



**Direktoratet for mineralforvaltning**  
med Bergmesteren for Svalbard

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Dato: 09.10.2014  
Vår ref: 14/00519-3  
Deres ref: 14/1013

## Høring av forskrift av konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven - uttalelse fra Direktoratet for mineralforvaltning

Leiv Erikssons vei 39  
Postboks 3021 Lade  
N-7441 Trondheim

**TELEFON** + 47 73 90 40 50  
**E-POST** mail@dirmin.no  
**WEB** www.dirmin.no

**GIRO** 7694.05.05883  
**SWIFT** DNBANOKK  
**IBAN** NO5376940505883  
**ORG,NR.** NO 974 760 282 MVA

**SVALBARDKONTOR**  
**TELEFON** +47 79 02 12 92

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) viser til ovennevnte sak og brev datert 2. juli 2014.

DMF er statens sentrale fagmyndighet ved forvaltning og utnyttning av mineralske ressurser, og har et særlig ansvar for at mineralressurser blir ivaretatt i plansammenheng. Våre innspill til høring av forskrift av konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven er basert på vår rolle og ansvarsområder som fagmyndighet og konsesjonsmyndighet.

Vi har valgt å presentere våre kommentarer kapittelvis med en kort beskrivelse av bestemmelser og endringsforslag, for deretter å legge frem våre merknader.

### **3.1 Planer og tiltak som alltid skal behandles etter forskriften (§ 2)**

ESA har påpekt at gjeldende forskrift, jf. § 2 bokstav d, ikke innebærer krav om konsekvensutredning for områdereguleringer som fastsetter rammer for prosjekter nevnt i vedlegg II. På denne bakgrunn foreslås det en endring, jf. ny § 2 bokstav e, som innebærer at områdereguleringer på mer enn 15 dekar som fastsetter rammer for senere detaljregulering av tiltak i vedlegg I og vedlegg II alltid skal konsekvensutredes. Endringen er foreslått som et nødvendig grep for å imøtekomme krav fra ESA angående mangelfull implementering av gjeldende EU-direktiv.

#### Kommentar

Det som i forskriften omtales som masseuttak, torvskjæring og underjordisk gruvedrift faller inn under punkt 2. Utvinningsindustri i vedlegg II. Den nye bestemmelsen § 2 bokstav e kan medføre at noen flere mineraluttak av mindre omfang enn de som er omtalt i vedlegg I, faller inn under forskriftens krav om konsekvensutredning. Siden bestemmelsen omfatter krav om konsekvensutredning for områdereguleringer på mer enn 15 dekar som fastsetter rammer for senere detaljregulering, vil det slik DMF ser det i hovedsak omfatte planer for områder med kombinerte formål der mineraluttak utgjør ett av formålene. Etter det DMF kjenner til omfatter denne type regulering sjelden kun råstoffområder.



Vi vil i denne sammenhengen også be om at begrepene «maseuttak» og «underjordisk gruvedrift» endres til mineraluttak og gruvedrift under jord da dette er i tråd med korrekte faguttrykk.

### **3.2 Planer og tiltak som skal vurderes nærmere (§ 3)**

Gjeldende forskrift § 3 omhandler planer som skal vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det foreslås en endring i bokstav a som innebærer at områdereguleringer på mindre enn 15 dekar som fastsetter rammer for senere detaljregulering av tiltak i vedlegg I og vedlegg II skal vurderes etter forskriften. Dette er en løsning som tilfredsstillende kravene i SEA-direktivet.

Gjeldene § 3 bokstav d foreslås ikke videreført.

#### Kommentar

Endring av § 3 bokstav a vil sannsynligvis omfatte råstoffområder tilsvarende de som er nevnt i kommentarer til kapittel 3.1, og vil slik vi ser det ikke medføre endringer av betydning sett ut fra gjeldende forskrift.

