



ARCTIC MINERAL RESOURCES

Høringsuttalelse

til høringsnotat om forslag til endringer i mineralloven

utarbeidet av Nærings- & Fiskeridepartementet 23. juni 2020 med høringsfrist 23. september 2020, utsatt til 07. oktober 2020

Innholdsfortegnelse

Innhold

1	Arctic Mineral Resources AS.....	2
2	Revisjon av mineralloven.....	2
3	Forarbeider til dagens lov gikk over til sammen 35 år.....	3
4	Forholdet til sameieloven.....	4
5	“Malm” og betydningen av mineralloven § 32?	5
6	Forenklinger og forbedringer.....	7
7	Nærmere om deling av minerallovutvalgets arbeid i to.....	8
8	Mineralnæringen i Norge – en næring med begrenset homogenitet	9
9	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 6-1	10
10	DMF som kompetanseorgan.....	12
11	Sammensetning av fagdepartementer	13
12	Lovgivningshistorikk for mineralloven og NFD vs. diverse minerallovkomiteer	13
13	Sammenhengen mellom mineralloven og forurensningsloven.....	14
14	Grunnleggende skiller i mineralloven er foreslått/indikert opphevet av Evaluerings-komiteen med store konsekvenser for saksbehandlingen i DMF	15
15	Mineraler, behov for presiseringer dersom man opprettholder skillet mellom statens og grunneiers mineraler	15
16	De enkelte forslagene i høringsnotatet	16
a.	Ny bestemmelse om kvalifikasjonskrav.....	16
b.	Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon	16
c.	Krav om søknad for undersøkelsesrett	16
d.	Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett.....	16
e.	Varslingsfrist for undersøkelser.....	16
f.	Om avklaring av privatrettslige forhold ifm. Driftskonsesjon.....	16
g.	Tydeliggjøring av konsesjonsbestemmelsen i § 43	17
h.	Om rekkefølgekrav	17
i.	Overdragelse av en konsesjon	19
j.	Tilsynsbestemmelsen	19
k.	Internkontroll	19
l.	Endring og tilbakekall av tillatelse	19
m.	Tvangsmulkt	19
n.	Overtredelsesgebyr.....	20
17	Avsluttende kommentar	20

1 Arctic Mineral Resources AS

Denne høringsuttalelsen avgis av Arctic Mineral Resources AS ("**AMR**"), et gruveselskap med rettigheter til grunneiers mineraler på fem sammenhengende eiendommer i bygda Vevring i Sunnfjord kommune, etablert i mars 2018 med grunneierne som majoritetseiere for etablering av drift på grunneiers mineral på og under deres eiendommer.

AMR har under utvikling et rent underjords gruveprosjekt i Vevring med drift de første årene inn fra lekter i Førdefjorden og frakt av utbrutte løsmasser til et nærliggende industriområde på halvøya Lutelandet i Fjaler kommune for prosessering. Prosjektet er svært lønnsomt ved kun utvinning av grunneiers mineral, granat, med videre oppsider i utvinning av et rutilrikt halvfabrikat for salg til eksterne aktører for videre prosessering til rent rutilkonsentrat.

Etter et antall år, når det er brutt ut tilstrekkelig rom i fjellet der, vil all aktivitet i sin helhet bli under jord i Vevring. Restmasser som ikke lastes ut for salg som produkt, benyttes til gjenfylling av utbrutte bergrom på en måte som muliggjør bryting av enkelte pilarer som før det har blitt etterlatt for stabilisering. På denne måten oppnår AMR en optimal utnyttelse av mineralressursene i fjellet og full utnyttelse av alle masser som forlater fjellet, uten behov for deponering av masser i fjord eller på land.

Den synlige delen av naturinngrepet i overflaten, vil bestå av noen hull inn i fjellet som etter endt drift kan stenges av og fullt ut tilbakestilles ved bruk av stedlig bergarter og flora. Det planlegges for drift over flere generasjoner.

Hverken Sunnfjord kommune eller AMR står oppført på listen over høringsinstanser som Nærings- og fiskeridepartementet ("**NFD**") offentliggjorde samtidig med høringsnotatet 23. juni 2020, til tross for at Sunnfjord kommune 19. november 2019 traff et vedtak om at *"Sunnfjord kommune støtter mineralutvinning på Engebø-fjellet og full utnyttelse av ressursene for å unngå bruk av sjødeponi."*, og at AMR har fremmet spørsmål til NFD om avklaringer av temaer som ikke er løst i teksten i dagens minerallov. Med basis i en epostutveksling med NFD legger vi til grunn at AMR har fått utsettelse av frist for innsending til 7. oktober 2020.

AMR har funnet det hensiktsmessig i uttalelsen å gå utenfor rammene av de umiddelbare lovendringene som høringsnotatet berører. Det har sammenheng med at det er flere forhold av betydning for lovforståelsen som ikke er direkte regulert i mineralloven som sådan, og som bør tas med i en helhetsvurdering om endringer og om innholdet av disse. Nedenfor i dette notatet fremmes også et forslag om at NFD oppdaterer sin veiledning til mineralloven på Regjeringen.no.

2 Revisjon av mineralloven

23. juni 2020, samme dag som høringsnotatet ble lagt ut offentlig, oppnevnte Kongen et nytt bredt sammensatt minerallovutvalg med professor. Dr. juris Ernst Nordtveit som utvalgsleder. Han ledet et utvalg ("**Evalueringsutvalget**") som på oppdrag fra regjeringen evaluerte dagens minerallov og avga sin innstilling 18. desember 2018. Vi ser på det nye minerallovutvalget som en naturlig forlengelse av det arbeidet.

Sammensetningen av det nye minerallovutvalget som helhet vil likevel kanskje ikke sikre at en ny minerallov finner sin riktige plass i det store antall lover som er relevante i relasjon til mineralvirksomheten, som i seg selv er veldig lite homogen. Vi skulle gjerne ha sett næringen

bredere representert i utvalget ved siden av sterke akademikere og en aktør fra næringen, Frode Nilsen, som har svært verdifull erfaring fra entreprenørsiden og fra gruvedrift.

Mineralnæringen har behov for mer forutsigbarhet for å få en sunn vekst, og da er samspillet med plan- og bygningsloven og andre lover av helt avgjørende betydning. Vi savner flere med erfaringsbakgrunn fra det manglende samspillet i lovverket som kan bidra til nødvendige forbedringer. Utvalgsmedlem Riikka Aaltonen har verdifull erfaring fra Finland, hvor mineralnæringen har et bedre fotfeste enn i Norge, men ingen erfaring om samspillet mellom viktige lover for mineralnæringen i Norge. Hun har ifølge sin egen LinkedIn side siden 2008 vært "Senior Adviser (Mineral Policy), Ministry of Economic Affairs and Employment," som kanskje sier mer om dagens tilknytning og kompetanse enn tittelen "gruveoverinspektør", som er yrkesreferansen i oppnevningen.

Norsk mineralutvinning drives av aktører som mange har det til felles at de har lang fartstid i næringen. Mange av bedriftene er norskeide, med en tradisjon og erfaring gjennom flere generasjoner. Mineralnæringen er særegen på mange måter, lite homogen, men preges av langsiktige investeringer og perspektiver blant de større aktørene. Det er viktig at en ny minerallov tar med seg innspillene fra næringen, og at en ny lov skaper klarhet der det i dag hersker uklarhet eller misforståelser, og på denne måten bidrar til en sunn utvikling av mineralnæringen. Naturressurser og mineraler skal bidra til det grønne skiftet. Her er næringen selv pådrivere. Vi ber om at en eller flere i tillegg til Frode Nilsen med erfaring fra mineralutvinning i Norge, utfordringene med samspill i lovverket og forståelse for behovet for forutsigbarhet for sunn vekst i næringen kommer med i utvalget.

Erfaringene med dagens minerallov har vært blandede, bl.a. fordi det er mye loven ikke uttrykkelig regulerer, slik at man enten må lese mange og omfattende forarbeider eller anvende lover som sameieloven enten direkte eller analogisk for å komme frem til riktige konklusjoner. Dette er uheldig, siden loven i stor grad anvendes av ikke-jurister. Mineralloven fra 2009 hadde en lang og trang fødsel, og underveis i lovarbeidet etter 1996 mistet man dessverre mange viktige poeng fra det forrige minerallovutvalget (ref. NOU 1996:11).

