

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Trondheim, 30.06.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/3259

Saksbehandler:
Egil Postmyr

Høring - forskrift om undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder

- **Forskriften må tydeliggjøre at reglene i Forskrift om konsekvensutredning gjelder for alle tiltak som kan få vesentlig virkning på miljø og samfunn, og skille dette fra regler som gjelder tiltak med mindre virkninger.**
- **Miljødirektoratet forutsetter at hensynet til miljø ivaretas i forbindelse med søknad om utvinningsrett og at det settes konkrete vilkår knyttet til miljøhensyn i tillatelsen**
- **Miljødirektoratet mener det er hensiktsmessig å dele utvinning av mineralforekomster på sjøbunnen inn i prosessene undersøkelses- og utvinningstillatelse**

Generelt

Vi viser til høring om forskrift om undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder fra Olje- og energidepartementet datert 1. april 2022.

Saken gjelder ny forskrift som skal hjemles i havbunnsmineralloven kap. 10, der adgangen til å gi tillatelse legges til fylkeskommunen, jf. § 10-2.

Fylkeskommunenes myndighet etter *havgrensloven* kapittel 10, er en videreføring av tidligere delegasjon av myndighet til fylkeskommunene etter *kontinentalsokkelloven*. Vi kan vi ikke se at det har betydning hvilken lov forskriften og delegasjonen er hjemlet i.

Utkastet viderefører i stor grad også retningslinjer som det daværende Nærings- og energidepartementet fastsatte 1. april 1993 om saksbehandling og tildeling av konsesjoner i henhold til *kontinentalsokkelloven*.

Forslaget til ny forskrift gjelder regler for undersøkelse og utvinning av forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære områder. Departementet har funnet grunn til å foreslå egne forskriftsbestemmelser om *undersøkelsestillatelse* og *utvinningstillatelse* for skjellsand, sand og grus i kystnære områder.

Loven skiller mellom undersøkelse og utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder, og den virksomhet som foregår på sokkelen lenger ute. Departementet anser at ikke er behov for å ha en egen åpningsprosess for å utnytte forekomster av skjellsand, sand og grus i kystnære

områder. Dette betyr at lovens kap. 2 om Kapittel 2. Åpning av områder for undersøkelse og utvinning, ikke gjelder.

Avklaring mot forurensningsforskriften

Det er gjort en grei avklaring mot forurensningsforskriften kapittel 22, som fastsetter et generelt forbud mot mudring fra skip i sjø og vassdrag.

Utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder er etter Miljødirektoratets vurdering ikke å anse som mudring som reguleres etter denne forurensningsforskriften. Dette fordi definisjonen er mudring i § 22-3 etter vårt syn omfatter slik vi ser det ikke skal anses å omfatte *utvinning* av masser fra havbunnen. Utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder reguleres dermed direkte av forurensningsloven. Oppvirvling av fast stoff i vannmassene i forbindelse med utvinning av skjellsand, sand og grus fra sjøbunnen er å anse som forurensning når dette fører til skade eller ulempe for miljøet, jf. forurensningsloven § 6 første ledd.

Det fremgår av forurensningsloven § 7 første ledd av forurensning er forbudt med mindre den er lovlig etter §§ 8 eller 9 eller i tillatelse gitt i medhold av § 11. Av § 8 tredje ledd følger det at forurensninger som ikke medfører nevneverdig skade eller ulempe kan finne sted uten at det er nødvendig med tillatelse etter § 11. Skjellsand, sand og grus som utvinnes fra sjøbunnen vil som hovedregel ikke inneholde høye nivåer av miljøgifter.

På generelt grunnlag er det vår vurdering at de rent *forurensningsmessige* virkningene fra utvinning av slike masser er av begrenset karakter. Samlet sett er det Miljødirektoratets vurdering at utvinning av skjellsand, sand og grus fra sjøbunnen i utgangspunktet derfor ikke vil medføre forurensning som overstiger terskelen i forurensningsloven § 8 tredje ledd for tillatelsespliktig virksomhet. I tvilstilfeller er det Miljødirektoratet som er rette myndighet til å vurdere behovet for og eventuelt gi tillatelse etter § 11 til utvinning av slike masser fra sjøbunnen, men denne myndigheten kan delegeres til statsforvalteren i den enkelte sak.

