

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I MINERALLOVEN

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Oppsummering.....	3
3. Om næringen	3
4. Formålsbestemmelsen	4
5. Krav om kompetanse for mineralvirksomhet.....	6
5.1 Ny bestemmelse om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet	6
5.2 Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon.....	12
6. Undersøkelse	13
6.1 Krav for søknad om undersøkelsesrett.....	13
6.2 Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett	17
6.3 Varslingsfrist for undersøkelser	19
7. Drift	21
7.1 Om avklaring av privatrettslige spørsmål ifm. driftskonsesjon	21
7.2 Tydeliggjøring av konsesjonsbestemmelsen i § 43	23
7.3 Om rekkefølgekrav.....	25
7.4 Overdragelse av konsesjon.....	30
8. Tilsyn.....	36
8.1 Tilsynsbestemmelsen.....	36
8.2 Internkontroll	37
9. Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner.....	39
9.1 Endring og tilbakekall av tillatelse.....	39
9.2 Tvangsmulkt.....	41
9.3 Overtredelsesgebyr	43
10 Behov for lovendring ifm. fylkessammenslåing.....	44
11 Økonomiske og administrative konsekvenser	45
12 Lovforslag	46

1. Innledning

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 15. september 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. august 1996. Det ble deretter utarbeidet Ot.prp. nr. 35 (1998-1999) 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) ble oversendt Stortinget 20. mars 2009. Mineralloven ble vedtatt samme år, og trådte i kraft 1. januar 2010. Mineralloven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser.

Dagens minerallov har vært i kraft i om lag ti år. I løpet av disse årene har både Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) gjort seg erfaringer. Vi har også mottatt tilbakemeldinger fra næringen, arbeidslivsorganisasjoner mfl. om forbedringspunkter i loven.

Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte 18. juni 2018 et utvalg for evaluering av mineralloven. Av mandatet fremgikk det at utvalget også skulle vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske tema, og de ble bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Evalueringen av mineralloven 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 Norges folkerettslige forpliktelser. Nærings- og fiskeridepartementet la utvalgets innstilling ut til offentlig ettersyn på nettsidene og har mottatt i alt 13 høringsinnspill.

Nærings- og fiskeridepartementet har lagt opp til en to-delt oppfølging av evalueringen.

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

Enkelte av de større og mer prinsipielle spørsmålene skal utredes videre av et utvalg. Dette inkluderer spørsmål knyttet til samiske interesser. Årsaken er at dette er kompliserte og sammensatte spørsmål som vil trenge en grundig utredning, også vurderinger knyttet til folkeretten. Disse problemstillingene er også underlagt konsultasjonsplikten. Utvalget skal etter planen levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning (NOU) innen 1. desember 2021.

Målet med lovarbeidet og endringene som er foreslått i dette høringsnotatet er forenklinger for næringen, DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til dette regelverket. Dette kan igjen gi redusert saksbehandlingstid. Det er også et mål å øke forutsigbarheten for næringen. Departementet har en målsetting om å legge frem et forslag om endringer i mineralloven i løpet av vinteren 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget vil bli løpende orientert om arbeidet.

Enkelte av forslagene i høringsnotatet innebærer endringer i forskrift til mineralloven. Forslagene til forskriftsendringer vil drøftes nærmere i et eget høringsnotat som sendes på høring høsten 2020.

I det følgende drøftes mulige endringer i mineralloven som departementet ber om høringsinstansenes syn på.

2. Oppsummering

Forslagene i høringsnotatet følger opp innspillene fra Evalueringsutvalget, i tillegg til innspill fra DMF og fra bransjen selv. De viktigste endringene er:

- Krav om nødvendige kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet. Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse som i havbunnsmineralloven og petroleumsloven, noe som bidrar til forsvarlig drift og begrenser adgangen til ikke-profesjonelle aktører i mineralnæringen. Dette kan igjen fremme økt profesjonalitet og tillit til næringen.
- Adgang til overdragelse av konsesjon. Departementet foreslår at det innenfor visse rammer kan gis adgang til å overdra driftskonsesjoner. Dette vil være en forenkling for næringslivet og bidra til raskere saksbehandling hos DMF, uten at kvaliteten på vedtakene reduseres.
- Utvidelse av undersøkelsesrett. Departementet foreslår en utvidet mulighet for å forlenge undersøkelsesretten. Dette kan i enkelte tilfeller gi økt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster og legge til rette for økt verdiskaping og næringsutvikling.
- Utvidet varslingsfrist. Departementet foreslår at tiltakshavers varslingsfrist utvides til tre måneder før arbeidet igangsettes. Dette vil gi berørte parter mer tid til å ivareta sine interesser, og tiltakshaver får tid til å gjøre eventuelle justeringer. Dette vurderes å være et konfliktdepdende tiltak.
- Innføring av krav om avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til behandling. Departementet foreslår å innføre et rekkefølgekrav i bestemmelsen om driftskonsesjon. Forslaget kan bidra til å forhindre uklarheter knyttet til arealavklaring når konsesjonen er innvilget.

Øvrige endringer er i all hovedsak språklige forenklinger og presiseringer. Det vises til lovforslagene i kapittel 12.

3. Om næringen

Mineralnæringen omsatte i 2018 for 10,8 mrd. kroner, og sysselsatte 4 537 årsverk. Den største delen av næringen består 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.

Mineralnæringen er en viktig næring for Norge og regjeringen vil satse og tilrettelegge for fremtidig vekst i denne næringen. Arbeidet med mineralnæringen bidrar også til det overordnede målet om størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innen bærekraftige rammer.

4. Formålsbestemmelsen

Minerallovens formål fremgår i § 1:

«Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.»

I forarbeidene til mineralloven fremgår det at forvaltningen av mineralene skal vurderes i et langsiktig perspektiv. Samfunnets behov for mineralske ressurser skal sikres så vel på kort som på lang sikt, og loven skal ivareta hensynet både til de som lever i dag og til nye generasjoner. Om bærekraftbegrepet fremgår det at «(..) målet om en bærekraftig utvikling på mineralressursområdet er tatt inn for å reflektere behovet for langsiktig tenkning i forvaltningen av mineralressursene. Bærekraftig utvikling er definert som en utvikling som sikrer behovene til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoner til å få dekket sine behov, jf. St.meld. nr. 46 (1988-89) om miljø og utvikling og Innst. S. nr. 272 (1988-89). Begrepet gir uttrykk for målsetningene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig og miljømessig forsvarlig utnyttelse i et langsiktig perspektiv.¹

Evalueringsutvalget skriver at det i kontakt med forvaltningen og mineralnæringen fremgår at det oppleves som noe uklart hva som ligger i begrepet bærekraft slik det er brukt i loven, og det savnes en konkretisering av hva det innebærer ved tolkning og praktisering av de enkelte bestemmelser. Utvalget skriver videre at forarbeidene til mineralloven mangler en nærmere drøftelse av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og hvordan man vurderer dette. Dagens regler åpner i utgangspunktet for en fri adgang til mineralressurser, og hensynet til å kunne utsette utvinning og forvalte mineralressursene i et langsiktig perspektiv er i liten grad ivaretatt i loven.

Videre påpeker utvalget at mineralloven mangler et ressursforvaltningsperspektiv og rettslige instrumenter for å sikre en planmessig utnyttelse av ressursene. De skriver at DMF i dag ikke har hjemmel til å avvise søknader om driftskonsesjon på grunnlag av hensynet til forvaltning av mineralressursene.²

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 42

² Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, s. 25

En bærekraftig utvinning av mineralressurser innebærer at de tre dimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft skal være tilstrekkelig ivaretatt. Miljø- og bærekraftshensyn ivaretas av flere lovverk; plan- og bygningsloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven, som legger viktige føringer for at mineralutvinning skal foregå innenfor bærekraftige rammer. I det ligger at de miljøbelastningene mineralutvinning medfører skal stå i et rimelig forhold til de positive virkningene utvinning gir i form av økt verdiskaping. Plan- og bygningsloven legger også rammer for mineralvirksomhet på andre områder enn miljø. Når kommunene beslutter om arealer skal settes av til råstoffuttak, innebærer det en overordnet vurdering av nytten ved tiltaket veid opp mot ulempene. Også i vurderingene knyttet til utslippstillatelser gjøres avveininger av ulemper veid opp mot fordeler ved tiltak.

Mineralloven skal legge til rette for mineraluttak innenfor bærekraftige rammer. Det kan innebære å regulere også enkelte miljøspørsmål der det er naturlig, selv om et klart hovedprinsipp er at spørsmål knyttet til uttakets virkning på miljøet skal behandles etter annet lovverk. Dersom en søknad om driftskonsesjon behandles på et sent tidspunkt i prosessen frem mot en eventuell utvinning, vil uttaket typisk være planlagt på et mer detaljert nivå. Da kan også enkelte spørsmål med miljøbetydning være naturlige å regulere i eksempelvis en driftskonsesjon. Eksempler kan være tiltak for å redusere støy- og støvproblemer for omgivelsene.

Både miljøkonsekvenser og mineralprosjekters konsekvenser for samiske rettigheter er spørsmål som i enkelte saker vurderes i flere omganger. Dette er en problemstilling som både bransjen selv og Evalueringsutvalget har tatt opp. Dette kan løses gjennom lovendringsforslag, eller gjennom endringer i de relevante etatenes saksbehandling. Et forslag som har kommet opp er å benytte DMF som en «one-stop-shop», en koordineringsenhet, for alle mineralsaker. Dette er spørsmål som vil behandles i arbeidet med NOU og i departementets styringsdialog med DMF.

En bærekraftig utvinning av mineralressurser innebærer at ressursene skal tas ut på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og at utvinningen skal bidra til en god og langsiktig ressursforvaltning. Det innebærer at et selskap som skal starte utvinning må dokumentere at de har en forsvarlig plan for utvinningen. Det er ønskelig å unngå at restressurser med økonomisk verdi blokkeres for fremtidig utvinning, eller at ressurser utvinnes på en måte som kan være til unødig hinder for fremtidig utvinning. I noen tilfeller kan en bedrift ha økonomiske insentiver til å ta ut kun lett tilgjengelige og lite kostnadskrevennde deler av en ressurs og la andre deler stå igjen. Samtidig er det ofte høye engangskostnader, slik at gjenstående deler av en ressurs da kan forbli uutnyttet. Det må vurderes i de enkelte tilfellene om gjenstående deler av en ressurs skal vurderes som ikke kommersielt gråberg eller som en ressurs som bør tas ut.

Økonomisk bærekraft innebærer at prosjekter må være tilstrekkelig godt utformet og at de ikke bygger på urealistiske forutsetninger. Konsekvensene ved oppstart av slike prosjekter kan være irreversible, negative og påføre samfunnet store kostnader. Ved vurdering av driftskonsesjon skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Mineralloven legger her opp til en vurdering av om prosjektene er økonomisk forsvarlige. I dette ligger det at prosjektet må fremstå som økonomisk gjennomførbart. Formålet er å sikre

en god ressursforvaltning ved å hindre at driftskonsesjon gis til useriøse virksomheter og urealistiske prosjekter.

Det er i mineralloven i begrenset grad lagt til rette for å avvise prosjekter ut fra et ønske om å styre ressursutvinningen. Det kan i visse tilfeller tenkes å være ønskelig å utsette prosjekter som kan være bedriftsøkonomisk lønnsomme, men der samfunnet kan ha ønske om å utsette utvinning. En slik innretning kan muligens være hensiktsmessig dersom det kan gis en praktisk utforming som lar seg realistisk gjennomføre. Det er imidlertid krevende å vurdere verdien av en eventuell fremtidig utvinning sammenholdt med verdien av utvinning i dag. Dette vil vurderes i NOU-arbeidet.

5. Krav om kompetanse for mineralvirksomhet

5.1 Ny bestemmelse om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet

Mineralressurser er ikke-fornybare naturressurser som (med unntak av grunneiers mineraler) tilhører fellesskapet og representerer til dels svært store verdier. Videre medfører ofte oppstart av mineralvirksomhet til dels irreversible inngrep eller sår av ulik karakter i naturen. Mineralloven stiller i dag få krav for å få rettigheter til disse verdiene.

Departementet har i det følgende vurdert muligheten for å stille et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet. Bakgrunnen for dette er at departementet ser et behov for å fremme tiltak som kan bidra til en mer kompetansebasert bransje og et bedre omdømme for mineralnæringen. Vi er avhengig av mineraler, og behovet for mineraler er økende i takt med det «grønne skiftet». Det er således behov for mange av de prosjektene det søkes tillatelse for. Samtidig er det ønskelig å begrense adgangen til ikke-profesjonelle aktører og sikre at utvinning utføres på en faglig forsvarlig måte.

Gjeldende rett

I dagens minerallov er det ikke et generelt krav til kompetanse for å drive mineralvirksomhet.

Det er kun i lovens kapittel 8 om drift at tiltakshavers kompetanse trekkes frem som et vurderingsmoment. I bestemmelsen om driftskonsesjon i § 43 fremgår det i andre ledd andre punktum at det i vurderingen om tildeling av driftskonsesjon skal legges vekt på om søker er «skikket» til å utvinne forekomsten.

Hva som ligger i begrepet skikket er nærmere utpenslet i forarbeidene:

«(..) Begrepet «skikket» innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. Ved vurderingen av om det skal gis driftskonsesjon skal det også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2».³

³ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145

At det er tre selvstendige elementer som skal vurderes når det gjelder skikketheten fremgår også av forarbeidene:

*«Det fremgår av § 43 at vurderingstemaet av om driftskonsesjon skal gis er «om søker er skikket til å utvinne forekomsten». Vurderingen skal knyttes til den konkrete forekomsten. Fra myndighetenes side vil det være vesentlig at et prosjekt om oppstart av mineralvirksomheten kan gjennomføres, og at det kan drives på en forsvarlig måte. **Prosjektets økonomi** vil måtte vurderes av konsesjonsmyndigheten. Videre vil det **bergfaglige aspektet** være viktig. Arealavklaring om bruken av området skal ikke vurderes ved en søknad om driftskonsesjon. Dette ivaretas gjennom plan- og bygningsloven.» Krav til **drivers kompetanse** vil bli regulert i en egen forskrift. Denne vil også omfatte implementering av EU-rettsakter om yrkeskvalifikasjoner, se nærmere omtale i kapittel 11.6».*⁴

Det er altså ikke et krav om skikkethet for driftskonsesjon, men et moment som er særlig trukket frem i lovteksten. I forskrift til mineralloven kapittel 3 stilles det krav til kvalifikasjoner ved drift av mineralske forekomster. Her stilles det krav om at uttak av mineralressurser skal ha en bergteknisk ansvarlig, jf. § 3-1, og nærmere krav om utdanning for underjordsanlegg og dagbrudd avhengig av størrelse, jf. § 3-2 og § 3-3.

