

Evaluering av mineralloven

Innstilling fra et utvalg oppnevnt av
Nærings- og fiskeridepartementet

Innhold

Sammendrag av hovedinnholdet i utredningen.....	4
1 Utvalgets sammensetning og mandat	7
2 Arbeidet i utvalget	10
3 Bakgrunn for evalueringen.....	11
3.1 Innledning	11
3.2 Oversikt over minerallovens system og forholdet til annen relevant lovgivning.....	11
3.3 Nyere utvikling av mineralnæringen i Norge	12
4 Noen grunnleggende hensyn og problemstillinger	15
4.1 Innledning	15
4.2 Samfunnsøkonomiske betraktninger.....	17
4.2.1 Innledning	17
4.2.2 Investerings og verdsetting	17
4.2.3 Direkte, indirekte og eksterne virkninger	17
4.2.4 Avkastning og risiko	18
4.2.5 Irreversibilitet og realopsjoner	19
4.2.6 Ikke-fornybar naturkapital.....	19
4.2.7 Nærmere om eiendomsrett	21
4.2.8 Grunnrente og grunnrenteskatt	22
4.2.9 Nærmere om beskatning.....	23
4.2.10 Opprydning.....	25
4.2.11 Tilsyn og reaksjon	25
4.3 Bærekraftbegrepet i mineralloven.....	25
4.4 Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler (mineralkategoriene).....	27
4.4.1 Bakgrunn for skillet.....	27
4.4.2 Hvilke problemer skaper skillet?	28
4.4.3 Mulige løsninger for oppheving av skillet mellom mineralkategoriene	30
4.5 Er bergfrihetens prinsipp hensiktsmessig i dag?	33
4.6 Forholdet til samiske rettigheter	35
4.6.1 Bakgrunn: Samene som urfolk og Norges folkerettslige forpliktelser	35
4.6.2 Sametingets syn på prosessen ved vedtakelse av ny minerallov	37
4.6.3 Sametingets synspunkter og erfaringer med mineralloven.....	38
4.6.4 Utvalgets vurderinger av forholdet mellom mineralloven og samiske interesser	42
5 Lovens formål og virkeområde.....	49
5.1 Formålet med loven og sentrale hensyn.....	49
5.2 Lovens saklige virkeområde	51
6 Forholdet til annet regelverk enn mineralloven.....	54
6.1 Bakgrunn.....	54
6.2 Forholdet til andre offentligrettslige tillatelser. Saksbehandling.	54
6.2.1 Innledning. Mineralloven § 5	54
6.2.2 Krav til plan, konsekvensutredning (KU) og utslippstillatelse	55
6.2.3 Vurderingen av om driftskonsesjon skal gis.....	58
6.3 Forholdet mellom driftskonsesjon og privatrettslige spørsmål.....	60

7	Retten til leting etter mineraler	61
8	Undersøkelsesrett til statens mineraler.....	65
8.1	Innledning. Oversikt og problemstillinger	65
8.2	Vilkår for undersøkelsesrett, aktivitetsplikt og tidsbegrensning	66
8.3	Særlig om søknad om undersøkelse i Finnmark.....	68
8.4	Opphør og forlengelse av undersøkelsesretten	69
8.5	Rapporteringsplikt	70
9	Utvinningsrett til mineraler	72
9.1	Utvinningsrett til grunneiers mineraler	72
9.2	Utvinningsrett til statens mineraler	73
9.2.1	Søknad om utvinningsrett.....	73
9.2.2	Utvinningsrettens innhold	74
10	Ekspropriasjon	76
10.1	Behov for ekspropriasjon	76
10.2	Vilkårene for å få ekspropriasjonstillatelse	77
10.3	Erstatningsutmåling ved ekspropriasjon etter mineralloven	78
11	Reguleringen av drift av mineraluttak	81
11.1	Bergfaglig forsvarlig drift. Kompetansekrav.	81
11.2	Prekvalifiseringsordning for mineralutvinning.....	82
11.3	Meldeplikt og krav om driftskonsesjon.....	83
11.4	Særlig om unntaket for uttak av naturstein	85
11.5	Bortfall av driftskonsesjon ved inaktivitet	85
11.6	Kriterier for vurdering av om driftskonsesjon skal gis	86
11.7	Kravet til driftsplan.....	87
11.8	Tidsbegrensning av driftskonsesjon?	88
11.9	Hjemmel for vilkår om erstatning eller avbøtende tiltak?.....	88
11.10	Rapportering ved drift.....	89
12	Områder unntatt fra leting og undersøkelse	90
13	Sikring og opprydning. Økonomisk garanti.....	91
13.1	Bakgrunn og problemstillinger	91
13.2	Plikt til sikring og opprydning	91
13.3	Økonomisk sikkerhetsstillelse.....	93
14	Gebyrer og avgifter	97
14.1	Innledning	97
14.2	Gebyrer	97
14.3	Avgifter.....	99
14.3.1	Innledning.....	99
14.3.2	Årsavgift.....	100
14.3.3	Grunneieravgift.....	100
14.3.4	Urfolksvederlag	100

14.3.5	Naturavgift.....	102
15	Tilsyn	104
16	Minerallovens forskrifter	105
16.1	Innledning	105
16.2	Mineralforskriften	105
16.3	Forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg.....	108
	Vedlegg 1.....	109
1	Utviklingen av mineralretten i noen andre land	109
1.1	Innledning	109
1.2	Sverige	109
1.3	Finland.....	111
1.4	Storbritannia	113
1.5	Australia.....	114
1.6	Canada.....	116
	Vedlegg 2.....	118
1	Forslag til ny lov om uttak av havbunnsmineraler	118
1.1	Bakgrunn.....	118
1.2	Saklig og geografisk virkeområde.....	118
1.3	Retten til mineralforekomster og ressursforvaltning.....	119
1.4	Krav til forsvarlig mineralvirksomhet.....	119
1.5	Krav om tillatelse	119
1.6	Eiendomsrett til utvunnede mineraler	120
1.7	Avslutning av virksomhet	120
1.8	Forsikring og sikkerhetsstillelse	121

Sammendrag av hovedinnholdet i utredningen

Utvalget fikk i mandat å vurdere om mineralloven med forskrifter bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Utvalget har tatt sikte på å identifisere inkonsistenser og mangler ved mineralloven og å vurdere minerallovens ordninger i et samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk perspektiv. Utvalget mener det gjeldende systemet for tilgang til mineralressurser ikke er tilpasset dagens situasjon og foreslår vesentlige endringer i minerallovens grunnleggende struktur, blant annet knyttet til mineralkategoriene, bergfrihetens prinsipp og samspillet med saksbehandling etter andre lover. Utvalget har på bakgrunn av samfunnsøkonomiske betraktninger også foreslått å bruke avgifter mer aktivt som et styringsmiddel for å dempe avtrykket fra mineralnæringen på natur, miljø og andre omgivelser. Vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (nytte/kostnadsanalyse) bør etter utvalgets mening få en større rolle i konsekvensutredningene..

Utvalget foreslår mer konkret at inndelingen i to mineral kategorier «statens mineraler» og «grunneiermineraler» vurderes opphevet og at staten forvalter mineralressursene gjennom lovgivning og gjennom skatte- og avgiftsregler. Det vil være en fordel å ha lik regulering for forvaltningen av alle mineraltyper og dermed unngå kompleksiteten to ulike regelsett medfører. Fordi en innskrenkning i grunneierretten til mineraler, ut over det som allerede følger av mineralloven, antas å komme i strid med eiendomsvernet i Grunnloven eller EMK, er oppheving av mineralkategoriene foreslått å skje ved at man går bort fra ordningen med staten som eier av ressursene. Et lovbasert styringssystem foreslås innført som alternativ. Statens eiendomsrett til mineralressursene har ikke vært brukt hverken som grunnlag for å utelukke noen fra tilgang, styring av aktiviteten eller til å kreve andel i det økonomiske utbyttet. Hvordan dette nærmere skal ordnes må utredes videre.

Bergfrihetens prinsipp foreslås opphevet eller modifisert. Prinsippet om fri leterett og fortrinnsrett til utvinning gir lite insentiv til økt aktivitet slik formålet har vært, i en situasjon der omfattende miljøregulering, regler til vern av samiske rettigheter mv. ofte skaper usikkerhet rundt den faktiske adgangen til utvinning av mineralressurser. Bergfriheten er ikke tilpasset de rettslige rammevilkårene for å starte mineralvirksomhet som er utviklet i løpet av de siste tiårene. Dette systemet må erstattes av ordninger der det gjennom offentlige konsekvensutredninger avklares hvilke områder som kan være aktuelle for mineralvirksomhet og integrerte saksbehandlingsprosedyrer der alle sider og interesser involveres med sikte på å finne bærekraftige løsninger som tar tilstrekkelig hensyn til alle interesser. Prosessen må være preget av bedre gjennomsiktighet og forutsigbarhet for aktørene enn dagens ordning.

Utvalget har redegjort for Sametingets synspunkter på prosessen ved vedtakelse av ny minerallov og Sametingets synspunkter og erfaringer med mineralloven. Utvalgets forslag om konsekvensutredning med sikte på å avklare hvilke områder som er problemområder, eventuelt ikke aktuelle for mineralvirksomhet, kan bidra til å dempe presset på områder som er særlig viktige for samiske interesser. Utvalget mener at det må settes i gang arbeid med å utvikle en regulering som sikrer oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, både i og utenfor Finnmark. Utvalget mener det vil være grunn til å utarbeide særlige

saksbehandlingsregler for varetakelse av samiske interesser i mineralsaker, slik Prop. 116 L. s. 91-92 legger opp til. Utvalget mener det bør innføres regler om urfolksvederlag også ved mineraluttak i samiske områder utenfor Finnmark, og at det må utredes hvem som skal disponere disse midlene.

En foreslår også at reglene for vurdering av samiske interesser ved søknad om tillatelse til undersøking, prøveuttak og utvinning i Finnmark også gjøres gjeldende for samiske områder utenfor Finnmark.

Utvalget mener unntaket i § 3 annet ledd for «uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen» bør opprettholdes. For å bøte på den konkurransevridningen dette kan føre til, mener utvalget det bør vurderes å la loven omfatte uttak av masser også fra slike anlegg, når det overstiger grensen for å måtte søke driftskonsesjon etter § 43. Et alternativ er å pålegge utbyggere å sørge for at overskuddsmasser fra anlegg blir utnyttet til andre formål, enten i egen regi eller i samarbeid med andre aktører, men med en unntaksregel hvor det blir for dyrt eller uhensiktsmessig å gjennomføre dette. Det foreslås å innføre hjemmel for å gripe inn overfor omgåelse av reglene.

Utvalget mener at rapporteringsplikten overfor Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) bør utvides til å gjelde alle uttak. Utvalget foreslår regler for å hindre at rapporteringsplikten omgås. Rapporteringsplikten bør også omfatte energibruk og utslipp av CO₂.

Ved tildeling av utvinningsrett skjer ingen prøving av søkerens egnethet, eller av om det burde skje mineralutvinning i det aktuelle området. Utvalget mener at et konsesjonsbasert prinsipp der myndighetene kunne velge blant eventuelt flere søkere hvem som skulle få konsesjonen ville vært bedre og mer i samsvar med de problemstillinger som er fremtredende i dag. Det bør lovfestes mer utførlige kriterier for hva som skal tillegges vekt i vurderingen av hvem som skal tildeles konsesjon, og for at det kan legges vekt på og settes vilkår av hensyn til miljø, samiske interesser, omgivelsene ellers mv. Dette ville ikke være til hinder for at det kunne legges vekt på innsats for å finne ressursen, eller pålegge den som får konsesjonen å kompensere finneren for lete- og undersøkingskostnader.

Kompetansekravet til utvinner må utvides ut over det som følger av kravet til bergfaglig forsvarlig drift og ansettelse av bergteknisk ansvarlig. Loven bør fastsette en mer generell og omfattende beskrivelse av kravet til bred kompetanse og til forsvarlig ressursforvaltning.

Utvalget foreslår en prekvalifiseringsordning for personer eller selskaper som skal søke om driftskonsesjon. Dette bør også vurderes for den som skal søke undersøkingstillatelse, særlig dersom en vil opprettholde dagens ordning med fortrinnsrett til utvinning av statens mineraler for den som først søker undersøkingstillatelse til et område. Dette er nødvendig for å styrke kompetansenivået i mineralbransjen.

Utvalget foreslår at grensen på 500 m³ masse for meldeplikt bør senkes, slik at det blir rapporteringsplikt for alle masseuttak med unntak av de helt små som skjer for eget bruk. Også masseuttak som skjer i forbindelse med anleggsdrift bør være rapporteringspliktige for å sikre myndighetene oversikt over det totale masseuttaket.

For uttak over 10 000 m³ masse bør det fremdeles være en absolutt plikt til å søke driftskonsesjon, men utvalget mener DMF bør ha hjemmel til å pålegge tiltakshaver å søke om driftskonsesjon hvor uttaket er over 3000 m³.

Nullgrensen for plikt til å søke driftskonsesjon for uttak av naturstein bør beholdes, men det bør innføres hjemmel for unntak fra konsesjonsplikten uttak som skal dekke lokale behov for uttak av naturstein.

Utvalget mener det bør være opp til DMF å avgjøre om de er grunn til å sette en tidsavgrensning for driftskonsesjon i det enkelte tilfellet, men at det som hovedregel ikke bør fastsettes tidsavgrensning. Adgangen til å revidere konsesjonsvilkårene hvert 10. år vil normalt være tilstrekkelig.

Utvalget foreslår å innføre hjemmel for å pålegge rettighetshaverne å foreta samordnet utnytting av mineralforekomster som krysser grenser for rettighetsområder eller som det ellers åpenbart ville være rasjonelt å utvinne felles, blant annet for å redusere naturinngrepet.

For undersøkelsestillatelser bør det innføres aktivitetsplikt og kortere tidsavgrensning, men med mulighet for forlengelse for den som har oppfylt aktivitetsplikten. Det foreslås skjerping av plikten til å levere alle data fra undersøkelser til DMF eller til NGU. Ansvarsfordelingen mellom DMF og NGU bør gjennomgås.

Kravene til driftsrapport bør etter utvalgets mening utvides til å omfatte geologisk informasjon. Hvilken geologisk informasjon som er nødvendig bør utredes nærmere i samarbeid med DMF og NGU.

Ved ekspropriasjon av rett til utvinning av grunneiermineraler mener utvalget det kan være grunn til å vurdere å *igjen* å innføre en slik regel om 25 prosent tilleggserstatning for mineralressurser, tilsvarende regelen i den tidligere mineralavståingsloven § 8 nr. 3. Utvalget foreslår også at ekspropriasjonsprosessen samordnes bedre med den øvrige saksbehandlingsprosess knyttet til de nødvendige tillatelser.

Utvalget foreslår en generell regel om plikt til å stille økonomisk sikkerhet for sikrings- og oppryddingskostnader, men slik at DMF fastsetter omfanget av plikten og hvilken sikkerhet som skal stilles, og eventuelt kan gjøre unntak.

Dagens gebyrsatser for behandling av søknader er så lave at de ikke dekker det offentlige kostnader med saksbehandlingen. Dette innebærer at næringen i realiteten subsidieres av staten. En er enig i prinsippet om at gebyrene skal utmåles etter selvkostprinsippet, men satsene bør være slik at en oppnår full kostnadsdekning.

Utvalget mener det bør vurderes å innføre urfolksvederlag også i samiske områder utenfor Finnmark. Videre mener utvalget en naturavgift bør vurderes innført slik at selskapene i større grad tar hensyn til natur- og miljøkonsekvenser i sine vurderinger. Utvalget mener også at det bør vurderes å innføre grunnrenteskatt på utvinning av mineraler.

Minerallovens forskrifter har behov for en språklig modernisering. I tillegg mener utvalget det er behov for en gjennomgang med sikte på å avklare hvilke forskriftsbestemmelser som er overflødige eller har behov for modernisering som følge av digitalisering og utviklingen ellers.

1 Utvalgets sammensetning og mandat

Den 18. juni 2018 oppnevnte Nærings- og fiskeridepartementet et utvalg med mandat til å foreta en evaluering av mineralloven med forskrifter (heretter omtalt som utvalget).

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Ernst Nordtveit, professor, Universitetet i Bergen (leder)
- Katrine Broch Hauge, førsteamanuensis, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
- Klaus Mohn, professor, Universitetet i Stavanger
- Knut Einar Rosendahl, professor, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Sekretær for utvalget har vært Lovise Bøen Engene, Nærings- og fiskeridepartementet.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Formålet med evalueringen er å vurdere om mineralloven med forskrifter bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Utvalget skal identifisere eventuelle feil, inkonsistenser, mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven. Utvalget skal belyse økonomiske kostnader, herunder kostnader knyttet til tidsbruk ved behandling av tillatelser og driftskonsesjon etter mineralloven og andre administrative byrder som loven påfører næringslivet, og administrative kostnader for Direktoratet for mineralforvaltning (DMF). Utvalget skal vurdere om dagens utforming av mineralloven med forskrifter legger til rette for digitalisering og effektivisering av saksbehandlingsprosesser i DMF, og legger til rette for raske og effektive myndighetsprosesser.

Utvalget skal også vurdere om loven med forskrifter legger til rette for en hensiktsmessig ansvars- og arbeidsfordeling mellom departementet og DMF i saker der DMF utøver delegert myndighet, og mellom DMF og Norges geologiske undersøkelse (NGU).

Evalueringen skal inkludere en gjengivelse av de innspill som har kommet fra samiske interesser og andre om mineralloven og om forholdet mellom norske folkerettslige forpliktelser overfor samene på den ene side og minerallovens system og bestemmelser på den annen side.

Evalueringen skal inkludere en vurdering av om mineralloven gir et godt nok rammeverk for en bærekraftig ressursutvikling og om loven i tilstrekkelig grad sikrer miljøhensyn, herunder behovet for et tydelig regelverk som gir god forutsigbarhet for mineralnæringen, samfunnet og offentlige myndigheter.

For å oppnå brukervennlige og effektive regler bør klart språk og forenkling være gjennomgående vurderingstemaer.

For å få en mest mulig hensiktsmessig bruk av ressurser, avgrenses arbeidet på noen områder. Evalueringen omfatter ikke Bergverksordningen for Svalbard. Det hører heller ikke med til mandatet å evaluere DMF. Utvalget kan imidlertid vurdere DMFs tolkning av loven mv. der det anses som nødvendig.

[.....]

Utvalget skal levere innstillingen innen 30.11.2018.»

Nærings- og fiskeridepartementet utsatte 14. november 2018 utvalgets leveringsfrist til 17. desember 2018.

Som vedlegg til mandatet fulgte en redegjørelse for problemstillinger det er grunn til å vurdere som en del av evalueringen. Oversikten er ikke uttømmende og utvalget står fritt til også å ta opp andre spørsmål.

Parallelt med utvalgets oppdrag har Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet gitt 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 ivaretatt.»

Direktoratenes oppdrag løper tidsmessig parallelt med utvalgets evaluering av mineralloven og skal leveres innen 30. november 2018, som var den opprinnelige fristen for utvalgets evaluering av mineralloven. Dette har ført til at utvalget ikke har kunnet ta direktoratenes vurderinger i betraktning ved evaluering av mineralloven.

Utvalgets mandat er ikke avgrenset mot de miljøspørsmål som oppstår ved virksomhet som faller inn under mineralloven. De spørsmålene som Miljødirektoratet og DMF har til vurdering, vil således også falle inn under utvalget sitt mandat. Utvalget anser det ikke hensiktsmessig å avgrense sin evaluering mot forholdet til miljøreguleringer. Utvalget vil drøfte miljøspørsmål og forholdet til forurensningsloven i den grad utvalget selv finner det nødvendig og hensiktsmessig for en fullstendig evaluering av mineralloven.

Ved at utvalgets mandat er avgrenset til mineralloven, vil evalueringen ikke omfatte mineralutvinning som faller utenfor minerallovens virkeområde, saklig eller geografisk. Det går uttrykkelig fram av mandatet at Bergverksordningen for Svalbard faller utenfor. Siden minerallovens geografiske virkeområde er avgrenset til norsk territorium med unntak av Svalbard og ikke gjelder utenfor «den private eiendomsretten i sjø», vil loven ikke gjelde for sjøgrunnen utenfor to meters dyp eller marbakken, se nærmere kapittel 5.2 nedenfor om den geografiske avgrensingen av lovens virkeområde. På kontinentalsokkelen gjelder lov 21. juni 1963 nr. 21 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster. Regjeringen la den 22. juni 2018 frem forslag til ny lov om mineralvirksomhet på havbunnen på norsk kontinentalsokkel. Selv om dette faller utenfor utvalgets mandat, har utvalget sett på om utkastet til havbunnsminerallov også inneholder løsningsmodeller som i en eller annen form kan være aktuelle for mineralvirksomhet på land. En oversikt over utkastet til havbunnsmineralloven er tatt inn som vedlegg 2 til denne innstillingen.

Ved oversendelse av utvalgets mandat skriver Nærings- og fiskeridepartementet i e-post følgende:

«[e]valueringen vil være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for senere eventuelle endringer i mineralloven (...) Arbeidet skal resultere i en sluttrapport som vil være offentlig tilgjengelig. Sluttrapporten vil danne et viktig grunnlag for departementets videre arbeid med eventuelle endringer av mineralloven».

Utvalgets arbeid skal følgelig ikke resultere i konkrete forslag til endringer i mineralloven eller andre lover. Utvalget skal foreta en evaluering eller vurdering av mineralloven, herunder samspillet med annet lovverk, som skal kunne tjene som bakgrunn for vurdering av om det senere skal settes i gang arbeid med sikte på endringer i mineralloven. En vil derfor i hovedsak avgrense seg til å diskutere relevante problemstillinger og påpeke eventuelle svakheter og mulige løsninger og spørsmål som bør utredes videre.

2 Arbeidet i utvalget

Utvalget hadde sitt første møte 18. juni 2018, og har totalt hatt 15 møter hvor ulike aktører har gitt innspill eller hvor utvalget har drøftet ulike problemstillinger.

Evalueringen vil ta utgangspunkt i de erfaringene en har gjort med mineralloven siden den ble satt i kraft 1. januar 2010. Utvalget har derfor lagt vekt på å innhente erfaringer og synspunkt på loven fra organisasjoner, bedrifter og myndigheter som har hatt mest befatning med loven. Siden deler av loven ikke ble satt i kraft før 1. januar 2014 etter utgangen av overgangsordningen, vil utvalget på noen områder ha et noe begrenset erfaringsmateriale med hvordan loven virker, noe som vil kunne påvirke evalueringen.

Utvalget har hatt møte med representanter fra Nærings- og fiskeridepartementet, DMF, Sametinget, Finnmarkseiendommen, Norsk Bergindustri, Utmarkskommunenes Sammenslutning, Norges Skogeierforbund, Norges Bondelag, Statskog, NORSKOG, Miljødirektoratet, Natur og Ungdom, Naturvernforbundet, Den Norske Turistforening, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norges Geologiske Undersøkelse, Nussir ASA og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. I tillegg har utvalget mottatt skriftlig innspill fra DMF, Norsk Bergindustri, Trond Refseth og NGU.

Tidsrammen og utvalgets mandat har ikke tillatt utvalget å foreta en tilstrekkelig bred kartlegging av Sametingets og sameorganisasjonenes synspunkter på spørsmålet, til at en kan si at kravene til konsultasjon i saker som gjelder samiske rettigheter er oppfylt. Utvalget oppfatter det slik at siden evalueringen ikke skal munne ut i konkrete forslag til reguleringer, vil det ikke vil gripe inn i samiske rettigheter på en slik måte at konsultasjonsplikten etter den avtalen som er inngått om dette, blir utløst. Utvalgets evaluering av loven skal eventuelt danne grunnlag for videre vurderinger av hvilke utredninger av regelendringer som skal gjennomføres, og en legger til grunn at konsultasjoner da vil gjennomføres.

3 Bakgrunn for evalueringen

3.1 Innledning

Som en bakgrunn for drøftelsene i det følgende, vil utvalget vil i dette kapittel gjøre rede for hovedtrekkene i mineralloven. Det vil også bli gitt en mest mulig oppdatert fremstilling av utviklingen i norsk mineralvirksomhet.

3.2 Oversikt over minerallovens system og forholdet til annen relevant lovgivning

Et sentralt mål med vedtakelse av den nye mineralloven var å skape et mer helhetlig og oversiktlig lovverk for mineralvirksomheten. Mineralloven avløste i tillegg til den generelle lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk, også lov 3. juni 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster, lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster, lov 21. mars 1952 nr. 1 om avståing av grunn mv. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster.

Som grunnlag for diskusjonen nedenfor vil det her bli gitt en kort oversikt over hovedreglene og systemet i loven. Det vil bli redegjort mer grundig for sentrale regler nedenfor, i tilknytning til de spørsmål som tas opp.

Loven har til formål «å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressurser i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling», jf. § 1. Det er i § 2 listet opp hensyn som skal varetas innenfor rammen av § 1, bl. a. verdiskaping og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelser, miljøkonsekvenser og etterbruk eller tilbakeføring av områder der det har vært drevet mineralutvinning.

Loven opererer med to mineralkategorier, statens mineraler og grunneiers mineraler, jf. § 7 (se nærmere om dette skillet under kapittel 4.4 nedenfor). Statens mineraler er de mineralene som etter tidligere lovgivning var mutbare, det vil si at det var fri leterett etter mineralene og finneren hadde enerett til utvinning. Mineralloven innførte fri leterett også etter grunneiers mineraler (§ 8, jf. § 9). Leteretten etter mineralloven går noe lenger enn det som ville følge av allemannsretten til ferdsel og opphold i utmark.

For mer omfattende undersøkelser som for eksempel kjerneboring kreves undersøkelsestillatelse. For undersøkelse av forekomster av grunneiers mineraler kreves samtykke fra grunneier eller ekspropriasjon, mens det må søkes DMF om undersøkelsesrett til statens mineraler, jf. lovens kapittel 4. Slik rett kan bare nektes dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser i loven. Søknad om undersøkelser i Finnmark kan avslås av hensyn til samiske interesser, jf. § 17.

Utvinningsrett til grunneiers mineraler krever avtale med grunneieren, eller det kan eventuelt søkes ekspropriasjon etter lovens kapittel 7. For statens mineraler må det søkes DMF om utvinningstillatelse. Finneren har enerett til utvinning og DMF prøver bare om forekomsten er drivverdig. For Finnmark gjelder bestemmelsen i § 17 tilsvarende for utvinningstillatelse.

