

Saksframlegg

Saknr.	Utvalg	Møtedato
62/2022	FeFo-styret	31.10.2022

Høring NOU 2022:8 Ny minerallov

Direktørens innstilling:

FeFo ber departementet om konsultasjoner i forbindelse med det videre arbeidet med minerallovutvalgets lovforslag.

Innledning:

Evalueringsutvalget for mineralloven (2018) pekte på ulike forhold ved gjeldende minerallov som tilsa behov for å vurdere lovens regulering av en rekke forhold, blant annet regulering av leting, undersøkelser og utvinning og ivaretagelse av samiske interesser.

Minerallovutvalget, som ble nedsatt i 2020, overleverte sin utredning til næringsministeren 1. juli 2022. Utredningen er sendt på høring med frist 1. november 2022. FeFo er gitt en ukes ekstra utsettelse på høringsfristen.

Utredningen kan leses her: [NOU 2022: 8 \(regjeringen.no\)](#). Selve lovforslaget følger vedlagt.

Bakgrunn

Mineralloven er en svært viktig lov som griper inn i forvaltningen av Finnmarkseiendommen, noe som blant annet illustreres av at FeFo har hatt møter både med evalueringsutvalget og minerallovutvalget. De fleste grus- og pukkuttak, uttak av naturstein og annen gruvevirksomhet i Finnmark (Stjernøya og Elkem Tana) foregår på Finnmarkseiendommen, det samme gjelder Nussir. FeFo forholder seg til loven i det daglige, både vedrørende ulike tillatelser, oppfølging av driften til de ulike virksomhetene, i forbindelse med opprydding og forurensning. Videre går mineralutvinning som forutsetter «endret bruk av utmark» jf. fl. § 10 jf. § 4, og følgelig også minerallovutvalgets utredning, rett til kjernen av FeFos rolle som grunneier. FeFo er en svært viktig del av den samiske selvbestemmelsen i Finnmark, ved at FeFo etter finnmarksloven representerer de samiske landrettighetene i Finnmark, og slik bidrar til å oppfylle Norges forpliktelser iht. ILO-konvensjon nr. 169.

Vurdering

1. Nærmere om utvalgets mandat

Av utredningens innledning fremgår at mineralloven skal legge til rette for en høyest mulig verdiskapning i norsk mineralnæring. Utvalget bes videre om å vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser i mineralloven for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Det bes vurdert en del konkrete forslag knyttet til nisjemarkeder, herunder behov for enklere fremgangsmåter i visse tilfeller mv. Det bes utredet hjemmel for å kreve samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter, herunder også egner regler for

samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler. Reglene for sanksjoner og sikkerhetsstillelse bes også vurdert, samt reglene knyttet til ekspropriasjon.

Samiske interesser, folkerett og reindrift skal også vurderes, med formål å sikre at myndighetsprosesser innenfor rammen av mineralloven ivaretar folkerettslige forpliktelser, samt tydeliggjøring av at forpliktelsene skal overholdes og effektiviseres. Disse vurderingene skal ta utgangspunkt i Norges folkerettslige forpliktelser. Det skal også utredes hvordan loven kan legge bedre til rette for nødvendige avklaringer med rettighetshavere, herunder reindriften, blant annet gjennom konsultasjoner. Utvalget skal også foreslå minst en mulig løsning for urfolksvederlag som gir samene en del i nytteverdien knyttet til mineralvirksomhet i det tradisjonelle samiske området, forholdet mellom kompensasjon til rettighetshavere og urfolksvederlag bør diskuteres, samt drøfting av ulike forvaltningsmodeller for et slikt vederlag. Utvalget skal også vurdere avvikling av dagens særregler som innebærer at Sametinget og FeFo kan løfte til førsteinstansbehandling i departementet, søknader om undersøkelser, utvinning og driftskonsesjon i Finnmark.