Bestemmelsene i forskriften stiller krav om og til en bergteknisk ansvarlig. Dette er et snevrere krav enn det som tegnes opp i forarbeidene om skikkethetsvurderingen, og det stilles f.eks. ikke krav om kompetanse rundt prosjektets økonomi. Kravet i forskrift gjelder også kun ved «uttak» av mineralske ressurser, og gjør seg dermed ikke gjeldende på alle stadier av mineralprosjekter.

I forarbeidene er ett av momentene i skikkethetsvurderingen at det skal være lagt opp til en «bergfaglig forsvarlig drift». I tillegg til å være et moment i skikkethetsvurderingen er dette også et selvstendig krav etter mineralloven § 41, som lyder:

«Driften skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte».

I ordlyden «bergfaglig» ligger at tiltakshaver gjennom sin søknad må kunne vise til en kompetanse for drift på forekomsten. Bergfaglig forsvarlig drift i forarbeidet må forstås likt som i § 41.

Ordlyden og bestemmelsens plassering i kapittel 8 om drift på mineralforekomster kan indikere at det kun er i driftsfasen at kravet om bergfaglig forsvarlighet gjelder. I forarbeidene fremgår det at «Paragrafen slår fast et grunnprinsipp om at all drift på mineralske forekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte.»⁵

Videre er det gjort et forsøk på å definere begrepet:

«Kravet om bergfaglig forsvarlig drift innebærer at driften må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige standarder for den aktuelle type mineralvirksomhet. Det er

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81

⁵ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144

*grunnleggende at driften gjennomføres slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset driftsopplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte. Kravet til bergfaglig forsvarlig drift kan også innebære at verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Verdifulle forekomster bør derfor ikke benyttes til for eksempel fyllmasse».*⁶

Det kan imidlertid synes fra minerallovens bestemmelse om tilsyn i § 59 at prinsippet om bergfaglig forsvarlighet er et krav som også gjelder i andre faser av mineralprosjekter: «Direktoratet for mineralforvaltning skal føre tilsyn med at

- a) *Undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav,»*

Selv om bergfaglig forsvarlighet er et prinsipp som også gjelder i undersøkelsesfasen, er dette etter departementets vurdering et snevrere begrep en «skikket» etter § 43. For eksempel er det vanskelig å utlede et krav om at prosjektets økonomi skal være forsvarlig ut fra ordlyden «bergfaglig».

Oppsummert er reguleringen av kompetanse for mineralvirksomhet noe fragmentert og uklart i dagens minerallov. Det ikke et direkte krav om kompetanse ut over at dette er et sentralt moment i vurderingen om tildeling av driftskonsesjon. Det kan utledes at prinsippet om bergfaglig forsvarlig drift også gjelder i undersøkelsesfasen av mineralprosjekter. Hva som nærmere ligger i dette prinsippet er imidlertid noe uklart og departementet vil i det følgende skissere noen utfordringer ved dagens regulering.

Utfordringer med dagens regelverk

Evalueringsutvalget skriver at de «mener generelt at det bør stilles strengere krav til de som skal drive mineralvirksomhet, og at det bør innføres en prekvalifiseringsordning med registrering hos DMF».⁷

Videre skriver Evalueringsutvalget at: «det kunne bli ført et register over prekvalifiserte selskaper og personer, tilsvarende det Oljedirektoratet fører for petroleumsbransjen. Regelen måtte da være at ingen kunne søke driftskonsesjon uten å være prekvalifisert. Det kunne også vurderes å stille krav om prekvalifisering for undersøkelsesrett. Dette ville lette saksbehandlingen når en kom til søknadsprosessen, og en ville kunne sikre at de som driver mineralutvinning har en viss kompetanse. Dette ville også kunne være til nytte for grunneiere som vurderer å inngå avtale med en person eller et selskap om rett til undersøkelsesvirksomhet eller utvinningsrett på sin eiendom».⁸

Departementet synes at Evalueringsutvalgets forslag om å innføre en prekvalifiseringsordning er interessant. Forslaget vurderes imidlertid å innebære en omfattende endring som bør utredes nærmere i forbindelse med NOU-arbeidet. Det er i dag i underkant av tusen ulike tiltakshavere som driver mineralvirksomhet. Det vil kreve en grundig

⁶ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144

⁷ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, s. 66

⁸ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, kap. 11.2, s. 82-83

vurdering av hvilke krav som skal gjelde for å bli prekvalifisert, hvordan dette skal administreres og hvilke konsekvenser en slik endring vil medføre for bransjen og hvilket ressursbehov en slik ordning har for forvaltningen. Departementet har derfor ikke utredet en prekvalifiseringsordning nærmere i dette høringsnotatet.

Forslaget om å innføre en prekvalifiseringsordning både ved undersøkelser og drift viser imidlertid at også Evalueringsutvalget ser behov for at krav til kompetanse bør stilles på alle stadier av aktivitet etter mineralloven. Dette støttes av DMF som opplever at de etter dagens regelverk i liten grad har mulighet til å avslå søknader om undersøkelser der aktørene åpenbart mangler kompetanse. De mener at det bør stilles et generelt krav til kompetanse for all mineralvirksomhet.

Kravet om bergfaglig forsvarlighet gir direktoratet og departementet en mulighet til å kreve en viss dokumentasjon av kompetanse for undersøkelser og drift på mineralforekomster. I innspill fra DMF fremhever de imidlertid at det er uklart hva som menes med at drift skal skje på en «bergfaglig forsvarlig måte». Det trekkes frem at formuleringen er vag og ordlyden gir liten veiledning om hvordan begrepet skal forstås. Uklarheter rundt forståelsen av innholdet i formuleringen «bergfaglig forsvarlig måte» skaper også usikkerhet om hvor langt DMF skal gå i sin kontroll og oppfølging av virksomhetene. For eksempel er det uklart hva som menes med «faglige standarder for den aktuelle type mineralvirksomhet». Det finnes ikke etablerte standarder for bergfaglig drift i ordets rette forstand, men DMF oppfatter at begrepet «standard» er å forstå som faglig anerkjente prinsipper. Slike prinsipper vil endre seg med tiden og med den faglige utviklingen.

Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering er det behov for et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet. Mineralutvinning er prosjekter som kan medføre store konsekvenser for miljøet og omgivelsene, og konflikter med andre interesser kan derfor oppstå. Mineraler er også ikke-fornybare ressurser, som i mange tilfeller representerer store verdier. Etter departementets vurdering er det ikke urimelig at det stilles krav om kompetanse for utnyttelse av disse ressursene og virkningen dette har totalt sett.

Departementet foreslår

På denne bakgrunn foreslår departementet en ny bestemmelse i lovens kapittel 1 om krav til kompetanse som skal gjelde for all mineralvirksomhet:

Ny § 6 a Krav om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet lyder:

«Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i kvalifikasjonskravet.»

Nærmere om bestemmelsen

I utformingen av bestemmelsen har departementet sett til tilsvarende bestemmelser om kvalifikasjoner i havbunnsmineralloven § 6-5 og petroleumsloven § 9-7.⁹

⁹ Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven), Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)

Med «nødvendige kvalifikasjoner» menes at kvalifikasjonene skal være tilstrekkelige til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Bestemmelsen må leses i lys av formålsbestemmelsen i § 1 og i lys av de relevante hensynene i § 2. Hva som skal anses som nødvendige kvalifikasjoner må etter departementets syn tilpasses prosjektets omfang og kompleksitet. Etter departementets syn er «kvalifisert» et mer presist begrep enn «skikket», som i dag benyttes i konsesjonsbestemmelsen i § 43. Etter departementets vurdering er «skikket» et noe mer ullent begrep enn «kvalifisert», som i større grad peker tilbake på en faglig kompetanse. Mineralloven er en bransjelov, og det er departementets intensjon at bestemmelsen skal konsentrere seg om det bergfaglige.

Etter departementets syn kan det også være fordelaktig at lovverket som regulerer mineraler benytter tilsvarende begreper – uavhengig av om mineralene hentes ut på land eller til sjøs.

Etter § 43 andre ledd andre punktum er det «søker» som skal være skikket til å utvinne forekomsten. Med departementets forslag utvides kretsen da det vil være et kvalifikasjonskrav både for «rettighetshaver og andre som deltar i mineralvirksomheten».

Departementet legger til grunn en tilsvarende forståelse av bestemmelsen som i forarbeidene til petroleumsloven § 9-6, hvor det fremgår at *«[f]ørste ledd første punktum er nytt og fastslår at alle som deltar i petroleumsvirksomheten plikter å ha nødvendige kvalifikasjoner til å utføre arbeidet forsvarlig. Hver enkelt deltaker i petroleumsvirksomheten er pliktsubjekt etter denne bestemmelsen. Petroleumsvirksomheten medfører risiko for skade på personell, miljø og materiell. For å sikre at virksomheten drives så forsvarlig som mulig, er det nødvendig at alle deltakerne innehar nødvendige kvalifikasjoner til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Departementet mener det er viktig å understreke at dette primært er et ansvar som påligger hver enkelt som deltar i petroleumsvirksomheten»*.¹⁰

Bestemmelsen legger ansvaret for å sikre tilstrekkelige kvalifikasjoner på hver enkelt deltaker i mineralvirksomheten.

Etter departementets vurdering er det gode grunner for å ha en tilsvarende regulering for mineralvirksomhet på land som det er ved mineralvirksomhet under havbunnen gjennom havbunnsmineralloven. Dette er prosjekter som medfører risiko og som krever kunnskap og kompetanse av alle som skal delta. Departementet vil understreke at kravet vil avhenge av hvilken funksjon den enkelte deltakeren har.

Departementet foreslår at det gis en forskriftsadgang i andre ledd hvor departementet kan gi en nærmere presisering av kvalifikasjonskravet. Prinsippet om bergfaglig forsvarlig vil være ett av kravene etter forskriften, og det vises til nærmere drøftelse under.

Vurdering mot etableringsretten

Departementet har vurdert forslaget om et generelt kvalifikasjonskrav opp mot etableringsretten i EØS-avtalen. Da det er gjort en tilsvarende vurdering for endringsforslag om nye krav for undersøkelsesrett behandles dette samlet. Det vises til punkt 6.1 under.

¹⁰ Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) Merknader til de enkelte bestemmelser Til kap. 9 Særskilte krav til sikkerhet.

Nærmere om innholdet i forskrift om kvalifikasjonskrav

I forarbeidene til mineralloven fremgår det som nevnt at «skikket» innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.

Etter departementets vurdering bør dette fremdeles være de sentrale momentene i vurderingen av nødvendige kvalifikasjoner. Gjennom at dette nå presiseres i en forskrift til ny § 6 a vil momentene være gjeldende for alle tiltak etter mineralloven.

Én av utfordringene med dagens regelverk er at begrepet «bergfaglig forsvarlig» er uklart. Da departementet foreslår å videreføre dette begrepet i forskrift, er det behov for å si noe mer om hva som skal legges i dette prinsippet. Fra forarbeidene kan disse elementene trekkes frem:

- Mineralaktivitet må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper for den aktuelle type mineralaktivitet.
- 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.
- Verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Verdifulle forekomster bør derfor ikke benyttes til for eksempel fyllmasse.

Etter departementets syn bør det tas utgangspunkt i tekst fra forarbeidene til mineralloven, samt foreslåtte utvidelse av begrepets innhold.

Dette vil omtales nærmere i et eget høringsnotat om forskriftsendringer.

Departementets vurdering av tiltaket

Det å lovfeste et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet, er en endring av mer prinsipiell karakter. Departementet mener at et gjennomgående krav til kompetanse bidrar til å begrense adgangen til ikke-profesjonelle aktører i mineralnæringen og at tiltak utføres på en faglig forsvarlig måte. Det fremsatte forslaget kan bidra til bedret omdømme for næringen, og øke tilliten fra andre berørte parter.

Videre antar departementet at det vil være positivt for næringen, samfunnet og forvaltningen at minerallovens krav tilknyttet mineralaktiviteter tydeliggjøres. Dette bidrar også til økt forutberegnelighet og likebehandling. Det bidrar også til bærekraftig ressursutnyttelse av mineraler ved at verdien av ressursen reflekteres i produktene og at ressursen drives ut både effektivt, skånsomt og med så lite overskuddsmasse som mulig.

Det kan reises spørsmål ved om det anbefalte tiltaket vil kreve større ressursbruk hos DMF enn i dag ved at saksbehandlingen blir mer omfattende. Dersom foreslåtte tiltak forutsetter økt ressursbruk, vil dette være en negativ virkning i så måte. Forslaget kan føre til økt ressursbehov ved at behandling av søknad om undersøkelsesrett vil bli mer omfattende som følge av at det er mer informasjon DMF skal motta og vurdere.

Departementet antar imidlertid at det foreslåtte vil gi DMF større handlingsrom til å stille krav uten at dette totalt sett vil medføre en større ressursbruk. Departementet legger til grunn at en noe større innsats på et tidlig tidspunkt i prosessen med å vurdere kvalifikasjoner og hva som er bergfaglig forsvarlig for ethvert tiltak, kan føre til mindre ressursbruk senere i prosessen.

Ved å innføre en generell bestemmelse om kvalifikasjoner og en adgang til å avslå søknader om undersøkelsesrett dersom søker ikke er kvalifisert, får DMF en større adgang til å utvise skjønn. Dette kan reise spørsmål rundt hensynet til likebehandling.

Departementet viser imidlertid til at det er et krav om skikkethet i mineralloven i dag, og at det uansett skal foretas en slik vurdering før et prosjekt kan settes ut i drift. Forslagene her vil medføre at denne vurderingen kan flyttes til et tidligere stadium av prosjektet, og at omfanget av vurderingen balanseres med innholdet i tillatelsen. Innholdet i kvalifikasjonsvurderingen vil nødvendigvis bli ulike ved de forskjellige tillatelser, bl.a. på grunn av at prosjektene er på ulike stadier. F.eks. før konsesjonssøknaden mottas vet man ikke hvilken kompetanse som kreves, og kravet til økonomi er annerledes for et undersøkelsesprosjekt enn drift. DMF vil tydeliggjøre hva som ligger i kvalifikasjonsbegrepet ved å ta inn en beskrivelse fra forarbeidene inn i regelverket.

Den nye bestemmelsen etablerer imidlertid en terskel for hvem som kan søke om rettigheter til statens mineraler. Dokumentasjonsbyrden for tiltakshaver vil bli større, uten at det nødvendigvis trenger å være spesielt tyngende for søkeren. Departementet mener at vurderingen og dokumentasjonskravet må avpasses ut fra hvilken aktivitet det er tale om, og at gjennomføringen tilrettelegges på en måte som ikke krever unødig ressursbruk hverken for søker eller forvaltningen.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å stille krav om kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet – på tilsvarende måte som i havbunnsmineralloven og petroleumsloven. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til forsvarlig mineralvirksomhet og et bedre omdømme for næringen.