DMF ønsker å bemerke at bortfall av § 3 bokstav d i gjeldende forskrift, medfører at mange planer for maseuttak istedenfor vil omfattes av ny forskrift § 3 bokstav c. Erfaringsmessig kan vi si at en betydelig andel planer for mineraluttak fremmes uten å være i samsvar med overordnet plan. Mineralressurser blir sjelden avsatt til råstoffområder i overordnet plan, med unntak av områder der det foreligger konkrete planer om uttak, områder med pågående uttak eller uttak i driftshvile. Ofte er mineralressurser som er aktuelle å ta ut lokalisert i LNFR-områder. Når det fremmes reguleringsplaner for mineraluttak, fremmes disse vanligvis som detaljregulering.

### **3.3 Vurdering etter kriteriene i vedlegg III for planer som omfattes av § 3 (§ 4)**

Det innføres en ny bestemmelse i § 4 andre ledd første setning om at forslagsstiller selv skal gjøre en vurdering av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. En slik vurdering bør normalt være gjennomført som grunnlag for oppstartsmøtet med kommunen.

#### Kommentar

DMF er positive til at forslagsstiller skal gjøre en vurdering av om planen får vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Vi ønsker samtidig å understreke viktigheten av at ansvarlig myndighet foretar en selvstendig vurdering av om reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger og at ansvarlig myndighet tar kontakt med berørte myndigheter for å avklare om kriteriene i vedlegg III kommer til anvendelse.

Vi ønsker å nevne at det kan være av vesentlig betydning at berørte fagmyndighet bidrar så tidlig som mulig i planprosessen av flere årsaker. For mineraluttak er dette spesielt tydelig da en rekke vurderinger av forekomsten, herunder drivbarhet, vil være av vesentlig betydning for det videre planarbeidet. En involvering av DMF i en tidlig planleggingsfase med faglige innspill knyttet til det driftsmessige, kan bidra til å sikre at planen blir praktisk gjennomførbar i ettertid. Vår erfaring er at det vedtas mange detaljplaner for uttak av mineralforekomster som er lite hensiktsmessige, og som i ytterste konsekvens kan være til hinder for gjennomføring av det tiltaket planen skal



legge til rette for. Involvering av fagmyndigheten på et tidlig tidspunkt kan bidra til at planen utformes så optimalt som mulig med tanke på både de driftsmessige forholdene og virkninger for miljø og samfunn.

### **3.4 Planprogram (§ 5)**

Det er foreslått en ny bestemmelse i første ledd som innebærer at det ikke er krav til planprogram for planer etter forskriften § 3 bokstav c. Dette er reguleringsplaner som gir grunnlag for utbygging av tiltak nevnt i vedlegg II. Unntaket fra kravet om planprogram vil etter departementets vurdering gi en mer effektiv og forenklet planbehandling av mindre tiltak som omfattes av kravet til konsekvensutredning.

De aktuelle reguleringsplanene vil gi grunnlag for mindre tiltak, og mulige konflikter for slike tiltak er avgrenset. Det presiseres at det etter plan- og bygningsloven § 12-8 er krav til at berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om at planarbeid igangsettes ved oppstart av reguleringsplanarbeid. Før varsel om oppstart skal det være avklart om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og om det er krav til konsekvensutredning, og dette skal inngå i varslingen. Dette innebærer at berørte myndigheter og andre vil ha mulighet til å uttale seg om viktige utredningsbehov tidlig i planprosessen, og det vil være opp til forslagsstiller å utarbeide en konsekvensutredning som ivaretar relevante utredningsbehov.

Det presiseres at det vil være samme krav til dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn selv om det ikke er utarbeidet planprogram.

