

## Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2022/40031-2  
Saksbehandler: Maryon Paulsen Strugstad  
Avdeling: Plan-, miljø- og samfunnsavdelingen

### Minerallovutvalgets utredning NOU 2022:8 - ny minerallov - høring

#### Sakens gang

---

| Saksnummer | Møtedato   | Utvalg         |
|------------|------------|----------------|
|            | 18.10.2022 | Fylkesutvalget |

Vedlegg:

1. Høringsbrev
2. NOU 2022: 8 *Ny minerallov*

#### Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har sendt Minerallovutvalgets utredning NOU 2022: 8 Ny minerallov på offentlig høring. Formålet med arbeidet har vært å «vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av NFDs overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer». Arbeidet har vært en oppfølging av en evaluering av mineralloven i 2018.

Minerallovutvalget har foreslått at det vedtas en ny minerallov som er basert på gjeldende minerallov fra 2009, men med endringer som kan bidra til:

- bedre regulering av mineralforvaltning og mineralutvinning
- samordning og effektiv forvaltning av mineralvirksomhet
- krav til miljø, sikkerhet og bærekraftig mineralvirksomhet
- klarspråk og mer oversiktlig struktur i loven

Fylkesdirektøren har vurdert flere av de foreslåtte endringene, og vil i forslag til innstilling først og fremst trekke fram de overordnede målsettingene og framheve noen av de utfordringene vi har i Rogaland i forhold til forvaltningen av mineralressursene.

#### Fylkesdirektørens innstilling

1. Fylkesutvalget stiller seg positiv til at krav om bærekraft og samfunnsmessig best mulig forvaltning av mineralressursene tydeliggjøres i lovens formål.
2. Fylkesutvalget støtter videre forslaget om å utvide virkeområdet for mineralloven, jf. §§ 1-2 og 7-4, slik at den også omfatter utvinning av mineraler fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak, og gir rapporteringsplikt for overskuddsmasser ved samlet uttak over 5000 m<sup>3</sup> i tilknytning til annen bruk av grunnen, eksempelvis i samferdsels- og infrastrukturprosjekter.

3. Fylkesutvalget er også enig forslaget som tydeliggjør at driftstillatelser bare kan tildeles hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som kan bli berørt av driften, og at det om særlige forhold tilsier det kan stilles krav om driftstillatelse for uttak av mindre forekomster enn 10 000 m<sup>3</sup>.
4. Det bør vurderes om det enten i forbindelse med endringen av mineralloven eller gjennom andre virkemidler kan innføres ytterligere krav som kan bidra til større grad av gjenbruk og gjenvinning av mineraler og byggeråstoffer.
5. Rogaland fylkeskommune støtter forslaget om samordning i behandlingen av søknader om mineralvirksomhet mellom ulike myndigheter, og understreker i den sammenheng viktigheten av at det gjennomføres gode konsekvensutredningsprosesser med involvering av ulike interessenter i beslutningsprosessene.
6. Fylkesutvalget er enig i at det åpnes for statlig plan når det er nødvendig for å sikre gjennomføringen av mineralvirksomhet for å oppnå samfunnsmessige målsetninger eller der det er et vesentlig potensial for verdiskapning, men understreker likevel betydningen av lokal forankring.

Håkon Schwalb  
kst. fylkesdirektør

Christine Haver  
regionalplansjef

## Bakgrunn for saken

Nåværende minerallov har vært gjeldende siden 2009. Nærings- og fiskeri-departementet (NDF) oppnevnte i 2018 et utvalg for å evaluere mineralloven, og denne evalueringen viste at det var behov for å vurdere flere spørsmål i loven, eksempelvis lovens regulering av leting, undersøkelser og utvinning. Minerallovutvalget ble oppnevnt i juni 2020 for å vurdere og foreslå endringer i mineralloven fra 2009, slik at loven bidrar best mulig til overordnet mål om høyest mulig samlet verdiskapning innenfor bærekraftige rammer.

Minerallovutvalget skulle blant annet:

- identifisere mangler og mulige forbedringsområdet og forenklinger i mineralloven fra 2009
- utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneier og statens mineraler kan harmoniseres
- vurdere om mineralloven legger til rette for effektive og gode avklaringer i overgangen til annet lovverk, og om dagens organisering og oppgavefordeling mellom mineralloven, forurensingsloven og plan- og bygningsloven gir en formålstjenlig prosess for større mineraluttak

NDF har sendt NOU 2022: 8 *Ny minerallov* på høring. I høringsbrevet gjør departementet høringsinstanser oppmerksom på blant annet følgende deler av forslaget:

- Forslag om å utvide mineralloven sitt virkeområde med rapporteringsplikt for uttak over 5000 m<sup>3</sup> av mineral som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen enn utnytting av mineralforekomster. Dette vil omfatte masser fra blant annet større infrastrukturbygginger.
- Forslag om enkelte endringer i plan- og bygningsloven.

