt* vil søkeren ha krav på utvinningsrett dersom det finnes forekomst av mineraler som nevnt i bestemmelsen med slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig eller å bli drivverdig innen rimelig tid. Bestemmelsen svarer her til det som gjelder for statens mineraler etter gjeldende minerallov § 29, men det er etter forslaget den samlede forekomsten av de mineralkategoriene som faller inn under bestemmelsen, som skal vurderes under ett. Situasjonen kan være at det finnes en drivverdig forekomst bare av statens mineraler eller bare av et industrimineral eller lette metaller, som er grunneiers mineraler, eller at det finnes drivverdige forekomster både av statens mineraler og av de grunneiers mineraler som er omfattet. Situasjonen der det finnes en drivverdig forekomst av en mineralkategori og en ikke-drivverdig forekomst av en annen mineralkategori, er regulert i lovforslaget § 5-3, mens situasjonen der det ikke finnes forekomster av noen mineralkategori som er drivverdige alene, men der de samlet sett er drivverdige, er regulert i fjerde avsnitt, se nedenfor.

Den som har undersøkelsestillatelse, vil være den som har fått tildelt undersøkelsestillatelse etter § 4-3, eller har overtatt undersøkelsestillatelsen ved overdragelse i samsvar med § 4-10 i lovforslaget.

Etter *tredje avsnitt* krever utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller avtale med grunneieren, eller om avtale ikke kan oppnås, ekspropriasjon etter § 9-1. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med flertallets forslag til § 4-4 andre avsnitt om at undersøkelsestillatelse etter § 4-3 gir eksklusiv rett til å inngå avtale om

utvinningsrett med grunneieren for industrimineraler og lette metaller så lenge undersøkelsestillatelsen står ved lag. Dette vil innebære at grunneieren ikke har rett til å inngå avtale med andre enn den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3. At det bare er den som har undersøkelsestillatelse som kan søke om og dermed få tildelt utvinningsrett til statens mineraler, fremgår også av første avsnitt. Dersom det ikke oppnås avtale med grunneieren, kan undersøker søke om ekspropriasjon.

Mindretallets (Møeland og Nordtveit) forslag til tredje avsnitt innebærer også at utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller krever avtale med grunneieren, og at det kan søkes om ekspropriasjon dersom avtale ikke oppnås, og er så langt i samsvar med flertallets forslag. Dette henger sammen med at mindretallets forslag til § 4-3 ikke forutsetter grunneiers samtykke til undersøkelsestillatelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Forslaget innebærer at undersøkeren vil ha retten til å foreta ekspropriasjon, og at det skal mye til for å fravike dette i tilfeller der vedkommende har brukt ressurser på å undersøke forekomsten av grunneiers mineraler. Mindretallet mener likevel at det bør være en åpning for å avslå ekspropriasjon i tilfeller der dette ville virke sterkt urimelig overfor grunneieren. Det kan være situasjoner der det ikke har vært spesielt krevende å undersøke grunneiers mineraler og rettighetshaveren har mest interesse for eller kompetanse til utvinning av statens mineraler i området, mens grunneieren har gode grunner til enten å ønske å utvinne grunneiers mineraler selv, eller å velge å inngå avtale med noen andre. Ved at det kreves at det ville være sterkt urimelig for grunneieren å la den som har undersøkelsestillatelse ekspropriere, vil dette være en sikkerhetsventil som kan benyttes i spesielle tilfeller.

Både flertallets og mindretallets forslag vil føre til at det er ett foretak som har undersøkelsestillatelse, og som dermed vil få utvinningsrett til både statens og grunneiers mineraler, med det nokså snevre unntaket mindretallets forslag innebærer. Dette vil redusere risikoen for at det oppstår rettighetskollisjoner, og legge grunnlaget for en samordnet og rasjonell utnyttning av mineralressursene i rettighetsområdet. Dette trenger ikke innebære at det er det samme foretaket som står for utvinning av alle mineralressursene. Dersom undersøkeren av en eller annen grunn ikke ønsker å utvinne den ene eller andre kategorien av mineraler, men bare ønsker å utvinne enten en forekomst av et industrimineral eller lett metall eller av statens mineral, vil det selvsagt kunne inn-

gå avtaler om overdragelse av utvinningsrett til det eller de andre mineralene i forekomsten, med andre foretak, eller om ulike former for samarbeidsavtaler eller felles utvinning og deling av produktet. Det vil kreves godkjenning av driftsplanen og eventuelt etter bestemmelsen om overdragelse av utvinningsrett i lovforslaget § 5-9 dersom dette blir avtalt mellom partene.

Utvalget har vurdert om det ville være bruk for en bestemmelse som gir DMF mulighet til å pålegge rettighetshaveren å foreta utvinning av alle mineraler, der hensynet til god ressursforvaltning tilsier det og det aktuelle mineralet ville kunne gi et positivt økonomisk bidrag, selv om det ikke ville vært drivverdig alene. Utvalget har likevel kommet til at dette neppe er nødvendig, da man må anta at rettighetshaveren i egen interesse vil utvinne mineraler som det er økonomisk grunnlag for å utvinne, og at det vil være vanskelig for DMF å overprøve den forretningsmessige vurderingen av dette.

Fjerde avsnitt regulerer det tilfellet at det i undersøkelsesområdet finnes forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler som ikke er drivverdige hver for seg, men der de er drivverdige samlet. I et slikt tilfelle vil ikke grunneieren kunne utvinne forekomsten av sine mineraler lønnsomt verken i egen regi eller ved avtale med noen andre. Heller ikke statens mineraler ville kunne utvinnes. Likevel vil ressursforvaltningshensyn kunne tilsi at den samlede ressursen bør utnyttes. Bestemmelsen åpner derfor for at DMF kan gi en søker utvinningsrett til hele forekomsten når hensynet til god ressursforvaltning tilsier dette, uten at det foreligger avtale med grunneieren for den delen av forekomsten som er grunneiers mineraler.

I kravet til god ressursforvaltning ligger det at ressursene bør utnyttes ut fra de hensyn loven skal fremme, jf. § 1-1. Skadevirkninger på naturmiljø og -ressurser og annen ressursutnyttelse i området, må også inngå i vurderingen.

Spørsmålet om vederlag til grunneieren i tilfeller som faller inn under fjerde avsnitt, er regulert i lovutkastet § 10-4 første avsnitt.

Utvinningsrett gir ikke tilgang til grunnen, vei-rett eller andre rettigheter til opplagsplass, tomt til nødvendige bygninger m.m. For slik tilgang må utvinner inngå avtale med eier av grunnen der dette er aktuelt, om nødvendig også andre enn eierne av det området utvinningsretten omfatter. Rettigheten etter lovforslagets § 4-4 andre avsnitt eller tredje avsnitt i paragrafen her omfatter heller ikke slike rettigheter uten at det går frem av avtalen. Dersom det ikke er inngått avtale om dette på

forhånd, må det inngås slik avtale etter at forekomsten er undersøkt. Dersom det ikke oppnås avtale om dette, vil det kunne søkes om ekspropriasjon av grunn og rettigheter etter lovforslagets § 9-1 bokstav e.

Til § 5-3. Innholdet i utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Paragrafen fastlegger innholdet i utvinningsrett etter § 5-2.

Første avsnitt er delvis en videreføring av gjeldende minerallov § 32 første avsnitt, men medfører også en endring og utbygging av reglene. Utvinningsrett til statens mineraler gir rett til alle statens mineraler i rettighetsområdet, og i tillegg får rettighetshaveren adgang til å ta ut ikke-drivverdige forekomster av grunneiers mineraler i området, så langt dette er nødvendig for å ta ut forekomsten av statens mineraler. Statens mineraler omfatter malm som inneholder drivverdig forekomst av et mineral som er definert som statens mineral, jf. § 1-7. Avgrensningen til ikke-drivverdige forekomster av grunneiers mineraler gir en strammere avgrensning av innholdet i utvinningsretten til statens mineraler enn dagens regel. Etter gjeldende minerallov § 32 andre avsnitt har den som tar ut statens mineraler, rett til å ta ut og nyttiggjøre seg grunneiers mineraler som er nødvendige å ta ut for å komme til statens mineraler, dersom ikke DMF på forhånd finner at mineralforekomstene åpenbart kan utnyttes selvstendig.

Utvalget mener at med den ordningen det legges opp til i forslaget, med samlet rett til undersøkelse og utvinning av både grunneiers og statens mineraler, bør grunneieren ha rett til vederlag etter avtale for utvinning av grunneiers mineraler som kunne vært drivverdige hver for seg. Et krav om at forekomsten «åpenbart» skal være drivverdig vil innebære et krav om bevisovervekt som vil kunne føre til at grunneieren ikke får vederlag ut over grunneiervederlaget for statens mineraler, for mineraler som det er sannsynlig at vedkommende kunne ha utnyttet separat. Kravet om at forekomsten åpenbart skulle være drivverdig, ble satt inn av departementet i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) i strid med forslaget fra Minerallovutvalget 1993 og uten at forholdet til Grunnloven § 105 og EMK P1-1 ble vurdert, se nærmere kapittel 8.4.6.

Regelen om når eiendomsretten går over til rettighetshaveren i første avsnitt andre setning, svarer til § 5-1 andre setning, se merknadene til den ovenfor.

Andre avsnitt fastsetter samme regel som etter første avsnitt for den som har utvinningsrett til industrimineral og lette metaller. For ikke-drivverdig forekomst av statens mineraler skal det betales grunneiervederlag som for statens mineraler ellers, se lovforslagets § 10-4 første avsnitt.

Tredje avsnitt fastslår at den som har utvinningsrett, også har rett til å drive undersøkelser i utvinningsområdet. Dette vil normalt være nødvendig for å lokalisere forekomsten nærmere som grunnlag for videre drift. Reglene for undersøkelse, undersøkelsesplan og rapportering fra undersøkelsen gjelder også ved undersøkelser som skjer på grunnlag av utvinningsrett.

Til § 5-4. Utvinningsrett til mineraler fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak

Paragrafen regulerer utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak slik det går frem av *første avsnitt første setning*. Som etterlatte masser regnes masser som tidligere er tatt ut fra forekomsten, som ledd i mineralvirksomhet som for eksempel avgangsmasser, steintipper osv. og som kan inneholde statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller som kan utnyttes. Deponerte overskuddsmasser fra anleggsvirksomhet faller ikke inn under regelen. Både masser som det har blitt utvunnet mineral fra, og andre masser fra mineraluttaket er omfattet. Tildeling av utvinningsrett skjer etter reglene i § 5-2, det vil si at DMF tildeler utvinningsretten.

Dersom det er noen andre enn den tidligere utvinneren som søker om utvinningsrett, og massene fremdeles etter vanlige regler tilhører den tidligere utvinneren, må det også inngås avtale med utvinneren, eller utvinningsretten må eksproprieres, jf. *første avsnitt tredje setning*. I tillegg må den som får utvinningsrett, også skaffe seg nødvendige rettigheter til grunnen for å kunne foreta utvinning. Også nødvendige tillatelser etter annen lovgivning som plan- og bygningsloven, forurensningsloven osv. må innhentes før utvinning av etterlatte masser kan starte.

Etter *første avsnitt andre setning* er det ikke nødvendig å ha undersøkelsesrett for at det skal kunne skje tildeling av utvinningsrett. Det er likevel krav om at de etterlatte massene må være drivverdige, det vil si at mineraler kan utvinnes med økonomisk overskudd. Dersom man har tilstrekkelig kunnskap om massene til å kunne ta stilling til om de vil være drivverdige, kan utvinningsrett tildeles uten forutgående undersøkelse.

Andre avsnitt viser til § 5-3 tredje avsnitt om rett til å gjennomføre undersøkelser i rettighetsområdet under utvinningsretten. Slik rett gjelder tilsvarende med utvinningsrett til mineraler fra etterlatte masser i bestemmelsen her.

Til § 5-5. Samordnet utvinning

Det kan oppstå situasjoner der samme forekomst strekker seg over flere rettighetsområder, gjerne slik at bare en liten del strekker seg inn på naboområdet. Selv om det ikke er en sammenhengende forekomst, kan forekomster av mineraler også ligge svært nært hverandre. Det kan også oppstå situasjoner der det er ulike rettighetshavere til statens mineraler og til grunneiers mineraler i samme område. Selv om reglene om undersøkelsestillatelse og utvinningsrett i lovforslaget tar sikte på å unngå dette siste, kan det oppstå etter tidligere gitte tillatelser i nokså lang tid etter at den nye loven eventuelt har trådt i kraft. Utvinningsretter kan også overdras etter lovforslaget, slik det går frem av merknaden til § 5-2 ovenfor.

Utvalget mener at det i tilfeller der det av hensyn til å redusere kostnader og til å redusere naturinngrep, bør være en mulighet for å pålegge rettighetshaverne å samordne utvinningen av ressursene i slike tilfeller. Selv om man må anta at rettighetshavere i egen interesse vil foreta samordning av driften i tilfeller der dette vil føre til mindre kostnader, er dette ikke alltid tilfellet når det gjelder å redusere naturinngrep. Utvalget mener at DMF i slike tilfeller bør kunne pålegge rettighetshaverne til de områdene det gjelder, å utarbeide en felles plan for samordnet utvinning. Det vil i praksis si en felles driftsplan for utvinning av den aktuelle ressursen eller ressursene.

Det må da være opp til partene hvordan de vil organisere samordningen. Det kan tenkes at den ene overtar utvinningsretten til den delen av forekomsten som strekker seg inn på det tilgrensede rettighetsområdet, eller det kan tenkes at de oppretter et felles driftsselskap og deler inntekter og utgifter eller eventuelt produktet eller produktene *in natura*. Den ene kan også stå for utvinningen som operatør og dele kostnader og inntekter eller eventuelt produktet *in natura* med den eller de andre deltakerne. Dette må det i utgangspunktet være opp til deltakerne å forhandle seg frem til. Utvalget har vurdert om det burde gis hjemmel for DMF til å fastsette hvordan samordningen mellom partene eventuelt skal skje, men har kommet til at det vil være mest hensiktsmessig å overlate dette til partene. Dersom ordningen som blir

etablert, innebærer overføring av utvinnings- eller driftstillatelse, må dette behandles på vanlig måte.

Til § 5-6. Området for utvinningsrett for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen er en videreføring av dagens minerallov § 31, men den er utvidet til å gjelde industrimineraler og lette metaller i tillegg til statens mineraler.

Første avsnitt gir en generell regel om at det geografiske området for utvinningsretten, skal være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en hensiktsmessig form og størrelse.

Andre avsnitt svarer til dagens minerallov § 31 og gir departementet adgang til å gi forskrift om utvinningsområdet, inkludert om områdets form og størrelse. Som for fastsettelse av undersøkelsesområdet ser utvalget for seg at det bør være mulig å utforme utvinningsområdet på frihånd tilpasset mineralforekomsten.

Til § 5-7. Opphør av utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Bestemmelsen regulerer når utvinningsrett opphører, og viderefører dagens minerallov § 33. Utvinningsrett er utgangspunktet for å starte prosessen med å planlegge drift av mineraluttaket og å skaffe nødvendige tillatelser til dette. Det kan være vanskelig å beregne hvor lang tid dette tar, og det er et viktig hensyn å sikre at prosessen skjer så raskt som mulig.

Utvalget har holdt fast ved ti år som frist for å søke driftstillatelse etter § 6-3 der dette kreves etter § 6-2, eller for å starte drift i tilfeller der det ikke kreves driftstillatelse, se henholdsvis *første avsnitt bokstav a og b*.

Det vil kunne søkes om forlenget frist etter lovforslaget § 5-8, som svarer til dagens minerallov § 34, se merknaden til den nedenfor. Når den forlengede fristen er utløpt uten at det er søkt driftstillatelse eller startet drift, faller utvinnings-tillatelsen også bort, jf. *bokstav c*.

Dersom det er gitt driftstillatelse som har falt bort etter reglene for dette, opphører også utvinningstillatelsen.

Andre avsnitt første setning viderefører dagens § 33 andre avsnitt. Bestemmelsen regulerer situasjonen der det er søkt driftskonsesjon innen fristen etter første avsnitt bokstav a, men søknaden blir avslått etter at fristen er gått ut. Tiltakshaveren får da adgang til å søke om forlengelse av utvinningsretten etter § 5-8 innen 30 dager. Tilsvarende vil den som har fått avslått søknad om forlengelse av

utvinningsretten etter § 5-8 etter at fristen etter første avsnitt bokstav a er ute, få en 30 dagers frist til å sende søknad om driftskonsesjon.

Andre setning viderefører regelen om at den som søker driftstillatelse for en del av det området som vedkommende har utvinningsrett til, beholder utvinningsretten til resten av området, inntil det eventuelt skjer bortfall etter første avsnitt.

Til § 5-8. Forlengelse av utvinningsrett

Bestemmelsen viderefører dagens minerallov § 34, men også denne bestemmelsen omfatter gjennom henvisningen til § 5-7 industrimineraler og lette metaller. Regelen i lovforslaget § 5-2 tredje avsnitt vil innebære at grunneieren og berørte rettighetshavere også må gi samtykke til forlengelse, dersom dette ikke er omfattet av den avtalen som er inngått. Hensynet til videre drift skal normalt gi grunnlag for forlenging. Hva som er «en rimelig reserve», må vurderes konkret, men hensynet til å sikre langsiktig drift må veie svært tungt.

Til § 5-9. Pantsettelse og overdragelse av utvinningsrett til mineraler

Bestemmelsen viderefører regelen i dagens minerallov § 35 om overdragelse av utvinningsrett til statens mineraler, men det presiseres også at utvinningsrett kan pantsettes.

For utvinningsrett til grunneiers mineraler vil adgang til pantsettelse og overdragelse følge av servitutloven § 9 første avsnitt.

Overdragelse av utvinningsrett både til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller krever godkjenning av DMF, men det skal ikke skje noen vurdering av dette ut over å sikre at erververen fyller kravene for å ha utvinningsrett, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 142, jf. s. 139. Se ellers merknaden til § 4-10.

Til § 5-10. Tinglysing

Bestemmelsen viderefører dagens regler om tinglysing av utvinningsrett i mineralloven § 36. Tinglysing er avgjørende for finansiering av mineralvirksomhet og for å sikre rettsstiftelser i mineralrettigheter.

Etter dagens minerallov kan også både undersøkelsesrett til statens mineraler og driftskonsesjon overdras, uten at det er egne regler om tinglysing av slike tillatelser. Utvalget foreslår å klargjøre i loven at undersøkelsestillatelse, prøveuttakstillatelse, utvinningsrett og driftstillatelse

skal kunne pantsettes og overdras. For rettigheter til grunneiers mineraler som hviler på avtale med grunneier, skjer tinglysing på grunneiendommens blad i grunnboken. For undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler må det opprettes ny registerenhet. Driftskonsesjon kan bare pantsettes og overdras sammen med utvinningsrett, og tinglysing av dette kan da skje sammen med utvinningsretten. Utvalget har i § 4-20 ovenfor foreslått at utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller tinglyses under ett, siden undersøkelsesretten gis felles for disse. For utvinningsrett vil det, både etter flertallets og mindretallets forslag, bli inngått avtale om eller ekspropriet utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller, som er grunneiers mineraler. Det er derfor bare nødvendig med særlig tinglysing av utvinningsretten til statens mineraler, som i dagens minerallov § 36.

Kapittel 6 Drift av mineraluttak

Til § 6-1. Meldepliktige uttak

Bestemmelsen viderefører i hovedsak bestemmelsen i mineralloven § 42 om meldeplikt til DMF for mineraluttak.

I bestemmelsens *første avsnitt* fastsettes at meldeplikten inntreer for samlet eller planlagt uttak av over 500 m³ og opp til 10 000 m³ masse. Med «opp til» menes maksimalt 10 000 m³. Med samlet eller planlagt uttak av mineralforekomster menes massenes volum før de tas ut fra sitt opprinnelsessted (in situ). Melding skal sendes til DMF senest fire uker før oppstart. Meldeplikten inntreer idet tiltakshaveren blir eller burde bli klar over at planlagt eller samlet uttak vil overstige grensen på 500 m³. Meldeplikten gjelder tilsvarende for utvinning av mineralressurser fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak etter § 1-2 andre avsnitt, selv om disse ikke tas ut fra sitt opprinnelsessted. Slike uttak er også omfattet av rapporteringsplikten etter § 7-3.

Til § 6-2. Mineraluttak som krever driftstillatelse

Bestemmelsen bygger til dels på mineralloven § 43 om konsesjonspliktige uttak (driftskonsesjon). Reguleringen av uttak som krever driftstillatelse er likevel utvidet og endret på vesentlige punkter, slik det gå fremgår frem av lovforslaget §§ 6-2 til 6-7.

Første avsnitt er en videreføring av mineralloven § 43 første avsnitt og angir at planlagt eller samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³, som ikke er prøveuttak, krever drifts-

tillatelse. Kravet gjelder urørt masse som tas ut fra sitt naturlige opprinnelsessted (in situ), men det kan etter forslaget § 6-11 bokstav b fastsettes i forskrift at kravet om driftstillatelse også skal gjelde for utvinning av mineralforekomster fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak.

Det er, som etter dagens minerallov, det totalt planlagte volumet som skal legges til grunn for hvilke uttak som krever driftstillatelse. Driften kan ikke settes i gang før tillatelsen er gitt. Det er ikke adgang til å ta ut masser opp til volumgrensen for deretter å søke om driftstillatelse på tidspunktet hvor grensen nås, dersom det før oppstart planlegges at uttaket vil overstige 10 000 m³. Dersom DMF har konkrete holdepunkter som tilsier at uttaket vil bli større enn det tiltakshaveren selv legger til grunn, er direktoratets vurdering avgjørende. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom opplysninger om uttakets planlagte areal og høyde representerer et større volum enn det som tiltakshaveren selv oppgir. Flere uttak innenfor samme område kan anses som ett samlet uttak dersom uttakene skal drives på samme forekomst.

Andre avsnitt gir DMF adgang til å kreve driftstillatelse også for uttak under 10 000 m³ dersom særlige forhold tilsier det. Adgangen erstatter regelen i mineralloven § 42 som gir adgang til å kreve driftsplan for uttak under 10 000 m³. Risiko for fare grunnet kompliserte geologiske forhold på stedet eller uttak i spesielt sårbare områder er eksempler på særlige forhold som kan tilsi at det er behov for å regulere uttaket gjennom en driftstillatelse. Andre interesser og bruksretter i området som vil kunne påvirkes av driften, kan også skape behov for særskilt vilkårssetting gjennom en driftstillatelse, se kapittel 15.3.4 for vurderingen av behovet for driftstillatelse. For å kunne rette innholdet i driftstillatelsen mot de konkrete omstendighetene som gjør at det kreves tillatelse i det enkelte tilfellet, legger bestemmelsen opp til en fleksibilitet slik at kravene til innhold i søknaden etter § 6-4 første avsnitt kan fravikes. Dersom formålet med å kreve driftstillatelse for et uttak er å sikre at det planlegges for en sikkerhetsmessig forsvarlig drift, vil driftsplanen være det sentrale, mens det kanskje ikke er nødvendig å kreve en beskrivelse av prosjektets økonomi.

Til § 6-3. Tildeling av driftstillatelse

Bestemmelsen angir minstekravene for å få driftstillatelse. Kravene er i hovedsak bygget på gjeldende rett, men det er også foreslått ytterligere krav som omtalt i kapittel 15.3.5.

Etter *første avsnitt bokstav a* skal virksomheten, slik den er planlagt, oppfylle kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1. Kravet er en videreføring og utbygging av det generelle kravet til bergfaglig forsvarlig drift i mineralloven § 41. Det nærmere innholdet i kravet til forsvarlig mineralvirksomhet er omtalt i kapittel 10.

Bokstav b setter som krav at driftsplanen skal oppfylle kravene til driftsplanen slik dette er angitt i § 6-5.

Bokstav c stiller som krav at tiltakshaver må ha utvinningsrett. Dette er en videreføring av tilsvarende krav mineralloven § 43 og er begrunnet i at det vil være uhensiktsmessig og i strid med en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressurser å starte drift av et uttak for deretter å måtte stanse grunnet manglende utvinningsrett.

Etter *bokstav d* må søkeren være registrert i Foretaksregisteret. Dette vilkåret gjaldt tidligere kun for å få undersøkelsesrett til statens mineraler. Ved at dette nå er inntatt som krav for å få driftstillatelse, vil det også gjelde for drift både på statens og på grunneiers mineraler.

Bokstav e gir en regel om at tiltakshaveren ikke tidligere har begått alvorlig eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven eller tidligere lovgivning. Som for kravet i bokstav d gjaldt vilkåret tidligere kun for å få undersøkelsesrett til statens mineraler. Henvisningen til tidligere lovgivning er avgrenset til tidligere lovgivning om mineralvirksomhet. Kravet er objektivt, og det må kunne påvises en konkret atferd. «Alvorlig» overtredelse innebærer en lavere terskel enn «grov» overtredelse slik den er angitt i dagens minerallov § 13 tredje avsnitt.

I *andre avsnitt* oppstilles en avveiningsnorm hvor fordeler og ulemper ved et tiltak skal vurderes opp imot hverandre. Gjennom avveiningen må mineralmyndigheten vise at fordelene ved det planlagte mineraluttaket er større enn ulempene. Samfunnsnyttens vist gjennom behovet for det aktuelle mineralet og bidraget til verdiskaping er de sentrale momentene på fordelssiden, og miljøpåvirkning og ulemper for andre aktiviteter og interesser i området er de sentrale temaene når det gjelder ulemper. Innholdet i avveiningsregelen er omtalt i kapittel 15.3.5.2.

Tredje avsnitt første setning slår fast at driftsområdet skal fastsettes i driftstillatelsen og er en videreføring av dagens regel om dette. *Andre setning* gir hjemmel for å fastsette vilkår og er en videreføring av gjeldende rett. Vurderingstemaet for hvilke vilkår som skal stilles i en driftstillatelse, vil i stor grad sammenfalle med de hensyn som er relevante ved vurderingen av om tillatelse skal

gis. Sentrale formål ved vilkårssetting i en driftstillatelse er å legge til rette for at lovens formål om bærekraftig forvaltning og lovens øvrige krav som ikke ivaretas i driftsplanen, sikres. *Andre setning* presiserer at driftstillatelsen kan tidsbegrenses, og er en videreføring av gjeldende rett. Tidsbegrensning er særlig aktuelt i tilfeller der det kan være ønskelig å avgrense utvinningen i tid, for eksempel av hensyn til grunneieren eller rettighetshaverne. Videre bør en tidsbegrensning ses i sammenheng med ressursutnyttelsen og fortrinnsvis benyttes i tilfeller der ressursen er godt kjent, og der det derfor kan anses som nokså sikkert at driften kan avgrenses i tid uten at det går på bekostning av ressursutnyttelsen.

Fjerde avsnitt er en endring fra gjeldende rett ved at utvinningsområdet skal være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven før det kan fattes vedtak om driftstillatelse. Bakgrunnen for forslaget om en slik ordning er omtalt i kapittel 11 om samordning med annet regelverk. DMF kan likevel starte behandlingen av en søknad om driftstillatelse før det foreligger vedtak etter plan- og bygningsloven.

Til § 6-4. Søknad om driftstillatelse

Bestemmelsen angir hva en søknad om driftstillatelse skal inneholde. Kravene er i hovedsak sammenfallende med kravene i forskrift til mineralloven § 1-8, men er mindre detaljert.

I *første avsnitt* angis innledningsvis krav om at søknaden skal inneholde all informasjon som er nødvendig for å ta stilling til om driftstillatelse skal gis. Dette betyr at tiltakshaverne har en selvstendig plikt til å vurdere hvilke forhold som er relevante å opplyse om i søknaden. Videre følger en ikke uttømmende angivelse av nødvendig informasjon i bokstav a–g.

Av *bokstav a* går det frem at søknaden må angi hvilket område den gjelder. Omsøkt område skal minst dekke nødvendig område for å gjennomføre driften. Drift er definert i lovforslaget § 1-7 bokstav a.

Bokstav b fastslår at søknaden må inneholde dokumentasjon av utvinningsrett når det søkes om driftstillatelse for grunneiers mineraler, og viser til vilkåret om utvinningsrett i § 6-3 første avsnitt bokstav c. For statens mineraler, industri-mineraler og lette metaller er det ikke nødvendig å dokumentere utvinningsrett fordi DMF har nødvendige opplysninger om dette.

Etter *bokstav c* må søknaden opplyse om status etter plan- og bygningsloven for det området søknaden gjelder. Kravet må ses i lys av kravet i § 6-3

fjerde avsnitt om at utvinningsområdet skal være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven før det kan treffes vedtak om driftstillatelse. Det skal gå frem hvilket formål området er lagt ut til, i kommuneplanens arealdel, om planlagt uttak er omfattet av reguleringsplan, eller om området er under regulering til formålet, eller om det er gitt eller pågår en prosess for dispensasjon.

Bokstav d angir at det skal gis en beskrivelse av tiltakets virkning på området søknaden gjelder og omgivelsene. Beskrivelsen skal bygge på et oppdatert faktisk grunnlag, slik at DMF kan vurdere om det i søknaden om driftstillatelse legges opp til et tiltak som har større positive enn negative virkninger, og om det er behov for å stille vilkår om avbøtende tiltak eller andre tilpasninger. Tiltakshaverens vurdering og håndtering av risikoelementer skal også komme frem i beskrivelsen. Informasjonen som legges frem i søknaden, må være tilstrekkelig til å ta stilling til om kravene for å få driftstillatelse er innfridd.

Bokstav e angir at søknaden må inneholde forslag til driftsplan, jf. § 6-5.

I *bokstav f* og *g* stilles krav om at søknaden skal inneholde en beskrivelse av prosjektets økonomi, tiltakshavers finansielle evne og forslag til økonomisk sikkerhetsstillelse for kostnader ved sikring, opprydding og istandsetting av driftsområdet. Formålet er å sikre at prosjektet er robust nok til å kunne gjennomføres slik det er planlagt, og at tiltakshaver har tilstrekkelig økonomi til å ivareta sine plikter og avsette midler for å ivareta dette. For innholdet i plikten til sikring, opprydding og istandsetting vises til merknader til §§ 2-4 og 2-5 og kapittel 10.2.3, som er noe justert sammenlignet med dagens minerallov.

Andre avsnitt fastsetter at søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring. Kravet til offentlig ettersyn skal sikre at berørte parter gis informasjon og mulighet til å komme med innspill til behandlingen av søknaden. Kravet er tatt inn etter mønster fra plan- og bygningsloven § 5-2. Offentlig ettersyn innebærer at forslaget skal være offentlig og lett tilgjengelig på nettsider eller lignende.

Søknaden sendes også på høring for å ivareta forvaltningens plikt til å varsle partene i saken etter forvaltningsloven § 16 og slik at forvaltningens ansvar etter forvaltningsloven § 17 for å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig, ivaretas. Valg av høringsinstanser må tilpasses de hensynene som mineralloven skal ivareta, og vil som et minimum normalt være grunneiere, berørte bruksrettshavere, eiere av naboeiendommer som kan bli berørt av tiltaket, kommune,

fylkeskommune og Statsforvalter. Bestemmelsen inneholder også krav om at søknad skal sendes på høring til Sametinget og områdestyret for rein-driften dersom tiltaket er i tradisjonelle samiske områder.

Til § 6-5. Driftsplan

Bestemmelsen er ny og gir regler om innholdet i driftsplanen. Dette er også beskrevet i kapittel 15.3.6.

Første avsnitt fastslår at driftsplanen skal beskrive hvordan uttaket skal drives og avsluttes. Krav til innhold og detaljnivå i planen beror på type uttak, plassering, kompleksitet osv.

Andre avsnitt stiller overordnede krav til innholdet i driftsplanen. Driftsplanen skal etter *første setning* sikte mot best mulig utnyttelse av mineralforekomsten, minst mulig inngrep i naturmiljøet og at utnyttelsen foregår på en måte som ivaretar sikkerheten for personell, eiendom, miljø og omgivelser. En god ressursutnyttelse sammenholdt med et sett av krav til forsvarlig drift slik dette er angitt i forslag til ny lov § 2-1, fastsetter den ytre rammen for hva driftsplanen skal inneholde. Driftstillatelsen avhenger av en bredere vurdering av bærekraft slik dette er utformet i § 1-1 og omtalt i utredningens kapittel 6, inkludert vurderingen av om tiltakets fordeler overstiger de negative virkningene etter § 6-3 andre avsnitt.

De beste tilgjengelige driftsmetodene og teknologiene skal benyttes, jf. *andre avsnitt andre setning*. Hva som kan kreves, må vurderes i et kostnyperspektiv. Kapittel 15.3.6 har en nærmere redegjørelse av innhold og grensedragninger.

Til § 6-6. Melding om oppstart og stans av drift for mineraluttak med driftstillatelse

Bestemmelsen er en videreføring av mineralloven § 44 og pålegger tiltakshavere å gi melding til DMF før drift på mineralforekomster som krever driftstillatelse, starter opp, stanses midlertidig eller avsluttes.

Oppstart etter *første avsnitt bokstav a* inntreer ved første uttak av masser.

Midlertidig stans etter *bokstav b* inntreer når ingen av aktivitetene uttak, knusing og annen bearbeiding av massene direkte knyttet til uttaket foregår, og dette avviker fra den godkjente driftsplanen. Ved slik midlertidig stans er melding først nødvendig når stansen planlegges til å vare lenger enn to uker.

Avslutning etter *bokstav c* inntreer når samtlige av aktivitetene opphører og tiltakshaveren ikke har planer om å starte dem igjen.

Meldeplikten er et viktig verktøy for at DMF skal kunne føre tilsyn med driften og sikre at avslutning av drift skjer i henhold til gitte tillatelse og loven ellers. Bestemmelsen skal forstås slik at meldingen bør gis så snart tiltakshaver har bestemt at drift skal startes eller stanses, men senest før start eller stans inntreer.

Til § 6-7. Revisjon av driftstillatelse og driftsplan

Bestemmelsen bygger på mineralloven § 43.

Første avsnitt angir at DMF kan kreve revisjon av driftstillatelsen og driftsplanen henholdsvis hvert tiende og hvert femte år. For driftstillatelser uten tidsbegrensning eller som gis for lang tid, kan det være behov for å justere de kravene som stilles til driften underveis. Det er bare vilkårene i tillatelsen som kan være gjenstand for revisjon. Saklighetskravet i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren innebærer at revisjon skal ta sikte på å ivareta lovens krav til bærekraftig og forsvarlig mineralutvinning. Et krav om revisjon kan for eksempel være begrunnet i utviklingen i driftsmetoder, oppredning, teknologi osv. som vil være nødvendig å ta i bruk for å tilfredsstille kravene til bærekraft og forsvarlig drift slik de har utviklet seg over tid, se merknadene til §§ 1-1 og § 2-1. Den rettslige normen om krav til forsvarlig mineralvirksomhet og bruk av de beste tilgjengelige driftsmetodene og teknologiene, er sentrale i vurderingen av revisjonsbehovet. Det kan også fremkomme vesentlig ny informasjon om driftsforhold og innvirkning på omgivelser osv., som ikke var tilgjengelig på tidspunktet da driftstillatelse eller driftsplan ble gitt, og som begrunner revisjon av driftsplanen eller driftstillatelsen. For en nærmere omtale av tidsbegrensning og revisjon vises det til de alminnelige merknadene i kapittel 15.3.5 og 15.3.6.

Etter *andre avsnitt* skal DMF godkjenne vesentlige endringer som foretas i driftsplan underveis i driften. Vesentlige endringer kan foreligge både der det gjennomføres én stor endring, og ved mange små endringer som til sammen fører til at planen endres vesentlig.

Til § 6-8. Bortfall av driftstillatelse

Bestemmelsen er en noe justert videreføring av mineralloven § 45 og regulerer bortfall av driftstillatelse. Formålet med bestemmelsen er å hindre at mineralforekomster båndlegges unødige.

Første avsnitt gir en opplisting av situasjoner som fører til at driftstillatelsen faller bort, og er uttømmende.

Bokstav a fastslår at en driftstillatelse faller bort dersom driften ikke er startet opp senest fem år etter tildeling av tillatelsen.

Midlertidig stans av drift medfører bortfall av driftstillatelse dersom slik stans i driften varer i mer enn to år, jf. *bokstav b*. Dette representerer en forlenget periode fordi dagens minerallov ikke tillater slik stans i mer enn ett år.

Tilsvarende som for midlertidig driftsstans faller driftstillatelsen bort *etter bokstav c* ved overdragelse dersom driften ikke er igangsatt innen to år etter at det er fattet vedtak om slik overdragelse.

Etter *bokstav d og e* faller driftstillatelsen bort dersom utvinningsretten faller bort. Med «bortfall» menes både situasjonen der tiltakshaveren har hatt utvinningsrett, men der utvinningsretten opphører, og situasjonen der det viser seg at det aldri har eksistert en gyldig utvinningsrett.