Av stor betydning for FeFo er oppdraget om utredning av en ordning som innfører en avgift som skal finansiere statlige utgifter til fremtidig opprydning/ sikring etter avsluttede mineraluttak der det ikke lenger finnes tiltakshavere eller eiere å rette kravet mot, til erstatning for eller som et supplement til dagens ordning.

2. Direktørens vurdering

1. Øvrige problemstillinger

2.1 Innledning

FeFo er enig i en rekke av tiltakene utvalget foreslår. Samtidig reiser flere av de foreslåtte bestemmelsene problemstillinger av stor praktisk og rettslig karakter for FeFos forvaltning av Finnmarkseiendommen. Direktøren vil nedenfor kort redegjøre for enkelte slike problemstillinger, men det vil føre for langt å foreta en full gjennomgang av lovforslaget i styresaken.

Direktørens forslag er å kreve at departementet i det videre lovarbeidet må konsultere FeFo, jf. bestemmelsene i sameloven §§ 4-1jf. 4-2. Direktøren legger til grunn at FeFo har rett til selvstendige konsultasjoner jf. beskrivelsen av FeFos rettsstilling ovenfor.

Behovet for konsultasjoner begrunnes i at verken evalueringsutvalget eller lovutvalget synes å ha sett de særskilte utfordringer FeFos rolle innebærer, og som synes å innebære manglende samordning mellom forslaget til ny minerallov og FeFos rolle som grunneier iht. finnmarksloven.

I punkt 2.2 nedenfor følger en kort gjennomgang av en del av bestemmelsene i lovforslaget direktøren ser behov for å drøfte med departementet. Gjennomgangen er ikke uttømmende, men er ment å danne grunnlag for kravet om konsultasjoner.

2.2 Nærmere om lovforslaget

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser som legger til rette for høyest mulig verdiskaping og ivaretar samfunnets behov for mineraler. Forvaltningen av mineralressurser og all aktivitet etter loven skal skje i et langsiktig perspektiv og skal ivareta hensynet til naturmiljøet og klimaet, annen næringsvirksomhet,

lokalmiljøet ellers og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

Bestemmelsen innebærer en rekke politiske føringer, men peker også mot en rekke skranker som i mange sammenhenger står i motstrid til formålet om høyest mulig verdiskapning og samfunnets økende behov for mineralressurser. Det inntrykket direktøren sitter igjen med etter gjennomgangen av lovforslaget, er at loven i alt for stor grad er innrettet mot de store inngrepene. De helt små tiltakene, som ofte knapt har negative effekter for noen, men som er helt nødvendige for samfunnsutviklingen i våre lokalsamfunn med sparsom befolkning, knapt vil være gjennomførbare for det lokale næringslivet.

§ 1-5. Forholdet til folkeretten

Loven gjelder med de begrensningene som følger av overenskomster med fremmede stater eller folkeretten ellers.

Bestemmelsen innebærer en noe videre ordlyd sammenlignet med gjeldende lovs § 6, men innebærer rettslig sett ikke noe nytt.

§ 2-7. Avtalekrav for mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder

For undersøkelser, prøveuttak og utvinning som skal skje i tradisjonelle samiske områder, og som vil medføre et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter i området, kreves avtale med rettighetshaverne i området eller ekspropriasjon av nødvendige rettigheter etter kapittel 9.

Bestemmelsen er ny, men den er en lovfesting av det som følger av alminnelige regler og rettspraksis. Den slår fast at det kreves avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon for å gjøre inngrep av betydning. Dette skal vektes opp mot at det gjelder en viss tilpasningsplikt, og dermed en tålegrense for påvirkning av reindriftsretten, på grunnlag av alminnelige ulovfestede regler. Samtidig ser direktøren at lovfesting av avtalekravet i praksis vil skape utfordringer for etableringen av ny mineralvirksomhet, blant annet knyttet til å fastlegge hva terskelen «inngrep av betydning» betyr. Allerede i dag er det store utfordringer i flere kommuner med å få etablert nødvendige uttak som skal dekke det lokale behovet for byggeråstoff. Et viktig spørsmål vil derfor være om slike mindre lokale uttak blir å regne som «inngrep av betydning».