## Problemstilling

Fylkesutvalget bes ta stilling til høringsuttalelse til Minerallovutvalgets utredning NOU 2022: 8 *Ny minerallov*.

## Saksopplysninger

Rogaland er per i dag det fylket i Norge som har størst mineralvirksomhet i landet. Det gjelder både utvinning av byggeråstoff (stein, pukk, sand, grus) og andre råstoff (metaller, mineraler).

Av siste rapport med mineralstatistikk utarbeidet av Direktoratet for 2011 framgår at samlet salgsverdi av byggeråstoff utvunnet i Rogaland var over 1,6 milliarder kr og andre mineraler over 1,1 milliarder kr, mens tilsvarende tall for hele Norge i 2021 var vel 7 milliarder kr for byggeråstoff og 5,8 milliarder kr for andre mineraler. Samlet norsk eksportverdi var drøye 6,2 milliarder kr, hvorav vel 25 % kom fra Rogaland.

Totalt 968 årsverk var direkte knyttet til mineralvirksomheten i Rogaland i 2021. Det utgjør om lag 20% av totalt antall årsverk i mineralnæringen i Norge.

Dette innebærer at denne offentlige utredningen om mineralvirksomheten og forslaget til ny minerallov er særlig relevant for Rogaland, både med tanke på å kunne opprettholde og videreutvikle denne næringen og hvordan virksomheten kan foregå på en måte som ivaretar andre samfunnsinteresser, herunder hensynet til miljø og andre næringer.

Det vil som ledd i en klimaomstilling være behov for økt tilgang på mineralressurser blant annet for å kunne gjennomføre overgangen til å produsere og bruke energi fra fornybare kilder. Utfordringen er å klare dette innafor rammene som hensynet til naturmiljø og annen virksomhet stiller. Det har vært en betydelig utvikling i samfunnets forventninger og krav til at mineralvirksomhet skal foregå innenfor bærekraftige rammer.

Gjeldende minerallov, med tilhørende forskrifter er et bransjeregulering for mineralnæringen i Norge. Loven gir regler om prosessen fra leting og undersøkelse etter mineral til oppstarten av utvinning og senere avslutning av et tiltak. Den fastsetter også grunnleggende rammer og vilkår for å utøve mineralvirksomhet. Deler av dagens minerallovgiving har lange historiske røtter. I mineralloven av 2009 ble reguleringen av all mineralvirksomhet for første gang samlet i én lov. Den videreførte skillet det i lang tid har vært mellom 'mutbare' (statens) og 'ikke-mutbare' (grunneiers) mineraler. De to mineralkategoriene er også videreført i forslaget til ny lov. Hvilket mineral som hører til de ulike kategoriene, går fram av forslaget til ny minerallov § 1-6. Statens mineraler er for det meste metall med egenvekt 5 g/cm<sup>3</sup> eller høyere og malmer av slike. Grunneiers mineraler er mineral som ikke er statens mineraler. Grunneier sine mineraler omfatter blant annet byggeråstoff (fast fjell som knuses, og løsmasser som sand og grus), naturstein, industrimineral og lette metall med noen unntak. Lette metaller er metall med egenvekt under 5 g/cm<sup>3</sup> som ikke er definert som statens mineraler.

Forslaget til ny minerallov innebærer en sterkere understreking av hensynet til bærekraftig mineralvirksomhet. Bærekraftvurderinger knyttet til mineralvirksomhet er omtalt i kapittel 6 i NOU-en. Mineralvirksomhet reiser flere motstridende og komplekse problemstillinger der positive og negative sider av virksomheten i bærekraftsammenheng må veies opp mot hverandre. Vurderingen av hvilke naturinngrep ny mineralvirksomhet fører til, kan (jf. NOU-en) ikke skje ut fra historiske erfaringer, men en realistisk vurdering av hva en kan oppnå av forbedringer på dette området med ny teknologi og nye driftsmåter. Det er gjennomgående lagt vekt på at loven i større grad enn tidligere skal inneholde konkrete regler som operasjonaliserer formålene og hensynet som går fram av formålsparagrafen § 1-1, og som klargjør myndighets- og ansvarsforholdene mellom de ulike offentlige organene.