Endelig slås det fast i *bokstav f* at driftstillatelse også faller bort dersom tiltakshaveren som har fått ekspropriasjonstillatelse etter § 9-1 første avsnitt bokstav d, ikke krever skjønn innen den lovbestemte fristen på ett år, jf. oreigningslova § 16.

Etter *andre avsnitt* kan DMF etter søknad forlenge driftstillatelsen der den ellers ville ha falt bort etter første avsnitt bokstav a til d, og det kan settes vilkår for forlengelsen etter den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren. Det skal være kurant å få forlengelse når drift ikke er startet opp eller er midlertidig stanset, dersom dette fremstår som rimelig begrunnet, for eksempel dersom driften er stanset på grunn av forhold utenfor tiltakshaverens kontroll. Terskelen for å innvilge søknad om forlengelse vil likevel bli høyere om det stadig kommer nye søknader om forlengelse for samme driftstillatelse. Forlengelse kan etter bestemmelsen gis for inntil tre år om gangen. Den maksimale forlengelsesperioden på tre år av gangen bør likevel bare benyttes i særlige tilfeller. Ett eller to års forlengelse vil være hovedregelen. Virkningen av at driftstillatelsen forlenges i disse tilfellene, er at driften kan fortsette. Det kan sies at det i realiteten er tale om utsettelse av fristen for bortfall.

Det vil ikke kunne skje forlengelse av driftstillatelsen der utvinningsretten til statens mineraler har falt bort. Se også kapittel 15.3.7 om bortfall av driftstillatelse.

Det er heller ikke adgang til forlengelse i tilfeller som faller inn under bokstav f.

Til § 6-9. Pantsettelse og overdragelse av driftstillatelse

Bestemmelsen er en noe justert videreføring av mineralloven § 45 a som gjør det mulig å overdra en driftstillatelse, med en presisering om at en driftstillatelse også kan pantsettes. Overdragelsesadgangen er ment for tilfeller der den overtakende parten har et ønske om å tre inn i tiltakshaverens rettigheter og plikter etter tillatelsen og fortsette driften. Justeringen fra dagens minerallov om overdragelse ligger i at forslaget gjør det mulig å overdra en driftstillatelse selv om det ikke har vært drift i uttaket det siste året før søknaden om overdragelse mottas.

Første avsnitt første setning stadfester at en driftstillatelse kan pantsettes og overdras sammen med utvinningsrett, mens overdragelse krever godkjenning fra DMF etter *andre setning*. Behovet for pantsettelse og overdragelse av driftstillatelse og regler om tinglysing går frem av merknadene til §§ 4-10 og 5-10. *Første avsnitt tredje setning* fastsetter at pantsettelse og overdragelse av driftskonsesjon får rettsvern sammen med tinglysing av utvinningsretten.

Etter *andre avsnitt* skal DMF avslå en søknad om overdragelse dersom erververen ikke oppfyller vilkårene for å få driftstillatelse etter reglene for dette. I dette inngår også at overtakeren må sannsynliggjøre at vedkommende er i stand til å drive virksomheten på en forsvarlig måte og oppfylle de pliktene som følger av lov, forskrift og vilkår for driftstillatelsen. I *andre avsnitt andre setning* oppstilles en adgang til å sette vilkår i godkjenningen av overdragelsen om at pålegg gitt av DMF er oppfylt før overdragelsen finner sted.

I søknaden om overdragelse skal dokumentasjon av overdragelsen mellom tiltakshaveren og erververen og dokumentasjon av utvinningsrett være vedlagt, jf. *tredje avsnitt*. Disse kravene til dokumentasjon gjelder ikke for tvangssalg. Tvangssalg vil følge av begjæring om tvangssalg for tingretten basert på tvangskraftig tvangsgrunnlag som utlegg, pantobligasjon eller legalpant, etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven.

Etter *fjerde avsnitt* treer overtakeren inn i overdragerens rettigheter og plikter i driftstillatelsen. Dette innebærer fullt ansvar for overholdelse av rammene som er satt for driftstillatelsen, inkludert den godkjente driftsplanen, og omfatter ansvaret for tidligere arbeider som er utført eller manglende utført av overdrageren. Ansvaret for oppfylte pålegg etter kapittel 11 i lovforslaget går også over på overtakeren. Partene kan ikke avtale seg bort fra at slike rettigheter og plikter går over på overtakeren.

Til § 6-10. Avslutningskontroll

Bestemmelsen om kontroll ved avslutning av drift på mineralforekomster som er underlagt krav om driftstillatelse, er ny.

Etter *første avsnitt* skal DMF gjennomføre avslutningskontroll for å forvisse seg om at tiltakshaveren har avsluttet driften i samsvar med driftsplanen. Avslutningskontrollen gir grunnlag for tilbakebetaling av økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring, opprydding og istandsetting etter forslag til ny lov § 2-6 når det kan kvitteres ut at disse pliktene er gjennomført. Kravet om avslutningskontroll bidrar også til å synliggjøre for kommunen, naboer og andre når og hvordan uttaket avsluttes, og om uttaket er avsluttet på en forsvarlig måte.

Til § 6-11. Forskrift om drift av mineraluttak

Bestemmelsen er en fellesbestemmelse for departementets adgang til å fastsette det nærmere innholdet i bestemmelsene i kapittel 6 i forskrift.

Etter *bokstav a* kan meldepliktens innhold angis i forskrift. Dette omfatter bestemmelser om det nærmere innholdet i meldingen og hvordan denne skal formidles.

Bokstav b gir adgang til å gi forskrift om hvilke uttak som krever driftstillatelse. Forskriften kan angi adgangen til å unnta visse typer mineraluttak fra kravet om driftstillatelse. Det er presisert at forskriften også kan fastsette krav om driftstillatelse for uttak fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak etter § 1-2 andre avsnitt og for uttak som hovedsakelig skjer for å tilrettelegge grunnen til en annen bruk etter § 1-2 tredje avsnitt. Videre kan det i forskrift fastsettes nærmere regler om hvilke uttak fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak og uttak ved tilrettelegging for annen bruk av grunnen som underlegges krav om driftstillatelse. Planlagt varighet, størrelse og konkrete forhold på stedet er relevante momenter som kan legges til grunn for avgrensningen.

Etter *bokstav c* kan kravene til søknad om driftstillatelse, driftsplan og overdragelse av driftstillatelse presiseres i forskrift. Her kan detaljer om søknadens innhold, digitale løsninger osv. reguleres nærmere. Forskriftsbestemmelser om driftsplanen kan oppstille funksjonskrav basert på bransjestandarder for ulike typer uttak. Dette bør suppleres med driftsplanveiledere fra DMF.

Forskrift om avslutningskontrollen kan gis etter *bokstav d*. Det kan fastsettes regler for hvordan slik kontroll skal gjennomføres, for eksem-

pel basert på uttakets størrelse og kompleksitet osv.

Kapittel 7 Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale

Til § 7-1. Rapportering fra målinger av grunnen

Bestemmelsen er ny og etablerer en plikt til å rapportere om informasjon fra leting etter mineralforekomster.

Den nye rapporteringsforpliktelsen vil gjelde for alle typer leting, uavhengig av om det er etter statens mineraler eller grunneiers mineraler. Det er imidlertid ikke all informasjon fra letingen som skal rapporteres. Det er kun den informasjonen som er hentet inn gjennom «geofysiske målinger og andre målinger» som er omfattet av rapporteringsplikten. Dette vil være målinger fra luften, typisk fra overflyvninger med fly, helikopter, drone osv. Tiltakshaveren behøver altså ikke å rapportere fra den letingen som faller inn under «mindre inngripende arbeider i og prøvetaking fra grunnens overflate», jf. § 3-1.

Bestemmelsen er ikke knyttet til noe rettighetsområde. All data som samles inn, også utenfor det området letingen primært foregår i, skal rapporteres inn til myndighetene. Det vil ikke være behov for å sende inn originaler. Det vil være tilstrekkelig med kopi dersom det er aktuelt.

Det går frem av bestemmelsen at det ikke kreves rapportering underveis, men en slutt-rapportering etter at letingen er gjennomført. Tiltakshaveren må rapportere når letingen i et område er slutført, selv om vedkommende fortsetter med leting i andre områder. Det må utarbeides en forskrift for å nærmere regulere detaljene i rapporteringsforpliktelsen, jf. § 7-5.

Bestemmelsen er også nærmere beskrevet i kapittel 16.3.1, særlig 16.3.1.2.

Til § 7-2. Rapportering fra undersøkelser

Bestemmelsen inneholder en ny forpliktelse til å rapportere årlig fra undersøkelser, i tillegg til å videreføre plikten fra dagens regelverk til å rapportere etter at undersøkelsene er gjennomført (sluttrapportering).

Første avsnitt etablerer den årlige rapporteringsforpliktelsen. Rapporteringsplikten er knyttet til undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller etter § 4-3, utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller etter § 5-2 eller prøveuttakstillatelse etter § 4-14. Tiltakshavere som har disse tillatelsene eller rettene, må rapportere etter

§ 7-2, uavhengig av om de har gjennomført undersøkelser eller ikke. Dette betyr for eksempel at alle som har utvinningsrett, må rapportere om undersøkelser, eventuelt slik at de rapporterer om at det ikke er gjennomført noen undersøkelser. Tiltakshavere som gjennomfører undersøkelser på byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke er industrimineraler eller lette metaller, er ikke omfattet av rapporteringsplikten.

Andre avsnitt fastsetter en plikt for tiltakshavere til å levere sluttrapport etter at undersøkelsene er avsluttet. Plikten er knyttet til de samme tillatelsene og rettighetene som i første avsnitt. Rapporteringen skal skje innen tre måneder etter at tillatelsen eller retten som gir grunnlag for rapporteringsplikt, opphører. Det gjelder selv om undersøkelsene rent faktisk er avsluttet på et tidligere tidspunkt.

Tiltakshavere skal også overlevere et representativt utvalg av prøvemateriale. «Prøvemateriale» omfatter prøver av borkjerner, men også andre typer prøver kan være aktuelle. Hva som utgjør et «representativt utvalg», må avgjøres i hver enkelt sak i dialog mellom tiltakshaver, DMF og NGU. Det vil likevel ofte være behov for at tiltakshaveren selv har tilgang til slike prøver så lenge driften av uttaket pågår. DMF eller NGU kan derfor ikke kreve å få overlevert prøvemateriale før rettighetene til området etter loven har utløpt.

DMF kan forlenge fristen for sluttrapportering etter andre avsnitt med inntil seks måneder dersom særlige grunner foreligger. Dette kan for eksempel være dersom det er forhold utenfor tiltakshaverens kontroll som gjør at rapporteringen har blitt forsinket.

Det vil ikke være behov for å sende inn originaler. Det vil være tilstrekkelig med kopi dersom det er aktuelt.

Tredje avsnitt gir DMF en hjemmel til å pålegge den som avslutter undersøkelser av eller drift på byggeråstoff eller naturstein, tilsvarende sluttrapportering som i andre avsnitt. Et slikt pålegg kan blant annet være aktuelt dersom det er snakk om spesielt store eller unike forekomster.

Både for den årlige rapporteringen og slutt-rapporteringen vil det være behov for nærmere regulering i forskrift, se § 7-5. Bestemmelsen er nærmere beskrevet i kapittel 16.3.1, særlig 16.3.1.3 og 16.3.1.4.

Til § 7-3. Rapportering fra drift

Bestemmelsen er en videreføring av rapporteringsplikten for drift og innebærer både en årlig

rapportering og en sluttrapportering. Rapporteringsplikten gjelder for meldepliktige uttak, jf. § 6-1, og uttak som det gjelder krav om driftstillatelse for, jf. § 6-2. Det vil si at driftsrapporteringen gjelder for uttak over 500 m³. Den gjelder for alle typer uttak, både av statens og grunneiers mineraler. Det vil ikke være behov for å sende inn originaler. Det vil være tilstrekkelig med kopi dersom det er aktuelt.

Første avsnitt etablerer den årlige rapporteringsplikten. Det vil være nødvendig å rapportere om forhold ved driften som blant annet volumet på uttaket, hvor mye som er omsatt, antallet ansatte osv. Det nærmere innholdet i rapporteringsplikten må reguleres nærmere i forskrift, jf. § 7-5.

Sluttrapportering etter *andre avsnitt* skal skje innen tre måneder etter at driften er avsluttet. Det samme gjelder der driftstillatelsen bortfaller etter § 6-8. Sluttrapporten skal inneholde den informasjonen som er nødvendig for at DMF skal kunne kontrollere at driften er avsluttet i samsvar med driftsplanen og kravene i lov og forskrift. I tillegg til informasjon om driften, vil det også kunne være nødvendig å rapportere informasjon om geologiske forhold som er hentet inn gjennom undersøkelser som er gjort direkte i forbindelse med driften, og som ikke rapporteres inn etter § 8-2. Det nærmere innholdet i rapporteringsplikten må reguleres nærmere i forskrift, jf. § 7-5.

DMF kan forlenge fristen for sluttrapportering etter andre avsnitt med inntil seks måneder dersom særlige grunner foreligger. Dette kan for eksempel være dersom det er forhold utenfor tiltakshaverens kontroll som gjør at rapporteringen har blitt forsinket.

Bestemmelsen er nærmere beskrevet i kapittel 16.3.1, særlig 16.3.1.5.

Til § 7-4. Rapportering om uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen

Bestemmelsen er ny og etablerer en rapporteringsplikt for uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen. Hvilke uttak som er omfattet av dette, er nærmere kommentert i merknadene til § 1-2 tredje avsnitt og kapittel 7.4.2.2. Det er den som er ansvarlig for uttaket, typisk en entreprenør eller byggherre, som må rapportere til DMF. Rapporteringsplikten gjelder for uttak der det samlede uttaket er på mer enn 5000 m³. Grensen knytter seg også til det totale uttaket, ikke det årlige

uttaket. Det nærmere innholdet i rapporteringsplikten må fastsettes i forskrift.

Rapporteringsplikten er også kommentert i kapittel 16.3.2.

Til § 7-5. Forskrift om rapportering

Bestemmelsen er en forskriftshjemmel for å utarbeide nærmere regler om rapporteringen. Det vil være behov for mer detaljerte regler om utforming og levering av rapporter, herunder om elektroniske løsninger. Dette må gis i forskrift. Forskriften kan gi nærmere regler om innholdet i rapporteringen, hvilket format den skal skje på og frister for rapportering. Det kan også gis unntak fra rapporteringspliktene i forskrift.

Til § 7-6. Pålegg om overlevering av materiale og opplysninger

Bestemmelsen er en påleggshjemmel. I tilfeller der det finnes nødvendig, kan departementet pålegge tiltakshaveren å levere materiale og opplysninger til departementet eller den departementet utpeker. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil i situasjoner der det er en risiko for at opplysninger og materiale ellers kan gå tapt, og skal bare kunne brukes i helt spesielle situasjoner.

Materialet eller opplysningene skal overleveres «på den måten og i den form departementet bestemmer». Dette innebærer også at departementet kan bestemme at den pålegget retter seg mot, skal bruke en bestemt standard og/eller informasjonsstruktur.

Departementet kan også rette slikt pålegg mot den som utfører arbeid for tiltakshaveren. Utgangspunktet bør likevel være at pålegg først og fremst skal rettes mot tiltakshaveren. Det er kun der pålegg mot tiltakshaveren ikke har ført frem eller åpenbart ikke vil føre frem, at pålegg kan rettes mot andre som utfører arbeid for tiltakshaveren.

Til § 7-7. Forvaltning av informasjon og taushetsplikt

Bestemmelsen er ny og gir regler for forvaltning av informasjon og taushetsplikt.

Bestemmelsen avviker fra de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13, som bare gjelder opplysninger som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Bestemmelsen her fastsetter taushetsplikt for visse opplysninger («informasjon om geologiske forhold») uten at det kreves at de har konkurransemessig betydning. Reglene om taushets-

plikt i forvaltningsloven forutsetter også en konkret vurdering av om opplysningene skal være underlagt taushetsplikt, mens § 7-7 innebærer en absolutt taushetsplikt i de situasjoner den gjelder, frem til den opphører etter tredje avsnitt. Etter § 7-7 vil det altså ikke være nødvendig å gjøre en konkret vurdering av hvilke opplysninger som kan gjøres tilgjengelig. Dersom opplysningene gjelder «informasjon om geologiske forhold», skal de være underlagt taushetsplikt.

Første avsnitt etablerer en plikt for tiltakshaveren til å sørge for forsvarlig oppbevaring av materiale og opplysninger som skal rapporteres til myndighetene. Hva som er forsvarlig, må avgjøres etter forholdene i hver enkelt sak. For eksempel kan det være nødvendig å oppbevare prøver, materiale og lignende innendørs, under tak eller dekke, sørge for at prøver ikke blir sammenblandet, osv.

Andre avsnitt pålegger DMF og andre forvaltningsorganer en taushetsplikt for de deler av den informasjonen som er rapportert, og som gjelder «informasjon om geologiske forhold». Annen informasjon som er rapportert, følger de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. I tillegg er det bare informasjon fra visse typer aktivitet som er omfattet. Det gjelder informasjon fra rapportering fra leting jf. § 7-1 og rapportering fra undersøkelser jf. § 7-2. Informasjon som er rapportert inn fra drift, følger de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.

Varigheten av taushetsplikten er fem år for informasjon som er rapportert inn etter leting jf. § 7-1. Den er også fem år for informasjon som er rapportert fra undersøkelser jf. § 7-2, dersom tiltakshaveren har fått andre rettigheter til området. Hvis disse rettighetene faller bort, faller også taushetsplikten bort. For informasjon som er rapportert inn fra undersøkelser jf. § 7-2 der tiltakshaver *ikke* har fått andre rettigheter til området etter mineralloven, opphører taushetsplikten når rettighetene opphører.

Tredje avsnitt slår fast at informasjonen som nevnt i andre avsnitt, blir offentlig når taushetsplikten har falt bort. Dette skjer automatisk uten at DMF trenger å vurdere om visse vilkår er oppfylt. Dette betyr at forvaltningslovens regler om taushetsplikt heller ikke skal gjelde etter dette tidspunktet. Tredje avsnitt inneholder likevel en hjemmel for at DMF kan forlenge perioden med taushetsplikt. Denne hjemmelen er ment å være en sikkerhetsventil. Det skal altså en del til for å forlenge fristen, men det skal likevel mindre til for å få unntak for informasjon som er rapportert inn etter bokstav c enn etter bokstav a og b. For

eksempel kan det være aktuelt å få unntak dersom man har startet drift og informasjonen som har vært rapportert inn, ikke bør offentliggjøres av konkurransemessige årsaker.

Fjerde avsnitt slår fast at reglene om taushetsplikt ikke skal være til hinder for at DMF og NGU utveksler informasjon om geologiske formål.

Reglene om taushetsplikt skal heller ikke være til hinder for at departementet gir generelle uttalelser om virksomheten og mulighetene for å finne mineralforekomster eller til bruk for utarbeidelse av oversiktskart eller for statistiske formål. Dette følger av forvaltningsloven § 13 a nr. 2, jf. § 13 f.

Bestemmelsen er også kommentert i kapittel 16.3.3.

Kapittel 8 Internkontroll og tilsyn

Til § 8-1. Internkontroll

Bestemmelsen regulerer krav til internkontroll og viderefører i hovedsak mineralloven § 61. Bestemmelsen er innplassert først i kapitlet om internkontroll og tilsyn i lovforslaget for å synliggjøre at tiltakshaverens egen kontroll med virksomheten vil være et utgangspunkt for tilsyn fra DMF.

Første avsnitt angir at tiltakshaveren plikter å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre at mineralvirksomheten gjennomføres forsvarlig og i samsvar med tillatelser gitt etter denne loven, og at bestemmelser gitt i eller med grunnlag i mineralloven etterleves. Henvisningen til kravet om forsvarlig mineralvirksomhet er ny og er tatt inn for å gjøre det klart at forsvarlighetsnormen i § 2-1 skal oppfylles.

Til § 8-2. Tilsyn med mineralvirksomhet

Bestemmelsen bygger på mineralloven § 59 om tilsyn, men er forenklet. Formålet med tilsyn er omtalt i kapittel 17.2.1.

Det slås fast i *første avsnitt* at DMF er tilsynsmyndighet og skal kontrollere at tiltakshavere overholder regelverket. Tilsynsaktiviteten inkluderer å føre tilsyn med at tiltakshavere har etablert og gjennomfører systematiske kontrolltiltak, slik dette er angitt i § 8-1 om internkontroll, og at dette omfatter all mineralvirksomhet etter loven. For å påse at tiltakshaveres plikter oppfylles, kan DMF etter lovforslaget § 11-1 gi pålegg om å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelser eller vedtak gitt i eller med grunnlag i mineralloven. Tilsyn med sikringstiltak kan gå langt inn i fremtiden og er ikke

avhengig av at tiltakshaveres rettigheter etter mineralloven består. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Til § 8-3. Plikt til å gi opplysninger mv. ved tilsyn

Bestemmelsen angir tiltakshaverens plikt til å gi opplysninger osv. ved tilsyn. Sammen med § 8-4 om tilgang og assistanse ved tilsyn er denne bestemmelsen en videreføring av mineralloven § 60, med enkelte presiseringer og utvidelser. Bestemmelsen omfatter bare informasjon og materiale av betydning for tilsynets oppgaver, og plikten til fremleggelse inntreder bare etter pålegg fra direktoratet. Om fremgangsmåten ved direktoratets pålegg om å gi opplysninger gjelder forvaltningsloven § 14.

Etter *første avsnitt første setning* skal tiltakshaver gi opplysninger, dokumenter og materiale som DMF krever og som er nødvendig for å utføre direktoratets oppgaver. Bestemmelsen gjelder både for muntlig og for skriftlig informasjon som finnes i dokumenter, registre, kart og bilder, også når de bare finnes lagret elektronisk. Den omfatter fysisk prøve- og bevismateriale. Regelen gir også adgang til å kreve fremlagt resultater fra geologiske undersøkelser som er utført. Tiltakshaveren skal på anmodning gjennomføre rimelige tiltak som er nødvendig for at DMF skal få et tilstrekkelig grunnlag til å fatte riktige beslutninger. Plikten til å gi opplysninger og fremlegge dokumenter skal oppfylles vederlagsfritt. Adgang til å kreve tiltak gjennomført er en utvidelse av mineralloven § 60 og vil være aktuelt dersom nødvendige opplysninger og dokumentasjon ikke er tilgjengelige fra før. Dette er nærmere kommentert i kapittel 17.2.3.2.

Andre avsnitt gir DMF adgang til etter pålegg å kreve opplysninger og dokumentasjon fra andre enn tiltakshaveren når særlige grunner tilsier det. Adgangen vil for det første omfatte tilfeller der oppdragstakere og andre utenforstående har opplysninger som er av interesse for tilsynsmyndighetens tilsynsoppgaver, slik det er lagt til grunn i dagens minerallov. For det andre kan særlige grunner også omfatte tilfeller der direktoratet har behov for å kreve opplysninger og dokumenter fra mulige tiltakshavere. Dette er nærmere kommentert i kapittel 17.2.3.3.

Til § 8-4. Plikt til å gi tilgang til områder og gi nødvendig bistand ved tilsyn

Bestemmelsen regulerer tiltakshaverens plikt til å gi DMF tilgang og bistå dem ved tilsyn. Dette er

en videreføring av gjeldende rett med noe modernisering av ordlyden i bestemmelsen.

Første avsnitt gir direktoratet rett til å foreta undersøkelser og inspeksjon. Dette innebærer at DMF skal ha tilgang til områder og anlegg for leting, undersøkelser, utvinning og drift av mineralske forekomster. Bestemmelsen gir også direktoratet hjemmel til å foreta nødvendige undersøkelser, for eksempel av de geologiske forholdene. Om fremgangsmåten ved undersøkelser og inspeksjon, blant annet om at vedkommende skal legitimere seg, og om rett for tiltakshaveren til å ha et vitne til stede, gjelder reglene i forvaltningsloven § 15. Behovet for å kunne kreve tilgang til tiltakshavers digitale systemer er presisert. Behovet gjør seg gjeldene i takt med den digitale utviklingen i næringslivet, der det aller meste av informasjon og dokumenter knyttet til næringsvirksomhet nå er lagret i digitale systemer.

Andre avsnitt stadfester at tiltakshavers assistanse ved tilsyn skal ytes vederlagsfritt.

Til § 8-5. Forskrift om internkontroll og tilsyn

Bestemmelsen er en fellesbestemmelse for departementets adgang til å fastsette det nærmere innholdet i bestemmelsene i kapittel 8 i forskrift.

Forskriftsadgangen i *bokstav a* åpner for at det kan stilles mer detaljerte krav til tiltakshavers internkontroll enn den generelle plikten som kommer frem av § 8-1 om internkontroll. Forskriftsbestemmelser vil operasjonalisere internkontrollkravene og må rettes mot oppfyllelse av minerallovens krav slik at disse avgrenses mot kravene som stilles til internkontroll etter annet regelverk. Det vises for øvrig til de generelle merknadene om internkontroll i kapittel 17.1.3.

Bokstav b gir hjemmel til å fastsette forskrift om innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn. Sammenholdt med forskrift om krav til internkontroll kan forskriftsbestemmelser om tilsyn gi et forutsigbart grunnlag for tilsynsaktiviteter og legge til rette for likebehandling av tiltakshaverne.

I *bokstav c* gis det adgang til å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om opplysnings- og dokumentasjonsplikten ved tilsyn og om krav til å gjennomføre tiltak som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Dette kan omfatte bestemmelser om plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon. Det kan også omfatte konkretisering av hvilke tiltak som det er rimelig å kunne kreve gjennomført av tiltakshaveren.

Kapittel 9 Ekspropriasjon

Til § 9-1. Ekspropriasjon av undersøkelsesrett, utvinningsrett og grunn og rettigheter for undersøkelse, prøveuttak, utvinning og bearbeiding av mineraler

Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens minerallov §§ 37 og 38, men samler ekspropriasjonshjemmelen for alle mineraler og alle formål i én bestemmelse.

Til forskjell fra §§ 37 og 38 gjør bestemmelsen DMF til primær ekspropriasjonsmyndighet i alle saker om ekspropriasjon etter mineralloven, se *første avsnitt*. I saker som krever avveining av særlig viktige samfunnsmessige hensyn, kan likevel departementet bestemme at vedtak etter bestemmelsen skal fattes av departementet, jf. § 9-2 tredje avsnitt. Bakgrunnen for endringen og en omtale av hvilke saker det kan bestemmes at departementet skal ta avgjørelse i, er omtalt i kapittel 19.3.6 i de alminnelige motivene.

Første avsnitt angir hvilke rettigheter som kan eksproprieres, og til hvilke formål. Dette er også nærmere omtalt i kapittel 19.3.3. Avtalesporet må som den klare hovedregelen være prøvd før det kan gis tillatelse til ekspropriasjon. Unntak kan tenkes der det fremstår åpenbart at forhandlinger ikke vil føre frem, jf. også regelen i oreigningslova § 12 andre avsnitt.

Bokstav a og b gjelder ekspropriasjon i undersøkelsesfasen.

Etter *bokstav a* kan mineralmyndighetene gi tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett til mineraler. Dette gjelder for det første undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein og andre grunneiers mineraler som ikke er industrimineraler eller lette metaller dersom avtale med grunneieren ikke kommer i stand etter § 4-2.

Videre kan mineralmyndighetene gi tillatelse til ekspropriasjon etter *bokstav a* dersom en undersøker ikke oppnår samtykke fra grunneieren til å gjennomføre undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller etter § 4-3 første avsnitt *bokstav a*. For statens mineraler er det i utgangspunktet ikke nødvendig å ekspropriere selve undersøkelsesretten fordi staten er eier av mineralene og kan disponere over retten til å undersøke disse. Etter *flertallets* forslag er likevel grunneieren gitt en rett til å nekte å gi samtykke til undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller da det ellers ikke ville la seg gjøre å gjennomføre ordningen med en felles undersøkelsestillatelse for de ulike mineralkategoriene. Flertallet har vurdert å angi spesifikt for statens mineraler at det alene er selve retten til å gjennomføre undersøkel-

sene som eksproprieres. Ettersom undersøkelserne til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller likevel skal utføres med grunnlag i en felles undersøkelsestillatelse, har utvalget kommet til at også ekspropriasjonen av retten til å gjennomføre undersøkelser av statens mineraler bør inngå i *bokstav a*. Retten etter bokstav a vil inkludere de rettighetene som er oppstilt i § 4-4 første avsnitt første og andre setning.

For at vilkårene for ekspropriasjon skal være oppfylt etter *bokstav a*, vil søkeren gjerne måtte vise til at vedkommende etter bruk av leteretten eller ved data innhentet fra tidligere arbeid i området har indikasjoner på at området inneholder interessante mineralforekomster.

Etter *mindretallets* forslag vil det ikke være nødvendig å ekspropriere undersøkelsesrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller fordi dette vil inngå som en del av den undersøkelsestillatelsen DMF kan gi.

Ekspropriasjon etter *bokstav b* vil omfatte de rettighetene som ikke inngår i § 4-4 første avsnitt første og andre setning. Dette omfatter adkomst til området i form av rett til bruk av privat vei og rett til bruk av motorferdsel i utmark. Undersøkelsesarbeidene bør i de fleste tilfeller kunne tilpasses til eksisterende bruksrettigheter i området, men i noen tilfeller kan det også bli snakk om å ekspropriere konkurrerende rettigheter til området for å kunne gjennomføre undersøkelsene.

Bokstav c gjelder ekspropriasjon ved gjennomføring av prøveuttak av mineraler. I utgangspunktet krever gjennomføring av prøveuttak både etter flertallets og mindretallets forslag at tiltakshaveren har fått samtykke fra grunneieren til å gjennomføre prøveuttaket, se § 4-14 andre avsnitt bokstav a, og ekspropriasjon vil først være nødvendig der dette samtykket ikke er oppnådd. For prøveuttak vil det som regel også være nødvendig med rett til å bruke eksisterende veier inn til uttaket eller etablere nye veier og å anlegge større lagringsplasser, i tillegg til rett til grunn for midlertidige bygg, knuser osv.

Bokstav d, e og f gjelder ekspropriasjon i utvinningsfasen.

Ekspropriasjon etter *bokstav d* gjelder kun for grunneiers mineraler fordi utvinningsrett til statens mineraler tildeles av DMF, se § 5-2. Utvinningsretten gir en eksklusiv rett til å utvinne mineralene i utvinningsområdet. Selve eiendomsretten til mineralene overføres først når mineralene tas ut fra forekomsten, jf. tilsvarende regulering for statens mineraler. Se kapittel 19.3.4.3 for begrunnelsen for endringen fra at det kunne eksproprieres rett til «forekomst[en]» av mineralene i mine-

ralloven § 37, til at det kan gis tillatelse til ekspropriasjon av «utvinningsrett».

Bokstav e gjelder grunn og rettigheter som er nødvendig for utvinning av mineraler, og vil gjelde både for utvinning av statens og grunneiers mineraler. Det vil typisk være snakk om rett til adkomst til området der forekomsten ligger, og rett til lagringsplass og infrastruktur for uttransportering av produsert masse til vei, jernbane, utskipningsanlegg eller annet. Her vil det også i større grad enn ved undersøkelser kunne være nødvendig å ekspropriere bruksrettigheter i området som ikke er forenlige med mineraluttaket, som reindriftsrett, beiteretter og hogstretter.

Bokstav f om «bearbeiding» er en videreføring av retten etter dagens § 37 andre avsnitt bokstav c til å gi ekspropriasjonstillatelse for «foredling» av grunneiers mineraler. Uttrykket bearbeiding er brukt for å favne noe videre enn foredling. Med bearbeiding menes typisk knusing, sikting, vasking og oppredning til salgbar masse eller konsentrat, i tillegg til utskjæring til salgbare enheter som utvinneren selv står for. Det avgrenses imidlertid mot rettigheter og grunn som er nødvendig for videre industriell bearbeiding av mineralene. Eksempel på det siste er et smelteverk. Heller ikke tilfeller der slik videre bearbeiding utføres av utvinneren selv, vil være omfattet. Bestemmelsen kan bare benyttes der bearbeidingen skjer i naturlig forbindelse med uttaket. Med dette siktes det både til den geografiske forbindelsen til uttaket, ved at bearbeidingen ikke kan skje for langt unna uttaket før det er unaturlig å bruke mineralloven som ekspropriasjonsgrunnlag, og til den rasjonelle tilknytningen til uttaket, ved at det av hensynet til rasjonell drift anses nødvendig at bearbeidingen skjer i tilknytning til uttaket.

Regelen i *andre avsnitt* har som formål å klargjøre rettsstillingen til den som har ekspropriet undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein eller andre grunneiermineraler som ikke faller inn under § 4-3, og må ses i sammenheng med *tredje avsnitt*. Det sentrale er at den som har ekspropriet slik rett, ikke skal risikere at grunneieren inngår avtaler som gir andre tiltakshavere konkurrerende mineralrettigheter i området. På denne måten vil undersøkeren normalt ha tid til å gjennomføre tilstrekkelige undersøkelser for å kunne vurdere drivverdigheten av en eventuell forekomst i området. Vurderingene bak regelen fremgår av kapittel 19.3.4.3.

Tredje avsnitt er nytt sammenlignet med dagens § 37. Her fastslås det at tillatelse til ekspropriasjon av utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein eller andre grunneiermineraler som ikke fal-

ler inn under § 4-3, etter første avsnitt bokstav d bare kan gis til den som har undersøkelsesrett til grunneiers mineraler etter avtale eller ekspropriasjonsvedtak som er mindre enn ti år gammelt. Det gjøres likevel unntak fra kravet om at ekspropriasjonen må ha undersøkelsesrett, i tilfeller der dette ikke er nødvendig for å påvise at det finnes en drivverdig forekomst av grunneiers mineraler. Dette vil typisk gjelde byggeråstoff, der det finnes relativt god oversikt over landets forekomster i NGUs puk- og grusdatabase, men kan også gjelde i tilfeller der tidligere undersøkelser eller drift i området har skaffet tilstrekkelig informasjon om at området inneholder drivverdige mineraler.

Fjerde avsnitt oppstiller en ny samordningsregel mellom tillatelse til ekspropriasjon i utvinningsfasen og vedtak om driftstillatelse. Bakgrunnen for samordningsregelen fremgår av kapittel 19.3.6.

Til § 9-2. Alminnelige ekspropriasjonsregler

Bestemmelsen bygger på dagens minerallov § 40, men er endret på vesentlige punkter.

Første avsnitt angir at reglene i oreigningslova gjelder så langt de passer. Dette vil blant annet gjelde kravene til søknaden etter § 11, saksbehandlingsreglene i §§ 12 og 13 ved behandling av søknader om ekspropriasjon, § 16 om frist til å kreve skjønn og § 25 om forhåndstiltredelse. Også ekspropriasjonserstatningslova gjelder så langt den passer. Unntak følger av § 9-3 andre avsnitt om ekspropriasjon av utvinningsrett til grunneiers mineraler, i tillegg til at § 9-3 tredje avsnitt etablerer en regel om tilleggserstatning.

Andre avsnitt er nytt. *Første setning* etablerer de alminnelige vilkårene for ekspropriasjon og angir at vedtak om ekspropriasjon bare kan treffes når dette er nødvendig for undersøkelse etter, prøveuttak, utvinning eller bearbeiding av mineraler, og det må regnes med at ekspropriasjon uten tvil vil være mer til gagn enn skade. Vilårene ville uansett fulgt av oreigningslova § 2 andre avsnitt, jf. første avsnitt, men er tatt inn for å synliggjøre og klargjøre. Vurderingen av om vilårene er oppfylt, må foretas konkret. For ekspropriasjon i områder som det i utgangspunktet ikke kan letes og undersøkes i, jf. §§ 3-1 og 4-1, der ulempene med aktivitet i området ofte vil være større, må det gjerne flere fordeler til ved ekspropriasjonen enn ved ekspropriasjon i andre områder. For grunn med hus eller annen fast tilknytning til grunnen som er viktig for eieren, og dyrket jord og dyrkingsjord følger dette også av oreigningslova § 7. For ekspropriasjon i tradisjonelle

samiske områder gjelder også § 2-8 andre avsnitt. Dersom det skal gis tillatelse til ekspropriasjon til utvinning fra mindre grustak eller lignende, skal det alminneligvis flere fordeler til enn for andre mineraler fordi det for byggeråstoff gjerne finnes alternative forekomster i området. I vurderingen av om ekspropriasjonen er nødvendig, må også omfanget og varigheten av ekspropriasjonen vurderes. Ekspropriasjonen skal ikke være mer omfattende eller etablere retter med lengre varighet enn det som er nødvendig, se kapittel 19.3.7.