§ 2-8. Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse mv.

Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til undersøkelse, tillatelse til prøveuttak eller driftstillatelse som nevnt i §§ 4-3, 4-14 og 6-3, i tradisjonelle samiske områder, skal det legges vekt på virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området.

Der det er gjennomført konsultasjon etter § 2-9 skal det legges vekt på om det er oppnådd enighet. Der det ikke oppnås enighet, skal det legges vekt på momenter av betydning for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse som har kommet frem gjennom konsultasjon.

Det kan ikke gis tillatelse til tiltak eller virksomhet som etter en samlet vurdering av de forholdene som går frem av første avsnitt, vil ha vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Dette gjelder likevel ikke dersom tiltakshaver har inngått avtale om det aktuelle tiltaket med berørte siidaer og avtalen er godkjent av Sametinget.

Første ledd gjelder der tålegrensene etter SP 27 ikke er overskredet. Bestemmelsen pålegger myndighetene å legge vekt på den virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. Det er den totale virkningen av tiltaket, sammen med tidligere og planlagte tiltak som skal vurderes.

Andre ledd første setning forutsetter uansett at det foretas en vurdering av om virkningene for naturgrunnlaget er akseptable og proporsjonale i forhold til det man vil oppnå med tiltaket. Andre setning angir at det ikke er et krav om enighet med samiske

rettighetshavere så lenge de folkerettslige tersklene ikke er overskredet, men at konsekvensen blir at terskelen for å gi tillatelse heves noe uten slik avtale. Terskelen for å godta tiltak hvor samiske hensyn taler mot, er svært skjønnsmessig, og vil måtte finne sitt innhold gjennom praksis.

Tredje ledd første setning angir «normen» for hva som ville være en krenkelse av SP artikkel 27 slik det er uttrykt i Fosen-dommen. Jf. Fosen-dommen kan det være mulig med avbøtende tiltak, men disse må ikke være av en slik karakter at det fratrar reindriften karakter av samisk kulturutøvelse.

Retten til reindrift eller annen samisk kulturutøvelse etter artikkel 27 er kollektive rettigheter som den enkelte siida, som på et visst tidspunkt har retten, ikke kan gi fra seg, da dette vil kunne føre til at naturgrunnet for samisk kultur over tid vil kunne forsvinne. Andre setning åpner likevel for at slike tiltak kan godtas, under forutsetning av «fritt og informert samtykke» fra den aktuelle siida, og samtykke fra Sametinget. Bestemmelsen utfordrer den overordnede forpliktelsen til å sikre naturgrunnet i et evighetsperspektiv. Samtidig er det en klar svakhet at bestemmelsen er knyttet så direkte opp mot reindriften. Selv om det i de fleste saker vil være reindriften som blir mest berørt, er det ikke naturlig at bestemmelsen bidrar til å snevre inn samiske hensyn på en måte som gir en sterk signaleffekt om hva lovgiver oppfatter som samiske hensyn.

Bestemmelsen utløser en rekke spørsmål om beslutningsprosessene i siidaene, men dette bør eventuelt løses gjennom forskrifter. Det er uansett en vesentlig utfordring at den samlede økonomiske gevinsten av å gi fra seg arealer til mineralvirksomhet av noen størrelse kan bli svært store, ved at loven legger opp til at rettighetshaverne, i tillegg til ordinær erstatning for ulempene, også skal få andel i urfolksavgiften, og i tillegg vil være i posisjon til å forhandle om ytterligere betaling.

For FeFo vil spørsmålet være om finnmarksloven åpner for at FeFo kan si ja til slike tiltak, eller om FeFo etter loven vil være forpliktet til å si nei til tiltak som går ut over terskelen for artikkel 27. Det antas at det vil være behov for en samordning mellom mineralloven og finnmarkslovens bestemmelser dersom bestemmelsen skal vedtas. De prinsipielle sidene ved å selge fremtidig mulighet til å utøve reindrift eller andre aktiviteter som er beskyttet av artikkel 27 er mange, og det kan også være prinsipielt utfordrende at Sametinget ifølge lovutkastet vil kunne ha økonomiske fordeler av at slike rettigheter, jf. forslaget om at Sametinget skal ha en andel av urfolksavgiften.