5.2 Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon

Gjeldende rett

I konsesjonsbestemmelsen i § 43 skal det vurderes om søker er «skikket». Det vises til den rettslige forståelsen av begrepet i punkt 5.1 over.

Utfordringer med dagens regelverk

Departementet foreslår i punkt 5.1 å innføre et krav om nødvendige kvalifikasjoner for mineralvirksomhet. Som det fremgår i punkt 5.1 ønsker departementet å erstatte begrepet «skikket», da «kvalifisert» mer presist viser til en faglig kompetanse. Dette er også i større grad i tråd med intensjonen bak kravet i konsesjonsbestemmelsen.

Departementets vurdering og forslag

Med bakgrunn i drøftelsene over, foreslår departementet at ordet «skikket» erstattes med ordet «kvalifisert» i konsesjonsbestemmelsen i § 43.

Ut over at departementet mener «kvalifisert» er et mer dekkende ord, er det også ønskelig med en konsekvent begrepsbruk i loven.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å innføre begrepet «kvalifisert» også i konsesjonsbestemmelsen. Etter departementets vurdering bidrar forslaget til en systematisk og mer presis språkbruk i regelverket.

6. Undersøkelse

6.1 Krav for søknad om undersøkelsesrett

Gjeldende rett

Søknad om undersøkelsesrett er regulert i mineralloven § 13 som lyder:

«Den som vil sikre seg rett til å undersøke forekomster av statens mineraler, må søke Direktoratet for mineralforvaltning om undersøkelsesrett».

En undersøkelsesrett sikrer innehaveren en rett til å undersøke forekomsten, og gir prioritet til å søke om utvinningsrett. Retten til utnyttelse av forekomsten er eksklusiv. Det følger videre av mineralloven § 13 at undersøkelsesrett kan nektes dersom *«søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov»*.

Forarbeidene utdyper ikke nærmere hva som ligger i vilkåret «vesentlige» bestemmelser, men det må altså knytte seg til bestemmelser i mineralloven eller forskrift til mineralloven.

Utfordringer med dagens system

Evalueringsutvalget skriver at DMF etter dagens regelverk har liten mulighet til å avslå søknader om undersøkelser på statens mineraler:

*«rett til å undersøke forekomster av statens mineraler tildeles av DMF, som bare kan avslå slik søknad dersom søkeren tidligere har brutt «vesentlige bestemmelser» gitt i eller i medhold av denne lov. Hva som menes med «vesentlige bestemmelser» utdypes ikke i minerallovens forarbeider. Utvalget viser til det som er sagt om prekvalifisering og behovet for «profesjonalisering» av bransjen i kapittel 11.2 ovenfor».*¹¹

Det vises til teksten i kapittel 5 om kvalifikasjonskrav, om utvalgets innspill om en prekvalifiseringsordning og departementets vurdering av dette.

¹¹ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg nedsatt av Nærings- og fiskeridepartementet kap. 8.1, s. 65

I et innspill til departementet deler DMF utvalgets oppfatning av at de i dag har liten mulighet til å avslå søknader. Direktoratet trekker også frem at det er uklart hvilke bestemmelser som er «vesentlige» i mineralloven.

Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering vil forslaget til ny § 6 a om kvalifikasjonskrav med tilhørende forskriftsbestemmelse i stor grad ivareta de utfordringene som er skissert om dagens regulering av undersøkelsesrett. Det vises til departementets vurderinger og forslag over.

Det kan likevel være et behov for å gjøre enkelte justeringer i dagens bestemmelse, og departementet foreslår følgende endring i § 13:

«Den som vil sikre seg rett til å undersøke forekomster av statens mineraler, må søke Direktoratet for mineralforvaltning om *undersøkelsesrett*.

Tillatelse kan bare tildeles foretak som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og er registrert i Foretaksregisteret, dersom ikke noe annet følger av internasjonale avtaler.

Søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

(..).»

I forslaget flyttes setningen om mulighet til å avslå på grunnlag av brudd på minerallovens bestemmelser til et nytt tredje ledd. Ordlyden er endret da det fremstår uklart hva som er en «vesentlig bestemmelse». Avslagsgrunnen er i forslaget koblet opp mot overtredelsens alvorlighet slik det er gjort i lovens sanksjonsbestemmelser, for eksempel mineralloven § 65. Departementet vurderer at dette gir en bedre sammenheng i loven, og DMF kan i sin vurdering se hen til eventuelle overtredelsesvedtak som gjelder søker.

I forslaget til nytt andre ledd foreslås det å stille krav om sikker identifikasjon for å få tildelt rettigheter til statens mineraler. Departementet mener også at det må stilles krav om at den som skal inneha en tillatelse til undersøkelse og utvinning av mineraler i Norge må være en juridisk person. Med dette menes det at søker må være registrert i Foretaksregisteret. Med dette forslaget vil myndighetene inneha en sikker identifikasjon på den som får tildelt rettigheten, og selskapets organisatoriske og juridiske stilling vil være dokumentert.

Departementet viser for øvrig til forslaget til ny § 6 a i punkt 5 over. Dersom en søker ikke tilfredsstillter kravet i ny § 6 a, vil dette være grunn å kunne avslå en søknad om undersøkelsesrett.

Med forslaget må forskrift til mineralloven § 1-1 endres slik at krav til søknaden om undersøkelsesrett tilpasses de endrede vilkårene i loven.

Departementet viser til eget høringsnotat om forskriftsendringer.

Vurdering av tiltaket

Årsaken til at det stilles få krav for tillatelser til undersøkelsesrett, er blant annet at man har ment at dagens løsning er den mest egnede for å stimulere til kartlegging og økt verdiskaping i mineralnæringen. DMF har imidlertid erfart at regelverket på dette området ikke har hatt en slik effekt.

Av de til (nesten) enhver tid over tre hundre aktive undersøkelsesrettene har DMF årlig mottatt bare én til to søknader om utvinningsrett de senere årene. Dette vitner etter direktoratets syn om at det reelle innholdet i undersøkelsene er for lite, at undersøkelsesrettene søkes på for svakt kunnskapsgrunnlag eller at en betydelig andel av aktørene båndlegger områder av andre grunner enn med hensikt å oppfylle formålet som er å «kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning».

Kravet om sikker identifisering, gjennom registrering i Foretaksregisteret, og mulighet til å avslå søkere som ikke er kvalifisert etter ny § 6 a vil gi bedre kontroll, åpenhet og transparens med tanke på hvem som får rettigheter til statens ikke-fornybare ressurser. Med kravet om at rettigheter kun tildeles til registrerte selskaper ivaretas også plikter som reguleres av annet lovverk, som f.eks. skattelovgivningen, uten at det er behov for omfattende særregulering i mineralloven.

Etter departementets vurdering vil forslaget bidra til et regelverk som bedre balanserer forholdet mellom rettigheter og plikter ved undersøkelse og utnyttelse av mineralressursene. Det kan også bidra til økt profesjonalitet og omdømme for mineralnæringen, økt undersøkelsesaktivitet og verdiskaping. Videre kan det redusere unødig bruk av offentlige ressurser og båndlegging av arealer på oppgaver som ikke fører til næringsutvikling og verdiskaping.

Det kan reises spørsmål ved om anbefalte tiltak vil kreve større ressursbruk hos DMF ved at saksbehandlingen blir mer omfattende. Dette kan avhjelpes ved at informasjon og avklaringer gjort av andre myndigheter nyttiggjøres. Derav blant annet forslaget om krav til at søkerne må være registrert i Foretaksregisteret.

I tillegg forventes det at en noe større innsats med å vurdere kvalifikasjoner og hva som er bergfaglig forsvarlig for ethvert tiltak på et tidlig tidspunkt i prosessen, vil føre til mindre ressursbruk enn ved behandling av saker under et uklart regelverk, noe som også er ressurskrevende. I tillegg vil det være positivt at DMF ikke bruker ressurser på å behandle søknader og oppfølging av rettigheter som åpenbart ikke fører til verdiskaping og næringsaktivitet.

Vurdering mot etableringsretten

Departementet har vurdert hvorvidt forslaget om et generelt kvalifikasjonskrav, som foreslått i ny § 6 a over, og endringene som er foreslått i § 13 kommer i strid med etableringsretten i EØS-avtalen. Retten til etablering er regulert i EØS-avtalens hoveddel kapittel to og i

tjenestedirektivet, som er gjort til norsk rett gjennom lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven).

En «tjeneste» er i tjenesteloven § 5 a) definert som «*økonomisk virksomhet av foretak eller selvstendig næringsdrivende, normalt mot betaling, jf. EØS-avtalen artikkel 37*».

Etter departementets vurdering er ikke undersøkelser av statens mineraler å anse som en «tjeneste» etter tjenestelovens definisjon da den som undersøker ikke gjør dette mot betaling/vederlag. Det er imidlertid ikke avgjørende om tjenesteloven kommer til anvendelse da forslagene uansett ikke kan være i strid med de materielle reglene i EØS-avtalens hoveddel kapittel 2.

I EØS-avtalens hoveddel slik den anvendes i rettspraksis forbys restriksjoner i etableringsretten. Det følger av rettspraksis at det skal lite til før noe anses å være en restriksjon.¹² Her fremgår det at ethvert tiltak som kan hindre eller gjøre en grenseoverskridende etablering mindre attraktiv, samt tiltak med begrenset virkeområde eller mindre betydning er å anse som en restriksjon.¹³ Etter departementets vurdering er forslaget til justering av ordlyd i § 13 tredje ledd i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det samme gjelder til dels for ny § 6 a da det i dag gjelder et kvalifikasjonskrav for drift av mineralforekomster i § 43. I lys av den svært lave terskelen, kan et krav om registrering i foretaksregisteret og utvidelsen av virkeområdet for kvalifikasjonskravet etter departementets vurdering anses som restriksjoner. Slike restriksjoner kan likevel unntaksvis tillates dersom de er til for å ivareta tvingende allmenne hensyn og restriksjonen er egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Domstolen har anerkjent et bredt sett av tvingende allmenne hensyn som kan begrunne restriksjoner.

Etter departementets vurdering er forslaget til et generelt kvalifikasjonskrav og forslag om at undersøker må være registrert i Foretaksregisteret både egnede og nødvendige (proporsjonale) for å ivareta hensynet til en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene. Det vises her til vurderingene i kapittel 5 og vurderingene om § 13 over. Det kan særlig trekkes frem at tiltaket gir en mulighet til å begrense adgangen for ikke-profesjonelle aktører, og kravet om registrering gir en sikker identifisering og en sikkerhet for at annet lovverk følges (som skatteloven etc.). Dette bidrar samlet til mer profesjonalitet i næringen. Etter departementets vurdering er de foreslåtte kravene proporsjonale med tanke på at mineralprosjekter innebærer til dels permanente inngrep i naturen og benytter ikke-fornybare ressurser.

Etter departementets vurdering er ikke forslaget om kvalifikasjonskrav og registrering i Foretaksregisteret i strid med etableringsretten.

¹² C-570-07 og C-571/07

¹³ C-170/05

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om at tillatelser etter mineralloven kun kan gis til juridiske personer som er kvalifiserte til virksomheten. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til mer åpenhet rundt hvem som får rettigheter til mineralressursene.

6.2 Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett

Gjeldende rett

Muligheten til forlengelse av undersøkelsesrett til statens mineraler er regulert i mineralloven § 23 første ledd som lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren».

Ordlyden «ekstraordinære forhold» legger en høy terskel for å kunne forlenge en undersøkelsesrett. I forarbeidene fremgår det at gjeldende praksis som legger til grunn at forlengelse ikke skal være kurant, forutsettes videreført. Natur- og klimaforhold, grunnens særlige beskaffenhet og lokale konflikter forbundet med tiltaket er trukket frem som relevante momenter i vurderingen.¹⁴ Bakgrunnen for den høye terskelen er å hindre at en undersøker som ikke selv utfører arbeid, okkuperer et undersøkelsesområde.

Utfordringer med dagens regelverk

Etter departementets vurdering kan det i enkelte tilfeller være behov for større fleksibilitet i undersøkelsesretten enn det som gjelder etter dagens minerallov.

DMF har spilt inn at det kan være hensiktsmessig med en ytterligere mulighet for forlengelse av undersøkelsesretter. DMF viser til flere saker hvor det har vært søkt om forlengelse på grunnlag som ikke har kvalifisert som «ekstraordinære forhold», hvor det er gitt avslag. I enkelte av disse sakene er det sannsynlig at det i løpet av en forlengelsesperiode kunne vært gjennomført arbeider som hadde gitt kunnskap om ressursen var utvinnbar eller ikke. Dette er informasjon som hadde vært nyttig å inneha, men som ikke har kunnet gjennomføres etter dagens regelverk. Dette har vært tilfellet i saker hvor det er påstartet arbeider, men finansielle svingninger i markedet har ført til stans i gjennomføringen. DMF har vurdert at svingninger i markedene ikke kvalifiserer som «ekstraordinære forhold», og har dermed ikke kunne forlenge utvinningsretten.

Resultatet av avslag er at undersøkelsesretten opphører, og undersøker får karantene i ett år, jf. mineralloven § 24.

Etter departementets vurdering bør det innføres vilkår for forlengelse som gir en mulighet til å kunne forlenge en rettighet der det vurderes at dette med sannsynlighet vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne søke utvinningsrett. Departementet

¹⁴ Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s.139

mener at det å utvide grunnlaget for å søke forlengelse vil være i tråd med formålet om økt verdiskaping og næringsutvikling.

Departementets vurdering og forslag

Med bakgrunn i det ovenstående foreslår departementet å utvide mineralloven § 23 første ledd med et nytt grunnlag for forlengelse av undersøkelsesretten. Dette gjøres ved å videreføre gjeldende grunnlag i første ledd ny bokstav a) og innføre nytt grunnlag i bokstav b):

«Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at:

- a) undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren, eller*
- b) en forlengelse vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett.»*

Som grunnlag for vurderingen bør undersøker dokumentere at det er investert tid og penger med tanke på å få gjennomført undersøkelsesarbeider innenfor undersøkelsesrettens ordinære varighet, og plausible grunner må oppgis for at arbeidene ikke er gjennomført innen ordinær frist. Dette vil da kunne være begrunnet i forhold som ikke er «ekstraordinære forhold utenfor undersøkerens kontroll». Eksempler kan være at nødvendig finansiering har tatt lengre tid enn forventet, markedssvingninger, eller at arbeidet har vært mer krevende å få gjennomført av ulike årsaker, som at nødvendig utstyr har vært under produksjon. Det er videre et krav at undersøker kan vise til et klart mål og en plan for det videre arbeidet i forlengelsesperioden. Dersom en undersøker ikke kan vise til hensikt om å utføre undersøkelsesarbeider kan søknaden avslås.