Andre avsnitt andre setning angir at det kan settes vilkår for ekspropriasjonstillatelsen. Det kan for eksempel stilles vilkår om at retten som eksproprieres, skal brukes på en bestemt måte eller innen en viss frist. Dette var tidligere angitt i et eget avsnitt i mineralloven § 40, men følger uansett av oreigningslova § 10 andre avsnitt. Dersom det for eksempel er stilt vilkår om at virksomheten skal starte drift innen en viss frist og denne fristen ikke overholdes, følger det av oreigningslovas regler at den opprinnelige eieren eller bruksretts-haveren på visse vilkår kan kreve at eiendommen eller rettigheten skal tilbakeføres.

Uttrykket «særlig viktige samfunnshensyn» i *tredje avsnitt* skal forstås vidt, og det vil i stor grad være opp til departementet å avgjøre hvilke saker dette gjelder. Det sentrale er at det må være fordelaktig at det er departementet som håndterer ekspropriasjonssakene i første instans, eller at departementet vedtar forskrift om ekspropriasjon i visse typer saker. Dette kan for eksempel være tilfellet der det er søkt om ekspropriasjon av samiske rettigheter.

Til § 9-3. Erstatning ved ekspropriasjon

Bestemmelsen bygger på § 39 i dagens minerallov og gir regler om erstatning ved ekspropriasjon etter § 9-1.

Hovedregelen går frem av *første avsnitt*, der det angis at det skal gis erstatning etter ekspropriasjonserstatningslova ved ekspropriasjon etter § 9-1 første avsnitt bokstav a, b, c, e og f. En kort omtale av utgangspunktene etter ekspropriasjonserstatningslova er gitt i kapittel 19.2.

For utmåling av erstatning for utvinningsrett til grunneiers mineraler gis det visse særregler i *andre avsnitt*. Bestemmelsen angir at erstatningen her skal fastsettes på grunnlag av verdien av mineralet etter markedspris og uavhengig av påregnelighetskravet i ekspropriasjonserstatningslova §§ 5 og 6. Unntaket fra påregnelighetskravet i ekspropriasjonserstatningslova ble tatt inn i dagens minerallov etter at noen grunn-

eiere ikke fikk erstatning for tapte grusmasser fordi utvinningen av disse massene ikke var påregnelig for grunneierne selv. Se nærmere omtale om dette i Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), kapittel 10.7.4. Det kan særlig nevnes markedsprinsippet som etter tidligere lov fører til at det ikke skal ses bort fra verdiøkningen som skyldes ekspropriasjonstiltaket. Denne rettstilstanden videreføres med lovforslaget. De øvrige momentene i ekspropriasjonserstatningslova § 5 andre avsnitt kan også i mineralsaker gi en viss veiledning ved fastsettelse av markedspris.

Med markedspris siktes det til den betalingen grunneieren ville fått ved å inngå en frivillig avtale om utvinningsrett med tiltakshaveren, og ikke hva utvinneren får for mineralet ved videre salg etter utvinningen. Markedsprisen mellom grunneieren og utvinneren påvirkes likevel av utvinnerens videresalgspris. I tillegg vil for eksempel faktorer som utvinnings- og prosesseringskostnader og kostnader for transport frem til kundene være av betydning for hva som er markedsprisen for utvinningsretten til den aktuelle forekomsten.

Ellers varierer markedsprisen etter hvilke type mineralressurs det er snakk om, og etter hvilke egenskaper det bestemte mineralet har. For byggeråstoff er det nærliggende å ta utgangspunkt i gjennomsnittsprisene for fast fjell og løsmasser, som publiseres årlig av DMF. For pukkk vil faktorer som mineralets hardhet, motstand mot nedknusing, slitestyrke osv. være relevante.

For industrimineraler og naturstein finnes det ikke på tilsvarende måte opplysninger om gjennomsnittlig markedspris som det er mulig å ta utgangspunkt i. For en del mineraler er markedene begrenset. Der det finnes opplysninger om konkrete, sammenlignbare kontrakter, vil det være aktuelt å ta utgangspunkt i de prisene som er oppnådd. Prisene vil likevel avhenge av mineralforekomstenes egenskaper, som kan variere betydelig. For naturstein vil særlig bergartens estetiske kvaliteter og tekniske kvaliteter påvirke prisen. For industrimineraler kan bergartens renhet, kornfordeling, kornform, innhold av fibrig materiale osv. være av betydning. Også her kan likevel viktige egenskaper variere betydelig fra mineralforekomst til mineralforekomst.

Andre avsnitt *andre setning* gir en regel om at særregelen i første setning også gjelder der ekspropriasjonstillatelsen er gitt med grunnlag i en annen lov, for eksempel plan- og bygningsloven. Begrunnelsen for regelen er at det er viktig for grunneieren at retten til full erstatning for mineralressursen ikke påvirkes av om ekspropria-

sjonen gjennomføres etter mineralloven eller en annen lov. Regelen gikk tidligere frem bare av Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 73.

Andre avsnitt *tredje setning* angir at erstatningen for mineralene skal settes til et beløp per utvunnet enhet av mineralet, dersom ikke særlige grunner taler mot dette, noe som tradisjonelt omtales som «tonnøre» eller «tonnavgift». *Fjerde setning* er basert på alminnelig praksis i avtaler om utvinningsrett til grunneiers mineraler.

Tredje avsnitt første setning gir regler om tilleggserstatning i tråd med *flertallets (utvalgsmedlemmene Fjellheim, Hauge, Møland og Nordtveit)* forslag. Tilleggserstatning skal etter forslaget kun gis for ekspropriasjon i utvinningsfasen. Hovedmotivet for regelen er den usikkerheten som gjelder ved fastsettelse av markedspris, og et ønske om en viss verdifordeling fra den kommersielle virksomheten, se ellers kapittel 19.3.8. Ved ekspropriasjon på utvinningsstadiet ved utvinning av statens mineraler gjelder regelen om tilleggserstatning bare for grunn og rettigheter som er nødvendig for utvinning og for bearbeiding i naturlig tilknytning til uttaket. *Andre setning* gir hjemmel for å fastsette at tilleggserstatningen først skal betales etter en viss driftstid. Siktemålet er å unngå for store finansielle kostnader for en aktør i oppstartfasen. *Mindretallet (Aaltonen, Aasly og Nilsen)* har foreslått at det ikke innføres regler om tilleggserstatning, ved at tredje avsnitt utgår, se kapittel 19.3.8.10.

Fjerde avsnitt første setning viderefører mineralloven § 39 tredje avsnitt og inkluderer også tilleggserstatning etter tredje avsnitt. *Andre setning* er noe endret fra dagens lov og angir at engangserstatningen likevel kan fastsettes for grunn og rettigheter dersom en eiendom eller rettighet i sin helhet eller for en vesentlig del blir avstått eller andre særlige grunner foreligger. Regelen må ses i sammenheng med vurderingen av omfang og varighet av de rettighetene som eksproprieres, se kapittel 19.3.7.

Femte avsnitt gir partene mulighet til å kreve revisjonsskjønn etter ti år for erstatninger som er fastsatt som årlige beløp. Tiårsfristen løper fra den endelige avgjørelsen om erstatningsutmålingen blir truffet. Regelen er en videreføring av dagens § 39 fjerde avsnitt, men med den endringen at det gjelder et krav om at utviklingen har ført til at den fastsatte erstatningen ikke lenger er rimelig, for at det kan kreves revisjonsskjønn. Dette kan blant annet være tilfellet der mineralvirksomheten har medført uforutsett ulempe, eller der markedsverdien til mineralet det er ekspropriert utvinningsrett til, er vesentlig

endret. Fordelingen av utgiftene ved et revisjons-skjønn følger reglene i § 10-7.

Sjette avsnitt gjelder der ekspropriasjonstillatelsen er tidsbegrenset til tiden virksomheten foregår, og den tilkjente erstatningen er fastsatt til årlige beløp. Hvis virksomheten endelig opphører, faller kravet på erstatning bort fra utløpet av det kalenderåret virksomheten opphører. Dersom virksomheten opphører 1. mai, opphører dermed kravet på erstatning 31. desember samme år. Spørsmålet om hvorvidt virksomheten «endelig opphører», må vurderes ut fra hva slags aktivitet det er gitt ekspropriasjonstillatelse til. Ved ekspropriasjon i undersøkelsesfasen vil regelen alminneligvis tre inn dersom undersøkelsene avsluttes og området istandsettes og forlates av undersøkeren. Ved ekspropriasjon til utvinning vil regelen om bortfall av krav på ekspropriasjonserstatning gjelde der et uttak i drift avsluttes og istandsettes i tråd med § 2-5 eller særskilt regulering i driftsplanen. Det må være en forutsetning for bortfall av årlig vederlag for grunn og rettigheter, at området er sikret og istandsatt i samsvar med regelverket, og stilt til disposisjon for grunneieren og rettighetshavere. Vederlag for mineraler vil normalt være knyttet til det som blir tatt ut, slik at det ikke vil være noe grunnlag for vederlag når uttaket av mineraler har stanset. Om det er fastsatt et årlig minstepeløp vil dette falle bort ved kalenderårets utløp.

Kravet på erstatning vil i tilfeller som nevnt, også falle bort der uttaket ikke har startet opp innen en viss tid, eller der utvinningen av andre grunner opphører. Her må imidlertid tiltakshaveren få en viss tid til å områ seg fordi det ellers raskt vil kunne oppstå spørsmål om ekspropriasjon ved det samme uttaket på nytt. Det er altså ikke tilstrekkelig at selve driftstillatelsen har falt bort etter § 7-8. I konkurssituasjoner der det jobbes med å få nye investorer på plass, kan for eksempel ikke virksomheten sies å ha endelig opphørt før det har gått en viss tid og det ikke lenger er utsikter til at virksomheten vil kunne starte opp igjen.

Kapittel 10 Gebyr, vederlag og skjønn

Til § 10-1. Behandlings- og tilsynsgebyr

Bestemmelsen regulerer adgang til å gi forskrift om gebyrer for behandling av søknader og for tilsyn og er en videreføring av mineralloven § 55. Det vises til omtalen i kapittel 18.2.1.

Det er aktuelt å kreve behandlingsgebyr for alle søknader og for tilsyn etter lovforslaget. Det bør gå frem av forskriften at innbetaling av søknadsgebyret er en forutsetning for at søknaden

behandles, og Rundskriv 112 (2015) om statlig gebyr og avgiftsfinansiering bør ligge til grunn ved beregning av gebyret etter forslag til ny lov. Dette tilsvarer dagens regler.

Til § 10-2. Vederlag til staten for undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler

Bestemmelsen viderefører mineralloven § 56 om årsavgifter til staten for undersøkelses- og utvinningsrett, med noen justeringer. Årsavgiften til staten for utvinning av statens mineraler reguleres i forslaget til § 10-5. «Vederlag» i forslag til ny lov har samme innholdsmessige betydning som «avgift» i dagens minerallov. Vederlaget skal betales allerede fra det første året hvor tiltakshaveren enten har fått en form for rettighet eller en tillatelse til statens mineraler. Tidsfrister for betaling av vederlaget og tilleggsbetaling ved oversittelse av frister foreslås overlatt til regulering i forskrift, med unntak av et lovfestet krav om at betalingen skal skje forskuddsvis. Forslaget innebærer en noe utvidet adgang for mineralmyndigheten til å gjøre unntak fra vederlagskravene.

Første avsnitt første setning slår fast at det skal betales et årlig vederlag til staten for undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler etter §§ 4-3, 5-2 eller 5-4. Lovkravet om vederlag for utvinningsrett til statens mineraler for etterlatte masser fra tidligere mineraluttak er nytt. I *andre setning* er det presisert at vederlaget skal betales allerede når en søknad om undersøkelsestillatelse til statens mineraler fører til at søknadsområdet reserveres. Slik reservasjonsrett følger av forslag til § 4-5 andre avsnitt. Dersom det ikke er behov for reservasjon, skal vederlaget for undersøkelsestillatelsen betales i forkant av eller samtidig med at undersøkelsestillatelsen gis. Det samme gjelder for utvinningsretten. Deretter skal det betales forskuddsvis årlige vederlag for undersøkelsestillatelse og utvinningsretter slik det går frem av *tredje setning*. I *fjerde setning* gis det en mulighet for departementet til å gjøre unntak fra vederlagsforpliktelsene. Unntaksregelen skal tolkes snevert og er bare ment for ekstraordinære tilfeller utenfor tiltakshaverens kontroll. Se kapittel 18.2.2.3 der dette også omtales.

Etter *andre avsnitt* faller tillatelsen bort dersom tiltakshaveren ikke betaler vederlaget i samsvar med første avsnitt. Departementet kan gi forskrift om størrelsen på det årlige vederlaget, om frister og om betalingen slik det går frem av *tredje avsnitt*. Frist for betalingen kan reguleres i forskrift. En tilleggsfrist dersom tiltakshaveren ikke betaler innen den fastsatte fristen, bør settes av

DMF med et påslag, slik dette er beskrevet i kapittel 18.2.2.2.

Utvalget har i kapittel 8.4.4.3 pekt på at det kan være grunn til å vurdere et årlig vederlag også til grunneieren når undersøkelsestillatelsen også skal omfatte industrimineraler og lette metaller, fordi industrimineraler og lette metaller er grunneiers mineraler. Siden dette synes å ligge utenfor utvalgets mandat, er det likevel ikke fremmet noe konkret forslag om dette.

Til § 10-3. Vederlag til grunneier ved utvinning av statens mineraler

Bestemmelsen lovfester en plikt for tiltakshaver til å betale vederlag til grunneieren ved utvinning på grunnlag av utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Dette er en videreføring av dagens minerallov § 57 med noen tilføyelser. Reglene om vederlag til grunneieren for utvinningsrett til statens mineraler for etterlatte masser og grunneierens vederlag for utvinning av statens mineraler under utvinningsrett til industrimineraler eller lette metaller, er nye. Det er ikke i loven fastsatt regler for drivverdige forekomster av industrimineraler eller lette metaller. Siden dette er grunneiers mineraler, fastsettes vederlaget til grunneieren ved avtale, eller eventuelt ved ekspropriasjonsskjønn.

Første avsnitt første setning sier at tiltakshavere som har utvinningsrett til statens mineraler, inkludert slik utvinningsrett til statens mineraler fra etterlatte masser fra tidligere uttak av mineraler, og som utvinner statens mineraler, skal betale grunneieren et årlig vederlag på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes og nyttiggjøres. Dette er en videreføring av dagens minerallov § 57 første avsnitt, supplert med regelen om vederlaget for utvinning fra etterlatte masser. Med omsetningsverdi menes det samme som er lagt til grunn i mineralloven, og er foretakets salgsinntekter (eksklusive merverdiavgift) ved omsetning av uttatte mengder, med tillegg av mengder som har omsetningsverdi, men som tiltakshaveren videreforedler i egen regi eller på annen måte nyttiggjør seg uten å foreta omsetning. Dersom det skjer ytterligere videreføring enn oppredning, skal omsetningsverdien før videreføringen legges til grunn, slik det går frem av Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), s. 121. I *andre setning* unntas masser som tas ut og benyttes internt i utvinningsområdet i forbindelse med driften, fra plikten til å betale vederlag til grunneieren.

I *andre avsnitt* reguleres vederlaget til grunneieren for det som tas ut og nyttiggjøres av statens

mineraler basert på utvinningsrett til industrimineraler eller lette metaller. Reguleringen er ny og betyr at tiltakshaveren kan nyttiggjøre seg statens mineraler som ikke er selvstendig utnyttbar, til det samme grunneiervederlaget som gjelder for statens mineraler.

Tredje avsnitt viderefører § 57 andre avsnitt og regulerer fordelingen av vederlaget mellom grunneierne der utvinningsområdet er delt mellom flere grunneiere. I slike tilfeller skal vederlaget fordeles forholdsmessig mellom dem etter hvor stor del de eier av området utvinningsretten dekker.

Fjerde avsnitt viderefører § 57 tredje avsnitt og fastsetter at tvist om vederlagets størrelse skal avgjøres ved skjønn i samsvar med lovforslagets § 10-7 første og andre avsnitt.

Femte avsnitt gir adgang for departementet til å gi forskrift om beregning av vederlaget til grunneieren, betalingen og dokumentasjon osv.

Til § 10-4. Vederlag til grunneier ved utvinning av ikke-drivverdige forekomster eller samordnet utvinning av forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler

Denne bestemmelsen foreslår lovregler for grunneierens krav på vederlag i situasjoner der ikke-drivverdige forekomster av statens eller grunneiers mineraler likevel utvinnes fordi de er drivverdige samlet, og i situasjoner der begge mineralkategoriene er drivverdige og utvinnes samordnet. Kapittel 8.4.5 gjennomgår bakgrunnen og systematikken som ligger til grunn for forslagene til reguleringen av vederlag til grunneieren i disse to situasjonene, se også merknaene til § 5-2 fjerde avsnitt og § 5-5.

Første avsnitt regulerer situasjonen der forekomster av statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller ikke er drivverdige hver for seg, men er drivverdige samlet og DMF har gitt tiltakshaveren en utvinningsrett til den samlede forekomsten med grunnlag i § 5-2 fjerde avsnitt. Grunneiers mineraler vil da være industrimineraler eller lette metaller etter § 5-2. I slike tilfeller plikter tiltakshaveren å betale grunneieren vederlag som for statens mineraler ellers etter § 10-3. Dette innebærer at grunneieren har krav på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes og nyttiggjøres, på samme måte som etter § 10-3. Regelen for fordelingen av vederlaget mellom grunneierne der det er flere, gjelder tilsvarende.

I *andre avsnitt første setning* reguleres grunneierens krav på vederlag for utvinning av grunneiers mineraler ved samordnet utvinning der

mineralforekomstene er drivverdige hver for seg. Bestemmelsen viser til § 5-5 i lovforslaget, som regulerer slik samordnet utvinning. I disse tilfellene fremgår det av forslaget at vederlaget for grunneiers mineraler skal fastsettes ved avtale. Dette er en noe justert videreføring av reguleringen av vederlag i dagens minerallov § 32 andre avsnitt. Dagens regel legger til grunn et krav om at en forekomst av grunneiers mineraler «åpenbart» er drivverdig, mens forslaget her legger alminnelige bevisregler til grunn for vurderingen. *Andre setning* slår fast at vederlaget skal fastsettes ved skjønn hvis tiltakshaveren og grunneieren ikke blir enige om størrelsen på vederlaget. Utgifter til skjønnet skal fordeles slik det går frem av § 10-7 første avsnitt. Grunneierens krav på vederlag for det som utvinnes og nyttiggjøres av statens mineraler, følger av § 10-3.

Til § 10-5. Vederlag til staten for utvinning av statens mineraler

Bestemmelsen er en videreføring av dagens minerallov § 56 fjerde avsnitt og gir departementet adgang til å gi forskrift om et årlig vederlag til staten for utvinning av forekomst av statens mineraler. Det er ikke fastsatt slik forskrift i dag. Hensynet bak å kunne kreve et slikt vederlag fra tiltakshaveren, er at staten bør få noe mer igjen ved utvinning av statens mineraler enn vederlaget for retten til utvinning, og at samfunnet bør få en rimelig kompensasjon for utnyttelse av ikke-fornybare ressurser. Dette vil i så fall fungere som en form for grunnrenteskatt. Utvalget mener denne adgangen bør opprettholdes.

Til § 10-6. Vederlag ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder

Bestemmelsen regulerer vederlag til samiske interesser ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder. Utvalget har drøftet samiske rettigheter etter nasjonal rett og det folkerettslige vernet for samiske rettigheter i kapittel 9, se særlig kapittel 9.5 om samiske rettigheter og kapittel 9.6.6 om kompensasjon ved utnyttelse av mineralressurser i urfolksområder. Begrunnelsen for utvalgets forslag går særlig frem av kapittel 9.9.6 om erstatning og vederlag ved mineralutvinning i samiske områder.

Første avsnitt fastslår at med mindre partene har avtalt erstatning for innskrenkninger i den samiske bruken av området på grunn av mineralvirksomheten, skal det betales erstatning for dette etter alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler.

Dette innebærer at det skal gis full erstatning, men at vanlige regler om tålegrense og tilpansnings- og tapsbegrensningsplikt vil gjelde, se drøftingen av dette i kapittel 9.5.2. På dette området har det vært en rettsutvikling, og henvisningen til alminnelige regler vil innebære at eventuell utvikling i rettspraksis og lovgivning vil bli fanget opp.

Andre avsnitt fastsetter regler om vederlag til samiske interesser for utvinning av mineraler i samiske rettighetsområder. Reglene tar utgangspunkt i de folkerettslige reglene om kompensasjon og det nivået som er etablert gjennom mineralloven. De folkerettslige reglene gir begrenset veiledning om hva nivået på kompensasjonen skal være.

Utvalget har i *andre avsnitt bokstav a* foreslått det samme nivået på vederlaget for statens mineraler i hele det tradisjonelle samiske området som det som gjelder på Finnmarkseiendommens grunn etter dagens minerallov.

Utvalget foreslår også at det skal betales vederlag for grunneiers mineraler som tas ut i tradisjonelle samiske områder. Grunnlaget for dette er det gjort rede for i kapittel 9.6.6 ovenfor. Utvalget ser det slik at samisk bruk av området og særlig reindriftsretten er etablert ved alders tids bruk og står på eget grunnlag ved siden av grunneiendomsretten. Dette bør gi grunnlag også for en andel i utnyttelsen av mineralressursene i området.

Vederlaget for grunneiers mineraler vil være fastsatt i hvert enkelt tilfelle ved avtale eller ekspropriasjonsskjønn. Utvalget har valgt å knytte vederlaget til samiske interesser til grunneiervederlaget ved at det i hvert tilfelle skal betales et vederlag til samiske interesser som svarer til en prosentandel av det som er avtalt i grunneiervederlaget. Utvalget mener grunneieren må forhandle med tiltakshaveren om vederlaget. Grunneieren vil ha interesse i å få dette så høyt som mulig. Utvalget har vurdert om også samiske interesser skulle delta i disse forhandlingene, men har kommet til at dette ville bli vanskelig fordi det da også lett ville bli et spørsmål om fordeling av vederlaget mellom grunneieren og samiske interesser.

Utvalget foreslår i *andre avsnitt bokstav b* at vederlaget til samiske interesser på statens grunn, Finnmarkseiendommens grunn og i statsallmenninger skal være 25 prosent av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget. På privat grunn følger det av *bokstav c* at vederlaget skal være ti prosent av grunneiervederlaget. Forskjellen i vederlagsnivå begrunnes i at eierrådigheten på privat grunn gjerne er noe mer etablert, og at

den samiske bruken i områdene som er nevnt i bokstav b, i hovedsak er mer omfattende og utgjør en større del av den totale utnyttelsen.

Nivået er selvsagt skjønnsmessig satt, og det vil sikkert kunne argumenteres for at det ut fra konkrete omstendigheter vil kunne være grunnlag for variasjoner. Utvalget mener likevel at det ut fra hensynet til transaksjonskostnader og til å unngå konflikter vil være en fordel med felles regler om faste andeler.

Tredje avsnitt åpner for at det kan avtales ytterligere kompensasjon dersom det inngås avtale som ville innebære et vesentlig inngrep i naturgrunnlaget for samisk kultur i samsvar med § 2-8 tredje avsnitt, se merknaden til denne ovenfor.

Fjerde avsnitt regulerer fordelingen av vederlaget til de samiske interessene. I dag disponeres vederlaget for mineralutvinning på Finnmarkseiendommens grunn av Finnmarkseiendommen. Utvalget mener at vederlaget bør deles mellom de konkrete rettighetshaverne i området, som er siidaen, med 75 prosent, og at 25 prosent av vederlaget bør gå til Sametinget som forvalter av de kollektive samiske interessene i det tradisjonelle samiske området.

Fjerde avsnitt andre setning regulerer fordelingen mellom flere siidaer som blir påvirket, og foreslår at vederlaget skal deles mellom dem i forhold til omfanget av den bruken de gjør av det området mineralvirksomheten omfatter, se *femte avsnitt* om fastsetting av fordelingen.

Sjette avsnitt gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om fastsetting av vederlag etter bestemmelsen og grunnlaget for fordelingen av vederlaget mellom siidaer.

Til § 10-7. Fordeling av utgifter ved skjønn med grunnlag i mineralloven

I tvister som angår vurderinger av eiendomsforhold, ligger gjerne skjønnsmessige vurderinger av ulike forhold ved eiendommen til grunn for rettslige avgjørelser. Når partene ikke blir enige om hvorvidt det foreligger skade på eiendom som gir grunnlag for erstatning, ekspropriasjonserstatning eller vederlag for utvinning og utnyttelse av mineralforekomster, legger lovforslaget derfor opp til at disse uenighetene skal løses etter reglene i skjønnsprosessloven. Dette er også i hovedsak løsningen i dagens minerallov § 53, men utvalget foreslår noen justeringer av utgiftsfordelingen.

Første avsnitt første setning bestemmer at nødvendige utgifter knyttet til gjennomføringen av skjønn etter §§ 3-3, 4-1 siste avsnitt, 4-13 siste

avsnitt, 10-3 første og andre avsnitt, 10-4 og 10-6 andre avsnitt bokstav c, skal dekket av tiltakshaveren. Dette dreier seg om saker der partene kan kreve skjønn til fastsetting av erstatning eller vederlag for inngrep gjort av tiltakshaveren, og lovforslaget viderefører dagens regel om utgiftsfordelingen. Sakene gjelder uenighet om erstatning av økonomisk tap som følge av skade, ulempe eller merarbeid forårsaket av tiltakshaverens lete- og undersøkelsesaktivitet og tvist om vederlaget til grunneieren for tiltakshaverens utvinning av mineralforekomster. NGU skal regnes som «tiltakshaver» i spørsmålet om dekning av utgifter ved tvist om erstatning etter § 4-13 siste avsnitt.

Det er rimelig at tiltakshaveren, som har interesse i å utøve mineralaktiviteten, betaler saksomkostningene ved skjønnet. Grunneieren eller andre berørte rettighetshavere må kunne kreve rettslig utmåling av vederlag eller erstatning uten å risikere å få ansvaret for disse utgiftene. Ved overskjønn stiller det seg litt annerledes. Det er ikke like opplagt at tiltakshaveren alltid skal betale kostnadene for begge partene ved en slik overprøving. Dersom en grunneier krever overskjønn selv om vedkommende har vunnet frem på en objektivt sett god måte i skjønnsaken, bør det ikke være automatikk i at tiltakshaveren skal være ansvarlig for kostnadene også ved overskjønnet. Utvalget foreslår derfor i første avsnitt *andre setning* en regel om at skjønnsretten kan fastsette en annen utgiftsfordeling dersom det vil være sterkt urimelig at tiltakshaveren dekker disse. Utvalget har fraveket dagens regel i § 53 om at utgifter ved overskjønnet skal følge § 54 a i skjønnsprosessloven, fordi denne innebærer en lavere terskel for at sakskostnadsansvaret ender hos grunneieren eller den berørte rettighetshaveren, for eksempel dersom en av disse krever overskjønn uten å oppnå et bedre resultat. Utvalget mener at det også ved slike utfall kan være rimelig at tiltakshaveren dekker sakskostnadene, men etter forslaget vil denne vurderingen overlates til skjønnsretten.

Tvister om fordelingen av vederlag mellom grunneierne etter § 10-3 tredje avsnitt der det er flere grunneiere i utvinningsområdet, oppstår som følge av uenighet grunneierne imellom. I slike saker vil det være urimelig å kreve at tiltakshaveren, som ikke er part i saken, skulle bekoste utgiftene tilknyttet skjønnet. Det samme gjelder i saker etter § 10-6 femte avsnitt der urfolksvederlaget skal fordeles mellom flere siidaer og disse ikke blir enige om fordelingen. Slike saker fremstår også som alminnelige tvister, men skjønn fremstår likevel som en praktisk

måte avgjøre tvisten på. Ansvar for sakskostnadene bør derfor følge de alminnelige reglene i tvisteloven. Utvalget foreslår nye *avsnitt to og tre*, som fastslår at utgifter knyttet til skjønn i slike saker skal dekkes etter reglene i skjønnsprosessloven § 43, som viser til reglene om dekning av saksomkostningene i tvisteloven kapittel 20.

Fjerde avsnitt første setning slår fast at skjønnsretten i forbindelse med skjønnet kan foreta de bevisundersøkelser av eiendommen som finnes nødvendige. I mineralloven § 53 ble dette omtalt som «granskning» og er her endret til «bevisundersøkelse» i samsvar med tvistelovens begrepsbruk. Dette innebærer ingen realitetsendring. Grunneieren og bruksrettshaverne kan ikke motsette seg gjennomføring av bevisundersøkelser på eiendommen. Erstatning for eventuelle økonomiske tap eller ulemper forårsaket av bevisundersøkelsen kan fastsettes under skjønnet etter *andre setning* i avsnittet.

Kapittel 11 Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Til § 11-1. Pålegg om stans, retting og umiddelbar iverksetting

Bestemmelsen viderefører mineralloven §§ 62 og 63 om pålegg, retting og umiddelbar iverksetting ved DMF.

Første avsnitt gir en generell hjemmel for DMF til å gi pålegg om retting eller stans av forhold som er i strid med bestemmelser eller vedtak gitt i eller med grunnlag i loven. Alle overtredelser av formelle og materielle bestemmelser er omfattet. Med «retting eller stansing» menes alle aktuelle handlinger. «Stansing» er nevnt uttrykkelig som en form for retting. Pålegg kan for eksempel gis for å sikre at mineralvirksomheten utføres forsvarlig. Bestemmelsen må sees i sammenheng med forslaget til § 8-2 om tilsyn. God forvaltningsskikk tilsier at myndigheten fastsetter en frist for oppfyllelse av pålegget som gis.

I noen situasjoner kan DMF etter *andre avsnitt* iverksette tiltak uten forutgående pålegg eller dersom den ansvarlige selv ikke etterkommer pålegget som er gitt etter første avsnitt. Den ansvarlige må som utgangspunkt ha fått et individuelt pålegg som ikke er oppfylt for at DMF selv kan iverksette tiltak. God forvaltningsskikk tilsier også at direktoratet varsler den ansvarlige i forkant av umiddelbar iverksetting, dersom dette lar seg gjøre. Det er likevel ikke alltid mulig å gi den ansvarlige pålegg eller varsle i situasjoner som krever at DMF iverksetter tiltak. Dersom det vil være uri-

melig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige, eller det er uklart hvem som er ansvarlig, kan DMF iverksette tiltak uten at det er gitt pålegg til den ansvarlige. En forutsetning for umiddelbar iverksetting i disse situasjonene, med eller uten forutgående pålegg, er at iverksetting av tiltaket er nødvendig. Dette skal ikke benyttes dersom den ansvarlige selv kan gjennomføre det nødvendige tiltaket raskt nok. Det klare utgangspunktet er at de kravene som er stilt i tillatelser, pålegg, forskrift eller loven, skal iverksettes av den ansvarlige selv. DMF skal bare foreta eller sørge for umiddelbar iverksetting av tiltak dersom dette ikke skjer. Muligheten for å iverksette umiddelbare tiltak er avgrenset til tilfeller der dette er nødvendig for å avverge overhengende fare eller det foreligger andre særlige grunner. Det er opp til direktoratet selv å bestemme hvordan tiltaket skal iverksettes.

I *tredje avsnitt* er det fastslått at der DMF må sørge for umiddelbar iverksetting kan utgiftene kreves dekket av den ansvarlige. Krav om utgiftsdekning er tvangsgrunnlag for utlegg tilsvarende som ved tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Til § 11-2. Endring og tilbakekall av tillatelse mv.

Bestemmelsen viderefører mineralloven § 65. Forslaget til bestemmelse er noe forenklet, uten at dette innebærer en endring fra gjeldende rett. Bestemmelsen regulerer mineralmyndighetenes adgang til å omgjøre egne eller underliggende organers vedtak uten klage, gjennom endring og tilbakekall av tillatelser. I tillegg gjelder de alminnelige reglene om omgjøring i forvaltningsloven og etter ulovfestet rett. Endring og tilbakekall av tillatelser kan gjøres tidsbegrenset etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forholdsmessighet.

Første avsnitt gir hjemmel for departementet og DMF til å oppheve eller endre vilkårene i en tillatelse som er gitt med grunnlag i loven eller forskrift. Myndighetene kan også sette nye vilkår og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake på de grunnlagene som kommer frem av bokstavene a til c. De alternative grunnlagene gjelder både for endring og tilbakekall av tillatelse. Med «tillatelse» menes alle typer tillatelser. DMF kan ut fra graden av alvorlighet vurdere om det er grunnlag for tilbakekall eller om en endring av vilkår er tilstrekkelig. Tilbakekall av tillatelse er et inn- gripende tiltak og må benyttes med varsomhet. Øvrige virkemidler etter lovutkastets kapittel 11 skal vurderes før tilbakekall kan bli aktuelt. Det samme gjelder for endringer av vilkår som kan få

lignende effekt som et tilbakekall. Om endring eller tilbakekall skal skje, må vurderes konkret for den tillatelsen det er aktuelt å endre eller trekke tilbake, og med utgangspunkt i de virkningene dette vil få for rettighetshaveren. Det skal for eksempel mer til for å trekke tilbake en driftstillatelse enn en undersøkelsestillatelse. Et eventuelt tilbakekall av en driftstillatelse må også vurderes opp mot krav til revisjon av driftstillatelse og driftsplan som er foreslått i lovforslaget, se omtale av dette i kapittel 15.3.5.5 og 15.3.6.

Bokstav a gir mineralmyndighetene kompetanse til å endre og trekke tilbake en tillatelse ved alvorlig eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven. Vilkåret om at en overtredelse må være «alvorlig», representerer en noe lavere terskel enn i dagens minerallov, der en overtredelse må være «grov». Hvis det allerede er gitt pålegg som ikke er oppfylt, kreves det derimot ikke at overtredelsen er alvorlig eller gjentatt etter *bokstav b*.

I tillegg kommer de alminnelige reglene om omgjøring i forvaltningsloven og ulovfestet rett etter *bokstav c*. Dette omfatter mineralloven § 65 første avsnitt bokstav c for tillatelse gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning og § 65 første avsnitt bokstav d om at vesentlige forhold som lå til grunn for tillatelsen, er bortfalt. Begge disse forholdene gir etter forvaltningsloven § 35 grunnlag for omgjøring uten klage fordi slike vedtak er ugyldige. Dette er også omtalt i kapittel 20.2.2.

Etter *andre avsnitt* skal mineralmyndighetene foreta en avveining mellom kryssende hensyn når ett av alternativene etter første avsnitt bokstav a til c er oppfylt. Avveiningen skal foretas både for spørsmålet om hvorvidt en omgjøring skal vedtas, og i så fall også hva slags omgjøring som velges. Bestemmelsen fastslår at det skal tas hensyn til det økonomiske tapet en endring eller et tilbakekall vil påføre tiltakshaveren, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet ellers vil medføre. Det skal legges en bred forholdsmessighetsvurdering til grunn for avgjørelsene. Det er i første rekke virkningene for tiltakshaveren som skal vurderes. Andre interesser er som regel først relevante der adgangen til å omgjøre er mer tvilsom.

Til § 11-3. Tvangsmulkt

Bestemmelsen viderefører mineralloven § 66 om tvangsmulkt og gir regler om forvaltningsrettslig tvangsmulkt som et virkemiddel for gjennom-

føring av pålegg. Formålet med en tvangsmulkt er å tvinge frem oppfyllelse av slike pålegg.

Første avsnitt gir DMF hjemmel til å bruke tvangsmulkt som middel for å sikre at et vedtak blir fulgt innen en fastsatt frist. Tvangsmulkt kan bare brukes som et gjennomføringsmiddel ved overtredelse eller manglende oppfyllelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven. Bestemmelsen kan bare tas i bruk når det er mulig for den ansvarlige å etterleve det aktuelle pålegget.

Etter *andre avsnitt* kan direktoratet enten fastsette tvangsmulkt samtidig med at det gis et pålegg, eller senere etter eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Det gir forutsigbarhet å fastsette tvangsmulkt samtidig med at pålegget gis, og det er ressursbesparende. Når direktoratet ser det som nødvendig å gi et pålegg, er det viktig at pålegget etterkommes innen en angitt frist. Mulkten starter fra tidspunktet for fristoverskridelsen for retting og løper inntil den ansvarlige har dokumentert at pålegget er oppfylt, jf. *tredje avsnitt andre setning*. Etter *tredje avsnitt første setning* er det den ansvarlige for overtredelsen som kan ilegges tvangsmulkt. Dette vil normalt være en tiltakshaver som driver mineralvirksomhet som er omfattet av mineralregelverket.

Fjerde avsnitt slår fast at tvangsmulktens størrelse fastsettes blant annet ut fra hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

I *femte avsnitt* presiseres at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt tilfaller staten.