§ 2-9. Krav om konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

Før det fattes vedtak om tiltak eller virksomhet som nevnt i bokstav a til d nedenfor som vil kunne påvirke naturgrunnet for samisk kulturutøvelse i tradisjonelle samiske områder, har Sametinget og representanter for berørte rettighetshavere rett til å bli konsultert ved

- a. første gangs tillatelse til undersøkelse etter § 4-3 og ved vesentlige endringer i undersøkelsesplanen som vil ha betydning for naturgrunnet for samisk kulturutøvelse*
- b. tillatelse til prøveuttak etter § 4-14*
- c. tildeling eller forlengelse av driftstillatelse etter § 6-2*
- d. ekspropriasjon etter § 9-1.*

Bestemmelsen er en angivelse av når det er krav om konsultasjoner jf. samelovens kapittel 4 om konsultasjoner, og vil måtte fastlegges konkret etter en tolkning av samelovens bestemmelser.

§ 2-10. Gjennomføring og samordning av konsultasjon i tradisjonelle samiske områder

Konsultasjoner etter § 2-9 skal gjennomføres i tråd med lov 12. juni 1984 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold kapittel 4, med mindre annet følger av loven her eller forskrift gitt med grunnlag i loven.

Dersom det foretas konsultasjoner i forbindelse med flere av de vedtakene som er nevnt i § 2-9 første avsnitt bokstav a til d, skal konsultasjonene samordnes så langt det er mulig. Dersom det også skal foretas konsultasjoner i forbindelse med beslutninger eller tiltak etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling og lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, plikter myndighetene etter denne loven og etter de nevnte lovene å foreta en effektiv og samordnet konsultasjon, jf. § 1-8.

Bestemmelsen angir et samordningskrav for konsultasjoner, for å sikre effektivitet i beslutningsprosessene. Dette er et sentralt formål med revisjon av loven. For ordens skyld nevnes at lovutvalget i bestemmelsens første ledd har angitt feil årstall for vedtakelsen av Sameloven. Det riktige skal være 1987.

§ 2-11. Oversettelsesplikt i tradisjonelle samiske områder

Tiltakshaver har plikt til å oversette til samisk dokumenter som inngår som underlag i søknad om undersøkelsestillatelse, prøveuttak, driftskonsesjon eller ekspropriasjon, og som er av betydning for å ivareta samiske interesser, dersom berørte rettighetshavere krever det.

Tilsvarende plikt gjelder for offentlig myndighet etter denne loven for dokumenter som inngår som underlag i konsultasjoner.

Bestemmelsen må anses som et positivt tiltak for å bidra til at berørte parter skal kunne gjøre seg kjent med dokumenter av stor betydning for dem.

§ 10-6. Vederlag ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder

Ved utvinning av mineraler i tradisjonelle samiske områder skal det, med mindre annet avtales, betales erstatning for tap ved begrensninger i bruken som følge av mineralvirksomheten etter alminnelige regler om ekspropriasjonserstatning.

I tillegg skal det betales slikt vederlag

a. ved utvinning av statens mineraler: 0,25 prosent av verdien av utvunnet mineral

b. ved utvinning av grunneiers mineraler på statens grunn, finnmarkseiendommens grunn eller i statsallmenninger: tilsvarende 25 prosent av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget

c. ved utvinning av grunneiers mineraler på privat grunn og i bygdeallmenninger: tilsvarende 10 prosent av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget. Der grunneier selv utvinner mineralene på egen grunn, kan vederlaget som alternativ fastsettes ved skjønn dersom en av partene krever det, jf. § 10-7.

Ved avtale om virksomhet som vil innebære et vesentlig inngrep i naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, jf. § 2-8 tredje avsnitt, kan partene avtale ytterligere vederlag.