Det foreslås i tillegg tatt inn en presisering i § 5 andre ledd om at det for planer, der det er krav til planprogram, må redegjøres i planprogrammet for hvilke problemstillinger som anses viktige i henhold til miljø og samfunn i det konkrete planarbeidet. Bakgrunnen for den foreslåtte endringen er at erfaringer viser at program for utredningsarbeidet kan være relativt kortfattet og generelle. Det er viktig at det i programmet tydeliggjøres hvilke problemstillinger og hensyn som fremstår som sentrale i det aktuelle planarbeidet. Departementet vil også understreke at det er viktig at forslaget til planprogram gir en tilfredsstillende beskrivelse av egenskaper ved området som omfattes av planen. Dette er en forutsetning for at berørte myndigheter skal kunne vurdere konfliktgraden og utredningsbehov knyttet til planarbeidet. Det foreslås videre en presisering i andre ledd slik at det går frem at det skal foreligge kart over planområdet.

Videre foreslås det presisert i tredje ledd om at det i planprogrammene alltid skal gå frem hvilke fremgangsmåter eller metoder som skal benyttes for å fremskaffe nødvendig og beslutningsrelevant kunnskap innen de ulike tema.

#### Kommentar

DMF er enige i departementets vurdering om at unntak fra kravet om planprogram for enkelte tiltak kan gi en mer effektiv og forenklet planbehandling, men vi mener dette kun gjelder planer som er ukompliserte og ukontroversielle. Vi mener at begrepet «mindre tiltak» ikke er dekkende for å definere tiltakets konfliktnivå.

Hvis vi bruker mineraluttak som et eksempel, er det i mange tilfeller snakk om tiltak som kan være kompliserte og/eller kontroversielle selv om de arealmessig er av



mindre omfang. Dette er tiltak som kan medføre høyt konfliktnivå både når det gjelder miljø og samfunn. Det er særlig viktig å trekke frem at et mineraluttak kan være kontroversielt for bebyggelse og andre interesser som anser seg berørt av tiltaket. Effektene av tiltaket strekker seg ofte over lang tid, gjerne over flere tiår. Effektene kan også strekke seg langt ut over grensene til planområdet i form av støv, støy og økt trafikk av tungtransport.

I lys av dette mener DMF at planprogrammet er et viktig verktøy for utarbeidelse av reguleringsplaner, blant annet for mineraluttak. Planprogrammet er viktig både for forslagstillere, planmyndighet, høringsinstanser og andre berørte parter. DMF vil anta at dette kan gjøre seg gjeldende også for andre type tiltak.

Ved utarbeidelse av et planprogram blir utredningsbehovet og rammer for det videre planarbeidet tidlig klarlagt. DMF mener at dette kan være tidsbesparende for den videre planprosessen. Ved høring av planprogram kan høringsinstansene komme med konkrete og detaljerte innspill tidlig i prosessen, istedenfor at dette først skjer ved høring av planutkastet. Vår erfaring er at mange oppstartsmeldinger gir lite (detaljert) informasjon om både tiltaket og omgivelsene, noe som medfører at det er vanskelig å gi konkrete og relevante innspill i en tidlig fase.

Planprogrammet omfatter også en plan for medvirkning, noe som er særlig viktig for berørte parter som for eksempel naboer og nærmiljø. Det kan for eksempel ofte være knyttet usikkerhet til hvilke konsekvenser et mineraluttak kan medføre. Et planprogram som legger rammer for og beskriver hvordan berørte parter kan medvirke i planprosessen, kan være et viktig grep for å unngå unødvendige konflikter og senere klagebehandling.

DMF mener at et spisset og beslutningsrelevant utredningsprogram vil være et viktigere tiltak for å effektivisere og forenkle planbehandlingen, enn å fjerne planprogrammet. Ved å utarbeide et planprogram legges et godt grunnlag for å gi konkrete og relevante innspill til planen og til utredningsprogrammet.

DMF anbefaler at det stilles krav til planprogram for planer etter forskriften § 3 bokstav c.

### **3.5 Høring, behandling og fastsetting av planprogram (§ 6)**

Denne bestemmelsen tilsvarer § 7 i gjeldende forskrift. Fjerning av foreleggingsmekanismen i gjeldende forskrift § 8 er også omtalt her.