3 35 år med forarbeider før dagens lov

Bergverksloven av 1972 regulerte som kjent kun mutbare mineraler (i dag statens mineraler). De første forarbeidene til en ny minerallov som skulle regulere alle mineraler kom i form av NOU 1984:8, der det ble foreslått at alle mineraler skulle tilhøre staten. Det etterfølgende minerallovutvalget ("**Minerallovutvalget**"), som avga sin utredning i 1996 (NOU 1996:11), innhentet en rettslig vurdering fra lovavdelingen i Justisdepartementet som konkluderte med at en utvidelse av statens rettigheter til grunneiers mineraler, som etter veletablert rettsoppfatning gikk helt tilbake til bergregaliet av 1539, ville være et inngrep i eiendomsretten som bare kunne skje ved ekspropriasjon iht. grunnloven § 105. NOU 1996:11 dannet bakgrunnen for et lovforslag fra daværende Nærings- og handelsdepartementet ("**NHD**") gjennom Ot. Prp. Nr. 35 1998-99, Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven). Dette lovforslaget ble trukket tilbake i mars 2000.

Deretter kom det et høringsnotat fra NHD 28. mai 2003, med forslag til en lovtekst som på viktige punkter avvek fra NOU 1996:11. Dessverre gir ikke høringsnotatet fra 2003 en god forbindelseslinje til NOU 1996:11, der man kunne ha fulgt de bakenforliggende resonnementene for endringene. Eksempelvis foreslo Minerallovutvalget i NOU 1996:11 å etablere et ganske parallelt regelverk for både grunneiers og statens mineraler, der man unngikk "kollisjoner".

Dette ble ikke videreført. Forholdet til andre lover, slik som vannressursloven av 2000, som i tid kom mellom NOU 1996:11 og høringsnotatet av 2003, hvor mange problemstillinger ligner de som mineralloven regulerer, ble bare summarisk berørt i høringsnotatet.

Lovforarbeider trakk seg over en periode på 35 år, mens det i mellomtiden kom ny lovgivning av interesse for utforming av mineralloven, uten at mange av disse nevnes eller ses hen til i de siste forarbeidene til loven i Ot. Prp. Nr. 43 (2008-2009). Arbeid gjennom 35 år med forskjellige utvalg og lovforslag vil naturlig nok skape fare for at man ender opp med en ny lov som ikke identifiserer alle relevante problemstillinger. Det var også det som skjedde.

Professor i forvaltningsrett, Eivind Smith, skrev i en uttalelse til Aftenposten 27. juni 2020 at forberedelse av lover er "**statens kjerneoppgave**". Det er forskning, offentlige utredninger, evalueringer og innsamling av statistikk, kostnadseffektivitetsanalyser mv. som bidrar til at politiske, forvaltningsmessige og faglige beslutninger i størst mulig grad kan baseres på et kunnskapsgrunnlag og en best mulig beskrivelse av virkeligheten. Vi oppnår da en kunnskapsbasert politikktutvikling. Mineralloven bærer som nevnt preg av mange runder over 35 år. Dette gjør det viktig at et nytt og bredt sammensatt utvalg kommer med et helhetlig forslag til ny minerallov uten at deler nå tas ut til haste-lovgivning utenom utvalget med fare for forvirring og dobbeltbehandling. Unntak gjelder endringer som skyldes fylkes-sammenslutninger.

4 Forholdet til sameieloven

Sameieloven gjelder i alle situasjoner der det foreligger et sameie og det ikke er avtalt eller følger av andre rettsregler at sameieloven bare delvis får anvendelse, eller der en særlov løser spesifikt de problemstillingene som ellers hadde vært løst av sameieloven (sameieloven § 1). I mineralloven er det bare en konkret innskrenkning i forhold til sameieloven, i mineralloven § 29, 3. ledd. Se nærmere om dette nedenfor.

Både forarbeidene til den gamle bergverksloven og til mineralloven (NUT 1967:2 og NOU 1996:11) drøftet konsekvensen av sameierettslige problemstillinger der både statens mineral og grunneiers mineral finnes "sammenvevd" i én og samme forekomst. Dette er nærmere behandlet i punkt 12 nedenfor, men enkelt sagt; Staten har bare anledning til å tildele en utvinningsrett til statens mineraler der verdien av disse er høyere enn verdien av grunneiers mineraler, ref. også sameieloven § 4 om flertallsvedtak.

Mineralloven omhandler ikke selv et slikt sameie. De problemstillingene som reiser seg rundt et slikt ideelt sameie mellom staten og den private grunneier, løses derfor av sameieloven.

Mens vannressursloven fra 2000 § 13 bestemmer at

"Når et vassdrag helt eller delvis ligger i sameie, gjelder regler i lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameie for forholdet mellom sameierne.", inneholder ikke mineralloven en tilsvarende generell bestemmelse. Det fremgår av forarbeidene til vannressursloven at henvisningen til sameieloven bare er tatt inn *"for ordens skyld"*, ref. Ot. Prp. Nr. 39 (1998-1999), merknader til § 13 side 335. Sameielovens regler ville fått anvendelse uansett. Det samme gjelder for mineralloven, med unntak av der mineralloven har uttrykkelige regler som strider mot eller begrenser sameieloven, slik som i § 29, 3. ledd.

Dette ble sist omhandlet i forarbeidene til mineralloven, Ot. Prp. Nr. 35 (1998-99) om ny minerallov, under

Kapittel 4 - Utmål og registrert rett:

*"Når det gjelder drivverdigheitsvurderingen, foreslås det ingen endring av gjeldende rett. Det vises til praksis etter bergverksloven § 23. Drivverdigheitsbegrepet knytter seg i utgangspunktet til den mutbare forekomsten. Eventuelle forekomster av registrerbare mineraler, jf § 26 andre og tredje ledd, kan imidlertid tas med i vurderingen, men den mutbare forekomsten må utgjøre **hovedkomponenten** (uthevet her).*

Dette poenget ble "mistet" i høringsnotatet fra 2003, og dermed også i de etterfølgende lovforarbeidene gjennom høringsnotatet fra 2003 og i Ot. Prp. Nr. 43 (2008-2009), som til slutt dannet grunnlaget for den nye mineralloven. Det fremgår likevel at det ikke var hensikten å gjøre noen endring i rettsstillingen.

Sameiespørsmålet ble som nevnt berørt allerede i forarbeidene til den gamle bergverksloven, NUT 1967:2, en uttalelse som senere er reflektert i NOU 1996:11. Under overskriften *"Forekomst av mutbare mineraler"* på side 98 i NOU 1996:11 uttaler utvalget:

*"Ved en del forekomster står en ovenfor komplekse malmer med både mutbare og registrerbare komponenter der det ikke er mulig å se komponentene hver for seg. Staten eier i disse tilfellene i prinsippet kun en ideell andel av forekomsten." ----- **"Så lenge de mutbare elementene verdimessig utgjør hovedbestanddelen, må det imidlertid være riktig at staten kan disponere over forekomsten gjennom å dele ut utmål på hele forekomsten"** (uthevet her).*

Sameieproblemstillingen reiser et spørsmål om hva de mutbare elementene, eller i minerallovens terminologi, statens mineraler, utgjør. Loven angir det i § 7 som:

"metaller med egenvekt 5 gram/cm³ eller høyere, herunder krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, sink, zirkonium, wolfram, uran, kadmium og thorium og malmer av slike metaller"

i tillegg titan og arsen og malmer av disse. Disse kan forekomme sammen med andre mineraler som tilhører grunneierne. Skillet er absolutt, og ikke varierende med bergartene som mineralene ligger i.

5 "Malm" og betydningen av mineralloven § 32?

Siden mineralloven benytter uttrykket "malm" i § 7, er det viktig å ha klart for seg hva som ligger i uttrykket. I dag brukes uttrykket malm for alle typer mineraler, også ikke-metalliske, når en forekomst har en naturlig forekommende, økonomisk brytbar konsentrasjon av et verdimineral, enten det tilhører staten eller grunneier.

Ved overgangen fra bergverksloven (som kun omhandlet mutbare mineraler, dvs. statens mineraler i mineralloven) til mineralloven, tok man ikke begrepsmessig tak i alle ord og uttrykk som var benyttet i bergverksloven med henblikk på en klargjøring i forhold til grunneiers mineraler (herunder en naturlig utvidelse av malmbegrepet). Reglene om grunneiers mineraler var før mineralloven spredd over et antall lover. Minerallovutvalget, som hadde som oppgave å samle reglene om de to mineralgrupperingene i en ny minerallov, benyttet uttrykket "komplekse malmer" om malm som besto av både grunneiers og statens mineral.