For drift på mineralforekomster gjelder de samme reglene for begge mineralkategorier, jf. kapittel 8. For uttak over 500 m³ masse er det meldeplikt til direktoratet (§ 42), mens samlet uttak over 10 000 m³ masse krever driftskonsesjon etter § 43. For uttak av naturstein kreves det driftskonsesjon uten hensyn til mengde. Det skal ved avgjørelsen om det skal gis driftskonsesjon legges vekt på om søkeren er skikket til å utvinne forekomsten. Det kan etter

forarbeidene også legges vekt på lovens formål og hensynene nevnt i § 2, men dette fremgår ikke uttrykkelig av loven.

De generelle bestemmelsene i kapittel 9 regulerer ulike spørsmål som unntak fra retten til leting og undersøkelser i visse områder (§ 47), sikrings- og oppryddingsplikt (§§ 49-50) og om erstatningsplikt for leter eller den som driver undersøkelse for skade på grunn, bygninger eller anlegg (§ 52), og om krav til søknader og elektronisk kommunikasjon (§ 54).

Den sentrale forvaltningsmyndigheten etter mineralloven er DMF, som blant annet treffer vedtak om undersøkelsestillatelse, utvinningsrett og driftskonsesjon.

Den som skal starte et mineralutvinningsprosjekt må også ha godkjenning etter annet relevant lovverk. Viktigst her er plan- og bygningsloven og forurensningsloven, men også naturmangfoldloven, kulturminneloven, motorferdselloven, jordloven og naboloven kan være aktuelle, avhengig av omstendighetene. Mineralutvinning vil kreve konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 14-2, jf. direktiv 2011/92/EU artikkel 2 a) og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-5 andre ledd nr. 1. Dette gir kommunen en avgjørende styring med mineralprosjekter. Det vil også kreves forurensningstillatelse for de fleste mineralutvinningsprosjekter. Se nærmere kapittel 6 nedenfor om forholdet mellom mineralloven og annet lovverk.

3.3 Nyere utvikling av mineralnæringen i Norge

Mineralnæringen er en viktig næring i Norge, ved at utnytting av mineraler konverterer naturkapital til finanskapital og kjøpekraft, og ved at utvinningen forsyner samfunnet med viktige råvarer til produkter samfunnet er avhengig av. Norge har store mineralressurser og en relativt stor mineralnæring. Det synes likevel å være en alminnelig oppfatning både i forvaltningen og i næringen at det er potensial for en vesentlig høyere utvinning av mineraler enn det som faktisk skjer. Noe av årsaken til dette blir tilskrevet lovverket og særlig mangelen på samspill mellom mineralloven og andre lover som plan- og bygningsloven, forurensningsloven m.m.

Mineraler kan inndeles i fem kategorier basert på bruksområde; byggeråstoff, industrimineraler, metalliske malmer, naturstein og energimineraler.

Byggeråstoff er fellesbenevnelsen på mineralske råstoff til bruk i bygge- og anleggsformål. Det er ikke uvanlig at byggeråstoff hentes ut som et biprodukt fra virksomheter som primært driver uttak av mineraler i andre kategorier.

Industrimineraler ble i 2017 produsert i 12 fylker, hvor den dominerende virksomheten ble drevet i Møre og Romsdal og Finnmark. Industrimineraler er mineraler og bergarter som på grunn av sine fysiske og kjemiske, ikke-metalliske egenskaper danner grunnlag for industriell utnyttelse. Kvarts, som er et industrimineral, benyttes i blant annet solceller og elektroniske instrumenter, glass og keramikk.

Metalliske malmer, mineraler som utvinnes for sitt innhold av metaller med egenvekt over 5 g/cm³ og som er økonomisk drivverdige, ble i 2017 kun produsert i Rogaland og Nordland. Ilmenitt, som er en metallisk malm, brukes blant annet til pigment i maling.

Naturstein ble i 2017 produsert i alle landets fylker med unntak av Akershus. Naturstein kan sages, spaltes eller hugges til bruk i bygninger, monumenter eller utearealer, og kan inndeles i kategoriene blokkstein, skifer og murstein.

Energimineraler defineres som forbindelser som avgir energi ved forbrenning. Også petroleum og kull faller inn under dette, men petroleumsvirksomhet er i Norge regulert i egen lovgivning og forvaltes av andre myndigheter enn de som har ansvaret for mineralutvinning. Kull utvinnes ikke på det norske fastlandet. Kun Store Norske Spitsbergen Kulkompani som utvinner kull på Svalbard drev produksjon av energimineraler i 2017. Virksomhet knyttet til energimineraler faller følgelig utenfor minerallovens stedlige virkeområde og utvalgets mandat.

Mineralnæringen omsatte i 2016 for 10,2 milliarder kroner, som var en nedgang på 11 prosent sammenlignet med gjennomsnittet for de tre forutgående årene. I 2017 økte omsetningen med 5 prosent, til en samlet verdi på 10,8 milliarder kroner. Til tross for økningen i 2017 har utviklingen i næringen de siste årene vært nedadgående, med redusert omsetning.

Det er imidlertid store variasjoner i utviklingen for ulike typer mineral. I 2016 økte omsetningen av kategoriene byggeråstoff og industrimineraler med henholdsvis 6 prosent og 17 prosent sammenlignet med gjennomsnittet for de tre forutgående årene, og økte i 2017 ytterligere med henholdsvis 7 prosent og 15 prosent. For de øvrige mineralkategoriene har det vært nedgang. Omsetningen for metalliske malmer hadde i 2016 en nedgang på 54 prosent, som hovedsakelig skyldtes konkursen ved Sydvaranger Gruve AS. I 2017 steg imidlertid omsetningen med 27 prosent. Økt omsetning skyldes hovedsakelig økt pris ettersom mengden industrimineraler som ble solgt i 2017 var stabil og salget av metalliske malmer falt med 7 prosent.

Omsetningen for naturstein og energimineraler ble redusert med henholdsvis 10 prosent og 38 prosent i 2016. I 2017 økte salget av naturstein med 8,5 prosent og omsetningen med 5 prosent. Som følge av nedtrappingen av kullproduksjon på Svalbard, ble omsetningen av energimineraler redusert med 84 prosent i 2017.

Det har også vært nedgang i sysselsettingen i mineralnæringen. Fra 2015 til 2016 ble antall årsverk redusert med 15 prosent. Reduksjonen skyldes i hovedsak konkursen ved Sydvaranger Gruver AS, redusert aktivitet ved Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS og at foredlingsindustrien er ekskludert i statistikken for 2016. Mineralnæringen sysselsatte i 2017 4718 årsverk, hvilket innebærer en reduksjon i antall sysselsatte på 0,6 prosent fra 2016. De 20 største foretakene sysselsetter 2175 årsverk og står dermed for 46 prosent av sysselsettingen i næringen. DMFs statistikk fra 2017 viser at omsetningen per årsverk i bedrifter som driver mineralvirksomhet, stiger med antall årsverk i virksomheten, uansett råstoffgruppe. Dette tyder på at de største bedriftene er mest effektive.

Eksport av mineraler sto i 2016 og 2017 for 43 prosent av den totale omsetningen i mineralnæringen. Norge eksporterte mineraler til en verdi av 4,4 milliarder kroner i 2016 og 4,6 milliarder kroner i 2017. Sammenlignet med de tre foregående år var imidlertid eksportverdien i 2016 redusert med 23 prosent. Eksportverdien er redusert med 51 prosent for metalliske malmer, 28 prosent for energimineraler og 11 prosent for naturstein. Eksport av byggeråstoffer har vært relativt stabil, mens eksportverdien for industrimineraler økte med 19 prosent i 2016. I 2017 økte eksportverdien av mineraler med 6 prosent. At kombinasjonen av svak kronekurs og stigende råvarepris var gunstig for eksport av norske mineraler reflekteres særlig av omsetningen av metalliske malmer hvor det var nedgang i solgte tonn, men samtidig en økning i eksportverdi på 26 prosent.

Hovedinntrykket av den utviklingen som er beskrevet er altså at næringen er i en nedadgående trend med lavere verdiskapning og sysselsetting enn for noen år siden, men det er oppgang for byggeråstoff og industrimineraler. Hvorvidt oppgangen i verdiskapning i 2017 representerer et omslag til ny vekst er det for tidlig å ta stilling til.

Letevirksomheten i Norge er også på et svært lavt nivå sammenlignet med Sverige og Finland, noe som kan ha flere årsaker. Mineralloven kan likevel ikke sies å ha ført til ny vekst for mineralnæringen, slik siktemålet med loven var, men årsakene til dette er sammensatte. Finanskrisen i 2008 og ettervirkningene av den førte til et fall i etterspørselen og dermed prisen på metaller og råvarer, som trolig også hadde virkning for norsk mineralindustri. Utvalget har fått rapporter fra rådgivere som bistår mineralindustrien om stor interesse for mineralvirksomhet i Norge de siste par årene, uten at en har nærmere dokumentasjon på dette. De samme kildene fremhever likevel reguleringsmessige forhold og særlig saksbehandlingen av mineralsaker som en grunn til tilbakeholdenhet hos interesserte investorer.

Næringen preges av mange små virksomheter med svært lav omsetning. Driftsrapportene DMF mottok i 2017 viser at av totalt 955 foretak rapporterer 548 foretak om mindre enn 1 million kroner i total årlig omsetning. Den siste gruppe av foretakene utgjør 57 prosent av alle foretakene, men står for mindre enn 1 prosent av den totale omsetningen. På den andre siden av skalaen rapporterer de 20 største foretakene om en årlig omsetning på mer enn 100 millioner kroner. Disse utgjør kun 2 prosent av alle foretakene, men står for 60 prosent av den totale omsetningen i næringen. Det er særlig innen kategoriene byggeråstoff og naturstein de minste aktørene er representert.

4 Noen grunnleggende hensyn og problemstillinger

4.1 Innledning

En evaluering av mineralloven reiser grunnleggende og komplekse spørsmål om hvilket rettighetsregime og forvaltningsregime som best fremmer målsetningen en levedyktig mineralindustri og samtidig sikrer hensynet til langsiktig forvaltning både av mineralressursene og andre naturressurser som blir påvirket, naturmiljøet og virksomhetens omgivelser for øvrig. Dette dreier seg i stor grad om å balansere motstridende hensyn og å etablere en forvaltningsmessig prosess som reduserer konfliktnivået og sikrer at alle interesser blir ivaretatt på en rimelig måte.

Utvinning av mineraler bidrar til verdiskapning både direkte og indirekte og tilgang til mineraler er nødvendige for samfunnet. Mineraler er nødvendige komponenter i elektroniske artikler av høy viktighet i et moderne samfunn, som fargepigment i maling, i sement, betong og papir m.m. Tilgang til enkelte typer mineraler er av geopolitisk betydning. Mange av de såkalte sjeldne jordmineralene er nødvendige for å kunne gjennomføre «det grønne skiftet», for eksempel ved produksjon av vindmøller, batterier for el-biler, ferger mv. Naturstein er nødvendig til bruk i bygninger, monumenter og utearealer. Per person forbrukes det i Norge årlig i gjennomsnitt ca. 13 tonn norske mineralske stoffer.

Mineralutvinning medfører på den andre siden store, irreversible naturinngrep, støy og støv, avgangsmasser og forurensning som må håndteres under drift og etter avsluttet drift. Mineralutvinning er ofte også arealkrevende og kan komme i konflikt med andre brukere av arealer, særlig av utmarksarealer. Denne konflikten er særlig klar i forhold til samisk bruk av utmarksressurser til reindrift, jakt og fiske m.m., både på grunn av samisk rett til bruk av store utmarksarealer som også er interessante for mineralutvinning, og på grunn av Norges særlige konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser til å opprettholde samisk kultur, språk og næringsliv. Det er således et viktig hensyn bak loven å sikre at mineralvirksomheten skjer på en måte som ikke griper for sterkt inn i naturmiljøet og som er best mulig tilpasset andre brukerinteresser til grunnen, og å balansere hensynet til næringen mot miljøhensyn. Det er også et viktig hensyn å sikre at mineralressursene, som en ikke-fornybar ressurs, forvaltes i et langsiktig perspektiv ut fra en samfunnsmessig vurdering.

Basert på ressurspotensialet er det en gjennomgående oppfatning at Norge har et stort potensial for vekst i mineralnæringen, men denne veksten har ikke blitt så sterk som ønsket og forventet. Én årsak til dette kan være reguleringssvikt («regulatory failure»), enten ved at det ikke foreligger tilstrekkelige insentiv til satsning, eller at det rettslige rammeverket ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for en samordning av de motstridende hensyn og interesser som er beskrevet ovenfor. Som pekt på ovenfor er det likevel også andre årsaker som kan ha medvirket til at veksten har blitt mindre enn ressursgrunnlaget kan gi grunnlag for, så som konjunktur- og markedsforhold, konkurranse fra utenlandsk mineralindustri og at andre hensyn og interesser blir tillagt større vekt i den faktiske utøvingen av arealdisponeringen. Vi har således eksempler på at kommuner gjennom arealplaner har stoppet mineralprosjekter av hensyn til annen arealbruk.

Forvaltningsregimet i mineralloven er i stor grad bygget på lange tradisjoner i norsk bergverkslovgivning, som ble importert fra utlandet på 1500-tallet («bergfrihetens prinsipp»). Denne historiske arven har ført til at reguleringen av tilgangen til mineralressurser skiller seg klart fra reguleringen av tilgangen til andre naturressurser som vannkraft, petroleum, havenergiressurser og utkastet til ny lov om havmineraler. Dette kan det være gode grunner

til, men utvalget finner grunn til å sammenligne rettsregimet for mineralnæringen med regimet i andre ressursbaserte næringer for å se om det er elementer som ville passe også for mineralressurser på land.

Den økte vekten på naturverdier og miljø i samfunnet, sterkere lokal styring av arealressurser og styrket vern for samiske interesser, har ført til at prinsippet om leters rett til utvinning ikke har samme vekt som insentiv til investering i mineralvirksomhet, fordi det er mange andre hindre for å kunne starte mineralutvinning. Ordningen fører også til økt konfliktnivå om mineralprosjekter og til at mange ikke føler at deres interesser blir godt nok varetatt.

Nyere teorier om ressursforvaltning gjennom utnytting av markedsmekanismer og insentivordninger med sikte på samhandling mellom ulike interessegrupperinger, ble i liten grad trukket inn i forarbeidene til loven. Nyere forskning og teoriutvikling i rettsøkonomiske, adferdsøkonomiske og rene samfunnsøkonomiske teorier, vil også kunne være av interesse som grunnlag for en evaluering av mineralloven. For eksempel ser vi økende krav om at virksomhet som griper inn i naturverdier skal betale både for negativ påvirkning av naturmiljøet og beslaglegging av andre naturressurser, og at de som må gi fra seg ressurser eller på annen måte bære ulempene ved en virksomhet også skal få en andel i verdiskapingen («benefit-sharing»). En må med andre ord unngå at virksomheten påfører ulemper på omgivelsene uten at dette blir belastet virksomheten (eksternalisering). En er også i økende grad opptatt av at det skal betales for verdien av naturressursene gjennom en form for grunnrente.

Som en bakgrunn for den videre analysen og evalueringen av mineralloven, vil det i dette kapitlet først bli presentert noen samfunnsøkonomiske betraktninger om mineralnæringen og reguleringen i mineralloven, som grunnlag for den videre vurderingen.

Deretter vil innholdet i og utviklingen av bærekraftbegrepet slik det brukes i mineralloven bli drøftet i kapittel 4.3.

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 forlengelsen av dette spørsmålet vil utvalget i kapittel 4.5 drøfte systemet for tilgang til ressursene og det vil her bli gjort en sammenligning mellom det regimet som er fastsatt i mineralloven og reglene for forvaltningen av andre naturressurser.

Forholdet til samiske rettigheter som blant annet reiser spørsmål om mineralloven oppfyller folkerettens krav til vern av sameenes rettigheter som urfolk, er også et generelt spørsmål som utvalget har sett det som hensiktsmessig å drøfte særskilt før en går inn på mer konkrete spørsmål. Utvalget er i mandatet særlig bedt om å gi en oppdatert fremstilling av Sametingets syn på mineralloven. Dette tas opp i kapittel 4.6.

4.2 Samfunnsøkonomiske betraktninger

4.2.1 Innledning

Mineralutvinning kan potensielt gi stor verdiskapning. Mineralutvinning omfatter imidlertid utnytting av ikke-fornybare ressurser, potensielle naturinngrep og potensielle forstyrrelser av kulturell og miljømessig karakter. Dette kan medføre at økonomi og lønnsomhet ser annerledes ut fra bedrifter og grunneiere sin side, enn når man legger et bredt samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn. Målet med framstillingen som følger er derfor å gi en introduksjon til prinsipper og metoder for samfunnsøkonomisk verdsetting og lønnsomhetsvurderinger, herunder avkastning og risiko, samt betydningen av usikkerhet og fleksibilitet når investeringene er irreversible. I tillegg gir vi en kort drøfting av et utvalg forhold knyttet til ikke-fornybar naturkapital, som eierrettigheter, beskatning, samt innhold og implikasjoner av begrepet grunnrente (ressursrente). Det er ikke her rom for en dyptgripende analyse. Framstillingen må derfor avgrenses til noen hovedpunkter. Forarbeidene til loven tyder ikke på at det tidligere er gjort noen selvstendig eller helhetlig analyse av de samfunnsøkonomiske problemstillingene knyttet til forvaltningen av mineralressursene. En gjennomgang av noen hovedproblemstillinger på grunnlag av samfunnsøkonomisk teori vil derfor kunne ha verdi som bakgrunn for den videre drøfting av enkeltspørsmål.

4.2.2 Investering og verdsetting

Investeringsteori og prosjektevaluering har utgangspunkt i økonomisk teori for verdsetting. Her blir inntekter og utgifter anslått for alle perioder av prosjektets levetid. Inntektene blir normalt tallfestet gjennom utsikter for årlig produksjon (utvinning) og produktpriser for det aktuelle prosjektet, mens utgiftene tilsvarende er resultat av det årlige forbruket av innsatsfaktorer i prosjektet, samt prisen på disse faktorene, som for eksempel lønn. Resultatet er en serie av årlige nettokontantstrømmer for prosjektperioden.

Kapitalen som skytes inn i et utvinningsprosjekt vil alltid ha en alternativ anvendelse, og investorene vil derfor vurdere om risikoen ved investeringen står i forhold til forventet avkastning. I et velfungerende kapitalmarked vil kravet til avkastning kunne avledes som en årlig rate fra den spesifikke risikoen ved det enkelte prosjektet. Dette avkastningskravet brukes for å diskontere framtidige kontantstrømmer til dagens pengeverdi. Summen av diskonterte nettokontantstrømmer gir opphav til nettonåverdien for prosjektet. Dersom netto nåverdi er positiv, tilsier teorien at prosjektet skal aksepteres/beslutes, mens en nettonåverdi som er mindre enn eller lik null tilsier at prosjektet skal forkastes.

Samfunnsøkonomiske prosjektevalueringer og verdivurderinger er i prinsippet sammenlignbare med tilsvarende beslutninger i næringslivet. En viktig forskjell er imidlertid at samfunnsøkonomiske evalueringer og verdivurderinger vil reflektere et bredere sett av fordeler og ulemper ved det enkelte prosjekt enn de som typisk inngår i budsjetter og regnskaper i næringslivet.

4.2.3 Direkte, indirekte og eksterne virkninger

Med direkte økonomiske virkninger tenker vi på alle inntekter og kostnader fra det aktuelle prosjektet som er inkludert i budsjetter og regnskaper hos den eller de aktørene som skal beslutte prosjektet. For et prosjekt knyttet til mineralutvinning vil direkte *inntekter* omfatte inntekter fra utvinning og salg, som igjen vil være bestemt av produksjonsvolum og produktpriser for de ulike mineralene som blir utvunnet i prosjektet. Tilsvarende vil direkte *kostnader* ved et mineralprosjekt omfatte bruken av utstyr, arbeidskraft og energi til leting, utbygging og drift av det aktuelle prosjektet.

Indirekte virkninger av et mineralprosjekt er inntekter og kostnader som ikke er reflektert i grunnlaget for investeringsbeslutningen, men som dukker opp i budsjetter og regnskaper for tilstøtende virksomheter og næringer. Indirekte virkninger blir i dagligtale gjerne omtalt som ringvirkninger. Om etablering av mineralutvinning medfører økt reisevirksomhet og innpendling til et lokalsamfunn, så kan dette ha gunstige virkninger for hotell- og restaurantvirksomheten på stedet. Men slike virkninger kan også være negative, for eksempel dersom mineralutvinning medfører en fortrengning av andre næringer. For samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger er det summen av alle positive og negative indirekte virkninger som vil inngå som en faktor i evalueringen av mineralprosjektet.

Til slutt har vi de *eksterne* virkningene, som er fordeler og ulemper ved et mineralutvinningsprosjekt som ikke er reflektert i beslutningsgrunnlaget for noen private bedrifter eller husholdninger. For mennesker som bor eller ferdes i nærheten av gruver eller dagbrudd er de eksterne virkningene ofte knyttet til støv, støy eller utsiktsmessig sjenanse. For omgivelsene for øvrig vil eksterne effekter gjerne omfatte redusert dyreliv, lokal forurensing eller redusert kvalitet på andre typer økosystemtjenester, som for eksempel tap av turterreng. For samiske interesser vil forringing av beiteareal og forstyrning av trekkruter være relevante eksempler på eksterne virkninger.

Selv om eksterne virkninger av mineralvirksomhet som oftest er negative, så kan man i enkelte tilfeller også støte på eksternaliteter med positivt fortegn. For eksempel kan man tenke seg at utvinning av kalk kan ha en positiv virkning på fiskebestander i nærliggende vassdrag dersom disse var utsatt for forsuring før utvinningen ble startet opp. Det vanligste er kanskje at dyrelivet blir skadelidende av mineralvirksomhet, men det finnes altså unntak. Når sandsvaler etablerer nye kolonier i grustak eller veiskjæringer har man også å gjøre med en positiv ekstern virkning.

4.2.4 Avkastning og risiko

For *avkastningskravet* til kapital i samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger er praksisen sprikende. I enkelte vurderinger legger man tre prosent realavkastning til grunn, etter som dette er en referanseavkastning i tråd med forventet avkastning for Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Finansdepartementet anbefaler fire prosent i forbindelse med samfunnsøkonomiske analyser (NOU 2012:16). I andre sammenhenger legger man til grunn et avkastningskrav i tråd med risikoen i det aktuelle prosjektet, basert på tilsvarende prinsipper i næringslivet og kapitalmarkedet. For statens investeringer i olje- og gassvirksomheten opererer staten eksempelvis med et realavkastningskrav på syv prosent, som er mer på linje med avkastningskravet blant olje- og gasselskapene på norsk sokkel.

Samfunnsøkonomiske prosjektevalueringer har dermed fire hovedkomponenter; Direkte virkninger, indirekte virkninger, eksterne virkninger og avkastningskrav/diskonteringsrente. Ingen av disse komponentene er trivielle å tallfeste. Selv de direkte virkningene forutsetter estimat for framtidige utvinningsvolum, produktpriser, bruk av innsatsfaktorer og faktorpriser som alle er omfattet av stor usikkerhet. For indirekte virkninger er datagrunnlaget svakere og mekanismene er ofte utydelige og usikre. Eksterne virkninger er enda mer komplekse, etter som mangel av markeder ofte gir mangel også på observerbare data både for omfang og priser.

Samlet sett gir dette en rekke kilder til usikkerhet og risiko ved samfunnsøkonomiske vurderinger av prosjekter for mineralutvinning. For direkte virkninger av mineralutvinning

kan opphavet for usikkerhetsfaktorene grupperes i fire hovedkilder, nemlig undergrunnsrisiko (*geologi*), risiko knyttet til utbyggings- og utvinningsteknologi, usikkerhet rundt *marked og priser*, samt risiko forbundet med offentlig *regulering og politikk*. I tillegg kommer spesifikke faktorer for indirekte og eksterne virkninger, samt usikkerhet og risiko forbundet med metode og (manglende) datakvalitet. Selv med datamangel og stor usikkerhet vil samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger gi et bredere og bedre opplyst beslutningsgrunnlag enn om alle vurderinger ble overlatt til private beslutningstakere.

4.2.5 Irreversibilitet og realopsjoner

Fremstillingen så langt har bygd på tradisjonell finanst teori, slik denne har lagt grunnlaget for den såkalte kapitalverdimodellen og nettonåverdimetoden for investeringsbeslutninger. Gjennom de seneste 20 årene har imidlertid teorien for realinvesteringer adoptert tankesettet for finansielle opsjoner til å omfatte også investeringer i fast kapital. Utgangspunktet er at et prosjekt for mineralutvinning kan ses på som en rett (uten plikt) til å utøve en forretningsmulighet. I særdeleshet gjelder dette for lete- og undersøkelsesfasen. I utvinningen av ikke-fornybare ressurser er prosjektene typisk store og kapitalintensive, og de lar seg ikke uten videre stykke opp i mindre delprosjekter. Dette innebærer at beslutningen om å investere langt på veg er irreversibel. Når et selskap først har tatt beslutningen om å iverksette et mineralutvinningsprosjekt, så er det i praksis ingen vei tilbake. Men før denne beslutningen er tatt, så vil selskapsledelsen alltid ha muligheten til å utsette beslutningen, for eksempel i påvente av ny informasjon eller avklaring av usikkerhet.

Det er denne muligheten til å vente som er kjernen i realopsjonen. Den gir realopsjonen en verdi med opphav i fleksibilitet. Og det er altså denne opsjonen man gir slipp på når investeringen først er tatt. I utvinning av ikke-fornybare ressurser vil en positiv nettonåverdi derfor sjelden være tilstrekkelig for å få et prosjekt besluttet. En årsak til dette er at prosjektverdien i tillegg må kompensere gruveselskapets ledelse for realopsjonen som oppgis så snart prosjektet blir iverksatt.