Vederlaget skal deles mellom Sametinget og den siidaen som har retten til det området der mineralutvinningen skjer, med 25 prosent til Sametinget og 75 prosent til siidaen. Dersom mineralutvinning skjer på området til flere siidaer, skal siidaens andel av vederlaget deles mellom dem på grunnlag av bruken i området.

Fordelingen av vederlaget mellom siidaer etter tredje avsnitt kan fastsettes ved avtale. Ved tvist om rett til og fordeling av vederlag mellom siidaer etter tredje avsnitt, fastsettes fordelingen ved skjønn, jf. § 10-7.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for fastsetting av vederlaget etter bestemmelsen her og grunnlaget for fordelingen mellom siidaer.

Første ledd i bestemmelsen gjelder ordinær erstatning for ulemper som følge av tiltaket, og innebærer et krav om full erstatning iht. alminnelige norske tingsrettslige og ekspropriasjonsrettslige regler, uavhengig av hva som følger av folkerettslige regler og reguleringer i mineralloven, i samsvar med dagens rettstilstand.

Andre ledd angir et tillegg i vederlaget ved utvinning av mineraler i samiske

rettighetsområder. For statens mineraler (bokstav a) utvides urfolksavgiften til å gjelde hele det samiske rettighetsområdet, men satsen forblir 0,25% av verdien av utvunnet mineral slik det i dag er i Finnmark. For utvinning av grunneiers mineraler skal det på statens grunn, Finnmarkseiendommen, og i statsallmenninger utbetales «tilsvarende» 25% av det avtalte eller fastsatte grunneiervederlaget (bokstav b), mens det på privat grunn skal utbetales 10 prosent av verdien av grunneiers mineraler (bokstav c). For utvinning av grunneiers mineraler på Finnmarkseiendommen vil dette innebære at tiltakshaver vil måtte betale 25% mer for uttaket enn ved uttak utenfor det samiske området, og 15% mer enn på privat grunn innenfor det samiske området.

For grunneiers mineraler vil dette innebære en økonomisk utfordring som, sammen med de omfattende prosessene knyttet til mineralutvinning adressert ovenfor, som vil svekke muligheten for at de mindre kommunene får egne massetak slik både kommuner og lokalt næringsliv, sammen med FeFo ønsker. Det vil ytterligere forsterke sentraliseringen lokalt i Finnmark, ved at grus og pukk mv. må fraktes over lange avstander også internt i fylket, eller med båt fra andre steder utenfor Finnmark.

Videre er det vanskelig å finne noen god begrunnelse for at Finnmarkseiendommen skal behandles annerledes enn privat grunn ellers i landet. FeFo er ikke en representant for staten, men forvalter finnmarkingenes, herunder samenes felles eiendomsrettigheter. I praksis innebærer forslaget at rekken av små virksomheter som driver uttak og salg av grus og pukk i Finnmark må overføre deler av sitt overskudd til for eksempel reindrifta, samtidig som det i svært mange tilfeller vil innebære overføring av verdier fra en samisk næringsdrivende til en annen. De konkurransemessige sidene knyttet til privat grunn og Finnmarkseiendommen skal ikke overdrives, men de vil åpenbart kunne være til stede i områder hvor det drives mineralvirksomhet side om side på privat grunn og på Finnmarkseiendommen.

Tredje ledd fastsetter at det kan avtales ytterligere vederlag der virkningen av tiltaket overstiger terskelen i SP artikkel 27. Forutsatt at det er anledning til å avtale slikt salg, vises det til utfordringene som oppstår dersom de økonomiske insentivene blir sterke nok, og det som er skrevet ovenfor om behovet for samordning med finnmarksloven.