Mineralloven § 32 forutsetter at grunneiers mineral er et biprodukt, men at det likevel kan gi grunnlag for en selvstendig økonomisk bærbar drift. Når minerallovutvalget benyttet uttrykket *"komplekse malmer med både mutbare og registrerbare komponenter"*, må de ha ment at

"hovedbestanddelen" må måles i forhold til de enkelte komponentene, mao. de enkelte mineralene av økonomisk verdi.

Norges geologiske undersøkelse NGU utarbeidet 22. juli 2020 en rapport om "Mineralressurser i Vestland fylke" der NGU gjengir hvordan skillet mellom grunneiers og statens mineraler trekkes, med en entydig angivelse av hvilke mineraler som hører hjemme i hver kategori.

Fra side 9 i NGU rapporten:

"I mineralloven skilles det mellom mineraler eid av staten³ og mineraler eid av grunneier⁴. Undersøkelser av forekomster av statens mineraler krever en tildeling av undersøkelsesrett fra Direktoratet for Mineralforvaltning, mens det for grunneiers mineraler kreves en avtale mellom undersøker og grunneier."

[....]

Fotnoter:

"³ Statens mineraler utgjør alle metaller med egenvekt 5 gram/cm³ eller høyere, herunder krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, zirkonium, wolfram, uran, kadmiuim og thorium og malmer av slike metaller (med unntak av alluvialt gull). I tillegg inngår metallene titan og arsen, og malmer av disse, samt magnetkis og svovelkis. Titanmineralet rutil er etter norsk lovgivning Statens mineral, selv om det internasjonalt regnes som industrimineral."

"⁴ Grunneiers mineraler er mineraler med en egenvekt lavere enn 5 gram/cm³. Eksempler på det er industrimineraler som kalkstein, kvarts, granat og anortositt, naturstein og byggeråstoffer."

NGU er landets sentrale institusjon for kunnskap om berggrunn, mineralressurser, løsmasser og grunnvann i Norge. NGU er en etat under NFD. Som forskningsbasert forvaltningsorgan, er NGU faginstans i geofaglige spørsmål også for de andre departementene. Vi forutsetter at NGU rådspørres om spørsmål av betydning for å forstå hvordan man trekker skillet mellom statens og grunneiers mineraler, og at skillet trekkes på mineralnivå før man kommer til hva som er malm av det enkelte mineralet.

Hvis man, som Direktoratet for mineralforvaltning ("DMF"), er av den oppfatning at staten helt uavhengig av hvilket mineral som utgjør den verdimeslige hovedkomponenten i en forekomst, kan tildele en utvinningstillatelse som etter mineralloven § 32 også gir en rett til å bryte ut og nyttiggjøre seg grunneiers mineral, bryter man med grunnloven § 105 om full erstatning ved tvangsmessig overtakelse av privat eiendom, og med mineralloven § 32 som bygger på at grunneiers mineral ikke er hovedproduktet. Dessverre er dette som nevnt bare synliggjort i de tidligere forarbeidene til dagens lov, noe som har gitt grunnlag for feil vedtak fra DMF.

Minerallovens formålsbestemmelse i lovens § 1 lyder slik:

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

Det er et vel anerkjent prinsipp, slik det kommer til uttrykk i sameielovens § 7, at den med de største verdiene er best skikket til å ivareta fellesverdiens interesser. Formålet med mineralloven vil derfor ikke bli realisert hvis man ikke stilte et krav om verdimeslig overvekt for å kunne utvinne en forekomst av statens mineraler, og for å få driftskonsesjon på grunnlag av denne utvinningsretten, en driftskonsesjon som også automatisk gir en rett til å bryte ut og nyttiggjøre seg grunneiers mineraler.

Mineralloven § 32, 2. ledd forutsetter at det vil være situasjoner hvor grunneiers mineral "åpenbart kan utnyttes selvstendig" selv om det er statens mineral som utgjør den verdimeslige

hovedkomponenten i forekomsten, og en utvinner av statens mineraler tildeles driftskonsesjon på dette grunnlag. Minerallovens ordlyd alene gir likevel ingen uttalt plikt for DMF til å foreta en selvstendig vurdering av verdiforholdet mellom grunneiers og statens mineral før tildeling av utvinningstillatelse eller før tildeling av driftskonsesjon. Slik plikt foreligger heller ikke uttrykkelig etter § 32 før drift settes i gang på statens mineraler. Slik plikt er likevel en grunnleggende forutsetning for at tildeling av en utvinningstillatelse til statens mineraler, og forlengelser av en slik tillatelse med etterfølgende driftskonsesjon, ikke kommer i strid med grunnloven § 105, og må tydeliggjøres i en ny minerallov.

Mineralloven § 29, 3. ledd gir en bestemmelse om hva som skjer ved "kollisjon" mellom to som har utvinningsrett til statens mineraler. Den har ingen tilsvarende bestemmelse for en eventuell kollisjon mellom to utvinningstillatelser som bygger på forskjellige mineralrettigheter. Det må skyldes at en slik situasjon ikke er tenkt mulig, fordi utvinningsretten til statens mineraler forutsetter en verdimesig overvekt i forekomsten.

Mineralloven brukes mye av ikke-jurister. Derfor bør NOU-en til en ny minerallov fra det nye minerallovutvalget omfatte alle sider av mineralloven og harmoniseres med andre relevante lover. NFD har lagt et godt utgangspunkt for dette ved å sørge for at Ernst Nordtveit, som ledet Evalueringsutvalget også leder det nye minerallovutvalget. Utvalget bør behandle alle sider ved loven, også de som nå er tatt ut for spesialbehandling. Unntak kan som nevnt selvfølgelig gjøres der endringer følger av fylkessammenslutninger.

6 Forenklinger og forbedringer

Evalueringsutvalget viste i sin innstilling i 2018 til flere mulige endringer i mineralloven. NFD har besluttet at:

"En del av forslagene er problemstillinger som må utredes nærmere, og dette er bakgrunnen for at det nedsettes et lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (minerallova).

NFD har også startet et arbeid med en proposisjon for endringer i mineralloven der flere av anbefalingene i evalueringen av mineralloven vil følges opp. Dette gjelder i hovedsak forenklinger og forbedringer som kan gjøres på kort sikt. Departementet har en målsetning om å legge frem et forslag om slike endringer i mineralloven i løpet av 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget vil bli løpende orientert om NFDs arbeid."

Vi har allerede stilt spørsmål om det er god lovgivningsteknikk å ta forenklinger og forbedringer som NFD mener kan gjøres på kort sikt ut av helheten som minerallovutvalget skal vurdere. Dette skaper en mulighet for dobbeltbehandling, og mangelfull utredning av de endringene som gjøres på kort sikt, med fare for at man kan miste de store linjene og sammenhengen med annet lovverk.

Et av flere eksempler er forslaget til forenkling av mineralloven § 65, som viser til forvaltningsloven § 35 uten å omhandle virkningene av eller betydningen for mineralloven § 65 av at forvaltningslovutvalget i 2019 la frem et forslag til ny forvaltningslov i NOU 2019:5, hvor lovens § 35 foreslås erstattet av 3 nye bestemmelser i en ny forvaltningslov § 62-64. Blant annet foreslås en ny regel i § 62, 2. ledd om at alle ugyldige vedtak skal omgjøres av forvaltningsorganet som traff vedtaket. Det er flere andre forslag som representerer nyheter.

I dagens § 65 i mineralloven heter det etter oppramsingen av forhold som kan gi oppheving eller endring, i bokstav e):

e) *det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler."*

Dette er helt sentralt for at en ikke-jurist skal se sammenhengen mellom mineralloven og forvaltningsloven. Noten i § 65 til bokstav e) viser til forvaltningsloven § 35. I forslaget til ny § 65 i mineralloven har bokstav e) helt falt ut, og forslaget er ikke på noen måte harmonisert med utkastet til ny forvaltningslov §§ 62-64. Dette illustrer faren ved å ta deler av en lov ut av sammenhengen og foreslå en ny regel som – tilsynelatende uforvarende – har fått et helt annet innhold enn det man kan lese seg til i teksten i høringsnotatet. Det dokumenterer uansett at "forenklinger og forbedringer" må ses i en bredere sammenheng, og være en del av det nye minerallovutvalgets mandat i stedet for at NFD og DMF foreslår endringer på "kort sikt".