Det er Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) som er den sentrale forvaltningsmyndigheten etter mineralloven. Etter at mineralloven kom i 2009, har DMF blitt kraftig styrket for å behandle saker etter mineralloven m.m. Det er likevel kommunen som planmyndighet som avgjør arealbruken i området. DMF har rett nok innsigelseskompetanse på mineralområdet, og har kommet tettere på i kommunale planprosesser som gjelder eller kan påvirke tilgangen til mineralressurser. Formål og hensyn i mineralloven vil selvsagt være sentralt når det gjelder vurderinger av hvilke areal som bør avsettes til råstoffutvinning i bindende arealplaner.

Minerallovutvalget mener det vil være formålstjenlig at en arealavklaring er på plass før DMF gir driftstillatelse etter mineralloven. Utvinning kan uansett ikke finne sted før arealplanavklaring, eller at kommunen har gitt dispensasjon fra arealplan.

Utvalget har også vurdert og kommet til at Norges Geologiske Undersøkelse (NGU) bør gis særskilt adgang i loven til å gjennomføre undersøkelser og kartlegging av mineraler til samfunnsoppdraget sitt. Forslaget innebærer at NGU ikke trenger samtykke fra grunneier og berørte bruksrettshavere for å kunne gjennomføre undersøkelsesaktiviteter. Dette gjelder både for statens og grunneiers mineraler. NGUs samfunnsoppdrag er å fremskaffe, bearbeide og formidle geologisk kunnskap for å bidra til økt verdiskaping. Dagens minerallov gir NGU rett til å gjennomføre leting etter mineraler, men dersom NGU skal gjennomføre aktiviteter som tilsvarer undersøkelser, reguleres dette av annet, generelt regelverk.

### **Fylkesdirektørens vurderinger**

Minerallovutvalget har utarbeidet en omfattende NOU og et omfattende lovforslag. Fylkesdirektøren har valgt å trekke fram noen av de overordnede tema som er vurdert av utvalget, samt problemstillinger som er av særlig relevans i Rogaland.

Fylkesdirektøren ser det som positivt at det er foreslått en endring i minerallovens formålsparagraf (§ 1-1) for å sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser, samtidig som det legges til rette for høyest mulig verdiskaping for å ivareta samfunnets behov for mineraler. Leting, undersøkelser og utvinning av mineralressurser skal etter loven skje i et langsiktig perspektiv samtidig som hensyn til naturmiljø, klima og andre samfunnsinteresser ivaretas.

Det er videre foreslått å utvide lovens virkeområde til også å gjelde utvinning fra etterlatte masser fra tidligere mineraluttak (§ 1-2), og at det innføres en rapporteringsplikt for uttak av mineral som hovedsakelig skjer som ledd i tilrettelegging for annen bruk av grunnen, dersom uttaket overstiger 5000 m<sup>3</sup> (§ 7-4).

Fylkesdirektøren støtter forslaget om å utvide lovens virkeområde slik det er foreslått. Det vil samlet sett kunne bidra til en bedre ressursutnyttelse, og unngå at verdifulle ressurser havner i fyllinger uten at det har annet formål enn å bli kvitt overskuddsmasser. Fylkeskommunen har gjennomført et større prosjekt med mål om å få på plass et eller flere anlegg for mottak og gjenvinning av overskuddsmasser på Jæren. Gjennom dette kan prosjektet bidra både til en bedre ressursutnyttelse, reduserte klimagassutslipp knyttet til uttak og utvinning av nye masser/byggeråstoffer (pukk, sand, grus), og at det kan unngås uheldig utfylling av overskuddsmasser i verdifulle naturområder. Utfylling/deponering av overskuddsmasser vil ikke direkte omfattes av den foreslåtte endringen i mineralloven, men endringene vil etter fylkesdirektørens vurdering likevel kunne bidra både til bedre regulering av disponeringen av overskuddsmasser og indirekte til gjenbruk heller enn at det mer eller mindre kontrollert etableres nye masseuttak. Det bør vurderes om det enten i tilknytning til endringen av mineralloven eller gjennom andre virkemidler kan oppnås en samfunnsmessig bedre håndtering av overskuddsmasser enn vi har i dag.

Det er i forslaget fra minerallovutvalget også foreslått å innføre et krav om samordning av saksbehandling (§ 1-8) etter ulike lovverk i saker som gjelder mineralvirksomhet.

Det innebærer at det stilles krav om at mineralmyndighet, planmyndighet og forurensningsmyndighet, samt myndighet etter annet relevant regelverk (herunder kulturminnelovgivningen som forvaltes av fylkeskommunen) må foreta en effektiv samordning av søknadsbehandlingen. DMF foreslås å få myndighet til å innkalle tiltakshaver og relevante statlige og kommunale myndigheter til et oppstartsmøte i saker om mineralvirksomhet. Formålet vil bl.a. være å kunne avklare hvilke utredninger det er behov for, rekkefølgen på og tidsfrister for ulike prosesser, hvilke opplysninger tiltakshaver må levere.