I gjeldende forskrift er det krav om at det skal fremgå av høringsuttalelsen dersom berørte regionale eller statlige myndigheter vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. I endringsforslaget er det presisert i fjerde ledd at dette gjelder innenfor eget ansvarsområde. Dette vil synliggjøre ansvarsområdet til berørte myndigheter og deres vurdering med hensyn til eventuell konflikt tidlig i planprosessen. Det fremgår at presiseringen i fjerde ledd må ses i sammenheng med at foreleggingsinstituttet er foreslått fjernet.

Etter departementets vurdering viser erfaringer med praktisering av bestemmelsen for plansaker at foreleggingsmekanismen i begrenset grad bidrar konstruktivt i planarbeidet, og antall planprogram som oversendes departementet trolig er



underrepresentert. På denne bakgrunn foreslår departementet at foreleggingsmekanismen fjernes. Dette vil legge til rette for reduserte prosesskrav, kortere saksbehandlingstid for aktuelle saker og redusert ressursbruk.

Departementet mener videre det er behov for å klargjøre kravet til utredning av relevante og realistiske alternativer. Det foreslås presisert at ansvarlig myndighet alltid skal vurdere behovet for å få utredet alternative løsninger og ved vurderingen av hva som anses som relevante og realistiske alternativer skal ta utgangspunkt i innkomne høringsuttalelser. Videre klargjøres det at det ikke kun skal kunne stilles krav til vurdering av slike alternativer, som det går frem av gjeldende forskrift, men også at de skal kunne kreves utredet.

Det er videre foreslått en endring i sjette ledd som innebærer at planprogrammet skal fastsettes innen ti uker etter frist for uttalelser.

Det foreslås en bestemmelse i sjuende ledd som innebærer at planmyndigheten etter høring kan avslutte saksbehandlingen ved å unnlate å fastsette planprogram.

#### Kommentar

I følge gjeldende forskrift § 8 andre ledd skal planprogrammet for reguleringsplaner og kommunedelplaner som omfatter masseuttak forelegges DMF (tidligere Bergvesenet) til uttalelse før fastsetting.

DMF støtter departementets vurderinger om at fjerning av foreleggingsmekanismen kan bidra til kortere saksbehandlingstid og redusert ressursbruk, herunder også for saker som omfatter mineraluttak. DMF mener at fjerning av foreleggingsmekanismen underbygger vår anbefaling om at krav om planprogram bør beholdes også for planer etter forskriften § 3 bokstav c.

DMF har ingen kommentarer til de øvrige endringsforslagene i kapittel 3.5.

### **3.6 Innhold og utforming av planforslag med konsekvensutredning (§ 7)**

I tilfeller der det ikke er krav om planprogram, vil det likevel være krav til at det med planforslag skal følge en konsekvensutredning. I første ledd foreslås det presisert at konsekvensutredningen skal utarbeides på bakgrunn av kravene gitt i § 7 og relevante krav til dokumentasjon gitt i vedlegg IV. Videre skal det ses hen til uttalelser innkommet ved varsel om oppstart.

Det er videre foreslått en ny bestemmelse i andre ledd om at konsekvensutredningen, herunder feltundersøkelser, skal utføres av personer med relevant faglig kompetanse.

ESA har videre påpekt at forskriften mangler en bestemmelse om «ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen». Krav om en slik bestemmelse foreslås gjeninnført i bestemmelsens tredje ledd.

#### Kommentar

DMF har ingen kommentarer til denne bestemmelsen ut over de merknadene vi har gitt til kapittel 3.4 og 3.5. Se for øvrig våre merknader til vedlegg IV.



### **3.7 Høring og offentlig ettersyn av planforslag med konsekvensutredning (§ 8)**

DMF har ingen kommentarer til endringsforslaget.

