

Oslo, 10.08.2017

Til: Olje- og energidepartementet

Forslag til lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen - høringssvar fra Norsk Bergindustri

Innledning

Norsk Bergindustri er bransjeforeningen for bedrifter som leter etter, utvinner, forvalter eller foredler mineralske råstoffer i Norge, eller bedrifter som på annet vis har særlig tilknytning til bergindustrien. Foreningens formål er å fremme medlemmenes næringspolitiske interesser.

Mineraler på havbunnen ble kort nevnt i mineralstrategien som kom i 2013, herunder spesielt behov for reform av regelverket. Norsk Bergindustri er svært tilfreds med at regjeringen anerkjenner behovet for styrkede reguleringer av potensiell mineralutvinning på kontinentalsokkelen. Vi slutter oss til prinsippene om bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av mineralforekomstene på norsk kontinentalsokkel og med en ansvarlig ressursforvaltning.

Verdens behov for metaller og andre mineralske råstoffer øker, og Norge har rike naturressurser som kan utvinnes moderne og skånsomt. Vår kunnskap om hvilke mineraler som befinner seg under havbunnen er foreløpig begrenset, selv om letingen etter olje og andre petroleumsressurser har gitt oss god oversikt over geologiske forhold i norsk sektor. Mineralutvinning på havbunnen er internasjonalt sett en ung bransje. Det er foreløpig høye kostnader knyttet til slik industri. Etablering av regelverk for forvaltning av disse ressursene er sentralt i utviklingen av denne delen av den norske mineralnæringen.

Olje- og energidepartementet har fått ansvar for å forvalte mineralressurser på kontinentalsokkelen. Det preger også forslaget til lovverk som er utformet for å ivareta ressursene. Likevel er det viktig å presisere at til tross for enkelte fellestrekk mellom utvinning av mineral- og petroleumsressurser er ulikhetene mellom de to næringene signifikante. En viktig forskjell er at olje- og petroleumsressurser er relativt ensartede, mens andre mineralske råstoffer er mer mangefarvede. Videre er samfunnets behov for de ulike typene mineraler dynamisk. Vi registrerer at lovforslaget ligger mye tettere opp mot



Norsk Bergindustri/Norwegian Mineral Industry,
Næringslivets Hus, P.O. Box 7072 Majorstua, N-0306 OSLO
tlf. (00 47) 23 08 80 00 www.norskbergindustri.no epost@norskbergindustri.no

dagens petroleumslovgivning enn mineralloven. Vi er usikre på i hvilken grad alle sider ved petroleumslovgivningen er like egnet for utvinning av mineraler.

Bilde 6 på side 24 i høringsnotatet viser norske havområder med arealer hvor det forventes å finne havbunnsmineraler. Det framgår at mineralressursene i hovedsak opptrer i områder hvor det trolig i liten grad fins petroleumsressurser, og omvendt. Arealet hvor det er potensial for mineraler er også betydelig mindre enn det som er relevant for oljebransjen. Manganknoller finnes kun der det er liten eller ingen sedimentasjon hvor manganknollen vokser gjennom mange millioner år ved at redusert mangan oksideres. Loven bør etter vår oppfatning ta utgangspunkt i den *utvidete* norske kontinentalsokkelen, herunder midthavsryggen/spredningsryggen, bruddsonen ved Jan Mayen, enkelte områder ved Vørringsplataet. Hovedinteresseområdet for mineraler ligger innenfor fiskerivernsonen rundt Jan Mayen og Svalbard. Mesteparten av norsk sokkel for øvrig er dekket av kvartære sedimenter med morene eller andre glasiale avsetninger med færre muligheter for malm.

En annen viktig forskjell er verdien på mineralforekomstene sammenlignet med petroleum. Petroleumsforekomster har langt høyere fortjenestemarginer enn mineralforekomster, og den forventede avkastningen blir derfor lavere for mineralressurser. Imidlertid er investeringsbehovet høyt også for mineralressurser, men trolig lavere pr. forekomst enn petroleum.