Fra finanst teorien vet vi at verdien av opsjoner vil øke når usikkerheten øker. Prisen på en opsjon er i realiteten en indikator for verdien av fleksibilitet, og det er intuitivt at fleksibilitet får større verdi når usikkerheten er stor enn når alt er forutsigbart. Slik er det også med realopsjoner. Når prosjektet blir gjennomført, så vil verdien av å vente gå tapt. Hovedinnsikten både fra den konvensjonelle investeringsteorien og realopsjonsteori er dermed at økt usikkerhet vil bidra til redusert prosjektverdi, lavere sannsynlighet for gjennomføring, og dermed lavere investerings- og utvinningstakt på aggregert nivå.

4.2.6 Ikke-fornybar naturkapital

Til grunn for all mineralvirksomhet ligger en forekomst i undergrunnen, med en markedsverdi som presumptivt er minst like høy som kostnaden som møter mineralforetaket ved utvinning. I vurderinger av lønnsomhet ved mineralvirksomhet fra et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv, må man også kartlegge og innarbeide indirekte og eksterne kostnader, som omtalt ovenfor. Men mineralforekomster har egenskaper som gjør at flere perspektiver må bringes inn i samfunnsøkonomiske vurderinger knyttet til utvinning.

Mineralforekomster representerer ikke-fornybar naturkapital. Det betyr at utvinning bare kan skje én gang. Dessuten er naturkapital i utgangspunktet gratis, og inngår verken i nasjonalregnskap eller nasjonalformue. Tappingen av naturkapital vil dermed heller ikke bli målt, registrert eller bokført. Like fullt representerer uttak av mineralforekomster i de fleste tilfeller inngrep som i større eller mindre grad forringer naturverdier. Ikke bare for dagens

brukere, men også for framtidige brukere. Alle beslutninger om mineralvirksomhet berører dermed ikke bare dagens befolkning, men vil redusere valgmulighetene for framtidige generasjoner. Verdiene som på denne måten ‘går tapt’ for samfunnet ved mineraluttak er ikke reflektert i lovverk og beslutningsprosesser, og mineralforetakene vil normalt heller ikke belastes for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tap av naturkvalitet.

Når mineralressurser er utvunnet, er de borte for alltid. Som ved store investeringer i fast kapital skaper dette en irreversibilitet rundt beslutningen om å utvinne. Så snart beslutningen om å utvinne er tatt, så kan den ikke gjøres om. Dette gir opphav til en tilleggsverdi – eller realopsjon – knyttet til beslutningen om mineralutvinning: Verdien av å vente. Private investorer vil kanskje ta hensyn til at store irreversible investeringer vil være omfattet av realopsjoner. Avanserte investorer kan også tenkes å ta høyde for at mineralressursene er ikke-fornybare, og dermed avveie utvinning i dag mot utvinning senere (forutsatt at de ikke risikerer å miste utvinningsretten, jf. neste delkapittel). Men opsjonsverdier knyttet til at naturverdier ikke kan erstattes vil normalt ikke være reflektert i mineralforetakenes investeringsbeslutninger.

Verdien av denne type realopsjoner vil påvirkes av verdien av den underliggende faktoren de er knyttet til. For naturkapital vil denne verdien igjen være drevet av knapphet. Jo mindre naturkapital, desto høyere verdi av det som er igjen. Opsjonsverdiene ved mineralvirksomhet vil dermed være beskjedne så lenge naturinngrepene er til å leve med. Men etter som urørt natur blir en stadig knappere faktor, så vil også verdien av naturkapital og tilhørende opsjonsverdier naturlig nok stige. For samfunnet er kostnader ved mineralvirksomhet dermed ikke konstante, men vil blant annet være avhengig av knappheten på ressursene de forbruker eller fortrenger. I vår sammenheng dreier dette seg om verdien av forekomsten og verdien av naturkapitalen som går med i utvinningen.

Med andre ord vil det kostnadsmessige trykket av mineralutvinning for samfunnet påvirkes ikke bare av dagens virksomhet, men også av samlet historisk mineralutvinning over tid. Dette omtales gjerne som såkalte sum-virkninger, der totalbelastningen for omgivelsene ikke lenger kan studeres isolert fra prosjekt til prosjekt, men der samfunnsøkonomiske kostnader snarere blir et resultat av den totale historiske kumulerte *summen* av mineralaktivitet. Det samme gjelder konsekvenser for samiske interesser – betydningen av et prosjekt avhenger av hvilke andre aktiviteter (både mineralaktivitet og andre aktiviteter) som også er eller vil bli realisert.

Vi står dermed overfor tre typer realopsjoner ved mineralutvinning. Den første har sitt opphav i at selve investeringene er store, udelbare og irreversible. En annen realopsjon er knyttet til at selve utvinningen er ugjenkallelig. Når ressursene er utvunnet, så er de ‘tapt’ for alltid. Den tredje realopsjonen er knyttet til tap av naturverdier som følge av utvinningsaktivitet, med en økonomisk verdi som også er påvirket av sum-virkninger. Av disse kan man i beste fall forvente at private beslutningstakere tar hensyn til de to første, mens opsjonsverdier knyttet til spesielle egenskaper ved naturkapital ikke blir reflektert i private investorers beslutning om utvinning.

Slike opsjonsverdier er ikke konstante størrelser, men vil variere både i tid og rom. Verdien av urørt natur er naturlig nok beskjedne når det er mye natur tilgjengelig, og desto større når det er lite igjen. Tilsvarende vil verdien av et grøntområde være større i en by enn i utkantstrøk, der tilgangen på grøntareal er langt bedre. Dette innebærer at offentlige tiltak og virkemidler som skal korrigere for slike kilder til markedssvikt, ideelt sett også vil måtte

varierte på tilsvarende vis. Til slutt vil opsjonsverdier påvirkes av usikkerhet. Jo større usikkerhet, desto mer nytte har man av fleksibilitet, og dermed blir opsjonsverdiene høyere. Dette medfører at føre-var-prinsipper står særlig sterkt når usikkerheten oppleves som høy.

Dersom mineralutvinning omfattes av samfunnsøkonomiske kostnader i form av tapte naturverdier, og disse kostnadene ikke er reflekterte i private selskapers beslutninger, så er implikasjonen at investeringer og utvinning i realiteten er høyere enn det som er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom slike overinvesteringer faktisk finner sted, så har man en begrunnelse for offentlige inngrep for å legge en demper på investering, utvinning og tapping av naturkapital.

Det at mineraler er ikke-fornybare og at utvinning ofte er forbundet med naturinngrep, taler for at resirkulering av mineraler har en verdi som normalt ikke vil reflekteres fullt ut i markedet. Knapphet på en ressurs vil normalt medføre økt ressurspris og dermed økt lønnsomhet ved resirkulering, men det forutsetter perfekte framtidsmarkeder. Kostnader ved naturinngrep vil bare i begrenset grad fanges opp i markedet med mindre disse er fullt ut internalisert (både i Norge og andre land). Resirkulering av mineraler er imidlertid ikke omfattet av mineralloven.

4.2.7 Nærmere om eiendomsrett

Privat eiendomsrett har de siste årene blitt trukket fram som et stadig viktigere rammevilkår for investeringer, produksjon og økonomisk vekst. I forskningslitteraturen om forvaltning av olje- og gassressurser har omfang og kvalitet i samfunnsmessige institusjoner fått stor betydning når man skal forklare hvorfor håndteringen av ressursrikdom er bedre i enkelte land enn andre.

Full privat eiendomsrett over en ressurs forsyner eieren med rett til å bruke ressursen som hun vil (gitt at bruken ikke er til skade for andre). Privat eiendomsrett omfatter også retten til å ekskludere andre fra å utnytte ressursen, at man har rett til inntektene fra ressursen, rett til å selge eller leie bort ressursen, og til slutt at man har ubeskåret rett til å la ressursen gå i arv. Privat eiendomsrett vil normalt bidra til å fremme investeringer, produktivitet og økonomisk aktivitet, men også til å hindre en for rask og omfattende utnytting av naturressurser.

Skillet mellom 'statens mineraler' og 'grunneiers mineraler' i den norske Mineralloven illustrerer at eierrettigheter ikke er et binært fenomen. Det er ikke slik at enten har man privat eiendomsrett, eller så har man det ikke. Snarere er reguleringen av eiermessige rettigheter å betrakte som et kontinuum av mulige systemløsninger, der den faktiske realiseringen i det enkelte land (og næring) er et resultat av historiske, institusjonelle og (nærings-)politiske utviklingstrekk.

For mineralnæringen vil tydelige eierrettigheter bidra positivt til motivasjon og i utgangspunktet skjerpe insentivene til leting, undersøkelse og utvinning. Privat eiendomsrett vil i utgangspunktet innebære at grunneier har full kontroll over alle aktiviteter knyttet til mineralutvinning på egen eiendom. Den frie leteretten er dermed et inngrep i den private eiendomsretten, som ideelt sett bør være motivert av en eller annen form for markedssvikt. For eksempel kan leting etter mineraler betraktes som en investering i allmenn informasjon og kunnskap, som ikke ville bli utviklet dersom leteretten måtte avklares med grunneier i hvert enkelt tilfelle. Dersom dette er tilfelle har vi et eksempel på at privat eiendomsrett gir underinvestering i kollektive goder.

Samtidig er det ikke til å komme unna at den frie leteretten gjør at grunneiers eiendom får egenskapene til en allmenning, der alle i praksis har tilgang til å søke lykken gjennom leting. Fra økonomisk teori vet vi at fri bruksrett for allmenninger reiser koordineringsutfordringer, som kan medføre overforbruk (ren natur), rask uttømming (mineralressurser; fiskebestander) og utrydding (naturmangfold).

Basert på mineralressursenes egenvekt etablerer den norske Mineralloven som nevnt et skille mellom 'statens mineraler' og 'grunneiers mineraler'. For sistnevnte vil grunneier i utgangspunktet ha full råderett over ressursene, med anledning til å forhandle kontrakter, leie og avgifter ved utvinning. Muligheten for å kreve ekspropriasjon begrenser imidlertid denne rettigheten. Dersom det f.eks. antas at lønnsomheten ved å utvinne en mineralforekomst vil være høyere i framtida enn i dag, vil det kunne være optimalt både for samfunnet og for grunneier å utsette utvinningen. Selskapet som har førsteprioritet til å utvinne vil imidlertid ønske å utvinne nå (for å ikke miste sin prioritet), og vil derfor kunne be om ekspropriasjon. I så fall kan forekomsten bli utvunnet tidligere enn det som er ønskelig for samfunnet. Det er også et åpent spørsmål om grunneiere flest har tilstrekkelig innsyn til å vurdere om det er fornuftig å utvinne en forekomst umiddelbart eller å vente.

Eiendomsretten blir videre avskåret dersom ressursforekomsten faller inn under definisjonen av 'statens mineraler'. I slike tilfeller er avgiften til grunneier regulert av staten. Staten er per definisjon eier av statens mineraler, men utøver ikke denne eierrettigheten på en aktiv måte i og med at selskapet som finner en forekomst har rett til å utvinne ressursen mot en lav avgift dersom konsesjonsvilkår er oppfylt (og kommunale planer ikke står i veien).

Drøftingen illustrerer at et godt utformet system for eierrettigheter i mineralnæringen vil måtte balansere mange ulike hensyn. En styrking av grunneiers rettigheter bør likevel vurderes, med åpning for geografisk diskriminering i den allmenne leteretten. I tillegg bør det vurderes om begrunnelsen er god nok for å opprettholde det historiske skillet mellom statens og grunneiers mineraler. En oppløsning av dette skillet kan potensielt forenkle reguleringen av næringen, samtidig som bedre definerte eierrettigheter kan gi riktigere insentiver for både leting og utvinning av mineraler.

4.2.8 Grunnrente og grunnrenteskatt

Utnytting av naturressurser kan gi opphav til grunnrente (eller ressursrente), det vil si en ekstraordinær avkastning utover det som regnes som normal avkastning i økonomien for øvrig. Størrelsen på grunnrenten vil typisk variere mye, både på tvers av ressurser og for ulike forekomster av en bestemt ressurs.

Årsaken til at utnytting av naturressurser kan gi positiv grunnrente er at ressursene er begrenset og/eller at kostnadene ved å utvinne og bringe ressursen til markedet varierer. Dersom tilgangen er begrenset, kan prisen på ressursen være høyere enn totalkostnaden ved utvinningen. Denne forskjellen er da et uttrykk for grunnrenten. Dersom ulike forekomster av en ressurs har ulike kostnader, vil prisen i markedet normalt være minst like høy som totalkostnaden per enhet for den dyreste forekomsten. Det betyr at forekomster med lavere enhetskostnader har en ekstra profitt, som igjen er et uttrykk for grunnrenten.

Et sentralt spørsmål er hvem som eier ressursen, jf. forrige delkapittel. Når et selskap finner en mineralforekomst som er grunneiers mineraler, og ønsker å utvinne denne, kan man tenke seg at selskapet vil være villig til å betale maksimalt anslått grunnrente ved forekomsten. Hvis grunneier har full informasjon, kan det tenkes at bedriften vil måtte betale grunneier nesten

hele grunnrenten for å få utvinningsrettigheter, siden grunneier ellers kan inngå avtale med et annet selskap som kan utnytte forekomsten. I praksis er det trolig asymmetrisk informasjon og dessuten mangel på konkurrerende selskaper, slik at betalingen blir mindre. For selskapet kan dette tilsi at det er en fordel å inngå kontrakt med grunneier *før* kostbare og usikre undersøkelser finner sted. Ellers kan det risikere å måtte dekke hele utgiften ved mislykkede undersøkelser, men dele gevinsten med grunneier ved undersøkelser som leder til utvinning.

Når et selskap finner en mineralforekomst som er statens mineraler, er det ingen tilsvarende handel. Selskapet får i stedet forekomsten tilnærmet gratis (bortsett fra lave gebyrer). Den første som finner en forekomst (eller mer presist: den som først registrerer søknad om undersøkingsstillatelse hos DMF) blir i praksis eier av ressursen. Dette tilsier at insentivene til å lete kan avhenge av om mineralet er i kategorien statens eller grunneiers mineraler, noe som virker lite hensiktsmessig.

I Norge har vi grunnrenteskatt på petroleum og vannkraft, og det utredes nå slik skatt for havbruk. Tanken bak en grunnrenteskatt er å kompensere for uttak eller forbruk av naturressurser som i realiteten er eid av det norske samfunnet. Den ekstra profitten selskapene får ved å utnytte ressursene bør derfor også tilfalle samfunnet. En ideell grunnrenteskatt innebærer at en større andel av overskuddet blir skattlagt, samtidig som bedriftenes investeringsbeslutninger ikke påvirkes av denne ekstraskatten.

4.2.9 Nærmere om beskatning

Utover rene fiskale motiv, etterlater fremstillingen så langt to hovedmotiver for beskatning. Det ene motivet er å korrigere markedssvikt i form av ulike typer eksternaliteter. Det andre motivet er å sikre at grunnrenten fra virksomheten tilfaller fellesskapet. Disse to motivene er svært forskjellige, og derfor har de også ulike implikasjoner for tilpassingen av beskatningen.

Dersom skattemotivet er å korrigere markedssvikt, er målet å endre atferden til aktørene i næringen. Om problemet for eksempel er at mineralutvinning har negative eksterne virkninger, slik at det investeres *mer* enn det som er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, vil man typisk ønske en beskatning som demper aktiviteten. I så fall må beskatningen tilpasses slik at et prosjekt som er bedriftsøkonomisk lønnsomt før skatt men likevel samfunnsøkonomisk ulønnsomt, blir bedriftsøkonomisk ulønnsomt etter skatt. Dersom problemstillingen er knyttet til positive eksternaliteter og *underinvestering*, blir konklusjonen motsatt.

Ved negative eksternaliteter er motivet for skattlegging at kostnaden ved mineralutvinning er høyere for samfunnet enn for de private selskapene. I slike tilfeller tilsier økonomisk teori at man skal ilegge en avgift på produksjonen, slik at kostnadene for private produsenter bringes i samsvar med kostnaden for samfunnet. Dette kan tilsi en omsetningsavgift, avgift per masseuttak og/eller deponert masse. Dette vil igjen medføre at kravene til prosjektlønnsomhet går opp, og enkelte mineralforekomster som kunne blitt gjennomført uten en slik avgift vil nå kunne bli liggende urørt.

Motivet for grunnrentebeskatning er å sikre at den ekstraordinære avkastningen fra mineralvirksomheten kan høstes for fellesskapet, rettighetshavere og/eller brukere som rammes av virksomheten. Grunnrentebeskatning vil typisk ikke ha som mål å endre atferd. Snarere tvert om ønsker man i slike tilfeller at investorer og private selskaper skal oppføre seg som om skatten ikke fantes. Derfor vil man typisk søke å innrette beskatningen slik at

prosjekter som er (u)lønnsomme før skatt, også skal være (u)lønnsomme etter skatt. Et slikt skattesystem omtales gjerne som *nøytralt*.

Dersom det er både negative eksternaliteter og ekstraordinær avkastning, vil det dermed være grunnlag for å innføre både utvinningsavgift og grunnrenteskatt.

En utfordring er å finne passende nivå på en eventuell utvinningsavgift. Ideelt sett bør en slik avgift stå i forhold til de eksterne effektene, slik som negative effekter for natur og miljø og for samiske interesser. Disse vil variere betydelig fra prosjekt til prosjekt, fra svært små til svært store. I tillegg vil det i mange tilfeller være vanskelig å tallfeste de eksterne kostnadene (se f.eks. Vista Analyse, 2016). Det gjelder ikke minst konsekvenser for samiske interesser.

Det kan tenkes at en utvinningsavgift også bør reflektere opsjonsverdier, spesielt hvis eier av ressursen mangler interesse eller kompetanse til å ta høyde for slike verdifaktorer på egen hånd.

Et konkret eksempel er uttak av masser ved bygge- og anleggsvirksomhet (f. eks. kraft-, vei- og tunnelprosjekter). Så langt det er mulig blir slike masser gjerne knust for bruk til byggeråstoff i selve prosjektet. Men resultatet er ofte store overskuddsmasser som utbygger vil ønske å bli kvitt. Dermed ser man etter avsetning til lavest mulig kostnad. På etterspørselssiden vil potensielle brukere av slike masser kunne få tilgang nærmest gratis. Dette kan medføre at bruken av slike masser blir for stor sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Fyllinger og næringsparker blir anlagt og sjøområder fylt igjen til lave kostnader, drevet fram av billig tilgang til steinmasser. Om utbygger ble stilt overfor en avgift ved uttak og deponering, ville man gjøre mer for å begrense uttaket. I tillegg ville man søke kompensasjon for avgiften gjennom avsetning av massene, og ren deponering ville bli mindre attraktivt. Med en utvinningsavgift kunne overskuddsmasser fått en (høyere) pris, og overforbruket komme ned. En slik avgift ville også kunne utjevne konkurransen mot ordinære pukkverk.

Et alternativ til utvinningsavgift er en konsesjonsbehandling som inkluderer en samlet samfunnsøkonomisk vurdering. Denne vurderingen må ta hensyn til alle positive og negative sider ved prosjektet, inkl. bedriftsøkonomisk overskudd, opsjonsverdier og positive og negative eksternaliteter, og så forsøke å veie disse opp mot hverandre. Slike samfunnsøkonomiske vurderinger gjøres i begrenset grad i dag. En utfordring ved konsesjonsbehandling er at en bedrift som ønsker å få godkjent et prosjekt, typisk vil ha bedre informasjon om de bedriftsøkonomiske sidene ved prosjektet, og vil ha insentiver til å overdrive den antatte lønnsomheten for prosjektet, og undervurdere de negative effektene, for å øke sjansen for å få konsesjon. En uavhengig konsekvensutredning, f.eks. initiert av det offentlige men betalt av selskapet, vil kunne bøte på noe av dette.

På bakgrunn av slik asymmetrisk informasjon foreslo Grønn skattekommisjon (2015) å innføre en naturavgift for prosjekter som har negative natur- og miljøeffekter (i tillegg til konsesjonsbehandlingen). En slik avgift vil redusere sjansen for at selskaper forsøker å få konsesjon for prosjekter som er lønnsomme for selskapet men samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Kommisjonen foreslo å utrede dette nærmere, og viste til eksempler fra andre land. Det er flere land (inkl. Danmark og Finland) som har avgift på mineralutvinning, enten per uttak av masse eller per tildelt areal. Noen har avgift på omsetning eller overskudd – i sistnevnte tilfelle er det snakk om en grunnrenteskatt.

4.2.10 Opprydning

Selskapene har plikt til å foreta opprydning etter endt virksomhet. Dersom et selskap går konkurs, kan opprydningskostnadene falle på staten eller grunneier med mindre det er avsatt penger til opprydning i en eller annen sikker form.

Videre vil selskapene kunne ha incentiver til å opprettholde en viss aktivitet for å utsette opprydningen. For selskapet vil det være økonomisk gunstig å utsette opprydningskostnadene lengst mulig, mens for samfunnet vil det være bedre om oppryddingen skjer raskest mulig fordi det normalt vil øke kvaliteten på området. Dersom selskapet må betale en avgift som reflekterer den eksterne miljøkostnaden ved driften, vil dette problemet reduseres/forsvinne.

4.2.11 Tilsyn og reaksjon

Selskapene kan ha incentiver til å bryte reglene som er fastsatt i konsesjonen/tillatelsen, dersom det gir lavere kostnader eller økte inntekter. Det vil typisk være vanskelig og kostbart for myndigheter og grunneier å foreta hyppige kontroller. Dersom reaksjonen ved regelbrudd er mild, og sannsynligheten for kontroll er lav, kan sjansen for regelbrudd være høy.

4.3 Bærekraftbegrepet i mineralloven

Mineralloven legger som nevnt opp til at mineralvirksomheten skal foregå innenfor «bærekraftige rammer», jf. mineralloven § 1. Hva som ligger i bærekraftbegrepet er ikke drøftet inngående i forarbeidene til loven, men det er vist til St. meld. nr. 46 (1988-89) om miljø og utvikling og den vanlige definisjonen om en utvikling som sikrer behovet til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoners mulighet til å få sine behov dekket. Dette blir tolket som et «uttrykk for målsettingene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig forsvarlig utnytting i et langsiktig perspektiv», Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) s. 129.

Det fremgår av den kontakten utvalget har hatt med forvaltningen og industrien at det oppleves som noe uklart hva som ligger i begrepet bærekraft slik det er brukt i loven og det savnes en konkretisering av hva det innebærer ved tolkning og praktisering av de enkelte bestemmelser i loven.

Hva som skal regnes som bærekraftig vil bli påvirket av mange faktorer utenfor mineralloven og vil kunne endres over tid, avhengig av ny kunnskap, lovgivning på andre områder og den generelle oppfatningen av hva som skal regnes som bærekraftig og hvor store inngrep i naturmiljøet som kan aksepteres. Bærekraftbegrepet er således i tillegg til å være et vagt begrep, også et dynamisk begrep som vil kunne endre innhold over tid.

Begrepet «bærekraftig utvikling» ble særlig fremhevet i Brundtland-kommisjonens innstilling «Our Common Future» i 1987, med sikte på å balansere hensynet til økonomisk utvikling og hensynet til naturmiljø og klima. Begrepet har senere vært gjenstand for sterk diskusjon, analyse, forklaringer og kritikk. Det har også skjedd en utvikling fra den opprinnelige vekten på rettferdighet mellom generasjonene til også å omfatte økonomisk utvikling og sosial utjevning eller inkludering.

Kravet om at mineralutvinning skal være bærekraftig må bety at det må skje på en måte som innebærer at de negative miljømessige effektene ikke overstiger en viss tålegrense, og at de eventuelt lar seg gjenopprette helt eller delvis. Virksomheten må ikke undergrave naturgrunnlaget for framtidige generasjoner ved at økosystemer eller naturmangfold

ødelegges. Det ligger også et element av at ikke-fornybare ressurser ikke må overutnyttes slik at ressursene uttømmes på en måte som vil hindre fremtidige generasjoner å kunne dekke sine behov. Bærekraftbegrepet reiser i det hele vanskelige spørsmål knyttet til forvaltningen av ikke-fornybare ressurser, men det er vanlig å oppfatte det slik at uttak av ikke-fornybare ressurser kan være bærekraftig dersom det skjer innenfor forsvarlige rammer. Det er en forutsetning at den økonomiske verdien overstiger naturskaden inngrepet medfører. Det kan innebære at marginalt profitable prosjekter ikke bør realiseres, og motsatt at større inngrep kan måtte tåles hvor prosjektet kan skape store verdier eller samfunnsnytte.

Siden mineralloven ble vedtatt har det skjedd en styrking av hensynet til naturmiljøet og bærekraftig utvikling, som gjør at innholdet i begrepet trolig ikke vil være helt det samme i dag som i 2009.

Grunnloven § 112 ble satt inn i Grunnloven ved grunnlovsrevisjonen i 2014. Den bygger på den tidligere § 110 b, men bestemmelsen fikk en noe annen formulering.

Det følger av Grunnloven § 112 at

«[e]nhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Hvilke rettigheter og plikter som følger av Grunnloven § 112 er ikke helt avklart. Rådende oppfatning er likevel at endringene ved grunnlovsrevisjonen forsterket borgernes rett til miljø og statens plikt til aktivt å sikre denne retten. At Grunnloven § 112 er en rettighetsbestemmelse ble lagt til grunn av Oslo tingrett i TOSLO-2016-166674, som gjaldt spørsmålet om vedtak om tildeling av utvinningstillatelser til petroleum i 23. konsesjonsrunde var ugyldig. Dommen er anket.

I relasjon til mineralvirksomhet vil Grunnloven § 112 kunne ha betydning ved at den skjerper kravet til bærekraft og også ellers kan påvirke tolkningen av andre bestemmelser i mineralloven, hvor denne gir rom for skjønn. Grunnloven § 112 kan også tenkes påberopt av borgere som mener at en mineralvirksomhet vil krenke deres rett til et godt naturmiljø.

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) ble vedtatt samme dag som mineralloven, men forholdet til naturmangfoldloven og eventuelle konsekvenser av den for mineralutvinning og praksis etter mineralloven, er i liten grad diskutert i forarbeidene til mineralloven.

Naturmangfoldloven angir regler som skal sikre en forsvarlig forvaltning av naturen og dens mangfold. Naturmangfoldloven erstattet naturvernloven og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskeoven. Naturmangfoldloven favner likevel videre enn lovene den erstattet og styrker vernet av økosystemer og naturmangfold.