### **3.8 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring (§ 10)**

Denne bestemmelsen tilsvarer § 12 i gjeldende forskrift. Det foreslås en endring i første ledd i bestemmelsen. I mange saker har det vist seg at konsekvensutredningen, og særlig uttalelsene fra berørte myndigheter eller interesseorganisasjoner er mangelfullt redegjort for eller tatt hensyn til i innstillingen til vedtak i saken. Det foreslås derfor en skjerpelse som innebærer at myndigheten skal ta hensyn til utredningen og uttalelsene til denne ved behandlingen av planen eller tiltaket. I praksis betyr dette at saksfremlegget må redegjøre for, og gi en vurdering av, innkomne uttalelser.

#### Kommentar

DMF mener ny forskrift § 10 første ledd er en viktig presisering av at planmyndigheten ved behandlingen av planen skal ta hensyn til konsekvensutredningen og høringsuttalelsene. DMF har ingen øvrige kommentarer til endringsforslaget i kapittel 3.8.

### **3.9 Offentliggjøring av vedtak (§ 11)**

DMF har ingen kommentarer til endringsforslaget.

### **3.10 Særskilte regler om planprogram (§ 12)**

DMF har ingen kommentarer til endringsforslaget.

### **3.11 Avklaring og endring av rollen som ansvarlig myndighet (§ 15)**

DMF har ingen kommentarer til endringsforslaget.

### **3.12 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger (§ 16)**

DMF har ingen kommentarer til endringsforslaget.

### **3.13 Planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes (vedlegg I)**

I vedlegg I, punkt 2, er DMF tatt inn som ansvarlig myndighet for større uttak av mineralressurser dersom planmyndigheten ønsker dette.

#### Kommentar

DMF stiller seg positiv til forslag til endringer i vedlegg I, punkt 2. Kommunene har som lokal forvaltningsmyndighet førstehånds kunnskap om miljø og samfunn. De kan bidra med detaljert kunnskap om hvordan konkrete tiltak kan påvirke miljø, samfunn og næringsliv og finne løsninger som er best mulig tilpasset lokale forhold. DMF ser imidlertid nytten av at kommuner får hjelp til å behandle de store og komplekse tiltakene som kan medføre større konsekvensutredninger med betydelige krav til detaljering og beslutningsrelevans.



Vi ber om at formuleringen «uttak av mineraluttak» under rubrikk b endres til uttak av mineralressurser.

### **VEDLEGG II. Planer etter § 3 som skal vurderes etter vedlegg III**

Vedlegg II punkt 2. Utvinningsindustri, bokstav a omfatter masseuttak, herunder torvskjæring og underjordisk gruvedrift.

#### Kommentar

I mineralindustrien er det i første rekke uttak av sand, grus og pukk som utgjør hovedandelen av tiltak som behandles etter plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger. I følge NGU sine databaser er det registrert 8960 forekomster av sand og grus, hvorav 5320 er volumberegnet. 1128 er anslått til å være over 2 mill. m<sup>3</sup> og omfattes av vedlegg I. Videre er det registrert 1459 forekomster som kan utnyttes til produksjon av pukk. Merk at disse tallene gjelder forekomster og ikke uttak. Det forekommer også uttak i områder som ikke har registrerte forekomster.

Ut fra den oversikten vi har over mineraluttak per i dag og i nær framtid, kan vi si at hovedtyngden av masseuttak omfattes av vedlegg II.

### **VEDLEGG III. Kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn**

Planer etter § 3, jf. vedlegg II, anses å få vesentlige virkninger og skal behandles etter forskriften dersom de kommer i konflikt eller berører noen av punktene bokstav a – p i vedlegg III.

#### Kommentar

Naturressurser, herunder mineralressurser, omfattes ikke av denne listen. DMF er ikke kjent med om kriterier for vurdering av vesentlige virkninger (vedlegg III) er begrenset til å kun omfatte kriteriene i EIA-direktivets annex III. Dersom det er muligheter for at vedlegg III kan omfatte kriterier ut over de som er angitt i annex III, ber vi departementet om å gjøre en vurdering av om mineralressurser som ikke-fornybar naturressurs kan tas inn i vedlegg III.