Til § 11-4. Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen er en videreføring av mineralloven § 67 om overtredelsesgebyr med noen presiseringer og tilføyelser. For det første presiseres hvilke overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Lovforslaget åpner dessuten for en subsidiær adgang til å kreve gebyret fra det ansvarlige selskapets morselskap. Endelig foreslås en innføring av foreldelsesfrist for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Bestemmelsens *første avsnitt* slår fast at DMF kan ilegge overtredelsesgebyr i form av et pengebeløp til statskassen. Legalitetsprinsippet for slike sanksjoner er beskrevet i kapittel 20.1.2. Første avsnitt lister i bokstav a til g opp de konkrete bruddene på bestemmelser i eller med grunnlag i loven som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter at det har skjedd en overtredelse innenfor en av de

kategoriene som er listet opp i første avsnitt bokstav a til g, eller at det i forskrift er fastsatt at den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr etter *andre avsnitt*. Formålet med presiseringen er ikke å endre eller utvide DMFs adgang til å gi overtredelsesgebyr, men å presisere og klargjøre hjemmelen.

Etter *tredje avsnitt første setning* kan fysiske personer bare ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen er forsettlig eller uaktsom. *Andre setning* fastslår at et foretak ikke kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll. Foretaksbegrepet og skyldkravet for foretak i forvaltningsloven § 46 første avsnitt gjelder.

Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn, blant annet hvor alvorlig overtredelsen er, og graden av skyld slik dette er slått fast i *fjerde avsnitt*. Med «graden av skyld» menes hvor klanderverdig handlingen er. Et systematisk og planmessig mønster er mer klanderverdig enn en handling som bærer preg av uhell.

Forvaltningsloven §§ 44 og 46 angir også en rekke hensyn som man kan ta i betraktning ved utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer, ved avgjørelsen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av gebyret mot foretak. Utvalget mener at de hensynene som angis her, også er egnet både som retningslinje for å avgjøre om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling av gebyr. Bestemmelsen her utfylles av kapittel IX i forvaltningsloven, som inneholder generelle regler om administrative sanksjoner som skal gjelde på tvers av ulike forvaltningsområder.

Femte avsnitt er ny og oppstiller et subsidiært ansvar for overtredelsesgebyret for morselskapet til det ansvarlige foretaket. Den klare hovedregelen er likevel at et overtredelsesgebyr skal inndrives fra overtrederen. Begrepene morselskap, datterselskap og konsern har samme betydning som i regnskapsloven § 1-3. Denne subsidiære heftelsen er omtalt i kapittel 20.2.3.2. Når det subsidiære ansvaret for morselskap inntreffer, vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det er ikke et krav at overtrederen er insolvent for at overtredelsesgebyret skal kunne inndrives hos morselskapet. Det stilles heller ikke et krav om at alle utveier må være forsøkt hos den overtredelsesgebyret rettes mot, før morselskapets subsidiære ansvar inntreffer.

Sjette avsnitt inneholder varslings- og fristregler som gir den samme systematikken for

overtredelsesgebyr som for tvangsmulkt. I *første setning* er det presisert at den pålegg rettes mot skal varsles særskilt før overtredelsesgebyret vedtas, og skal få minst tre uker til å uttale seg om saken. Oppfyllelsesfristen er etter *andre setning* satt til fire uker fra vedtaket ble truffet.

Sjuende avsnitt slår fast at det endelige vedtaket om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg på samme måte som for tvangsmulkt. Overtredelsesgebyret kan først tvangsinnføres etter at eventuell klage på gebyret er ferdigbehandlet.

Med *åttende avsnitt* innføres en regel om foreldelse. Fristen for å ilegge overtredelsesgebyr er foreslått satt til to år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Regelen kommer bare til anvendelse dersom en overtredelse ikke tidligere har vært gjenstand for pålegg eller det er gitt overtredelsesgebyr fra mineralmyndigheten. Kapittel 20.2.3.3 gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for og formålet med forslaget.

Til § 11-5. Forskrift om forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

Bestemmelsen er en fellesbestemmelse for departementets adgang til å fastsette forskrift som utdyper bestemmelsene i kapittel 11.

Bokstav a gir fullmakt til å fastsette forskrift om endring og tilbakekall av tillatelser. Utforming av forskriftsbestemmelser må gjøres innenfor rammen av forvaltningslovens alminnelige prinsipper om omgjøring og saksbehandlingsregler for enkeltvedtak.

Bokstav b gir adgang til å fastsette forskrift om tvangsmulkt, inkludert om størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og inndrivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt. Departementet kan blant annet regulere om tvangsmulkten skal fastsettes som en løpende dagmulkt eller som et engangsbeløp, hva det skal legges vekt på ved utmålingen av tvangsmulkt, hvordan mulkten skal inndrives, og hva som skal legges til grunn for eventuell ettergivelse av tvangsmulkt.

I *bokstav c* gis det adgang til å fastsette forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om størrelsen på overtredelsesgebyret, om renter og tilleggsgebyr dersom gebyret ikke blir betalt ved forfall, og om inndrivelse og eventuell ettergivelse av ilagt overtredelsesgebyr. Forskriftsbestemmelser om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr kan ta utgangspunkt i § 46 for administrativ foretakssanksjon.

Kapittel 12 Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

Til § 12-1. Ikrafttredelse

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å bestemme når loven trer i kraft.

Til § 12-2. Overgangsbestemmelser

Bestemmelsen fastsetter overgangsregler for deler av lovforslaget. Bakgrunnen for og formålet med overgangsreglene er beskrevet i kapittel 23.1.

I *bokstav a første setning* er det fastsatt at søknader som kommer til DMF før den nye loven trer i kraft, skal behandles etter dagens minerallov. Dette gjelder uavhengig av om behandlingen av søknaden og tilhørende vedtak skjer etter lovens ikrafttredelse. Det gis likevel i *andre setning* en mulighet til å behandle slike søknader etter den nye loven dersom søkeren selv ønsker dette og søknadsbehandlingen ikke har startet. Hvis søknadsbehandlingen har startet, kan det føre til at direktoratet må bruke ekstra ressurser i saksbehandlingen. DMF har derfor anledning til å avvise behandling etter ny lov dersom søknadsbehandlingen har startet. Formålet med muligheten er å harmonisere tillatelser under ett og samme regelverk så tidlig som mulig.

Bokstav b første strekpunkt innebærer at eksisterende undersøkelsesretter til statens mineraler med første prioritet regnes som undersøkelsestillatelse og faller inn under reglene for dette i den nye loven når denne trer i kraft, men med en overgangsperiode på fem år for oppfyllelse av kravet om undersøkelsesplan og rapporteringsplikt etter *tredje strekpunkt*. Dersom en slik undersøkelsestillatelse forlenges i løpet av overgangsperioden på fem år, gjelder kravet om undersøkelsesplan og rapporteringsplikt fra dette forlengelsestidspunktet. Undersøkelsesrett etter mineralloven med lavere prioritet enn førsteprioritet faller bort fem år etter lovens ikrafttredelse dersom denne ikke har oppnådd status som første prioritet slik dette er angitt i *andre strekpunkt*. De samme pliktene med samme frister gjelder som for undersøkelsesretter med første prioritet ved lovens ikrafttredelse. Begrunnelsen for disse overgangsreglene går frem av kapittel 23.2.1.

Bokstav b fjerde strekpunkt er en overgangsregel for flertallsforslaget om å innføre et krav om samtykke fra grunneierne for å få undersøkelsestillatelse til statens mineraler. Her slås det fast at slikt samtykkekrav først inntreer ved fornyelse av undersøkelsestillatelser til statens mineraler, men

likevel tidligst fem år etter lovens ikrafttredelse. Overgangsregelen er omtalt i kapittel 23.2.2.

Bokstav c tilsvarer overgangsregelen om fristen på fem år for å oppfylle kravet om undersøkelsesplan og rapporteringsplikt i bokstav b tredje strekpunkt, her for industrimineraler og lette metaller.

I *bokstav d* stadfestes det at utvinningsrett til statens mineraler som ble gitt før lovens ikrafttredelse, regnes som utvinningsrett etter ny lov. Dersom det foretas undersøkelser under utvinningsretten, gjelder fristen på fem år for undersøkelsesplan, som her må godkjennes, og rapporteringsplikt tilsvarende som for bokstav b tredje strekpunkt slik det er fastslått i *bokstav e*.

Bokstav f og g gir overgangsregler for tiltakshavere som har driftstillatelse etter dagens minerallov og annet regelverk. Etter *bokstav f* kreves det ikke ny driftstillatelse der det foreligger driftskonsesjon etter dagens minerallov. DMF gis likevel adgang til å kreve at revisjon skal skje som tildeling av driftstillatelse etter kapittel 6 i forslaget til ny lov. Dette inkluderer en mulighet til å kreve revisjon av driftsplanen, men først på tidspunktet da det kan kreves revisjon av driftstillatelsen, regnet fra tidspunktet da driftstillatelsen er gitt eller sist revidert. Etter *bokstav g* kan også drift som pågår med grunnlag i konsesjon etter industrikonsesjonsloven, lov om erverv av kalkstensforekomster, lov om erverv av kvartsforekomster eller konsesjonsloven av 1974 og 2003, fortsette. For disse gis imidlertid departementet en adgang til å kreve at det søkes om driftstillatelse etter ny lov når det har gått fem år fra lovens ikrafttredelse. Tiltakshaveren må få en rimelig frist. Det forutsettes at søknaden godkjennes for å kunne drive videre etter vedtakstidspunktet. Se nærmere om overgangsreglene for kravene om driftstillatelse i kapittel 23.3.

Etter *bokstav h* om innføring av urfolksvederlag for igangværende drift i tradisjonelle samiske områder gis en overgangsordning på fem år. Etter utløpet av overgangsperioden kan berørte rettighetshavere kreve urfolksvederlag etter lovforslagets § 10-6. Vederlag for virksomhet med utvinningsrett som gis etter den nye loven er ikke underlagt overgangsregelen. Den nærmere omtalen av overgangsregelen er gitt i kapittel 23.4.

Bokstav i og j åpner for en fleksibilitet i overgangen til ny lov. Departementet gis adgang til å forlenge fristen for krav om undersøkelsesplan og rapportering etter bokstav b, c og e. DMF kan i særlige tilfeller fravike de samme fristene. Dette er beskrevet i kapittel 23.5.2.

Til § 12-3. Endringer i andre lover

Punkt 2 om endringer i plan- og bygningsloven § 6-4 inneholder en egen hjemmel for å vedta statlig plan. Dette gjelder i prinsippet også i saker som gjelder mineralvirksomhet. Dette er omtalt nærmere i kap. 11.3.3.5. Det er en høy terskel for å bruke bestemmelsen. Utvalget foreslår derfor et nytt fjerde avsnitt i bestemmelsen i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen kan brukes i mineralprosjekter med spesielt høy verdiskaping eller der det er nødvendig for å oppnå samfunnsmessige målsetninger. Slike målsetninger kan for eksempel være at utvinning vil bidra til å dekke et behov for mineraler som er av særlig stor betydning, eller at tilgangen på mineralene kan anses som kritisk. Det kan for eksempel være der tilgang til mineralene er av strategisk betydning. Behovet for kritiske mineralressurser kan være nasjonalt eller internasjonalt.

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven vil fortsatt være at det er kommunen som er planmyndighet. Bestemmelsen bør primært brukes der planbehandling i kommunen har vært gjennomført, men ikke har ført til et resultat som ivaretar hensynet til utvikling av spesielt viktige mineralprosjekter, eller der kommunen har avvist å behandle plan om mineralutvinning.

Bestemmelsen er også kommentert i kapittel 11.3.3.6.

Punkt 2 om endringer i plan- og bygningsloven § 19-4 inneholder en adgang for DMF til å gi dispensasjon fra plan i saker som krever undersøkelsestillatelse etter mineralloven § 4-3. DMF bør gi dispensasjonen samtidig som de gir undersøkelsestillatelsen. Vurderingen av om det kan gis dispensasjon, og hvilke krav det kan gis dispensasjon fra, må følge de alminnelige vilkårene for dette i plan- og bygningsloven. DMF må gjøre en konkret vurdering av om det skal gis dispensasjon i hver sak. De alminnelige reglene i plan- og bygningsloven om dispensasjon og saksbehandling gjelder på vanlig måte for DMF.

Kommunen som er planmyndighet for planen det søkes om dispensasjon fra, skal få mulighet til å uttale seg om saken, jf. plan- og bygningsloven § 19-1 siste setning som må gjelde tilsvarende for kommunen. DMF bør legge stor vekt på kommunens lokalkunnskap og kunnskap om egne planer. Det kan finnes områder der det ikke bør utføres

undersøkellesarbeider, og kommunen antas å ha god oversikt over hvilke områder dette gjelder. Kommunen kan også ha gode forutsetninger for å vurdere hvilke vilkår som bør stilles for å redusere negative virkninger av undersøkelsene.

DMF må avgjøre om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre avsnitt andre setning. I denne vurderingen må DMF legge vekt på at formålet med undersøkelser etter mineralloven først og fremst er å innhente kunnskap om mineralforekomster. Slik informasjon er nyttig for samfunnet. Det må også tas hensyn til at undersøkelser er midlertidige og som den klare hovedregel også reversible. Det er tiltakshaveren som må bære risikoen for at senere tillatelser til mineraluttak ikke kommer i stand. Når DMF avgjør dispensasjonssaken, skal de altså ikke legge vekt på tiltakshaverens utsikt til å få vedtatt en kommunal reguleringsplan om oppstart av et mineraluttak.

DMF vil måtte gi avslag dersom vilkårene i mineralloven for dispensasjon ikke er oppfylt, for eksempel fordi undersøkelsene er planlagt i et område med sårbar natur.

Bestemmelsen er også kommentert i kapittel 11.3.2.2.

Punkt 3 om endring i jordskiftelova inneholder en ny regel i § 3-8 første avsnitt tredje setning som gir grunnlag for felles forvaltning av mineralforekomster som dekker flere eiendommer. Rasjonell utnyttning av ressursen kan kreve at eierne opptrer i fellesskap, og der det ikke oppnås enighet mellom eierne om dette, vil det være behov for en regel som gir grunnlag for å pålegge slik felles utnyttelse. Regelen vil være aktuell der det er noen eiere som ønsker å utnytte forekomsten, og noen som motsetter seg dette. Jordskifteretten kan etter forslaget treffe vedtak om fellestilltak i form av felles utnyttelse av en mineralforekomst som strekker seg over flere eiendommer. Dette er en presisering av bestemmelsens første avsnitt andre setning som slår fast at jordskifteretten kan treffe vedtak om sambruk dersom det er «særlege grunnar» for dette. Med «utnyttast» menes både undersøkelser og utvinning av mineralforekomstene. Den felles utnyttelsen kan foregå i regi av eierne selv, men også ved å inngå avtale med noen av andre om rett til utvinning av forekomsten.

Bestemmelsen er også kommentert i kapittel 8.5.

Kapittel 25

Lov om mineralforvaltning og mineralvirksomhet mv. – forslag til ny minerallov

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1-1. Lovens formål

Loven skal sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser som legger til rette for høyest mulig verdiskaping og ivaretar samfunnets behov for mineraler.

Forvaltningen av mineralressurser og all aktivitet etter loven skal skje i et langsiktig perspektiv og skal ivareta hensynet til naturmiljøet og klimaet, annen næringsvirksomhet, lokalmiljøet ellers og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

§ 1-2. Hva loven gjelder

Loven gjelder mineralvirksomhet. Med mineralvirksomhet menes leting etter, undersøkelse av og utvinning av mineraler fra naturlig forekommende mineralforekomster og all aktivitet knyttet til dette.

For utvinning av mineraler fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak gjelder de bestemmelsene i loven der dette uttrykkelig fremgår og ellers så langt de passer.

For uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen, gjelder de bestemmelsene i loven der dette fremgår uttrykkelig.

Loven omfatter ikke petroleumsressurser (hydrokarboner).

Departementet kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak om hvilke aktiviteter eller uttak av mineraler som omfattes av første til tredje avsnitt.

§ 1-3. Hvor loven gjelder

Loven gjelder på norsk territorium med unntak av Svalbard.

Loven gjelder ikke utenfor grensen for privat eiendomsrett i sjø. Loven gjelder likevel for aktiviteter som har til formål å utvinne mineralforekomster fra innslagspunkt på land, men der forekomsten strekker seg ut under havbunnen forbi grensen for privat eiendomsrett.

§ 1-4. Forholdet til annet regelverk, private rettigheter mv.

Mineralvirksomhet kan bare utøves innenfor de rammene som følger av denne loven og annen lovgivning.

Tillatelser etter denne loven erstatter ikke krav om arealavklaring eller nødvendige tillatelser etter annen lovgivning, med mindre annet går frem av loven.

Tillatelser etter denne loven griper ikke inn i, og innebærer ingen avgjørelse av, private rettsforhold mellom den som får tillatelsen og andre, med mindre annet følger av loven.

§ 1-5. Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensningene som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten ellers.

§ 1-6. Retten til mineralforekomster

Retten til følgende mineraler tilligger staten (statens mineraler):

- metaller med egenvekt 5 g/cm³ eller høyere, herunder krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, med unntak av alluvialt gull, kobolt, bly, platina, tinn, sink, zirkonium, wolfram, uran, kadmium og thorium og malmer av disse
- metallene titan og arsen og malmer av disse
- magnetkis og svovelkis.

Andre mineraler enn dem som omfattes av forrige avsnitt, tilhører eieren av grunnen der mineralene finnes (grunneiers mineraler).

§ 1-7. Definisjoner

I denne loven forstås med

- drift: uttak av mineraler fra fast fjell eller løsmasser med kommersielt formål inkludert knusing og annen bearbeiding direkte knyttet til uttaket og transport av uttatte masser i utvinningsområdet

- b. tiltakshaver: fysisk eller juridisk person som søker om eller har fått tillatelse til mineralvirksomhet, eller som driver mineralvirksomhet som ikke krever tillatelse etter mineralloven, med unntak av Norges geologiske undersøkelse, som ikke er omfattet av begrepet
- c. byggeråstoff: fast fjell som knuses, og leire, sand og grus som benyttes til fyll- og dreneringsmasser eller tilslag for bygge- og anleggsformål mv.
- d. naturstein: bergarter som kan sages, spaltes eller hugges til plater og emner for bruk i utearealer, bygninger, monumenter mv.
- e. industrimineraler: grunneiers mineraler utenom lette metaller og alluvialt gull som utnyttes i industrielle prosesser eller på annen måte på grunn av mineralet eller mineralenes fysiske eller kjemiske egenskaper
- f. lette metaller: metaller med egenvekt under 5 g/cm^3 som ikke er definert som statens mineral.

§ 1-8. *Krav om samordning av saksbehandling*

Myndighetene etter denne loven, lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall og annet relevant regelverk skal foreta en effektiv samordning av søknadsbehandlingen i saker som gjelder mineralvirksomhet.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan i saker hvor det anses hensiktsmessig, avholde et møte for å planlegge behandlingen av en søknad om tillatelse til mineralvirksomhet. Tiltakshaveren og myndigheter som er berørt av den aktuelle saken, skal delta.

Når tiltakshaveren ber om det, skal behandlingen av søknad om tillatelse til mineralvirksomhet som gjelder statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, samordnes med søknad om tillatelse etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 11.

Departementet kan gi forskrift om samordningen som er nevnt i denne bestemmelsen.

Kapittel 2. *Krav til mineralvirksomhet*

§ 2-1. *Krav til forsvarlig mineralvirksomhet*

Mineralvirksomhet skal foregå på en forsvarlig måte, i samsvar med gjeldende regelverk og skal ivareta hensynet til forsvarlig ressursforvaltning og sikkerhet for personell, miljø og omgivelser. Planlegging og gjennomføring skal skje slik at inngrep i grunn, naturmangfold og kulturminner og ulemper for nærmiljøet og brukere av dette begrenses mest mulig, innenfor rammen av det

som er praktisk og økonomisk mulig. Mineralvirksomhet må ikke unødvendig eller i urimelig grad vanskeliggjøre eller hindre annen virksomhet.

Krav til forsvarlig mineralvirksomhet i bestemmelsen her gjelder også for mineraluttak som nevnt i denne loven § 1-2 tredje avsnitt.

§ 2-2. *Krav til kompetanse*

Tiltakshaver skal sørge for at mineralvirksomheten utøves med nødvendig kompetanse til å sikre at krav til forsvarlig mineralvirksomhet oppfylles, og til at virksomheten skjer i samsvar med bestemmelser gitt i eller med grunnlag i loven.

Krav til nødvendig kompetanse i bestemmelsen her gjelder også for uttak som nevnt i denne loven § 1-2 tredje avsnitt.

§ 2-3. *Informasjonsplikt og dialog*

Tiltakshaver skal invitere til dialog og informere grunneier, naboer og berørte bruksretts-havere om pågående og planlagt mineralaktivitet på egnet måte tilpasset aktivitetenes art, omfang og påvirkning på omgivelsene.

For større mineraluttak og for undersøkelsesarbeid av større omfang eller i områder med vesentlige motstridende hensyn skal det gjennomføres årlige møter.

§ 2-4. *Plikt til sikring*

Tiltakshaver skal iverksette og vedlikeholde sikringstiltak slik at mineralvirksomhet ikke medfører fare for skade på mennesker, dyr og eiendom.

Plikt til sikring etter første avsnitt omfatter også sikring mot fare som har oppstått fra tidligere aktiviteter innenfor området hvor tiltakshaver foretar utvinning eller har driftstillatelse.

Ved opphør av mineralvirksomheten skal det gjennomføres nødvendige tiltak for varig sikring mot fare skapt gjennom egen virksomhet som nevnt i første avsnitt.

Et mindretall (Nilsen) foreslår at andre avsnitt utgår.

§ 2-5. *Plikt til opprydding og istandsetting*

Tiltakshaver skal sørge for forsvarlig opprydding og istandsetting innenfor rettighetsområdet mens mineralvirksomheten pågår. Når virksomheten avsluttes, skal grunnen og naturmangfoldet så langt det lar seg gjøre, istandsettes på en måte som ivaretar hensynet til videre bruk og til naturens reproduksjonsevne. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Sval-

bard kan fastsette en frist for når opprydding og gjenoppretting skal være avsluttet.

§ 2-6. Sikkerhet for dekning av kostnader ved sikring, opprydding og istandsetting

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard skal pålegge tiltakshaver som foretar undersøkelser etter § 4-3, å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikringstiltak etter § 2-4 og oppryddings- og istandsettings-tiltak etter § 2-5.

Direktoratet skal pålegge tiltakshaver som foretar prøveuttak eller utvinning som krever driftstillatelse, å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikringstiltak etter § 2-4 og oppryddings- og istandsettings-tiltak etter § 2-5. Direktoratet kan også fatte vedtak om økonomisk sikkerhetsstillelse for drift som ikke krever driftstillatelse.

Direktoratet kan pålegge tiltakshaver å stille sikkerhet til staten for sikrings-, og oppryddings- og istandsettingsbehov som kan oppstå etter at mineralvirksomheten har opphørt.

I særlige tilfeller kan direktoratet gjøre helt eller delvis unntak fra krav om økonomisk sikkerhetsstillelse.

§ 2-7. Avtalekrav for mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder

For undersøkelser, prøveuttak og utvinning som skal skje i tradisjonelle samiske områder, og som vil medføre et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter i området, kreves avtale med rettighetshaverne i området eller ekspropriasjon av nødvendige rettigheter etter kapittel 9.

§ 2-8. Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse mv.

Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til undersøkelse, tillatelse til prøveuttak eller driftstillatelse som nevnt i §§ 4-3, 4-14 og 6-3, i tradisjonelle samiske områder, skal det legges vekt på virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området.

Der det er gjennomført konsultasjon etter § 2-9 skal det legges vekt på om det er oppnådd enighet. Der det ikke oppnås enighet, skal det legges vekt på momenter av betydning for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse som har kommet frem gjennom konsultasjon.

Det kan ikke gis tillatelse til tiltak eller virksomhet som etter en samlet vurdering av de forholdene som går frem av første avsnitt, vil ha

vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette gjelder likevel ikke dersom tiltakshaver har inngått avtale om det aktuelle tiltaket med berørte siidaer og avtalen er godkjent av Sametinget.

§ 2-9. Krav om konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

Før det fattes vedtak om tiltak eller virksomhet som nevnt i bokstav a til d nedenfor som vil kunne påvirke naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder, har Sametinget og representanter for berørte rettighetshavere rett til å bli konsultert ved

- a. første gangs tillatelse til undersøkelse etter § 4-3 og ved vesentlige endringer i undersøkelsesplanen som vil ha betydning for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse
- b. tillatelse til prøveuttak etter § 4-14
- c. tildeling eller forlengelse av driftstillatelse etter § 6-2
- d. ekspropriasjon etter § 9-1.

§ 2-10. Gjennomføring og samordning av konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

Konsultasjoner etter § 2-9 skal gjennomføres i tråd med lov 12. juni 1984 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold kapittel 4, med mindre annet følger av loven her eller forskrift gitt med grunnlag i loven.

Dersom det foretas konsultasjoner i forbindelse med flere av de vedtakene som er nevnt i § 2-9 første avsnitt bokstav a til d, skal konsultasjonene samordnes så langt det er mulig.

Dersom det også skal foretas konsultasjoner i forbindelse med beslutninger eller tiltak etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling og lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, plikter myndighetene etter denne loven og etter de nevnte lovene å foreta en effektiv og samordnet konsultasjon, jf. § 1-8.

§ 2-11. Oversettelsesplikt i tradisjonelle samiske områder

Tiltakshaver har plikt til å oversette til samisk dokumenter som inngår som underlag i søknad om undersøkelsestillatelse, prøveuttak, driftskonsesjon eller ekspropriasjon, og som er av betydning for å ivareta samiske interesser, dersom berørte rettighetshavere krever det.

Tilsvarende plikt gjelder for offentlig myndighet etter denne loven for dokumenter som inngår som underlag i konsultasjoner.

§ 2-12. *Forskrift om krav til mineralvirksomhet*

Departementet kan fastsette forskrift om krav til mineralvirksomhet, herunder om

- krav til forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse, jf. §§ 2-1 og 2-2
- det nærmere innholdet i informasjonsplikten, jf. § 2-3
- plikten til sikring, opprydding og istandsetting, jf. §§ 2-4 og 2-5
- sikkerhet for dekning av kostnader ved sikring, opprydding og istandsetting, jf. § 2-6
- regler for konsultasjon i tradisjonelle samiske områder, jf. §§ 2-9 og 2-10.

Kapittel 3. Leting

§ 3-1. *Leterett*

Enhver kan lete etter mineralforekomster på fremmed grunn. Leteretten omfatter mindre inngripende arbeider i og prøvetaking fra grunnens overflate og geofysiske målinger og andre målinger av grunnen med formål om å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen.

Leteretten gjelder med de begrensninger som følger av loven her og av annet regelverk, herunder kravet om forsvarlig mineralvirksomhet etter § 2-1, vedtak om områdevern etter lov 19. juni 2009 nr. 100 om naturens mangfold og regler om vern av kulturminner etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner. Letingen skal ikke være til hinder for andres undersøkelse og utvinning etter denne loven.

Det kreves samtykke fra grunneier og berørte bruksrettshavere til grunnen dersom det skal letes i områder der allmennheten ikke har ferdselsrett etter lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet.

Det kreves samtykke fra ansvarlig myndighet dersom det skal letes i områder som tilhører et militært anlegg eller øvingsområde, eller i nedlagte gruveområder, inkludert deponier.

Områdebegrensningene etter denne bestemmelsen gjelder ikke ved luftbårne målinger.

§ 3-2. *Varslings- og meldeplikt ved leting*

Leteren skal varsle grunneier og berørte bruksrettshavere i området senest to uker før letingen igangsettes. Der det er forbundet med urimelig ulempe å varsle muntlig eller skriftlig, kan varsling skje på en annen egnet måte. Varslet skal inneholde en angivelse av området det skal letes i, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, tidsrom det skal letes i, og kontaktinformasjon til leteren.

Den som skal gjennomføre målinger etter § 3-1, skal også melde fra til Direktoratet for mine-

ralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard senest to uker før arbeidene igangsettes. Meldingen skal være skriftlig og angi hvilke målinger som skal foretas, området der målingene skal foretas, og når målingene skal finne sted.

§ 3-3. *Erstatning for skade, ulempe eller merarbeid*

Leteren plikter uten hensyn til skyld å erstatte økonomisk tap som følge av skade, ulempe eller merarbeid som letingen medfører for grunneier eller berørte bruksrettshavere i området.

Twist om krav om erstatning avgjøres ved skjønn, jf. § 10-7.

Kapittel 4. Undersøkelse og prøveuttak

§ 4-1. *Fellesbestemmelser for undersøkelser av mineralforekomster*

Med undersøkelse menes aktivitet som er nødvendig for å kunne vurdere om det finnes en mineralforekomst med rikholdighet, størrelse og kvaliteter som gjør at den kan antas å være drivverdig eller å bli drivverdig innen rimelig tid.

Områdebegrensningene i § 3-1 andre til fjerde avsnitt gjelder tilsvarende ved undersøkelser. I områder med anlegg for allmenntilgitt formål og områder som ligger mindre enn 20 meter fra slike, kan undersøkelse ikke skje uten samtykke fra ansvarlig myndighet. I områder som ligger mindre enn 50 meter fra en bygning som er brukt til boligformål, kan undersøkelse ikke skje uten særskilt samtykke fra grunneiere og berørte bruksrettshavere.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan likevel etter søknad gi tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller i områder som er nevnt i § 3-1 tredje avsnitt og i områder som er nevnt i forrige avsnitt tredje setning, dersom fordelene ved undersøkelsene er større enn den skaden og ulempen det vil påføre grunneier og berørte bruksrettshavere.

Bestemmelsen i § 3-3 gjelder tilsvarende ved undersøkelser.

§ 4-2. *Rett til undersøkelse av byggeråstoff, naturstein mv.*

Rett til undersøkelse av byggeråstoff, naturstein mv. etableres ved avtale med grunneier. Dersom avtale ikke kommer i stand, kan det søkes om ekspropriasjon, jf. § 9-1.

§ 4-3. *Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller krever tillatelse fra

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Det samme gjelder undersøkelser av etterlatte masser fra tidligere uttak av slike mineraler.

Direktoratet kan gi undersøkelsestillatelse dersom

- a. søker har fått samtykke fra grunneieren til å gjennomføre undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller eller har fått slik rett ved ekspropriasjon etter § 9-1
- b. undersøkelsene slik de er planlagt, oppfyller kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1
- c. undersøkelsesplanen oppfyller kravene i § 4-6
- d. søker er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret
- e. det ikke er særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis
- f. ingen andre har reservert området etter § 4-5 andre avsnitt, eller har undersøkelsestillatelse, utvinningsrett eller driftstillatelse til statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller i undersøkelsesområdet.

Søknaden om undersøkelsestillatelse kan avslås dersom søkeren tidligere har begått alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven eller tidligere minerallovgivning.

Et mindretall (Møeland og Nordtveit) foreslår nytt andre avsnitt (erstatte andre avsnitt):

Direktoratet kan gi undersøkelsestillatelse dersom

- a. undersøkelsene slik de er planlagt, oppfyller kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1
- b. undersøkelsesplanen oppfyller kravene i § 4-6
- c. søker er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret
- d. det ikke er særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at undersøkelsestillatelse ikke bør gis
- e. ingen andre har reservert området etter § 4-5 andre avsnitt, eller har undersøkelsestillatelse, utvinningsrett eller driftstillatelse til statens mineraler, industrimineraler eller lette metaller i undersøkelsesområdet.

§ 4-4. Innholdet i undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 gir rett til nødvendig tilgang til og bruk av grunnen for å foreta undersøkelsen, herunder fjerning av vegetasjon, graving av grunne grøfter, kjerneboring og

midlertidig lagringsplass. Inngrep som kan medføre vesentlig skade, kan bare foretas med samtykke om dette fra grunneiere og berørte bruksrettshavere. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard skal i tillatelsen fastsette undersøkelsesområdet, eventuelle begrensninger i aktiviteter og tidspunkter for undersøkelser mv. Det kan stilles vilkår for tillatelsen.

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 gir eksklusiv rett til å inngå avtale om utvinningsrett med grunneier for industrimineraler og lette metaller og til å få tildelt utvinningsrett av direktoratet etter § 5-2.

Direktoratet kan fastsette at den som får undersøkelsestillatelse, også skal ha rett til nødvendig motorferdsel i utmark etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og få dispensasjon fra plan etter lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 19-2.

Et mindretall (Møeland og Nordtveit) foreslår at andre avsnitt utgår.

§ 4-5. Krav til innhold i søknad om undersøkelsestillatelse, saksbehandling mv.

Søknad om tillatelse til undersøkelse etter § 4-3 skal inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere om tillatelse bør gis, og hvilke vilkår som skal settes, herunder

- a. søkerens foretaksnavn og kontaklinformasjon
- b. en angivelse av det geografiske området søknaden gjelder (undersøkelsesområdet)
- c. forslag til undersøkelsesplan, jf. § 4-6.

Søkeren får reservert søknadsområdet fra det tidspunktet søknaden er mottatt hos Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard, og frem til søknaden er behandlet. Forslag til undersøkelsesplan kan ettersendes senest tre måneder etter at søknaden om undersøkelsestillatelse ble sendt inn. Dersom søknaden avslås, faller reservasjonen bort.

Søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring til kommunen, fylkeskommunen, statsforvalteren, grunneiere og berørte bruksrettshavere. Søknad om undersøkelse i tradisjonelle samiske områder skal også sendes på høring til Sametinget. Søkeren skal varsle berørte naboer.

§ 4-6. Undersøkelsesplan

Undersøkelsesplanen skal gi nødvendige opplysninger om

- a. hvilke undersøkelser som planlegges
- b. hvilke mineraler undersøkelsene tar sikte på

- c. hvor undersøkelsene skal gjennomføres
- d. planlagt adkomst til og ferdsløst i undersøkelsesområdet
- e. planlagt tidsrom for når undersøkelsene skal gjennomføres
- f. beskrivelse av den eksisterende bruken av området
- g. områdets planmessige status etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
- h. beskrivelse av tiltakets virkning på området søknaden gjelder, og omgivelsene, herunder kulturminner, andre næringer, naturmiljøet i området og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse
- i. planlagte kostnader og investeringer.

Dersom andre undersøkelser planlegges ved eventuell forlengelse av undersøkelsestillatelsen, skal undersøkelsesplanen gi en overordnet beskrivelse av disse. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan kreve andre relevante opplysninger.

I områder der tiltakshaver har tillatelse til prøveuttak med tilhørende prøveuttaksplan, gjelder ikke krav om undersøkelsesplan, jf. § 4-16.

Dersom det foretas vesentlige endringer i undersøkelsesplanen, skal revidert undersøkelsesplan sendes til direktoratet for godkjenning.

§ 4-7. *Undersøkelsesområdet for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 skal gis for nærmere angitte geografiske områder. Området må være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en størrelse og utforming som kan undersøkes innenfor reglene om undersøkelsestillatelsens varighet etter § 4-9.

§ 4-8. *Varslings- og meldeplikt før oppstart av undersøkelser av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3, skal varsle grunneiere og berørte bruksrettshavere og gi melding til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard om oppstart av undersøkelsesarbeider minst fire uker før disse igangsettes. Varsel og melding skal inneholde nødvendig informasjon om undersøkelsene som skal finne sted. Ved opphold i arbeidene i mer enn ett år må det sendes nytt varsel minst fire uker før arbeidene gjenopptas.

§ 4-9. *Varighet av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 skal gis for tre år.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan forlenge undersøkelsestillatelsen med inntil tre år av gangen forutsatt at

- a. videre undersøkelser er nødvendige for å avklare om det foreligger en drivverdig forekomst
- b. tiltakshaver har oppfylt plikter gitt i eller med grunnlag i denne loven
- c. arbeidene som inngår i undersøkelsesplanen, jf. § 4-6, er utført på en tilfredsstillende måte, eller at manglende utføring skyldes særlige forhold og tiltakshaver kan sannsynliggjøre at området vil bli undersøkt ved en forlengelse av undersøkelsestillatelsen.

Søknaden må være kommet inn til direktoratet senest tre måneder før undersøkelsestillatelsen opphører. Undersøkelsestillatelsen gjelder til søknad om forlengelse av undersøkelsestillatelse eller søknad om utvinningsrett etter § 5-2, er endelig avgjort.

Ved forlengelse av undersøkelsestillatelse etter andre avsnitt skal undersøkelsesplanen oppdateres, jf. § 4-6. Tiltakshaver kan ved forlengelsen redusere undersøkelsesområdet. Der den oppdaterte undersøkelsesplanen innebærer vesentlige endringer, skal planen legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring som fastsatt i § 4-5 tredje avsnitt.

Undersøkelsestillatelsen kan ikke forlenges mer enn til sammen 15 år fra den først ble gitt.

Departementet kan i ekstraordinære tilfeller forlenge alle undersøkelsestillatelser uten forutgående søknad.

§ 4-10. *Pantsettelse og overdragelse av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller*

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 kan pantsettes og overdras. Overdragelse krever godkjenning fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Søknad om godkjenning må inneholde nødvendige opplysninger om erververen.