For mineralnæringen vil en samordning av saksbehandlingen av søknader om konsesjon og driftstillatelser være en vesentlig fordel. Det bidrar til mer effektiv saksbehandling, og gir også større forutsigbarhet for tiltakshaver i planlegging av virksomheten. Fylkesdirektøren er enig i at samordning av saksbehandling og god koordinering mellom myndigheter er ønskelig både sett fra et næringsperspektiv, og for å sikre at andre samfunnsinteresser ivaretas på en god måte. Det er i den sammenheng også verd å påpeke viktigheten av at det i denne type saker gjennomføres gode konsekvensutredningsprosesser med involvering av ulike interessenter i beslutningsprosessene, og at det vurderes ulike alternative løsninger og lokalisering av mineralvirksomheten, jf. forskrift om konsekvensutredning. Også det vil bidra til bedre forutsigbarhet

Utvalget foreslår ingen endringer i dagens grense for meldeplikt for masseuttak (500 m<sup>3</sup>). I gjeldende minerallov er grensen for at det kreves driftstillatelse satt til 10 000 m<sup>3</sup>. Denne grensen er i utgangspunktet foreslått videreført i ny lov, men det er i forslaget tatt inn et punkt om at det dersom særlige forhold tilsier det, kan kreves driftstillatelse til uttak av mindre forekomster. Det presiseres også at driftstillatelse bare kan gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt av driften. Erfaringer fra Rogaland tilsier at disse endringene vil kunne bidra til bedre ressursforvaltning og styring av mindre uttak som i dag settes i gang uten at det søkes om driftstillatelser. En bedre forvaltning også av mindre forekomster kan bidra til å styrke markedet for gjenbruk av overskuddsmasser, i tillegg til at det kan gjøre det lettere å unngå masseuttak som har negative virkninger for miljø og andre samfunnsinteresser.

Utvalget foreslår at det også bør gjøres endringer (§ 12-3 i lovforslaget) som åpner for å utarbeide statlig plan når det er nødvendig for å sikre gjennomføringen av mineralvirksomhet for å oppnå samfunnsmessige målsetninger eller der det er et vesentlig potensial for verdiskapning. Fylkesdirektøren er enig i at det kan være formålstjenlig å ha en slik mulighet, men vil samtidig understreke at dette ikke bør være den generelle tilnærmingen i denne type saker, og at det er vesentlig å tilstrebe at saker som gjelder mineralvirksomhet sikres en lokal forankring gjennom plan- og bygningsloven og annet regelverk.

Lovendringsforslaget inneholder også flere bestemmelser som gjelder leting og undersøkelser av mineralforekomster, herunder at Norges Geologiske Undersøkelser (NGU) skal få en særskilt rett til dette. Fylkesdirektøren har ikke vurdert disse endringene nærmere, men er usikker på om det vil være hensiktsmessig om NGU alene bør få slik særskilt rett, eller om det også bør være åpning for at andre ikke-kommersielle aktører bør kunne gjennomføre leting og undersøkelser.

Uansett hvem som gjennomfører leting og undersøkelser av mineralforekomster, er det etter fylkesdirektørens vurdering viktig at dette gjennomføres på en måte som ikke medfører vesentlige negative virkninger på naturmiljø, kulturminneinteresser og andre vesentlige samfunnsinteresser.

## Konklusjon

Fylkesdirektøren foreslår at Rogaland fylkeskommune støtter forslaget fra minerallovutvalget om å tydeliggjøre krav om bærekraft i lovens formål, og at lovens virkeområde utvides slik det er foreslått.

Det bør også vurderes om det kan innføres ytterligere bestemmelser i loven eller om det ved bruk av andre virkemidler kan komme på plass krav som kan bidra til større grad av gjenvinning og gjenbruk av mineralråstoff. Det er også fordelaktig om det slik det er foreslått innføres klarere krav knyttet til rapportering og krav om driftstillatelser for mindre mineralforekomster.

Fylkesdirektøren er også enig i at det innføres krav om samordning av behandlingen av søknader om mineralvirksomhet mellom ulike myndigheter, og understreker i den sammenheng viktigheten av at det gjennomføres gode konsekvensutredningsprosesser med involvering av ulike interessenter i beslutningsprosessene.

Åpning for bruk av statlig plan i saker som gjelder mineralvirksomhet vil kunne være formålstjenlig, men fylkesdirektøren vil likevel understreke betydningen av lokal forankring i denne type saker.

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent.*