Vurdering av tiltaket

Endringen legger opp til at det kan gis forlengelse av undersøkelsesretten, som igjen fører til lengre perioder med arbeider. Dette kan innebære ulemper for berørte interesser. Søknader om forlengelse må vurderes konkret, og høring av berørte interesser er relevant i enkelte saker. Forlengelse vil i slike tilfeller eventuelt gis blant annet på bakgrunn av innspill, og vilkår for ivaretagelse av ulike hensyn kan knyttes til vedtaket.

En utvidet hjemmel for forlengelse vil kunne generere økte administrative kostnader for DMF, og for departementet som klageinstans gjennom flere søknader. I tillegg vil den enkelte sak kunne være mer ressurskrevende, ved at det skal foretas en ytterligere konkret vurdering enn etter gjeldende bestemmelse. På den andre siden er det ønskelig å gi undersøker en mulighet til å gjennomføre tilstrekkelige undersøkelser for å få kunnskap som kan danne grunnlag for søknad om utvinningsrett, og på den måten legge til rette for økt verdiskaping og næringsutvikling.

Etter departementets syn er det ønskelig med et mer fleksibelt regelverk, gjennom at mulighet til forlengelse ikke er bundet opp i ytre og uforutsette forhold, men i konkrete vurderinger. Det er også ønskelig med et regelverk som gir grunnlag for mer bærekraftig ressursforvaltning gjennom DMFs vurdering av den enkelte sak. Det er departementets vurdering at forslaget kan bidra til økt kunnskap om statens mineraler gjennom at undersøker

må vise til gjennomførte arbeider eller konkrete planer om arbeider for kartlegging av ressurs.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å utvide grunnlaget for å kunne forlenge undersøkelsesretter. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til et mer fleksibelt regelverk og i enkelte tilfeller gi et økt kunnskapsgrunnlag.

6.3 Varslingsfrist for undersøkelser

Gjeldende rett:

Undersøkeres varslingsplikt er regulert i mineralloven § 18 som lyder:

«Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelsene minst tre uker før arbeidene igangsettes. Direktoratet for mineralforvaltning skal varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.»

Det følger av forarbeidene at «dersom Direktoratet krever at undersøker fremlegger ytterligere opplysninger, vil treukersfristen ikke begynne å løpe før varselet er fullstendig». ¹⁵ Formålet med varslingsplikten er «at grunneier kan utøve sine rettigheter etter loven, herunder gi anvisning på hvor ferdsel skal finne sted, kreve sikkerhetsstillelse, kontrollere at samtykke innhentes før arbeid som kan påføre vesentlig skade påbegynnes, og kontrollere at arbeider ikke skjer i områder som er unntatt fra undersøkelser etter § 47». Et formål med varslingsfristen er også at øvrige myndigheter kan «kontrollere at tiltakshaver overholder andre lover og regler, herunder sender varsler og søker om nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven, motorferdselloven, kulturminneloven mv.». ¹⁶

Utfordringer med dagens regelverk

Erfaringsmessig er det få varsel som kommer inn tidligere enn siste frist. Dette gjør det krevende for grunneier og øvrige myndigheter å ivareta sine interesser og plikter når de kun har tre uker til rådighet før arbeidene settes i gang. Dette kan igjen skape misnøye rundt gjennomføringen av selve undersøkelsesarbeidene, og innebære en krevende start i dialogen om et eventuelt videre mineralprosjekt.

Treukersfristen kan også føre til unødige forsinkelser for undersøker. Sesongen for å drive undersøkelsesarbeider i Norge kan være kort på grunn av vær- og klimaforhold. Særlig gjelder dette i Nord-Norge. Sesongen løper i hovedsak mellom april-september. Dersom undersøker varsler tre uker før en planlagt oppstart av arbeider i f.eks. august/september, og DMF krever at undersøker fremlegger ytterligere opplysninger, kan sesongen være over før varselet videresendes. Den korte tiden fra varslingsfrist til planlagt oppstart kan derfor føre til forsinkelser tett opptil iverksettelse av tiltaket.

DMF erfarer at fristen på tre uker er for kort til at hensikten med varslingen oppnås.

¹⁵ Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 136

¹⁶ Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 136

Departementet mener videre at det bør komme tydeligere frem i lovteksten at varslingsplikten i mineralloven § 18 også gjelder for undersøkelsesarbeider som utføres i perioden rettighetshaver har utvinningsrett. Dette kommer ikke klart nok frem i dagens lovtekst og DMF opplyser at de jevnlig mottar spørsmål om dette. Hensynet bak varslingsplikten gjør seg like sterkt gjeldende uavhengig av om undersøkelsesarbeidene utføres i perioden rettighetshaver innehar en undersøkelsesrett eller utvinningsrett.

Departementets vurdering og forslag

Med bakgrunn i det ovenstående foreslår departementet å endre lovteksten i § 18 første ledd slik at fristen for å varsle om undersøkelsesarbeider endres fra minst tre uker før, til minst tre måneder før arbeidene igangsettes:

Ny § 18 om varslingsplikt lyder:

«Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelse minst tre måneder før arbeidene igangsettes. Direktoratet for mineralforvaltning skal varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.»

Formålet med forslaget er at grunneier og bruker av grunnen reelt skal være i stand til å ivareta sine interesser og at myndigheter har tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i planene og komme med tilbakemeldinger til undersøker, heller enn å måtte stoppe planene på grunn av tidsnød. Det er også et mål at undersøker har tilstrekkelig tid til å gjøre nødvendige justeringer av planene på grunnlag av tilbakemeldinger, heller enn å måtte avlyse sesongens planer.

Det at grunneier og bruker av grunnen får bedre tid til å sette seg inn i, og komme med innspill til planlagte arbeider kan gi større trygghet for at deres interesser blir ivaretatt. Med større trygghet er det større sannsynlighet for en konstruktiv dialog mellom partene og trygghet til de forestående undersøkelsesarbeidene.

Kommune, fylkeskommune og fylkesmannen får også mer tid til å sette seg inn i planene og kreve de endringene som er nødvendig for at de kan gi nødvendige tillatelser som kreves for å få gjennomført undersøkelsesarbeidene.

Undersøker må uansett planlegge undersøkelsesarbeidene i god tid før gjennomføring. Det er vanskelig å se at tidligere frist medfører unødig byrde for undersøker. Tvert imot vil forslaget gi tilstrekkelig tid for undersøker til å gjennomføre eventuelle pålagte endringer i planene uten å måtte utsette undersøkelsesarbeidene i tid på grunn av dette, i verste fall utsettelse til neste sesong.

Det vil samlet sett være positivt for lokalsamfunnets holdning til undersøkelsesarbeider hvis flere blir trygge på at deres interesser ivaretas før undersøkelsesarbeid blir gjennomført.

Videre foreslår departementet at det i lovteksten presiseres at varslingsplikten også gjelder undersøkelsesarbeider som utføres i perioden rettighetshaver har utvinningsrett. Dette foreslås tatt inn som endring i § 18 fjerde ledd som lyder:

«Den som har utvinningsrett til statens mineraler, skal varsle om undersøkelsesarbeider i utvinningsområdet i tråd med første til tredje ledd.»

Med denne endringen, flyttes nåværende fjerde ledd til femte ledd osv.. Det kommer klarere frem at plikten til å varsle om undersøkelsesarbeider også gjelder i perioden med utvinningsrett. Det er positivt for rettighetshaver at det tydelig kommer frem i loven hvilke plikter som gjelder.

Departementet antar at dette forslaget ikke vil ha vesentlige negative konsekvenser da det kun innebærer at allerede gjeldende krav tydeligere fremgår av lovteksten.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å utvide tiltakshavers frist for å varsle om at undersøkelsesarbeidene settes i gang. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til at berørte parter får mer tid til å sette seg inn i planene og kunne ivareta sine interesser. Forslaget kan også være konfliktdempende fordi flere blir trygge på at deres interesser ivaretas før undersøkelsesarbeid blir gjennomført.

7. Drift

7.1 Om avklaring av privatrettslige spørsmål ifm. driftskonsesjon

Gjeldende rett

Mineralprosjekter krever i de aller fleste tilfeller tillatelser etter flere regelverk i tillegg til at privatrettslige forhold må være avklart. I mineralloven er forholdet til annet regelverk regulert i § 5:

«Tillatelser etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster kan bare utøves innenfor de begrensninger som følger av denne lov og annen lovgivning.»

Utfordringer med dagens regelverk

Etter dagens minerallov kreves det at tiltakshaver i forbindelse med søknad om driftskonsesjon dokumenterer å ha utvinningsrett til forekomsten. Av mange oppfattes dette slik at en tildeling av driftskonsesjon avgjør enn rekke privatrettslige forhold, for eksempel mellom grunneier eller andre rettighetshavere og tiltakshaver.

Evalueringsutvalget påpeker at ordlyden i § 5 kan gi inntrykk av at det kun er andre offentligrettslige tillatelser som må innhentes i tillegg til tillatelser etter mineralloven. Utvalget mener at det bør tas inn et nytt andre ledd hvor det tydeliggjøres at det er søkers ansvar å skaffe de nødvendige private rettighetene. Utvalget foreslår en tilsvarende formulering som plan- og bygningsloven § 21-6 som lyder:

«Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det fremstår som åpenbart

for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan søknaden avvises. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.»

Evalueringsutvalget skriver også at loven bør kreve avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon da dette vil være et insitament til å få slike spørsmål avklart. De påpeker at undersøkelser av hvorvidt privatrettslige forhold er avklart vil kunne være utfordrende og ressurskrevende for DMF. Det kan være tvist mellom de private partene om tiltakshaver har de nødvendige rettighetene, og en bør være varsom med å i realiteten tvinge tiltakshaver til å inngå forlik fordi han ellers ikke vil kunne få konsesjon. Utvalget mener derfor at ansvaret i utgangspunktet må hvile på søkeren. Bare der hvor det fremstår som åpenbart at søker ikke har gjort nok for å avklare nødvendige privatrettslige forhold, bør direktoratet ha ansvar for å avvise søknaden. Utvalget mener at sjansen for at søker vil avklare de privatrettslige forhold før det søkes om konsesjon, øker dersom mineralloven synliggjør ansvaret for søker.

Departementets vurdering og forslag

Etter departementets vurdering vil det være en fordel med en klargjøring av hva som faktisk reguleres i en driftskonsesjon eller annen tillatelse etter mineralloven. En tydeligere lovtekst som presiserer forholdet mellom en driftskonsesjon og privatrettslige forhold vil gjøre det tydelig for tiltakshaver at han selv må sørge for å ha de nødvendige privatrettslige forhold på plass. Dette vil også gjøre problemstillingen tydelig for andre interessenter. Det vil også gjøres klart for tiltakshaver at han må ha alle nødvendige private avtaler på plass før han kan starte opp den ønskede aktiviteten. Dette vil i sin tur føre til mindre ressursbruk hos DMF.

På denne bakgrunn foreslår departementet et nytt andre ledd i § 5 som lyder:

«Med mindre annet følger av loven her, griper ikke tillatelser etter denne lov inn i de privatrettslige forhold mellom en tiltakshaver og andre interessenter. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.»

Forslaget er ment å være av pedagogisk karakter og innebærer ingen realitetsendring av rettstilstanden. Det antas derfor at tiltaket ikke vil ha vesentlige negative konsekvenser for næringslivet, offentlige myndigheter eller andre som kan påvirkes av bestemmelsen.

Til utvalgets forslag om forhåndsavklaring av privatrettslige spørsmål vil det være krevende for DMF å avklare og kontrollere privatrettslige spørsmål i enkeltsaker. Ansvaret for at privatrettslige spørsmål hviler på tiltakshaver, og det anses ikke hensiktsmessig at DMF skal vurdere dette i den enkelte sak. Etter departementets vurdering ivaretar forslaget over de utfordringene som beskrives av utvalget.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å presisere at tillatelser etter mineralloven ikke griper inn i eller innebærer en avgjørelse av privatrettslige forhold. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til en tydeliggjøring av gjeldende rett.

7.2 Tydeliggjøring av konsesjonsbestemmelsen i § 43

Gjeldende rett

Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ masse og ethvert uttak av naturstein krever driftskonsesjon, jf. mineralloven § 43.

I minerallovens forarbeider er det gitt følgende begrunnelse for at alt uttak av naturstein krever konsesjon:

*«selv mindre uttak av naturstein kan representere en betydelig verdi, og at det av samfunnsøkonomiske grunner er viktig at forekomsten ikke ødelegges ved lite fagmessig drift. Videre medfører bryting av naturstein en meget stor andel vrakstein. Ønsket om å sikre en lavest mulig andel vrakstein gjennom kompetent drift, samt behovet for en hensiktsmessig deponering av disse massene, tilsier at drift på naturstein skal konsesjonsbehandles».*¹⁷

Utfordringer med dagens regulering

Evalueringsutvalget viser til at grensen for krav om driftskonsesjon på 10 000 m³ masse også gjelder totalt masseuttak fra anlegget. Evalueringsutvalget er enige i DMFs forståelse av at det med «uttak» menes uttak av in situ masse, altså masser som er tidligere urørt.

Evalueringsutvalget mener at dette bør presiseres i lovteksten.

Evalueringsutvalget foreslår videre at nullgrensen for plikt til å søke driftskonsesjon for uttak av naturstein bør beholdes, men at det innføres lovhjemmel for unntak fra konsesjonsplikten for uttak som skal dekke lokale behov for uttak av naturstein.¹⁸ Utvalget begrunner dette med at det har eksistert små, lokale og håndverksbaserte uttak av naturstein som ikke kunne oppfylle de krav som gjelder for konsesjonspliktige uttak til sikkerhetsstillelse og tilsetning av noen som fyller kompetansekrav til bergteknisk ansvarlig mm. Dette har ført til nedleggelse av uttak og dermed mangel på lokal naturstein til bruk av restaurering av bygninger.¹⁹

Evalueringsutvalget skriver videre at forskrift til mineralloven § 1-8 bør endres slik at den omfatter alle opplysninger som er nødvendige for å foreta en fullstendig vurdering etter § 43. De mener at en tydeliggjøring av hvilke forhold som skal vurderes ved behandlingen av konsesjonssøknaden og hvilke kriterier som skal legges til grunn, vil øke muligheten til å forutse hvilke krav som vil bli stilt og minske usikkerheten.²⁰

Departementets vurdering og forslag

Departementets forslag

Departementet foreslår å endre minerallovens § 43 første ledd ved å fjerne den absolutte konsesjonsplikten for naturstein og samtidig legge til en presisering av hvordan volumet skal beregnes:

¹⁷ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81.

¹⁸ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 6.

¹⁹ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 85.

²⁰ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 87.

«Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ *in situ* (urørt) masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for *mineralforvaltning*. Prøveuttak etter §§ 12 og 20 krever ikke driftskonsesjon.»

Nærmere om presisering av volumgrensen

En tydeliggjøring av hva som menes med «uttak», vil være styrende for når volumgrensen er nådd slik at konsesjonsplikten inntreffer. Forslaget er i tråd med den praksis DMF i dag har for tolking av bestemmelsen, og det antas at forslaget ikke har vesentlige konsekvenser for næringen. Etter departementets vurdering bidrar forslaget til et forståelig regelverk og forutberegnelighet for næringen. Forslaget sikrer også likebehandling av næringen gjennom likt krav til volumgrense for konsesjonsplikt.