Selv om det ikke er et krav om tillatelse etter forurensningsloven forutsetter Miljødirektoratet at hensynet til miljø ivaretas i forbindelse med søknad om undersøkelses- og utvinningsrett.

Naturmangfoldloven

Miljødirektoratet viser til plikten til i hver enkelt sak å ta i betraktning naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk i §§ 4 og 5 og å legge prinsippene i §§ 8 til 10 til grunn som retningslinjer ved vurderingene som gjøres. Vurderingen av naturmangfoldloven §§ 8 til 10 pliktes synliggjort i vedtakene som treffes.

Forholdet til KU-forskriften

Utvinning av skjellsand osv. omfattes av KU-forskriftens vedlegg II nr. 2 bokstav c) "*Mudringsrelatert kommersiell utvinning av mineraler fra havbunnen*". Dette betyr at KU-forskriftens regler om konsekvensutredning gjelder for denne type tiltak, dersom de medfører vesentlige virkninger. Dette må komme tydeligere fram i forskriften enn det gjør i dag. Forskriftsutkastet slik det er formulert, med enkelte henvisninger til regler i KU-forskriften, kan skape usikkerhet om hvilke krav

som faktisk gjelder. Det bør være en tydelig henvisning til at alle relevante regler om konsekvensutredning i KU-forskriften gjelder, i stedet for å ha med bare enkelte henvisninger. Dette gjelder:

- Kap. 3: Vurdering av om planer eller tiltak etter § 8 krever konsekvensutredning
- Kap. 5: Innholdet i konsekvensutredningen
- Kap. 6: Behandling av konsekvensutredningen
- Kap. 8: Planer og tiltak med grenseoverskridende virkninger
- Kap. 9: Sanksjoner, ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Vurdering av vesentlige virkninger

I § 5 heter det at dersom den omsøkte utvinningen, kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn og konsekvensutredning skal utarbeides, skal tildeling av utvinningstillatelse skje samtidig som plan for utvinning godkjennes. Vurdering av vesentlige virkninger skal skje etter KU-forskriftens § 10, på bakgrunn av opplysninger listet opp i KU-forskriftens § 9. Listen over påkrevde opplysninger i forskriftsutkastets § 6 må derfor suppleres med listen i KU-forskriftens § 9, slik at det ikke oppstår tvil om hvilke opplysninger som skal ligge til grunn for vurdering av vesentlige virkninger.

Tidspunkt for utredning

En utredning av mulige konsekvenser av en plan eller et tiltak skal skje så tidlig som mulig, før en beslutning om tillatelse er tatt. Etter forskrift om konsekvensutredninger skal dette skje *"under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres"*. Jf. også EIA-direktivets art. 2 som understreker at en konsekvensutredning skal gjøres *"before development consent is given"*. Art. 1 c) definerer "development consent" som *"the decision of the competent authority or authorities which entitles the developer to proceed with the project"*. Ved at utvinningstillatelse ikke kan gis før utvinningsplan med KU er godkjent (for prosjekter med vesentlige virkninger), vil forskriften trolig være i tråd med KU-forskriften og EIA-direktivet.

Medvirkning

Forskriftsutkastet avviker fra reglene i KU-forskriften når det gjelder medvirkning for tiltak med vesentlige virkninger. Dette kan skape forvirring.

Ulike spesifiserte etater skal etter forskriftsutkastet bli forelagt søknad om undersøkelsestillatelse og utvinningstillatelse. Fylkeskommunen kan også forelegge søknaden for andre instanser. Det er ikke krav om alminnelig høring. Dette avviker fra KU-forskriftens (og EIA-direktivets) krav om medvirkning, som omfatter alminnelig høring av søknad med konsekvensutredning.