Ny kunnskap om dannelse av sulfidforekomster i havet bl.a. på Galapagos og Middle Valley på vestkysten av USA ga malmgeologer ny kunnskap om forekomster på land, samtidig som kunnskap om slike forekomster på land gir uvurderlig kunnskap om slike forekomster på dagens spredningsrygger. Vi er skeptiske til et så skarpt skille mellom mineraler på land og på havbunnen som det antydes i lovforslaget. I dag finnes det både et lovverk og en forvaltningsstruktur som regulerer mineralnæringen på land. I lovforslaget fra OED ser man i stor grad bort i fra dette og gjør heller tilpasninger i et annet regelverk. Det må vi ta til etterretning. Vi utelukker ikke at det kan finnes gode grunner for å forvalte mineral- og petroleumsressurser likt, men savner en redegjørelse/begrunnelse for valg av tilnærming.

Det kan se ut til at lovforslaget bygger på en forventning om at petroleumsbransjen vil involvere seg tungt i mineralutvinning. Det er et svært usikkert premiss. Internasjonalt har oljenæringen stort sett vært fraværende i utforskningen av mineraler på havbunnen. Det er den internasjonale mineralnæringen og statlige og halvstatlige selskaper som har vært ledende i dette arbeidet, hhv. Nautilus Mining på sulfider, statlige/halvstatlige selskaper på manganknoller. I Norge har Nordic Miningsøkt om undersøkelsestillatelse.

Skatt

Beskatningen av utvinning av mineralske råstoffer på kontinentalsokkelen er ikke omtalt i høringen. Det er et svært sentralt element som bør avklares så raskt som mulig. Utvinning av mineralske råstoffer på land og petroleumsressurser på sokkelen er omfattet av svært ulike skattesystemer; noe som er naturlig gitt de ulike næringenes investerings- og utbyggingskostnader og forventede avkastning. Det er utfordrende å ta stilling til et forslag om forvaltning av mineralressurser på

kontinentalsokkelen uten å vite hvilke skattesystem regjeringen vil anbefale. Skattesystem, inkludert avskrivningsregler etc. må tilpasses slik at det skapes gode incentiver for lete- og utviklingsaktivitet.

Leteincentiver

Petroleumslovgivingen bygger på en avskrivingsmulighet hvor staten i realiteten tar utgiftene med forundersøkelser, og at det er mange interessenter til de utlyste lisensene. Regjeringen vil komme tilbake med spørsmålet om beskatning, og med det også spørsmålet om avskrivning av letekostnader. Dette vil være av stor betydning for leteselskapene. Norsk Bergindustri mener gode leteincentiver vil være avgjørende for om mineralbransjen finner havbunnen interessant.

Første finners rett

Nær alle minerallover i verden legger til grunn at finneren av en forekomst har fortrinnsrett, og at de med stor sannsynlighet får utnytte forekomstene. Dette er nødvendig for å få selskaper til å investere i leting. Det er ikke samme grunnlag for fortjenestemarginer innen mineralindustrien til havs sammenlignet med petroleumsindustrien. Det er grunn til å tro at en undersøkelsestillatelse uten fortrinnsrett til utvinning vil fremstå som risikofylt for selskapene og vil neppe føre til leteaktivitet.

Miljø

Lovforslaget omtaler miljø i liten grad utover å drøftes i høringsnotatet med henvisning til framtidig forskrift samt en generelt formulert paragraf om forsvarlig utvinning. International Seabed Authority (ISA) har viet mye tid og utredning til dette. Tydelige rammer her sikrer bærekraftig tilnærming fra bransjen, noe som vil være helt avgjørende for en positiv utvikling av industrien. Dette er særdeles viktig når en tilnærmer seg et for Norge nytt fagområde som dette.