Nærmere om konsesjonsplikt for naturstein

Den foreslåtte endringen reiser et prinsipielt spørsmål om når konsesjonsplikten slår inn for uttak av naturstein. Departementet kan ikke se at krav til faglighet ved uttak av naturstein er større enn ved øvrige uttak av mineralske ressurser av forskjellig karakter, som ikke er konsesjonspliktig under 10 000 m³. Det vises også til at krav til lagring og håndtering av vrakstein reguleres delvis av annet lovverk (plan- og bygningsloven).

Når det gjelder volumgrensen for krav om driftskonsesjon for naturstein, er både formålet med og konsekvensen av slike uttak i stor grad sammenfallende med uttak av mineraler innenfor andre mineral kategorier. I alle tilfeller gjøres et naturinngrep. Fotavtrykket fra selve uttaket er først og fremst avhengig av det totale volumet som tas ut og hvordan området avsluttes. Uttak av naturstein forutsetter som oftest at det også tas ut store mengder «vrakstein», jf. siterte lovforarbeider gjengitt over. Det er det totale volumet som tas ut som er gjenstand for vurdering av om volumgrensen for konsesjonsplikt på 10 000 m³ er nådd.

DMFs erfaring er at næringen tenker nytt med hensyn til «vrakstein». Det fokuseres for eksempel på å benytte disse massene til byggeråstoff, og direktoratet ser eksempler på samarbeid mellom natursteinsbedrifter og bedrifter som tar ut og selger pukk, slik at andelen vrakstein minimeres. Helt små uttak som skal dekke lokale forhold vil komme under volumgrensen med forslaget til endring, men det er også formålstjenlig med tanke på eksistensen av lokale håndverksbaserte uttak. Med adgangen til å kreve driftsplan i særlige tilfeller, også for uttak over 500 m³ og den generelle tilsynsadgangen, vil DMF uansett ha mulighet til å kontrollere driften. Krav til økonomisk sikkerhetsstillelse kan også håndheves.

Det er også positivt med en tydeliggjøring av regelverket ved at dette blir mer forståelig og forutberegnelig, og man reduserer muligheten for misforståelse som for eksempel at all stein er «naturstein» og dermed konsesjonspliktig. En nedre volumgrense også for naturstein ivaretar lokale natursteinsprodusenter i større grad enn regelverket legger opp til i dag. Dette fører i sin tur til lokal næringsutvikling, og det legger bedre til rette for likebehandling. I tillegg vil tiltaket ivareta miljøhensyn ved at naturstein i større grad kan leveres lokalt.

Om endring av forskrift til mineralloven § 1-8

Forskrift til mineralloven § 1-8 bør endres slik at den omfatter alle opplysninger som er nødvendige for å foreta en fullstendig vurdering etter § 43.

Departementet viser til eget høringsnotat om forskriftsendringer.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å fjerne den absolutte konsesjonsplikten for naturstein og samtidig legge til en presisering av hvordan volumet for konsesjonsplikt skal beregnes. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til en tydeliggjøring av regelverket.

7.3 Om rekkefølgekrav

Gjeldende rett

Hverken konsesjonsbestemmelsen i § 43 eller bestemmelsen om forholdet til annet regelverk i § 5 legger føringer for hvilken rekkefølge tiltakshaver må anskaffe de nødvendige tillatelsene man trenger for å drive mineralvirksomhet. Mineralloven åpner for at behandling av søknad om driftskonsesjon kan skje før, eventuelt parallelt, med arealbehandling av driftsområde etter plan- og bygningsloven. Det er den aktuelle planmyndigheten som skal ta den endelige vurderingen av om mineraluttak skal finne sted.

Det fremgår av forarbeidene at behandling etter mineralloven så langt det er mulig skal søkes samordnet med behandling etter annet regelverk. Det uttales blant annet at:

«Dersom det er klart at kommunen ikke vil tillate drift i et område, vil det måtte tas i betraktning av andre myndigheter som behandler søknader knyttet til et slikt tiltak. Direktoratet for mineralforvaltning vil for sin del ikke behandle søknader om tiltak som ikke vil bli godkjent av planmyndighetene.»²¹

Utfordringer med dagens system

DMF bestreber i sin saksbehandling at arealavklaring er gjort før konsesjonssøknader behandles. Som en offentlig etat må imidlertid DMF arbeide i tråd med de krav forvaltningsloven stiller til saksbehandling, og særlig saksbehandlingstid. Det er derfor noe mer begrenset hvor lenge DMF kan avvente med å saksbehandle søknader på grunnlag av manglende arealavklaring. Der tiltakshaver krever at søknad om driftskonsesjon behandles til tross for at arealavklaringen ikke er gjort, er det derfor alminnelige saksbehandlingsfrister som gjelder.

Det er ikke gitt at behandlingen i henhold til plan- og bygningsloven er kommet så langt at kommunen er i stand til å ta stilling til eller ha en dialog med DMF angående endelig arealavklaring når søknad om driftskonsesjon foreligger og skal behandles.

Dette innebærer i praksis at DMF kan tildele driftskonsesjon etter § 43 for et område hvor kommunen beslutter at det ikke skal foregå råstoffutvinning. Dette er uheldig, både av

²¹ Ot.prp nr. 43 (2008-2009) s. 131 og generelle merknader s. 47 og 48

hensyn til tiltakshaver, naboer og til offentlig ressursbruk. Herunder er det også en fare for at enkelte tiltakshavere, særlig mindre bedrifter, kan være i villfarelse om at driftskonsesjon er et klarsignal for oppstart selv om arealavklaring ikke er gjort. I slike tilfeller kan det også bli uklart hvilken myndighet som følger opp ulovlig drift.

Nye anlegg for mineraluttak vil som regel kreve reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Gjennom planen setter kommunen nødvendige bestemmelser, som blir juridisk bindende for driften. Det er hensiktsmessig at reguleringsplanen er vedtatt når driftskonsesjon med driftsplan skal behandles. Dette gjelder for eksempel vesentlige avklaringer som avgrensning av uttaksområdet, uttaksdybde, hensynssoner og etterbruk av området. DMF er høringspart med innsigelsesrett til slike planer, og gir innspill for å «samkjøre» planvedtak og mineralregelverk i størst mulig grad. I motsatt fall, der driftskonsesjon behandles først, er sjansen til stede for at det er satt vilkår i konsesjonen som ikke overensstemmer med reguleringsbestemmelser. Dette blir en utfordring for tiltakshaver, og innebærer en uforutsigbar saksbehandling.

Problemstillingene over har vært gjenstand for diskusjon tidligere. I NOU 2003:14 (Bedre kommunal og regional planlegging) ble det pekt på og argumentert for hensiktsmessigheten av å innføre en «venteregulering» i mineralloven (som på det tidspunkt var under utarbeidelse), slik at det ikke ble gitt driftskonsesjon før forholdet til annet regelverk var avklart. Miljødepartementet ønsket at dette ble fulgt opp, jf. deres høringsuttalelse til mineralloven.

Evalueringsutvalget har også vurdert spørsmålet om rekkefølgekrav. I rapporten er det vist til at beslutningen om å åpne for parallelle prosesser ikke har fungert, og til dels virket mot sin hensikt.²² En regulering av rekkefølgen i saksbehandlingen vil være et ledd i å sikre en mer effektiv saksbehandling og avgjørelsesprosess, men også andre tiltak for ytterligere samordning vil være nødvendig. Utvalget mener at en mer vidtgående samordning eller integrering av prosessene er nødvendig.

Departementets forslag og vurdering

Departementets forslag

På bakgrunn av beskrivelsene over har departementet vurdert muligheten for å innføre et krav om at det skal foreligge nødvendig avklaring etter plan- og bygningsloven før behandling av søknad om driftskonsesjon (rekkefølgekrav) i mineralloven § 43.

Forslag til § 43 andre ledd lyder:

Driftskonsesjon kan bare gis til den som har utvinningsrett. Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om søker er *kvalifisert* til å utvinne forekomsten. Det kan settes vilkår i konsesjonen. Driftsområdet skal fastsettes i konsesjonen. *Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal mineraluttaket være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven. Søknaden om driftskonsesjon skal inneholde driftsplan.*

²² Evaluering av mineralloven: Innspilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 59.

Med «avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven» foreslås det at det legges en vid forståelse til grunn. Det er intensjonen at den skal i første omgang favne de vedtak hvor arealformålet er satt til Bebyggelse og anlegg med underformål «råstoffutvinning» (nåværende eller fremtidig), jf. plan- og bygningsloven § 11-7. Planmyndigheten har her vedtatt at råstoffutvinning skal foregå innenfor planavgrensningen.

Om det i tillegg kreves vedtatt reguleringsplan før utvinning kan gjøres, vil avhenge av om uttaket omfattes av plankrav i plan- og bygningsloven § 12-1 (større bygge- og anleggstiltak) eller av kommuneplanens arealdel.

I tillegg vil formuleringen ta høyde for vedtak etter plan- og bygningsloven hvor arealformålet er satt til noe annet enn «råstoffutvinning», men hvor det samtidig i vedtaket er avklart for råstoffutvinning i en periode før realisering av arealformålet. Dette gjøres av hensyn til sammenhengen med mineralloven § 3 tredje ledd, hvor DMF er gitt myndighet til å vedta at mineralloven skal komme til anvendelse, herunder med eventuelt krav om driftskonsesjon, for uttak av mineralske forekomster uavhengig av arealformålet.²³

Avklaringen om råstoffutvinning kan komme til uttrykk kun gjennom kommuneplanens arealdel, og eventuelt i tillegg gjennom reguleringsplan for tiltaket. I prinsippet vil ordlyden kunne favne alle arealformål, såfremt gjennomføringen av tiltak fordrer råstoffutvinning. Et praktisk eksempel vil være der arealformålet er satt til underformål «næringsbebyggelse» eller «andre typer anlegg», hvor det fremgår i vedtaket at det i en periode vil foregå råstoffutvinning før området er klargjort for realisering i henhold til gitt arealformål. Der DMF vurderer at tiltaket skal behandles i henhold til mineralloven, vil bestemmelsen innebære at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling fra det tidspunkt planmyndighetens endelige vedtak foreligger. Det vil være tilstrekkelig med en avklaring i arealplan eller annet vedtak, herunder dispensasjonsvedtak, som viser at kommunen godkjenner råstoffuttak innenfor området.

Avvisning av søknaden vil være en naturlig konsekvens der det ikke følger tilstrekkelig dokumentasjon for arealavklaringen. Avvisningsvedtaket er enkeltvedtak med klagerett.

Det er en forutsetning at hensynene etter begge regelverk blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen. Med et rekkefølgekrav som foreslått, vil det være gjennomført behandling etter plan- og bygningsloven når saksbehandlingen etter mineralloven skal gjøres. Et poeng med dette vil være at samme forhold/hensyn ikke skal vurderes av ulike myndigheter og i flere omganger. Det er imidlertid viktig at saksbehandlingen etter mineralloven ikke «lener seg» på planbehandlingen i større grad enn den enkelte sak tilsier, da hensynene som skal ivaretas ikke er fullstendig overlappende. Det vises her også til begrunnelsen for gjeldende regelverk.²⁴

Det er også en forutsetning at kommunene tilsender DMF alle relevante planer for uttalelse. Dette gjelder alle arealplaner, hvor områder for råstoffutvinning avsettes, samt

²³ Kriterier for DMF sin vurdering følger av Ot.prp. nr. 43 s. 41 og 42 samt s. 130.

²⁴ Ot.prp. nr. 43 s. 46 flg.

reguleringsplaner for masseuttak. Per i dag er ikke DMF sikre på at de får tilsendt alle relevante planer, men DMF har en målsetting om å tydeliggjøre denne plikten overfor de kommuner hvor dette ikke ivaretas.

Departementets vurdering

Forslaget om et rekkefølgekrav vil ha betydning for næringens behov og ønske om at de ulike prosessene kan kjøres parallelt. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor store konsekvensene av endringsforslaget egentlig blir. Det er lagt til grunn av lovgiver at det i praksis skal være dialog mellom myndighetene for å unngå unødig saksbehandling. Dette tilsier at tanken har vært at prosesser skal samkjøres i stor grad for å oppnå det som den foreslåtte rekkefølgebestemmelsen søker å sikre. Likevel ser man at dialogen/kontakten mellom myndighetene kan være krevende og ikke alltid slår inn i alle saker. En regulering som foreslått kan bidra til i større grad å få frem et slikt system.

Forslaget om rekkefølgekrav kan fra bransjehold oppleves som en forsinkelsesfaktor for fremdriften i forkant av oppstart av drift av uttaket. Med et rekkefølgekrav kan ikke prosessene for konsesjonsbehandling og avklaring etter plan- og bygningsloven kjøres parallelt.

I forarbeidene til mineralloven § 5 fremgår det at hensynet til næringens behov for å få på plass flere tillatelser på samme tid, tilsa at det ikke var behov for å innføre en formell koblingsbestemmelse. Det ble tvert imot ansett som et mer fleksibelt system dersom behandling av de ulike tillatelsene kunne gå uavhengig av hverandre.

Spesielt i de sakene hvor driften var i gang før ny minerallov trådte i kraft og tiltakshaver driver på overgangsordning iht. mineralloven inntil konsesjonssøknaden er ferdig behandlet, vil et rekkefølgekrav kunne oppleves som forsinkende. Dette er imidlertid et minkende problem i takt med at DMF nå har ferdigbehandlet en stor andel av konsesjonssøknaden som etablerte seg i 2014 og 2015.

Driftskonsesjoner kan ha en verdi for tiltakshaver ut over det å være en ren avklaring i henhold til mineralloven, for eksempel som ledd i prosessen med å skaffe til veie kapital for tiltaket. Dette gjelder gjerne for større uttak. Et rekkefølgekrav kan forsinke tiltakshavers mulighet til å søke kapital til prosjektet. På den annen side vil en driftskonsesjon hvor det ikke samtidig foreligger nødvendig avklaring etter plan- og bygningsloven i liten grad gi selvstendig grunnlag for å søke kapital. En driftskonsesjon hvor det også ligger en arealplan til grunn vil være et sikrere dokument på at prosjektet faktisk kan realiseres. Dette vil etter departementets vurdering styrke tiltakshavers muligheter til å skaffe til veie kapital til prosjektet.

Forslaget til rekkefølgekrav vil bidra til å hindre at det oppstår situasjoner med usikkerhet knyttet til avklaringen etter plan- og bygningsloven når konsesjon foreligger, noe som etter departementets vurdering vil gi større forutsigbarhet, og mer effektiv ressursbruk for tiltakshavere. Det at prosessene er adskilt kan også gi større forutsigbarhet for naboer og andre berørte aktører. Behandling av en søknad om driftskonsesjon, herunder gjennom

høring, vil av mange forstås slik at det skal startes drift. Dette genererer gjerne mobilitet, engasjement og ressursbruk, som kan være unødvendig.