NFD har i høringsbrevet av 23.06.2020 gitt uttrykk for at:

Enkelte av de større og mer prinsipielle spørsmålene skal utredes videre av et NOU-utvalg.

Flere av de emnene som foreslås hasteregulert, er slike store og prinsipielle spørsmål som det nye minerallovutvalget må behandle grundig. I mellomtiden ville det som nevnt hjulpet om NFD oppdaterte sin veiledning til mineralloven som ligger på Regjeringen.no.

7 Nærmere om deling av minerallovutvalgets arbeid i to

NFD tar sikte på at forslagene til endringer i mineralloven med forskrifter skal tre i kraft vinteren 2021, mens minerallovutvalget skal komme med sin innstilling senest 1. desember 2021. Det må forutsettes at de mindre omfattende endringsforslagene fra Evalueringsutvalget, slik som for eksempel mange av tankene som fremmes i høringsnotatet fra 23. juni 2020, kan tas inn i en delutredning (NOU) fra minerallovutvalget som kan foreligge i løpet av 6-12 måneder, for deretter å sendes på høring før det kan bli en proposisjon og kan vedtas som lov. I realiteten vil man da kunne få gjennomarbeidede løsninger på mange av de spørsmålene som høringsnotatet berører i løpet av 2021, mens mer omfattende endringer og kompliserte spørsmål med folkerettslige aspekter om samiske rettigheter kan bli gjenstand for en delutredning to, som en egen NOU.

Evalueringsutvalget ga på side 54 i innstillingen uttrykk for at:

"For utvalget har det fra mange hold blitt fremhevet at den største utfordringen ved oppstart av mineralutvinning er knyttet til saksbehandlingen og samspillet mellom mineralloven og annet regelverk. Tilbakemeldingene går særlig på at regelverkene overlapper hverandre slik at det som blir oppfattet som det samme vurderingstema behandles flere ganger av ulike myndigheter. Dette sinker prosessen og skaper rom for stadige omkamper som skaper uforutsigbarhet."

På side 5 i mandatet fra NFD til minerallovutvalget heter det:

"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."

Samtidig foreslår NFD nå selv i høringsnotatet det stikk motsatte av en «one-stop-shop» gjennom en klar rekkefølgebestemmelse som uten unntak vil føre til en forlengelse av saksbehandlingstiden for etablering av drift på statens eller grunneiers mineralrettigheter med inntil mange år. Vi kommer tilbake til dette i punkt 16 nedenfor. Det nevnes bare her som et eksempel på at flere av forslagene fra NFD i høringsnotatet naturlig bør behandles av minerallovutvalget. Hele høringsnotatet bør som nevnt gå inn i minerallovutvalgets arbeid.

Både næringen, grunneierne, DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til dette regelverket er best tjent med det.

Staten trekkes i dag mye tidligere inn i planarbeidet i kommunene og fylkene enn det som var tilfelle tidligere, og det er viktig at fagetater som NGU, DMF og Forurensningstilsynet også deltar i dette arbeidet tidlig, og bli ansvarliggjort. Hvis ikke, er det stor risiko for at man kan få reguleringsplaner på lokalt nivå som ikke er optimale i forhold til bergfaglig forsvarlig drift og kravene om å minimere forurensningsvirkningene av det enkelte tiltak.

Høringsnotatet nøyer seg med å gjenta erfaringer som Evalueringsutvalget gjorde i 2018, uten å ta opp hvordan sameksistensen mellom de forskjellige regionale og statlige organene kan gi best mulig resultat for samfunnet og industrien. Det er ikke ved å forlenge en allerede lang saksbehandlingstid, slik NFD foreslår i strid med Evalueringsutvalgets innstilling.

Det påpekes av NFD at mineralnæringen er langsiktig. Prosjektutvikling tar tid helt uavhengig av regulatoriske hindringer eller forviklinger. En endringslov vinteren 2021, med en mer omfattende endringslov kort tid etter, vil forvirre mer enn den hjelper. Næringen vil uansett måtte vente på minerallovutvalgets forslag for en varig avklaring av viktige rammebetingelser.

Det er viktig at man ikke nå lapper på en lov som er vanskelig tilgjengelig, med fare for at det skjer uten tilstrekkelig bakgrunnskunnskap. Næringen har et skrikende behov for gode forarbeider til en godt skrevet lov, og at dette arbeidet ikke drar ut i tid. Det har det nyutnevnte minerallovutvalget forutsetninger for å kunne levere.

Slike utvalg har en lang og god tradisjon i Norge, og sikrer høy kvalitet i lovgivningen. Et utvalg vil normalt innhente ekspertuttalelser fra andre kompetente organer der de finner det relevant, for eksempel slik minerallovutvalget bak NOU 1996:11 gjorde i forhold til grunnlovens § 105 som hindring for å overføre grunneiers mineraler til staten, slik som foreslått av et flertall i NOU 1984:8.

Avslutningsvis bemerkes at det virker lite velbegrunnet å handle i hastverk i juni 2020, 1 ½ år etter at Evalueringsutvalget la frem sin innstilling i desember 2018, og når Kongen nettopp har oppnevnt et nytt lovutvalg, med frist 1. desember 2021 for en omfattende NOU. AMR vil som nevnt anbefale at høringsnotatet legges på is. Hvis det er hastverk med enkelte mindre viktige endringer i mineralloven, kan som sagt minerallovutvalgets arbeid to-deles, slik at utvalget får en kortere frist enn utgangen av 2021 til å komme med konkrete forslag knyttet til de endringer som foreslås i høringsnotatet.

8 Mineralnæringen i Norge – en næring med begrenset homogenitet

Høringsnotatet tar ikke hensyn til at mineralnæringen er svært lite homogen både i innhold og i størrelse. Det fremgår av notatet på side 2 at

"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."

Det må forventes at minerallovutvalget vil gjennomføre en grundig analyse av mineralnæringen, og av hvilke arbeidsoppgaver DMF finner mest komplisert og tidkrevende som grunnlag for sine forslag. Utvalget må også vurdere kompetansen i DMF i forhold til det ansvar og de arbeidsoppgaver som en ny minerallov pålegger DMF. En slik analyse er helt nødvendig for å vite "hvor skoen trykker". Man kan ikke forenkle hverdagen *"for næringen,*

DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til dette regelverket" uten å ha slik bakgrunnskunnskap og analyse som en bærebjelke for arbeidet.

Fra Evalueringsutvalgets innstilling og den årlige mineralstatistikken, fremgår det at mineralloven regulerer mange typer virksomhet som er veldig forskjellige både i størrelse og kompleksitet. Særlig reguleringsproblematikken knyttet til plan og bygningsloven vil normalt være helt annerledes for prosjekter som bygger på enten statens eller grunneiers mineraler på den ene siden og natursteins- og stein/pukkverk på den annen side. Drivbare forekomster av statens mineraler finnes nesten ikke i Norge, men selv drivbare grunneier-mineralforekomster er sjelden vare, og finnes bare i enkelte av landets 356 kommuner (pr. 01.01.2020).

Mineralloven skiller ikke mellom saksbehandlingen av et lokalt natursteinprosjekt med en årlig omsetning på én million kroner og et gruveprosjekt med en årlig omsetning på én milliard kroner. Man kan ikke skjære alle over en kam. Dette bør reflekteres i en ny minerallov. Det blir i hvert fall feil å innføre en kategorisk rekkefølgebestemmelse for alle typer mineralske forekomster, slik NFD foreslår i høringsnotatet. Mer om dette i punkt 16 nedenfor.

9 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 6-1

Regjeringen legger hvert fjerde år fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. De nasjonale forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Målet med de nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (fra side 13-14) er:

"å få til en mer kunnskapsbasert og helhetlig forvaltning av arealene og større forutsigbarhet. Det er behov for bedre planavklaringer og samordning mellom myndigheter og lovverk slik at det kan legges til rette for bærekraftig vekst. Dette gjelder også for de spredtbygde områdene i landet. Endringer i arealbruk er i dag den viktigste påvirkningsfaktoren for naturmangfoldet på land og for viktige kulturhistoriske verdier. Mange inngrep som hver for seg virker små, kan i sum ha stor negativ virkning."