Vi vil gjerne helt konkret trekke fram følgende fra [Decision of the Assembly of the International Seabed Authority relating to the regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area](#). (Se lenke.) Under Part V (Side 19-20) Protection and preservation of the marine environment Regulation 33 står bl.a følgende:

4. The Commission shall develop and implement procedures for determining, on the basis of the best available scientific and technical information, including information provided pursuant to regulation 20, whether proposed exploration activities in the Area would have serious harmful effects on vulnerable marine ecosystems, in particular hydrothermal vents, and ensure that, if it is determined that certain proposed exploration activities would have serious harmful effects on vulnerable marine ecosystems, those activities are managed to prevent such effects or not authorized to proceed.

Vi oppfatter slike "hydrothermal vents" eller "black smokers" som å være unike økosystemer. Vi ønsker å påpeke at vi er svært opptatt av en kunnskapsbasert tilnærming til disse spørsmålene.

Forvaltning

Olje- og energidepartementet (OED) har fått ansvar for forvaltningen av mineraler på kontinentalsokkelen. Mineralske råstoffer på land forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet



(NFD) gjennom Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) og Norges geologiske undersøkelse (NGU). I lovforslaget foreslås det at Oljedirektoratet skal forvalte mineralske råstoffer på sokkelen i sin helhet. Vi er opptatt av å sikre kunnskaps- og kompetanseoverføring, å begrense byråkrati men å sikre en helhetstilnærming til forvaltningen av mineralske råstoffer. Vi etterlyser en grundigere redegjørelse for vurderingene knyttet til valg av forvaltningsregime.

I lovforslaget foreslås det å følge eksemplet fra petroleumsforvaltningen ved å gi Oljedirektoratet rollen som både lovforvalter og kunnskapsforvalter. Dette er en ordning som er relativt unik for Norge. For mineralressurser på land har man valgt å legge lovforvaltningen til Direktoratet for mineralforvaltning (DMF), mens Norges geologiske undersøkelse (NGU) har ansvaret for forvaltningen av kunnskap. Det bør vurderes om forslaget slik det fremstår medfører en uheldig rolleblanding.

Vi savner også en refleksjon rundt å skape grunnlag for norsk aktivitet i de 50% av jordens overflate hvor FN forvalter ressursene på vegne av det globale fellesskapet, og som av ISA og i høringsdokumentet kalles for Området. Geologiske undersøkelser i en rekke land bygger opp kompetanse for å støtte opp nasjonale interesser. Slike aktiviteter er det vanskelig å legge til et direktorat. En mer frittstående organisasjon som en geologisk undersøkelse kan trolig gjøre en bedre jobb her, i samarbeid med universiteter og mineralbransjen. For en nasjon som ønsker å satse på havrommet må kunnskapsforvaltning prioriteres og utvikles.

Kommentarer knyttet til enkeltparagrafer

§ 1-2 Lovens saklige virkeområde

(2) Loven gjelder ikke for vitenskapelig forskning på undersjøiske mineralforekomster.

Her er det viktig at det gjøres gode grensedragninger/definisjoner av hva som er forskning og dermed unntatt og hva som er annen virksomhet som dekkes av loven.

Dette punktet har blitt aktualisert gjennom interessen for bioprospektering. Patenter som er tatt ut etter bioprospektering har i dag en årlig verdi på mer enn 1 milliard dollar.

En bør være bevisst muligheten for sammenblanding av rolle som kunnskapsforvalter og tilsynsmyndighet/den som gir tillatelse. Etter hva vi forstår har Oljedirektoratet både gitt tillatelse til forskningstokt samtidig som de har vært deltaker på samme tokt.

§ 1-3 Lovens geografiske virkeområde

Det er vårt hovedsyn at loven burde ta utgangspunkt i den *utvidete* norske kontinentalsokkelen, herunder midthavsryggen/spredningsryggen, bruddsonen ved Jan Mayen, enkelte områder ved Vørringsplataet. Hovedinteresseområdet for mineraler ligger innenfor fiskerivernsonen rundt Jan Mayen og Svalbard.