Forslaget vil bidra til en tydeliggjøring av roller og ansvar mellom offentlige etater gjennom at lovbestemmelsen klargjør at det er planmyndigheten som suverent avgjør arealbruken. Til dette kommer at bestemmelsen vil bidra til å unngå at det oppstår saker hvor tiltakshavere, i villfarelse, starter opp uttak når konsesjon foreligger, men hvor arealavklaringen ikke er gjort. Unødig ressursbruk kan oppstå i forvaltningen som følge av at ansvar for ulovlighetsoppfølgingen blir noe uklart.

Forslaget vil også bety en ressursbesparelse ved at DMF ikke bruker tid på behandling av konsesjonssøknader som ikke vil realiseres på grunn av at konsesjonsområdet ikke får den nødvendige arealavklaringen til råstoffutvinning.

Forslaget vil også bidra til mer likebehandling av saker, gjennom at bestemmelsen innebærer at samtlige søknader hvor arealavklaringen ikke foreligger skal avvises fra behandling, og videre at der arealavklaringen er gjort, skal saken tas til behandling. Dette blir en forskjell fra i dag, da mangel på rekkefølgebestemmelse tilsier at alle søknader skal tas til behandling uavhengig av arealavklaring. Dette innebærer i praksis at sakene får ulik behandling(stid) alt etter arealstatus, da DMF bestreber at dette avklares før de tar saken til behandling.

I *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planbehandling* er det forutsatt at det er gjennom planverktøyet de langsiktige planer for sikring av mineralressursene og uttak skal gjøres, samtidig som miljø- og samfunnshensyn ivaretas.²⁵ Det å sikre at det ikke startes uttak uten at arealbruken har gjennomgått en nødvendig planprosess bidrar etter departementets syn til en mer bærekraftig ressursforvaltning.

Forholdet til forskrift til mineralloven § 1-8 c)

Forskrift til mineralloven § 1-8 c) stiller innholdsmessig krav til søknaden om opplysning om tiltakets status etter plan- og bygningsloven:

«opplysning om tiltakets status etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Det skal fremgå hvilket formål området er lagt ut til i kommuneplanens arealdel. Det skal videre fremgå om tiltaket er omfattet av en reguleringsplan eller om området er under regulering til formålet.»

Kravet i bokstav c) kan beholdes uforandret ved innføring av rekkefølgebestemmelse i loven. Departementet vurderer videre at forskriftsteksten ikke vil få noen betydning for om DMF skal ta saken til behandling, slik forslaget til lovbestemmelse skal forstås. DMF mener at det uansett er ønskelig å beholde denne, da dette er en nyttig opplysning til konsesjonsbehandlingen.

²⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å innføre et krav om at mineraluttaket skal være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven før søknad om konsesjon etter mineralloven tas til behandling. Etter departementets vurdering kan forslaget blant annet bidra til å hindre at det oppstår situasjoner med usikkerhet knyttet til arealavklaringen når konsesjon foreligger.

7.4 Overdragelse av konsesjon

Gjeldende rett

Tildeling av driftskonsesjoner er regulert i mineralloven § 43. I bestemmelsens andre ledd andre punktum fremgår det at:

«Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten.»

I den skjønnsmessige vurderingen av om en driftskonsesjon skal tildeles er det særskilt trukket frem i lovteksten at *søker* må være skikket til å utvinne den forekomsten det er søkt om konsesjon for. Ordlyden legger opp til en konkret vurdering av søkerens kompetanse. Denne vurderingen vil avhenge av den konkrete mineralforekomsten og hva slags kompetanse som må til for å utvinne den på en bærekraftig og samfunnsmessig forsvarlig måte. Dette må etter departementets vurdering forstås som at konsesjoner er personlige tillatelser som ikke kan overdras til andre.

Denne forståelsen har støtte i forarbeidene hvor skikkethetsbegrepet er presisert ytterligere: *«Begrepet "skikket" innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.»*²⁶

Videre fremgår det i NOU om forslag til ny minerallov fra 1996 at: *«Når det meddeles driftskonsesjon til et selskap eller en person skjer dette bl.a. på bakgrunn av en vurdering av selskapet eller personen og vedkommendes planer for virksomheten. Driftskonsesjonen er derfor å betegne som en personlig tillatelse, og bør ikke kunne overdras.»*²⁷

Det er altså *søker* som må tilfredsstillende et krav om tilstrekkelig kompetanse. Denne kompetansen må dokumenteres av tiltakshaver, som må vise til at bedriften innehar den konkrete kompetansen for å utvinne forekomsten. Driftskonsesjonen må forstås som en personlig tillatelse for tiltakshaver.

Tiltakshaver har etter dagens minerallov altså ikke anledning til å overdra driftskonsesjoner. Det følger av mineralloven § 35 at det er adgang til å overdra den bakenforliggende utvinningsretten (for statens mineraler). For grunneiers mineraler er overdragelsen av utvinningsrett av privatrettslig karakter.

²⁶ Ot.prp. nr. 35 (2009-2009) s. 145

²⁷ NOU 1996:11 – Forslag til ny minerallov s. 95 kapittel 5.15.4

Utfordringer med dagens regelverk

Etter departementets vurdering kan det i flere sammenhenger være hensiktsmessig med et mer fleksibelt system med mulighet til å kunne overdra driftskonsesjoner.

Dette er for eksempel tilfellet ved omorganiseringer hos konsesjonæren, slik som endring av selskapsform, fusjon og fisjon. Her er det gjerne de samme eierne som står bak både det selskapet som ønsker å overdra konsesjon og det selskap som ønsker å erverve den, f.eks. selskaper innenfor konsernstrukturer. I disse tilfellene fremstår det ikke som nødvendig å foreta en ny vurdering av søkeren, slik § 43 krever.

Det kan være ulike årsaker til at bedriftene ønsker slike omorganiseringer, men loven stenger altså for mulige alternative løsninger når konsesjonen ikke kan flyttes mellom selskapene. For eksempel vil en person med enkeltmannsforetak som innehar driftskonsesjon, men som ønsker å omdanne til et aksjeselskap, måtte søke om ny driftskonsesjon for aksjeselskapet. Her er det samme person/bedrift som skal vurderes, og dette fører etter departementets syn til unødig tid- og ressursbruk hos DMF og for tiltakshaver. Tiltakshavers preferanser for hva som er en hensiktsmessig organisering og driftsmodell bør etter departementets vurdering ikke hindres eller vanskeliggjøres ved at det må søkes på nytt.

For øvrig å man være oppmerksom på at endringer i eierandeler i selskaper indirekte kan påvirke en driftskonsesjon for et selskap. Dersom utvinningsretten faller bort faller også driftskonsesjonen bort, jf. mineralloven § 45 andre ledd bokstav a):

«Driftskonsesjon faller også bort dersom

a) Utvinningsretten slettes,»

Mineralloven § 26, som også får anvendelse for utvinningsretter, har følgende bestemmelse om overdragelse av eierandeler i selskaper:

«Hvis noen erverver mer enn 50 prosent av samtlige eierandeler eller stemmeberettigede eierandeler i et selskap med undersøkelsesrett, og erververen eller annen person eller selskap som nevnt i § 27 første ledd allerede har en undersøkelsesrett i samme eller overlappende område, skal den ene rettigheten enten avhendes eller begjæres slettet.»

Overtakelse av aksjer hos konsesjonæren anses imidlertid ikke som overdragelse av konsesjonen og utløser ikke krav om ny konsesjonssøknad. Dette betyr at et selskap kan skifte ut 100 prosent av aksjonærene, hvilket blant annet kan innebære at selskapets «skikkethet» for drift av forekomsten endrer karakter.

Oversikt over konsekvenser nevnte prosesser har for en tildelt driftskonsesjon:

Type omorganisering	Konsekvenser for driftskonsesjon
Alminnelig aksjeoverdragelse	Anses ikke som overdragelse av konsesjonen og utløser ikke krav om ny konsesjon ved fortsatt drift.
Fusjon (sammenslåing av AS)	Anses ikke som overdragelse av konsesjonen dersom konsesjonen er tildelt det overtakende selskap. Utløser ikke krav om ny konsesjon ved fortsatt drift. Er konsesjonen tildelt det overdragende selskapet, anses dette som en overdragelse av konsesjonen til det overtakende selskap. Utløser krav om ny konsesjon ved fortsatt drift.
Fisjon (deling av AS)	Konsesjonen er i utgangspunktet tildelt eksisterende selskap. Når drift og konsesjon skal overdras til det utskilte (nye) selskapet, vil det gjelde samme konsekvenser som ved fusjon. Utløser krav om ny konsesjon ved fortsatt drift.
Omdannelser av selskapsform (fra ENK til AS)	Konsekvensene for konsesjonsvedtaket blir de samme som ved fusjon og fisjon.
Overdragelse av tiltaket (ikke aksjer)	Konsekvensene for konsesjonsvedtaket blir de samme som ved fusjon og fisjon.

Departementets vurdering og forslag

Departementets forslag

Ny § 45 a «Overdragelse av driftskonsesjon» lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan etter søknad godkjenne avtale om overdragelse av driftskonsesjon dersom;

- a) overdrageren av driftskonsesjonen i henhold til årlig driftsrapportering etter mineralloven § 46, har foretatt uttak i konsesjonsområdet siste år før søknad om overdragelse mottas av Direktoratet for mineralforvaltning,*
- b) Direktoratet for mineralforvaltning finner at overtageren oppfyller kravene til driftskonsesjon i § 43 ,*

- c) overdrageren ikke har uoppfylte pålegg fra Direktoratet for mineralforvaltning vedtatt i medhold av mineralloven kapittel 12,
- d) overtageren kan dokumentere utvinningsrett til forekomsten senest på det tidspunkt overdragelsen av driftskonsesjonen godkjennes av Direktoratet for mineralforvaltning.

Direktoratet for mineralforvaltning kan stille vilkår for overdragelse av driftskonsesjon.

Ved overdragelse av driftskonsesjon trer overtageren inn i alle overdragerens rettigheter og plikter etter mineralloven og vedtaket om driftskonsesjon. Dette gjelder også for tidligere arbeider som er utført eller manglende utført av overdrageren. Privatrettslige avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagerens plikter etter mineralloven og vedtak gitt i medhold av loven.

Søknad om overdragelse av driftskonsesjon sendes Direktoratet for mineralforvaltning. Avtale om overdragelse av driftskonsesjon og avtale om utvinningsrett skal være vedlagt søknaden.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i søknad om overdragelse av driftskonsesjon.»

Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør mineralloven legge til rette for at næringen har et fundament for fleksible og forretningsmessig begrunnede løsninger innenfor rammen av bærekraftig bruk og forvaltning av mineralressursene. Det bør i størst mulig grad unngås at samme forhold vurderes og behandles flere ganger. En problemstilling bør ikke kreve mer omfattende utredning, behandling og offentlig kontroll enn nødvendig. Loven bør søke å legge til rette for løsninger som stimulerer til drift i områder hvor det allerede er åpnet uttak/foretatt inngrep i naturen, fremfor åpning av nye uttak i uberørt terreng.

Departementet foreslår derfor en generell adgang for overdragelse av driftskonsesjoner i mineralloven kapittel 8 om Drift. Samtidig vurderer departementet at adgangen til å kunne overdra konsesjonen bør inneholde noen begrensninger:

Helhetlig inntreden i driftskonsesjonen

Departementet mener at overdragelsesadgangen bør rettes mot tilfeller der den overtakende part har et ønske om å tre inn i konsesjonærens rettigheter og plikter etter konsesjonsvedtaket i sin helhet, og dermed overta det fulle ansvaret for overholdelse av de rammer som er satt i forhold til driften, inkludert gjeldende driftsplan ved overtakelsestidspunktet.

Igangsatt uttak

Videre foreslår departementet at overdragelsesadgangen bør begrenses til tilfeller der drift er igangsatt, og at det stilles som krav at konsesjonæren har rapportert til DMF om uttak i konsesjonsområdet det siste året før søknad om overdragelse mottas av DMF. Formålet med dette er blant annet å hindre at konsesjonsvedtak blir ren handelsvare uten at drift

kommer i gang. Det bør også legges opp til at DMF behandler færrest mulig søknader hvor søker ikke har en reell intensjon om å starte opp drift. Et viktig formål med forslaget om overdragelse av konsesjoner, er at det skal være mulig å drive løpende aktivitet av et allerede påstartet uttak av mineraler i et område.

Det er imidlertid viktig å presisere at 5-årsfristen i mineralloven § 45 ikke skal brytes ved overdragelse. Denne bestemmelsen lyder:

«En driftskonsesjon bortfaller hvis ikke driften er satt i gang senest fem år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis driften blir innstilt i mer enn ett år.»

Videre må driften med ny driver ha kommet i gang innen ett år regnet fra vedtakstidspunkt for overdragelsen. Hvis ikke bortfaller konsesjonen.

Søknad om godkjenning av overdragelsen

Det foreslås at overdragelse av driftskonsesjon skal godkjennes av DMF, da søkers kvalifikasjoner etter departementets vurdering bør vurderes og godkjennes eller avslås av direktoratet. Søknad om godkjenning skal sendes DMF uten ugrunnet opphold etter at avtale om overdragelsen er inngått.

På bakgrunn av søknaden kan DMF enten innvilge søknaden, eventuelt på vilkår, eller avslå søknaden.

Kompetanse og økonomisk skikkethet

Ved vurderingen av om overdragelse skal tillates eller ikke, bør den overdragende parts kvalifikasjoner være det sentrale vilkår for overdragelse. Da «tiltaket», hvor rammene for dette allerede er gitt i konsesjonen, inkludert driftsplanen, er det samme ser ikke departementet behov for at dette skal være gjenstand for ny vurdering ved søknad om overdragelse.

Med «kvalifikasjoner», menes her en vurdering av den overtakende parts kompetanse til drift av den aktuelle forekomsten, samt den overtakende parts økonomiske skikkethet til å gjennomføre prosjektet. En vurdering av den overtakende parts kompetanse og økonomiske skikkethet, bør bygge på samme momenter som gjøres i forbindelse med vurderingen av om driftskonsesjon skal gis etter mineralloven § 43. Den overtakende part må oppfylle kravene etter ny § 6 a om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet. Det vises til vurderingene under punkt 5 og 7.3 over. Kvalifikasjonsvurderingen som foretas etter mineralloven § 43 inkluderer også en vurdering av om det legges opp til bergfaglig forsvarlig drift. Dette mener DMF allerede er ivarett gjennom driftskonsesjonsvedtaket, gjeldende driftsplan, samt direktoratets tilsynsavgang. For de fleste uttak gjelder også krav om bergteknisk ansvarlig.