Lovens formål er etter § 1 at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at

den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Naturmangfoldloven er ment å ha betydning også hvor forholdet hovedsakelig reguleres av annet lovverk. Naturmangfoldloven §§ 8-12 fastsetter prinsipper som «skal legges til grunn ved utøving av offentlig myndighet» jf. § 7. Dette omfatter krav til kunnskapsgrunnlaget, føre-var prinsippet, økosystemtilnærming og vekt på samlet miljøbelastning, at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og krav til miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Dette vil også gjelde for avgjørelser etter mineralloven for eksempel gjelde ved tildeling av driftskonsesjon etter mineralloven § 34. Hvor det, som ved vurderinger etter mineralloven, ikke bare er miljøhensyn som gjør seg gjeldende, er naturmangfoldloven imidlertid bare ett av flere momenter som skal tillegges vekt. Det antas likevel at naturmangfoldloven skjerper miljøkravene i forhold til tidligere lovgivning, også ved vurderingen av miljøhensyn etter andre lover.

Naturmangfoldlovens § 6 pålegger «enhver» å opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet.

Kravet til bærekraft vil også slik begrepet har utviklet seg, kunne innebære at hensynet til økonomiske og sosiale virkninger av mineralvirksomheten vil inngå i vurderingen av hva som er bærekraftig.

Vurderingen av hvilke inngrep i naturmiljøet som kan aksepteres vil avhenge av hvor stor nytteverdi tiltaket antas å ha, se nærmere om kost/nyttevurderinger i kapittel 11 nedenfor.

4.4 Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler (mineralkategoriene)

4.4.1 Bakgrunn for skillet.

Som pekt på i kapittel 3.2 ovenfor har norsk minerallovgivning etablert et todelt system for reguleringen av tilgangen til mineralressurser, med ulike regler for det som er definert som statens mineraler og grunneiers mineraler.

Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler fremgår av mineralloven § 7. Metaller med egenvekt 5 eller høyere tilhører som hovedregel staten.

Loven nevner som eksempler på dette: krom, mangan, molybden, niob, vanadium, jern, nikkel, kobber, sink, sølv, gull, kobolt, bly, platina, tinn, zirkonium, wolfram, uran, kadmium og thorium og malmer av slike metaller, jf. § 7 første ledd. Videre er metallene titan og arsen og malmer av disse, magnetkis og svovelkis også statens mineraler. Alluvialt gull regnes derimot ikke som et av statens mineraler og tilhører grunneieren, sammen med alle mineraler med egenvekt under 5, som ikke særskilt er sagt å tilhøre staten, jf. mineralloven § 7 andre ledd. Eventuelle petroleumsforekomster under norsk landområde tilhører likevel staten, jf. lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde.

Skillet mellom statens mineraler og grunneiers mineraler svarer til det tidligere skillet mellom mineraler som det gjaldt fri leterett til og der finneren hadde fortrinnsrett til utvinning (mutbare mineraler), og mineraler der en måtte ha grunneierens tillatelse til leting og utvinningsrett til eventuelle funn måtte bygge på avtale med grunneieren.

Skillet mellom de to mineralkategoriene ble innført i norsk rett ved Bergordningen for Norge av 9. juni 1539, som innførte «bergfrihetens prinsipp», det vil si fri leterett og fortrinnsrett til utvinning av det som i dag er statens mineraler. Bergordningen av 1539 var skrevet på tysk og svarer langt på vei til bergordningen for Sanct Annaberg av 1509. Tysk (saksisk) bergrett bygde på den Europeiske læren om "bergregalet", det vil si at retten til mineral i undergrunnen lå til Kongen eller fyrsten.

Det var omdiskutert i rettslitteraturen om Bergordningen av 1539 og senere lovgivning innebar at Kongen ble eier av mutbare mineral.¹ Lovene sa ikke noe uttrykkelig om dette. Forarbeidene til mineralloven legger til grunn det synet at staten var eier av mutbare mineral² og loven legger eiendomsretten til de mutbare mineralene til staten. Dette gjorde nok skillet mellom de to mineralkategoriene noe skarpere. På den andre siden innførte mineralloven regler om fri leterett også for grunneiers mineraler.

Prinsippet om finners rett ble med visse endringer opprettholdt i berganordningene av 1644 og 1812 og i bergverkslovene fra 1842 og 1972, men det har vært gjort endringer som stort sett har styrket grunneierens stilling, særlig ved loven av 1842.

Det gjelder altså to ulike rettsregimer for de to mineralkategoriene, både for det formelle eierskapet, undersøkelsesretten og retten til utvinning. Leteretten er regulert på samme måte for begge mineralkategorier, mineralloven § 8. Undersøkelse av grunneiermineraler er regulert i kapittel 3, mens undersøkelse av statens mineraler er regulert i kapittel 4. Tilsvarende er utvinningsrett til henholdsvis grunneiers mineraler og statens mineraler regulert i kapittel 5 og 6. Undersøkelse og drift av grunneiers mineraler krever avtale med grunneieren mens undersøkelse og drift av statens mineraler er nokså detaljert regulert i loven. Dette skaper i seg selv en kompleks regulering som det kan være krevende for aktørene i bransjen å forholde seg til.

4.4.2 Hvilke problemer skaper skillet?

Det rettslige skillet mellom mineralkategoriene reiser problemer der mineraler fra de to kategoriene ligger sammenblandet i grunnen eller er knyttet til hverandre. Det kan føre til at det er ulike personer som har retten til utvinning av de ulike mineralene, eller at det i alle fall gjelder ulike vilkår for utvinning av mineraler som må utvinnes sammen. I noen tilfeller vil det ikke være mulig å utvinne en mineralforekomst av statens mineraler uten å også ta ut grunneiers mineraler, eller omvendt.

Dette problemet er i mineralloven søkt løst ved at forekomst av grunneiermineraler kan tas ut av den som har utvinningsrett til en forekomst av statens mineraler, så langt det er nødvendig for å ta ut statens mineraler, jf. § 32 annet ledd. Med nødvendig menes her at uttak av statens

¹ Brandt, Norsk Tingsrett, 3. utg., Kra. 1892 s. 396-399 legger til grunn at innføringen av den tyske regelen om bergregalet ved Bergordningen for Norge av 9. juni 1539, førte til at staten ble eier av mutbare mineraler. Scheel, Forelæsninger over Norsk Tingsrett, Kra. 1901 s. 501-504 omtaler retten som første finners rett, og synes å legge til grunn at grunneieren er eier. Brækhus/Hærem, Norsk Tingsrett 1964 s. 534 synes å legge til grunn den samme oppfatning. Gjelsvik, Norsk tingsrett 3. utg. 1936 s. 235-236 omtaler retten som et regale, men sier ikke uttrykkelig at han regner staten som eier. Nygard, Ting og rettar, Bergen 1974 s. 30-31 avviser teorien om regale som grunnlag for statleg eigeomsrett. Det same gjør Robberstad, Tingsrettssoga (i Heidersskrift til Olav Lid), Oslo 1978 s. 184. Eckhoff, Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål, Oslo 1983 s. 14 legger utan vidare til grunn at staten er eier. I NOU 1996: 11 s. 24-25 er det også lagt til grunn at staten ble eier av mutbare mineraler frå 1539. Kirsti Strøm Bull, Lov og Rett 1997 s. 362 ser også staten som eier, se særlig s. 375.

² Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) s. 44, jf. s. 26

mineraler ikke er mulig, uten at også et eller flere av grunneiers mineraler utvinnes. Utvinner kan også nyttiggjøre seg forekomst av grunneiers mineraler som blir tatt ut i forbindelse med utvinning av statens mineraler, uten å inngå avtale med grunneier og mot å betale det samme vederlaget for grunneiermineraler som utvinnes, som for statens mineraler, se § 57 første ledd, jf. § 32 andre ledd første setning (Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) s. 150. Dette gjelder likevel ikke dersom DMF før driften settes i gang, finner at den aktuelle forekomsten av grunneiermineral åpenbart kan utnyttes selvstendig, jf. § 32 andre ledd andre setning. I slike tilfeller har grunneier rett til å enten overta mineralforekomstene mot et vederlag, eller til å overlate utnyttelsen av grunneiermineralet til den som utvinner statens mineraler, mot at denne betaler et vederlag.

Ved vurderingen av om mineralet kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse, «skal mineralets rikholdighet, størrelse og beskaffenhet tas i betraktning», jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 141.

Det gjelder etter loven ikke noen rett for grunneier eller den som utleder sin rett fra han, til å utvinne statens mineraler i tilfeller der grunneiermineralet ikke kan utvinnes uten at også statens mineral utvinnes. En slik rett må da eventuelt bygges på finnerretten.

I nyere tid har såkalte sjeldne jordmetaller (engelsk «rare earth minerals» eller «rare earth elements») blitt svært ettertraktet og verdifulle, blant annet fordi de er nødvendige for produksjon av f. eks. mobiltelefoner og utstyr for produksjon av fornybar energi. Det er noe misvisende å si at disse mineralene er sjeldne, da mange av dem finnes i store mengder og mange steder, men likevel slik at det er få drivverdige forekomster. I Norge er det oppdaget flere felt med forekomster som virker lovende. De aktuelle mineralene har alle egenvekt over 5 og faller således inn under statens mineraler, men de finnes ofte i kombinasjon med grunneiermineraler.

Et eiermessig skille mellom mineralkategoriene slik loven fastsetter, med ulik regulering av de to mineralkategoriene reiser således ulike praktiske og rettslige problemer, slik det går frem ovenfor, og det er nokså klart at det ville vært en fordel å ha lik regulering for forvaltningen av alle mineraltyper. Skillet fører til at det må etableres to regelsett i loven, noe som skaper et mer komplekst regelsystem som interessenter og forvaltningen må forholde seg til. I praksis kan det skape usikkerhet om hvilke regler som gjelder og kan tenkes å føre til strategisk spill, for eksempel ved at det startes undersøkelse etter og drift på statens mineral, der hensikten egentlig er å drive sideproduksjon av grunneiermineral for det nokså lave vederlaget som betales for statens mineral. Dette kunne løses ved at det også ble adgang til å forhandle frem ordinært grunneiervederlag for sideproduksjon av grunneiermineral. Noen av grunneierorganisasjonene har, uavhengig av den problemstillingen som er drøftet her, i møte med utvalget, reist spørsmålet om å innføre rett til å forhandle om ordinært grunneiervederlag også ved uttak av grunneiermineral som sideproduksjon. Utvalget kommer tilbake til dette.

Det er noe ulike syn på hvor store problemer skillet fører til. I forarbeidene til mineralloven gir departementet uttrykk for at det ikke er noe vesentlig problem, og at det er viktig å opprettholde statens eiendomsrett og bergfriheten. Utvalget har fått flere innspill i retning av at dette skaper problemer i praksis og sees som et hinder for utviklingen av mineralnæringen. Det er særlig pekt på at skillet vil kunne skape større problemer enn tidligere i forbindelse med utnyttelse av sjeldne jordmineraler.

Utvalget ser det som lite tvilsomt at det ville være en fordel med ett regelsett som gjaldt for alle mineraler. Spørsmålet er om dette er rettslig mulig å gjennomføre på en måte som også er politisk akseptabel.

4.4.3 Mulige løsninger for oppheving av skillet mellom mineralkategoriene

Skillet mellom mineralkategoriene skriver seg fra en tid der det var metallmineralene som hadde størst interesse, og mineraler med lavere egenvekt nok var mindre kjent og ikke hadde noen anvendelse. Norge var også et kapitalfattig land som hadde bruk for utenlandsk kapital og ekspertise for å kunne utnytte mineralressursene. Den offentlige forvaltningen var svakt utbygget og oppfatningene både av eiendomsrett og offentlig styring var helt andre enn i dag. Norge har senere og særlig i løpet av det siste hundreåret, særlig i tilknytning til vannkraftressursene og petroleumsressursene, utviklet prinsipper og styringsteknikker for forvaltning av naturressurser, som også har dannet modeller for reguleringen av havenergiressurser og havmineraler. Disse skiller seg nokså sterkt fra det regimet som gjelder for landmineraler.

Selv om skillet mellom mineralkategoriene fremstår som en historisk arv som ikke er funksjonelt eller godt begrunnet i dag, er det ikke lett å oppheve det innenfor de rettslige rammer som gjelder for inngrep i eksisterende rettigheter.

En tenkbar løsning ville være å utvide undersøkingsretten og fortrinnsretten til utvinning til også å omfatte grunneiermineralene. Dette spørsmålet var fremme i arbeidet som ledet frem til mineralloven, jf. NOU 1996: 11 s. 64-66. Et utvalg hadde i NOU 1984: 8 foreslått å utvide mutbarheten til også å gjelde grunneiers mineraler. Minerallovutvalget forela dette spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som i uttalelser av 17. desember 1993 og av 20. april 1994 konkluderte med at en utvidelse av mutbarheten til å gjelde grunneiermineralene, ville være i strid med Grunnloven § 105. Et slikt forslag ble etter dette ikke fremmet. Utvalget legger også til grunn at en slik løsning ikke er mulig innenfor rammene av Grunnloven, og peker også på at eiendomsvernet etter Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), tilleggsprotokoll 1-1 muligens går lenger enn etter Grunnloven § 105.

Hvor langt en kan gå i ytterligere regulering av grunneierretten til mineraler, ut over det som allerede følger av mineralloven, uten at dette kommer i strid med eiendomsvernet i Grunnloven eller EMK TP 1-1, vil kunne være uklart. En mindre omfattende regulering ville uansett ikke føre til like regler for de to mineralkategoriene.

En annen mulighet er å gå bort fra bergfrihetens prinsipp også for det som er statens mineraler, eller eventuelt at staten oppgir sin formelle eiendomsrett og innfører en regulering som gir staten nødvendig styringsrett gjennom et konsesjonssystem e.l. og at statens økonomiske interesser ble varetatt gjennom skatte- og avgiftsregler. Dette fremstår umiddelbart som et radikalt grep som i tilfelle måtte vurderes grundig for å sikre at staten har mulighet til å oppnå en like god styring med et slikt utgangspunkt, og at statens økonomiske interesser kunne varetas på en like god måte.

For å gå til et slikt skritt måtte en være sikker på at en gjennom dette ville kunne oppnå en bedre og mer tidsmessig forvaltning av mineralressursene. Det er tvilsomt om hensynet til å skulle oppheve skillet mellom mineralkategoriene i seg selv vil være tilstrekkelig grunn til å gjennomføre et slikt grep.

Det er etter utvalgets syn mye som taler for at en ville kunne oppnå bedre styring, og mer effektiv utnyttelse av mineralressursene ved å gi slipp på dette skillet.

Det må først pekes på at statens eiendomsrett fremstår som rent formell. Realiteten i reguleringen er fremdeles at hvem som helst kan lete etter og kreve utvinningsrett til statens mineraler. Endringen fra «mutbare mineraler» i bergverksloven til «statens mineraler» i mineralloven fremstår først og fremst som en endring av terminologi. Det skjer ingen styring av utnyttelsen av mineralressursene på grunnlag av eiendomsrett. Staten tar heller ikke noe økonomisk vederlag for mineralressursene med grunnlag i eiendomsrett. Det er med andre ord åpen tilgang til mineralressursene. Etter at de tidligere konsesjonsbestemmelsene er opphevet, gjelder det ingen begrensninger i hvem som kan gjøre gjeldende rett til utvinning, heller ikke overfor utlendinger. Det sentrale elementet i eiendomsretten er at det gir adgang til å ekskludere andre fra eiendomsobjektet og retten til den økonomiske utbyttet av det. Statens eiendomsrett til mineralressursene har ikke vært brukt hverken som grunnlag for å utelukke noen fra tilgang, styring av aktiviteten eller til å kreve andel i det økonomiske utbyttet.

En har nok tidligere sett det slik at staten lettere kan lovregulere utnyttingen av en ressurs dersom den er eid av staten. En kan som nevnt ovenfor, ikke innføre bergfrihet for grunneiermineraler. For de mineraler der bergfrihet har vært regelen siden 1539, ville det være klart at en kunne beholde dette prinsippet og også regulering av vederlag til grunneier mv. uavhengig av om staten ble regnet som eier eller ikke. En har i dag en helt annen oppfatning av grensene for statens styringsrett enn for hundre år siden, for ikke å snakke om i 1539.

All offentlig regulering og styring av mineralvirksomheten skjer i dag gjennom lovgivning og forvaltningsvedtak, altså på grunnlag av statens styringsrett, ikke på grunnlag av en privatrettslig eiendomsrett. Staten har ikke utøvd eiendomsrett til mineralene for å sikre staten økonomisk utbytte (grunnrente) av mineralvirksomheten. Riktig nok skal det etter mineralloven § 56 betales en avgift til staten for undersøkelse og drift på forekomster av statens mineraler, men denne bygger også på statens lovgivningsmyndighet, ikke på eiendomsrett. Avgiften er nærmere fastsatt i mineralforskriften § 5-2 (for undersøkelsesrett) og § 5-3 (for utvinningsrett) og tar sikte på å dekke statens kostnader med behandling av søknader. Utvalget er kjent med at DMF har utarbeidet forslag til nye satser for gebyrer og avgifter etter mineralforskriften.

Eieren av grunnen der uttaket skjer får derimot en andel i verdien av statens mineraler som utvinnes fra hans grunn. Etter bergverksloven i 1842 hadde grunneieren rett til å delta i driften med inntil 10 prosent andel. Ved bergverksloven av 1972 ble dette endret til en avgift på 1 promille av verdien av det mineralet som ble utvunnet. Det ble også fastsatt en øvre grense for det årlige vederlaget. Ved mineralloven ble avgiften hevet til 0,5 prosent, og det tidligere taket på årlig vederlag ble fjernet. Departementet mente en større avgift ville «gi større aksept for bergverksdrift og på sikt gjøre det lettere å få til etablering av ny virksomhet» (Ot. prp. nr. 43 2008-2009 s. 121). Departementet hadde opprinnelig foreslått 1 prosent, men etter innvendinger fra næringen ble dette redusert til 0,5 prosent. I Finnmark betales det en forhøyet grunneieravgift på 0,25 prosent som et «urfolksvederlag», se nærmere kapittel 4.6.4.4. nedenfor.

Den prosentvise avgiften til grunneier for utvinning av statens mineraler er vesentlig lavere enn det som er gjennomsnittlig prosentvise tonnøre for grunneiers mineraler, men ofte vil det være tale om større volum og verdier ved uttak av statens mineraler. Bakgrunnen for dette er

at store deler av næringen har små fortjenestemarginer. Det tas derfor ikke ut noen grunnrente for statens mineraler ut over grunneieravgiften og urfolksvederlaget på 0,25 prosent på Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark.

Staten vil, dersom en ønsker det, kunne ta ut grunnrente gjennom overskuddsbeskatning av utvinning av det som i dag er statens mineraler. Det kan skje ved en særskatt på drift av alle eller visse mineraler slik en har innført for petroleumsutvinning eller vannkraftproduksjon. Særskatt på overskudd vil ikke, eller i svært liten grad, påvirke investeringsbeslutninger og aktivitet.

Det finnes flere mulige måter å utforme en beskatning med sikte på å ta ut grunnrente av mineralressursene i fremtiden. Det bør utredes nærmere hvordan dette kan gjøres med sikte på å skape et mer effektivt system enn i dag, med riktige insentiver.

Videre kan en form for produksjonsavgift, både av statens mineraler og grunneiers mineraler, velges dersom en ønsker å dempe aktiviteten for eksempel ut fra miljømessige hensyn eller samiske interesser. En slik avgift kan utformes ut fra flere kriterier for å kunne styre virksomheten. Hvilken løsning en velger vil avhenge av hva en ønsker å oppnå, se nærmere kapittel 14.3 nedenfor.

En oppheving av statens eiendomsrett til mineraler og innføring av samme regler som for grunneiermineraler ville være en stor omlegging av regimet for mineraler. For å kunne oppnå like regler for alle mineraltyper, ville det måtte innebære at også retten til fri leting og fortrinnsrett enten måtte oppheves for statens mineraler eller innføres for grunneiermineralene. En slik endring måtte i tilfelle skje på grunnlag av en vurdering av om den frie adgangen til leting, undersøkelse og utvinning er heldig ut fra andre hensyn. Helt like regler er heller ikke nødvendig, en kunne tenke seg strengere regulering av det som i dag er statens mineraler med krav om konsesjon for utvinningsrett etter mønster av den svenske modellen, jf. kapittel 4.5 nedenfor.

Dersom en skulle innføre samme regulering for statens som for grunneiers mineraler uten å gripe inn i grunneiers rett, måtte alle mineraler i utgangspunktet reguleres som grunneiers mineraler. Det måtte da kreves avtale med grunneier for leterett ut over det som følger av allemannsretten eller en lovfestet leterett som i dag, undersøkelsesrett og utvinningsrett. Vederlaget til grunneier måtte fastsettes i avtale, men dersom staten innfører særlige avgifter på utvinning av det som i dag er statens mineraler, ville en kunne holde grunneiers andel på nær det samme nivået som i dag. Det ville også kunne lovfestes hva grunneieravgiften skulle være, som i dag, men som en kommer tilbake til i kapittel 14.3.3, mener utvalget at en lovfestet fast avgift har ulemper som gjør at en bør vurdere å oppheve denne regelen.

En særlig avgift på utvinning eller omsetning av det som i dag er statens mineraler ville ikke reise de samme problemstillingene som inndeling i mineralkategorier i mineralloven. Avgiften beregnes på grunnlag av produksjonen og da vil en vite hva som er produsert av ulike mineraler. Innkreving av avgift på grunnlag av regnskapstall for omsetning av ulike mineraler ville neppe innebære noen vesentlige problemer. Dagens ordning med krav om konsesjon og andre tillatelser for undersøkelse og drift av mineralforekomster måtte selvsagt opprettholdes.

Utvalget ser at en slik løsning som er skissert ovenfor vil bryte med tilvante prinsipper og tankegang i mineralvirksomheten. Utvalget mener likevel at det i realiteten ikke trenger å

innebære at staten gir fra seg styringsrett eller økonomiske rettigheter. Alternativet til en slik løsning er å fortsette med dagens ordning med to mineral kategorier. Selv om en ikke skal overdrive problemene dette fører til, vil en oppheving av skillet når det gjelder rettigheter til leting, undersøkelse og utvinning, være en fordel. En ville også unngå problematikken knyttet til å ta stilling til om forekomster av grunneiermineraler er drivverdige der de finnes sammen med statens mineraler. Forekomstene kunne utvinnes under ett, og tonnøre eller avgift for utvunnet mineral ville kunne fordeles på staten og grunneiere på grunnlag av produsert mengde av ulike mineraler.

4.5 Er bergfrihetens prinsipp hensiktsmessig i dag?

Det viktigste spørsmålet i tilknytning til statens mineraler er om det er grunn til å opprettholde prinsippet om bergfrihet. Begrunnelsen for at interesserte skal ha fri tilgang til mineralressurser gjennom fri leterett og krav på å kunne starte utvinning av mineraler de finner, er at den mener dette er nødvendig for å stimulere til aktivitet og investeringer. En antar at det er vanskelig å få selskaper og enkeltpersoner til å investere i leting og undersøkelser om de ikke får rett til utvinning av de de måtte finne av drivverdige forekomster. Det foreligger etter det utvalget kjenner til ikke noen empiriske undersøkelser som kan si noe om og i hvilken grad dette er riktig. Sannsynligvis har det isolert sett en viss effekt, men det er flere forhold som tilsier at ordningen har mindre effekt i dag enn da den ble introdusert, og det kan tenkes at den i dag er mindre effektiv enn andre tenkbare ordninger. Det vises her til at det er langt større vekst i utvinning av grunneiermineraler, der det ikke gjelder noen fortrinnsrett for finneren, enn til statens mineraler. Det er også mange land som ikke har fortrinnsrett for finneren uten at det er kjent at dette har ført til mindre mineralutvinning. Dette gjelder blant annet England, der de fleste mineraler tilhører grunneieren (med unntak av gull, sølv og noen andre særlig verdifulle mineraler), og Sverige som opphevet bergfrihetens prinsipp ved minerallagen 1991: 45).

Minerallovens regulering av tilgangen til mineralressurser synes ikke tilstrekkelig tilpasset de rettslige rammevilkårene for å starte mineralvirksomhet som er utviklet i løpet av de siste tiårene, gjennom annen lovgivning enn mineralloven. Vern av miljø og lokale interesser gjennom planlovgivning og generell miljølovgivning, større vekt på miljøhensyn blant befolkningen og politiske myndigheter og etablering av sterkere nasjonalt og internasjonalt vern for samisk næringsdrift og kultur, har ført til at det stilles helt andre krav til gjennomføring av mineralprosjekter enn tidligere. Det er også en økende konkurranse om arealer på grunn av utbygging, vern av naturområder m.m., der andre interesser ofte krever de samme arealene som mineralnæringen. Dette fører til at den forventningen om å kunne starte mineralutvinning som bergfrihetens prinsipp skaper, ofte blir utfordret av andre hensyn og interesser, eller at mineralutvinningsprosjekt i alle fall må gjennom en lang saksbehandling frem mot oppstart. Som utvalget har pekt på i kapittel 4.3 ovenfor er vurderingen av hva som er en bærekraftig utnyttning av mineralressurser i endring.

Dette skaper en motsetning mellom regler og forvaltningssystem som på den ene siden oppmuntrer til prospektering etter mineraler og gir finneren sterke rettigheter, og på den andre siden regler som verner miljøinteresser, samiske interesser og andre arealbrukere. De som vurderer å investere i mineralvirksomhet i Norge fra letestadiet til utvinning, vil vurdere de totale rettslige rammevilkårene for virksomhet. Dersom usikkerheten og kostnadene med å få nødvendige tillatelser til mineralvirksomhet blir for stor, vil ikke fri leterett og en fortrinnsrett til utvinning, nødvendigvis oppfattes som tilstrekkelig insentiv til å starte virksomhet.

Minerallovens regler om fri leterett til mineraler og utvinningsrett til statens mineraler kan på den andre siden skape et press i retning av utnyttning av mineralressurser som kan true andre legitime interesser og være i strid med langsiktige samfunnsmessige interesser. Det gir også liten kontroll med hvem som får utvinningsrett til norske mineraler. Et mindretall i minerallovutvalget, Otto Jebens, gikk inn for å oppheve bergfrihetens prinsipp, nettopp fordi han mente dette ikke var i samsvar med utviklingen, se NOU 1996: 11 s. 63-64. Han mente behovet for samfunnsmessig kontroll med utvinningen av ikke-fornybare ressurser og foreslo et «generelt konsesjonsprinsipp» for å vareta nasjonale hensyn, miljøhensyn, det lokale selvstyret og Norges forpliktelser overfor den samiske befolkningen.