I forordet til de nasjonale forventningene heter det at:

"Regjeringen vil formidle den nasjonale prioriterte politikken på en tydelig måte, slik at planleggingen i fylkeskommuner og kommuner kan skje effektivt og til beste for innbyggerne i hele landet. Samtidig styrker regjeringen det lokale selvstyret i planleggingen. Det betyr at fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser. Regjeringen ønsker at regional og lokal samfunns- og arealplanlegging skal være basert på åpen dialog mellom alle parter, der også staten deltar. Et viktig skritt på veien er de nasjonale forventningene."

De nasjonale forventningene inneholder et kapittel om mineralutvinning. Fra side 18:

"Norge har viktige mineralressurser som kan gi grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser. Regional og kommunal planlegging er et viktig verktøy for å sikre tilgjengelighet til mineralforekomster som kan være aktuelle framtidige uttak, samtidig som miljø- og samfunnshensyn ivaretas. Mineraluttak har lang tidshorisont, og det er behov for større forutsigbarhet knyttet til investeringer, uttak og opprydding. Uttak av byggeråstoffer (pukk, grus, sand) til bygge og anleggsformål med korte transportavstander og reduserte klimagassutslipp, er

viktig. God arealplanlegging kan bidra til dette. I tillegg er det viktig at mineralske masser av god kvalitet gjenvinnes som byggeråstoffer, der dette er mulig. Dette kan redusere presset på bynære grus- og pukkressurser og behovet for massetransport. En helhetlig vurdering av massehåndtering i plansammenheng kan være et nyttig virkemiddel for å avklare dette."

Det gis i de nasjonale forventningene uttrykk for at regjeringen forventer at (side 19):

"Fylkeskommunene og kommunene sikrer viktige mineralforekomster i sine planer og avveier utvinning mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Tilgangen til, og lagring av, byggeråstoffer ses i et regionalt perspektiv."

Om statlige planretningslinjer for fjellområdene heter det på side 31 at:

"Parallelt med arbeidet med en ny veileder om fritidsbebyggelse vil regjeringen avklare behovet for statlige planretningslinjer for fjellområder. Hovedformålet med eventuelle statlige planretningslinjer vil være å klargjøre nasjonal politikk for bærekraftig utvikling i fjellområdene der næringsutvikling, friluftsliv, landskap, naturmangfold, kulturminner, landbruk, energiproduksjon mm er viktige temaer."

Høringsnotatet fra NFD inneholder på side 29 en henvisning til "Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging utformet av Regjeringen gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet." Det er uklart hvilke uttalelser i de nasjonale forventningene som NFD benytter som grunnlag for sin konklusjon i avsnitt 4 på side 29:

"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."

Høringsnotatet drøfter heller ikke om en vente-bestemmelse, slik som ble foreslått i 2003 men ikke tatt inn i mineralloven, ville gi samme virkning med vesentlig mindre potensiale for forsinkelser. NFD viser ikke til en eneste aktuell sak hvor det har vært et problem at uttak har startet uten at arealbruken har gjennomgått en nødvendig planprosess. Muligens sikter departementet til den ovenfor siterte uttalelsen om at:

"Norge har viktige mineralressurser som kan gi grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser. Regional og kommunal planlegging er et viktig verktøy for å sikre tilgjengelighet til mineralforekomster som kan være aktuelle framtidige uttak, samtidig som miljø- og samfunnshensyn ivaretas."

Denne uttalelsen går på betydningen av at man kommunalt og regionalt så tidlig som mulig sikrer viktige mineralressurser, for eksempel gjennom hensynssoner og regionalt planarbeid. Den kan ikke tas til inntekt for en rekkefølgebestemmelse slik NFD foreslår. Det er viktig at mineralressurser kartlegges og analyseres så tidlig som mulig, blant annet på grunn av arealbruk og skillet mellom statens og grunneiers mineraler. Her kan NGU og DMF gjøre en viktig nasjonal oppgave gjennom deltakelse i de regionale planprosessene. Det vises for øvrig til punkt 16 h) nedenfor.

Drivbare forekomster av grunneiers eller statens mineraler har normalt en nasjonal interesse, og det er ikke gitt at enkeltkommuner alene skal kunne bestemme om en drift på slike mineraler, som normalt vil ha en varighet på 50 år eller mer, skal skje innenfor kommunens grenser. Nasjonale hensyn må avgjøre. Slike forekomster finnes ofte i små kommuner med svært begrensede ressurser.

Det er klart at regjeringen legger mer ansvar på fylkene og kommunene etter fylkessammenslåingen og kommunesammenslåingen. Dette bør også slå gjennom i forhold til

en ny minerallov. Det faller utenfor denne høringsuttalelsen å komme med tanker om hvordan dette best kan gjøres, men de nasjonale forventningene bør gjenspeiles i mineralloven. Dette er enda en grunn til å la forslagene i høringsnotatet gå inn i minerallovutvalgets arbeid.

10 DMF som kompetanseorgan

DMF har som sentral faginstans innsigelsesrett til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan som berører uttak av mineralske ressurser. Planprogram for slike saker skal forelegges DMF før endelig fastsetting i kommunen.

Prop. 110 L 27 (2016–2017) om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger) inneholder blant annet i punkt 4.2 en obligatorisk plikt i loven om å etablere regionalt planforum.

"Det er utarbeidet et forslag om endringer i bestemmelsen om regionalt planforum. Forslaget går ut på at etablering av regionalt planforum blir en lovpålagt oppgave for fylkeskommunene. Forslaget vil legge til rette for mer effektive planprosesser gjennom tidlig avklaring av konflikter mellom statlige, regionale og kommunale interesser i arbeidet med regionale og kommunale planer. Dette vil kunne hindre innsigelser ved at nasjonale mål og hensyn blir klargjort tidlig i planprosessen.

Videre fremmes det forslag om at kommunene gjennom sin planlegging får et verktøy som kan synliggjøre mineralressurser som kan være aktuelle for framtidig utvinning. Forslaget går ut på å innføre en hensynssone der det tas særlig hensyn til slike ressurser. Kommunene kan med en slik ordning legge til rette for at utbygging eller tiltak som kan vanskeliggjøre framtidig utvinning av mineralressurser unngås. Flere kommuner har innvilget tillatelse til tidsbestemt bruksendring ved blant annet behandling av søknader om midlertidig dispensasjon. Ved utløpet av den tidsbestemte bruken, skal den nye bruken opphøre, og den tidligere bruken gjenopptas uten krav om ny søknad om bruksendring. En tidsbestemt bruksendring framstår i mange tilfeller som fornuftig, og ordningen vil gi økt fleksibilitet og innebære forenklinger for både kommuner og tiltakshavere. Det fremmes derfor forslag om å innføre tidsbestemt bruksendring som eget tiltak.

På side 27 i proposisjonen gjengis Direktoratet for mineralforvaltning synspunkter på forslaget:

"Direktoratet for mineralforvaltning bemerker at erfaringer med regionalt planforum er entydig positivt ved at det er en arena for synliggjøring og diskusjoner av berørte interesser i planarbeidet. Det understrekes at det er viktig at direktoratet involveres tidlig i planprosesser for å kunne bidra med informasjon og kunnskap om berørte ressurser og eventuelle konsekvenser gjennomføringen av den aktuelle planen vil kunne få."

AMR har vanskelig for å forstå at man foreslår en hastebestemmelse om rekkefølgekrav uten at NFD omtaler disse forholdene, særlig i lys av at DMF har funnet erfaringene med regionalt planforum entydig positive. Både regionalt planforum og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet, taler sterkt for en parallelle behandling av plan- og byggesaker og konsesjon etter mineralloven. Allerede ved tildeling av en rett til å undersøke på statens mineraler, bør DMF koordinere seg med de regionale planforumene.

11 Sammensetning av fagdepartementer

NFD har ansvaret for å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk, og bidra til samordning av ulike departementers arbeid for å sikre en helhetlig, god og fremtidsrettet næringspolitikk.

Olje- og energidepartementet ("OED") ivaretar rollen som sektorforvalter. Ifølge Regjeringen.no er *Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge en samordnet og helhetlig energipolitikk.*

OED ble etablert under regjeringen Jagland pr. 01.01.1997 ved at Nærings- og energidepartementet ble erstattet av OED og NHD, som ble til NFD med virkning fra 01.01.2014.