Det er uklart hvor mye av områdene i tilknytning til de fredete områdene ved Svalbard og Jan Mayen som vil bli utlyst. Dette er et område som har stor potensiell verdi. Er det mulig å få en generell vurdering på hvor framtidig mineralproduksjon kan foregå?

Det er viktig at det legges til rette for at mineralrettigheter på land kan fortsette under havbunnen. Vi legger til grunn at det kan tenkes forekomster hvor en kombinert tilnærming (uttak fra land/havbunn) kan være aktuelt. Lovverket bør legge til rette for helhetlig tilnærming i slike tilfeller. Dette vil etter vår oppfatning sikre mineralindustriens interesser på en hensiktsmessig måte.

§1-5 Krav om tillatelse

"Ingen andre enn staten kan drive... uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av denne lov..."

På Norwegian-German seminar on deep sea mineral resources and mining som ble arrangert i regi av Utenriksdepartementet i samarbeid med DNV GL den 30. mai 2017, la de tyske representantene stor vekt på norske erfaringer med det statseide selskapet Statoil.

Slik denne paragrafen er utformet nå ser det ut som om et statseid selskap kan drive uten tillatelse. Det "antas ikke aktuelt for staten å drive utvinning". Vet man dette sikkert? Vi forstår at statlige og halvstatlige selskaper har vært ledende på manganknoller. På side 90 i høringsnotatet drøftes mulig senere hjemmel for statlig deltakelse dersom dette blir aktuelt. Burde man ikke valgt en formulering som sikrer at alle som utvinner uansett eierskap skal ha tillatelse? En mener vel ikke at et ev. statseid selskap ikke skal forholde seg til det samme regelverk som andre selskaper?

§1-7 Definisjoner

Ordet *undersøkelse* slik dette er definert i a) i. er for lite presist. Vi har allerede et innarbeidet faguttrykk for undersøkelse med et kommersielt formål og det er *prospektering*. Dermed kan vi benytte begrepet *undersøkelse* når statlige organisasjoner og forskningsinstitutter vil drive forskning og ressurskartlegging.

Vi foreslår at begrepet *utvinning*, definert i a) ii. utvides på følgende måte: *"..omfatter også bygging, drift og vedlikehold av de innretninger"* for å synliggjøre at vedlikehold er en viktig del av utvinningsaktiviteten.

§ 1-8 Forholdet til annen norsk lov

Vi savner en bedre beskrivelse av forholdet til mineralloven. Prosessen med å fremstille et salgbart mineralkonsentrat er den samme enten mineralene kommer fra havbunnen eller fra fastlandet.

§2-1 Åpning av områder for undersøkelse og utvinning

(2) Før et område åpnes etter første ledd skal departementet gjennomføre en strategisk konsekvensutredning.

Det står i høringsnotatet at en i slik strategisk KU må ta høyde for konsekvenser av eventuelle framtidig utvinning. Spørsmålet er i hvilken grad dette er mulig før en vet hva en vil finne. Dette vil måtte være skjematisk.

På land ser vi et tilsvarende problem blant annet i minerallovens §§ som berører forholdet til samene. Der er selskapene i hhv. § 17 om søknad om Undersøkelser i Finnmark, § 18 Varslingsplikt, § 30 Utvinningsrett, §40 Ekspropriasjon og § 43 Konsesjon pålagt å redegjøre for hypotetiske arealinngrep og konsekvensene av disse før det i det hele tatt er påvist om en forekomst er drivverdig. Dette skaper i dag utfordringer for selskapene. Vi antar den samme problemstillingen vil kunne være aktuelt på havbunnen.

Det er også uklart hva en vil kunne finne. Konsekvensene vil kunne være forskjellige avhengige av typer mineraler og hvordan forekomsten ligger.

Slik strategisk KU vil dermed være noe helt annet enn den KU som kreves for drift/utvinning. Dette bør tydeliggjøres.