For utvinningsplan med konsekvensutredning stilles det heller ingen krav om høring. Dette avviker fra KU-forskriften, EIA-direktivet og all vanlig praksis for medvirkning knyttet til konsekvensutredninger. Høringen er et viktig demokratisk virkemiddel, og bidrar til å supplere, korrigere og kvalitetssikre kunnskapsgrunnlaget.

Alminnelig høring følger av KU-forskriften, og så lenge denne gjelder, er det i teorien greit. Men dette kan fort skape usikkerhet om hvilke regler som faktisk gjelder, og det må vurderes om teksten bør endres og erstattes med henvisning til kap. 6 i KU-forskriften.

KU-forskriften stiller også en del andre krav knyttet til behandling av konsekvensutredningen som følger av gjennomført høring, jf. §§ 26, 27, 28 og 29. Uten en høring av konsekvensutredningen vil det være vanskelig å overholde disse kravene.

Vi anbefaler at det tydeliggjøres at for KU-pliktige tiltak er det medvirkningsreglene i KU-forskriften som gjelder.

Behandling av konsekvensutredningen

Forskriftsutkastet omfatter ingen krav knyttet til behandling av søknad eller konsekvensutredning, herunder at høringsuttalelsene skal redegjøres for i beslutninger og at ansvarlig myndighet skal ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser. Som over, er dette i utgangspunktet greit fordi KU-forskriften gjelder. Alternativt bør det gjøres en henvisning til KU-forskriften slik at det blir tydelig hva som gjelder.

§ 1 forskriftens formål

Vi anbefaler at det settes inn et eget punkt i forskriften om hensyn ved bruk av mineralressursene, slik som mineralloven § 2. I mineralloven står det følgende:

Innenfor rammen av § 1 skal forvaltning og bruk av mineralressursene etter denne lov ivareta hensynet til:

- a) verdiskaping og næringsutvikling,
- b) naturgrunnet for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv,
- c) omgivelsene og nærliggende områder under drift,
- d) miljømessige konsekvenser av utvinning, og
- e) langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området

Miljødirektoratet vurderer at disse punktene er høyst relevant også ved utvinning av mineraler på sjøbunnen, herunder skjellsand-, sand- og grusforekomster. Spesielt bokstav c), d) og e) er viktige i et miljøperspektiv og det må komme tydelig frem i forskriften at det skal tas hensyn til disse verdiene ved utvinning.

§ 4 Søknad om og tildeling av undersøkelsestillatelse

Departementet oppfordrer høringsinstansene til å kommentere på hvorvidt det er behov for en egen undersøkelsestillatelse.

Miljødirektoratet mener det er hensiktsmessig å dele utvinning av mineralforekomster på sjøbunnen inn i prosessene undersøkelses- og utvinningstillatelse. I første fase vil tiltakshaver ha tillatelse til å gjøre seg kjent med forekomsten og undersøkelser vil kunne fastslå i hvilken grad forekomsten er drivverdig. Miljødirektoratet er ikke kjent med at det er gjort kartlegging av

forekomstene på sjøbunnen som gir informasjon om forekomsten med sikte på utnyttelse som råstoff, herunder en vurdering av forekomstens viktighet på bakgrunn av bl.a. volum og massenes kvalitet til ulike formål, slik det er gjort på fastlandet (NGU). Dette er viktig informasjon å legge til grunn i vurderingen av om forekomsten skal utvinnes veid opp mot andre hensyn, eksempelvis miljø og andre aktiviteter i nærområdet.

Gjennom undersøkelsesprosessen vil andre etater bli kjent med det planlagte tiltaket og ha anledning til å komme med en uttalelse dersom tiltaket er i konflikt med andre planer, aktiviteter eller det er f.eks. kjente miljøverdier i området det må tas særlig hensyn til. I undersøkelsesprosessen kan det komme frem kunnskap, f.eks. om miljøverdier, som er viktig i den videre prosessen om søknad om utvinningstillatelse og vurdering av vesentlige virkninger i tråd med KU-forskriften §10.