Pålegg og økonomiske krav etter mineralloven må være rettet/innfridd

Det foreslås videre at driftskonsesjonen ikke bør kunne tillates overdratt før konsesjonæren har rettet alle eventuelle pålegg gitt av DMF i medhold av mineralloven, inkludert tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer.

Avtale om utvinningsrett

Den overtakende part må ha utvinningsrett til forekomsten. Dette betyr at også utvinningsretten til forekomsten må overdras før eller samtidig med overdragelse av konsesjonen. Dette må dokumenteres overfor DMF ved søknad om overdragelse.

Adgang til å stille vilkår

I tillegg foreslås det at DMF gis adgang til å stille vilkår ved godkjenning av overdragelse.

Virkninger ved forsinket oppstart

Departementet foreslår også at virkninger av å ikke starte opp drift innen en frist etter vedtak om overdragelse, bør reguleres ved tilføyelse i mineralloven § 45 ny bokstav d) andre ledd:

«En driftskonsesjon bortfaller hvis ikke driften er satt i gang senest fem år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis driften blir innstilt i mer enn ett år. Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter første og andre punktum. Fristen etter andre punktum kan forlenges med inntil tre år av gangen. Det kan settes vilkår for forlengelsen.

Driftskonsesjon faller også bort dersom

(...)

d) *det er fattet vedtak om overdragelse av driftskonsesjonen og driften ikke er igangsatt innen ett år fra vedtak om overdragelse.»*

Departementets vurdering

At driftskonsesjoner kan overdras antas å gi næringen større fleksibilitet med tanke på hvordan den kan organisere og innrette sin forretningsdrift, herunder driften på mineralforekomster. Ved at konsesjonen overdras, vil det innebære at tillatelsen også kan få en selvstendig økonomisk verdi for konsesjonæren. Dette antas å kunne gi et positivt bidrag til verdiskaping og næringsutvikling.

Forslaget antas også å innebære en ressursbesparelse både for søker og DMF, i tillegg til andre offentlige etater og private parter. Saker som tidligere er blitt behandlet som en konsesjonssøknad etter § 43, vil kunne behandles som søknad om overdragelse, hvor utredning og behandling av søknad ikke vil være en så omfattende og tidkrevende prosess. Etter departementets vurdering vil dette bidra til raskere saksbehandling hos DMF uten at kvaliteten på vedtakene reduseres.

Med forslaget unngås også situasjoner med omkamper som ikke er realistiske. Naboer som ikke ønsker mineraluttak vil f.eks. ved en overdragelse spille inn de samme bekymringer som ved selve konsesjonstildelingen uten at dette nødvendigvis får noen reell betydning. Dette vil igjen skape unødig ressursbruk for de involverte partene. Overdragelse av driftskonsesjoner antas også å bidra til å stimulere til at mineraluttak foregår i områder der det allerede har pågått drift og det allerede er gjort inngrep i naturen. Det antas at dette vil kunne virke positivt med tanke på mindre behov for åpning av nye uttak i uberørt natur.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å gi adgang til å kunne overdra driftskonsesjoner innenfor visse rammer. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til mer fleksibilitet for mineralnæringen og ressursbesparelser for DMF.

8. Tilsyn

8.1 Tilsynsbestemmelsen

Gjeldende rett

Tilsyn er regulert i mineralloven § 59, som lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning skal føre tilsyn med at

- a) undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav,*
- b) vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av denne lov overholdes,*
- c) sikrings- og opprydningsplikten etterleves, og*
- d) arbeider ikke fører til unødvendig forurensing eller unødvendig skade på miljøet.»*

I forarbeidene fremgår det at «bokstav a fastslår at Direktoratet skal føre tilsyn med undersøkelsesarbeider, herunder prøveuttak, og drift på alle typer mineraler som omfattes av loven. Et hovedformål med tilsynet er å påse at driften skjer på en bergfaglig forsvarlig måte, og at det skjer innenfor rammen av godkjente driftsplaner og i henhold til eventuelle pålegg. (..) Bokstav b fastslår at Direktoratet skal føre tilsyn med at vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av mineralloven overholdes. Etter bokstav c og d har Direktoratet også rett og plikt til å føre tilsyn med at sikrings- og opprydningsplikten i §§ 49 og 50 etterleves, og at arbeidene ikke fører til unødvendig forurensing eller unødvendig skade på miljøet, jf. § 48. Det vises til merknadene til §§ 48 til 50.»²⁸

Utfordringer med dagens regelverk

Etter departementets vurdering kan ordlyden i § 59 forenkles og tydeliggjøres.

Basert på lovens ordlyd og lovforarbeidene kan det utledes at tilsynsplikten ikke omfatter leteaktivitet. Leteaktivitet er utelatt i oppregningen i bestemmelsens bokstav a-d over områder det skal føres tilsyn med.²⁹ Det fremgår ikke eksplisitt hvorfor leting er unntatt tilsyn. Departementet antar at årsaken er at rettigheten man har på letestadiet er så begrenset at man ikke har sett at det er behov eller ressursmessig forsvarlig å føre tilsyn med denne aktiviteten.

Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår følgende endring i mineralloven § 59:

«Direktoratet for mineralforvaltning fører tilsyn og kan fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

²⁸ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 151

²⁹ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 151

Departementet har ikke eksplisitt utelatt leteretten i forslaget til ny tilsynsbestemmelsen. Etter departementets vurdering er det opp til direktoratet, ut fra en faglig risikovurdering, å prioritere hvor det er behov for å føre tilsyn. Forslaget til ny lovtekst er ment som en språklig forenkling.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å presisere og forenkle tilsynsbestemmelsen. Forslaget er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, men kan etter departementets vurdering bidra til en tydeliggjøring av regelverket.

8.2 Internkontroll

Gjeldende rett

Internkontroll er regulert i mineralloven § 61 som lyder:

«Departementet kan gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven overholdes».

Bestemmelsen ble inntatt i loven etter forslag fra tidligere Bergvesenet, som mente at *«ved å innføre bestemmelse om at Bergvesenet skal påse at enhver drift på forekomster av mineralske råstoffer nevnt i loven skjer på en bergmessig måte samt at Bergvesenet kan gi de nødvendige pålegg for å sikre dette kan kontrollvirksomheten bli så omfattende at det vil være nødvendig med et internkontrollsystem»*.³⁰ Departementet sluttet seg til forslaget og uttalte at *«Regler om internkontroll vil kunne være et nyttig styringsverktøy i tilsynsarbeidet gjennom at tiltakshavere selv etter fastsatte rutiner sikrer at bestemmelser og plikter overholdes. Dette vil kunne forbedre og forenkle tilsynsarbeidet for Direktoratet.»*

Internkontroll er altså ment som et verktøy som skal bidra til systematisk forbedring i virksomhetene. Et internkontrollsystem skal inneholde sentrale rutiner for drift og virksomhetsstyring. Dette skal bidra til utvikling og overføring av kompetanse, stabile driftssystemer og dermed bidra positivt til kvalitet på virksomhetenes produkter. Systematisk drift og styring vil medføre at det vil være enklere å ha oversikt med og dermed overholdelse av lover og regler som er gjeldende for den enkelte virksomhet.

Utfordringer med dagens regelverk

Etter departementets vurdering kan det med fordel komme tydeligere frem at det er bedriftene selv som har ansvaret for å etablere og gjennomføre kontrolltiltak og sørge for at de etterlever de krav som fremgår i mineralloven og forskrift til mineralloven.

Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at ny § 61 om internkontroll lyder:

«Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av mineralloven etterleves.»

³⁰ Ot.prp. nr. 35 (1998-1999) s. 122

Virksomheten har plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Departementet kan gi forskrift om internkontroll, som regulerer dette nærmere.»

I forslaget er det gjort tilføyelser i lovteksten for å synliggjøre at plikten til å etterleve regelverk og etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak ligger hos virksomhetene. Videre foreslås det tilføyelser som enda klarere peker på at virksomhetene har en aktivitetsplikt og skal påse at relevant regelverk og eget internkontrollsystem etterleves.

Departementet vurderer at forslaget støtter opp om viktige samfunnsverdier og prinsipielle hensyn, som forutberegnelighet og hensynet til likebehandling. Krav om internkontroll er gjeldende for bygg- og anleggsbransjen og øvrig industriell virksomhet, som det er naturlig å sammenligne med, og etter departementets vurdering medfører det ikke en urimelig byrde å innføre et krav om internkontroll etter mineralloven.

For andre virksomheter kan etablering av internkontroll innebære mer arbeid. Denne byrden vil til en viss grad kunne lempes ved at omfanget av internkontrollen er tilpasset virksomhetens kompleksitet og ved at DMF veileder virksomhetene. For små virksomheter med lite risikofylt arbeid, vil ikke internkontrollsystemet være så omfattende. For de fleste virksomheter anses begrepet internkontroll å være kjent, i og med at de allerede er omfattet av krav om internkontroll for eksempel på områdene HMS og/eller regnskap.

Departementet foreslår også at forskriftsadgangen til internkontroll beholdes. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at kravet presiseres nærmere i forskriftsbestemmelser slik at internkontrollen kan tilpasses den enkelte virksomheten og de forhold som er aktuell hos den.

I forarbeidene til mineralloven skriver departementet at forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) kan være et utgangspunkt for en forskrift om internkontroll etter forslag til ny minerallov.³¹

Departementet anbefaler at det ses hen til senere innført krav om internkontroll etter plan- og bygningsloven.³² Avhengig av type foretak lister SAK 10 § 10-1 opp 4 eller 8 punkter med rutiner, som det kreves at foretakene etablerer i sitt internkontrollsystem for å sikre etterlevelse etter plan- og bygningsloven. Departementet vurderer at de samme rutineene kan være relevante å kreve etter minerallovgivningen. Mange virksomheter som driver uttak av mineraler, særlig byggeråstoff, har også annen virksomhet som er underlagt krav om internkontroll etter plan- og bygningsloven (SAK 10 §§ 10-1 og 10-2). Det vil være besparende for disse om de kan bygge videre på eksisterende internkontrollsystem når de skal etablere internkontroll etter mineralloven. Internkontrollforskriften er mer generell og omfattende i formen, fordi den skal passe til mange andre type virksomheter.

³¹ Ot.prp. nr. 35 (1998-1999), s. 122.

³² Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (SAK 10) §§ 10-1 og 10-2.

Det er ulikt hvor god kompetanse de ulike virksomhetene har om regelverk og internkontroll. For virksomheter som omfattes av internkontroll etter plan- og bygningsloven vil krav om internkontroll på minerallovens område innebære relativt lite arbeid. Dette gjelder særlig dersom forskriftskrav om internkontroll etter minerallovgivningen fastsettes etter samme lest som etter plan- og bygningslovgivningen. Disse virksomhetene vil da bare behøve å gjøre små justeringer og bygge videre på eksisterende internkontrollsystem.

Når DMF avdekker manglende etterlevelse av krav i minerallovgivningen, pålegges virksomheten å rette avviket. Dersom forskriftsbestemmelser om internkontroll innføres, kan DMF pålegge virksomheten å innføre rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik på samme måte som gjeldende regler for krav om internkontroll for helse, miljø og sikkerhet (Internkontrollforskriften). Dette vil ha en positiv effekt for næringen, i tillegg til at DMF i mindre grad behøver å gjenta tilsyn om samme forhold.

Tiltaket vurderes å ha en utviklende effekt for virksomhetene, og gi dem varige positive virkninger. Driften blir mer målrettet og effektiv, sannsynligheten for at avvik inntreffer reduseres og det kan frigjøre ressurser fra feilretting og korrigerende drift og utvikling. Gode rutiner for internkontroll kan få positiv økonomisk betydning for forsikringspremien og ved forsikringsoppgjør i et skadetilfelle.

DMF har etter mineralloven § 43 andre ledd, andre punktum og etter den alminnelige vilkårlæren mulighet til å fatte vedtak med vilkår om internkontrollrutiner. Med konkrete forskriftsbestemmelser om systematiske kontrolltiltak vil det være mer forutsigbart og forståelig for virksomhetene hva som kreves av dem for å drive etter regelverket.

På denne bakgrunn vurderer departementet at det bør igangsettes et arbeid med å utarbeide forskriftsbestemmelser om internkontroll. Internkontrollen bør angi hvilke kontrollrutiner som kreves og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre disse.³³ Departementet anbefaler at forskriftsbestemmelsene følger mal for internkontroll etter plan- og bygningsloven, se SAK 10 §§ 10-1 og 10-2. Krav om internkontroll bør tilpasses den enkelte virksomhet, og bestemmelsene gjelde så langt de er relevant for virksomheten. Dette vil være i samsvar med likebehandlings- og effektivitetshensyn.

Departementet viser til eget høringsnotat om forslag til forskriftsendringer.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å lovfeste virksomhetenes aktivitetsplikt i ny bestemmelse om internkontroll. Etter departementets vurdering kan bidra til en tydeliggjøring av bedriftenes plikter etter loven og mindre administrasjon for DMF.

9. Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

9.1 Endring og tilbakekall av tillatelse

Gjeldende rett

³³ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 151

Endring og tilbakekallelse av tillatelser etter mineralloven er regulert i § 65, som lyder:

«Departementet og Direktoratet for mineralforvaltning kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake dersom

- a) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,*
- b) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 62,*
- c) tillatelsen er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning,*
- d) vesentlige forutsetninger som lå til grunn for å gi tillatelsen er bortfalt, eller*
- e) det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.*

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbakekall kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelser.»

Utfordringer med dagens regelverk

Omgjøring av vedtak uten klage er regulert i forvaltningsloven (fvl.) § 35, hvor det følger av tredje ledd at:

«Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger».

Bestemmelsen i mineralloven § 65 er i stor grad overlappende med bestemmelsen i forvaltningsloven, og departementet har vurdert hvorvidt det er behov for denne bestemmelsen i mineralloven.

Etter fvl. § 35 tredje ledd kan ikke det organet som traff vedtaket selv omgjøre gyldige vedtak til skade for en part slik det med hjemmel i fvl. § 33 kan gjøre under klagebehandling. Etter mineralloven § 65 har både departementet og DMF kompetanse til å foreta de skritt som er beskrevet.

Etter departementets vurdering kan det av pedagogiske årsaker også være en fordel å ha denne type bestemmelse i mineralloven, da denne er mer tilgjengelig for aktørene i næringen. Departementet vil likevel foreslå noen forenklinger i bestemmelsen.

Departementet vurderer at bokstav a) og b) er noe overlappende, og at bokstav b) synes overflødig. Pålegg som eventuelt ikke etterkommes etter § 62 må stå i forhold til, det vil si være «grove eller gjentatte», for at tillatelsen gyldig kan endres/tilbakekalles. Det kan også stilles spørsmål ved om ikke bokstav a og b er vesentlige forutsetninger som lå til grunn for tillatelsen, og derfor omfattet av bokstav d.