Kanskje tiden er moden for å samle alt som har med mineraler å gjøre i ett fagmiljø? Hverken havbunnsmineraler eller mineralutvinning på land er energipolitikk, og leting, undersøkelse og utvinning av begge typer mineraler har mange likhetpunkter. Hvis tankene fra Evalueringsutvalget rundt fjerning av klassifiseringen av noen mineraler som "statens mineral" slår gjennom, vil man ha enda mer sammenfallende regelverk enn i dag. Kanskje det er på tide at all mineralvirksomhet legges under samme departement?

Oljedirektoratet sitter med kompetanse som i stor grad overlapper den i DMF, og mye tyder som skrevet på at mineralloven i innhold vil bevege seg i retning av lov om havbunnsmineraler, som er en nyere lov utarbeidet av et departement som har erfaring med petroleumsloven gjennom mange år. AMR antar at minerallovutvalget vil se nærmere på disse spørsmålene.

12 Lovgivningshistorikk for mineralloven og NFD vs. diverse minerallovskomiteer

I innledningen til høringsnotatet går NFD gjennom historikken bak tilblivelsen av mineralloven. Denne er ikke fullstendig. Den tidligere bergverksloven og forarbeidene til den har stor betydning, selv om den direkte bare omfattet statens mineraler. Særlig Innstilling fra bergverkskomiteen (NUT 1967:2), som inneholder viktige betraktninger om hva som ut fra almene rettsregler (om sameie) kan utledes om at statens mineral må være hovedbestanddelen verdimessig sett i en forekomst for at staten kunne tildele en utvinningsrett til statens mineraler til en søker.

Formann i bergverkslovkomiteen var Høyesterettsdommer og i en periode Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Andreas Schei. Fra side 72 i NUT 1967:2:

*"Det vil neppe være hensiktsmessig å søke å gi noen nærmere definisjon av begrepet "biprodukter" i loven. Uttrykket innebærer at det – eller de – mutbare mineraler må være hovedbestanddelen verdimessig sett. Gruveeieren (rettighetshaver til statens mineraler-skutt inn her) skal, for å nevne et eksempel, ikke kunne bane seg adgang til å drive en apatittforekomst med den begrunnelse at den har et innslag av jern. **Den mutbare malm må være hovedbestanddelen.**" (uthevet her)*

På side 83 gir komiteen uttrykk for at

"I betraktning av at bergverksloven skal praktiseres og håndheves av bergmestrene, som regelmessig ikke vil være jurister, vil det etter komitéens syn også være ønskelig at bergmestrene i en instruks blir veiledet om hvordan forvaltningslovens regler skal tilpasses og anvendes i de forskjellige saker. Behovet for slik veiledning vil formentlig være særlig sterkt når det gjelder ervervssakene."

Det samme behovet om veiledning om forvaltningsloven kan synes å foreligge i forhold til DMF, særlig i forhold til kravet til begrunnelse av enkeltvedtak i § 25. Når mineralloven i § 41 gir DMF ansvaret for å fastsette hva som ligger i en rettslig standard som "bergfaglig forsvarlig", må DMF i sine vedtak angi kriteriene som DMF generelt legger i den rettslige standarden og hvordan DMF i det konkrete vedtaket anvender standarden. Standarden som sådan vil være gjenstand for en dynamisk utvikling, men eksistensen og begrunnelsen skal hindre vilkårlig og ulovlig forskjellsbehandling.

Det opprinnelige minerallovutvalget, som avga sin innstilling gjennom NOU 1984:8, hvor utvalgets flertall foreslo å omgjøre grunneiers mineraler til statens mineraler, ga grunnlag for Lovavdelingens uttalelser i JDLOV-1993-2580 om at dette ville stride mot grunnloven § 105. Deretter ble det oppnevnt et nytt minerallovutvalg i 1993 som avga sin innstilling gjennom NOU 1996:11, slik høringsnotatet riktig gjengir. Utvalget ga blant annet uttrykk for at:

*"Når det gjelder drivverdighetsvurderingen, foreslås ingen endring av gjeldende rett. Det vises til bvl. § 23 og kapittel 5.9.1. Drivverdighetsbegrepet knytter seg i utgangspunktet til den mutbare forekomsten. Eventuelle forekomster av registrerbare mineraler, jf. § 4-3 tredje og fjerde ledd, kan imidlertid tas med i denne vurderingen, dog slik at **den mutbare forekomsten må utgjøre hovedkomponenten** (uthevet her)."*

Ref. også Ot. Prp. nr. 35, 1998-99, Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven) s. 162, som også er nevnt under "forarbeider" i høringsnotatet.

*"Når det gjelder drivverdighetsvurderingen, foreslås det ingen endring av gjeldende rett. Det vises til praksis etter bergverksloven § 23. Drivverdighetsbegrepet knytter seg i utgangspunktet til den mutbare forekomsten. Eventuelle forekomster av registrerbare mineraler, jf. § 26 andre og tredje ledd, kan imidlertid tas med i vurderingen, **men den mutbare forekomsten må utgjøre hovedkomponenten** (uthevet her)."*

Dette kom ikke med i høringsnotatet av 2003 eller i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), som var det endelige utgangspunktet for mineralloven. Sistnevnte Ot. Prp. og det forutgående høringsnotatet gir ingen indikasjon på at man har hatt til hensikt å endre det som følger av alminnelige rettsgrunnsetninger bygget på grunnlovens ekspropriasjonsbestemmelse i § 105. Eksemplene er tatt inn for å dokumentere at de forskjellige minerallovutvalgene har hatt en totaloversikt over sammenhengen i lovgivningen som ikke er reflektert i den siste proposisjonen med bakenforliggende høringsnotat. Da blir loven vesentlig svekket og vanskelig å bruke for næringen.

13 Sammenhengen mellom mineralloven og forurensningsloven

Parallelt med Evalueringsutvalgets oppdrag ga NFD og Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet i samarbeid med DMF i oppdrag:

"å redegjøre for og vurdere sammenhengen mellom mineralloven og forurensningsloven når det gjelder regulering av mineralvirksomhet. Vi ber direktoratene særskilt om å vurdere om regelverket som gjelder for avfallsdeponering i gruveindustrien, legger til rette for gode løsninger for deponering og er tilstrekkelige for å sikre at bærekraftig ressursutvikling og miljøhensyn blir ivarettatt."

Direktoratenes oppdrag løp tidsmessig parallelt med Evalueringsutvalgets evaluering av mineralloven og skulle leveres innen 30. november 2018, som var den opprinnelige fristen for Evalueringsutvalgets evaluering av mineralloven. Dette førte til at Evalueringsutvalget ikke

kunne ta direktoratenes vurderinger i betraktning ved evaluering av mineralloven, slik utvalget uttrykker på side 8 i innstillingen. Høringsnotatet kommenterer ikke det viktige oppdraget som NFD og Klima- og miljødepartementet tildelte Miljødirektoratet i samarbeid med DMF.

Dette er en mangel ved høringsnotatet som dermed heller ikke er koordinert med redegjørelsen fra Miljødirektoratet, som vi ikke har kunnet finne ved søk på nettet.

14 Grunnleggende skiller i mineralloven er foreslått/indikert opphevet av Evalueringsutvalget

Mineralloven skiller som nevnt mellom grunneiers og statens mineraler i mineralloven § 7. Som påpekt av Evalueringsutvalget på side 16 i innstillingen: *"Skillet mellom de to mineralkategoriene "statens mineraler" og "grunneiers mineraler" påvirker i stor grad strukturen i lovverket, fordi det gjelder ulike regler for disse to miljøkategoriene. Spørsmålet om dette skillet er hensiktsmessig og rasjonelt i dag blir fremhevet i mandatet som et spørsmål utvalget bør vurdere. Dette spørsmålet blir drøftet i kapittel 4.4 nedenfor. Løsningen på dette spørsmålet vil ha virkning for mange bestemmelser i loven, som skal drøftes i senere kapitler."*

I lys av denne uttalelsen, er det vanskelig å skjønne at NFD fremmer et fragmentarisk forslag til lovendringer før løsningen på skillet mellom statens- og grunneiers mineraler er løst av minerallovkomiteen. Særlig er forslaget i høringsnotatet om rekkefølgebestemmelser vanskelig å forene med Evalueringsutvalgets innstilling, hvor det på side 36 gis uttrykk for at:

"I reguleringen av mineralvirksomheten på land kan det synes som en har stolt for mye på at den frie leteretten og fortrinnsretten til utvinning skulle gi tilstrekkelig insentiv, og ikke har gjort nok for å etablere en saksbehandlingsprosess med tilstrekkelig forutsigbarhet og klargjøring av hvilke geografiske områder som kan være aktuelle for mineralutvinning og hvor dette er utelukket eller svært vanskelig. Det er behov for en prosess der mulighetene til å kunne samordne ønsket om næringsvirksomhet basert på mineralressurser med andre hensyn blir ivaretatt på det tidlige stadium. Det er også nødvendig å få klarlagt tidlig om de hensyn som taler mot mineralutvinning i et område er for sterke til at det kan bli tillatt."