Utvalget mener det er grunn til å vurdere om det gjeldende rettslige rammeverket og det gjeldende forvaltningssystemet en har er optimalt, både med sikte på å stimulere til mineralvirksomhet og til å sikre andre verdier og interesser. Det bør vurderes om en trenger et forvaltningssystem som skaper større grad av forutsigbarhet, kombinert med mulighet til å samordne hensynet til ulike interesser på et tidligere stadium i prosessen fra lokalisering av en mineralressurs, frem til eventuell utbygging og drift. Utvalget har fra flere hold fått innspill som går ut på at det både blant norske og utenlandske mineralselskaper har spredt seg en oppfatning om at det er stor usikkerhet knyttet til mineralleting i Norge. Mulighetene til å få starte utvinning oppleves som usikre. En opprettholdelse av fri adgang til ressurser, vil neppe ha vesentlig effekt i en slik situasjon. Det har ikke i den kontakten utvalget har hatt med næringsorganisasjoner og bedrifter blitt fremhevet som et problem at grunneiernes eiendomsrett til mineralene hindrer leting og utvinning av grunneiermineraler. Det er også stor interesse for mineralvirksomhet i Norge basert på ressurssituasjonen, men den prosessuelle usikkerheten som blir skapt av minerallovens manglende samspill med annet relevant lovverk, fører til at investorer er tilbakeholdne se kapittel 6 nedenfor.

De ressursforvaltningsregimer som er etablert for andre naturressurser som vannkraftressurser, vindkraftressurser og petroleum og i utkastet til lov om havmineraler i Prop. 106 L (2017-2018), bygger på andre prinsipper enn de som gjelder for mineralutvinning på land. Mineralloven er det eneste eksempelet på at finneren har en fortrinnsrett til utvinningstillatelse, uten noen nærmere vurdering av kompetanse og forutsetninger ut over kravet til bergfaglig kompetanse og evnen til å kunne stille sikkerhet for opprydningskostnader mv. For utvinning av andre ressurser gjelder ingen fortrinnsrett og det stilles til dels omfattende krav til kompetanse og finansiell styrke hos den som skal få tillatelse. Heller ikke i utkastet til havminerallov er det foreslått noen fortrinnsrett for finner til utvinning. En er opptatt av å få etablert en konkurranse mellom interessenter for å kunne tildele utvinningstillatelse til den best kvalifiserte.

Utvalget ser at fortrinnsrett til det en finner isolert sett kan stimulere til leteinnsats, men når usikkerheten knyttet til andre rettslige faktorer blir så høy som den er i dag, svekkes dette sterkt. En kunne også i et konsesjonsbasert system legge vekt på hvem som har funnet ressursen som et element i vurderingen av hvem som skal få konsesjon. Dette skjer også i dag for grunneiermineraler, der det er et moment i vurderingen av om det skal gis ekspropriasjonstillatelse, om søkeren har funnet ressursen. I tilfeller der undersøkingstillatelsen bygger på avtale med grunneieren vil også noenlunde kyndige selskaper eller personer ta inn bestemmelser i avtalen om eventuell fortrinnsrett til utvinning av det som blir funnet. En kunne også tenke seg en ordning der den som får konsesjonen, som et vilkår kan pålegges den som har funnet ressursen å kompensere leteutgiftene, i tilfeller der det ville være urimelig å la finneren bære dette. Gjennom dette ville en kunne få et system der en kunne velge den beste søkeren til å stå for utvinningen, uten å tape insentivet til leting og

undersøkelse. Den som står for leting og undersøkelse vil også ha en stor mulighet for å få konsesjonen dersom vedkommende fyller de krav som stilles.

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 ivare tatt 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.

Tilrettelegging for mineralvirksomhet må skje gjennom sikring av tilgang til informasjon om mineralforekomster, og etablering av en saksbehandlingsprosess i mineralsaker, der interessenter som skal investere i leting og undersøkelser og planer for mineraluttak, opplever å ha en rimelig mulighet for å kunne få realisert prosjektet innen rimelig tid, eller eventuelt få avklart tidlig at slik virksomhet ikke er aktuell.

Et alternativt system til dagens ordning kunne vært at det i statlig regi, i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner eller de nye regionene som skal etableres, blir gjennomført konsekvensutredning for områder der det er kjent at det finnes interessante mineralforekomster. En viser her til prosessene som er gjennomført for å kartlegge aktuelle områder for vindkraftparker på land. I denne prosessen måtte en ta hensyn til totalbelastningen på området og hvilke andre interesser som gjør seg gjeldende. Andre interesser måtte også bli hørt i denne prosessen, for eksempel grunneiere, kommuner, fylker eller regioner, naturverninteresser og samiske interesser hvor dette er aktuelt. En kunne neppe gjennom dette avklare alle spørsmål og skape full sikkerhet for at eventuelle mineralprosjekter lar seg gjennomføre, men en kunne oppnå noe større forutberegnelighet, sikre medvirkning i prosessen og unngå at områder der mineralvirksomhet er utelukket ikke blir lyst ut.

Det er også viktig å sikre at kommunene i sine planprosesser trekker mulig mineralutvinning inn i sine planprosesser i større grad enn tilfellet er i dag. I områder med kjente mineralforekomster kunne kommunene i kommuneplan ta stilling til om de vil tillate eventuell mineralutvinning, eller om andre interesser eventuelt vurderes som mer tungtveiende. DMF kunne fungere som en nasjonal kompetanseressurs som bistod kommuner som mener de trenger mer kompetanse for å vurdere hvilke virkninger eventuell mineralvirksomhet ville ha. Det ville nok i tillegg måtte gjennomføres en planprosess knyttet til konkrete prosjekter som blir aktuelle, med reguleringsplan mv., men en ville ha et grunnlag som kan gjøre det noe mer forutsigbart om kommunen vil godkjenne et mineralprosjekt eller ikke, og en ville kunne redusere risikoen for at det blir brukt ressurser på utvikling av prosjekter som ikke blir godkjent.

4.6 Forholdet til samiske rettigheter

4.6.1 Bakgrunn: Samene som urfolk og Norges folkerettslige forpliktelser

Forholdet til den samiske befolkningen reiser særlige problemstillinger i tilknytning til mineralvirksomhet og dermed mineralloven, både faktisk og rettslig. Det drives reindrift og annen samisk utnytting på store deler av Norges fastlandsareal. Dette omfatter det meste av Nord-Norge, store deler av Trøndelag og deler av Hedmark og på særlig rettslig grunnlag, i

Trollheimen, se lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) § 4, og oversikt i NOU 2007: 13 s. 378-379. Dette er områder som også er aktuelle for mineraluttak, slik at det lett oppstår arealkonflikter mellom samisk bruk og mineralvirksomhet..

Norge har gjennom flere konvensjoner forpliktet seg til å ivareta urfolks rettigheter i Norge. FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1972 med visse reservasjoner. Konvensjonen, og dens to protokoller, ble i 1999 gjort til norsk lov ved inkorporasjon i menneskerettsloven. Norge ratifiserte 20. juni 1990 ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. FNs generalforsamling vedtok 13. september 2007 en erklæring om urfolks rettigheter, og denne ble ratifisert av Norge samme dag.

Samene er kategorisert som urfolk i Norge, det vil si som en minoritetsbefolkning som var etablert på norsk territorium før Norge ble etablert som en stat, jf. Høyesterettsdom inntatt i *Rt. 2001 s. 769*, der samenes status som urfolk blir slått fast, også for samer i Sør-Norge (i det konkrete tilfellet Sør-Trøndelag). Samene faller derfor inn under det vernet de nevnte konvensjonene gir urfolk. Spørsmålet om samenes rett til utmarksarealer blir dermed også et spørsmål om Norges oppfyllelse av folkerettslige plikter.

Gjennom de internasjonale konvensjoner som er nevnt har Norge forpliktet seg til å sikre at etniske minoriteter kan praktisere sin egen kultur, religion og språk³. Dette omfatter også plikt til å sikre samenes rett til å gjenopplive, bruke og utvikle sin historie, språk, muntlige overleveringer, filosofier, skriftsystem og litteratur, samt videreføre det nevnte til nye generasjoner. Norge er videre forpliktet til å treffe effektive tiltak for å sikre at urfolk selv kan forstå og bli forstått i politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosesser, ved hjelp av tolk eller på annet hensiktsmessig vis om nødvendig.⁴ Det nærmere innholdet i SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 er drøftet i flere nyere høyesterettsdommer, blant annet i HR-2017-2247-A avsnitt 117-128 og i HR-2018-456-P avsnitt 88-104 og 162-196. Utvalget vil komme tilbake til dette nedenfor.

Samenes rettigheter er også vernet i Grunnloven § 108 som fastslår at «[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».

Av særlig betydning for samenes rettigheter i forbindelse med mineralutvinning er SP-konvensjonen art. 27, ILO-konvensjonen nr. 169 art. 6, 7 og 15, og FNs urfolkserklæring art. 19 og 32. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Prop. 116 L (2017-2018) lagt frem forslag til endringer i sameloven slik at loven får et eget kapittel om konsultasjoner. Formålet er å skape større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjonsprosesser, se nærmere om dette i kapittel 4.6.3.5 nedenfor.

Det har siden 1980-tallet foregått et omfattende arbeid med å kartlegge og klarlegge samiske rettigheter til land og vann både i Finnmark og i resten av landet. Dette arbeidet var ikke slutført da mineralloven ble vedtatt. Den omfattende utredningen av «Den nye sameretten» i NOU 2007: 13 kom for sent til at den fullt ut ble tatt hensyn til ved vedtakelsen av mineralloven. Mineralnæringens forhold til samiske rettigheter til land og vann i samiske områder i og utenfor Finnmark var blant annet derfor et konfliktfylt spørsmål ved arbeidet

³ FNs internasjonale konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) art. 27.

⁴ FNs erklæring om urfolks rettigheter art. 13 (2).

med mineralloven, og ble ikke løst på en måte som Sametinget og samiske organisasjoner anser å være i samsvar med de folkerettslige regler som gjelder for vern av urfolks rettigheter.

Dette har ført til at Sametinget og de samiske organisasjonene ikke ønsker å forholde seg til mineralloven, noe som skaper problemer for utviklingen av mineralnæringen i områder med samiske interesser, og som er utilfredsstillende sett fra samene sitt synspunkt. I mandatet er utvalget bedt om å presentere en oppdatert fremstilling av samiske organers syn på dette spørsmålet.

Redegjørelse for samiske organers syn følger i kapittel 4.6.2 og 4.6.3 nedenfor. Deretter vil utvalget gi noen vurderinger av mulige løsninger og spørsmål som bør utredes nærmere.

Gjennom ILO-konvensjon nr. 169 har Norge forpliktet seg til å konsultere berørt urfolk⁵ og til å sikre selvbestemmelse og deltakelse i visse beslutninger som kan få direkte betydning for urfolket.⁶ Regjeringen plikter dessuten å samarbeide med urfolket for å sikre at det blir gjennomført studier for å vurdere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkningene av planlagt utviklingsvirksomhet.⁷ Hvor staten beholder eiendomsretten til for eksempel mineraler, skal konsultasjonsprosedyrer for konsultasjon av urfolk etableres eller opprettholdes for å fastslå om og i hvilken grad urfolkets interesser kan bli skadelidende.⁸ Konsultasjonene skal gjennomføres før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter eller utnyttelse av mineraler i deres landområder. Hvor det er mulig skal urfolket dessuten få del i nytteverdien av virksomheten, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide som følge av slik virksomhet.⁹

4.6.2 Sametingets syn på prosessen ved vedtakelse av ny minerallov

Proessen rundt vedtakelsen av mineralloven ble som nevnt ovenfor ikke regnet som tilfredsstillende av Sametinget. Arbeidet med ny minerallov pågikk i lang tid. Utkast til ny lov ble lagt frem i NOU 1996: 11, og forslag til ny lov ble lagt frem i Ot.prp. nr. 35 (1998-1999). Denne møtte stor motstand hovedsakelig fordi grunneierinteressene og de samerettslige sidene var for dårlig ivaretatt, og ble trukket tilbake av regjeringen Stoltenberg I i 2000.

Den 25. mai 2003 ble et nytt notat med forslag til ny minerallov sendt på høring av regjeringen Bondevik II. Sametinget og Næringsminister Ansgar Gabrielsen var enige om viktigheten av møter og dialog for ivaretagelse og anerkjennelse av samiske rettigheter.

I møte mellom Sametinget og Nærings- og handelsdepartementet 24. mars 2004 ble problemstillinger knyttet til forholdet mellom finnmarksloven og mineralloven, grunneiers- og bruksrettshavernes rettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 og ekspropriasjonsbestemmelser diskutert. Det første konsultasjonsmøtet ble avholdt 31. januar 2007. I perioden 31. januar 2007 til 27. juni 2008 ble det avholdt totalt fem konsultasjonsmøter på politisk eller administrativt nivå. Sametingspresidenten ble 11. september 2008 orientert om at konsultasjonene ansås avsluttet, da man ikke hadde lyktes å komme til enighet. Sametinget ønsket ikke å avslutte konsultasjonene, og mente det fremdeles var mulig å komme til enighet.

⁵ ILO konvensjon nr. 196 art. 6.

⁶ ILO konvensjon nr. 169 art. 7(1).

⁷ ILO konvensjon nr. 169 art. 7 (3).

⁸ ILO konvensjon nr. 169 art. 15 (2).

⁹ ILO konvensjon nr. 169 art. 15 (2).

Parallelt med prosessen med mineralloven arbeidet Samerettsutvalget med sin utredning, NOU 2007:13 «Den nye sameretten». Samerettsutvalget, som blant annet vurderte og foreslo endringer i mineralloven, la frem utredningen 3. desember 2007, før konsultasjonene av Sametinget om mineralloven ble avsluttet. Av hensyn til å samordne høringen av NOU 2007:13 med andre lovprosjekter, som mineralloven, ble det åpnet opp for å sette kortere høringsfrist for enkelte høringsinstanser. Nærings- og handelsdepartementet valgte likevel å ikke gjennomføre slik samordning. Sametinget har stilt seg kritisk til dette valget i lys av at det i prosessen med forslag til ny minerallov vises til at man venter på Samerettsutvalgets utredning som årsak for å ikke fremme lovforslag som omfatter samiske interesser utenfor Finnmark.

4.6.3 Sametingets synspunkter og erfaringer med mineralloven

4.6.3.1 Innledning

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for Sametingets syn på mineralloven, uten kommentarer eller synspunkt fra utvalgets side. Det som står her er således ikke nødvendigvis uttrykk for utvalgets syn. Utvalget vil drøfte noen av disse spørsmålene nedenfor i kapittel 4.6.4.

4.6.3.2 Minerallovens forhold til Norges folkerettslige forpliktelser

Sametinget har tatt det standpunktet at mineralloven ikke oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser, ved at den ikke oppfyller de krav som stilles i ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter eller FNs urfolkserklæring. Sametinget har derfor aldri gitt sitt samtykke mineralloven, jf. Sametingets vedtak i Sak 47/08 der det er uttalt at:

«lovutkastet ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Loven legger opp til en forskjellsbehandling av samers rettigheter i og utenfor Finnmark hva gjelder høring, vektlegging av samiske hensyn og samers rett til del av nytteverdi ved eventuell utvinning. Loven sikrer heller ikke samenes rett til konsultasjoner ved beslutninger om tiltak som undersøkelsesrett, prøvedrift og utvinningsrett etter mineraler staten hevder eiendomsrett til.»

På denne bakgrunn vedtok Sametinget med 28 mot 3 stemmer å ikke gi sitt samtykke til mineralloven. Som følge av at Sametinget ikke har gitt tilslutning til det overordnede rammeverket, er det vanskelig å foreta omfattende konkrete vurderinger av mineralprosjekter med sikte på å finne bærende løsninger.

Mineralloven er også kritisert av FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter i rapport fra både 2011 og 2016. FNs spesialrapportør kritiserer i rapporten fra 2011¹⁰ de nordiske landene og oppfordrer til lovendringer for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene. Kritikken fortsetter i rapporten fra 2016¹¹ hvor spesialrapportøren i avsnitt 32 uttaler at

«[i]n the light of the international human rights obligations and commitments that Norway has assumed with respect to the Sami people, including the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), the Minerals Act raises doubt about the State's ability to respect, protect and fulfil human

¹⁰ A/HRC/18/35/Add.2, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 6. juni 2011, avsnitt 56 og 85.

¹¹ A/HRC/33/42/Add.3, "Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland", 9. august 2016.

rights in the context of expectation that all business enterprises respect human rights throughout their operations. From a business perspective, a deficient regulatory framework also creates barriers for businesses to carry out their operations in a manner consistent with international expectations regarding the rights of indigenous peoples. As much has also been made clear by the Norwegian mineral industry which, in an open letter addressed to the Government in December 2014, requested that the Minerals Act be revised and clarified with respect to the Sami people and their rights.»

I avsnitt 79 oppfordrer spesialrapportøren Norge til å endre mineralloven og sikre at

«it conforms to relevant international standards, including those requiring adequate consultations with the affected indigenous communities and their free, prior and informed consent, mitigation measures, compensation and fair and equitable benefit-sharing. In addition, applications for exploration and exploitations permits should be evaluated against already existing projects and the cumulative impact that they have on the affected Sami communities.»

4.6.3.3 Reguleringen av hensynet til samiske interesser i mineralloven

Av mineralloven § 2 fremgår en rekke hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressurser. Blant disse er «naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv», jf. § 2 bokstav b. Sametinget har imidlertid fremhevet at det er problematisk at loven mangler operative bestemmelser som sørger for faktisk ivaretagelse av hensynene. Sametinget savner en konkretisering av innholdet i vurderingen, og peker på at det er uklart hvem som har ansvaret for å helhetlig vurdere inngrepets betydning for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv. I forlengelsen av dette mener Sametinget at manglende kunnskap om samisk kultur et problem.

Det fremheves videre at mineralloven er kompleks og fragmentert, og at samspillet med andre lovverk kompliserer prosessen ytterligere. Dette skaper uforutsigbarhet for alle involverte, både gruenæringen, samiske rettighetshavere og andre. Det er problematisk å holde oversikt over alle prosessene og tillatelsene som må innhentes. Næringen må ha leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett, konsesjon, driftsplan, utslippstillatelse mv. Problemet forverres av at rettigheter på ulike stadier selges slik at det stadig er nye aktører å forholde seg til. Sametinget har inntrykk av at både direkte berørte av gruvevirksomhet og saksbehandlere har vanskelig for å forstå loven.

Sametinget gir uttrykk for at den frie leteretten sammen med prinsippet om første finners rett fører til at mineralbransjen forholder seg «naivt» til systemet, og har sterke forventninger om å kunne utvinne de ressurser de finner. Det er lang tradisjon for tilsvarende systemer over store deler av verden, men i Norge er ikke prosessen etter et drivverdig funn enkel. Sametinget ser behovet for en regulering som kan senke mineralnæringens forventning til utvinning i de samiske områdene.

Et alternativ til at alle områder i utgangspunktet er åpne for leting og utvinning kan være et system som ligner det i petroleumssektoren. Sametinget mener det vil være en fordel at staten har en tyngre og tydeligere rolle i de tidlige fasene ved å avklare hvilke områder som kan åpnes for leting. Et slikt system vil gi bedre forutsigbarhet ved at konkrete områder gjøres aktuelle, i stedet for at alle områder i prinsippet er åpne. Åpning av områder skal kun skje etter at staten har foretatt grundige konsekvensutredninger hvor det foretas avveininger mot miljø- og samfunnshensyn, og hvor også Sametinget konsulteres. Et slikt system ville innebære at den frie leteretten faller bort.

4.6.3.4 Krav om fritt, forhåndsinformert samtykke

Sametinget viser særlig til at mineralloven strider med det folkerettslige prinsippet om at samene, som urfolk i Norge, på fritt grunnlag skal kunne velge å gi samtykke til en virksomhet som vil drives innenfor de områdene hvor samene har sin næringsutøvelse – det vil si områder hvor de primære næringene knyttet til samenes kulturgrunnlag utøves. Sametinget har understreket at prinsippet om et fritt, forhåndsinformert samtykke ikke nødvendigvis innebærer at Sametinget legger ned veto mot enhver gruvevirksomhet. Likevel har Sametinget vanskelig for å se at det kan gjennomføres avbøtende tiltak som gjør gruvedrift forsvarlig i sentrale samiske områder. Sametinget utelukker ikke at gruvedrift *kan* drives i samiske områder, men viser til at gruvedrift må ses i sammenheng med annen utbygging i området og viktigheten av det konkrete området for samene, og at totale sum-effekter må tas i betraktning i hvert tilfelle.

For eksempel kan Sametinget vanskelig se for seg en gjennomføring av Nussir ASA sitt prosjekt i Kvalsund fordi det allerede er satt opp kraftlinjer og bygget ut hyttefelt i området. Oppstart av gruvedrift vil være til uforenelig fortrensel for reindriften i området. Også gruvedrift på Nasafjellet slik Elkem ASA ønsker er problematisk. Dette området er fundamentalt for flytting av rein til og fra tilgrensende områder. Mange samer flytter rein gjennom dette området, og gruvedrift vil føre til en forskyvning i rettighetshavernes fellesbruk slik at flokkene blandes og konfliktnivået stiger. I slike tilfeller, hvor avbøtende tiltak ikke anses å hjelpe, er det vanskelig for Sametinget å åpne opp for gruvedrift selv om forhandlinger skjer i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser og selv om Sametinget ville fått en andel av overskuddet fra driften.

4.6.3.5 Konsultasjon

Sametinget mener at de ikke blir konsultert om mineralprosjekt i den grad Norge folkerettslig har forpliktet seg til. Sametinget har påpekt at det ikke vil være tilstrekkelig å tydeliggjøre konsultasjonsprosessene i lovgivningen. Dersom det skal være mulig å etablere gruvevirksomhet uten at det går veldig lang tid, og med en viss forutberegnelighet, må Sametinget gis en grad av beslutningsmyndighet – ikke bare konsulteres. Det ble for utvalget gitt uttrykk for at det over tid vil være vanskelig for Sametinget å avvise alle saker dersom samene og Sametinget kan se en oppside ved gruvevirksomheten og har en konkret forpliktelse til å ta standpunkt. Dette kan likevel ikke sies sikkert ettersom det ikke politisk er tatt stilling til spørsmålet på Sametinget. Et system tilsvarende det man ser i Canada kan også være ønskelig. I Canada legges til rette for at aktørene og urfolk sammen har konsultasjoner, og at tillatelse gis hvor aktørene kan vise til at det har foregått en transparent og ordentlig konsultasjon. Etter inspirasjon fra det canadiske systemet med *memorandum of understanding* har Sametinget ved tre anledninger forsøkt å forhandle frem eller inngå intensjonsavtaler med aktører fra gruveindustrien. Formålet med slike avtaler er å komme til enighet om hvordan partene skal forholde seg til hverandre videre i prosessen. Avtalene har av ulike grunner ikke vært suksessfulle. Et problem var at det ved inngåelsen av avtalene ikke var bred politisk enighet innad i Sametinget. Når opposisjonen kom til makten var det lite støtte for denne typen avtaler.

Også FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter har lagt til grunn at Norge ikke oppfyller sin folkerettslige konsultasjonsforpliktelse. Det uttales at

«[w]hile the Act provides that Sami Parliament with an opportunity to comment on applications for licenses in Finnmark and attributes some weight to Sami culture when assessing the applications, the Special Rapporteur does not consider that international standards are met when consultation consists

of a mere opportunity to comment on proposed measures that may have a significant impact on the Sami people and their rights. Another way in which the Minerals Act does not meet international standards is the lack of specific consultation or consent requirements with respect to the particular Sami communities that will be directly affected by the proposed measures¹².»

Selv om mineralloven til en viss grad krever at Sametinget konsulteres, mener Sametinget at det er svært problematisk at spesialbestemmelsene for ivaretagelse av samisk kultur og næringsliv bare gjelder i Finnmark. Mineralloven diskriminerer på denne måten samer bosatt i samiske områder utenfor Finnmark. For disse samene oppfylles ikke de folkerettslige forpliktelsene i det hele tatt. Det er ikke bare konsultasjonsplikten som er begrenset til Finnmark. Utenfor Finnmark krever ikke mineralloven at det tas hensyn til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv ved vurdering av om undersøkelsestillatelse eller utvinningstillatelse skal innvilges. Disse bekymringene deles av FNs spesialrapportør som har uttalt at

«[a] central concern is that the Minerals Act differentiates between the Sami in Finnmark and those outside Finnmark, who have no specific rights or safeguards. The distinction is particularly problematic as there are currently no legal frameworks or specialized mechanisms in place to identify Sami land and resource rights outside Finnmark County, and it may in practice jeopardize future recognition of Sami claims to their traditional lands and resources.»¹³

For å sikre at samiske interesser vurderes og ivaretas også utenfor Finnmark har Sametinget inngått samarbeid med Statskog. Hvor samiske spørsmål oppstår ved endret disponering av grunnen på Statskogs grunn skal Statskog konsultere Sametinget. Samarbeidet har imidlertid ikke fungert i praksis, og det er derfor usikkert hvordan en avtale skal videreføres. Sametinget kan ikke se at samiske interesser i det hele tatt ivaretas utenfor Finnmark.

4.6.3.6 Forhøyet grunneieravgift i Finnmark

Grunneieravgiften for uttak av statens mineraler på privat grunn er normalt 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes, jf. mineralloven § 57. På Finnmarkseiendommens grunn skal det imidlertid betales en forhøyet grunneieravgift med et tillegg på 0,25 prosent - totalt 0,75 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes, jf. mineralloven § 58, jf. mineralforskriften § 5-6. Den forhøyede grunneieravgiften er et urfolksvederlag som skal kompensere urfolk som fortrenses av gruvedrift. Sametinget er kritisk både til at plikten til å betale urfolksvederlag er begrenset til Finnmarkseiendommens grunn, og til at det er Finnmarkseiendommen som disponerer urfolksvederlaget.