Fjerde ledd regulerer fordelingen av «urfolksvederlaget». Bestemmelsen synes å utelukke muligheten for at andre enn reindriften kan ha rettigheter som kan utløse slikt vederlag. Videre er det for direktøren vanskelig å se at den enkelte siida, eller den enkelte reindriftsutøver dersom ikke hele siidaen er berørt, skal være mottaker av et slikt vederlag. De representerer ikke de kollektive urfolksrettighetene, og er følgelig heller ikke ansvarlig for å sikre at naturgrunnlaget for samisk kultur oppbevares på et tilfredsstillende nivå. Selv om FeFo i dag er adressert for urfolksavgift fra mineralvirksomhet i Finnmark etter dagens lov, er direktøren åpen for at andre enn FeFo er riktig mottaker av denne. Det mest riktige vil da trolig være at Sametinget står som mottaker. Sametinget representerer hele det samiske folk, og midlene vil således kunne benyttes til beste for hele det samiske folk. Lovforslagets ensidige fokus på reindriftens som den eneste samiske næringstilpasningen, fremstår etter direktørens mening som gammeldags, og lite i tråd med hvordan det samiske folk lever i dag.

4. ledd siste setning regulerer fordelingen mellom siidaer som har felles bruk av området. Av 5. ledd fremgår at denne fordelingen skal skje ved skjønn. Det er grunn til å tro at denne fordelingen vil føre til prosesser mellom siidaer og siidaandelshavere. Dynamikken i rettighetssituasjonene mellom nabosiidaer tilsier at dette ikke nødvendigvis er riktig fremgangsmåte. Uten at denne bestemmelsen har noe å si for FeFo, finner direktøren det klart at dette taler for at vederlaget går til Sametinget i stedet. Utvalget har trolig sett noen av disse utfordringene, og har derfor foreslått en hjemmel til å gi forskrift om fastsettingen av vederlaget til siidaene i 6. ledd i bestemmelsen.

1. Øvrige problemstillinger

I tillegg til bestemmelsene nevnt ovenfor, som berører problemstillinger som FeFo har et særskilt ansvar for, er det en rekke bestemmelser av mer praktisk karakter som kan drøftes. Her nevnes kort bestemmelsene i § 4-3 om «Tillatelse til undersøkelse av statens mineraler, industrimineraler og lette metaller» og § 4-4 om «Innholdet i undersøkelsestillatelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller», hvor prosessen i forkant av undersøkelser og rekkevidden av undersøkelsestillatelsen ikke nødvendigvis er godt nok samordnet, da tiltakene jf. §4-4 første ledd kan være nokså inngripende, uten at dette blir godt nok klargjort i forkant.

§ 5-1 om utvinningsrett inneholder en bestemmelse i siste setning om at «Utvinner blir eier av mineralene når de er tatt ut av forekomsten». Denne bestemmelsen passer ikke nødvendigvis med en del av de avtalene FeFo inngår. Mange av våre massetak har ikke løpende avtaler, men de blir åpnet ved konkrete behov. Dette er hensiktsmessig for å kunne sikre kortreiste byggeråstoffer til større prosjekter. Det er stort sett alltid masser igjen etter slike prosjekter, og FeFo må kunne avtale seg bort fra nevnte bestemmelse for å sikre videre drift. Det er noe uklart hvorvidt bestemmelsen gir en slik begrensning, men det bør kunne klargjøres.

Ellers nevnes at det kan oppstå en rekke utfordringer ved tinglysing av rettigheter som kan være krevende for grunneiere som FeFo.

Konklusjon – begrunnelse

Lovforslaget treffer midt i kjernen av FeFos rolle som representant for samers og øvrige finnmarkingers felles landrettigheter. Problemstillingene er av folkerettslig og internrettslig karakter, i tillegg til at de berører praktiske problemstillinger som delvis er generelle for hele landet, men som i noen grad er spesielle for FeFo. Samtidig innebærer loven endringer innenfor et av FeFos viktigste virksomhetsområder, som i tillegg til å være en viktig kilde til inntekter for FeFo, også har stor betydningen for samfunnsutviklingen i Finnmark.

Det er etter direktørens mening klart at konsultasjon med staten vil være den mest hensiktsmessige måten å sikre at alle relevante problemstillinger blir løst på tilfredsstillende vis.

Vedlegg: [Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.](#)

1. Forslag til ny minerallov - NOU 2022-8