Direktoratet skal avslå søknad om overdragelse dersom erververen ikke oppfyller kravet i § 4-3 andre avsnitt bokstav d. Direktoratet kan avslå søknad om overdragelse etter § 4-3 tredje avsnitt.

Det kan settes som vilkår for overdragelse at pålegg gitt av direktoratet er oppfylt før overdragelse skjer.

Ved overdragelse av undersøkelsestillatelse trer overtageren inn i alle overdragerens rettigheter og plikter etter eller med grunnlag i denne loven og vedtaket om undersøkelsestillatelse. Avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagerens plikter etter denne loven eller vedtak gitt med grunnlag i loven.

§ 4-11. Karanteneperiode etter opphør av undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller og frigivelse av områder underlagt karantene

I områder hvor tillatelse til undersøkelse etter § 4-3 opphører uten at det er gitt utvinningsrett, kan det ikke gis ny undersøkelsestillatelse før det har gått seks måneder fra det tidspunktet tillatelsen opphører.

Det kan ikke søkes om undersøkelsestillatelse i karanteneperioden. Ved karanteneperiodens utløp gjelder reglene i § 4-3.

Et mindretall (Møland og Nordtveit) foreslår følgende tredje avsnitt:

Før et område i karantene frigis, kan Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard beslutte at området skal lyskes ut særskilt. Direktoratet skal fastsette en frist for å søke om undersøkelsestillatelse. Vilkårene for tildeling av undersøkelsestillatelse etter § 4-3 andre og tredje avsnitt gjelder tilsvarende. I tillegg kan direktoratet fastsette andre saklige og objektive kriterier som skal benyttes ved valg mellom flere søkere.

§ 4-12. Forskrift om undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Departementet kan fastsette forskrift om undersøkelsestillatelse til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, herunder om

- krav til søknad om undersøkelsestillatelse, jf. § 4-5
- saksbehandlingen, inkludert høring og offentlig ettersyn, jf. § 4-5
- undersøkelsesplanen, jf. § 4-6
- undersøkelsesområdet, jf. § 4-7
- krav til søknad om overdragelse, jf. § 4-10.

§ 4-13. Undersøkelse etter og kartlegging av mineraler som gjennomføres av Norges geologiske undersøkelse

Norges geologiske undersøkelse kan gjennomføre undersøkelse etter og kartlegging av mineraler i henhold til sitt samfunnsoppdrag, uten

krav om undersøkelsesrett etter § 4-2 eller samtykke fra grunneier og undersøkelsestillatelse etter § 4-3.

Aktiviteter etter denne bestemmelsen skal oppfylle reglene i §§ 2-1 til 2-5.

Der aktiviteter etter denne bestemmelsen skal foretas i områder der det er gitt undersøkelsestillatelse eller utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller eller driftstillatelse etter denne loven, kreves det samtykke fra den som har slik tillatelse.

Grunneiere og berørte bruksrettshavere skal varsles om oppstart av kartlegging og tiltak etter denne bestemmelsen minst fire uker før aktivitetene igangsettes. Varselet skal inneholde nødvendig informasjon om aktivitetene som skal finne sted. Inngrep som vil føre til vesentlig skade, krever avtale med grunneier og berørte bruksrettshavere.

Bestemmelsen i § 3-3 gjelder tilsvarende.

§ 4-14. Tillatelse til prøveuttak

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi tillatelse til prøveuttak til den som har undersøkelsesrett etter § 4-2, undersøkelsestillatelse etter § 4-3 eller utvinningsrett etter §§ 5-1 eller 5-2. Med prøveuttak menes uttak fra en mineralforekomst for å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet.

Direktoratet kan gi tillatelse til prøveuttak dersom

- søker har fått samtykke fra grunneieren til å gjennomføre prøveuttaket eller har fått slik rett ved ekspropriasjon etter § 9-1
- prøveuttaket, slik det er planlagt, oppfyller kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1
- prøveuttaket er nødvendig for å vurdere forekomstens egenskaper og drivverdighet
- prøveuttaksplanen oppfyller kravene i § 4-15
- søker er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret
- det ikke er særlige forhold ved det omsøkte prøveuttaksområdet som tilsier at tillatelse til prøveuttak ikke bør gis

Søknaden om tillatelse til prøveuttak kan avslås dersom søkeren tidligere har begått alvorlige eller gjentatte overtredelser av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven eller tidligere minerallovgivning.

Tillatelse til prøveuttak kan kun gis for den mengden som er nødvendig for formålet. Direktoratet kan sette vilkår for tillatelsen. Tillatelsen skal tidsbegrenses.

§ 4-15. Søknad om tillatelse til prøveuttak

Søknad om tillatelse til prøveuttak skal inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere om tillatelse bør gis, og hvilke vilkår som skal settes, herunder

- dokumentasjon på at søkeren har undersøkelsesrett, undersøkelsestillatelse eller utvinningsrett til mineralforekomsten
- dokumentasjon på at søkeren har rett til å gjennomføre prøveuttak
- forslag til prøveuttaksplan, jf. § 4-16
- formålet med prøveuttaket
- beskrivelse av den eksisterende bruken av området
- beskrivelse av tiltakets virkning i området søknaden gjelder, og omgivelsene, herunder kulturminner, andre næringer, naturmiljøet i området og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse
- forslag til økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring, opprydding og istandsetting av prøveuttaksområdet.

Søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring til kommunen, fylkeskommunen, statsforvalteren, grunneier og berørte bruksrettshavere. Søknad om prøveuttak i tradisjonelle samiske områder skal også sendes på høring til Sametinget. Søkeren skal varsle berørte naboer.

§ 4-16. Prøveuttaksplan

Prøveuttaksplanen skal gi nødvendige opplysninger om

- hvordan prøveuttaket skal foregå og avsluttes på en måte som ivaretar sikkerheten for personell, miljø og omgivelser
- området der prøveuttaket skal foregå (prøveuttaksområdet)
- planlagt tidsrom for når prøveuttaket skal gjennomføres
- planlagt adkomst til prøveuttaksområdet.

§ 4-17. Tillatelse til salg av masser fra prøveuttak

Masser fra prøveuttak kan ikke selges før det er gitt driftstillatelse eller særlig tillatelse. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi særlig tillatelse til salg av masser fra prøveuttak der tiltakshaver kan begrunne et behov for salg, eller der hensynet til god ressursforvaltning tilsier det.

§ 4-18. Varslings- og meldeplikt før oppstart av prøveuttak

Den som har tillatelse til å foreta prøveuttak skal gi skriftlig melding til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard og varsle grunneiere og berørte bruksrettshavere minst fire uker før arbeidene igangsettes.

§ 4-19. Pantsettelse og overdragelse av tillatelse til prøveuttak

Bestemmelsen i § 4-10 gjelder tilsvarende for pantsettelse og overdragelse av tillatelse til prøveuttak.

§ 4-20. Tinglysing av undersøkelsestillatelse og tillatelse til prøveuttak

Undersøkelsestillatelse etter § 4-3 skal tinglyses i grunnboken.

Pantsettelse og overdragelse av undersøkelsestillatelse og tillatelse til prøveuttak får rettsvern ved tinglysing i grunnboken dersom ikke annet er bestemt i forskrift.

Departementet kan gi forskrift om tinglysing av undersøkelsestillatelse og tillatelse til prøveuttak og rettsstiftelser i disse etter første og andre avsnitt.

§ 4-21. Forskrift om prøveuttak

Departementet kan fastsette forskrift om prøveuttak, herunder om krav til søknad om tillatelse til prøveuttak, jf. § 4-15 og prøveuttaksplanen, jf. § 4-16.

Kapittel 5. Utvinningsrett til mineraler

§ 5-1. Utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv.

Utvinning av byggeråstoff, naturstein mv. krever avtale med grunneier. Dersom avtale ikke kommer i stand, kan det søkes om ekspropriasjon, jf. § 9-1. Utvinners blir eier av mineralene når de er tatt ut fra forekomsten.

§ 5-2. Utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3, kan søke Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard om utvinningsrett til forekomst av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller.

Søkeren har krav på utvinningsrett dersom det sannsynliggjøres at det i undersøkelsesområdet finnes en forekomst av slike mineraler med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig eller å bli drivverdig innen rimelig tid.

Utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller krever avtale med grunneier. Dersom avtale ikke oppnås, kan undersøker søke om ekspropriasjon, jf. § 9-1.

Der det finnes forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler som ikke er drivverdige hver for seg, men som er drivverdige samlet, kan direktoratet etter søknad tildele undersøkeren utvinningsrett til den samlede forekomsten uten at det foreligger avtale med grunneier, når hensynet til god ressursforvaltning tilsier dette.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknaden om utvinningsrett og saksbehandlingen i forbindelse med tildelingen av utvinningsrett etter denne bestemmelsen.

Et mindretall (Møland og Nordtveit) foreslår at tredje avsnitt skal lyde:

Utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller krever avtale med grunneier. Dersom avtale ikke oppnås, kan undersøker søke om ekspropriasjon, jf. § 9-1. Dersom de alminnelige vilkårene for ekspropriasjon er oppfylt, har undersøker retten til å foreta ekspropriasjon med mindre det vil virke sterkt urimelig for grunneier.

§ 5-3. Innholdet i utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Den som har utvinningsrett til statens mineraler, kan ta ut og nyttiggjøre seg alle forekomster av statens mineraler i utvinningsområdet. Utvinners får eiendomsrett til mineralene når de er tatt ut fra forekomsten. Den som har utvinningsrett til forekomst av statens mineraler, kan ta ut og nyttiggjøre seg ikke-drivverdige forekomster av grunneiers mineraler så langt det er nødvendig for å ta ut forekomsten av statens mineraler.

Den som har utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller, kan ta ut og nyttiggjøre seg alle slike mineraler i utvinningsområdet. Utvinners får eiendomsrett til mineralene når de er tatt ut fra forekomsten. Den som har utvinningsrett til industrimineraler og lette metaller, kan ta ut og nyttiggjøre seg ikke-drivverdige forekomster av statens mineraler så langt det er nødvendig for å ta ut grunneiers mineraler.

Utvinningsretten gir rett til å gjennomføre undersøkelser i rettighetsområdet. Reglene om tilgang til og bruk av grunnen i § 4-4 første avsnitt første og andre setning gjelder tilsvarende. Dersom det skal gjennomføres undersøkelser, skal det utarbeides undersøkelsesplan, jf. § 4-6. Undersøkelsesplanen skal før oppstart av undersøkelsene godkjennes av Direktoratet for mineralfor-

valtning med Bergmesteren for Svalbard, som kan bestemme at planen skal være tidsbegrenset. Varslings- og meldeplikten i § 4-8 gjelder tilsvarende.

§ 5-4. Utvinningsrett til mineraler fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak

Utvinning av statens mineraler og industrimineraler eller lette metaller fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak krever utvinningsrett, jf. § 5-2. Tildeling av utvinningsrett forutsetter ikke undersøkelsestillatelse i området. Utvinningsrett kan ikke gis dersom andre enn søker har undersøkelsestillatelse, utvinningsrett eller driftstillatelse i området.

Utvinningsretten gir rett til å gjennomføre undersøkelser i rettighetsområdet. Bestemmelsen i § 5-3 siste avsnitt gjelder tilsvarende.

Departementet kan gi forskrift om krav til søknaden om utvinningsrett og saksbehandlingen i forbindelse med tildelingen av utvinningsrett etter denne bestemmelsen.

§ 5-5. Samordnet utvinning

Der det er ulike rettighetshavere til samme mineralforekomst, og der det av hensyn til god ressursforvaltning, kostnader eller naturmiljøet klart er rasjonelt å samordne utvinningen av forekomstene, kan Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard gi rettighetshaverne pålegg om utarbeiding av plan for samordnet utvinning. Det samme gjelder der det, vurdert etter de samme kriteriene som etter første setning, vil være klart rasjonelt med samordnet utvinning av flere mineralforekomster.

§ 5-6. Området for utvinningsrett for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Området for utvinningsrett etter §§ 5-2 og 5-4 skal gis for nærmere angitte geografiske områder. Området må være avgrenset på en hensiktsmessig måte og ha en hensiktsmessig størrelse og utforming.

Departementet kan gi forskrift om utvinningsområdet for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, herunder om form og størrelse.

§ 5-7. Opphør av utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller

Utvinningsrett til statens mineraler, industrimineraler og lette metaller opphører hvis ett eller flere av følgende vilkår er oppfylt:

a. Søknad om driftstillatelse etter § 6-3 er ikke sendt til Direktoratet for mineralforvaltning

med Bergmesteren for Svalbard innen ti år fra den dagen utvinningsretten ble gitt

- b. Uttaket faller ikke inn under lovens krav om driftstillatelse, og det er gått mer enn ti år fra den dagen utvinningsretten ble gitt, uten at drift er satt i gang
- c. Forlenget frist etter § 5-8 er utløpt
- d. Det har gått ett år fra driftstillatelsen falt bort.

Dersom det er søkt om driftstillatelse etter § 6-3 eller om forlengelse etter § 5-8 og søknaden avslås, kan utvinningsretten tidligst opphøre 30 dager etter avslaget. Tiltakshaver beholder sin rett til den delen av utvinningsområdet som ikke er omfattet av søknaden om driftstillatelse, inntil fristen etter første avsnitt bokstav a eller en forlenget frist etter § 5-8 er løpt ut.

§ 5-8. Forlengelse av utvinningsrett

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan forlenge fristen etter § 5-7 første avsnitt bokstav a og b med inntil ti år av gangen. Forlengelse av fristen bør normalt gis dersom forekomsten må anses å være en rimelig reserve for søkerens drift. En søknad om forlengelse må være kommet inn til direktoratet innen fristen i § 5-7 første avsnitt bokstav a til c.

§ 5-9. Pantsettelse og overdragelse av utvinningsrett til mineraler

Bestemmelsen i § 4-10 gjelder tilsvarende for pantsettelse og overdragelse av utvinningsrett etter §§ 5-2 og 5-4.

§ 5-10. Tinglysing

Utvinningsrett til statens mineraler skal tinglyses i grunnboken.

Pantsettelse og overdragelse av utvinningsrett får rettsvern ved tinglysing i grunnboken. Det samme gjelder for andre rettsstiftelser i utvinningsretten dersom ikke annet er bestemt i forskrift.

Departementet kan gi forskrift om tinglysing av utvinningsrett og rettsstiftelser i utvinningsretten etter første og andre avsnitt.

Kapittel 6. Drift av mineraluttak

§ 6-1. Meldepliktige uttak

Planlagt eller samlet uttak av mineralforekomster over 500 m³ og opp til 10 000 m³ skal meldes til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard minst fire uker før arbeidene igangsettes.

§ 6-2. Mineraluttak som krever driftstillatelse

Planlagt eller samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ krever driftstillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Prøveuttak etter § 4-14 krever ikke driftstillatelse.

Dersom særlige forhold tilsier det, kan direktoratet fastsette at det kreves driftstillatelse for samlet uttak under grensen etter første avsnitt. Direktoratet kan fravike enkeltkrav til innhold i søknad fastsatt i § 6-4.

§ 6-3. Tildeling av driftstillatelse

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi driftstillatelse dersom

- a. virksomheten, slik den er planlagt, oppfyller kravene om forsvarlig mineralvirksomhet i § 2-1
- b. driftsplanen oppfyller kravene i § 6-5
- c. tiltakshaver har utvinningsrett i området det søkes om driftstillatelse for
- d. tiltakshaver er et foretak som er registrert i Foretaksregisteret
- e. tiltakshaver ikke tidligere har begått alvorlig eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven eller tidligere lovgivning.

Driftstillatelse kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt av driften.

Driftsområdet skal fastsettes i driftstillatelsen. Det kan stilles vilkår for tillatelsen. Driftstillatelsen kan tidsbegrenses.

Før det kan fattes vedtak om driftstillatelse, skal utvinningsområdet være avklart i vedtak etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

§ 6-4. Søknad om driftstillatelse

Søknad om driftstillatelse skal inneholde all informasjon som er nødvendig for å ta stilling til om driftstillatelse skal gis, herunder

- a. angivelse av området søknaden gjelder
- b. dokumentasjon av utvinningsrett når det søkes om tillatelse til utvinning av grunneiers mineraler
- c. opplysninger om status etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, jf. § 6-3 (4) for området søknaden gjelder
- d. beskrivelse av tiltakets virkning på området søknaden gjelder, og omgivelsene, herunder kulturminner, andre næringer, naturmiljøet i

området og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse

- e. forslag til driftsplan
- f. beskrivelse av prosjektets økonomi og tiltakshavers finansielle evne
- g. forslag til økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring, opprydding og istandsetting av driftsområdet.

Søknaden skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring til kommunen, fylkeskommunen, statsforvalteren, grunneiere og berørte bruksrettshavere og andre som kan berøres direkte av det planlagte uttaket. Søknad om drift i tradisjonelle samiske områder skal også sendes på høring til Sametinget og områdestyret for reindriften.

§ 6-5. Driftsplan

Driftsplanen skal beskrive hvordan mineraluttaket skal drives i hele driftsperioden, og hvordan uttaket skal avsluttes.

Driftsplanen skal sikte mot en best mulig utnyttelse av mineralforekomsten, minst mulig inngrep i naturmiljøet og at utnyttelsen foregår på en måte som ivaretar sikkerheten for mennesker, dyr, eiendom, miljø og omgivelser. Planen skal bygge på bruk av de beste tilgjengelige driftsmetodene og teknologiene.

§ 6-6. Melding om oppstart og stans av drift for mineraluttak med driftstillatelse

Den som har driftstillatelse, skal melde til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard før drift

- a. startes
- b. stanses midlertidig i mer enn to uker på en måte som avviker fra godkjent driftsplan
- c. avsluttes.

§ 6-7. Revisjon av driftstillatelse og driftsplan

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan kreve at driftstillatelsen revideres når det har gått ti år siden tillatelsen ble gitt eller revidert. Det samme gjelder for driftsplanen når det har gått fem år siden denne sist ble godkjent.

Dersom det foretas vesentlige endringer i driftsplanen, skal revidert driftsplan sendes til Direktoratet for godkjenning.

§ 6-8. Bortfall av driftstillatelse

Driftstillatelsen faller bort dersom

- a. driften ikke har startet senest fem år etter at driftstillatelse ble tildelt

- b. driften blir stanset midlertidig i mer enn to år
- c. driften ikke har startet innen to år etter at det er fattet vedtak om overdragelse av driftstillatelse
- d. utvinningsretten til grunneiers mineraler bortfaller
- e. utvinningsretten til statens mineraler bortfaller
- f. skjønn ikke er krevd innen ett år etter at ekspropriasjonstillatelse er gitt etter § 9-1 første avsnitt bokstav d.

I tilfeller som er nevnt i første avsnitt bokstav a til d, kan Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard etter søknad forlenge driftstillatelsen med inntil tre år av gangen fra tidspunktet da bortfall ellers ville skje. Det kan settes vilkår for forlengelsen.

§ 6-9. Pantsettelse og overdragelse av driftstillatelse

Driftstillatelse kan pantsettes og overdras. Overdragelse krever godkjenning fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Rettsvern stiftes ved tinglysning sammen med utvinningsretten.

Direktoratet skal avslå søknad om overdragelse dersom erververen ikke oppfylder vilkårene for å få driftstillatelse. Det kan settes som vilkår for overdragelse at pålegg gitt av direktoratet er oppfylt før overdragelse skjer.

Dokumentasjon av overdragelse av driftstillatelsen og dokumentasjon av utvinningsrett skal være vedlagt søknaden. Dette gjelder ikke ved tvangssalg.

Ved overdragelse av driftstillatelse trer overtageren inn i alle overdragerens rettigheter og plikter etter eller med grunnlag i denne loven og vedtaket om driftstillatelse. Avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagerens plikter etter denne loven eller vedtak gitt med grunnlag i loven.

§ 6-10. Avslutningskontroll

Ved avslutning av drift som krever driftstillatelse etter § 6-2, skal Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard gjennomføre en avslutningskontroll for å kontrollere at tiltakshaver har avsluttet driften i samsvar med driftsplanen.

§ 6-11. Forskrift om drift av mineraluttak

Departementet kan fastsette forskrift om drift av mineraluttak, herunder om

- a. krav til meldingen for meldepliktige uttak, jf. 6-1

- b. hvilke uttak som krever driftstillatelse, inkludert krav om driftstillatelse for uttak nevnt i denne loven § 1-2 andre og tredje avsnitt, jf. § 6-2
- c. krav til søknaden om driftstillatelse, driftsplanen og overdragelse av driftstillatelse, jf. §§ 6-4, 6-5 og 6-9
- d. gjennomføringen av avslutningskontroll ved avslutning av drift som krever driftstillatelse, jf. § 6-10.

Kapittel 7. Rapportering og forvaltning av opplysninger og materiale

§ 7-1. Rapportering fra målinger av grunnen

Tiltakshaver som gjennomfører geofysiske målinger og andre målinger av grunnen med formål om å identifisere mulige mineralforekomster i grunnen, jf. § 3-1, skal rapportere om målingene og resultatene av dem til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard etter at de er gjennomført.

§ 7-2. Rapportering fra undersøkelser

Tiltakshavere med følgende tillatelser skal årlig rapportere om gjennomførte undersøkelser og resultatene av dem til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard:

- a. undersøkelsestillatelse etter § 4-3
- b. utvinningsrett etter § 5-2
- c. tillatelse til prøveuttak etter § 4-14.

Ved opphør av tillatelse eller rett som nevnt i første avsnitt skal tiltakshaver levere sluttrapport til direktoratet innen tre måneder etter at tillatelsen eller retten er utløpt. I tillegg skal tiltakshaver vederlagsfritt overlevere et representativt utvalg av prøvemateriale. Dersom tiltakshaver får andre rettigheter til området etter denne loven, kan slikt materiale ikke kreves overlevert før disse opphører. Staten overtar eiendomsretten til det innsendte prøvematerialet. Direktoratet kan forlenge fristen med inntil seks måneder dersom særlige grunner foreligger.

Direktoratet kan pålegge den som avslutter undersøkelser av eller drift på byggeråstoff, naturstein mv., tilsvarende sluttrapportering som etter andre avsnitt.

§ 7-3. Rapportering fra drift

Tiltakshaver for et meldepliktig uttak etter § 6-1 og tiltakshaver som har driftstillatelse etter § 6-2, skal årlig rapportere om driften til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard.

Ved avslutning av drift eller opphør av driftstillatelse etter § 6-2 skal tiltakshaver levere sluttrapport til direktoratet innen tre måneder etter

avslutningen. Sluttrapporten skal inneholde den informasjonen som er nødvendig for at direktoratet skal kunne kontrollere at driften er avsluttet i samsvar med driftsplanen og de kravene som følger av denne loven eller forskrift gitt med grunnlag i loven. Direktoratet kan forlenge fristen med inntil seks måneder dersom særlige grunner foreligger. Rapporteringsplikten etter dette avsnittet gjelder tilsvarende ved bortfall av driftstillatelse etter § 6-8.

§ 7-4. Rapportering om uttak av mineraler som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen

Den som er ansvarlig for et uttak som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen enn utnytting av mineralforekomster, skal rapportere om uttaket til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard dersom uttaket overstiger 5000 m³.

§ 7-5. Forskrift om rapportering

Departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikt etter §§ 7-1 til 7-4, herunder om innhold, format, frister og unntak fra pliktene.

§ 7-6. Pålegg om overlevering av materiale og opplysninger

Departementet kan gi pålegg om at materiale og opplysninger som tiltakshaver har eller utarbeider om planlegging og gjennomføring av mineralvirksomhet etter denne loven, skal overleveres vederlagsfritt til departementet eller den departementet utpeker. Overleveringen skal skje på den måten og i den form departementet bestemmer, i den utstrekning dette finnes rimelig. Departementet kan også kreve at slikt materiale og opplysninger skal være tilgjengelige i Norge. Departementet kan også rette slikt pålegg mot den som utfører arbeid for tiltakshaver.

§ 7-7. Forvaltning av informasjon og taushetsplikt

Tiltakshaver skal sørge for forsvarlig oppbevaring av materiale og opplysninger som skal rapporteres etter dette kapitlet.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard eller andre forvaltningsorgan må ikke gjøre informasjon om geologiske forhold som er innrapportert etter §§ 7-1 og 7-2, tilgjengelig for andre uten samtykke fra tiltakshaver.

Taushetsplikten opphører

- a. for informasjon som er innrapportert etter § 7-1: fem år etter innrapportering

- b. for informasjon som er innrapportert etter § 7-2, og tiltakshaver ikke har fått andre rettigheter til området etter denne loven: når undersøkelsestillatelsen etter § 4-3 har opphørt
- c. for informasjon som er innrapportert etter § 7-2, og tiltakshaver har fått andre rettigheter til området etter denne loven: fem år etter innrapportering eller før dersom rettighetene bortfaller tidligere.

Når taushetsplikten har falt bort etter tredje avsnitt, skal denne informasjonen være offentlig. Direktoratet kan etter søknad unnta informasjonen fra offentlighet dersom særlige grunner tilsier det. Direktoratet kan treffe enkeltvedtak om at opplysninger som hentes inn med grunnlag i § 7-6, ikke skal gjøres tilgjengelig for andre før en nærmere bestemt frist.

Reglene om taushetsplikt skal ikke være til hinder for at direktoratet utveksler informasjon om geologiske forhold med Norges geologiske undersøkelse.

Kapittel 8. Internkontroll og tilsyn

§ 8-1. Internkontroll

Tiltakshaver plikter å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak for å sikre at mineralvirksomhet gjennomføres forsvarlig og i samsvar med tillatelser etter denne loven, og at bestemmelser gitt i eller med grunnlag i mineralloven blir oppfylt.

§ 8-2. Tilsyn med mineralvirksomhet

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard er tilsynsmyndighet etter mineralloven og fører tilsyn med at tiltakshaver overholder bestemmelser eller vedtak gitt i eller med grunnlag i mineralloven.

§ 8-3. Plikt til å gi opplysninger mv. ved tilsyn

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi pålegg om at tiltakshaver vederlagsfritt skal gi opplysninger, overlevere dokumenter og annet materiale og gjennomføre rimelige tiltak som er nødvendig for at direktoratet skal kunne utføre oppgavene sine etter loven.

Når særlige grunner tilsier det, kan direktoratet pålegge andre enn tiltakshaver å gi opplysninger og overlevere dokumenter og annet materiale etter første avsnitt.

§ 8-4. Plikt til å gi tilgang til områder og gi nødvendig bistand ved tilsyn

Tiltakshaver skal gi Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard uhin-

dret tilgang til områder, innretninger, utstyr, digitale systemer mv. i tilknytning til mineralvirksomheten slik at direktoratet kan gjennomføre tilsynet.

Tiltakshaver skal vederlagsfritt gi nødvendig bistand ved gjennomføring av tilsynsarbeidet.

§ 8-5. Forskrift om internkontroll og tilsyn

Departementet kan gi forskrift om internkontroll og tilsyn, herunder om

- a. internkontroll, jf. § 8-1
- b. innhold, gjennomføring og rapportering av tilsyn, jf. § 8-2
- c. nærmere bestemmelser om opplysnings-, dokumentasjons- og tiltaksplikten ved tilsyn, jf. § 8-3.

Kapittel 9. Ekspropriasjon

§ 9-1. *Ekspropriasjon av undersøkelsesrett, utvinningsrett og grunn og rettigheter for undersøkelse, prøveuttak, utvinning og bearbeiding av mineraler*

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi tillatelse til ekspropriasjon av

- a. undersøkelsesrett til mineraler
- b. grunn og rettigheter som er nødvendig for undersøkelser av mineraler
- c. grunn og rettigheter som er nødvendig for prøveuttak av mineraler
- d. utvinningsrett til grunneiers mineraler
- e. grunn og rettigheter som er nødvendig for utvinning av mineraler
- f. grunn og rettigheter som er nødvendig for bearbeiding av mineraler i naturlig forbindelse med uttaket.

Når det er gitt tillatelse til ekspropriasjon av undersøkelsesrett til byggeråstoff, naturstein mv., kan ikke grunneier inngå avtale om undersøkelsesrett eller utvinningsrett til disse mineralene i undersøkelsesområdet med andre enn den som har fått tillatelse til ekspropriasjon, før det er gått ti år siden ekspropriasjonen, med mindre den som har fått ekspropriert undersøkelsesrett, samtykker til dette, eller der undersøkelsesarbeidet endelig har opphørt.

Tillatelse til ekspropriasjon av utvinningsrett til byggeråstoff, naturstein mv. kan bare gis til den som har undersøkelsesrett til disse mineralene etter avtale eller ekspropriasjonsvedtak som er mindre enn ti år gammelt. Dette gjelder likevel ikke der ingen andre har slik undersøkelsesrett til området og undersøkelser ikke er nødvendig for å påvise at det finnes en drivverdig forekomst av grunneiers mineraler.

Vedtak om ekspropriasjon etter første avsnitt bokstav d, e og f bør treffes samtidig med vedtak om driftstillatelse etter § 6-2, med mindre det foreligger særlige grunner for en tidligere avgjørelse av ekspropriasjonsspørsmålet.

§ 9-2. Alminnelige ekspropriasjonsregler

Om ikke annet er bestemt, gjelder lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom og lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom tilsvarende så langt de passer ved ekspropriasjon etter § 9-1.

Vedtak om ekspropriasjon kan bare treffes når dette er nødvendig for undersøkelse etter eller prøveuttak, utvinning eller bearbeiding av mineraler og det må regnes med at ekspropriasjon uten tvil vil være mer til gagn enn skade, jf. lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom § 2 andre avsnitt. Det kan settes vilkår for ekspropriasjonstillatelsen.

Departementet kan bestemme at vedtak om ekspropriasjon etter § 9-1 skal treffes av departementet i saker som krever avveining av særlig viktige samfunnsmessige hensyn.

§ 9-3. Erstatning ved ekspropriasjon

Ved ekspropriasjon etter § 9-1 første avsnitt bokstav a, b, c, e og f skal det ytes erstatning etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom.

Ved ekspropriasjon etter § 9-1 første avsnitt bokstav d skal erstatningen fastsettes på grunnlag av verdien av mineralet etter markedspris og uavhengig av påregnelighetskravet i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom §§ 5 og 6. Dette gjelder også dersom ekspropriasjonstillatelse er gitt med grunnlag i en annen lov. Erstatningen skal settes til et beløp per utvunnet enhet av mineralet hvis ikke særlige grunner taler mot dette. Det kan fastsettes et minstebeløp som skal betales uavhengig av produksjonens størrelse.

Ved ekspropriasjon etter § 9-1 første avsnitt bokstav d til f skal det i tillegg til fastsatt erstatning etter første og andre avsnitt betales et tillegg på ti prosent. Det kan bestemmes at tillegget først skal inntre etter en bestemt driftstid.

Tilkjente erstatninger fastsettes til årlige beløp. Engangserstatning kan likevel fastsettes dersom en eiendom eller rettighet i sin helhet eller for en vesentlig del blir avstått, eller dersom andre særlige grunner foreligger.

Når det har gått ti år fra ekspropriasjonserstatningen ble fastsatt ved skjønn, kan hver av partene kreve at erstatning fastsatt som årlige beløp

fastsettes ved nytt skjønn dersom utviklingen har ført til at den fastsatte erstatningen ikke lenger er rimelig.

Der ekspropriasjonstillatelsen gir rett til ekspropriasjon av rettigheter for den tid mineralvirksomheten foregår, og mineralvirksomheten endelig opphører, faller kravet på erstatning bort fra utløpet av det kalenderåret virksomheten opphører.

Et mindretall (Aaltonen, Aasly, Nilsen) foreslår at tredje avsnitt går ut.

Kapittel 10. Gebyr, vederlag, og skjønn

§ 10-1. Behandlings- og tilsynsgebyr

Departementet kan gi forskrift om gebyrer for behandling av søknader og for tilsyn etter denne loven.

§ 10-2. Vederlag til staten for undersøkelsestillatelse og utvinningsrett til statens mineraler

Den som søker om og den som har undersøkelsestillatelse etter § 4-3 eller utvinningsrett etter §§ 5-2 eller 5-4 til statens mineraler, skal betale et årlig vederlag til staten. Første vederlag skal betales før reservasjon for undersøkelsestillatelse gis av Direktoratet for mineralforvaltning etter § 4-5, eller før utvinningsrett etter §§ 5-2 eller med Bergmesteren for Svalbard 5-4 gis. Vederlaget skal deretter betales forskuddsvis til direktoratet. Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra dette.

Tillatelsen faller bort dersom tiltakshaveren ikke har betalt vederlag i samsvar med første avsnitt.

Departementet kan gi forskrift om størrelsen på det årlige vederlaget og om frister og betalingen av dette.

§ 10-3. Vederlag til grunneier ved utvinning av statens mineraler

Den som har utvinningsrett til statens mineraler etter §§ 5-2 eller 5-4, skal betale grunneier et årlig vederlag på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes og nyttiggjøres. Dette gjelder likevel ikke for masser som benyttes til nødvendig infrastruktur i forbindelse med uttaket.

Den som har utvinningsrett til grunneiers mineraler etter § 5-2, skal betale grunneier et årlig vederlag på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes og nyttiggjøres av statens mineraler.

Er det flere grunneiere i utvinningsområdet, fordeles vederlaget mellom dem i forhold til det

arealet hver av dem eier i området som utvinningsretten dekker.

Twist om vederlagets størrelse avgjøres ved skjønn, jf. § 10-7.

Departementet kan gi forskrift om beregningen av vederlaget og om betalingen og dokumentasjon mv.

§ 10-4. Vederlag til grunneier ved utvinning av ikke-drivverdige forekomster eller samordnet utvinning av forekomster av statens mineraler og grunneiers mineraler

Ved utvinning av ikke-drivverdige forekomster av grunneiers og statens mineraler etter § 5-2 fjerde avsnitt betales vederlag til grunneier som for statens mineraler ellers etter § 10-3.

Ved samordnet utvinning av statens mineraler og grunneiers mineraler etter § 5-5 der disse er drivverdige hver for seg, fastsettes vederlag for grunneiers mineraler ved avtale. Oppnås det ikke enighet om vederlagets størrelse, skal dette fastsettes ved skjønn, jf. § 10-7.

§ 10-5. Vederlag til staten for utvinning av statens mineraler

Departementet kan gi forskrift om at den som utvinner forekomst av statens mineraler, skal betale et årlig vederlag til staten.

§ 10-6. Vederlag ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder

Ved utvinning av mineraler i tradisjonelle samiske områder skal det, med mindre annet avtales, betales erstatning for tap ved begrensninger i bruken som følge av mineralvirksomheten etter alminnelige regler om ekspropriasjonserstatning.

I tillegg skal det betales slikt vederlag

- a. ved utvinning av statens mineraler: 0,25 prosent av verdien av utvunnet mineral
- b. ved utvinning av grunneiers mineraler på statens grunn, finnmarkseiendommens grunn eller i statsallmenninger: tilsvarende 25 prosent av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget
- c. ved utvinning av grunneiers mineraler på privat grunn og i bygdeallmenninger: tilsvarende 10 prosent av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget. Der grunneier selv utvinner mineralene på egen grunn, kan vederlaget som alternativ fastsettes ved skjønn dersom en av partene krever det, jf. § 10-7.

Ved avtale om virksomhet som vil innebære et vesentlig inngrep i naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, jf. § 2-8 tredje avsnitt, kan partene avtale ytterligere vederlag.

Vederlaget skal deles mellom Sametinget og den siidaen som har retten til det området der mineralutvinningen skjer, med 25 prosent til Sametinget og 75 prosent til siidaen. Dersom mineralutvinning skjer på området til flere siidaer, skal siidaens andel av vederlaget deles mellom dem på grunnlag av bruken i området.

Fordelingen av vederlaget mellom siidaer etter tredje avsnitt kan fastsettes ved avtale. Ved twist om rett til og fordeling av vederlag mellom siidaer etter tredje avsnitt, fastsettes fordelingen ved skjønn, jf. § 10-7.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for fastsetting av vederlaget etter bestemmelsen her og grunnlaget for fordelingen mellom siidaer.

§ 10-7. Fordeling av utgifter ved skjønn med grunnlag i mineralloven

Nødvendige utgifter knyttet til gjennomføringen av skjønn etter §§ 3-3, 4-1 siste avsnitt, 4-13 siste avsnitt, 10-3 første og andre avsnitt, 10-4 og 10-6 andre avsnitt bokstav c, dekkes av tiltakshaver. Ved overskjønn kan likevel skjønnsretten fastsette en annen fordeling dersom det vil være sterkt urimelig at tiltakshaver dekker utgiftene.

Utgifter knyttet til skjønn etter § 10-3 tredje avsnitt, fordeles mellom partene etter reglene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonsaker § 43.

Utgifter som etter § 10-6 femte avsnitt er forbundet med skjønn, dekkes etter reglene i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonsaker § 43.