§ 3-2 Undersøkelsestillatelse gir ikke enerett eller fortrinnsrett

Dette er den vanskeligste saken for mineralindustrien. Et regime tilsvarende petroleumsindustrien vil virke avskrekkende for mineralindustrien. På norsk sokkel er det et begrenset område som er av interesse for industrien, og flere konkurrenter vil ikke kunne regne med å få lisenser av høy kvalitet. Det er uforståelig at ikke undersøkelsestillatelse/ prospekteringslisens kan gi fortrinnsrett. Det er ikke rasjonelt at flere selskaper undersøker de samme områdene. Vi viser her også til samfunnets ønske om aktivitet – hvis porten blir for trang kan aktiviteten utebli.

Det vil være en viktig motivasjon for industrien til å ta risikoen ved kostnader knyttet til undersøkelser knyttet til undersøkelser og muligheter til å få innvilget utvinningsrett, forutsatt at alle andre krav er oppfylt.

§ 3-4 Område for en undersøkelsestillatelse

Vi viser til vår kommentar om "black smokers" under overskriften Miljø lengre framme.

§ 3-5 Undersøkelsestillatelsens varighet

Her skal det være mye teknologiutvikling, for uttesting av produksjonsutstyr. Dette er nødvendig for å gjøre forekomstene økonomiske, og dette kan være langvarige prosesser.

Utviklingen av produksjonsutstyret til de gullrike forekomstene langs øybuene i Stillehavet har tatt mineralselskapet Nautilus 20 år.

Fem år er alt for kort når en ser kostnadene knyttet til undersøkelsene opp mot tillatelsens varighet. Vi foreslår derfor en minimumsperiode på 10 år med mulighet for forlengelse.

§ 4.1 Utlysning og tildeling

(3) Før tildeling av utvinningstillatelse finner sted, skal Kongen offentlig utlyse det området som det kan søkes om utvinningstillatelse for.

Det henvises i høringsnotatet til at utvinningstillatelse skal gis til det selskapet "som samlet sett er best egnet". Hva ligger det i dette? Hvorfor skal selskaper nedlegge stor energi og høye kostnader også til utvikling av ny teknologi i undersøkelsesfasen hvis dette ikke gir grunnlag for rett til utvinnelse? Det må være en rettighet som har en verdi for at selskapene skal ønske å ta den betydelige risikoen som i lang tid vil være knyttet til denne typen virksomhet.

Dette krever også at rapportering av data til tilsynsmyndighet kan holdes konfidensielt i en periode.

(4) Kongen kan i særlige tilfeller tildele utvinningstillatelse uten utlysning

Er det klart for alle hvilke tilfeller som er særlige? Av hensyn til konkurranse bør det i størst mulig grad tydeliggjøres når dette kan være aktuelt.

§ 4.4 Plan for utvinning av mineralforekomster

(7) Departementet kan etter søknad helt eller delvis frafalle krav om plan for utvinning.

Det åpnes her for å frafalle slik plan f.eks. i den grad en mineralforekomst er svært liten. Vi vil peke på at også små inngrep kan ha store og alvorlige effekter, og vil fraråde at krav om slik plan kan frafalles med et pennestrøk i departementet. I hvert fall bør det være svært tydelig hvilke forhold som gjør at slik plan kan frafalles. Dette av hensyn til like vilkår.

§ 4-6 Tilbakelevering av områder

Her bør deler av mineralloven innføres slik at selskapene innleverer alle data fra tilbakelevert område. Det er i samfunnets interesse at prospekteringen etter ressurser fortsetter. I forskrift til mineralloven § 1.4 sies følgende: Innlevert materiale kan ikke gjøres offentlig mens undersøker har bergrettigheter i området. Gitt at det åpnes opp for at flere firmaer skal ha undersøkelsesrett i samme område på samme tid: her vil offentliggjøring av data kunne være problematisk.

§ 4-10 Eiendomsrett til utvunnede mineraler

Et aspekt ved eiendomsretten til mineralene er hvor prosessen med å lage et kommersielt mineralkonsentrat kan foregå. Det bør unngås at selskapet som har produksjonen i havet sender mineralene til nasjoner hvor miljøkravene er lave, og hvor betydelige utslipp til naturen kan foregå innen nasjonal forvaltning.