Sametinget ser det slik at når urfolksvederlag kun betales på Finnmarkseiendommens grunn, og ikke i andre områder med samisk bruk av grunnen, diskriminerer mineralloven samer på bakgrunn av bosetning. Sametinget viser til at folkeretten ikke stiller krav om eiendomsrett for å være berettiget urfolksvederlag, og mener at også samer utenfor Finnmarkseiendommens grunn har rett på urfolksvederlag.

¹² A/HRC/33/42/Add.3 , “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, 9. august 2016, avsnitt 29.

¹³ A/HRC/33/42/Add.3 , “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, 9. august 2016, avsnitt 29

Ulike urfolk er svært ulikt organisert, og ILO konvensjon nr. 169 regulerer derfor ikke hvem som skal forvalte midlene. Sametinget mener likevel det er problematisk at urfolksvederlaget tilfaller og disponeres av Finnmarkseiendommen. Sametinget har vist til at det ikke eksisterer lokale samiske organisatoriske enheter som kan være forvalter av urfolksvederlaget. Om reinbeitedistriktene skulle være mottaker ville det utelukke samer som ikke er involvert i reindrift. Kommunene som forvalter av midlene ville heller ikke være ideelt ettersom samene er minoriteter i de fleste kommunene, og midlene ville da ikke nødvendigvis tilfalt samer. Sametinget anser derfor Sametinget som best egnet til å motta og forvalte urfolksvederlaget, fordi Sametinget er det organet som representerer samiske interesser.

Sametinget har i denne forbindelse understreket viktigheten av at dersom Sametinget skal motta og disponere urfolksvederlaget, må det finnes mekanismer som forhindrer Stortinget fra å gjøre fratrekk fra mottatt urfolksvederlag når bevilgning til Sametinget skal gis.

Det fremheves dessuten at selv om urfolksvederlag bøter noe på skaden gruvevirksomhet medfører, kan skaden ikke fullstendig kompenseres med penger. Det er derfor av større interesse for Sametinget å kunne medvirke i prosessene.

Manglende kunnskap om samisk næringsdrift og kultur, samt manglende plassering av ansvar for vurderingen av samiske hensyn

Mineralloven i § 17 tredje ledd legger opp til en helhetsvurdering hvor hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv skal tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av søknad om undersøkelsesrett i Finnmark. Tilsvarende gjelder for søknad om utvinningsrett etter § 30. Sametinget mener at manglende kunnskapsgrunnlag for å foreta slike vurderinger er et betydelig problem, og at vurderingene derfor ikke utføres i praksis. Det er videre problematisk at loven ikke klart plasserer ansvaret for å foreta helhetsvurderingen hos noe organ.

Manglende kunnskapsgrunnlag er også et problem i forbindelse med konsekvensutredninger. Konsekvensutredninger blir ofte en kamp om valg av konsulentbyrå. Utrederne har ulik faglig forståelse av hvordan reindriften påvirkes av gruvevirksomhet. Det oppleves problematisk å forholde seg til konsekvensutredninger man ikke har tillitt til. Det fremheves at erfaringsbasert kompetanse er svært viktig når den vitenskapelige utdanningen, eller formalkompetansen, i reindrift er såpass liten. Sametinget viser til at dialog blir vanskelig når en ikke har tillitt til konsekvensutredningen. Sametinget ser de samme tendensene når det gjelder de samfunnsøkonomiske vurderingene som etter mineralloven skal foretas.

Vurderingene oppleves som mangelfulle i den grad de i det hele tatt foretas. Dette problemet vil antagelig kunne løses ved innføring av et «blokksystem», ettersom ansvaret for konsekvensutredningen plasseres hos staten i den innledende fasen og at staten videre må konsultere Sametinget. Ansvaret for gjennomføring av helhetsvurdering med vektlegging av samiske interesser plasseres da tydelig hos staten, og en vil samtidig bygge opp kompetanse på området når behandlingen er sentrert, ikke fragmentert.

4.6.4 Utvalgets vurderinger av forholdet mellom mineralloven og samiske interesser

4.6.4.1 Innledning

Interessekonflikten mellom samiske interesser og utviklingen av mineralindustrien stiller samfunnet overfor store utfordringer både når det gjelder utviklingen av et godt regelverk og

utvikling av en forvaltning med kompetanse og saksbehandlingsrutiner som kan håndtere denne konflikten på en god måte. Norge har et særlig ansvar for opprettholdelse av samisk språk og kultur, som det viktigste landet for samisk kultur i dag. Denne plikten er også slått fast i Grunnloven og i folkerettslige dokumenter som nevnt ovenfor. Utviklingen av sameretten og vern for samiske rettigheter til land og vann i samiske områder, representerer en særlig utfordring for prinsippet om bergfrihet.

Problemstillingene blir ytterligere kompliserte av at situasjonen i Finnmark, som fremstår som kjerneområdet for samisk næringsdrift og kultur, og situasjonen utenfor Finnmark, er så ulike, særlig på grunn av eierforholdet til arealene. I Finnmark er størsteparten av de arealene som er aktuelle for reindrift og annen tradisjonell samisk bruk, eid av Finnmarkseiendommen, mens reindriften i resten av landet i stor grad skjer i områder som er i privat eie.

Nordområdene er rike på naturressurser og utsatt for et nokså stort press, der arealer tas i bruk til ulike formål som forsvar (f. eks. skytefelt), vindkraft, veibygging, kraftlinjer, petroleumsvirksomhet, hyttefelt mv. Særlig i Finnmark er det antatt at det er store mineralressurser som det er stor interesse for å utnytte, noe som skaper uro blant den samiske befolkningen. Politisk er det et sterkt ønske om å bruke naturressursene i nord som et middel for økonomisk vekst og utvikling i de nordlige deler av Norge.

Et særlig problem er å fange opp sumvirkningen av ulike inngrep som til sammen kan utgjøre betydelige arealinngrep. Usikkerheten knyttet til sumvirkningen av mange inngrep, kan gjøre det vanskelig også for samiske organisasjoner å vurdere hvilken virkning de enkelte tiltak kan tenkes å ha. Dette styrker behovet for en overordnet styring av mineralvirksomheten. Det bør klargjøres hvem som skal ha det overordnede ansvaret for å sikre at den samiske befolkning som lever av naturressursene, har tilstrekkelig tilgang på ressurser til å kunne opprettholde sitt næringsgrunnlag, kultur og språk.

Det er også i mineralnæringens interesse at forholdet mellom mineralnæringen og samiske interesser klargjøres. Klare rammer for virksomheten vil gjøre det lettere å få aksept for mineralprosjekter i samiske områder.

Fra et rent prinsipielt synspunkt vil det være viktig å få klarlagt om norsk lov på dette punktet er i strid med Grunnloven § 108 eller med folkeretten. Utvalgets klare oppfatning er at det må settes i gang arbeid med å finne frem til en regulering som sikrer oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, både i og utenfor Finnmark. Det er også viktig for videre utvikling av mineralnæringen, særlig i Finnmark at en finner frem til løsninger som løser den konflikten som i dag er mellom Sametinget og samiske organisasjoner på den ene siden og nasjonale myndigheter og mineralnæringen på den andre siden.

Fra en mer pragmatisk synsvinkel kan det pekes på at konflikten med Sametinget og de samiske organisasjonene fører til at saksbehandlingen for søknader om mineralutvinning i samiske områder både i og utenfor Finnmark blir vanskeliggjort. Dette er en vesentlig årsak til at utviklingen av mineralnæringen i Finnmark har gått lang mer sakte enn en så for seg for noen år siden. Uten at utvalget har gjort nærmere undersøkelser av det, må det nevnes at en fra flere aktører har fått opplyst at norske og kanskje særlig utenlandske selskap, holder seg unna Finnmark og kanskje andre områder i Norge, fordi de frykter at utvikling av mineralprosjekter vil bli vanskelig eller umulig, selv om de skulle finne drivverdige ressurser, og kanskje fordi de frykter tap av renommé ved å komme i konflikt med urfolksrettigheter.

Hensynet til samisk bruk av arealer skal varetas gjennom behandlingen av mineralprosjekter etter plan- og bygningsloven, på kommunalt nivå. Også disse beslutningene må tas innenfor rammen av Grunnloven og folkeretten. Hensynet til samiske interesser er også en del av de vurderinger DMF skal foreta ved tildeling av driftskonsesjon til mineralvirksomhet, mineralloven § 2 b), jf. § 1.

Det må antas at det er områder både i og utenfor Finnmark som kan tas i bruk til mineralvirksomhet, uten for store skadevirkninger for reindrift eller annen samisk bruk av området. Det vil likevel være en grense for hvor store områder som kan tas i bruk til andre formål, og det vil være noen områder som ikke bør røres av hensyn til samisk bruk. En kan anlegge ulike perspektiver på konflikten med Sametinget og de samiske organisasjonene om mineralloven. Utvalget vil peke på forslaget i kapittel 4.5 ovenfor om å gjennomføre konsekvensanalyser med sikte på å klarlegge hvilke områder som er mulige områder for mineralvirksomhet og hvilke områder som er problemområder eller eventuelt ikke aktuelle for mineralvirksomhet.

4.6.4.2 Saksbehandling. Konsultasjonsordning

Et sentralt element i arbeidet med å få til mer effektive prosesser blant annet i mineralsaker er utvikling av en konsultasjonsordning, slik det gjenoppnevnte samerettsutvalget foreslo i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Regjeringen har i Prop. 116 L (2017-2018) lagt fram forslag til en konsultasjonsordning ved et nytt kapittel 4 i sameloven. Dette vil erstatte den konsultasjonsordningen som ble fastsatt i kgl. Res. 1. juli 2005 på grunnlag av konsultasjonsavtale inngått mellom kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten.

Etter lovforslaget § 4-1, 3. ledd vil bestemmelsene om konsultasjonsplikt i saker som gjelder «naturgrunnlaget for samisk kultur» gjelde for «tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i samiske områder», det vil også si områder utenfor Finnmark. Konsultasjonsplikten gjelder for statlige myndigheter (§ 4-3) og for fylkeskommuner og kommuner (§ 4-5). Sametinget og andre som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken, har rett til å bli konsultert (§ 4-2). Det siste alternativet må antas å ville omfatte Norske reindriftssamers landsforbund og berørte reindriftsdistrikt eller siidaer i mineralsaker som berører reindriftsinteresser. I saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4, vil Sametinget ikke ha konsultasjonsadgang, jf. forslaget § 4-1 siste ledd. Dette vil gjelde for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som «er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse». I plansaker som «kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse» uten å være «av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse» vil derimot konsultasjonsretten gjelde. Også andre som er representative for samiske interesser i området vil ha konsultasjonsrett.

Det fremgår uttrykkelig av Prop. 116 L. s. 91-92 s. 67 at en har vurdert det slik at de særlige prosessuelle rettigheter som Sametinget er gitt etter mineralloven ved søknader om undersøkelse, uttak og utvinning av mineraler, «ikke fullt ut tilfredsstillende de folkerettslige kravene til konsultasjoner». En har derfor kommet til at en ikke kan unnta saker etter mineralloven fra konsultasjonsplikten etter sameloven kapittel 4.

I forslaget er det lagt til grunn at det bør utarbeides egne saksbehandlingsregler for ulike sektorlover, herunder mineralloven, Prop. 116 L. s. 91-92, både for å sikre bedre etterlevelse av reglene og fordi det kan være behov for å tilpasse reglene til den enkelte sektoren. Det er

derfor overlatt til departementene som er ansvarlig for de aktuelle sektorlovene å vurdere forslagene fra samerettsutvalget om saksbehandlingsregler på sine respektive områder.

Utvalget mener det vil være grunn til å utarbeide særlige saksbehandlingsregler for varetakelse av samiske interesser i mineralsaker. De innspill utvalget har fått fra Sametinget og samiske organisasjoner viser klart at mangelen på klare saksbehandlingsregler oppfattes som et stort problem. Dette påvirker nok også samiske organisasjoners interesse i å medvirke i prosesser som kan komme til å berøre deres interesse uten at de føler at de har tilstrekkelig mulighet for å vareta sine interesser.

De innspill som utvalget har fått går særlig på behovet for å sikre kompetanse om samisk næringsdrift og samisk kultur ved utpeking av hvem som skal gjennomføre konsekvensanalyse av et prosjekt og rett til påvirkning av utredningsprogram. Ordningen er i dag at det er tiltakshaver som skal stå for konsekvensanalysen. Det er påpekt at dette fungerer dårlig i saker der det er konflikt mellom ulike interesser. Valg av utreder og utforming av utredningsprogram hevdes å påvirke resultatet i stor grad. En ordning der valg av utreder og utforming av utredningsprogram også skulle godkjennes av de berørte interessene, ville være med på å skape tillit til resultatet av konsekvensutredningen.

Det er også påpekt at det er en arbeidsmessig og økonomisk belastning for samer som driver reindrift å skulle delta i møter og forhandlinger med mineralselskaper om bruk av arealer. En kompensasjonsordning for dette eller rett til dekning av utgifter til rådgivere ville kunne bøte på dette.

I noen tilfeller har det i forbindelse med andre utbyggingsprosjekter blitt inngått avtaler om hvordan saksbehandlingen skal være, noe som har fungert bra.

Det er også viktig å sikre kompetanse om samiske forhold i organer som skal ta avgjørelser i mineralsaker. DMF vil her kunne fungere som en nasjonal ressurs. Det kunne også tenkes et samarbeid mellom DMF og andre offentlige organer som har behov for kompetanse om samiske spørsmål, for eksempel NVE, om oppbygging av slik kompetanse.

4.6.4.3 Materielle krav til avgjørelsen. Vetorett mot nye prosjekter?

Siktemålet med konsultasjonsordningen som er redegjort for i kapittel 4.6.4.2 ovenfor, er å oppnå enighet, eller for å oppnå et fritt og informert forhåndssamtykke til tiltaket, jf. Prop. 116 L. s. 34-35. Sametinget vil stå fritt til å avgjøre om det vil gi samtykke eller ikke, men det er etter forslaget § 4-6 plikt for partene til å gjennomføre konsultasjonene «i godt tro og med formål om å oppnå enighet». Spørsmålet er om det kreves samtykke fra Sametinget og de andre interessentene som har konsultasjonsrett i alle tilfeller. Samerettsutvalget la i NOU 2007: 13 til grunn at SP artikkel 27 stiller opp en grense for «hva statene selv kan foreta seg eller tillate andre å foreta seg uten å krenke bestemmelsen». Tiltak som «utgjør en nektelse av å utøve kulturen» er ikke tillatt bortsett fra i «nasjonale krisesituasjoner», NOU 2007: 13 s. 1996. Det er likevel presisert at bestemmelsen «ikke [...] gir noe absolutt vern mot inngrep i minoritetenes kulturutøvelse», men at den har en «kjernesone» og at inngrep i samisk kulturutøvelse som kan sidestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse vil rammes av bestemmelsen.

Det fremgår av Prop. 116 L. s. 92 at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil foreta en vurdering av «den materielle grensen i artikkel 27» som et ledd i den videre oppfølging

av samerettsutvalgets forslag. Det er uttalt at «et sentralt spørsmål» da blir «om det er behov for å regulere hvordan myndighetene skal gå fram for å vurdere om et tiltak kan være i strid med den materielle grensen for inngrep etter artikkel 27».

En slik gjennomgang vil også være av stor betydning for vurdering av saker etter mineralloven.

Utvalget har fått opplyst fra DMF at en til nå ikke har avslått søknader om driftskonsesjon av hensyn til samiske interesser, men det har i flere saker blitt stilt vilkår for driftskonsesjon med sikte på å verne hensynet til reindriftsnæringen. Eksempler på dette er vilkår om at driften skal stanses i de periodene flytting av reinflokker pågår og vilkår om inngjerding av områder hvor reinsdyr kan falle utfor en kant.

Utvalget nevner at NVE nylig avslo søknad om bygging av Strindelva kraftverk i Snåsa kommune i Trøndelag fordi utbyggingen ville ha negative virkninger for reindriften ved tap av vår- og vinterbeiteområder i «nokre av dei mest urørte områda for reindriften». Røyrtraseen som var planlagt ville kunne føre til at rein letter ville trekke ned til vei og jernbane.¹⁴

DMF gir uttrykk for at praktiseringen av reglene om hensynet til samiske interesser i minerallovens § 2 b) og § 17 andre og tredje ledd er utfordrende, både når det gjelder å forstå hva dette konkret innebærer og hvordan det skal vektlegges i saksbehandlingen. Det har også blitt oppfattet som uklart hva som ivaretas av informasjonsplikt og dialog etter minerallovens § 17 og hva som hører hjemme i statens konsultasjonsplikt etter de någjeldende reglene.

Dette understreker behovet for en avklaring av både konsultasjonsregler og saksbehandlingsregler etter mineralloven og de materielle grensene etter SP artikkel 27 og behovet for oppbygging av kompetanse på samisk kultur og næringsdrift hos DMF og statsforvaltningen mer generelt.

Mineralvirksomhet vil på grunn av store arealinngrep når det er tale om store anlegg, kunne komme i strid med SP artikkel 27.

4.6.4.4 Urfolksvederlag. Grunnlag og fordeling

Som nevnt ovenfor skal det betales et ekstra vederlag for uttak av statens mineraler på 0,25prosent ved uttak av mineraler fra Finnmarkseiendommens grunn. Dette gjelder bare for statens mineraler og altså bare i Finnmark. Urfolksvederlaget har bakgrunn i ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2, jf. Ot. prp. nr. 43 2008-2009 s. 107-109.

Sametinget mente ved vedtakelsen av loven at urfolksvederlag måtte betales for alle mineraluttak i samiske områder, uavhengig av eierforhold, både i og utenfor Finnmark. Dette er etter det utvalget har fått opplyst fremdeles Sametingets syn. En mener den nåværende bestemmelsen ikke oppfyller kravene i ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2.

Etter utvalgets oppfatning er ikke dette spørsmålet tilstrekkelig drøftet i forarbeidene til loven. En valgte å videreføre ordningen som var vedtatt i bergverksloven § 42 i 2006, men som ikke var gjennomført. ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2 fastsetter at:

¹⁴ Sjå <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/ikkje-loyve-til-strindelva-kraftverk/>

«Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide av slik virksomhet.» [«Slik virksomhet» gjelder mineralvirksomhet].

Den engelske teksten benytter begrepet «benefits» for det som er oversatt med «nytteverdien». Andre uttrykk kunne vært «utbytte», som var den opprinnelige norske oversettelsen eller «fordel» eller «fortjeneste».

Utvalget mener det må vurderes å innføre regler om urfolksvederlag også ved mineraluttak i andre områder der det drives reindrift, både for statens mineraler og grunneiemineraler. Ulempene ved mineraluttak vil stort sett være de samme ved alle former for mineraluttak, ved arealinngrep, støy og annen forurensning m.m. Et slikt urfolksvederlag vil i praksis måtte fastsettes ved lov også for grunneiemineraler. Retten til å drive reindrift er en bruksrett som er utviklet gjennom alders tids bruk som en bruksrett som hviler på eget grunnlag, og dermed står i en noe annen stilling enn andre bruksretter. Det er tale om en rett som er utviklet parallelt med utviklingen av eiendomsretten til de områdene der reindriftsretten gjelder, slik at det foreligger en deling av eiendomsretten til disse områdene. Reindriftsretten er stadfestet i reindriftsloven § 4.

Gjennom en slik ordning ville en kunne få til en fordels-deling («benefit-sharing») som vil føre noe av verdiene som skapes gjennom mineralvirksomhet ut til de som må tåle ulemper eller skadevirkninger ved virksomheten. En må anta at dette vil gjøre de dette gjelder mer positivt innstilt til virksomheten.

Utvalget har i kapittel 14.3 utredet nærmere hvordan grunneieravgift og forhøyet avgift (urfolksvederlag) eventuelt kan utformes.

Det vil oppstå et spørsmål om hvem som skal disponere urfolksvederlaget. I Finnmark er det i dag grunneieren, Finnmarkseiendommen, som disponerer urfolksvederlaget. Sametinget ønsker å overta dette fordi de mener de representerer rene samiske interesser. Det må vurderes hvilken ordning som er mest i samsvar med ILO-konvensjonen artikkel 15, og hvilken ordning som også ut fra andre hensyn er den mest hensiktsmessige med sikte på å sikre at midlene kanaliseres til de som har ulempene ved virksomheten.

Utenfor Finnmark vil det ikke kunne være aktuelt at urfolksvederlaget går til grunneieren. Det vil heller ikke være naturlig at Finnmarkseiendommen disponerer urfolksvederlag fra andre områder enn Finnmark. Et alternativ er at Sametinget disponerer urfolksvederlaget med plikt til å bruke det til tiltak som avbøter ulemper av mineralvirksomhet i de aktuelle områdene. Det kan også være spørsmål om vederlaget bør gå til de som er mest direkte berørt av det konkrete mineraluttaket.

Urfolksvederlaget vil komme i tillegg til eventuelle erstatninger for direkte skader eller ulemper.

Urfolksvederlaget vil kunne avskjære marginalt lønnsomme prosjekter som har negative virkninger for reindrift og miljø, jf. kapittel 4.2.9 ovenfor.

Det er en risiko for at økonomisk vederlag som kanaliseres til de aktuelle interessentene, kan føre til at det aksepteres inngrep i ressursgrunnlaget for reindriften på en måte som vil være til skade for samisk kultur. Dette må motvirkes ved at det uansett vil skje en vurdering av om

tiltaket er for inngripende og settes vilkår for å verne grunnlaget for reindriften ved tildeling av driftskonsesjon.

5 Lovens formål og virkeområde

5.1 Formålet med loven og sentrale hensyn

Formålet med mineralloven er i følge lovens formålsparagraf, § 1, «å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling». Det er rimelig å tolke dette slik at en ønsker best mulig utnytting av norske mineralressurser innenfor de rammene som hensynet til en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og en bærekraftig utnytting tilsier. Formålsparagrafen signaliserer således at loven tar sikte på å balansere hensynet til behovet for mineralutvinning mot hensynet til en bærekraftig utvikling. Begrepet «bærekraftig utvikling» forstås i NOU 1996: 11 s. 178:

«som en utvikling som sikrer behovene til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoner til å få sine behov dekket, jf. St.meld. nr. 46 (1988-1989) om miljø og utvikling med Innst. S. nr. 273 (1988-1989). Begrepet er generelt, og er uttrykk for målsetningene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig forsvarlig utnytting i et langsiktig perspektiv.»

Innholdet i bærekraftbegrepet er drøftet nærmere i kapittel 4.3 ovenfor.

Mineralloven § 2 lister opp en rekke hensyn som, innenfor rammen av § 1, skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene, og fremstår således som en presisering av § 1.

Listen over hensyn reflekterer de ulike interessene som berøres av mineralnæringen. I følge bestemmelsen skal forvaltning og bruk av mineralressursene etter loven ivareta hensynet til:

- a) verdiskapning og næringsutvikling,
- b) naturgrunnlaget 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.

To spørsmål som er reist for utvalget har vært om det fremgår tilstrekkelig tydelig at et viktig underliggende formål i loven er samfunnsøkonomisk ressursbruk, og om lovens formål kommer tydelig nok frem i loven for øvrig.

Utvalget har i kapittel 4.2 gjort rede for relevante samfunnsøkonomiske betraktninger i forhold til mineralvirksomheten. Det må være rimelig klart at «samfunnsmessig forsvarlig» også kan omfatte hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av mineralforekomstene. Det mangler likevel i forarbeidene en nærmere drøftelse av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og hvordan en vurderer dette. Det er heller ikke noe som tyder på at vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vært særlig fremtredende i utformingen av regelverket for forvaltningen av mineralressurser samlet sett.

En samfunnsøkonomisk lønnsom utnytting innebærer ikke nødvendigvis høyest mulig utvinning av mineraler. Siden mineraler er en ikke-fornybar ressurs vil det være viktig å hindre at de blir overutnyttet, med sikte på å kunne ha tilgang til mineralressurser også i fremtiden. Det er også viktig å utnytte mineralressursene på et tidspunkt da markedsverdien er høy. Mineralressursene er skapt av naturen og bør kunne gi en verdi ut over det som går med til dekning av utvinningskostnader og normal fortjeneste, det vil si grunnrente. Også

miljøkostnader og inngrep i andre naturressurser for å få tilgang til mineraler, inngår i en samfunnsøkonomisk vurdering, se kapittel 4.2.3 ovenfor.

Dagens regler åpner i utgangspunktet for fri adgang til mineralressurser, og hensynet til å kunne utsette utvinning og forvalte mineralressursene i et langsiktig perspektiv er i liten grad varetatt gjennom loven. Loven mangler i det hele et ressursforvaltningsperspektiv som og rettslige instrumenter for å sikre en planmessig utnyttelse av ressursene. DMF har ikke hjemmel til å avvise søknader om driftskonsesjon på grunnlag av hensynet til forvaltning av mineralressursene. Avvisning av søknader kan skje på grunnlag av hensynet til miljøet, omgivelsene, samiske interesser mv.

Det er heller ikke lagt opp til å kunne ta inn grunnrente. Vederlaget for utnytting av statens ressurser er som påpekt i kapittel 14.3 holdt lavt med sikte på å stimulere til mineralutvinning og aktivitet. For grunneierner mineraler skjer prisfastsettingen etter forhandlinger, og gjennomsnittlig vederlag er etter det utvalget har fått opplyst rundt 6-7 ganger høyere enn for statens mineraler, og noen ganger vesentlig mer. Selv om det knytter seg usikkerhet til disse tallene, er det grunn til å reise spørsmålet om det kunne vært tatt ut større grunnrente også av statens mineraler, enten i form av vederlag eller ved overskuddsbeskatning.

Utvalget er har fått tilbakemelding om at det nærmere innholdet i «naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv» oppleves vanskelig, både av DMF og av andre aktører. En nærmere drøftelse av innholdet i dette burde være mulig. Her vil praksis og erfaringer også fra andre områder enn mineralforvaltningen kunne tenkes å gi veiledning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som nevnt i kapittel 4.6.4.4. signalisert at en vil foreta en mer generell utredning av hva som følger av SP artikkel 27. Dette vil kunne gi noe rettledning, men det bør foretas en utredning av hva dette betyr også i forhold til ressursutnytting som innebærer inngrep i samiske områder. Dette ville kunne gi rettledning om hva en skal eller bør vektlegge i skjønnsmessige vurderinger også etter mineralloven. Til dels dreier dette seg også om oppbygging av kompetanse på samiske spørsmål i DMF.