Bakgrunnen for at vi ber om at mineralressurser inngår i vedlegg III, er fordi mineraler er lokalisert der de etter geologiske prosesser er dannet og fordi de i høyeste grad må regnes som samfunnets felles ressurser som vi er avhengige av til et bredt spekter av formål. Både statens mineraler og grunneiers mineraler er ressurser som bør sikres for framtidige generasjoner.

Dersom foreslåtte planer eller tiltak kommer i konflikt med viktige mineralressurser, vil dette være å anse som en vesentlig virkning ut fra målsettingen om å ivareta mineralske ressurser.

En mulig avgrensning for et kriterie for vurdering av vesentlige virkninger kan være mineralressurser av regional, nasjonal eller europeisk betydning.



#### **VEDLEGG IV. Rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen**

I vedlegg IV rubrikk b om konsekvensutredningen følger en liste over tema som skal vurderes og beskrives i en vurdering av eventuelle konsekvenser en plan kan få for miljø og samfunn.

Det er gjort enkelte endringer i opplistingen av relevante tema. Dette er i hovedsak begrunnet ut fra lovendringer og departementets egne vurderinger. Vannmiljø og friluftsliv er tema som er tatt inn i listen, mens det foretatt presiseringer av andre tema.

#### Kommentar

DMF har ingen merknader til de endringer som er foretatt i vedlegg IV, men vi ønsker å gi et innspill til nytt tema som vi mener bør inn på listen.

Planer som har et slikt omfang at det kreves konsekvensutredning, er tiltak som vil ha vesentlige virkninger for både miljø og samfunn, herunder naturressurser. DMF mener at temaet naturressurser bør være med på lista i rubrikk b. Mineralressurser er naturressurser på lik linje med vann, landbruks- og skogbruksressurser.

Mineralressurser er et tema som per i dag ikke dekkes av forskriftens krav til innhold i konsekvensutredningen. I følge Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (T-1497) er det et uttalt mål at planleggingen skal synliggjøre mineralressurser av nasjonal og regional betydning slik at disse kan ivaretas på en måte som ikke er til hinder for framtidig verdiskaping.

Mineralressurser er nødvendige råstoffer for både lokal, regional og nasjonal anvendelse, men eksporteres også ut av landet. Råstoffutvinning er for mange kommuner viktig for lokalt næringsliv og arbeidsplasser.

EU-kommisjonen varsler gjennom Raw Materials Initiativ innføring av begrepet «Public Interest» om mineralressurser, der europeisk, nasjonal og regional betydning skal defineres. Som for den nasjonale forvaltningen vil det bli økende krav om å gjøre framtidige reserver og ressurser av mineraler synlig internasjonalt, og ikke minst å tenke helhetlig om verdikjeder som strekker seg over landegrensene.

Naturressurser, herunder mineralressurser, bør vurderes i sammenheng med andre tema og arealavklaringer. Mineralressurser er ikke-fornybare ressurser og de kan bare komme til nytte ved uttak der de fra naturens side er lokalisert. Å ta hensyn til disse ressursene er nødvendig for å hindre nedbygging av viktige forekomster og for å unngå arealbrukskonflikter i aktuelle nye uttaksområder eller ved utvidelse av eksisterende uttak.

I saker som omfatter uttak av mineralressurser er det helt nødvendig at det foretas en vurdering av mineralforekomsten som det skal drives på, fordi ressursen danner grunnlaget for selve reguleringsaken. Dette er vurderinger som vi per i dag må etterspørre i en rekke plansaker som omfatter mineraluttak.

Mineralske ressurser blir sjeldent vurdert som eget tema i konsekvensutredningen og forekomster går stadig tapt på grunn av nedbygging og andre barrierer for framtidig utnyttelse.





Dersom mineralressurser skal vies nødvendig oppmerksomhet i planbehandlingen, bør temaet inngå som ett av kravene til innhold i konsekvensutredningen.

Vennlig hilsen

Marte Kristoffersen  
seksjonsleder

Ine Cecilie Mork Olsen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*  
Saksbehandler: Ine Cecilie Mork Olsen