§ 4-11 Forsvarlig utvinning

Denne miljø/bærekraftsparagrafen er svært generelt utformet. Vi foreslår at det her henvises til at "best tilgjengelig teknologi" (BAT) til enhver tid skal legges til grunn for søknad/drift på forekomster. Det bør også stilles tydelige krav til grundige undersøkelser av havbunnen før det startes opp aktivitet.

§ 4-12 Samordnet virksomhet

Det vil kreves betydelig kompetanse hos myndighetene for at samordning bør foretas av myndighetene. Dette kan med fordel i utgangspunktet overlates til aktørene selv. Vi er imidlertid enige at det er i samfunnets interesse å beholde en viss kontroll.

§ 4-13 Utvinningstillatelse med flere rettighetshavere

Det enkle er at de lager et felles driftsselskap. Det er lite trolig at staten vil delta.

§ 4-14 Overdragelse av tillatelse

Dette er unødvendig hvis en har et driftsselskap.

§ 4-16 Ilandføring av mineraler

Det er positivt av en i lovforslaget åpner for å kreve ilandføring og videreforedling i Norge. Dette styrker mulighetene for å bygge opp norske kunnskapsbaserte verdikjeder, leverandørbedrifter og fagmiljøer i tilknytning til et mineraluttak på norsk sokkel. En bør imidlertid kreve BAT (jf. vår merknad til §4-11) også i tilknytning til ilandføring.

§ 5.2 Avslutningsplan

Det kreves at slik plan normalt skal foreligge minst to år før tillatelse oppgis eller utvinning avsluttes.

Prisene på mineraler vi snakker om her vil normalt være sykliske. Behovet for enkeltmineraler er også dynamisk og kan endres ved f.eks. teknologiske gjennombrudd. Det kan tenkes tilfeller av at det økonomiske grunnlaget for uttaket faller bort før tiden. Dette kan også henge sammen med forhold knyttet til den enkelte forekomst. Det bør vurderes å kreve i hvert fall et opplegg for rask men forsvarlig avslutning også tidligere enn to år før tillatelse utløper.

På land ser vi tilfeller av at økonomien tvinger selskaper over i situasjoner med driftshvile, mao. at en ønsker å gjenåpne gitt endrede økonomiske forutsetninger. Vi er lite kjent med hvilke muligheter det vil være for å legge anlegg på sjøbunnen midlertid brakk for senere å gjenoppta ved endret økonomisk situasjon, men ønsker å gjøre departementet oppmerksom på problemstillingen.

§ 9-1 Tilsynsmyndighet

Det er svakt at lovforslaget ikke behandler behovet for et faglig tilsyn og organisering av tilsynet.

§ 9-13 Taushetsplikt

Verdien av en taushetsplikt må vurderes i forhold til verdien av prioritet ved utvinningstillatelse. For et selskap som prospekterer etter mineraler vil det være viktig å få tilgang til tidligere undersøkelser. Dette skaper en dynamikk i prospekteringen som er nødvendig. Det er her uforståelig at lovforslaget legger praksis i oljesektoren til grunn og ikke erfaringene fra mineralindustrien på land. Åpenhet om prøver og data fra undersøkelser/prospektering er ikke bare bra for selskaper som vil se på et område med nye øyne, men det er også avgjørende for forskning og en kunnskapsbasert forvaltning. Merk imidlertid vår kommentar om tidsbegrenset taushet, § 4-6.

Det drøftes i kapittel 8.9 av høringsnotatet mulige frister for behandling av søknader. Det foreslås ikke innført slik frist i loven. Dette mener Norsk Bergindustri er passivt. Et minimumskrav er at det refereres til forvaltningslovens §11a, hvor det kreves at Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Med vennlig hilsen,



Elisabeth Gammelsæter
Generalsekretær Norsk Bergindustri