Evalueringsutvalget har gått langt i å foreslå at man bør oppheve skillet mellom statens og grunneiers mineraler siden staten likevel ikke utnytter sin eiendomsrett på en måte som er vanlig for en eier. Mest sannsynlig blir alle mineraler undergitt offentlige tillatelser på et tidligere stadium enn i dag. Vi finner det likevel riktig å gå nærmere inn på behovet for en klarere språkbruk i mineralloven, dersom skillet ikke oppheves.

15 Mineraler, behov for presiseringer dersom man opprettholder skillet mellom statens og grunneiers mineraler

Hvis man velger å opprettholde skillet mellom statens og grunneiers mineraler, må man for å unngå misforståelser, skrive inn de sameierettslige konsekvensene av at begge mineralgruppene ofte vil forekomme sammenblandet.

En aktør som har rettigheter til statens mineraler, har rett til å nyttiggjøre seg grunneiers mineraler dersom de har karakter av et biprodukt. Uttrykket *"biprodukt"* bygger på at statens mineraler må være hovedbestanddel verdimesig sett for at staten kan tildele en utvinningsrett til statens mineraler. Bergverksloven inneholdt en egen bestemmelse om utnyttelse av grunneiers mineraler som biprodukter. Mineralloven inneholder ikke uttrykket biprodukter i § 32, som er den tilsvarende bestemmelsen til den gamle §§ 38 og 39 i bergverksloven, men det

fremgår av forarbeidene at man ikke tilsiktet noen realitetsendring på dette punkt. Det vises for øvrig til punkt 3 ovenfor om forarbeidene til mineralloven.

Hvis skillet mellom grunneiers mineral og statens mineral opprettholdes, bør man trekke inn begreper som "verdimessig hovedbestanddel" eller "verdimessig hovedkomponent" i loven, og samtidig klargjøre at et "biprodukt" er et resultat av en drift på et annet mineral som da utgjør den verdimessige hovedkomponenten i forekomsten, og derfor er "hovedprodukt".

16 De enkelte forslagene i høringsnotatet

a. Ny bestemmelse om kvalifikasjonskrav

AMR kan i det alt vesentlige slutte seg til begrunnelsen og forslaget til lovtekst, men kan ikke skjønne hvorfor NFD foreslår en annen lovtekst enn i havbruksmineralloven § 6-5.

b. Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon

AMR har ingen kommentarer til forslaget eller til ordlyd.

c. Krav om søknad for undersøkelsesrett

AMR har ingen kommentarer til forslaget, annet enn at det mest sannsynlig vil bli endret som en følge av minerallovutvalgets arbeid og forslag, og at det derfor har liten praktisk betydning. Det er så vidt vites i dag fire virksomheter som har driftskonsesjon på statens mineraler.

d. Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett

AMR har ingen kommentar, men slutter seg til Evalueringsutvalgets uttalelse på side 70 i innstillingen om at:

"Fordi bestemmelsen bygger på bergverksloven § 21 første ledd, forutsettes gjeldende praksis som legger til grunn at forlengelse ikke skal være kurant videreført."

For øvrig er det vanskelig å forstå hvorfor man ikke ser hen til tidsfrister og annet i havbunnsmineralloven § 3-1 til 3-3 om undersøkelsestillatelse.

e. Varslingsfrist for undersøkelser

AMR har ingen kommentarer til forslaget eller til ordlyd.

f. Om avklaring av privatrettslige forhold ifm. Driftskonsesjon

Dette spørsmålet er omfattende behandlet i Evalueringsutvalgets innstilling. Fra side 61-62 i innstillingen:

"Det vil være en fordel om loven krever avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon. -----."

Der søker dokumenterer at privatrettslige forhold er søkt avklart, men at det er tvist eller at det blir nødvendig med søknad om ekspropriasjon, må konsesjonssøknaden behandles og eventuelt innvilges under forutsetning av at privatrettslige forhold avklares. Det vil være hensiktsmessig å tydeliggjøre at konsesjon ikke avgjør privatrettslige spørsmål, og at det er søkerens ansvar å skaffe de nødvendige private rettighetene ved å legge til et andre ledd i mineralloven § 5.

NFD begrunner ikke hvorfor departementet fraviker Evalueringsutvalget forslag om avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon. AMR slutter seg til Evalueringskomiteen. I tillegg mener AMR at det er viktig med en tilsvarende presisering i forhold til tildeling av en utvinningstillatelse til statens mineraler.

Det er riktig, som Evalueringsutvalget påpeker på et annet sted i innstillingen, at en utvinningstillatelse til statens mineraler i realiteten ikke gir rettighetshaver større rettigheter enn han har etter undersøkelsestillatelsen, men driftskonsesjon på statens mineraler har en slags tilbakevirkende kraft på forhold av privatrettslig karakter, gjennom de rettigheter som ligger i mineralloven § 32 til å ta ut og utnytte biprodukter. Denne er formelt knyttet til utvinningstillatelsen. Derfor må det presiseres at denne ikke tar stilling til hvilket mineral som utgjør den verdimessige hovedkomponenten i en forekomst, og at søkeren alene har et ansvar for at denne forutsetningen for utvinningstillatelse foreligger.

g. Tydeliggjøring av konsesjonsbestemmelsen i § 43
AMR har ingen kommentarer til forslaget eller til ordlyd.

h. Om rekkefølgekrav
Evalueringsutvalget uttaler på side 59 i innstillingen at:

En regulering av rekkefølgen i saksbehandlingen ville heller ikke være tilstrekkelig til å sikre en effektiv saksbehandling og avgjørelsesprosess. Utvalget mener at en mer vidtgående samordning eller integrering av prosessene er nødvendig.

AMR kan helhjertet slutte seg til dette. Det vises også til kommentarene ovenfor om plan- og bygningsloven og regionalt planforum. Da NOU 2003:14 om bedre kommunal og regional planlegging, som NFD viser til som "mønster" ble avgitt, fantes det ikke krav om regionale planforum. Dessuten går ikke forslaget i NOU 2003:14 ut på at det skulle innføres et krav om ferdigbehandling etter plan- og bygningsloven før man skulle begynne å behandle en søknad om driftskonsesjon. Fra NOU 2003:14, side 150:

"Utvalget vil også peke på spørsmålet om det er behov for at det i en ny minerallov innføres en "ventehjemmel" og utvidet høringsplikt, slik at det ikke gis driftskonsesjon før forholdet til annet regelverk er avklart."

Forslaget om regionalt planforum ble første gang fremsatt i NOU 2003:14, på side 16:

"§ 2-5 Regionalt planforum I hvert fylke bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med den regionale planleggingsvirksomheten og arbeidet med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet. Fylkeskommunen oppretter regionalt planforum etter samråd med fylkesmannen. Faste medlemmer av planforumet er representanter for fylkesmannen og fylkeskommunen. Forøvrig skal statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Fylkeskommunen har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat."

De første årene var dette frivillig, men ble etter hvert et pålegg til alle landets fylker. Se den ovenfor i punkt 6 omhandlede Prop. 110 L 27 (2016–2017) om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger) og sitatet fra DMF som uttrykte full tilfredshet med denne ordningen. Hvis DMF opplevde et behov for en slags "vente-regel" for driftskonsesjon, så måtte dette dokumentet vært den aller beste anledning for å gi uttrykk for det.

NFD kobler ikke sine forslag til nye og vidtrekkende regler inn i en helhetlig sammenheng, og lovarbeid som er utført av det departement som har et hovedansvar for effektive planprosesser. NFD viser til planlovutvalgets NOU 2003:14 når de samme problemstillingene er behandlet i Prop.110 L 27 (2016–2017), uten at forslaget om å innføre en "vente-regel" ble fulgt opp. Dette

var i tid rundt 10 år etter Miljødepartementets høringsuttalelse til mineralloven. Dessuten er det en vesensforskjell på en såkalt "vente-regel" og en klar rekkefølgebestemmelse.