Det følger av Ot.prp. (2008-2009) s. 129 at de nevnte hensynene i § 2 og lovens formål i § 1 er sentrale momenter i de skjønnsmessige vurderinger minerallovens øvrige bestemmelser legger opp til, men er ikke ment å være en uttømmende liste over aktuelle vurderingsmomenter.

Det er fra industriens side gitt uttrykk for frustrasjon over at DMF tar opp de momentene som fremgår av mineralloven §§ 1 og 2 i sin vurdering av driftskonsesjon etter § 43 og det blir reist tvil om hjemmelen for dette. Synspunktet er at når miljømessige forhold mv. er vurdert i planbehandlingen i kommunen, er det uheldig at dette blir tatt opp igjen i DMF sin behandling av søknaden om driftskonsesjon. Utvalget mener det ut fra forarbeidene er klart nok at DMF har hjemmel for dette, og at loven legger opp til at det skal foretas en slik vurdering fra DMF sin side, men det er uheldig at det ikke går klart fram av loven at en slik vurdering skal foretas og hva kriteriene for vurderingen er. Dette er først og fremst et spørsmål om utformingen av § 43 og utvalget vil komme tilbake til dette nedenfor. Det burde likevel også gå fram av loven at kriteriene i §§ 1 og 2 skal være retningsgivende for tolkningen av loven, selv om dette ikke i og for seg er tvilsomt.

5.2 Lovens saklige virkeområde

Minerallovens saklige virkeområde reguleres av mineralloven § 3. Mineralloven får i utgangspunktet anvendelse på ethvert uttak av mineralske forekomster, jf. mineralloven § 3 andre ledd første setning. Bestemmelsens andre ledd andre setning gjør imidlertid unntak for «uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen».

DMF forstår unntaket slik at det er formålet med utnyttelsen av grunnen hvor uttaket gjøres, som er avgjørende. For å falle inn under unntaket må mineraluttaket være nødvendig for å gjennomføre et annet formål med grunnen enn uttak av masser. Dette vil typisk være tilfeller hvor masser sprenges ut for å lage en krafttunell eller et veianlegg eller for eksempel planering av et industriområde. Formålet med slik virksomhet er ikke i seg selv å oppnå økonomisk vinning gjennom uttak av mineraler, men masseuttaket er nødvendig for å realisere et annet formål.

Motsetningsvis vil uttaket være omfattet av mineralloven dersom det ikke er nødvendig for å realisere det hovedsakelige formålet med disponeringen av grunnen. I eksempelet med veianlegg vil et uttak i nærheten av veitraséen (sideuttak) omfattes av mineralloven, selv om formålet med uttaket er å bruke massene til anlegg av veien. DMF har tolket loven slik at et slikt sideuttak ikke er *nødvendig* for anlegg av veien i lovens forstand. Massene kunne vært tatt ut hvor som helst, i motsetning til hvor sprenger eller graver ut masser i selve veitraséen. DMF har i brev til NVE 20.030 2018 gjort rede for sin tolkning i forbindelse med et masseuttak etablert for rehabilitering av dammer ved et kraftanlegg. DMF kom til at uttaket var konsesjonspliktig. Det er uttalt at det er den etterfølgende bruken av området der massene tas ut som er det sentrale vurderingstemaet. Åpning av et masseuttak for å nyttiggjøre seg massene et annet sted, for deretter å avslutte masseuttaket, er konsesjonspliktig. Dette er en endring av praksis i det DMF tidligere i større grad vektla formålet med bruken av massene ved vurderingen etter mineralloven § 3.

Utvalget mener DMFs forståelse av loven her må være riktig, men det er klart nok at det kan oppstå grensetilfeller som kan være vanskelig å vurdere i praksis. Dette gir også DMF uttrykk for i det nevnte brevet til NVE, der det uttales at det i slike tilfelle foretas en samlet vurdering, der det legges vekt på «reguleringsformålet, hvor fremstående det kommersielle aspektet ved uttaket er, uttakets varighet og størrelse, samt kor langt fram i tid det alternative formålet ligger».

Som begrunnelse for å ikke la mineralloven omfatte uttak som er et ledd i annen utnyttelse av grunnen uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 41 at:

«[g]jennom plan- og bygningsloven er det gjerne tatt stilling til at området skal brukes til andre formål enn råstoffutvinning, og hensyn som ivaretas gjennom mineralloven, for eksempel krav til bergfaglighet, best mulig utnyttelse av forekomsten, sikring, opprydning osv. er i mindre grad aktuelle. Etterbruken av området vil være ivaretatt, og kontrollen av slike uttak vil i hovedsak bli ivaretatt av kommunen gjennom plan- og bygningsloven. Selv om kontrollen primært vil fokusere på forholdet til den utbygging som skal skje og ikke i forhold til masseuttaket som sådan, finner departementet ikke grunn til å innføre minerallovens regler på uttak som hovedsakelig skjer som en nødvendig del av annen bruk av grunnen.»

Det er fremhevet som et problem både fra DMF og fra bransjen at unntaket for mineraluttak som skjer i tilknytning til annen utnyttelse av grunnen, fører til et relativt betydelig salg av særlig byggeråstoffer, som ikke blir regulert av loven. Estimert rundt 30 prosent og høyere har blitt presentert fra DMF og NGU, men noen sikker oversikt finnes ikke. Utvalget har fått

opplyst at NGU ved undersøkelser i ett fylke fant at mellom 30 og 50 prosent av all masse solgt i fylket kom fra anlegg som faller utenfor mineralloven etter denne bestemmelsen. Omfanget av masser fra anlegg vil variere med aktivitetsnivået i anleggssektoren. Store veianlegg med mye tunneldriving vil f. eks. kunne føre til store masseuttak og overskuddsmasser fra veianlegget.

DMF og NGU ønsker størst mulig oversikt over mineraluttak, og ønsker derfor at disse uttakene blir underlagt rapporteringsplikt. Som nevnt kan betydelige deler av massen som selges i markedet komme fra uttak som ikke reguleres av mineralloven.

For bransjens del oppleves det konkurransevidende at de som driver mineraluttak for eksempel i tilknytning til planering av et industriområde, kan drive produksjon og salg av pukk og grus, gjerne i flere år, uten å måtte søke konsesjon og oppfylle konsesjonsvilkårene, med de kostnader det innebærer. Masseuttaket vil ofte helt eller delvis være finansiert av det vederlaget entreprenøren får for oppdraget, og salg av masser må gjerne skje fort, noe som fører til at prisene presses ned. I noen tilfeller vil produksjon og salg av masser fra planering av et område gjerne inngå som en del av finanseringen av tiltaket.

Det hevdes også at regelen utnyttes til omgåelse av loven ved at det for eksempel kan drives masseuttak og produksjon av pukk og sand på et område som er regulert til industriområde i lang tid, kanskje flere år. Denne driften finansierer da ofte helt eller delvis planering av området.

Utvalget ser at regelen slik den er utformet kan gi grunnlag for misbruk og at den skaper en konkurransevridding i forhold til bedrifter som omfattes av lovens krav. Det er likevel gode grunner til å ha regler som stimulerer til at masser fra mineraluttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen, utnyttes til produksjon av mineralprodukter. Ved for eksempel anlegg av ny vei, særlig ved store tunnelprosjekter, tas det ut store mengder fjell, som kan utnyttes som pukk og grus m.m. og det ligger en stor samfunnsøkonomisk og ressursmessig interesse i at disse blir nyttiggjort. Dersom det stilles for strenge krav for å sette i gang produksjon av mineralprodukter av disse massene, vil det kunne føre til at det velges andre løsninger som deponering, noe som allerede skjer med en del overskuddsmasser fra anlegg. Markedet må da forsynes med masser som tas ut i andre anlegg. Det bør unngås at masser som tas ut på denne måten blir utnyttet på en sub-optimal måte ved at de benyttes til utfyllinger som har liten nytteverdi, bare fordi kostnaden er liten, eller deponeres på land eller i sjø, uten å komme til nytte og gjerne blir et miljøproblem.

Utvalget vil peke på at unntaket i § 3 andre ledd andre punktum etter ordlyden gjelder uttak av mineralressurser. Det vil ikke være hensiktsmessig med et krav om tillatelse etter mineralloven for å foreta uttak av masser i forbindelse med anlegg eller annen utnyttelse av grunnen, når massene benyttes i anlegget, for eksempel et veianlegg.

En mulig løsning er å la loven omfatte uttak av masser også fra slike anlegg, når det overstiger grensen for å måtte søke driftskonsesjon etter § 43. Større uttak og salg av masser vil da falle inn under reglene om krav til bergfaglig kompetanse mv., som gjelder for den som har driftskonsesjon. En slik regel vil innebære at uttak og produksjon av for eksempel pukk for eget bruk på et veianlegg, ikke vil kreve driftskonsesjon.

En mulig begrensning i muligheten til å omgå minerallovens krav om driftskonsesjon på bakgrunn av unntaket, kan også være å fastsette en tidsgrense for uttak fra grunn som skal nyttes til andre formål, men dette kan få ha utilsiktede virkninger.

En annen og mer offensiv strategi er å pålegge utbyggere å sørge for at overskuddsmasser fra anlegg blir utnyttet til andre formål, enten i egen regi eller i samarbeid med andre aktører. Dette kan for det første gi incentiv til å planlegge prosjekter med sikte på best mulig massebalanse, dersom det ikke er mulig å omsette massene. Dessuten ville det gi et incentiv for utbygger eller entreprenør til å inngå samarbeid med selskaper som driver produksjon av pukk og grus for å få foredlet massen, der dette er mulig. En kunne også bruke økonomiske incentiv ved å legge en avgift på disponering av masser gjennom dumping eller planering av områder, jf. kapittel 4.2.9 ovenfor. Dette ville kunne være et incentiv til å unngå for store masseuttak der dette er mulig.

En antar at det må være en unntaksregel for tilfeller hvor dette blir for dyrt eller uhensiktsmessig til at det lar seg gjennomføre, slik at DMF etter søknad kunne gjøre unntak. Det kan også være bruk for unntak for spesielle tilfeller, for eksempel uttak av masser for avledning av vassdrag eller oppdemming av vassdrag i flomsituasjoner.

Dette er spørsmål som bør utredes videre med sikte på en lovendring.

Generelt mener utvalget det bør være kostnader knyttet til uttak av masser, for å unngå at masseuttak blir større enn nødvendig.

Utvalget vil også foreslå at det lovfestes hjemmel for en rapporteringsplikt for masseuttak over en viss minstegrense. Rapportering bør skje til NGU eller DMF eller til begge. En slik rapporteringsplikt er viktig for å gi oversikt over det totale masseuttaket. Dette kan igjen danne grunnlag for en mer overordnet forvaltning av mineralressursene. Rapportering kan også legge grunnlaget for å gjøre en samlet oversikt over masseuttak offentlig tilgjengelig. En slik oversikt kan igjen være med på å sikre en mer effektiv bruk av ressursene gjennom markedsmekanismer.

Et vilkår får å kunne utvide virkeområdet for loven og kravet om konsesjon til masseuttak er at en oppnår en raskere konsesjonsbehandling. DMF har i fremdeles et etterslep av saker på grunn av den store søknadsmengden som kom som et resultat av mineralloven. DMF regner med å ha avviklet dette etterslepet i løpet av 2019-2020 og vil da ha kapasitet til å ta unna en normal søknadsmengde langt raskere enn i dag.

6 Forholdet til annet regelverk enn mineralloven

6.1 Bakgrunn

Utvalgets oppgave er å evaluere *mineralloven* som det sentrale regelverket for mineralvirksomhet. Mineralvirksomhet krever imidlertid også tillatelser fra offentlige myndigheter etter andre lovverk enn mineralloven, som skal ivareta andre hensyn, se kapittel 4.1. Virksomheten reiser dessuten ofte privatrettslige spørsmål som heller ikke reguleres av mineralloven.

For å starte mineraluttak må det blant annet foreligge godkjent arealplan fra plan- og bygningsmyndighetene og ofte utslippstillatelse fra forurensningsmyndighetene. Flere omstridte gruveprosjekter har blitt stanset av offentlige myndigheter med hjemmel i andre lover enn mineralloven. For eksempel ble Arctic Gold AB sine planer om å gjenoppta virksomheten i Biedjovággi stanset av Kautokeino kommune som planmyndighet. Kommunen valgte i stedet for å regulere området til gruvedrift, å omregulere til LNFR-område. Nordic Mining ASA som ønsker å utvinne rutil i Engebøfjellet i Sunnfjord møtte sterk motstand fra naturvernorganisasjoner og deler av lokalbefolkningen i forbindelse med søknad om tillatelse etter forurensningsloven til etablering av sjødeponi i Førdefjorden. Tillatelse ble gitt av Klima- og miljødepartementet etter anbefaling fra Miljødirektoratet, og tillatelsen ble stadfestet i anke til Kongen i statsråd.

Privatrettslig vil det typisk være behov for å avklare forholdet til eventuelle naboer eller å skaffe veirett over en annens eiendom frem til mineraluttaket.

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 bakgrunn av dette anser utvalget det nødvendig å drøfte denne problematikken, selv om det ligger i utkanten av utvalgets mandat som er å evaluere mineralloven.

6.2 Forholdet til andre offentligrettslige tillatelser. Saksbehandling.

«– Ønsker man mineralindustri i Norge, må vi vite hvor det er aktuelt å ta ut mineraler og hvor det er uaktuelt. Slik planprosessen er i dag, er det lite forutsigbarhet for selskaper som ønsker å utvikle nye forekomster. En løsning på det problemet bør opp på den politiske agendaen.» (Leteansvarlig Mona Schanche i Nordic Mining til Nordlys 29.09. 2013).

6.2.1 Innledning. Mineralloven § 5

At tillatelse til mineralvirksomhet etter mineralloven ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å iverksette tiltaket fremgår klart av mineralloven § 5 som fastsetter at:

«[t]illatelse etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster kan bare utøves innenfor de begrensninger som følger av denne lov og annen lovgivning.»

Det er nokså selvsagt og uproblematisk at den som skal drive mineralvirksomhet også trenger tillatelser etter annet lovverk. Her skiller ikke mineralvirksomhet seg i vesentlig grad fra andre typer virksomheter. Innholdet i § 5 er således nokså uproblematisk. Problemet i praksis er knyttet til at mange av de samme vurderingene blir gjort av flere myndighetsorganer, noe som forlenger saksbehandlingstiden og skaper en oppfatning av at samme spørsmål blir behandlet av flere organ, som til dels kan ha ulik oppfatning.

Det er ikke etablert noen forhåndsbestemt rekkefølge i saksbehandlingen. Ofte søkes det først om godkjenning av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven og utslippstillatelse etter forurensningsloven. Når det så søkes driftskonsesjon vil gjerne DMF stille miljøkrav eller sette vilkår for å beskytte samiske interesser mv. som overlapper og omgjør vurderinger gjort av andre myndigheter etter andre lovverk, først og fremst av kommunen som planmyndighet. Dette fører til at prosessen blir unødvendig tidkrevende, og muligheten for ulikt resultat gjør saksbehandlingen uforutsigbar.

Dette er både en ulempe for forvaltningen, som gjerne bruker mer ressurser enn nødvendig på en sak, og for mineralbedrifter som har behov for raskere avklaring og større forutsigbarhet i saksbehandlingen. Mineralbransjen hevder at de lange, uforutsigbare prosessene skaper et investeringsfiendtlig klima (jfr. drøftingen av investeringer og usikkerhet i kapittel 4)

.

6.2.2 Krav til plan, konsekvensutredning (KU) og utslippstillatelse

De viktigste reglene for mineraluttak utenfor mineralloven finner en i plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Mineralutvinning er et tiltak som reguleres av plan- og bygningsloven. Mineralutvinning vil innebære terrenginngrep, jf. plan- og bygningsloven § 1-6, og det er en forutsetning for iverksetting at tiltaket er i samsvar med arealplan eller, hvor det kreves, reguleringsplan.

Det følger av plan- og bygningsloven § 11-1 første ledd at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens arealdel reguleres nærmere i plan- og bygningsloven § 11-5. Arealplanen skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Som del av dette skal arealplanen vise hva som er arealformålet i ulike områder, jf. § 11-7.

Kommunen plikter i tillegg å sørge for at det utarbeides reguleringsplan hvor krav om reguleringsplan følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 andre ledd. Reguleringsplan kreves også for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Uavhengig av om det i tillegg til arealplan kreves reguleringsplan, må det aktuelle tiltaket være i samsvar med den planen som foreligger. Det innebærer blant annet at tiltaket må ligge innenfor arealformålet i planen. De ulike arealformålene listes opp i § 11-7 for arealplaner, og i § 12-5 for reguleringsplaner. De fleste mineraluttak kan bare startes der arealformålet er bebyggelse og anlegg. Ved å regulere det aktuelle området til LNFR-område, ikke til

bebyggelse og anlegg stanset som nevnt Kautokeino kommune Arctic Gold AB sine planer om å gjenoppta virksomheten i gruvene i Biedjovággi. Enkelte mindre mineraluttak, typisk grustak til bruk i egen virksomhet i jord- eller skogbruk, kan nok gjerne også tillates i LNFR-område.

I plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd andre setning slås fast at tillatelse etter § 20-2, jf. § 21-4 for større bygge- og anleggstiltak og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, ikke kan gis før det foreligger reguleringsplan. Tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 21-4 kreves også blant annet for «vesentlige terrenginngrep», jf. § 20-1 første ledd bokstav k.

Med «vesentlig terrenginngrep» menes både utgraving og oppfylling, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 312. Som eksempler på utgraving viser forarbeidene til masseuttak av mineraler som sand og grus. Hvorvidt inngrepet er vesentlig avgjøres i det enkelte tilfellet etter en vurdering av hvor omfattende inngrepet er sett i forhold til områdets sårbarhet.

Det er ikke tvilsomt at utvinning av mineraler i svært mange tilfeller vil utgjøre et vesentlig terrenginngrep og dermed utløse krav om reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd andre setning.

Av plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd går det frem at alle forslag til planer skal inneholde en planbeskrivelse. Av andre ledd fremgår videre at for reguleringsplaner som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Hvor reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn må altså søkeren foreta en konsekvensutredning av planens virkninger.

Det følger av Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 6 b) at tiltak nevnt i vedlegg I til forskriften alltid skal konsekvensutredes og ha planprogram eller melding. Dette omfatter også:

«Uttak av malmer, mineraler, stein, grus, sand, leire eller andre masser dersom minst 200 dekar samlet overflate blir berørt eller samlet uttak omfatter mer enn 2 millioner m³ masse, eller uttak av torv på et område større enn 200 dekar. Mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 2a.»

For planer og tiltak under vedlegg II nr. 2a skal spørsmålet om konsekvensutredning vurderes nærmere. Det kan for eksempel være aktuelt å konsekvensutrede mineraluttak som dekker mindre areal enn 200 dekar, dersom det for eksempel dreier seg om et område med sterke brukskonflikter eller sårbar natur.

Formålet med kravet til planbeskrivelse og konsekvensutredning er ifølge KU-forskriften § 1:

«å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187

Konsekvensutredning skal etter vanlige regler bekostes og gjennomføres av tiltakshaver. Det er også tiltakshaver som utformer utredningsprogram og velger sakkyndige, gjerne et konsulentfirma, som skal gjennomføre konsekvensanalysen. Dette fører til at det ofte er liten tillit hos andre parter til det som fremkommer. Blant annet er det fra samisk hold gjort

gjeldende at det ofte er lite kompetanse på samiske spørsmål blant de konsulentene som brukes. De ønsker å kunne være med å velge utreder og å utforme utredningsprogrammet. Det er vist til tilfeller der det er inngått avtaler om saksbehandlingsprosessen, som gir samiske interesser en slik rett og det hevdes å ha fungert godt og vært konfliktdempende.

Utvalget mener en ordning der DMF utformer utredningsprogrammet og velger sakkyndige i samråd med partene ville være en god løsning. I det minste bør det etableres en ordning der berørte parter og særlig samiske interesser der de er berørt, er med på å velge sakkyndige eller godkjenne de sakkyndige. Manglende tillit til konsekvensutredninger er ofte en vesentlig årsak til at det ikke er mulig å komme frem til en løsning som begge parter kan akseptere.

Miljødirektoratet har som nevnt i kapittel 1 fått i oppdrag å vurdere forholdet mellom mineralloven og forurensningsloven når det gjelder regulering av mineralvirksomhet. Utvalget har ikke hatt anledning til å ta Miljødirektoratets vurdering i betraktning, da Miljødirektoratets leveringsfrist lå nært utvalgets utsatte frist.

Gruvedrift er en forurensende virksomhet som bare kan skje dersom forurensningsmyndigheten har gitt tillatelse til virksomheten etter forurensningsloven § 11. Det følger av forurensningsloven § 11 femte ledd at forurensningsmyndighetene ved avgjørelse av om tillatelse skal gis skal legge vekt på «de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre».

Det uttales om dette i Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 111 at

«forurensningsmyndigheten skal avgjøre utslippssaken på grunnlag av de forurensningsmessige hensyn veiet mot de andre fordeler og ulemper tiltaket vil medføre. Statens forurensningstilsyn ønsker en utforming av § 12 som får fram tydeligere at forurensningshensyn ikke kan skyves til side med mindre andre samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende med tyngde. Etter departementets syn er dette ikke påkrevet. Forurensningsmyndigheten kan ikke unnlate å vurdere de forurensningsmessige hensyn mot andre hensyn. Ellers måtte en stort sett nekte å gi tillatelse etter § 12. På den annen side følger det av lovens formål at det ved avgjørelse etter § 12 skal legges stor vekt på de forurensningsmessige hensyn. Ved denne vurderingen skal det ikke bare legges vekt på kortsiktige virkninger ut fra den aktuelle bruken av miljøet. Forurensningsmyndigheten skal også legge til grunn langsiktige vurderinger, og f. eks. ta i betraktning fremtidige rekreasjonsbehov eller f. eks. at etablering av den aktuelle virksomheten vil stenge for andre bruksmåter av området i fremtiden. Ved slike vurderinger er det særlig viktig at forurensningsmyndighetene har nær kontakt med planmyndigheten som vanligvis også vil få saken til behandling.»

Forarbeidsuttaletelsen viser at forurensningsmyndigheten må foreta en bred vurdering hvor enhver konsekvens av driften, positiv eller negativ, skal tas i betraktning. Vurderingen vil, som forarbeidene viser, måtte ta hensyn til både kortsiktige og langsiktige forurensningsmessige ulemper, men disse ulempene må vurderes sammen med tiltakets øvrige fordeler og ulemper. Forurensningsmyndighetene vil dermed kunne legge vekt på for eksempel tiltakshaverens økonomi og bergfaglige kompetanse, viktigheten av mineralet, sysselsetting og lokale ringvirkninger.

Denne helhetsvurderingen ligner den som skal foretas av DMF ved behandling av søknad om driftskonsesjon, jf. mineralloven § 43 og forarbeidene til bestemmelsen. Forarbeidsuttaletelsen viser dessuten at lovgiver har vært klar over at forurensningsmyndighetene vanligvis vil foreta

en tilsvarende eller lignende vurdering som planmyndighetene, og oppfordrer til samarbeid mellom myndighetene.

I tråd med drøftingen av samfunnsøkonomiske sider ved mineralvirksomhet i kapittel 4, er utvalgets oppfatning av vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (nytte/kostnadsanalyse) bør få en større rolle i konsekvensutredningene. En mulighet er å pålegge en slik vurdering, som i så fall må omfatte direkte virkninger, indirekte virkninger og eksterne virkninger, samt vurdering av risiko og usikkerhet i de ulike elementene av analysen. I ulike offentlige etater har man utviklet veiledere for samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger, og en tilsvarende veileder kunne blitt utviklet av DMF. Dette ville sikre konsistens og sammenlignbarhet på tvers av prosjekter, og ikke minst over tid. Et bredere og bedre opplyst beslutningsgrunnlag ville heve kvaliteten på det offentliges beslutninger i (større) saker knyttet til utvinning av mineraler.

Det er også en viss overlapping mellom mineralloven og forurensningsloven når det gjelder adgang til å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse for opprydning og sikring. Dette temaet behandles i kapittel 13.3.

6.2.3 Vurderingen av om driftskonsesjon skal gis

Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis skal DMF legge vekt på om søkeren er «skikket» til å utvinne forekomsten, jf. mineralloven § 43 andre ledd andre setning. Dette innebærer ifølge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 at

«det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.»

Generelt om konsesjonsvurderingen legges til at

«det skal (...) også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2.»

Dette innebærer at DMF ved behandling av søknad om driftskonsesjon ikke bare skal legge vekt på om prosjektet fremstår gjennomførbart økonomisk, om driften vil være bergfaglig forsvarlig og om søkeren har tilstrekkelig kompetanse.

Forarbeidenes henvisning til mineralloven § 1 innebærer at det også skal legges vekt på om prosjektet sikrer samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling. Gjennom henvisning til mineralloven § 2 skal det mer konkret legges vekt på prosjektets betydning for verdiskapning og næringsutvikling, påvirkning på naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelsene og nærliggende områder under drift, miljømessige konsekvenser av utvinning og etterbruk eller tilbakeføring av området. Det skal med andre ord foretas en bred helhetsvurdering hvor ulike berørte interesser avveies mot hverandre. En nærmere redegjørelse for innholdet i konsesjonsvurderingen er gitt i kapittel 11.5.

Dette innebærer at det til dels blir de samme vurderingene som gjøres på ulike trinn av saksbehandlingen. Særlig vil det ofte bli overlapping mellom vurderingen av reguleringsplanen og konsesjonsvurderingen.

For mineralbransjen kan planprosessen oppleves slik at hensynet til miljø og samfunn er tilstrekkelig vurdert og ivaretatt dersom reguleringsplanen godkjennes. Vektlegging av de samme hensynene under konsesjonsbehandling vil oppleves som en «omkamp».