Videre vurderer departementet at andre ledd synes overflødig da alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om forholdsmessighet mm. gjelder uavhengig av denne bestemmelsen. Tidsbegrenset tilbakekall vurderes ikke som hensiktsmessig da det vil være ressursbesparende og skape mindre usikkerhet for alle parter å heller pålegge stans i det aktuelle tidsrommet.

Departementets vurdering og forslag

På bakgrunn av det ovenstående foreslår departementet følgende endringer i § 65:

«Departementet og Direktoratet for mineralforvaltning kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake dersom

- a) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne *loven*,
- b) tillatelsen er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, *eller*
- c) vesentlige forutsetninger som lå til grunn for å gi tillatelsen er *bortfalt*.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelser.»

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å oppheve bokstav b) og e) samt annet ledd da de i all hovedsak er overlappende med øvrig regelverk.

9.2 Tvangsmulkt

Gjeldende rett

Myndighetenes adgang til å ilegge tvangsmulkt er regulert i mineralloven § 66, som lyder:

«For å sikre at bestemmelsene i loven eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan Direktoratet for mineralforvaltning treffe vedtak om tvangsmulkt som tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget.

Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet. Dersom særlige grunner tilsier det, kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, skal tvangsmulkten som hovedregel ilegges dette. Er tvangsmulkt ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av tvangsmulkten.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Direktoratet for mineralforvaltning kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.»

Utfordringer med dagens regelverk

Departementet mener at tvangsmulkt i utgangspunktet skal kunne fastsettes samtidig med at pålegg gis, slik det er etter plan- og bygningsloven § 32-5. Når DMF velger å fatte pålegg, er det i utgangspunktet viktig at pålegget etterkommes innen fristen. I tillegg er det ressursbesparende og mer forutsigbart at disse vedtakene fattes samtidig.

Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem retting av pålegg, noe som ivaretas ved en løpende mulkt.

Etter departementets vurdering bør ettergivelse av tvangsmulkt begrenses til de tilfellene hvor forholdet som det gis tvangsmulkt for er rettet. I plan- og bygningsloven § 32-5 oppstilles det et slikt vilkår. Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem en retting. En ettergivelse av påløpt tvangsmulkt hvor forholdet ikke er rettet vil kunne undergrave dette formålet. Ettergivelse av tvangsmulkt vil dessuten kunne være et ekstra virkemiddel for å få rettet ulovligheten dersom man underretter om at ettergivelse av ilagt tvangsmulkt kan bli vurdert når det ulovlige forhold er rettet.

Departementet foreslår å fjerne deler av lovtekst i § 66, som uansett følger av øvrig regelverk. Likeledes bør det vurderes å ikke gjenta ordlyd i både lov- og forskriftstekst, men heller ta stilling til om teksten enten skal stå i loven eller i forskriften. I og med at loven beskriver når tvangsmulkten starter å løpe, bør den også angi når den slutter.

Departementets vurdering og forslag

På bakgrunn av det ovenstående foreslår departementet følgende endringer i bestemmelsen om tvangsmulkt:

«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan Direktoratet for mineralforvaltning fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller statskassen. 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 det antas å medføre.

Når det ulovlige forhold er rettet, kan Direktoratet for mineralforvaltning i særlige tilfeller redusere eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt, inndrivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt.»

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om at tvangsmulkt fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting, og forslag til kutt i bestemmelsen. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til økt forutsigbarhet og en tydeligere lovtekst.

9.3 Overtredelsesgebyr

Gjeldende rett

Mineralloven § 67 gir hjemmel til å kreve overtredelsesgebyr og lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge den som har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, å betale et pengebeløp til statskassen (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.

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr, om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall og om frafall av ilagt overtredelsesgebyr.»

Utfordringer med dagens regelverk

Ileggelse av overtredelsesgebyr er et inngrep overfor aktørene i bransjen. Etter departementets vurdering er vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr av en slik karakter at de uttømmende bør fremgå av lovens ordlyd. Dette bidrar til økt forutsigbarhet for næringsaktørene.

Etter departementets vurdering bør det være lik systematikk for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Når frister nevnes i mineralloven for tvangsmulkt, bør det tilsvarende gjelde for overtredelsesgebyr.

Departementets vurdering og forslag

På bakgrunn av det ovenstående foreslår departementet at ny § 67 om overtredelsesgebyr lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge den som har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, å betale et pengebeløp til statskassen (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.

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, 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.

Vedtaket om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall, inndrivelse og om ettergivelse av ilagt overtredelsesgebyr.»

<p>Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslag om å fjerne adgangen til å sette vilkår for overtredelsesgebyr i forskrift samt å tydeliggjøre varslingsfrister i lovbestemmelsen. Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til et mer forutsigbarhet for aktørene i bransjen og bedre systematikk mellom bestemmelsene i loven.</p>
--

10 Behov for lovendring ifm. fylkessammenslåing

I mineralloven er det gitt egne bestemmelser for mineralprosjekter som skal foregå i Finnmark fylke. Dette innebærer bestemmelser om leting i § 10 andre ledd, undersøkelser i

§12 fjerde ledd, § 13 fjerde ledd og §§ 17, 18 og 20, utvinningsretter i § 30, ekspropriasjon i § 40, driftskonsesjon i § 43 fjerde ledd og om forhøyet grunneieravgift i § 58.

Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune ble slått sammen fra 1. januar 2020, og heter nå Troms og Finnmark fylke. Dette reiser problemstillingen om hvilket geografisk område som skal legges til grunn for de aktuelle bestemmelsene.

I evalueringsutvalgets rapport reises problemstillingen rundt hvordan mineralloven ivaretar samiske interesser utenfor Finnmark. Dette er en problemstilling som er lagt til NOU-arbeidet, da det krever ytterligere utredning og konsultasjoner. På denne bakgrunn vil ikke departementet gjøre endringer på nåværende tidspunkt, og det er det geografiske området som før 1. januar 2020 var Finnmark som skal legges til grunn.

Departementet ser likevel grunn til å foreta en presisering av ordlyden da en lovendring som følge av NOU-arbeidet ligger noe frem i tid.

Departementet foreslår at ordlyden i de nevnte bestemmelsene endres til «*området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019*». Dette er en lignende formulering som er brukt i Finnmarksloven § 2. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til justering av ordlyd i bestemmelser som gjelder Finnmark etter fylkessammenslåing.
--

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet er i hovedsak språklige og lovtekniske justeringer og presisering av gjeldende rett, noe som ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet eller for offentlige myndigheter. Enkelte av endringsforslagene kan likevel innebære slike konsekvenser for næringen og for DMF.

Forslaget om å innføre et generelt kvalifikasjonskrav vil innebære at bedriftene må redegjøre grundigere for relevant kompetanse, og DMF må vurdere denne dokumentasjonen. Mineralloven stiller i dag allerede krav om at tiltakshaver må dokumentere bergteknisk kompetanse mm. for søknader om driftskonsesjon. Forslaget innebærer at bedriftene må redegjøre noe mer på tidligere stadier i mineralprosjekter. Forslaget er forventet å ha positive samfunnsmessige konsekvenser ved at det stilles kvalifikasjonskrav som skal bidra til å sikre at driften av slik virksomhet utføres av bedrifter med tilstrekkelig kompetanse. Det forventes ikke vesentlig økt ressursbruk i DMF.

Forslaget om å åpne for overdragelse av driftskonsesjoner vil bety besparelser for bedriftene ved mindre ressursbruk og kortere saksbehandlingstid. Det vil også medføre vesentlig mindre omfattende saksbehandling for DMF. DMF må ta stilling til om vilkårene for overdragelse er til stede, men dette vil være mindre omfattende vurderinger enn dagens behandling.

Et rekkefølgekrav medfører at aktørene i bransjen må ha tillatelser etter plan- og bygningsloven/reguleringsplan i orden før de kan søke om driftskonsesjon. Dette medfører at for prosjekter der det ikke foreligger godkjent plan, vil det måtte gjennomføres planprosess før søknad om driftskonsesjon kan vedtas.

12 Lovforslag

I

I lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser gjøres følgende endringer:

§ 5 nytt andre ledd skal lyde:

Med mindre annet følger av denne lov, griper ikke tillatelser etter denne lov inn i de privatrettslige forhold mellom en tiltakshaver og andre interessenter. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.

I kapittel 1 skal ny § 6 a lyde:

§ 6 a *Kvalifikasjoner for å drive mineralvirksomhet*

«Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Departementet kan gi forskrift om innholdet kvalifikasjonskravet.»

§ 10 andre ledd skal lyde:

Ved leting i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 skal leter i tillegg varsle Sametinget, Finnmarkseiendommen som grunneier, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften. Når det er praktisk mulig skal siidaene, jf. lov 15. juni 2017 nr. 40 om reindriften (reindriftsloven) § 51, varsles muntlig. Varsling skal skje så tidlig som mulig og senest to uker før leting startes.

§ 12 fjerde ledd skal lyde:

Ved prøveuttak i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 gjelder § 17 andre til sjettede ledd tilsvarende.

§ 13 andre og tredje ledd skal lyde:

Tillatelse kan bare tildeles foretak som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og er registrert i Foretaksregisteret, dersom ikke noe annet følger av internasjonale avtaler.

Søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

§ 13 femte ledd skal lyde:

I området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 skal Direktoratet for mineralforvaltning orientere grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen.

§ 17 overskriften skal lyde:

§ 17 Søknad om undersøkelser i tidligere Finnmark fylke:

§ 17 første ledd skal lyde:

I området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 gir ikke undersøkelsesretten rett til å foreta undersøkelser eller prøveuttak før Direktoratet for mineralforvaltning har gitt særskilt tillatelse til dette.

§ 18 første og andre ledd skal lyde:

Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelse minst tre måneder før arbeidene igangsettes. Direktoratet for mineralforvaltning skal varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.

I området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 skal undersøker i tillegg skriftlig varsle Sametinget, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften. Når det er praktisk mulig, skal siidaene, jf. reindrifftsloven § 51, varsles muntlig.

§ 18 fjerde ledd skal lyde:

Den som har utvinningsrett til statens mineraler, skal varsle om undersøkelsesarbeider i utvinningsområdet i tråd med første til tredje ledd.

Nåværende fjerde ledd i § 18 blir nytt femte ledd.

§ 20 andre ledd skal lyde:

Ved prøveuttak i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019 gjelder § 17 andre til sjette ledd tilsvarende.

§ 23 første ledd skal lyde:

Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at:

- a) undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren, eller*
- b) en forlengelse vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett.»*

§ 30 skal lyde:

§ 30 Utvinningsrett i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019

Bestemmelsene i § 17 gjelder tilsvarende for utvinningsrett i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019.

§ 40 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 17 andre til sjetten ledd gjelder tilsvarende ved behandling av søknader om tillatelse til ekspropriasjon i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019.

§ 43 første ledd første punktum skal lyde:

Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ *in situ* (urørt) masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning.

§ 43 andre ledd andre punktum skal lyde:

Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om søker er *kvalifisert* til å utvinne forekomsten.

§ 43 andre ledd nytt sjetten punktum skal lyde:

Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal driftsområdet være avklart for råstoffutvinning i vedtak etter plan- og bygningsloven.

§ 43 fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i § 17 andre til sjetten ledd gjelder tilsvarende ved behandling av søknader om driftskonsesjon i området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019.

§ 45 andre ledd skal lyde:

Driftskonsesjon faller også bort dersom

- a) utvinningsretten slettes,
- b) avtalen om rett til å utnytte forekomsten av grunneiers mineraler opphører,
- c) skjønn ikke er krevd innen ett år etter at ekspropriasjonstillatelse er gitt etter § 37 andre ledd bokstav a, eller
- d) *det er fattet vedtak om overdragelse av driftskonsesjonen og driften ikke er igangsatt innen ett år fra vedtak om overdragelsen.*

Ny § 45 a skal lyde:

§ 45 a *Overdragelse av driftskonsesjon*

Direktoratet for mineralforvaltning kan etter søknad godkjenne avtale om overdragelse av driftskonsesjon dersom:

- a) overdrageren av driftskonsesjonen, i henhold til årlig driftsrapportering etter mineralloven § 46, har foretatt uttak i konsesjonsområdet siste år før søknad om overdragelse mottas av Direktoratet for mineralforvaltning,
- b) Direktoratet for mineralforvaltning finner at overtageren oppfyller kravene til driftskonsesjon i § 43,
- c) overdrageren ikke har uoppfylte pålegg fra Direktoratet for mineralforvaltning vedtatt i medhold av mineralloven kapittel 12,
- d) overtageren kan dokumentere utvinningsrett til forekomsten senest på det tidspunkt overdragelsen av driftskonsesjonen godkjennes av Direktoratet for mineralforvaltning.

Direktoratet for mineralforvaltning kan stille vilkår for overdragelse av driftskonsesjon.

Ved overdragelse av driftskonsesjon trer overtageren inn i alle overdragerens rettigheter og plikter etter mineralloven og vedtaket om driftskonsesjon. Dette gjelder også for tidligere arbeider som er utført eller manglende utført av overdrageren. Privatrettslige avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagerens plikter etter mineralloven eller vedtak gitt i medhold av loven.

Søknad om overdragelse av driftskonsesjon sendes til Direktoratet for mineralforvaltning. Avtale om overdragelse av driftskonsesjon og avtale om utvinningsrett skal være vedlagt søknaden.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i søknad om overdragelse av driftskonsesjon.

§ 50 nytt andre ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i opprydningsplikten.

§ 58 overskriften skal lyde:

§ 58 Forhøyet grunneieravgift i *tidligere Finnmark fylke*.

§ 59 skal lyde:

Direktoratet for mineralforvaltning fører tilsyn og kan fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

§ 61 skal lyde:

Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av mineralloven etterleves.

Virksomheten har plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Departementet kan gi forskrift om internkontroll, som regulerer dette nærmere.

§ 65 første ledd skal lyde:

Departementet og Direktoratet for mineralforvaltning kan oppheve eller endre vilkårene om tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake dersom

- a) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne *loven*,
- b) *tillatelsen* er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, *eller*
- c) vesentlige forutsetninger som lå til grunn for å gi tillatelsen er *bortfalt*.

Nåværende andre ledd i § 65 oppheves, og nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt andre og tredje ledd.

§ 66 skal lyde:

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, kan Direktoratet for mineralforvaltning fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist.

Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller statskassen. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper inntil den ansvarlig har dokumentert at pålegget er oppfylt.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes blant annet under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres og hvilke kostnader det antas å medføre.

Når forholdet er rettet, kan Direktoratet for mineralforvaltning i særlige tilfeller redusere eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt, inndrivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt.

§ 67 tredje ledd skal lyde:

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, 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.

Nåværende tredje ledd i § 67 blir fjerde ledd.

§ 67 nytt femte ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder *om størrelsen* på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall, *inndrivelse og om ettergivelse* av ilagt overtredelsesgebyr.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.