Skjønnsretten kan foreta de bevisundersøkelser av eiendommen som skjønnsretten finner nødvendig. Volder bevisundersøkelsen tap eller ulempe, fastsettes erstatningen for dette under skjønnet.

Kapittel 11. Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

§ 11-1. Pålegg om stans, retting og umiddelbar iverksetting

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan gi pålegg om å rette eller stanse forhold som er i strid med bestemmelser eller vedtak gitt i eller med grunnlag i denne loven.

Hvis den ansvarlige ikke etterkommer pålegg om tiltak gitt i eller med grunnlag i loven, det er ukjent hvem som er ansvarlig eller det er urimelig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige, kan direktoratet sørge for å iverksette tiltaket uten

forutgående pålegg dersom det er nødvendig for å avverge overhengende fare eller det foreligger andre særlige grunner.

Utgiftene til iverksettingen kan kreves dekket av den ansvarlige. Krav om utgiftsdekning er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 11-2. *Endring og tilbakekall av tillatelse mv.*

Departementet og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter denne loven eller forskrift med grunnlag i loven eller sette nye vilkår og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake dersom det

- a. foreligger alvorlig eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven
- b. innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 11-1
- c. følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Ved avgjørelser etter første avsnitt skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som en endring eller et tilbakekall vil påføre tiltakshaver, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet ellers vil medføre.

§ 11-3. *Tvangsmulkt*

Når det foreligger forhold i strid med bestemmelser gitt i eller med grunnlag i denne loven, kan Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført pålegg innen den fristen direktoratet fastsetter.

Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med et pålegg om retting, og løper fra fristen for retting er oversittet. Der tvangsmulkten ikke fastsettes samtidig med pålegget, skal det gis et eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, tilfaller statskassen og løper inntil det ulovlige forholdet er rettet. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper inntil den ansvarlige har dokumentert at pålegget er oppfylt.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes blant annet under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader pålegget antas å medføre.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 11-4. *Overtredelsesgebyr*

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard kan ilegge overtredelses-

gebyr i form av et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr) til den som

- a. har, gjør eller setter i verk mineralvirksomhet i strid med bestemmelser eller tillatelser gitt i eller med grunnlag i denne loven
- b. ikke utfører kontroll av egen mineralvirksomhet i samsvar med bestemmelser eller tillatelser om dette gitt i eller med grunnlag i denne loven
- c. tross skriftlige pålegg ikke oppfyller plikten etter §§ 2-1 og 2-2 om krav til forsvarlig mineralvirksomhet og nødvendig kompetanse
- d. tross skriftlige pålegg ikke oppfyller sikrings- og oppryddingsplikten etter §§ 2-4 og 2-5
- e. tross skriftlige pålegg ikke oppfyller rapporteringsplikten etter kapittel 8 i denne loven
- f. gir uriktige eller villedende opplysninger til departementet eller direktoratet
- g. ikke etterkommer særskilt pålegg eller forbud gitt med grunnlag i denne loven, når departementet eller direktoratet først skriftlig har opplyst om at overtredelsesgebyr kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne fristen er oversittet.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt med grunnlag i denne loven når det i forskrift er fastsatt at den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det blant annet legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er og graden av skyld.

Dersom overtredelsesgebyret retter seg mot et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsernet selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Den overtredelsesgebyret rettes mot, skal varsles særskilt før det treffes vedtak om gebyr, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn tre uker. Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet.

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr faller bort to år etter at overtredelsen har opphørt, med mindre tilsynsmyndigheten innen denne fristen gir forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr.

§ 11-5. *Forskrift om forvaltningstiltak og administrative sanksjoner*

Departementet kan gi forskrift om forvaltningstiltak og administrative sanksjoner, herunder om

- a. nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall, jf. § 11-2
- b. tvangsmulkt, blant annet om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og inndrivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt, jf. § 11-3
- c. overtredelsesgebyr, blant annet om størrelsen på overtredelsesgebyret, om renter og tilleggsgebyr dersom gebyret ikke blir betalt ved forfall, og om inndrivelse og ettergivelse av ilagt overtredelsesgebyr, jf. § 11-4.

Kapittel 12. Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

§ 12-1. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 12-2. *Overgangsbestemmelser*

- a. Søknader innkommet før denne lovens ikrafttredelse skal behandles etter lov 19. juni 2009 om erverv og utvinning av mineralressurser med forskrifter. Dersom søker ønsker det og søknadsbehandlingen ikke har startet, kan søknaden likevel behandles etter den nye loven.
- b. For undersøkelsesrett til statens mineraler etter mineralloven kapittel 4 gjelder følgende:
 - Første prioritets undersøkelsesrett til statens mineraler regnes som undersøkelsestillatelse til statens mineraler og faller inn under reglene for dette.
 - Det samme gjelder øvrige undersøkelsesretter med lavere prioritet dersom de rykker opp til første prioritet senest fem år etter lovens ikrafttredelse. Etter denne fristen faller undersøkelsesretter som ikke har første prioritet, bort. Krav om vederlag etter denne loven kapittel 10 gjelder for undersøkelsesretter uavhengig av prioritet.
 - Krav om undersøkelsesplan og plikt til rapportering etter §§ 4-3 og 7-2 inntreer fem år fra lovens ikrafttredelse eller ved tidligere forlengelse.
 - Krav om samtykke fra grunneiere etter § 4-3 som forutsetning for å få undersøkelse-

stillatelse til statens mineraler fra Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard, inntreer ved fornyelse av undersøkelsestillatelsen, men likevel ikke før det har gått fem år fra lovens ikrafttredelse.

- c. Krav om undersøkelsestillatelse etter § 4-3 og plikt til rapportering etter § 7-2 for allerede påstartede undersøkelser av industrimineraler og lette metaller inntreer fem år etter lovens ikrafttredelse.
- d. Utvinningsrett til statens mineraler etter lov 19. juni 2009 om erverv og utvinning av mineralressurser kapittel 6 omfattes av bestemmelser om dette i denne loven.
- e. Krav om godkjent undersøkelsesplan etter § 5-3 tredje avsnitt tredje og fjerde setning og plikt til rapportering etter § 7-2 dersom det skal undersøkes under utvinningsretten, inntreer fem år etter lovens ikrafttredelse.
- f. Igangværende drift med konsesjon etter lov 19. juni 2009 om erverv og utvinning av mineralressurser kan fortsette på de vilkårene som gjelder etter driftskonsesjonen. Ved revisjon av driftskonsesjonen kan direktoratet kreve at dette skal skje som tildeling av driftstillatelse etter denne loven kapittel 6.
- g. Igangværende drift med konsesjon etter lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv., lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster, lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster og lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom kan fortsette driften på de vilkårene som gjelder etter konsesjonen. Etter fem år fra loven her trer i kraft, kan departementet kreve at det etter en rimelig frist søkes om driftstillatelse etter denne loven kapittel 6.
- h. For igangværende drift i tradisjonelle samiske områder kan det kreves vederlag etter denne loven § 10-6 om urfolksvederlag fem år etter lovens ikrafttredelse.
- i. Departementet kan fastsette forlenget frist etter denne bestemmelsen bokstav b, c og e.
- j. Direktoratet kan i særlige tilfeller forlenge fristene i denne bestemmelsen bokstav b, c og e.

§ 12-3. *Endringer i andre lover*

Når loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser oppheves.

2. I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 6-4 nytt fjerde avsnitt skal lyde:

Første og andre avsnitt gjelder tilsvarende når det er nødvendig for å sikre gjennomføringen av mineralvirksomhet for å oppnå samfunnsmessige målsetninger eller der det er et vesentlig potensial for verdiskaping.

§ 19-4 første avsnitt ny andre setning skal lyde: Myndighet til å gi dispensasjon i saker som krever undersøkelsestillatelse etter mineralloven § 4-3, tilligger Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard.

3. Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m. § 3-8 første avsnitt skal lyde:

Jordskifteretten kan gi eller endre reglar for eksisterande sambruk mellom egedommar. Jordskifteretten kan skipe sambruk og gi reglar om sambruk der det ikkje er sambruk frå før, dersom det er særlege grunnar for det. *Under dette går også føresegn om at mineralførekomstar som strekker seg over fleire egedommar, skal utnyttast samla, av eigarane sjølve eller ved avtale med nokon som vil drive undersøking etter eller utvinning av mineralførekomsten.* Jordskifteretten kan ordne tilhøva mellom eigar og bruksrettshavar og mellom bruksrettshavarar. Jordskifteretten kan mellom anna avgrense feltet for utøving av bruksrett, og gi reglar om bruksmåte.

Kildelister og litteratur

Lover

- Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven)
- Lov angaaende bergverksdriften af 14de Juli 1842 (bergverksloven av 1842)
- Lov 4. august 1911 nr. 12 om vasdragsreguleringer i industrielt øiemed (vassdragsreguleringsloven 1911).
- Lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster
- Lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven)
- Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven 1917)
- Lov 15. desember 1917 nr. 16 om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven)
- Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven)
- Lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster
- Lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster (mineralavståingsloven)
- Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven)
- Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)
- Lov 16. juni 1961 om rettshøve mellom grannar (grannelova)
- Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster og mineralforekomster
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven)
- Lov 26. januar 1973 nr. 4 om ekspropriasjonserstatning (den tidligere ekspropriasjonserstatningsloven),
- Lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)
- Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselsloven)
- Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneløven)
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova)
- Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven)
- Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameløven)
- Lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester, teknologi m.v. (eksportkontrolløven)
- Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiløven)
- Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven)
- Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)
- Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)
- Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsløven)
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseløven)
- Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeløven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
- Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)
- Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m. (jordskiftelova)
- Lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)
- Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)
- Lov 11. juni 2021 nr. 85 om endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.)
- Lov 22. desember 2021 nr. 169 om endringer i mineralloven (retting av inkurier)
- Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten på enkelte landanlegg (rammeforskriften)
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften / SAK 10)
- Forskrift 20. desember 2010 nr. 1784 om kart over underjords- og dagbruddsanlegg
- Forskrift 25. februar 2011 nr. 224 om vern av Rohkunborri nasjonalpark, Bardu kommune, Troms
- Forskrift 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS [BSL A 2-1]
- Forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftfartsoperasjoner [BSL D 1-1]
- Forskrift 14. desember 2016 nr. 1578 om lufttrafikkregler og operative prosedyrer [BSL F 1-1]
- Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer (eksplosivforskriften)
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KU-forskriften)
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv
- Forskrift 15. mars 2019 nr. 245 om vern av Ursvatnet naturreservat, Brønnøy kommune, Nordland
- Forskrift 22. juni 2018 nr. 951 om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensor-systemer
- Forskrift 21. juni 2019 nr. 844 om vern av Røverkollen naturreservat, Oslo kommune, Oslo
- Forskrift 25. november 2020 nr. 2460 om luftfart med ubemannet luftfartøy i åpen- og i spesi-fikk kategori [BSL A 7-2]

Forskrifter

- Forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motor-kjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark etc.)
- Forskrift 11. januar 1995 nr. 42 om opprettelse av restriksjonsområde EN R402, Finnmark (forskrift om restriksjonsområde, Finnmark)
- Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeider i virksomheter (internkontrollforskriften)
- Forskrift 9. januar 2004 nr. 8 om verneplan for Junkerdal
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften)
- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)
- Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven

Internasjonale og utenlandske kilder

Konvensjoner, avtaler og andre instrumenter

- Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende, 2. oktober 1751 (Lappekodisillen)
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
- FNs konvensjon mot rasediskriminering av 7. mars 1966, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966, International Covenant on Civil and Political rights
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 1989 (ILO 169, ILO-konvensjon nr. 169)

- Konvensjon av 22. mai 1992 om biologisk mangfold (Biodiversitetskonvensjonen)
- FNs erklæring om urfolks rettigheter av 13. september 2007 (Urfolkserklæringen)
- Nagoya-protokollen av 29. oktober 2010 nr. 59 om tilgang til genetiske ressurser og en rimelig og likeverdig fordeling av fordeler som følger av utnyttningen av disse (Nagoya-protokollen 2010)
- Parisavtalen av 12. desember 2015, Paris Agreement
- EU-forordninger og -direktiver*
- Forordning (EF) 1008/2008 (lufttransportforordningen)
- Forordning (EU) 923/2012 (SERA)
- Forordning (EU) 965/2012
- Forordning (EU) 2019/947
- Forordning (EU) 2020/852 (EUs taksonomi)
- Direktiv 2001/42/EF (plandirektivet)
- Direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet)
- Direktiv 2006/21/EF (mineralavfallsdirektivet)
- Direktiv 2010/75/EU (industriutslippsdirektivet)
- Direktiv 2011/92/EU (prosjektdirektivet)
- Direktiv 2014/52/EU (revidert prosjektdirektiv)
- Utenlandsk lovgivning og forarbeider*
- Gruvlag 621/2011 [Finland]
- Minerallag (1991:45) [Sverige]
- SOU 2008:99 *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.*
- SOU 2012:61 *Högre ersättning vid mastupplåtelse*
- Kommentarer, avgjørelser, klagesaker, uttalelser og annet materiale fra FN, ILO og EMD*
- EMDs dom 9. desember 1994 Holy Monasteries mot Hellas
- FNs komité mot rasediskriminering (2015): Concluding observations on the combined twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway, 25. september 2015, CERD/C/NOR/CO/21-22
- FNs menneskerettskomités General Comment no. 23, vedtatt 8. april 1994, CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5
- FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter (2011): Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Extractive industries operating within or near indigenous territories, 11. juli 2011, A/HRC/18/35
- FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter (2016): Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, 9. August 2016, A/HRC/33/42/Add.3
- ILO (1988): Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), Report VI (1), International Labour Office. Hentet fra https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay?docid=alma992532493402676&context=L&vid=41ILO_INST:41ILO_V1&lang=en&adaptor=Local%20Search%20Engine.
- ILO (1989): Partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), Report IV (2 A), International Labour Office. Hentet fra https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1989/89B09_87_engl.pdf.
- ILO (2003): ILO Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No.169): A manual, International Labour Office. Hentet fra https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_345_engl.pdf.
- ILO (2009): Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A Guide to ILO Convention No. 169. Hentet fra https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_171810.pdf.
- ILO (2021): Understanding the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): A tool for judges and legal practitioners. Hentet fra https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-gender/documents/publication/wcms_774745.pdf.
- ILOs ekspertorgan (2010): Observation, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), Norway, adopted 2009, published 99th ILC session (2010). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/ilo_ekspertkomiteens_kommentarer_2010.pdf. Også tilgjengelig på https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENTS_ID:2306517.
- Representation (article 24) – Colombia – C169 (2001): Klagesak, komitérapport. Hentet fra https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507143,en:NO.
- Direct Request CEACR – adopted 1995, published 82nd ILC session (1995). Direkte anmodning. Hentet fra <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>

f?p=1000:13100:0:NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2148151.

NOU-er

- NUT 1967: 2 *Innstilling fra bergverkskomiteen av 1961*
 NOU 1984: 8 *Utnyttelse og forvaltning av mineralressurser*
 NOU 1984: 18 *Om samenes rettsstilling*
 NOU 1993: 34 *Rett til land og forvaltning av land og vann i Finnmark*
 NOU 1994: 12 *Lov om vassdrag og grunnvann*
 NOU 1994: 21 *Bruk av land og vann i Finnmark i et historisk perspektiv*
 NOU 1996: 11 *Forslag til minerallov*
 NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*
 NOU 1997: 5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*
 NOU 2001: 35 *Forslag til endringer i reindriftsloven*
 NOU 2007: 13 *Den nye sameretten – Utredning fra Samerettsutvalget*
 NOU 2007: 14 *Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms*
 NOU 2016: 19 *Samhandling og sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*
 NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*
 NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 35 (1998–99) *Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven)*
 Ot.prp. nr. 39 (1998–99) *Om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*
 Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*
 Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*
 Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-sammenslutninger*
 Ot.prp. nr. 27 (2007–2008) *Om A) Lov om meldeplikt ved nedlegging av næringsverksemd (omstillingslova) og B) Lov om endringer i minerallogivinga*
 Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) *Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)*
 Ot.prp. nr. 107 (2008–2009) *Om lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)*
 Prop. 103 L (2012–2013) *Endringer i akvakulturloven*
 Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*

- Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*
 Prop. 106 L (2017–2018) *Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)*
 Prop. 86 L (2020–2021) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)*
 Prop. 124 L (2020–2021) *Endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.)*
 Prop. 13 L (2021–2022) *Endringer i mineralloven (retting av inkurier)*

Innstillinger og stortingsforhandlinger

- Innstilling om mineralavståingsloven (1950): *Innstilling om en lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og lov om endring i bergverksloven, avgitt av et utvalg nedsatt av Industri-, håndverk og skipsfartsdepartementet 19. januar 1948*
 Innst. O. I (1952) *Innstilling fra Skog-, vassdrags- og industrikomiteen om lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og lov om endring i lov angaaende bergverksdriften av 14. juli 1842. (Ot.prp. nr. 31 – 1951)*
 Stortingstidende 1952, O. 6: *Stortingtidene inneholdende seksognittiende ordentlige Stortingsforhandlinger 1952. Forhandlinger i Odelstinget nr. 6*
 Innst. 218 S (2021–2022) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*

Melding til Stortinget

- Ot.meld. nr. 1 (1999–2000) *Om tilbaketrekking av Ot.prp. nr. 35 (1998–99) om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven)*
 Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*
 Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*

Avgjørelser, uttalelser mv.

- Rt. 1931 s. 57 (Dergafjeld)
 Rt. 1955 s. 361 (Marsfjell)
 Rt. 1968 s. 394 (Brekken sameie)
 Rt. 1968 s. 429 (Altevann)
 Rt. 1975 s. 1029 (Røssåga)
 Rt. 1982 s. 241 (Altasaken)

HR-1993-68-A (Lunner pukkverk)
 HR-1996-76-B (Borthen-saken)
 HR-2000-40-A (Seiland)
 HR-2001-4-B (Selbu)
 HR-2008-2175-S
 HR-2013-2200-P (Strukturkvotedommen)
 HR-2014-178-A (Hovden Alpsenter)
 HR-2016-2030 (Stjernøya)
 HR-2017-2247-A (Langsundet)
 HR-2017-2338-A (Totenvika)
 HR-2017-2428-A (Sara)
 HR-2018-456-P (Nesseby)
 HR-2018-1721-A
 HR-2018-1906-A
 HR-2019-2395 (Anti)
 HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet)
 HR-2021-1429-A
 HR-2021-1935-S (Fosen)
 HR-2022-993-A (Voss Gondol)
 Oslo tingrett 21. oktober 2021 (sak 21-035560TVI-OSL/04) (Engebødommen)
 Finnmarkskommisjonens rapport felt 4, Karasjok, 11. desember 2019
 Anmodningsvedtak nr. 1136 av 27. mai 2021
 Finansdepartementet (2015): Rundskriv nr. 112 7. oktober 2015, Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering., R-112/15. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_112_2015.pdf
 Klima- og miljødepartementet (2014): *Retningslinjer ved behandling av søknader om lavt-flyving i verneområder i forbindelse med geografisk kartlegging i regi av Norges geologiske undersøkelse*, brev 13. august 2014 (KLD ref. 14/2243).
 Norges institusjon for menneskerettigheter (2017): *Årsmelding 2017*, dokument 6 (2017–2018).
 Norges institusjon for menneskerettigheter (2019): *Menneskerettighetene i Norge 2019, NIMs årsmelding, Dokument 6 (2019–2020)*.
 Sametingets Sak 47/08, Minerallov
 Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2018/1219
 Brev av 17. desember 1993 fra Justis- og politidepartementet til Nærings- og energidepartementet (inntatt som vedlegg 2 i NOU 1996: 11).
 Brev av 20. april 1994 fra Justis- og politidepartementet til Nærings- og energidepartementet (inntatt som vedlegg 3 i NOU 1996: 11).

Litteratur

Bugge, H. C. (2019): *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Universitetsforlaget.
 Buhmann, K. (2018): *Power, Procedure, Participation and Legitimacy in Global Sustainability Norms: A Theory of Collaborative Regulation*, Routledge.
 Buhmann, K. (2020): «Meaningful stakeholder engagement as an aspect of risk-based due diligence between the economy, politics and law: The constitutive role of the Business & Human Rights regime». I Johnstone, Rachael L. og Anne Merrild (ed.), *Regulation of Extractive Industries: Community Engagement in the Arctic*, s. 78–98, Routledge.
 Buhmann, K. (2021): «Institutional investors and climate justice: The role of investors in advancing prevention of human rights abuse in investment chains for fossil-free energy». I Volker Mauerhofer (ed), *Governance, Law and Sustainability*, s. 222–236, Routledge.
 Bull, K. S. (1997): *Studier i reindrifftsrett*, Tano Aschehoug.
 Fagernes, S. O. (2015): «Høyesteretts rolle ved utvikling av ekspropriasjons- og reguleringsretten», i T. Schei, J. E. A. Skoghøy og T. M. Øye, *Lov, Sannhet, Rett, Norges Høyesterett 200 år*
 Falkanger, T. (2018): *Mineralloven*, lovkommentar, Universitetsforlaget.
 Fischer, C. (2007): *International Experience with Benefit-Sharing Instruments for Extractive Resources*. Resources for the Future Report.
 Føllesdal, A. (2019): «Salgsverdi med påslag som grunnlag for ekspropriasjonserstatning» i Stavang, E. (red.) *Ekspropriasjon*, Cappelen Damm Akademisk.
 Hagstrøm, V. og Stenvik, A. (2019): *Erstatningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget.
 Hauge, K. B. (2016): *Fallrettar og ekspropriasjonserstatning*, Universitetsforlaget.
 Helgesen, J. E. (1982): *Teorier om folkerettens stilling i norsk rett*, Aschehoug.
 Keiserud, E., Sæther, K. E., Holmboe, M., Jahre, H., Matningsdal, M., Smørdal, J. G. (2021): *Straffeprosessloven*, lovkommentar, Universitetsforlaget (juridika.no).
 Pedersen, O. J., Ness, S., Skaraas, H., Os, A. (2018): *Plan og bygningsrett, del I, Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., Universitetsforlaget.
 Ravna, Ø. (2019): *Same- og reindrifftsrett*, Gyldendal.
 Reinert, K. A, Reinert, O.T og Debebe, G. (2022): *OECD guidelines for multinational enterprises*,

- Political Science and Public Policy, s. 340–358, Elgaronline.
- Schei, T., Bårdsen, A., Nordén, D. B., Reusch, C., Øie, T. M. (2022): *Twisteloven*, lovkommentar, Universitetsforlaget (juridika.no).
- Stenseth, G. (2010): «Noen internasjonale utviklingstrekk i ekspropriasjonsretten», i *Tidsskrift for rettsvitenskap*, s. 774–808.
- Ravlo, L. (1997): «Grunnlovens § 110c, presumpsjonsprinsippet og motstridslæren», i *Jussens Venner*, s. 195–208.
- Ruokonen, E. (2020): Preconditions for successful implementation of the Finnish standard for sustainable mining, *The Extractive Industries and Society*, s. 611–620.
- Rapporter, veiledere, strategier og utredninger**
- Direktoratet for mineralforvaltning (2018): *Harde fakta om mineralnæringen – mineralstatistikk 2017*.
- Direktoratet for mineralforvaltning (2021a): *Harde fakta om mineralnæringen – mineralstatistikk 2020*.
- Direktoratet for mineralforvaltning (2021b): *Årsrapport 2021*.
- Eilu, P., Bjerkgård, T., Franzson, H., Gautneb, H., Häkkinen, T., Jonsson, E., Keiding, J.K., Pokki, J., Raaness, A., Reginiussen, H., Róbertsdóttir, B.G., Rosa, D., Sadeghi, M., Sandstad, J.S., Stendal, H., Þórhallsson, E.R. & Törmänen T. (2021): *The Nordic supply potential of critical metals and minerals for a Green Energy Transition*. Rapport utarbeidet for Nordic Innovation. Hentet fra <https://www.nordicinnovation.org/critical-metals-and-minerals>
- Evalueringsutvalget (2018): *Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e9aea8a3cf974c1995dd1665e1ac0b12/innstillingevalueringminerallovsisteversjon.pdf>
- Hole, E. B. og Bratheim J. (2021): *Rapport om Uttak av byggeråstoff som følge av annen utnyttelse av grunnen*. Rapport til Direktoratet for mineralforvaltning, upublisert.
- Landbruksdirektoratet (2021): *Totalregnskap for reindriftsnæringen*, rapport nr. 34/2021. Hentet fra [https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/arsrapporter/Totalregnskapet%20for%20reindriftsn%C3%A6ringen%202020_rapportnr.34_2021.pdf](https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/arsrapporter/Totalregnskapet%20for%20reindriftsn%C3%A6ringen%202020_rapportnr.34_2021.pdf/_/attachment/inline/2de368e5-b7ba-4d9b-a884-eee61eccd616:d37f37aa-912fc219b14c5dde1838e1a2b8a4fbfe/Totalregnskapet%20for%20reindriftsn%C3%A6ringen%202020_rapportnr.34_2021.pdf)
- regnskapet%20for%20reindriftsn%C3%A6ringen%202020_rapportnr.34_2021.pdf.
- Miljødirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning (2018): «Miljø og avfallsdisponering i mineralindustrien», rapport til Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, upublisert.
- Miljødirektoratet (2019): *Forbud mot sjødeponering av avgangsmasser fra gruvevirksomhet*. Notat til Klima- og miljødepartementet datert 24. januar 2019. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/vann-hav-og-kyst/sjodeponering-gruver-notat240119.pdf>.
- Miljødirektoratet m.fl. (2021): *Tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset*. Rapport fra tverrfaglig arbeidsgruppe. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/september-2021/tverrsektorielt-prosjekt-om-disponering-av-jord-og-stein-som-ikke-er-forurenset/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2018): *Nasjonal ramme for vindkraft – Temarapport om reindrift og annen samisk utmarksbruk*, NVE rapport nr. 58, 2018.
- PwC (2012): *Direktoratet for mineralforvaltning – Rapport fra PwCs evaluering av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard*. Hentet fra <https://kudos.dfo.no/files/6b4/6b48998c1dabe02e6b6dd7daf82fb2195b6fde2079667b7db780e683e0db010c/Evaluering%20DMF.pdf>
- Andre publikasjoner og dokumenter**
- Australian Government, Department of Industry, Science, Energy and Resources (2022): *2022 Critical Minerals Strategy*. Hentet fra <https://www.industry.gov.au/sites/default/files/March%202022/document/2022-critical-minerals-strategy.pdf>.
- EU-kommisjonen (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials*, COM(2011) 25 final. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0025>.
- EU-kommisjonen (2019): *The European Green Deal* (EUs grønne giv), COM(2019) 640 final. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/>

- ?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN
- EU-kommisjonen (2020a): *Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe* (EUs handlingsplan for sirkulær-økonomi). Hentet fra: https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf. Se også <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/forurensning/sirkular-okonomi/eu-og-sirkular-okonomi/id2701035/>.
- EU-kommisjonen (2020b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and Social Committee of the Regions – Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability*, COM(2020) 474 final. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>.
- EU-kommisjonen (2020c): *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – a foresight study*. Hentet fra <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>.
- EU-kommisjonen (2020d): *Study on the EU's list of Critical Raw Materials (2020) Final report*. Hentet fra <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42883/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- EU-kommisjonen (2022): *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final. Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483>.
- Finanstilsynet (2020a): *Høringsnotat om gjennomføring av EU-regelverk om bærekraftig finans: Forslag til ny lov om opplysninger om bærekraft*, s. 3. Hentet fra [horingsnotat-om-gjennomforing-av-eu-regler-om-barekraftig-finans.pdf-l2350965.pdf](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/nyheter/2020/innspill-til-eus-klassifiseringssystem-for-barekraftig-okonomisk-aktivitet/id2815132/) (regjeringen.no)
- Finanstilsynet (2020b): *Taxonomy – Norway's response to the consultation on the draft delegated regulation*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/nyheter/2020/innspill-til-eus-klassifiseringssystem-for-barekraftig-okonomisk-aktivitet/id2815132/>.
- FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) (2011): Hentet fra [documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).
- FNs økonomiske kommisjon for Europa (2019): *United Nations Framework Classification for Resources, Update 2019*. Hentet fra: https://unece.org/DAM/energy/se/pdfs/UNFC/publ/UNFC_ES61_Update_2019.pdf.
- FN (2015): *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Hentet fra: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Finnish Network for Sustainable Mining (Kaivosvastuu) (2017): *Finnish Towards Sustainable Mining (TSM) Standard*. Hentet fra https://www.kaivosvastuu.fi/app/uploads/2017/03/Kaivosvastuujarjestelma_EN_13-03-17.pdf.
- International Energy Agency (2021): *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions, World Energy Outlook Special Report*. Hentet fra <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ffd2a83b-8c30-4e9d-980a-52b6d9a86fdc/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>.
- OECD (2011): *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*, s. 42, Tiden Norsk Forlag.
- United Nations Framework Classification (UNFC). Hentet fra UNFC2020.pdf (unece.org).
- UN Guiding Principles Reporting Framework (2015). Hentet fra https://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/UNGPRreportingFramework_2017.pdf.
- U.S. Department of Energy (2021): *Critical Minerals and Materials, U.S. Department of Energy's Strategy to Support Domestic Critical Mineral and Material Supply Chains (FY 2021–FY 2031)*. Hentet fra https://www.energy.gov/sites/default/files/2021/01/f82/DOE_Critical_Minerals_and_Materials_Strategy_0.pdf.
- U.S. Geological Survey (2010): *Mineral Commodity Summaries 2010*. Hentet fra <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>.
- U.S. Geological Survey (2021): *Mineral Commodity Summaries 2021*. Hentet fra <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>.

U.S. Geological Survey (2022): *2022 Final List of Critical Minerals*, A Notice by the Geological Survey on 02/24/2022, 87 FR 10381. Hentet fra <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-02-24/pdf/2022-04027.pdf>.

Nettsider

Commodity Price Indices, IndexMundi, <https://www.indexmundi.com/commodities/> (sist lest 16. juni 2022).

«FNs bærekraftsmål», Norsk Bergindustri, artikkel på https://www.norskbergindustri.no/Miljo_og_baerekraft/fns-baerekraftmal/.

«Gjenvinning og bærekraft», Norges geologiske undersøkelse, 8. januar 2015, artikkel på <https://www.ngu.no/emne/gjenvinning-og-b%C3%A6rekraft> (sist lest 15. juni 2022).

«International Uptake», The Mining Association of Canada, artikkel på <https://mining.ca/towards-sustainable-mining/international/> (sist lest 15. juni 2022). (sist lest 14. juni 2022).

«Malm», Store norske leksikon, <https://snl.no/malm> (sist lest 15. juni 2022)

«Mining», Encyclopædia Britannica,

<https://www.britannica.com/technology/mining> (sist lest 15. juni 2022)

«Reindriftens arealbrukskart», Landbruksdirektoratet. Tilgjengelig via <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/reindrift/reindriftens-arealbrukskart>.

«Policy and strategy for raw materials», EU-kommisjonen,

https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-and-strategy-raw-materials_en (sist lest 15. juni 2022)

«TSM: Bærekraft i bergindustrien», Norsk Bergindustri, artikkel på <https://www.norskbergindustri.no/artikkelarkiv2/tsm2/> (sist lest 15. juni 2022).

«Verner viktige skogområder», Klima- og miljødepartementet, 15. mars 2019.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/verner-viktige-skogomrader/id2632656/>

«What are the Principles for Responsible Investment», PRI Association, artikkel på <https://www.unpri.org/about-us/what-are-the-principles-for-responsible-investment> (sist lest 15. juni 2022).

Vedlegg 1

Utredning for Minerallovutvalget: Konesjonsvilkår om bruk av samisk arbeidskraft og tjenester og Norges EØS-rettslige forpliktelser

Professor Christian Franklin, Universitetet i Bergen

1 Utredningens rammer og avgrensninger

Utredningen er utarbeidet i henhold til mandat fra leder av Minerallovutvalget, om hvorvidt det «å bruka konesjonsvilkår til å styrkja arbeids- og næringsgrunnlag for samisk språk og kultur, ved å til dømes stilla vilkår om bruk av samisk arbeidskraft og tenesteleveranser til verksemda» vil kunne anses forenlig med Norges EØS-rettslige forpliktelser.¹

Med «virksomheten» forstås her alle sider ved mineralvirksomhet – herunder både leting, undersøkelser, utvinning/uttak og drift. Videre forstår jeg mandatet slik at det primært ønskes avklaringer om spørsmål knyttet til EØS-rettens ikke-diskrimineringsprinsipp, og om retten til fri bevegelse av arbeidskraft/personer, tjenester, og etableringsretten. Det avgrenses derfor mot spørsmål knyttet til andre deler av EØS-regelverket, som for eksempel reglene om ulovlig statsstøtte.²

Da det ikke er oppgitt hvilke konkrete tiltak som vurderes i denne sammenheng, vil det i utredningen fokuseres på hvordan eventuelle konesjonsvilkår som anses fordelaktige for en bestemt befolkningsgruppe (det samiske urfolket) mer generelt vil kunne stå seg i lys av de alminnelige reglene om fri bevegelse som fremgår av EØS-avtalens hoveddel. Potensielt relevante deler av EØS-sekundærlovgivningen (forordninger og direktiver) vil nevnes underveis,

¹ Se e-post fra sekretariatslederen datert 17. juni 2021.

² Offentlige tiltak eller midler som faktisk eller potensielt vrir konkurransen ved å begunstige (som oftest nasjonale) selskap, eller produksjonen av varer som er dekket av EØS-avtalens virkeområde, er i utgangspunktet forbudt etter EØS-avtalens regler om ulovlig statsstøtte, jfr. EØS-avtalens artikkel 61 flg. Slike tiltak – som omfatter både subsidier og andre indirekte former for støtte, og som gir økonomiske fordeler for foretak – vil i visse tilfeller likevel kunne rettferdiggjøres, men forutsetter i så fall godkjenning etter notifisering til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

men det avgrenses følgelig mot inngående vurderinger opp mot disse.

Det avgrenses videre mot spørsmål knyttet til løsningen av potensielle normkonflikter som kan tenkes å oppstå mellom EØS-forpliktelsene våre på den ene siden, og andre folkerettslige forpliktelser – som f.eks. ILO konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater – på den andre. I slike tilfeller, forutsatt at motstriden ikke kan tolkes bort, gir EØS-loven § 2 klare føringer om at norske rettsregler som tjener til å overholde Norges EØS-forpliktelser skal gå foran andre norske rettsregler.³ Hvorvidt dette også gjelder i det tilfellet sistnevnte tjener som gjennomføring av folkerettslige forpliktelser har vært gjenstand for forskjellige synspunkter i juridisk litteratur.⁴ Dermed EØS-loven § 2 tas på ordet, så må de nok det.

2 EØS-avtalens virkeområde – grenseoverskridende virksomhet og produktdekning

For at EØS-retten i det hele tatt skal komme til anvendelse må de aktuelle varene (råmaterialer og/eller produkter) falle inn under EØS-avtalens produktdekning og opprinnelsesregler.

Ifølge EØS-avtalens artikkel 8(3)(a) omfatter avtalen – med noen veldig få unntak – alle varene som er angitt i kap. 25–97 i *World Customs Organization's Harmonized Commodity Description and Coding System (HS)*.⁵ HS del V (kap. 25–27), med tittelen «Mineral Products», oppgir tolltariff-

³ Lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv.

⁴ Sml. H.H. Fredriksen og G. Mathisen, *EØS-rett* (3. utgave 2018, Fagbokforlaget), s. 401–402; og F. Arnesen og A. Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode – Særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett* (2. utgave 2015, Universitetsforlaget), s. 136.

nummer for en nærmest uttømmende liste av ulike metalliske malmer, mineralske byggeråstoffer, industrimineraler og naturstein. Foredlede og bearbejdede mineralprodukter er videre dekket av en rekke andre forskjellige deler av HS (se f.eks. kap. 68–70).

Det følger videre av EØS-avtalen artikkel 9 (jf. protokoll 4) en rekke regler om produktopprinnelse, da det bare er bare varer som har sin opprinnelse i EØS-området som anses dekket av EØS-avtalen. Dette er imidlertid uproblematisk for mineraler, da EØS-avtalens Protokoll 4 artikkel 4(1)(a) gjør klart at alle mineralske produkter utvunnet av avtalepartenes jord skal regnes som fremstilt i sin helhet i EØS-området, og følgelig dekket av EØS-avtalens øvrige bestemmelser.

Ettersom mineralvarer dermed omfattes av EØS-avtalens produktdekning og opprinnelsesregler, kommer følgelig avtalens regler om fri bevegelse av arbeidstakere, tjenester og etableringsretten også til anvendelse for virksomhet knyttet til disse.