"Vente-regelen" som ble vurdert, men forkastet dreidde seg om parallell behandling, men at vedtak etter mineralloven om driftskonsesjon skulle treffes i tid etter avklaring etter plan og bygningsloven. I 2016-2017, etter 6-7 års erfaring fra hvordan mineralloven virket i offentlige planleggingsprosesser fant ikke det som nå var omdannet fra Miljødepartementet til Klima- og miljødepartementet det verdt å foreslå en "vente-regel". Det må antas at dette skyldes erfaringene med regionale planforum.

I punkt 3.2 i Prop.110 L 27 (2016-2017) heter det:

"Endringsforslagene i plan- og bygningsloven ble i felles brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet sendt på høring 30. september 2016, sammen med forslag til revidert forskrift om konsekvensutredninger. Høringsfristen var 2. desember 2016. Forslagene ble sendt til følgende høringsinstanser:"

Blant høringsinstansene var: *Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard*

I tillegg til den uttalelsen fra DMF som er sitert under punkt 6 ovenfor, uttalte DMF at:

"Direktoratet for mineralforvaltning støtter endringsforslaget, og mener en hensynssone for mineralressurser vil gi kommunene anledning til en bedre og mer langsiktig planlegging med hensyn til mineralressurser enn etter gjeldende rett. Samtidig gir tilføyelsen et tydeligere signal om viktigheten av denne ressursen."

DMF mente i sin høringsuttalelse ikke noe om det gamle forslaget fra 2003 om "vente-regel", og Klima og miljødepartementet fulgte heller ikke opp sin høringsuttalelse til NOU 2003:14. Fremstillingen i høringsnotatet fra NFD er misvisende med hensyn til utviklingen innenfor regional planlegging, nevner ikke hensynssoner, som er viktig for mineralindustri, og den enkelte kommunes plikt til å hente informasjon fra NGU om mineralforekomster i egen kommune. Både DMF og NGU støttet forslaget om hensynssoner i sine høringsuttalelser. Høringsuttalelsen fra DMF om dette er gjengitt ovenfor.

For øvrig bemerker AMR at den argumentasjonen som NFD benytter til fordel for rekkefølgekrav er mest relevant i forhold til et eventuelt krav om at driftskonsesjon ikke skal tildeles før det foreligger en avklaring av planspørsmål. Med rekkefølgekrav, kan ikke prosessene for konsesjonsbehandling og avklaring etter plan- og bygningsloven kjøres parallelt. Siden hver av disse prosessene kan ta alt fra ett til fem år, vil et rekkefølgekrav kunne være helt ødeleggende for industrien.

AMR er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å fremsette nye krav til saksbehandlingen i DMF før minerallovutvalget har fått anledning til å komme med sitt forslag til løsning, og uten at det knyttes opp mot endringene som har skjedd i plan og bygningsloven i perioden etter at mineralloven trådte i kraft, endringer som DMF har sagt seg svært fornøyd med. Det hadde vært interessant å vite omtrent hvor mange driftskonsesjoner en slik bestemmelse ville bli aktuell for.

Avslutningsvis peker AMR på at NFD i høringsnotatets punkt 11 om økonomiske og administrative konsekvenser på side 46 blander sammen "vente-regel" med rekkefølgekrav. Setningen:

"Dette medfører at for prosjekter der det ikke foreligger godkjent plan, vil det måtte gjennomføres en planprosess før søknad om driftskonsesjon kan vedtas."

Ut fra sammenhengen antar AMR at "vedtas" skal være "tas til behandling"

i. Overdragelse av en konsesjon

AMR mener at man må analysere hele problematikken knyttet til tildeling av utvinningsrett til statens mineraler på nytt, og at en utvinningsrett som er tildelt basert på gitte kriterier må prøves på nytt når den skal fornyes på helt andre kriterier, og igjen når det skal tildeles driftskonsesjon. DMF har ikke lagt til grunn klare uttalelser fra tidligere minerallovutvalg om at en utvinningsrett til statens mineraler, som automatisk gir adgang til å ta ut og nyttiggjøre seg grunneiers mineraler, forutsetter at statens mineraler utgjør den verdimessige hovedkomponenten i en forekomst.

Så lenge det tildeles utvinningsrett til statens mineraler, og deretter en driftskonsesjon, selv om grunneiermineralene utgjør den verdimessige hovedbestanddelen av en forekomst, innebærer forslaget at NFD legitimerer en overdragelse av en forekomst bestående hovedsakelig av grunneiers mineraler til tredjepart uten at det ytes et vederlag til grunneier. Dette er et brudd på grunnloven § 105, og kan ikke gjennomføres uten at det klargjøres at enhver utvinningstillatelse til statens mineraler som er gitt under slike omstendigheter ikke kan gi grunnlag for driftskonsesjon.

j. Tilsynsbestemmelsen

AMR har ingen kommentarer til forslaget eller til ordlyd.

k. Internkontroll

AMR er enig i at man lovfester virksomhetenes aktivitetsplikt i ny bestemmelse om internkontroll.

l. Endring og tilbakekall av tillatelse

AMR mener at NFD foreslår endringer i mineralloven § 65, uten å ta hensyn til det foreliggende forslag til ny forvaltningslov. NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Lovforslaget foreslår blant annet å lovfeste ulovfestet rett med hensyn til omgjøring. Slik AMR har oppfattet det, skal den nye loven gjelde for alle offentlige forvaltningsvedtak, også de fra DMF. Hvis det skal gjøres endringer i mineralloven § 65 bør disse rett og slett reflektere de nye reglene foreslått i forvaltningsloven. Forslaget viser faren ved å løfte ut noen problemstillinger av en helhet, for så å lage forslag som ikke reflekterer utviklingen innenfor andre rettsområder.

m. Tvangsmulkt

AMR er usikre på om:

"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," som er en del av ordlyden i nåværende § 66 *"uansett følger av annet lovverk"* slik høringsnotatet angir, og derfor kan tas ut i forslaget til ny ordlyd. Aksjeloven § 17-1 pålegger ikke slikt ansvar. Svalbardmiljøloven § 96 tredje ledd annet punktum og naturmangfoldloven § 73 tredje ledd tredje punktum bestemmer at påløpt tvangsmulkt pålagt et selskap som inngår i et konsern også kan inndrives hos morselskap.

Det kan reises spørsmål om *"den ansvarlige"* omfatter fysisk person i egenskap av ene- eller hovedaksjonær. Forholdet til arbeidsgiveransvaret for ansattes forsettlig og uaktsomme feil

drøftes ikke. Er det den enkelte ansatte eller selskapet vedkommende arbeider for som er "den ansvarlige"? Någjeldende ordlyd er klarere på dette punkt.

n. Overtredelsesgebyr

NFD foreslår at overtredelsesgebyr fortsatt kan ilegges fysiske personer for forsettlig eller uaktsomme handlinger uten å komme inn på arbeidsgiveransvaret. I dag er arbeidsgiveransvaret lovfestet i skadeserstatningsloven § 2-1:

"Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakerens utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet."

AMR er av den oppfatning at NFD ved en ny vurdering av mineralloven § 67 må avklare forholdet mellom overtredelsesgebyr til en ansatts uaktsomhet og arbeidsgivers ansvar for skade for det samme. Man kan for eksempel tenke seg at overtredelsesgebyr bare anvendes der

"arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet."

3 Avsluttende kommentar

AMR har funnet det riktig å bruke ressurser på denne høringsuttalelsen. AMR anser sammenhengen mellom mineralloven og andre lover som forvaltningsloven, plan og bygningsloven, sameieloven, forurensningsloven og skadeserstatningsloven (arbeidsgiveransvar) som vanskelig tilgjengelig for brukerne av mineralloven.

AMR har stor forståelse for at NFD har enormt mange viktige oppgaver å ivareta, og ikke kan sitte med den samme tid og oversikt som et lovutvalg som oppnevnes nettopp på grunn av sin brede ekspertise. AMR anmoder derfor om at alle endringer som ikke er absolutt nødvendige nå overlates til det nye minerallovutvalget og at dette utvalget utvides med flere representanter fra næringen.

Tore Viana-Rønningen
(sign)
daglig leder
tvr@arcminres.no
+47 911 08 693

Arnold Rørholt
(sign)
styrets leder
aro@arcminres.no
+47 456 44 691