Før undersøkelsestillatelse tildeles skal fylkeskommunen forelegge søknaden for flere navngitte etater, men kan også forelegge søknaden for andre instanser. Her bør også *Direktoratet for mineralforvaltning* inkluderes. Se for øvrig kommentar over om medvirkning.

Det står følgende "Fylkeskommunen kan tildele utvinningstillatelse til andre områder som dekkes av en undersøkelsestillatelse". Miljødirektoratet er usikker på hva menes med *utvinningstillatelse til andre områder* og mener at setningen bør skrives tydeligere.

§ 5 Tildeling av utvinningstillatelse

Vi registrerer at *tildeling* av utvinningstillatelse kommer før punktet om *søknad* om tildeling av utvinningstillatelse, vi anbefaler at disse punktene bytter plassering i forskriften.

Tredje ledd

Det kommer frem av forslaget at området for tillatelsen skal angis med geografiske koordinater. Vi anbefaler at det står at uttaksområdet skal fastsettes i digitalt kartgrunnlag.

Femte ledd:

Setningen "*skal tildeling av utvinningstillatelse skje samtidig som plan for utvinning godkjennes*" bør omformuleres slik at den ikke så tydelig indikerer at godkjenning og tillatelse alltid "skjer".

Vi savner herunder en formulering som viser at avslag også er et mulig resultat av søknaden (både undersøkelsestillatelse og utvinningstillatelse), jf. KU-forskriftens formålsparagraf "**om** og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres". I § 16 i forskriftsutkastet er det gjort unntak fra havbunnsminerallovens § 4-4 sjuende ledd om at "*Departementet skal i et eget dokument redegjøre for og begrunne vedtaket om å godkjenne eller ikke godkjenne en plan for utvinning*".

Sjette ledd:

Her gis det rom for å fastsette vilkår for utvinningstillatelsen. I vurderingen av om en tillatelse bør gis må tiltakets virkning på miljøverdier vektlegges, og Miljødirektoratet forutsetter at det settes vilkår knyttet til miljøhensyn i utvinningstillatelsen der tiltaket vil medføre virkninger for miljø på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget. Det kan være aktuelt at tiltakshaver/søker forpliktes til å

klarlegge miljøforhold og mulige konsekvenser på miljøet, og bekoste disse undersøkelsene der det er kunnskapsmangel. Vilkår knyttet til miljøhensyn bør derfor nevnes som et av eksemplene. For KU-pliktige tiltak vil det være KU-forskriftens regler om vilkår og avbøtende tiltak som gjelder, jf. KU-forskriftens § 29.

Vi anbefaler at det stilles lignende forbehold om at en tillatelse kan gis slik som ligger i akvakulturlovens § 6 om generelle vilkår for tillatelse, der det heter:

Departementet kan etter søknad gi tillatelse til ... dersom:

- a) det er miljømessig forsvarlig
- b) kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt
- c) avveiningen av arealinteresser etter § 16 er foretatt, og
- d) det er gitt tillatelser som kreves etter:

Videre er det viktig at også aktiviteten reguleres med hensyn sårbare perioder for bestander av sjøfugl og eksempelvis gytende fisk. Grus. Dette gjøres ved annen og tilsvarende aktiviteter knyttet til kyst og hav.

Skjellsand er et habitat som ofte er rikt på bløtbunnsfauna, og fungerer som gyte- og oppvekstområder for flere fiskearter. Dessuten benytter større krepsdyr skjellsandbankene til parringsplasser og ved skallskifte, i tillegg til at de finner matgrunnlag her.

§ 6 Søknad om tildeling av utvinningstillatelse

Søknad om utvinningstillatelse skal inneholde "opplysninger om antatt størrelse på forekomsten og antatte årlige og samlet opptakskvantum for forekomster som planlegges utvunnet". Vi foreslår å omformulere setningen til "planlagt totalt og årlig uttaksvolum av forekomsten skal oppgis.

Under bokstav d) er det vist til at det skal opplyses om antatt opptakssesong. Vi anbefaler at setningen omformuleres til at planlagt oppstartstidspunkt og driftstid for uttaket skal fremgå av søknaden.