Dette er en viktig avklaring. Ifølge EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i *Pedical*, vil nemlig *tjenester* som anses «uatskillelig tilknyttet» til varer som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, også falle utenfor avtalens dekning.⁶ Høyesterett kom derfor i en avgjørelse av 30. juni 2021 til at tjenestevirksomhet og etableringsrettigheter knyttet til reindrift måtte anses som utenfor EØS-avtalens virkeområde, da rein kan klassifiseres som et landbruksprodukt som faller utenfor avtalens produktdekning (jf. EØS-avtalen artikkel 8(3)(b)).⁷ Ulikte situasjoner der reindrift er involvert, kommer imidlertid ikke den såkalte «*Pedical*-doktrinen» til anvendelse ved spørsmål knyttet til mineralvirksomhet.

For at EØS-retten skal få anvendelse kreves videre at det foreligger et grenseoverskridende element. Dette betyr at i saker som kun omhandler rent interne situasjoner, der alle forhold knytter seg til én EØS-stat alene, så vil ikke EU- og

EØS-reglene normalt komme til anvendelse i det hele tatt.⁸ Vilkåret vil naturligvis anses oppfylt i situasjoner der for eksempel en arbeidstager som er statsborger i én EØS-stat flytter fysisk til en annen EØS-stat for å ta opp arbeid der. Det samme gjelder for selvstendig næringsdrivende eller selskap som fysisk krysser en EØS-grense for å etablere virksomhet i Norge. For tjenester vil vilkåret være oppfylt der tjenesteyter eller -mottaker beveger seg over en EØS-grense for å tilby eller motta tjenester i en annen EØS-stat.

Det kreves imidlertid ikke alltid at personen eller selskapet fysisk forflytter seg fra én EØS-stat til en annen. EU-domstolen har sagt at det holder med en «degree of extraneity» for at det kan sies å foreligge et tilstrekkelig grenseoverskridende element.⁹ Slik at vilkåret vil anses oppfylt også i situasjoner der for eksempel arbeidstakeren oppholder seg og jobber i sin egen hjemstat, men der arbeidsgiver er etablert i en annen EØS-stat.¹⁰ Eller der tjenesteyter eller -mottaker forblir i sin egen hjemstat, men selve tjenesten beveger seg fra én EØS-stat til en annen (eksempelvis ved at denne ytes/mottas over telefon eller internett).¹¹

Et viktig poeng å understreke i denne sammenheng er at EU- og EØS-retten i utgangspunktet tillater såkalt omvendt (eller reversert) diskriminering. Derfor vil det ikke anses EØS-stridig for norske myndigheter, i en situasjon uten grenseoverskridende elementer, å behandle norske statsborgere eller foretak mindre gunstig enn EØS-borgere eller selskap som har benyttet seg av retten til fri bevegelse. I utgangspunktet vil dermed EØS-reglene ikke komme til anvendelse i rent interne situasjoner for *norske statsborgere og/eller selskap* som føler seg forskjellsbehandlet ved, for eksempel, innføringen av eventuelle konsekvensvilkår om bruk av *norsk-samisk* arbeidskraft og tjenesteleveranser til mineralvirksomheten. EØS-rettsspørsmål vil som regel kun settes på spissen dersom de fører til at statsborgere eller foretak fra andre EØS-stater, eller norske statsborgere som vender hjem etter å ha utøvd retten til fri bevegelse, blir behandlet på mindre fordelaktig vis.

⁵ Noen få unntak er spesifisert i EØS-avtalens protokoll 2, men disse gjelder ikke mineraler. HS-reglene som gjelder fra 1. januar 2022, finnes på World Customs Organizations nettside: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition.aspx>. For mer generelt om disse reglene, se f.eks. G.T. Pétersson, «Article 8 – Free Movement of Goods, scope and application», i F. Arnesen mfl. *Agreement on the European Economic Area – A Commentary*, s. 275–276.

⁶ Sak E-4/04 *Pedical v. Sosial- og helsedirektoratet* [2005] EFTA Ct. Rep. 1, avsnitt 30 flg. Det samme gjelder for statsstøtte, se Sak E-1/16 *Synnøve Finden v. Staten v/Landbruks- og matdepartementet* [2016] EFTA Ct. Rep. 931, avsnitt 55 flg.

⁷ HR-2021-1429-A.

⁸ Se f.eks. Sak 20/87 *Gauchard* [1987] ECLI:EU:C:1987:532; Sak C-139/12 *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona v. Generalidad de Cataluña* [2014] ECLI:EU:C:2014:174.

⁹ Sak 51/96 og 191/97 *Deliège* [2000] ECLI:EU:C:2000:199, avsnitt 58. Homogenitetsprinsippet medfører en klar og sterk presumsjon om at det samme da gjelder i EØS-retten, jf. bl.a. EØS-avtalen artikkel 6 og 105 samt ODA artikkel 3(2).

¹⁰ Se f.eks. Sak C-544/11 *Petersen* [2013] ECLI:EU:C:2013:124.

¹¹ Sak C-384/93 *Alpine Investments* [1995] ECLI:EU:C:1995:126

Det finnes imidlertid noen viktige unntak i EØS-sekundærlovgivningen (direktiver og forordninger) som stenger uttrykkelig for omvendt diskriminering. Tjenstedirektivets kap. 3 inneholder for eksempel visse særregler om etableringsretten for ytere av bestemte typer tjenestevirksomhet, som kan være av særlig relevans for mineralvirksomheten.¹² Disse inkluderer bl.a. bedriftsrådgivning, eiendomsforvaltning (herunder kontorvedlikehold), reklame, rekrutteringstjenester, juridisk rådgivning og skatterådgivning, og bygge- og anleggsvirksomhet. Med støtte i bestemmelsenes ordlyd, direktivets fortale og forhandlingene som ledet til tjenstedirektivets vedtak, har EU-domstolen kommet til at reglene i kap. 3 kan gjøres gjeldende i saker der det ikke foreligger et grenseoverskridende element, altså i rent interne situasjoner.¹³ Forutsatt at tjenstedirektivet er korrekt gjennomført i norsk rett i tråd med EØS-rettens krav, vil norske statsborgere og foretak som ønsker å etablere seg på de norske markedene for de tjenestene som direktivet dekker, dermed også kunne påberope seg disse rettighetene overfor norske myndigheter.

3 Diskrimineringsforbudet og restriksjonsbegrepet

Mineralvirksomhet er ikke konkret regulert eller harmonisert gjennom spesifikke EU-/EØS-direktiver eller -forordninger. Utgangspunktet ved enhver EØS-rettslig vurdering knyttet til mineralvirksomheten er dermed de alminnelige bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel om fri flyt av personer (artikkel 28), tjenester (artikkel 36) og etableringsretten for foretak og selvstendig næringsdrivende (artikkel 31). Disse grunnsetningene om fri bevegelse innad i EØS-området forutsetter imidlertid nærmere utfylling og presisering gjennom mer bestemte regler i EØS-sekundærlovgivningen. Og det finnes en rekke forordninger og direktiver som gjør seg gjeldende på områdene for fri flyt av arbeidskraft og tjenester, samt etableringsretten:

- Av særlig relevans på området for fri bevegelse av tjenester og etableringsretten kan være *tjenstedirektivet*,¹⁴ som stiller en rekke (og til

dels strengere) krav til godkjenning og rettferdiggjøring av nasjonale restriksjoner rettet mot bestemte typer tjenestevirksomhet.

- For arbeidstakere gjelder *arbeidstakerforordningen* og *borgerskapsdirektivet*.¹⁵ Forordningen inneholder en rekke spesifiserte materielle rettigheter for arbeidstakere, inkludert retten til å reise til og ta opp arbeid i andre EØS-stater på like vilkår og med lik prioritet som vertslandets egne statsborgere (jf. artikkel 1(2)). Borgerskapsdirektivet inneholder videre en rekke bestemmelser som retter seg mot både arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, inkludert bestemmelser om rett til opphold og likebehandling (jf. artikler 6, 7 og 24 (1)).
- *Utsendingsdirektivet* knytter seg til etableringsretten, og har som formål å bidra til rettferdig konkurranse mellom nasjonale og utenlandske foretak, samt å sikre at arbeidstakere som midlertidig sendes til et annet EØS-land for å utføre tjenester der (utsendte arbeidstakere) har en passende beskyttelse.¹⁶ Direktivet sikrer dermed at foretak fra én EØS-stat som etablerer seg i en annen EØS-stat i utgangspunktet har rett til å bruke sine egne ansatte i sistnevnte, uavhengig av de ansattes nasjonalitet. Vertstaten kan imidlertid stille visse vilkår, og det finnes derfor en rekke norske regler om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for utsendte arbeidstakere når de utfører arbeid i Norge.¹⁷

Som nevnt innledningsvis (se del 1) vil det, i mangel på konkrete forslag å ta stilling til, hovedsakelig fokuseres på det generelle spørsmålet om hvorvidt konsesjonsvilkår som gir den samiske befolkningen visse fordeler vil kunne stå seg i lys av de alminnelige reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at mer spesifiserte rettigheter og krav kan fremgå av forskjellige deler av

¹² Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked, *OJ L 376*, 27.12.2006, s. 36–68.

¹³ Sak 360/15 og C-31/16 *College van Burgemeester* [2018] ECLI:EU:C:2018:44, avsnitt 105.

¹⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF av 12. desember 2005 om tjenester i det indre marked, *OJ L 376*, 27.12.2006, s. 36–68.

¹⁵ Europaparlamentets og Rådets forordning 492/2011 av 5. april 2011 om fri bevegelse av arbeidskraft i medlemslandene, *OJ L 141*, 27.5.2011, s. 1–12; Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, *OJ L 158*, 30.4.2004, s. 77–123.

¹⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2018/957 av 28. juni 2018 om endring av direktiv 96/71/EF om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting, *OJ L 173*, 9.7.2018, s. 16–24.

¹⁷ Utsendingsdirektivet er gjennomført i lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. og forskrift av 16. desember 2005 nr. 1566 (utsendingsforskriften).

sekundærlovgivningen, og at eventuelle forslag til vilkår og tiltak for mineralvirksomheten kanskje vil måtte vurderes opp mot disse.

Felles for reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel og sekundærlovgivningen er i alle tilfelle at de forbyr nasjonale regler og praksis som direkte eller indirekte diskriminerer på grunn av nasjonalitet, eller som utgjør en restriksjon på fri bevegelse. Der diskrimineringsforbudet fremgår uttrykkelig av ordlyden i EØS-avtalens artikkel 28, viser Artikkel 31 og 36 derimot til et tilsynelatende videre forbud mot «restriksjoner» som sådan. EU- og EFTA-domstolens praksis viser imidlertid at restriksjonsbegrepet favner vidt, og utover det som måtte fremgå av bestemmelsenes ordlyd alene.¹⁸ Bestemmelsene tolkes derfor slik at de omfatter både nasjonale tiltak som diskriminerer direkte eller indirekte på grunn av nasjonalitet,¹⁹ og restriktive tiltak som er ikke-diskriminerende men som faktisk eller potensielt gjør utøvelse av retten til fri bevegelse vanskeligere eller mindre attraktivt.²⁰

De fleste tenkelige konsesjonsvilkår som for-dret bruk av samisk arbeidskraft og/eller tjenesteytelser til mineralvirksomheten i Norge ville nok tvilløst kunne sies å utgjøre en restriksjon. Slike vilkår vil kunne gjøre det mindre attraktivt og vanskeligere for arbeidstagere som er statsborgere i andre EØS-land å ta opp arbeid i Norge, og for selvstendig næringsdrivende og selskap fra andre EØS-stater å etablere seg på det norske markedet. Og det holder som nevnt at det er snakk om en potensiell – ikke en faktisk – hindring på fri bevegelse.

Det har blitt noe vanligere i senere år for nasjonale myndigheter å argumentere for at det må foreligge en høy terskel for at en ikke-diskriminerende hindring skal kunne bryte EØS-retten. EU-domstolen har også i enkelte saker akseptert at de nasjonale reglene måtte ha en «ikke ubetydelig påvirkning» på fri bevegelse, eller utgjøre en «alvorlig hindring», for å kunne anses i

strid med EØS-avtalens artikkel 28 eller 36.²¹ Utfallet i de fleste saker viser imidlertid at det som regel godt skal gjøres å vinne frem med slike argument, særlig i de tilfellene der domstolen mistenker underliggende proteksjonistiske eller diskriminerende beveggrunner å ligge bak.²²

Selv om det eventuelt kan sies å foreligge en restriksjon, vil det fortsatt kunne være viktig å avklare om tiltaket diskriminerer direkte eller indirekte mot utenlandske EØS-borgere eller tjenesteytere, eller utenlandske selskap som ønsker å etablere seg i Norge. For det første, fordi måten som tiltaket bryter EØS-bestemmelsene på er avgjørende for hvilke *legitimeringsgrunner* nasjonale myndigheter kan påberope seg når de skal forsøke å rettfærdiggjøre eventuelle inngrep i retten til fri bevegelse (se del 4). For det andre, fordi det kan virke som om det foreligger en sammenheng mellom måten tiltaket bryter med EØS-retten på og prøvingsintensiteten som domstolene utsetter tiltaket for når de vurderer dets *proporsjonalitet* (se del 5).²³

Direkte diskriminering forekommer der nasjonale regler og tiltak i en EØS-stat behandler arbeidstagere, selvstendig næringsdrivende eller foretak fra andre EØS-stater forskjellig fra sine egne statsborgere og foretak, basert kun på deres nasjonalitet. Eksempelvis ville nok eventuelle konsesjonsvilkår som stilte krav om at arbeid og/eller tjenester knyttet til mineralvirksomheten var forbeholdt samer med norsk statsborgerskap, anses som direkte diskriminerende på grunn av nasjonalitet, og dermed forbudt etter EØS-avtalens 28, 31 og/eller 36.²⁴ Direkte diskriminerende tiltak regnes som særdeles inngripende i retten til fri

¹⁸ EU- og EFTA-domstolens dynamiske og formålsrettede tolkningsstil er i det hele tatt lite preget av «fintolkning» av selve ordlyden, blant annet på grunn av regelverkets flerspråkighet. Flere tiårs rettspraksis har dermed langt på vei erstattet selve ordlyden som utgangspunktet for tolkning av reglene. Dette gjelder i særlig grad ved de generelle reglene om fri bevegelse i EU-traktatene og EØS-avtalens hoveddel. I forhold til direktiver og forordninger vil ordlyden derimot ofte kunne spille en større rolle for tolkingen.

¹⁹ Se f.eks. Sak 2/74 *Reyners* [1974], ECLI:EU:C:1974:68 (direkte diskriminering); Sak C-379/87 *Groener* [1989], ECLI:EU:C:1989:599 (indirekte diskriminering).

²⁰ Se f.eks. Sak C-19/92 *Kraus* [1993] ECLI:EU:C:1993:125, avsnitt 32.

²¹ Se f.eks. Sak C-190/98, *Graf*, ECLI:EU:C:2000:49, avsnitt 18 flg.; Sak C-500/06, *Corporación Dermoestética*, ECLI:EU:C:2008:421, avsnitt 33, med henvisning til krav om «serious obstacle»; Sak C-518/06, *Commission v. Italy*, ECLI:EU:C:2009:270, avsnitt 66, med henvisning til krav om «substantial interference»; Generaladvokat Sharpston rådgivende uttalelse i Sak C-212/06, *Walloon Government*, ECLI:EU:C:2007:398, avsnitt 55–56.

²² Se f.eks. Sak C-49/89 *Corsica Ferries* [1989] ECLI:EU:C:1989:649, avsnitt 8; Sak C-212/06 *Walloon Government* [2008] ECLI:EU:C:2008:178, avsnitt 52; Sak C-498/10 X NV [2012] ECLI:EU:C:2012:635, avsnitt 30. Norske myndigheter har argumentert for EFTA-domstolen at det måtte foreligge en høy terskel i bl.a. E-8/20 *Straffesak mot N (NAV)* [2021], 5. mai 2021, men uten å vinne frem.

²³ Se f.eks. Sak C-293 og 594/12 *Digital Rights Ireland* [2014] ECLI:EU:C:2014:238, avsnitt 47, der EU-domstolen viser til «alvoren af indgrebet samt formålet hermed» som en av flere faktorer som kan påvirke prøvingsintensiteten ved proporsjonalitetsvurderingen.

²⁴ EØS-avtalens artikkel 28, 31 og 36 presiserer og går foran det generelle diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen artikkel 4, slik at sistnevnte bare anvendes i tilfeller der det ikke er særskilte bestemmelser mot forskjellsbehandling.

bevegelighet, slik at de ofte vil være vanskelig å rettferdiggjøre.

Nasjonale tiltak som innebærer en form for skjult eller systemisk forskjellsbehandling, ved å oppstille krav som rent faktisk enklere vil kunne oppfylles av vertsstatens egne statsborgere eller selskap enn personer eller foretak fra andre EØS-stater, er også forbudt. Bosettings- og språkkrav knyttet til arbeidsforhold, tjenestevirksomhet og/eller etableringsretten er vanlige eksempler på slike indirekte diskriminerende tiltak, da de som regel vil kunne oppfylles langt enklere av vertsnasjonens egne borgere og foretak.²⁵ Ifølge EU-domstolen er det i den forbindelse «ufornødent at fastslå, at den pågældende rettsforskrift i praksis berører relativt væsentligt flere vandrende arbeidstagere. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at den er *egnet til at have denne virkning*» (min kursiv).²⁶ Et annet eksempel er tiltak som påfører ekstra byrder for utenlandske EØS-borgere eller foretak, som da gjøres gjeldende i tillegg til de kravene som oppstilles i hjemstaten – en slik «dual burden» bryter med EU- og EØS-rettens prinsipp om gjensidig anerkjennelse, og anses også som en form for indirekte diskriminering.²⁷

Konsesjonsvilkår som stiller krav – helt uavhengig av nasjonalitet – om at arbeid og/eller tjenester knyttet til mineralvirksomheten forbeholdes personer som behersker det samiske språket, eller som krever bosetting i bestemte deler av landet, ville nok trolig anses som indirekte diskriminerende. Det samme gjelder eventuelle vilkår som – igjen, helt uavhengig av nasjonalitet – krevde bruk av samisk arbeidskraft eller tjenesteleveranser til mineralvirksomheten. Slike vilkår ville naturligvis ikke forskjellsbehandlet samer som er statsborgere i forskjellige EØS-stater. Men det er lite tvil om at de fort vil kunne anses som egnet til å berøre vesentlig flere personer og foretak fra andre EØS-stater enn Norge, Sverige og Finland. Slike konsesjonsvilkår rettet utelukkende mot det samiske folket, uavhengig av hvilken EØS-stat de er statsborgere av, vil dermed fort kunne anses indirekte diskriminerende.

²⁵ Se f.eks. Sak C-20/12 *Giersch* [2013] ECLI:EU:C:2013:411, avsnitt 41–45 (bosettingskrav); Sak C-379/87 *Groener* [1989], ECLI:EU:C:1989:599 (språkkrav).

²⁶ Sak C-237/94 *O'Flynn* [1996] ECLI:EU:C:1996:206, avsnitt 21. At det holder med en slik potensiell virkning har vært bekreftet i utallige senere avgjørelser, se f.eks. Sak C-437/17 *EurothermenResort* [2019] ECLI:EU:C:2019:193, avsnitt 18–19, med videre henvisninger.

²⁷ Se f.eks. Sak C-340/89 *Vlassopoulou* [1991] ECLI:EU:C:1991:193.

Positiv diskriminering eller særbehandling er også i utgangspunktet dekket av EU- og EØS-rettens diskrimineringsforbud. *Rasediskrimineringsdirektivet* åpner riktignok for forskjellige former for positiv diskriminering på grunn av rase eller etnisk opprinnelse, men er ikke innlemmet i EØS-avtalen.²⁸ Norge har imidlertid valgt på eget initiativ å speile direktivet i norsk rett.²⁹ Hvorvidt eventuelle konsesjonsvilkår om bruk av samisk arbeidskraft og tjenesteleveranser til mineralvirksomheten vil kunne begrunnes etter dette regelverket blir dermed et spørsmål som må besvares etter norsk (ikke EØS-)rett.

Om det foreligger et brudd på EØS-reglene om fri bevegelighet blir spørsmålet om det likevel kan rettferdiggjøres. For å kunne rettferdiggjøres, må tiltaket kunne sies å forfølge et legitimt eller tvingende allment hensyn (del 4), og anses som både egnet og nødvendig for å oppnå hensynet som ligger bak, samt ikke pålegge en urimelig stor byrde på de individene/selskapene som rammes (del 5).

4 Legitimeringsgrunner – legitime og tvingende allmenne hensyn

Nasjonale tiltak som diskriminerer direkte på grunn av nasjonalitet kan bare reddes av en av de tre *legitime hensynene som fremgår uttrykkelig av EØS-avtalens hoveddel*, jf. artikkel 28(3), 33 og 39: offentlig orden («public policy»), offentlig sikkerhet eller helsevern. EØS-statene nyter imidlertid ikke en fri hånd i sin forståelse av hva som ligger i disse begrepene. De legitime hensynene som oppgis i EØS-avtalens hoveddel tolkes strengt, og er sjeldent gjenstand for utvidende tolkninger av EU- eller EFTA-domstolen.³⁰ Om offentlig orden har for eksempel EU-domstolen forklart at begrepet «under alle omstendigheter forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvor-

²⁸ Rådskolektiv 2000/43/EF av 29. juni 2000 om diskriminering på grunn av rase eller etnisitet, *OJ L 180, 19.7.2000*, s. 22–26.

²⁹ Lov av 21 juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn.

³⁰ Som eksempel kan nevnes Sak 177/83 *Kohl* [1984] ECLI:EU:C:1984:334, avsnitt 19, der EU-domstolen kom til at «[w]hatever interpretation is to be given to the term 'public policy', it cannot be extended to include considerations of consumer protection». Forbrukervernhensyn kunne imidlertid anses som et tvingende allment hensyn som begrunner indirekte diskriminerende tiltak, samt ikke-diskriminerende restriksjoner på fri bevegelighet.

lig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn». ³¹ I praksis er dermed restriksjoner på private individers (arbeidstakeres og selvstendig næringsdrivendes) rett til fri bevegelighet under henvisning til den offentlige orden og/eller sikkerhet sterkt begrenset til å kun gjelde deres personlige adferd. ³² EU-domstolen har imidlertid kommet til at visse begrensninger i selskapers tjenestefrihet som grunner seg i fundamentale menneskerettighetshensyn i prinsippet kan begrunnes i den offentlige orden. ³³

Nasjonale tiltak som medfører indirekte diskriminering, eller som er ikke-diskriminerende men likevel hindrer fri bevegelighet, kan derimot begrunnes i både de legitime hensynene som fremgår av EØS-avtalens hoveddel samt en lang rekke domstolskapt *tvungende allmenne hensyn*. Som potensielt relevante eksempler på tvingende allmenne hensyn akseptert av domstolene kan blant annet nevnes: regionalpolitikk, herunder å forhindre avfolkning av områder med spredt og liten bosetning; ³⁴ særlige sosialkulturelle forhold på nasjonalt eller regionalt plan; ³⁵ menneskerettsvern; ³⁶ å fremme og stimulere anvendelsen av et av landets offisielle språk; ³⁷ samt vernet av nasjonal kulturpolitikk mer generelt. ³⁸ Listen over tvingende allmenne hensyn er ikke uttømmende, og praksis viser at domstolene generelt virker tilbøyelige for å akseptere nye hensyn som EØS-statene måtte påberope seg i den enkelte sak. Domstolene setter imidlertid en grense ved det som oppfattes som rene økonomiske eller administrative hensyn. ³⁹

³¹ Sak C-137/17 *Van Gennip* [2018] ECLI:EU:C:2018:771, avsnitt 58.

³² Borgerskapsdirektivet artikkel 27 (2).

³³ Sak C-36/02 *Omega* [2004] ECLI:EU:C:2004:614. Her skal merkes generelt at menneskerettigheter ikke bare kan tjene som en legitimeringsgrunn i seg selv, men kan også påberopes av private parter for å begrense EØS-statenes handlinger og tiltak. Eksempelvis der et inngrep i retten til fri bevegelighet hevdes å gå ut over yringsfriheten, eller retten til arbeid og fritt valg av yrke.

³⁴ Se f.eks. Sak C-302/97 *Konle* [1999] ECLI:EU:C:1999:271, avsnitt 40; Sak E-1/03 *ESA v. Island* [2003] EFTA Ct. Rep. 143, avsnitt 35; Sak E-3/05 *ESA v. Norway* [2006] EFTA Ct. Rep. 102, avsnitt 57.

³⁵ Sak C-145/88 *Torfaen* [1989] ECLI:EU:C:1989:593, avsnitt 14.

³⁶ Se f.eks. Sak C-368/95 *Familiapress* [1997] ECLI:EU:C:1997:325, avsnitt 24; Sak C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECLI:EU:C:2003:333, avsnitt 74.

³⁷ Sak C-202/11 *Las* [2013] ECLI:EU:C:2013:239, avsnitt 27; Sak C-15/15 *New Valmar* [2016] ECLI:EU:C:2016:464, avsnitt 50.

³⁸ Se f.eks. Sak C-288/89 *Gouda* [1991] ECLI:EU:C:1991:323, avsnitt 22–23.

Norges veletablerte politikk om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv, ville nok uten særlig tvil kunne anses som et hensyn som i *prinsippet* kan begrunne visse inngrep i retten til fri bevegelighet. I forhold til brudd på tjenestereglene mer spesifikt, vil det nok mest sannsynlig vise seg vanskelig å forsvare eventuelle tiltak om bruk av samiske tjenesteleveranser under hensyn til offentlig orden etter reglene i EØS-avtalens hoveddel. Enklere vil det trolig være å overbevise domstolene om at vernet av en nasjonal urbefolkning, som i tillegg er en minoritetsgruppe i samfunnet, utgjør et tvingende allment hensyn, som i prinsippet kan begrunne indirekte diskriminering og ikke-diskriminerende tiltak som hindrer fri bevegelighet av arbeidskraft, tjenester og/eller etableringsretten. At de skandinaviske landene har valgt et høyt beskyttelsesnivå for den samiske urbefolkningen, og at disse statene følgelig har gått ut fra at de har et relativt vidt spillerom («margin of appreciation/discretion») i deres forsvar, ville nok også trolig kunne aksepteres.

Det holder imidlertid ikke for nasjonale myndigheter i EØS-statene å simpelthen hevde at eventuelle tiltak forfølger et legitimt eller tvingende allment hensyn – bevisbyrden påhviler staten å vise at tiltakene faktisk forfølger det hensynet som er påberopt i den enkelte sak, eksempelvis gjennom detaljert statistikk, empiri eller annet datagrunnlag. ⁴⁰ Konkrete tiltak som vurderes i form av ulike konsesjonsvilkår, og formålene bak, bør derfor under alle omstendigheter begrunnes utførlig i forkant av deres eventuelle vedtagelse.

I tillegg til de legitime hensynene i EØS-avtalens hoveddel samt de domstolskapt tvingende allmenne hensyn, inneholder også visse deler av EØS-sekundærlovgivningen eksplisitte unntak som muligens kan rettferdiggjøre brudd på reglene om fri bevegelighet. Som tidligere indikert, så ville nok for eksempel et samisk språkkrav knyttet til diverse stillinger i mineralvirksomheten fort kunne anses som indirekte dis-

³⁹ Se f.eks. Sak C-398/95 *SETTG* [1997] ECLI:EU:C:1997:282; Sak 464/02 *Kommisjonen v. Danmark* [2005] ECLI:EU:C:2005:546, avsnitt 80; Sak E-3/05 *ESA v. Norway* [2006] EFTA Ct. Rep. 102, avsnitt 58; Sak C-318/07 *Persche* ECLI:EU:C:2009:33, avsnitt 51 flg. Men her skal merkes at skillet mellom rent økonomiske og andre (legitime) hensyn ikke alltid er så klar, og at EU-domstolens praksis heller ikke synes å være helt konsekvent – se f.eks. Sak C-308/14 *Kommisjonen v. UK* [2016] ECLI:EU:C:2016:436, avsnitt 80.

⁴⁰ Se f.eks. Sak C-260/04 *Kommisjonen v. Italia* [2007] ECLI:EU:C:2007:508, avsnitt 32–33; Sak C-389/05 *Kommisjonen v. Frankrike* [2008] ECLI:EU:C:2008:183, avsnitt 103.

kriminierende overfor arbeidstagere fra andre EØS-stater. Arbeidstagerforordningen artikkel 3(1) gjør imidlertid spesifikt unntak for «språkkundskaper, der kræves af hensyn til den tilbudte stillings særlige karakter». Forutsatt at EØS-rettens generelle krav til proporsjonalitet er overholdt (se del 5), vil det dermed kanskje være mulig for enkelte språkkrav å rettferdiggjøres på dette grunnlag.

5 Proporsjonalitet – krav til egnethet, nødvendighet og rimelighet

I tillegg til å vise at det foreligger et legitimt eller tvingende allment hensyn bak eventuelle tiltak som gjør inngrep i retten til fri bevegelighet, må de nasjonale myndighetene også kunne forklare forholdet mellom hensynet som er påberopt og tiltakene som tar sikte på å oppnå dem.⁴¹ Ifølge EU-domstolen må det foreligge en «fornuftig sammenheng» («reasonable connexion») mellom midlene og målet.⁴² Dette undersøkes gjennom en forholdsmessighetsvurdering, der staten må bevise at tiltaket er både egnet og nødvendig for å oppnå målsettingen bak, og ikke pålegger en urimelig stor byrde på de individene/selskapene som rammes.

Tiltakene må for det første anses som egnet («suitable»; «appropriate») til å oppnå hensynet bak. I juridisk teori er det ofte antatt at det ikke skal så mye til for å overbevise domstolene om at et gitt tiltak er tjenlig som middel til å nå målet.⁴³ Det er nok i hvert fall riktig å hevde at det som regel vil være mer krevende for statene å vise at et tiltak bør anses nødvendig, enn at det er egnet. EFTA-domstolen har imidlertid i senere år, og med støtte i EU-domstolens rettspraksis, lagt stadig større vekt på at tiltak må forfølge sitt formål på en «konsistent og systematisk måte» for å kunne oppfylle egnethetskravet.⁴⁴ I dette synes å ligge dels et krav om konsekvens (at tiltaket, eller andre deler av regelverket som det knytter seg til, ikke undergraver eller går på tvers av målsettingen), og dels et krav om at tiltak som innebærer

en forskjellsbehandling på annet grunnlag enn nasjonalitet ikke vil regnes som konsistente.⁴⁵ Ved denne vurderingen kan det se ut som om domstolene krever mer av statene enn det som ellers er vanlig ved en enkel vurdering av tiltakets tjenlighet.

Videre må tiltaket anses som nødvendig for å oppnå hensynet bak, i den forstand at det ikke må finnes mindre inngripende tiltak som kunne ha tjent til å oppnå formålet på en tilstrekkelig god måte. Flere faktorer kan spille inn ved denne vurderingen, som for eksempel om staten har klart å dokumentere et høyt beskyttelsesnivå på området,⁴⁶ hvorvidt eventuelle alternativer fremstår som praktisk gjennomførbare eller ikke,⁴⁷ og om formålet egentlig kan anses oppfylt allerede gjennom andre eksisterende tiltak (typisk i situasjoner der prinsippet om gjensidig anerkjennelse ikke er overholdt, men også der andre tiltak har vært iverksatt av staten). EU-domstolen har i enkelte tilfeller akseptert argumenter om at det ikke forelå alternative, mindre inngripende tiltak der andre virkemidler faktisk var utprøvd men viste seg utilstrekkelige og ineffektive.⁴⁸ Likeledes vil nok domstolene være mer tilbøyelige for å godta enkelte tiltak som nødvendige der de er tidsbegrensede, eller gjøres gjenstand for kontroll etter en viss periode.⁴⁹ Nasjonale tiltak vil heller ikke anses som unødvendige kun fordi andre EØS-stater anvender mindre inngripende tiltak i et forsøk på å nå det samme bakenforliggende målet – her ser EU-domstolen ut til å ta høyde for viktigheten av en konkret og kontekstuell vurdering i hver enkel situasjon.⁵⁰

Til sutt må også hensynet som er påberopt av staten veies konkret opp mot EØS-interessen i å sikre fri bevegelighet i det indre markedet.⁵¹ Der-

⁴¹ Sak C-288/89 *Gouda* [1991] ECLI:EU:C:1991:323, avsnitt 24.

⁴² Sak 132/80 *United Foods* [1981] ECLI:EU:C:1981:87, avsnitt 28.

⁴³ Se f.eks. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms* (6. utgave 2019, Oxford University Press), s. 510; Fredriksen og Mathisen, n. 4, s. 119.

⁴⁴ Se f.eks. Sak E-8/17 *Kristoffersen* [2018] EFTA Ct. Rep. 383, avsnitt 118; Sak E-8/20 *Straffesak mot N (NAV)*, avsnitt 93.

⁴⁵ Eksempelvis i en av trygdesakene kom EFTA-domstolen til at norske vilkår om bl.a. forhåndsgodkjenning av reiser for å kunne beholde diverse trygdeytelser ved sykdom, ikke kunne anses som konsistente (og følgelig som uegnede), da det bare ble stilt krav om autorisasjon ved reiser til utlandet og ikke for reiser til andre deler av Norge. Sak E-8/20 *Straffesak mot N*, avsnitt 126–127.

⁴⁶ Se f.eks. Sak E-3/06 *Ladbrokes* [2007] EFTA Ct. Rep. 86, avsnitt 58 flg.

⁴⁷ Se f.eks. Sak C-110/05 *Kommisjonen v. Italia* [2009] ECLI:EU:C:2009:66, avsnitt 67.

⁴⁸ Sak C-137/09 *Josemans* [2010] ECLI:EU:C:2010:774, avsnitt 80.

⁴⁹ Sak C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015] ECLI:EU:C:2015:845, avsnitt 57–58.

⁵⁰ Se f.eks. Sak C-384/93 *Alpine Investments* [1995] ECLI:EU:C:1995:126, avsnitt 50 flg.; Sak C-262/02 *Kommisjonen v. Frankrike* [2004] ECLI:EU:C:2004:431, avsnitt 37.

⁵¹ Se f.eks. Sak C-331/88 *ex parte Fedesa* [1990] ECLI:EU:C:1990:391, avsnitt 13.

som inngrepet pålegger helt urimelige byrder på individer/selskap som ønsker å utøve sin rett til fri bevegelighet, vil det kunne anses som uforholdsmessig. Som forklart av Fredriksen og Mathisen, innebærer dette «en overprøving av den aktuelle EØS-statens valg av beskyttelsesnivå – til en *kvalifisert urimelighetssensur*» (ikke min kursiv).⁵² Hvorvidt denne vurderingen av proporsjonalitet *stricto sensu* skal regnes som et eget krav i seg selv, eller som en integrert del av nødvendighetskravet, har vært noe omdiskutert i teorien.⁵³ Men det er ingen tvil om at kravet kan vise seg utslagsgivende i enkelte saker og bør derfor tas på alvor.⁵⁴

Det er grunn til å understreke at utfallet av proporsjonalitetsvurderingen i den enkelte sak ofte kan være vanskelig å forutsi på forhånd. Prøvingsintensiteten, og hvor streng bevisbyrde som pålegges staten, kan nemlig variere en god del fra en sak til en annen. Det kan som tidligere nevnt være mange forskjellige faktorer som spiller inn her ved domstolenes vurdering av hvor inngripende vurderingen skal være – inkludert den antatte alvorlighetsgraden av EØS-rettsbruddet, og hvilket beskyttelsesnivå de nasjonale myndighetene hevder ligger bak formålet med tiltaket. I noen tilfeller ser domstolene ut til å akseptere argumenter fremsatt av de nasjonale myndighetene nesten uten videre.⁵⁵ I andre (og tilsynelatende stadig flere) saker, kreves derimot inngående analyser, studier, detaljert statistikk og/eller empiri for å underbygge statens påstander.⁵⁶ Generelt krever EU-domstolen at staten fremlegger «præcise opplysninger til støtte for dens argumentation»,⁵⁷ samtidig som den også har klargjort at bevisbyrden ikke «kan gå så vidt som til at krøve, at de kompetente nasjonale myndigheter (...) positivt skal bevise, at ingen annen

tænkelig foranstaltning kan gjøre det mulig at nå det forfulgte legitime formål på de samme vilkår».⁵⁸ Videre vil domstolenes vurdering ikke begrense seg kun til den informasjonen som forelå på tidspunktet for tiltakets vedtakelse, men ta i betraktning ethvert bevis som måtte foreligge på tidspunktet for deres avgjørelser.⁵⁹

Som nevnt forutsetter enhver EØS-rettslig forholdsmessighetsvurdering at man ser nærmere på konteksten – både den faktiske og rettslige – som tiltaket befinner seg i. Uten en mer detaljert angivelse av de potensielle tiltakene som vurderes, eller kjennskap til hvordan lovgivningen og konsesjonene ellers vil utformes, er det vanskelig å foreta konkrete, kontekstuelle vurderinger her. Generelt kan nok likevel sies at det trolig vil være noe mer utfordrende å vinne frem med et argument om at konsesjonsvilkår om bruk av samisk arbeidskraft i og tjenesteytelser (som f.eks. gruvedrift, kontorarbeid, finansiell rådgivning, ledelse, konstruksjon m.m.) til mineralvirksomhet er egnet til å oppnå en målsetting om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsnivå, enn der slike vilkår knyttes til historiske rettigheter forbundet med reindrift, jordbruk, jakt eller fiske. Sammenhengen mellom mål og middel vil i alle tilfeller måtte utdypes og konkretiseres nærmere, og det øvrige regelverket for mineralvirksomhet undersøkes nøye for å sikre tiltakets konsistens.