Bokstav e) nevner at det skal opplyses om virksomhetens forhold til fylkeskommunale planer og kommunale planer. Miljødirektoratet mener at det må fremgå av søknaden om tiltaket er i tråd med vedtatte fylkeskommunale- og kommunale planer.

Ifølge bokstav d) skal søknaden inneholde "de opplysninger søker har om sjøbunnens topografi og biologi samt forekomstens utbredelse og kvalitet". Forekomstens kvalitet og utbredelse er grunnlaget for søknaden og bør derfor ha et eget punkt. Under dette punktet bør det også komme frem en markedsvurdering av forekomsten (etterspørsel). Søker må tilstrebe å innhente opplysninger om naturmangfold i selve uttaksområdet og tilgrensende område fra aktuelle databaser, for eksempel naturbase. Tiltakets påvirkning på naturmangfold skal fremgå av søknaden.

Bokstav j) sier at all annen informasjon som er nødvendig for å avgjøre søknaden skal med. Etter vår vurdering er denne formuleringen uhensiktsmessig vag og kan føre til forskjell i praktisering av forskriften mellom ulike fylkeskommuner.

§ 7 Melding før oppstart

Departementet oppfordrer høringsinstansene til å kommentere på hvorvidt det er behov for en melding før oppstart av aktivitet eller om bestemmelsen bør utgå, eventuelt at den ikke bør dekke utvinning.

Vi mener en slik melding om oppstart er en fordel, og også i tråd med tilsvarende aktivitet på land. Det er viktig å opplyse om aktiviteten til ulike interessenter og allmenheten om aktivitet for utvinning av skjellsand, sand og grus i kystnære områder. Det er høy aktivitet i kystsonen og mange ulike interesser, f.eks. akvakultur, friluftsliv, i tillegg til et variert dyreliv. En melding om oppstart vil gjøre andre aktører kjent med at det settes i gang en ny aktivitet og gi dem mulighet til å gjøre f.eks. tilpasninger i egen aktivitet i den grad det er mulig.

§ 8 Plan for utvinning

Departementet foreslår en bestemmelse i forskriftens § 8 om at rettighetshaver utarbeider plan for utvinning som godkjennes av fylkeskommunen. Planen skal inkludere en konsekvensutredning dersom tiltaket vurderes å få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

Fylkeskommunen kan etter søknad frafalle kravet om en plan for utvinning. Det mener vi vil være svært uheldig da plan for utvinning er et viktig verktøy for driver og et viktig underlagsdokument ved søknad om utvinningstillatelse for å vurdere om driften er lagt opp på en måte som ivaretar sikkerhet, omgivelsene etc. under drift og hvordan området skal avsluttes og istandsettes. F.eks. vil bunnkvote og skråningsvinkel være opplysninger i plan for utvinning, og dette er informasjon som har betydning for hvordan området vil se ut etter endt drift og være viktig i en eventuell plan for istandsetting. Vi tilrår at en slik dispensasjonsmulighet utgår. Det må uansett presiseres at dette ikke gjelder dersom tiltaket kan få vesentlige virkninger og skal omfatte en konsekvensutredning, jf. KU-forskriftens § 10.

I § 8 står det "utbygging". Vi antar at det her menes utvinning.

§ 9 Forsvarlig utvinning

Naturmangfoldlovens bestemmelser i § 8 til 12 skal alltid gjelde. Det ligger miljøkrav i en § 8 *Forsvarlig utvinning*. Disse støtter vi, men det står "Spesielt skal det påses at virksomheten ikke skader fisk som står i merder eller som er låssatt". Ved oppstartstidspunkt og drift er det like viktig å ta hensyn til sjøfugl i deres sårbare perioder ved hekking og myting.

§ 10 Oppryddingsplikt mv.

Vi anbefaler at dette punktet også inkludere istandsetting.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Kari Holden
seksjonsleder

Egil Postmyr
seniorrådgiver

Kopi til:

Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep

0030

OSLO