Videre ville nok et forbud mot bruk av annet enn samisk arbeidskraft og/eller tjenester i mineralvirksomheten, selv om det var begrenset til bestemte geografiske områder, fort kunne anses som unødvendig. På den ene siden ville et slikt tiltak naturligvis kunne bidratt til å styrke samenes næringsgrunnlag, og dermed også hatt positive utslag med tanke på samisk språk og samfunnsnivå. På den andre siden er vel spørsmålet om det ikke finnes mindre inngripende tiltak som på tilstrekkelig vis kan oppnå samme målsetting – som for eksempel en oppfordring om bruk av samisk arbeidskraft og/eller tjenester i mineralvirksomheten, kombinert med forskjellige insentiver for de selskapene som gjør dette.

På samme vis ville nok for eksempel et eventuelt konsesjonsvilkår om at alle dokumenter (avtaler, fakturaer osv.) utformes på samisk, med stor sannsynlighet kunne anses som et egnet

⁵² Fredriksen og Mathisen, n. 4, s. 129.

⁵³ Sml. Fredriksen og Mathisen, n. 4, s. 129 flg.; og T. Bekkedal, «Overkonstitusjonalisert og underanalysert» (2017) *Jussens Venner*, s. 273–314.

⁵⁴ Se f.eks. Sak 302/86 *Kommisjonen v. Danmark* [1988] ECLI:EU:C:1988:421; Sak C-220/98 *Estée Lauder* [2000] ECLI:EU:C:2000:8, avsnitt 27; Sak C-358/01 *Kommisjonen v. Spania* [2003] ECLI:EU:C:2003:599, avsnitt 51 flg.

⁵⁵ Se f.eks. Sak C-284/95 *Safety Hi-Tech* [1998] ECLI:EU:C:1998:352; Sak C-244/06 *Dynamic Medien* [2008] ECLI:EU:C:2008:85.

⁵⁶ Se f.eks. Sak C-368/95 *Familiapress* [1997] ECLI:EU:C:1997:325, avsnitt 30; Sak C-639/11 *Kommisjonen v. Polen* [2014] ECLI:EU:C:2014:173; Sak C-515/14 *Kommisjonen v. Kypros* [2016] ECLI:EU:C:2016:30; Sak E-8/20 *Straffesak mot N (NAV)* [2021], 5. mai 2021, avsnitt 95, 104, 119 og 125.

⁵⁷ Se f.eks. Sak C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015] ECLI:EU:C:2015:845, avsnitt 54.

⁵⁸ *Ibid.* avsnitt 55. Se også Sak C-110/05 *Kommisjonen v. Italia* [2009] ECLI:EU:C:2009:66, avsnitt 66, med videre henvisninger.

⁵⁹ *Ibid.* avsnitt 65.

(tjenlig) grep for å oppnå formålet med å styrke det samiske språket, og dermed også samisk kultur. EU-domstolen har imidlertid kommet til at slike grep kan oppfattes som unødvendige, etter som «en medlemsstats lovgivning, som ikke alene pålegger anvendelsen af medlemsstatens offisielle sprog ved affattelsen af fakturaer vedrørende grænseoverskridende transaksjoner, men som desuden tillader oprettelsen af en autentisk version af disse fakturaer på et sprog, som alle de berørte parter er fortrolige med, [vil] være mindre indgribende i varernes frie bevægelighed end den i hovedsagen omhandlede lovgivning samtidig med, at den er egnet til at sikre de formål, som forfølges af nævnte lovgivning».⁶⁰ Et krav om at alle dokumenter utformes på samisk i tillegg til et annet språk som konsesjonshaverne er fortrolig med, ville nok dermed ha større sjanser for å bestå nødvendighetstesten.

6 Oppsummering

Oppsummeringsvis kan det sies at det generelt ikke skal så mye til før nasjonale tiltak utgjør potensielle restriksjoner i retten til fri bevegelse av arbeidskraft/personer, tjenester eller etableringsretten, i strid med EØS-rettens krav. Det kreves heller ikke så mye i den enkelte sak før et grenseoverskridende element kan konstateres. Selv om utredningen har fokusert på hvorvidt konsesjonsvilkår om bruk av samisk arbeidskraft og tjenesteleveranser til mineralvirksomheten kan stå seg i lys av reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel, er det likevel viktig å være oppmerksom på de mange forskjellige EØS-direktivene og -forordningene som gjør seg gjeldende på feltet. Uten en nærmere spesifisering av hvordan konsesjonsvilkårene og lovendringene er tiltenkt utformet er det imidlertid vanskelig å forutsi

hvilke spesifikke EØS-regler som eventuelt vil kunne komme til anvendelse.

Det er også vanskelig å foreta enkelte av de konkrete og kontekstuelle vurderingene som vil måtte gjøres dersom staten skal forsøke å rettferdiggjøre eventuelle konsesjonsvilkår som kan sies å utgjøre et *prima facie* EØS-rettsbrudd. Som vist vil legitimeringsgrunnene som kan påberopes i denne forbindelse avhenge av hvordan konsesjonsvilkårene bryter med EØS-reglene – om de anses som direkte eller indirekte diskriminerende, eller ikke-diskriminerende hinder til fri bevegelse.

Etter min mening bør man likevel kunne ha en realistisk forventning om at formålet med å styrke samisk språk, kultur og samfunnsliv vil kunne aksepteres som et tvingende allment hensyn – i hvert fall i prinsippet. Men hensynet vil neppe aksepteres uten videre, og vil kreve klar forankring både i lovarbeidet samt etterfølgende praksis. Dette gjelder særlig dersom staten skal kunne hevde at det foreligger et høyt beskyttelsesnivå på feltet, som igjen kanskje vil kunne gi et noe større spillerom for unntak fra EØS-reglene.

Kravene til proporsjonalitet vil imidlertid ventelig kunne by på de største utfordringene, med tanke på å rettferdiggjøre eventuelle konsesjonsvilkår som i utgangspunktet anses EØS-stridige. Som vist bør bevisbyrden som pålegges staten i utgangspunktet regnes som streng, både ved egnethets- og nødvendighetsvurderingene. Det kreves følgelig nøye vurdering – og ikke minst forklaring – av hvorfor og hvordan eventuelle foreslåtte konsesjonsvilkår kan anses tjenlige og konsistente. Likeledes av hvordan konsesjonsvilkårene kan anses å gjøre minst mulig inngrep i retten til fri bevegelse for å oppnå målsettingen bak, gjerne ved en konkretisering av hvilke alternative tiltak som har vært vurdert og/eller forkastet, med tilhørende forklaringer om hvorfor.

Bergen, 22. desember 2021

Professor Christian Franklin

⁶⁰ Sak C-15/15 *New Valmar* [2016] ECLI:EU:C:2016:464, avsnitt 54.

Vedlegg 2

Viktige kjente ressurser og ressurstyper i Norge

Norges geologiske undersøkelse

1 Metaller

Jern

Jernforekomster finnes jevnt fordelt langs den kaledonske fjellkjeden fra Hattfjelldal lengst sør i Nordland til Tromsø i nord. Enkelte av disse fører i tillegg fosformineralet apatitt. Norge har hatt jernmalmdrift mange steder langs kysten i eldre tid. I nyere tid har det vært større utvinning i Mo i Rana og i Kirkenes. Jernmalmen i Bjørnevann er på flere hundre millioner tonn. Rana gruver på Storforshei øst for Mo i Rana utvinner jernoksiden hematitt og magnetitt, og de påviste ressursene er tilstrekkelige for mange tiårs drift med dagens produksjon.

Jern-titan og titan

Omtrent 300 jern-titan og titanforekomster er registrert i Norge. Den viktigste er Tellnes ilmenittforekomst som er i drift i Sokndal i Rogaland. Ilmenittkonsentratet går i hovedsak til pigmentproduksjon ved Kronos Titan AS i Fredrikstad. Gruven leverer ca 5 prosent av verdens titanråstoff. Nærmere Egersund finnes det lagdelte dypbergarter som er anrikt på ilmenitt (Fe-Ti oksid), fosformineralet apatitt og vanadium-førende magnetitt.

Mineraliseringene undersøkes kommersielt og kan være svært store. En rekke andre ilmenittforekomster, som dels er anrikt på apatitt og/eller vanadium, finnes i Vestland, Møre og Romsdal, Vesterålen og Oslofeltet. En annen viktig titanressurs i Vestland består av rutil (titanoksid). Den største kjente rutilforekomsten er Engebø i Førde kommune. Engebø inneholder også store mengder av industrimineralet granat. Det er stort potensial for tilsvarende forekomster av rutil-granat i eklogitt i andre deler av Vestland.

Nikkel-kobber ± PGE

Nikkel-kobberforekomster opptrer i grønnsteinsbelter på Finnmarksvidda, i bergartskomplekser i

Sør-Norge og i den kaledonske fjellkjeden. I tillegg til nikkel og kobber kan disse mineraliseringene føre økonomisk interessante verdier av platinagruppens metaller (PGE) og kobolt. Norge var verdens største nikkelprodusent i siste halvdel av 1800-tallet da flere forekomster i Sør-Norge var i drift, og undersøkelser pågår i disse områdene; f.eks. Ringerike og Espedalen. Bruvannforekomsten ved Ballangen i Narvik var den siste nikkelforekomsten i drift inntil den ble nedlagt i 2002. Det er betydelige gjenstående ressurser i Bruvannforekomsten, og det finnes andre tilsvarende interessante nikkelmineraliseringer i Nordland. I Nord-Finland er det gjort flere svært interessante funn av nikkel-kobberforekomster de senere årene, og det indikerer at det er stort potensial for tilsvarende forekomster i sammenlignbare geologiske enheter på Finnmarksvidda selv om bare mindre mineraliseringer har blitt påvist der så langt.

Kobber, sink og bly

Det finnes en rekke sulfidforekomster med base-metallene kobber, sink og bly i den kaledonske fjellkjeden fra Karmøy i Rogaland i sør til Birtavarre-Vaddas i Nordreisa i Troms i nord. De har fra midten av 1600-tallet dannet grunnlaget for mange kjente gruvesamfunn som for eksempel Folldal, Røros, Løkken, Røyrvik og Sulitjelma. Den største forekomsten er Løkken med totalt 30 Mt med 2,3 % kobber og 1,8 % sink, og totalt ble det tatt ut 24 Mt malm over en periode på 333 år (1654–1987). Den siste kisgruva som ble lagt ned i 1998 var Jomaforekomsten i Trøndelag. En ny oppstart av denne planlegges i samarbeid med gjenåpning av en nærliggende forekomst (Stekenjokk-Levi) i Sverige. Samtidig er det økt interesse for undersøkelser og oppstart også på flere av de andre forekomstene i dag. En av årsakene til dette er at de kan føre anrikninger av kobolt som er et kritisk metall i moderne batteriteknologi. I tillegg kan slike forekomster også inneholde økonomisk interessante mengder av sølv og/eller gull. Disse

sulfidforekomstene er typisk dannet i forbindelse med vulkansk aktivitet på havbunnen slik som sulfidmineraliseringer langs den midt-atlantiske spredningsryggen dannes i dag. Senere omdanning og storskala tektoniske bevegelser førte disse forekomstene opp på land og gjorde dem tilgjengelige for utvinning i vår tid.

Kobber og kobolt

Nussirforekomsten ved Repparfjord i Finnmark er Norges største kobberforekomst med 72,6 Mt malm med 1,14 % kobber og i tillegg anrikninger av sølv og gull. Flere mindre kobbermineraliseringer finnes i tilsvarende bergarter i Troms-Finnmark. Skuterud koboltforekomst på Modum i Viken er den eneste gruen som har vært drevet på kun kobolt. Den inneholder i tillegg økonomisk interessante verdier av kobber.

Kobber-gull og gull

Bidjovagge gull-kobber-forekomst nord for Kautokeino på Finnmarksvidda er den eneste gullgruen som har vært i drift i nyere tid. Den ble startet som en kobbergruve i perioden 1971–75 før det finske selskapet Outokumpu OY overtok den i 1985 og drev den som en gullgruve fram 1991. Gullmineraliseringene opptrer langs store regionale strukturer som fortsetter sørover inn i Nord-Finland, hvor det er drift på liknende gullforekomster i dag. Gullmineraliseringer finnes også en rekke andre steder i landet, som ved Eidsvold i Viken, på Bømlo i Vestland og Bindal sør i Nordland. Dette er forekomster som er rike på gull, men gjerne for små for utvinning i dag. Raitevarri-forekomsten sør for Karasjøk er en kobber-gull-mineralisering som kan være stor.

Sjeldne jordartsmetaller (REE) og andre spesialmetaller

De klart mest interessante forekomstene av sjeldne jordartsmetaller (REE) finnes i Fensfeltet ved Ulefoss i Telemark. Tidligere har det vært utvinning av jern (1657–1959) og niob (1953–1965). I dag er det andre deler av karbonatbergartene i Fensfeltet som er interessante på grunn av innholdet av REE. En rekke undersøkelser er gjennomført i privat og offentlig regi og kommersiell leteaktivitet pågår. NGU boret i 2018 to lange kjerneborehull som viser at REE-mineraliseringene fortsetter ned til minst 1000 meters dyp. Andre REE-mineraliseringer som også kan være anrikt på andre spesialmetaller er kjent fra bergarter i Oslofeltet og Høgtuva ved Mo i Rana i

Nordland. Mineraliseringene i Oslofeltet fører også niob og Høgtuvaforekomsten inneholder lettmetallet beryllium. Scandium-mineraliseringer er kjent i en rekke pegmatitter i Telemark og i albititt på Finnmarksvidda. Flere norske fosfatforekomster inneholder sjeldne jordarter som kan utvinnes som biprodukt.

Molybden og wolfram

Norges største molybdenforekomst er Nordli som ligger i Hurdal i Viken. Norsk Hydro undersøkte området i perioden 1978–83 og påviste en ressurs på 200 Mt med 0,14 % Mo. I Agder og Telemark finnes en rekke mindre molybdenforekomster som tidligere har vært i drift. De største av disse ligger i Knaben i Kvinesdal kommune, og det har de siste årene vært mindre uttak fra en av forekomstene.

2 Industrimineraler

Karbonater

Karbonatmineralene er omsetningsmessig de viktigste industrimineralene i Norge. Det drives aktivt på mellom 10 og 20 forekomster av kalsitt og dolomitt, og i tillegg til en eksportrettet produksjon betjener industrien en stor innenlands verdikjede. Norge har et stort potensial for å utvikle nye karbonatforekomster til ulike formål. Karbonatbergarter forekommer i ulike kvaliteter i store deler av landet, og nye metoder for prosessering av karbonatressursene kan skape ytterligere vekst til næringen.

Flere av kalkforekomstene på Nordmøre, i Nord-Trøndelag og Nordland har kvaliteter som er sjeldne i nordlige deler av Europa.

Kvarts og kvartsitt

Norge har en viktig produksjon av kvarts og kvartsitt til ulike formål, og en stor nedstrøms industri som er avhengig av primærproduksjonen. Kvarts har en mengde anvendelser fra glass og smelteverksindustri til farmasi og elektronikk. Spesielt høyrene kvaliteter som er nødvendige for produksjonen av avansert elektronikk og solceller har høy verdi, og regnes ikke som et lett tilgjengelig råstoff. Det er flere prosjekter som er aktive med å utvikle høykvalitets kvartsforekomster, og Norge har mange veldokumenterte forekomster i alle kvaliteter som kan tenkes å bli utnyttet i fremtiden.

Grafitt

Høykvalitets grafitt er spesielt viktig for det grønne skiftet og grafitt utgjør en viktig komponent i mobil batteriteknologi. Norge produserer denne typen grafitt i Trælen på Senja. Trælen er en av fire aktive europeiske grafittgruver, og den eneste som har vært i kontinuerlig drift de seneste årtier. Det er et veldokumentert potensial for flere drivbare forekomster spesielt i nordlige Nordland og i vestlige Troms, og kommersielle aktører har vært aktive gjennom flere perioder.

Olivin

Norge er verdens største produsent av industrimineralet olivin, som i dag produseres i Åheim. Olivin brukes primært i smelteverksindustrien, men benyttes også i noen grad til miljøformål. Det er mange kjente forekomster, spesielt i Møre og Romsdal, hvor flere forekomster har vært i drift. Det har i tillegg vært produsert olivin fra Bruvann nikkelforekomst i Råna, sørvest for Narvik, og flere norske regioner er i utgangspunktet prospektive for olivin. Kvalitet, produksjonskostnader og markedstilgang er imidlertid viktige parametere, som for alle andre industrimineralforekomster.

Nefelinsyenitt

Norge er også Europas største produsent av nefelinsyenitt, og den norske produksjonen kommer i sin helhet fra forekomsten i Lillebukt på Stjernøya i Finnmark. Nefelinsyenitt er et viktig råstoff i glass og keramisk industri, og produksjonen fra Stjernøya går i sin helhet til eksport. I tillegg til Stjernøya, har forekomster i Larvikområdet tidligere vært kommersielt vurdert.

Anortositt

Norge har store områder med bergarten anortositt, spesielt i Rogaland og i Sogn, og det er flere mindre områder både i Lofoten og Øst-Finnmark. Anortositt utvinnes i dag fra forekomsten i Gudvangen og uttaket går primært til produksjon av mineralull. Anortositt fra brudd i Rogaland brukes bl.a. som spesialtilslag i asfalt. Anortositt har imidlertid flere nye bruksområder som kan få positiv betydning også for norsk anortosittproduksjon. Mest aktuell er muligheten for å utnytte den aluminium-rike bergarten som et mer miljøvennlig råstoff for aluminiumproduksjon.

Feltspat

Norge har også en mindre produksjon av feltspat-mineraler fra forekomster spesielt i Sør-Norge, hvor mange norske feltspatforekomster har vært drevet gjennom årene. Feltspatmineralene går primært til keramisk industri.

Granat og fosfat

Marked og økende kunnskap åpner med mellomrom opp for at nye industrimineraler blir økonomisk interessante, og norske forekomster blir da lete- eller utviklingsobjekter for ulike industriaktører. Granat fra titanforekomsten i Engebøfjellet er et aktuelt eksempel, og den geologiske provinsen rundt Sunnfjord inneholder flere tilsvarende forekomster med et uavklart, men antatt stort, potensial for kombinert drift på titanmineralet rutil og industrimineralet granat. Granat brukes primært som abrasiv i alt fra sandpapir til vannskjæring.

Norge har flere fosfatforekomster som kan brukes som ressursbase for mineralgjødning. I disse forekomstene er det fosfatmineralet apatitt som er målet. Enkelte av forekomstene virker også interessante for en mulig biproduksjon av sjeldne jordartsmetaller (REE). Mindre produksjon av apatitt har funnet sted på flere plasser. Det mest profilerte prosjektet i dag ligger øst for Egersund, hvor et selskap forsøker å utvikle en forekomst med henblikk på produksjon av fosfat, titan, vanadium og jern.

3 Naturstein

Blokkstein

De viktigste blokksteinstypene i Norge er larvikitt, anortositt og Iddefjordsgranitt. Utvinning av larvikitt er vår største natursteinsproduksjon, og det er også den type naturstein i Norge som internasjonalt har størst nedslagsfelt. Anortositt fra Rogaland eksporteres i dag også i stor grad i form av store blokker. Iddefjordgranitten er en av våre mest benyttede natursteiner i bygg og uteanlegg gjennom tidene, og har hatt en vesentlig rolle i norsk arkitektur og byggeskikk. Granitten har også unike kvaliteter: billig å produsere, svært god brukskvalitet og gir meget store blokker.

Utvinning av marmor har en lang historie i Norge, helt fra middelalderen. Kun ett marmorbrudd drives i dag sporadisk i Fauske. Her finnes både fargebåndet, grå og hvit marmor. Mang-

lende utvikling av norske marmorforekomster de siste tiårene skyldes i stor grad sterk priskonkurranse på det internasjonale markedet.

Norge har tradisjon for å utnytte kleberstein helt siden steinalderen. I dag tas det ut små mengder kleberstein til restaureringsaktiviteter på flere middelalderbygninger, i første rekke Nidarosdomen. Det finnes store ressurser av kleberstein i Tysfjord i Nordland. Forekomstene ligger imidlertid langt fra eksisterende infrastruktur.

Skifer

Norge er fra geologiens side meget godt utrustet med skiferforekomster. Derfor har disse også vært viktige i lang tid for næringsvirksomhet og byggeskikk. I dag utvinnes skifer i stor skala i tre viktige forekomstområder: Alta, Oppdal og Otta.

Murestein

Murestein er i første rekke stein som naturlig sprekker opp i firkantete blokker egnet for tørrmuring. De siste 20 årene har det vokst frem et betydelig marked og påfølgende produksjon av dette, de fleste fra små produsenter som betjener et lokalt eller regionalt marked. Murestein som ressurs er praktisk talt utømmelig i Norge, det finnes svært store ressursområder i mange deler av landet, rikelig til å betjene et fremtidig marked.

Historisk naturstein

En stor andel av vår arkitektoniske kulturarv er helt eller delvis bygget av naturstein, de fleste i materialer med begrenset kommersiell tilgjengelighet. I dag er dette en utfordring særlig knyttet til middelalderens klebersteinsbygg og takskifer, der et stort antall vernete bygg i Norge har et restaureringsbehov. Flere natursteinsressurser blir av ulike årsaker utilgjengelige for forsyning til restaurering og vedlikehold av kulturhistorisk viktige bygg. Dels handler dette om kommersiell tilgjengelighet, der markedet for kommersielle aktører ikke er lønnsomt, og dels om arealdisponere-

ring, der arealene der ressursene befinner seg settes av til annen bruk.

4 Byggeråstoffer; sand, grus og pukk

Kategorien byggeråstoffer består av sand, grus og pukk. Pukk er knust berg, det sprenges ut fra fjellet, knuses ned og sorteres i ønskede fraksjoner med maskiner. Sand og grus har gjennomgått samme prosess i naturen, slik at løsmassene enkelt sagt er klare til uttak og bruk. Pukk er derfor oftere dyrere å produsere. Grus har tradisjonelt blitt brukt mye til byggeråstoff og er blant annet spesielt egnet til betong. De norske grusressursene er imidlertid begrenset. Ny teknologi gjør det mulig å bruke mer knuste produkter i betong enn tidligere, og det er en klar trend at sand og grus erstattes med knust sand og pukk i betong.

For å få varige og gode konstruksjoner er det viktig at det benyttes riktig kvalitet på byggeråstoffene. Ikke alle bergarter er like egnet til å brukes i konstruksjoner hvor det stilles høyere krav til styrke og bestandighet. Likeså kan det være hensiktsmessig å ta vare på ressurser som kan brukes til lavere kvalitetsformål, men som det trengs størst volumer av. Overalt i Norge er det derfor behov for byggeråstoffressurser med gode mekaniske egenskaper i tillegg til ressurser med store volum som kan benyttes til formål hvor det ikke stilles krav til kvalitet. Det er med andre ord viktig å bruke riktig kvalitet til riktig formål.

På Vestlandet, hovedsakelig i Rogaland og Vestland fylker, er det store pukkforekomster som eksporterer mye byggeråstoff til andre deler av Europa hvor tilgangen på kvalitetsstein er dårlig. Norge har et bredt spekter av bergarter som er interessante for utvinning av byggeråstoffer, en lang kystlinje med nærhet til det europeiske markedet, en godt etablert industri med høyt tekniske nivå, og et aktivt FoU-miljø innen byggeråstoffer. Dette gjør norske byggeråstoffer svært attraktive for eksport.

Trondheim, 15. juni 2022

Vedlegg 3**Lovspeil**

Lovspeilet gir en oversikt over bestemmelsene i dagens minerallov og hvor disse er «speilet» i forslaget til ny minerallov. Lovspeilet sier ingenting om likheter eller forskjeller mellom den gamle loven og forslag til ny loven. Der det står «→» betyr

det at det aktuelle forholdet ikke er foreslått regulert i forslaget til ny minerallov. Det kan for eksempel være fordi det er foreslått regulert i forskrift, fordi det er regulert i annen lov eller fordi forholdet ikke er foreslått regulert i loven.

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
Kapittel 1. Innledende bestemmelser	
§ 1	§ 1-1 første avsnitt
§ 2	§ 1-1 andre avsnitt
§ 3 første avsnitt	§ 1-2 første avsnitt
§ 3 andre avsnitt første setning	§ 1-2 første avsnitt
§ 3 andre avsnitt andre setning	§ 1-2 tredje avsnitt
§ 3 tredje avsnitt	§ 1-2 femte avsnitt
§ 4 første avsnitt	§ 1-3 første avsnitt
§ 4 andre avsnitt	§ 1-3 andre avsnitt
§ 4 tredje avsnitt	–
§ 5 første avsnitt første setning	§ 1-4 andre avsnitt
§ 5 første avsnitt andre setning	§ 1-4 første avsnitt
§ 5 andre avsnitt	§ 1-4 tredje avsnitt
§ 6	§ 1-5
§ 6 a første avsnitt	§§ 2-1 og 2-2
§ 6 a andre avsnitt	§ 2-12 bokstav a
§ 7 første avsnitt	§ 1-6 første avsnitt
§ 7 andre avsnitt første setning	§ 1-6 andre avsnitt
§ 7 andre avsnitt andre setning	§ 1-2 fjerde avsnitt
Kapittel 2. Leting	
§ 8 første avsnitt første setning	§§ 3-1 første avsnitt første setning og 3-1 andre avsnitt første setning
§ 8 første avsnitt andre setning	–
§ 8 andre avsnitt	§ 3-1 andre avsnitt andre setning

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
§ 9	§ 3-1 første avsnitt andre setning
§ 10 første avsnitt	§ 3-2 første avsnitt
§ 10 andre avsnitt	–
§ 10 tredje avsnitt	–
Kapittel 3. Undersøkelse av grunneiers mineraler	
§ 11	§§ 4-2 og § 4-3
§ 12 første avsnitt	§ 4-14
§ 12 andre avsnitt	§ 4-15 andre avsnitt
§ 12 tredje avsnitt	§ 4-18
§ 12 fjerde avsnitt	§ 2-9 bokstav b
Kapittel 4. Undersøkelse av statens mineraler	
§ 13 første avsnitt	§ 4-3 første avsnitt
§ 13 andre avsnitt	§ 4-3 andre avsnitt bokstav d
§ 13 tredje avsnitt	§ 4-3 tredje avsnitt
§ 13 fjerde avsnitt	§ 4-3 andre avsnitt bokstav f
§ 13 femte avsnitt	§ 4-3 andre avsnitt bokstav f
§ 13 sjette avsnitt	§ 4-5 tredje avsnitt og § 2-9 bokstav a
§ 14	–
§ 15	§ 4-7
§ 16	–
§ 17 første avsnitt*	–
§ 17 andre avsnitt	§ 4-6 første avsnitt bokstav f og h
§ 17 tredje avsnitt	§ 4-3 andre avsnitt bokstav e og § 2-8
§ 17 fjerde avsnitt	§ 2-9 bokstav a og § 4-5 tredje avsnitt
§ 17 femte avsnitt	–
§ 17 sjette avsnitt	–
§ 18 første avsnitt første setning	§ 4-8 første setning
§ 18 første avsnitt andre setning	–
§ 18 første avsnitt tredje setning	–
§ 18 andre avsnitt	–
§ 18 tredje avsnitt	§ 4-8 andre setning
§ 18 fjerde avsnitt	§ 5-3 tredje avsnitt femte setning
§ 18 femte avsnitt	–

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
§ 19 første avsnitt	§ 4-4 første avsnitt første setning
§ 19 andre avsnitt	§ 4-4 første avsnitt andre setning
§ 20 første avsnitt første til fjerde setning	§ 4-14
§ 20 første avsnitt femte setning	§ 4-15 andre avsnitt og § 4-18
§ 20 andre avsnitt	§ 2-8, § 2-9 bokstav b, § 4-15 andre avsnitt bokstav f og § 4-15 andre avsnitt
§ 21	–
§ 22 første avsnitt første setning	§ 4-9 første avsnitt
§ 22 første avsnitt andre setning	–
§ 22 andre avsnitt	§ 4-9 tredje avsnitt
§ 23 første avsnitt	§ 4-9 andre avsnitt
§ 23 andre avsnitt	–
§ 23 tredje avsnitt	§ 4-9 tredje avsnitt første setning
§ 24 første avsnitt	§ 4-11
§ 24 andre avsnitt	–
§ 25	§ 7-2 første og andre avsnitt
§ 26 første avsnitt første, andre og fjerde setning	§ 4-10 første avsnitt
§ 26 første avsnitt tredje setning	§ 4-10 andre avsnitt
§ 26 andre avsnitt	–
§ 26 tredje avsnitt	–
§ 27	–
Kapittel 5. Utvinningsrett til grunneiers mineraler	
§ 28	§§ 5-1 og 5-2
Kapittel 6. Utvinningsrett til statens mineraler	
§ 29 første avsnitt første setning	§ 5-2 første avsnitt
§ 29 første avsnitt andre setning	§ 5-2 andre avsnitt
§ 29 første avsnitt tredje setning	–
§ 29 andre avsnitt	–
§ 29 tredje avsnitt	–
§ 29 fjerde avsnitt	§ 5-2 femte avsnitt
§ 30	–
§ 31	§ 5-6
§ 32 første avsnitt første setning	§ 5-3 første avsnitt første setning
§ 32 første avsnitt andre setning	§ 5-3 første avsnitt tredje setning

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
§ 32 andre avsnitt første setning	§ 5-3 første avsnitt tredje setning
§ 32 andre avsnitt andre, tredje og fjerde setning	–
§ 33 første avsnitt	§ 5-7 første avsnitt
§ 33 andre avsnitt	§ 5-7 andre avsnitt
§ 34	§ 5-8
§ 35	§ 5-9
§ 36 første avsnitt	§ 5-10 første avsnitt
§ 36 andre avsnitt	§ 5-10 andre avsnitt
§ 36 tredje avsnitt	§ 5-10 tredje avsnitt
 Kapittel 7. Ekspropriasjon	
§ 37 første avsnitt	§ 9-1 første avsnitt bokstav a, b og c
§ 37 andre avsnitt	§ 9-1 første avsnitt bokstav d, e og f
§ 37 tredje avsnitt	§ 9-1 andre og tredje avsnitt
§ 37 fjerde avsnitt	§ 9-2 andre avsnitt andre setning
§ 38 første avsnitt første setning	§ 9-1 første avsnitt bokstav a, b og c
§ 38 første avsnitt andre setning	–
§ 38 andre avsnitt	§ 9-1 første avsnitt bokstav e og f
§ 38 tredje avsnitt	§ 9-2 andre avsnitt andre setning
§ 39 første avsnitt	§ 9-3 andre avsnitt
§ 39 andre avsnitt	§ 9-3 første avsnitt
§ 39 tredje avsnitt	§ 9-3 fjerde avsnitt
§ 39 fjerde avsnitt	§ 9-3 femte avsnitt
§ 39 femte avsnitt	§ 9-3 sjette avsnitt
§ 40 første avsnitt	§ 9-2 første avsnitt
§ 40 andre avsnitt	–
§ 40 tredje avsnitt	§ 2-8 og § 2-9 bokstav d
 Kapittel 8. Drift	
§ 41	§ 2-1 første avsnitt
§ 42 første avsnitt	§ 6-1
§ 42 andre avsnitt	§ 6-2 andre avsnitt
§ 43 første avsnitt første setning	§ 6-2 første avsnitt første setning
§ 43 første avsnitt andre setning	§ 6-2 første avsnitt andre setning
§ 43 andre avsnitt første setning	§ 6-3 første avsnitt bokstav c

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
§ 43 andre avsnitt andre setning	§ 6-3 første og andre avsnitt
§ 43 andre avsnitt tredje setning	§ 6-3 tredje avsnitt andre setning
§ 43 andre avsnitt fjerde setning	§ 6-3 tredje avsnitt første setning
§ 43 andre avsnitt femte setning	§§ 6-4 første avsnitt bokstav e og 6-5
§ 43 tredje avsnitt første setning	§ 6-3 tredje avsnitt tredje setning
§ 43 tredje avsnitt andre og tredje setning	§ 6-7
§ 43 fjerde avsnitt	§ 2-8, § 2-9 bokstav c og § 6-3 andre avsnitt
§ 43 femte avsnitt	§ 6-11
§ 44	§ 6-6
§ 45 første avsnitt første og andre setning	§ 6-8 første avsnitt bokstav a og b
§ 45 første avsnitt tredje og fjerde setning	§ 6-8 andre avsnitt første setning
§ 45 første avsnitt femte setning	§ 6-8 andre avsnitt andre setning
§ 45 andre avsnitt	§ 6-8 første avsnitt
§ 45 a første avsnitt	§ 6-9 første og andre avsnitt
§ 45 a andre avsnitt	§ 6-9 tredje avsnitt
§ 45 a tredje avsnitt	§ 6-9 fjerde avsnitt
§ 45 a fjerde avsnitt	§ 6-11 bokstav c
§ 46	§ 7-3
Kapittel 9. Generelle bestemmelser	
§ 47 første avsnitt	–
§ 47 andre avsnitt bokstav a og b	§§ 3-1 tredje avsnitt og 4-1 andre avsnitt første setning
§ 47 andre avsnitt bokstav c	§ 4-1 andre avsnitt tredje setning
§ 47 andre avsnitt bokstav d	§ 4-1 andre avsnitt andre setning
§ 47 andre avsnitt bokstav e og f	§§ 3-1 fjerde avsnitt og 4-1 andre avsnitt første setning
§ 47 tredje avsnitt	–
§ 47 fjerde avsnitt	§ 4-1 tredje avsnitt
§ 48	§ 2-1
§ 49 første avsnitt	§ 2-4 første avsnitt
§ 49 andre avsnitt	§ 2-4 andre avsnitt
§ 49 tredje avsnitt	§ 2-4 tredje avsnitt
§ 49 fjerde avsnitt	§ 2-12 bokstav c
§ 50 første avsnitt	§ 2-5
§ 50 andre avsnitt	§ 2-12 bokstav c

Mineralloven av 2009	Forslag til ny minerallov
§ 51 første avsnitt	§ 2-6
§ 51 andre avsnitt	§ 2-12 bokstav d
§ 52 første avsnitt	§ 3-3 første avsnitt
§ 52 andre avsnitt	§ 4-1 fjerde avsnitt
§ 52 tredje avsnitt	§§ 3-3 andre avsnitt og 4-1 fjerde avsnitt
§ 53 første avsnitt	§ 10-7 første, andre og tredje avsnitt
§ 53 andre avsnitt	§ 10-7 fjerde avsnitt
§ 54	§§ 4-12 bokstav a og e, 4-21, § 5-2 femte avsnitt, § 5-4 tredje avsnitt og 6-11 bokstav c
Kapittel 10. Gebyrer og avgifter	
§ 55	§ 10-1
§ 56	§ 10-2
§ 57	§ 10-3
§ 58	§ 10-6
Kapittel 11. Tilsyn	
§ 59	§ 8-2
§ 60 første avsnitt	§ 8-4 første avsnitt
§ 60 andre avsnitt	§ 8-3
§ 60 tredje avsnitt	§§ 8-3 første avsnitt og 8-4 andre avsnitt
§ 61 første og andre avsnitt	§§ 8-1
§ 61 tredje avsnitt	§ 8-5 bokstav a
Kapittel 12. Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner	
§ 62	§ 11-1 første avsnitt
§ 63 første og andre avsnitt	§ 11-1 andre avsnitt
§ 63 tredje avsnitt	§ 11-1 tredje avsnitt
§ 64	–
§ 65	§§ 11-2 og 11-5 bokstav a
§ 66	§§ 11-3 og 11-5 bokstav b
§ 67	§§ 11-4 og 11-5 bokstav c

Mineralloven av 2009

Forslag til ny minerallov

Kapittel 13. Ikrafttredelses- og
overgangsbestemmelser

§ 68

§ 12-1

§ 69

§ 12-2

§ 70

§ 12-3

* Lovforslaget har ikke en direkte parallell til § 17, fordi lovforslaget gir regler generelt for tradisjonelle samiske områder, og ikke bare for Finnmark. I lovspeilet er det så langt som mulig tatt inn de parallelle reglene, men lovforslaget har også en bredere regulering av forholdet til samiske interesser og rettigheter enn det som gikk frem av § 17. Se for eksempel §§ 2-7 og 2-11.

Norges offentlige utredninger 2021

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Finansdepartementet:

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven
NOU 2021: 4 Norge mot 2025
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Kulturdepartementet:

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 07/2022