Det er klart nok at DMF som nasjonalt ekspertorgan på bergverksdrift vil ha kompetanse og erfaring i mineralsaker som mange kommuner ikke har. Utvalget har fått tilbakemeldinger om at kommuner som kanskje noe uventet får et større mineralprosjekt til behandling, gjerne mangler kapasitet og kunnskap til å behandle dette på en god og forsvarlig måte. Ofte kan det være tale om små kommuner med liten administrasjon. Det er viktig at kommunene har kontroll på planprosessene, men det vil ofte være nødvendig å tilføre ressurser og kompetanse for at de skal kunne makte oppgaven. Dette kan skje ved at DMF «låner ut» fagfolk til kommunene eller gir råd og veiledning til kommunene på andre måter. Det er neppe realistisk eller praktisk at det kan bygges opp kompetanseressurser som kommunene kan trekke på andre steder enn i DMF.

Andre kommuner som har mer erfaring og ressurser, vil gjerne ha et større ønske om å vurdere plansaken selvstendig. Det kan også være at utsikten til arbeidsplasser og økonomisk aktivitet kan veie tungt for noen kommuner. Det er derfor et behov for en helhetlig faglig vurdering fra DMF sin side. Det hadde likevel vært ønskelig at dette kunne samordnes til en prosess.

Det fremstår for utvalget som at et av de viktigste enkelttiltak for å stimulere til mer aktivitet vil være å forenkle og samordne saksbehandlingsprosessen.

Det gjelder i dag ingen krav til hvilken rekkefølge det søkes i eller at søknadene behandles. Begrunnelsen er at en har ment at parallelle prosesser vil kunne være tidsbesparende. Tiltakshaver skal ikke måtte vente med å søke andre tillatelser til etter at konsesjonssøknaden er behandlet.

En mulighet for å sikre bedre flyt i saksbehandlingen kan være å regulere rekkefølgen på søknadsprosessene, og stille krav om at det er gjennomført konsekvensutredning og foreligger reguleringsplan etter plan- og bygningsloven før konsesjonssøknad sendes. Dette ville føre til at spørsmål som arealspørsmål og forholdet til omgivelsene ville være avklart før konsesjonsprosessen settes i verk. Også samiske interesser skal ivaretas i kommunale planprosesser. Dersom slike forhold er til hinder for at prosjektet skal kunne gjennomføres, vil det være en fordel om en unngår konsesjonsbehandling. Behandling av utslippstillatelse kan utsettes og behandles parallelt med konsesjonsbehandlingen. En har sett eksempler på at spørsmålet om utslippstillatelser behandles tidlig på grunn av foreløpige planer slik at når prosjektet kommer til konsesjonsbehandling er det tale om helt andre volumer enn det som lå til grunn for utslippstillatelsen. Da må en likevel ta en ny vurdering av om utslippstillatelsen kan opprettholdes på grunnlag av de endelige planene. Behandlingen av søknad om driftstillatelse og om utslippstillatelse burde kunne samordnes.

Utvalget mener at ordningen med parallelle, men uavhengige prosesser ikke ser ut til å ha fungert, og til dels virket mot sin hensikt. 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.

I Sverige har Naturvårdsverket lagt frem en rapport om forholdet mellom minerallagen og miljöbalken.¹⁵ Naturvårdsverket foreslår i rapporten at de vurderingene av bestemmelser i miljöbalken som etter minerallagen 4. kapittel § 2 skal gjøres ved vurdering av bearbeidningskonsesjon, i stedet skal vurderes ved søknad om tillatelse etter miljöbalken. Slik samles miljørettslige spørsmål i én vurdering. Utvalget er i tvil om tilsvarende løsning ville kunne gjennomføres i Norge og om dette er ønskelig eller tilstrekkelig. Utvalget mener likevel at en må få til en samordnet integrert saksbehandling av reguleringsplan og konsesjonsspørsmålet. DMF må være det sentrale organet som samordner saksbehandlingen. En kunne tenke seg en ordning der søknad om mineralutvinning går til DMF som så samordner behandlingen av reguleringsplan og konsekvensutredning med kommunen og av utslippstillatelsen med Miljødirektoratet, og selv foretar vurdering av driftskonsesjon etter mineralloven § 43, basert på klarere kriterier i loven. Dermed kunne en unngå dobbelt saksbehandling og kommuner som føler behov for det, vil kunne få faglig støtte fra DMF eller eventuelt Miljødirektoratet. Det bør utredes nærmere om det er mulig å samordne prosessen slik at man kan gjennomføre de nødvendige krav til utredning gjennom en konsekvensutredning, som dekker behovene til de ulike forvaltningsorgan. Det måtte likevel være slik at kommunen tok avgjørelsen i plansaken, Miljødirektoratet i utslippssaken og DMF i spørsmålet om driftskonsesjon.

Saker om utvinning av byggeråstoff kan som i dag behandles av Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Vurderingen må imidlertid gjøres i lys av det resultat Miljødirektoratet legger i sin vurdering, se kapittel 1.

6.3 Forholdet mellom driftskonsesjon og privatrettslige spørsmål

Utvalget har fått tilbakemeldinger om at innvilget konsesjon i noen tilfeller oppfattes slik at konsesjonen avgjør eventuelle privatrettslige spørsmål som måtte foreligge – for eksempel rett til adkomst over privat grunn. Det er rettslig sett klart at konsesjon bare avgjør spørsmålet om tillatelse etter det regelverket den offentlige myndigheten forvalter, og ikke eventuelle privatrettslige spørsmål. Dette kommer imidlertid ikke til uttrykk i mineralloven § 5 slik som for forholdet til annen lovgivning. Bestemmelsens ordlyd kan gi inntrykk av at det bare er andre offentligrettslige, ikke privatrettslige, tillatelser som må innhentes i tillegg til tillatelser etter mineralloven.

Utvalget mener at det bør tydeliggjøres i mineralloven at konsesjon ikke avgjør privatrettslige spørsmål. Løsningen på problemet kan søkes i tilgrensende lovgivning som lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 21-6. Det presiseres i bestemmelsen blant annet at tillatelse etter plan- og bygningsloven ikke innebærer noen avgjørelse av rettsforholdet mellom private parter. Utvalget mener at en tilsvarende presisering vil være hensiktsmessig å ta inn i mineralloven. Det vil være en fordel om forvaltningen bidrar til synliggjøringen ved å informere søker om dette i konsesjonsprosessen.

Det vil være en fordel om loven krever avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon. Det ville være et insitament til få slike spørsmål avklart. Undersøkelser av hvorvidt privatrettslige forhold er avklart vil imidlertid kunne være utfordrende og ressurskrevende for DMF. Det kan være tvist mellom de private partene om tiltakshaver har de nødvendige rettigheter. En bør ikke tvinge tiltakshaver til å inngå forlik, fordi han ellers

¹⁵ Naturvårdsverket Rapport 6759, «Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken».

ikke ville kunne få konsesjon. Utvalget mener derfor ansvaret i utgangspunktet må hvile på søkeren. Bare hvor det fremstår som åpenbart at søkeren ikke har gjort nok for å avklare nødvendige privatrettslige forhold, bør direktoratet ha ansvar for å avvise søknaden. Utvalget mener at sjansen for at søker vil avklare de privatrettslige forholdene før det søkes om konsesjon, øker dersom mineralloven synliggjør ansvaret for søker. 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.

Søknad om ekspropriasjon må kunne skje samtidig med søknad om driftskonsesjon.

7 Retten til leting etter mineraler

Retten til å lete etter mineralske forekomster reguleres av mineralloven kapittel 2. Om den historiske bakgrunnen for reglene vises til kapittel 4.4. ovenfor. Det er en del av prinsippet om bergfrihet at enhver kan lete etter statens (tidligere mutbare) mineraler på egen eller andres grunn og at den som først finner en forekomst har rett til å utvinne denne.

Den frie leteretten er i dag lovfestet i mineralloven § 8 hvor det fremgår at enhver kan lete etter mineralske forekomster på fremmed grunn med de begrensninger som følger av mineralloven og annen lovgivning. Den frie leteretten ble ved mineralloven utvidet til å omfatte ikke bare statens mineraler, men også grunneiers mineraler. Formålet med å utvide den frie leteretten til også å omfatte grunneiers mineraler var i følge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 51 å bidra til økt kartleggingsaktivitet med sikte på utvinning dersom det er samfunnsmessig ønskelig.

Som det går frem av kapittel 4.5, stiller utvalget seg tvilende til om det er hensiktsmessig å opprettholde bergfrihetens prinsipp, herunder prinsippet om fri leterett, i dag og at det er andre tiltak som vil være mer effektive med sikte på å fremme leteaktivitet.

Utvalgets synspunkt begrunnes for det første med at effekten av den frie leteretten synes å være begrenset. Utvalget er ikke kjent med at det finnes empiriske undersøkelser som viser at fri leterett stimulerer til økt aktivitet. Videre ser utvalget at aktiviteten kan være vel så høy i land hvor en ikke har fri leterett, for eksempel Sverige. Det kan det være andre årsaker til, men det er lite som tyder på at fri leterett er et effektivt virkemiddel for å få opp leteaktiviteten. Den begrensede effekten henger antageligvis sammen med at rettsutviklingen på andre områder har ført til at leteretten og fortrinnsretten til utvinning har mindre verdi som insentiv til aktivitet og er lite tilpasset de øvrige rettslige rammevilkårene for å starte mineralvirksomhet.

En grundigere redegjørelse for utvalgets synspunkt er gitt i kapittel 4.5 hvor utvalget også skisserer alternative løsninger til ordningen med fri leterett. Utvalget mener det vil være en forenkling av systemet om en opphever reglene om en særlig leterett. Leting etter mineraler vil likevel kunne skje på grunnlag av allemannsrett til ferdsel og opphold i utmark og etter avtale med grunneier.

Dersom man ønsker å beholde den særlige leteretten som loven gir adgang til ut over det som følger av allemannsretten, er det behov for enkelte presiseringer i noen av dagens bestemmelser.

Det fremgår av mineralloven § 9 første ledd at leteren kan foreta «arbeider i grunnens overflate som er nødvendige for å påvise mineralske forekomster».

NGU har fremhevet at dersom man faktisk skal kunne «påvise» mineralske forekomster, må man utføre mer omfattende arbeid enn hva leteretten tillater etter mineralloven § 9 andre ledd. Arbeidene må da være av en slik karakter at man er over i undersøkelsesstadiet. Det er arbeid i grunnens overflate med håndredskaper og rett til å ta med steinprøver, som er omfattet av leteretten. Kjerneboring vil falle inn under undersøkelsesbegrepet og er ikke omfattet av leteretten.

I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132 uttales om leterettens omfang at:

«[d]et bare er nødvendige arbeider som er tillatt. Kravet til nødvendighet knytter seg til formålet med letingen, som i henhold til loven må være å påvise forekomster av mineraler».

Lovgiver har altså forsøkt å sikre at de arbeidene som foretas har til formål å klargjøre potensialet for mineralske forekomster i området. En skal ikke under dekke av leteretten kunne utføre aktiviteter som ikke er egnet til å avdekke potensialet for mineraler i området. Utvalget ser at bestemmelsens formulering kan misforstås, selv om en ut fra forarbeider og lovens system kan forstå hva som faktisk er ment. Mineralloven § 9 bør endres for å tydeliggjøre at leterettens omfang er ment begrenset til arbeider av en slik karakter som er egnet til å avdekke hvilket potensiale det er i området med sikte på å starte nærmere undersøkelser.

Selv om leterens arbeider er egnet til og har som formål å avdekke potensialet for mineralske forekomster, kan inngrep som kan medføre «skade av betydning» ikke foretas uten samtykke fra grunneieren og brukeren av grunnen, jf. mineralloven § 9 andre ledd. Utvalget har fått tilbakemeldinger om at hva som ligger i «skade av betydning» oppleves uklart. Angående hva som nærmere ligger i begrepet «skade av betydning» uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132 at

«[u]ttrykket «skade av betydning» innebærer et kvalifisert krav om skade. De rene bagatellmessige skader vil derfor falle utenfor. Den nedre grense for hva som skal anses skade av betydning vil bero på en helhetsvurdering. Utgangspunktet er at man ved vurderingen må se på den skade som foreligger etter at inngrepet er avsluttet, og leter har ryddet opp. Om det foreligger en slik kvalifisert skade, må også vurderes ut fra områdets sårbarhet. I områder med sårbar og sjelden natur vil følger av mindre inngrep fort bli ansett som skade av betydning. Inngrep som medfører negative økonomiske konsekvenser for grunneieren eller brukeren av grunnen kan også bli ansett som skade av betydning. Dette kan være tilfelle dersom næringsdrift, for eksempel dyr på beite, blir påvirket negativt av letearbeidene.»

Bergverksloven av 1972 som ble avløst av mineralloven hadde en noe strengere formulering. Det fremgikk av bergverksloven § 4 at leteren måtte ha samtykke fra grunneier og bruker for

å gjøre inngrep i grunnen som medførte «skade av vesentlig betydning». Om begrepet «skade av vesentlig betydning» uttales i Ot.prp. nr. 1 (1971-1972) s. 37 at

«[b]egrepet «skade av vesentlig betydning» må vurderes konkret. Her skal bare tilføyes at uttrykket er valgt for å gjøre det klart at en grunneier eller bruker ikke kan motsette seg slik skade som er en vanlig følge av skjerpevirksomhet.»

Endringen av lovens ordlyd tilsier at grunneier og bruker av grunnen må tåle mindre skade i forbindelse med leting etter den nye loven enn etter bergverksloven. Forarbeidene til mineralloven sier imidlertid ikke noe om betydningen av ordlydsendringen. Uttalelsen i forarbeidene tyder på at innholdet var ment å være relativt likt. Forskjellen er hovedsakelig at forarbeidene til mineralloven, i tråd med utviklingen på andre rettsområder, presiserer at skaden må ses i sammenheng med områdets sårbarhet og hvilken betydning området har for grunneier og bruker av grunnen. Den alminnelige aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven § 7 vil også måtte antas å gjelde for den som driver leting etter mineraler.

Et annet problem fremhevet for utvalget er hvordan begrepet «skade av betydning» skal forstås i forhold til begrepet «vesentlig skade» i mineralloven § 19. Mineralloven § 19 andre ledd begrenser undersøkelsesretten ved at inngrep i grunnen som kan medføre «vesentlig skade» bare kan foretas med samtykke fra eieren og brukeren av grunnen.

Bestemmelsen er en videreføring av bergverksloven § 18, jf. § 4. Av bergverksloven § 18 fremgikk det at muteren (undersøkeren) ikke hadde rett til å gjøre andre inngrep i grunnen enn slike som han etter bestemmelsene i § 4 kunne gjøre som skjerper (leter), med mindre grunneier og bruker av grunnen samtykket eller nødvendige rettigheter var ekspropriert. Av bergverksloven § 4 tredje ledd fremgikk at det uten samtykke fra grunneier og bruker av grunnen ikke kunne gjøres inngrep som medførte «skade av vesentlig betydning».

Under bergverksloven gjaldt terskelen «skade av vesentlig betydning» både for letearbeider og undersøkelsesarbeider, slik at inngrep utover dette krevde samtykke fra grunneier og bruker av grunnen, uavhengig av om arbeidet ble utført under leterett eller undersøkelsesrett. Det kan se ut til at lovgiver videreførte bergverksloven § 18, jf. § 4 uten å ta hensyn til den endrede ordlyden i § 9 andre ledd.

Utvalget mener det vil være fornuftig å avklare forholdet mellom § 9 og § 19. Hva som utgjør skade av betydning (eventuelt vesentlig betydning) må antageligvis ses i sammenheng med om inngrepet utføres under leterett eller undersøkelsesrett. En naturlig følge av at man får undersøkelsesrett er at arbeidene som utføres kan være mer inngripende enn på letestadiet. Undersøkelsesrettens reelle innhold ville blitt begrenset om inngrep som krever samtykke på letestadiet alltid vil kreve samtykke også på undersøkelsesstadiet.

Mineralloven § 10 regulerer *varslingsplikt* i forkant av letearbeid. Det følger av bestemmelsens første ledd at i forkant av leting, senest en uke før leting igangsettes, skal leteren varsle grunneieren og bruker av grunnen. Det stilles ikke formkrav til varselet, og varslingen kan skje både skriftlig og muntlig. Hvor muntlig eller skriftlig varsel medfører urimelig ulempe, kan varsling skje ved kunngjøring i en avis som er alminnelig lest på stedet, jf. § 10 første ledd siste setning.

Ved leting i Finnmark har leter i tillegg plikt til å skriftlig varsle Sametinget, Finnmarkseiendommen, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften, jf. § 10 andre ledd første setning. Andre ledd andre setning slår fast at hvor det er praktisk mulig skal også

siidaene varsles muntlig. Varsling skal skje så tidlig som mulig og senest to uker før letingen starter, jf. andre ledd siste setning. Det kan reises spørsmål om ikke varslingsplikten også bør omfatte reindriftdistrikter og eventuelt siidaer utenfor Finnmark.

Det har for utvalget blitt fremhevet som viktig at varslingsreglene videreføres ved en eventuell lovendring. DMF har gitt uttrykk for at varslingsreglene ikke gir tilstrekkelig tid for de berørte partene. Utvalget mener at fristen for varsling i alle fall ikke bør gjøres kortere. Av hensyn til grunneier og bruker av grunnen kan det være grunn til å utrede nærmere hvorvidt dagens regler gir tilstrekkelig tid til at de berørte kan ivareta sine interesser. Dersom utvalgets forslag om å oppheve reglene om leterett ut over allemannsretten, tas til følge slik at leting bare kan skje innenfor allemannsrettens rammer, antar utvalget at varslingsreglene vil falle bort. Det vises til Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 133 hvor det fremgår at plikten til å varsle kun gjelder hvor letearbeidene går ut over hva som tillates i medhold av allemannsretten. Dette innebærer at det også i dag kan skje letevirksomhet innenfor rammene av allemannsretten, uten varsling.

8 Undersøkelsesrett til statens mineraler

8.1 Innledning. Oversikt og problemstillinger

Utvalget vil her drøfte spørsmålet om undersøkelsesrett til statens mineraler, som er etterspurt i mandatet. Utvalget viser til det som er sagt om systemet for tilgang til mineralressurser ovenfor.

Reglene om undersøkelsesrett til statens mineraler regulerer først og fremst hva undersøkeren kan foreta seg i forhold til grunneieren, som følge av at statens mineraler ofte vil finnes på eiendommer som eies av andre enn staten. I tillegg spiller reglene om undersøkelsesrett en viktig rolle ved at undersøkelsesretten gir en viss eksklusivitet til det området rettene gjelder, og tidspunktet for når det søkes om undersøkelsesrett gir grunnlag for prioritet ved søknad om utvinningsrett etter mineralloven § 29. Det er viktig at reglene, om en beholder dette systemet, utformes slik at det gir insentiv til aktivitet med sikte på kartlegging av ressurser, informasjonsdeling og at det i størst mulig grad hindrer strategisk spill med sikte på båndlegging av områder eller å sikre seg rett til områder som andre kan være interesserte i.

Utvalget nevner først at for grunneiermineraler vil det kunne avtales undersøkelsesrett direkte med grunneier. Dette følger av eiendomsretten og trenger i og for seg ikke lovhjemmel. Spørsmålet er mer om det skal fastsettes begrensninger i grunneierens rett til å inngå avtale om undersøkelsesrett. Utvalget mener det er unødvendig. Undersøkeren vil likevel ikke kunne foreta seg noe som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven eller eventuelt er i strid med annet lovverk som naturmangfoldloven eller kulturminneloven.

Både den som har undersøkelsesrett til statens mineraler og til grunneiermineraler må forholde seg til annet regelverk, for eksempel om retten til motorferdsel i utmark ved transport av utstyr for gjennomføring av undersøkelsen.

Det følger av mineralloven § 14 andre ledd at en som har undersøkelsesrett til statens mineraler i et område, kan hindre andre i å drive undersøkelser i samme område, se nærmere nedenfor. Dette gjelder bare for undersøkelse etter statens mineraler. Loven gir ikke hjemmel for å utelukke andre fra å drive undersøkelse etter grunneiermineral i samme område. Dette kan nok tenkes å føre til problemer i noen tilfeller.

Rett til å undersøke forekomster av statens mineraler tildeles av DMF, som bare kan avslå slik søknad dersom søkeren tidligere har brutt «vesentlige bestemmelser» gitt i eller i medhold av denne lov. Hva som menes med «vesentlige bestemmelser» utdypes ikke i minerallovens forarbeider. Utvalget viser til det som er sagt om prekvalifisering og behovet for «profesjonalisering» av bransjen i kapittel 11.2 ovenfor.

Undersøkelsestillatelse gir undersøker rett til å foreta undersøkelser i samsvar med § 19 innenfor undersøkelsesområdet. En viktig virkning av undersøkelsesretten er at den gir grunnlag for et prioritettssystem for søknad om utvinningsrett etter § 29, basert på hvilken dag søknaden om utvinningstillatelse kom inn til DMF.

Undersøkelsesretten er etter mineralloven § 22 tidsbegrenset til sju år fra den dagen tillatelsen ble gitt, med en viss rett til forlengelse etter § 23 for tre år i tilfelle undersøkelsen har vært hindret av «ekstraordinære forhold». I bestemmelsens andre ledd slås fast at undersøkeren bare kan få én undersøkelsesrett i det samme området. Formålet med bestemmelsen er å

forhindre at en undersøker båndlegger et område ved å søke om ny undersøkelsesrett rett før den opprinnelige undersøkelsesretten opphører etter § 22, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 134. Dette innebærer at den som har andreprioritet vil rykke opp. Karantenebestemmelsen i § 24 fører til at den som tidligere har hatt en undersøkelsesrett med best prioritet, ikke kan få ny undersøkelsesrett i samme undersøkelsesområde før ett år etter at undersøkelsesretten opphørte. Dersom det ikke er andre med dårligere prioritet som rykker opp eller noen som i karantenetiden søker om undersøkingstillatelse, vil vedkommende da ha krav på ny undersøkelsesrett, med mindre søkeren har brutt vesentlige regler i mineralloven. Av tredje ledd fremgår at det ikke kan søkes om undersøkelsesrett dersom vedkommende allerede har utvinningsrett til forekomst av statens mineraler i samme område.

Fjerde ledd slår fast at i Finnmark skal DMF orientere grunneieren, Sametinget, fylkesmannen, distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen. Som for letetillatelse, mener utvalget at tilsvarende må gjelde for andre områder der det foregår reinbeiting.

8.2 Vilkår for undersøkelsesrett, aktivitetsplikt og tidsbegrensning

Utvalget mener generelt at det bør stilles strengere krav til de som skal drive mineralvirksomhet, og at det bør innføres en prekvalifiseringsordning med registrering hos DMF.

Utvalget har fått tilbakemelding fra grunneierinteresser om at det bør innføres aktivitetsplikt for den som har undersøkelsesrett. Det ble fremhevet at undersøkelsesretten ikke burde gis for så lang tid som syv år, men heller kunne utvides der aktøren oppfyller aktivitetskravet. Siden det ikke stilles aktivitetskrav kan aktører skaffe seg undersøkelsesrett for å begrense konkurransen fra andre uttak i nærområdet, uten at man har planer om å faktisk foreta undersøkelser eller utvinne mineral i det andre området. Dette ble det hevdet kan brukes til å båndlegge større områder.

Utvalget mener at det bør innføres aktivitetsplikt, og at en avgrensning til 4 år, men med rett til forlenging for nye 3 år dersom en viser at en har oppfylt rimelige aktivitetskrav, ville være en bedre løsning.

Mineralloven § 14 regulerer forholdet til andre rettighetshavere når det gjelder undersøkelsesrett til statens mineraler. Undersøkelsesretten er eksklusiv. Det betyr at andre interesserte ikke kan foreta undersøkelser uten samtykke fra den som har undersøkelsesretten i det aktuelle området. Utvalget antar dette innebærer at en må ha samtykke fra alle med bedre prioritet enn en selv.

Undersøkelsesretten gis til den søknaden som først kommer inn til DMF. Det følger av mineralloven § 14 første ledd at undersøkere med samme prioritet i et område har lik rett til å foreta undersøkelser. Undersøkere har samme prioritet dersom søknad om undersøkelsesrett kommer inn til DMF samme dag, jf. § 16.

Et spørsmål som er reist i vedlegget til mandatet er om det er kompliserende at loven både sier at lik prioritet gir lik rett til undersøkelse, og at prioritet regnes fra dagen søknaden kommer inn til DMF. Utvalget ser at det kan være en utfordring om to aktører som ellers er konkurrenter får lik prioritet og dermed samme rett til utvinning. Det er likevel vanskelig å unngå at dette kan oppstå når en først har et prioritetsystem. Dette er et resultat av

førsteretten til utvinningsrett. Søkerne oppnår prioritet fra den dagen søknaden kommer inn til direktoratet. DMF tilbyr i dag digitale søknader, men kun for personer og selskap som har norsk fødselsnummer eller ID- eller organisasjonsnummer. Dersom en innfører et system der alle søknadene kan og må sendes digitalt, vil det være mulig å gi søkerne prioritet etter det *tidspunktet* søknadene registreres i systemet. Dette ville nok redusere risikoen for prioritetskollisjon, men det kan gi grunnlag for et kappløp der det gjelder å få søknaden inn først. Det ville også reise spørsmålet om hva som skjer med prioriteten dersom søknaden inneholder feil og må avvises. Vil det føre til at en kommer bak en søknad som har kommet inn i mellomtiden?

Mer problematisk er konsekvensene av prioritetssystemet sammenholdt med adgangen til reduksjon av undersøkelsesområdet gitt i mineralforskriften § 1-3. Undersøkelsesrett gis for et bestemt område. Etterhvert som undersøkelser utføres kan undersøkeren avdekke at deler av rettighetsområdet er mindre interessante enn andre. Undersøkeren kan da velge å melde om reduksjon av undersøkelsesområdet. Dette innebærer at undersøkeren sier fra seg undersøkelsesretten for en del av undersøkelsesområdet og frigjør dermed området til undersøkelse for andre.

Hvor flere har søkt om undersøkelsesrett rykker den som i køen står med best prioritet opp, og får undersøkelsesrett til det reduserte området. Adgang til reduksjon er gitt for å sikre at andre får mulighet til å undersøke områder hvor den som har undersøkelsesretten ikke lenger er interessert, og for at undersøkeren skal slippe å betale årsavgift for undersøkelsesrett i områder hvor undersøkeren ikke lenger anser det aktuelt å foreta undersøkelser.

Dette systemet skaper en kompleks rettighetssituasjon. Som følge av at en undersøker kan redusere rettighetsområdet flere ganger kan undersøkelsesretten opphøre til flere ulike tidspunkt for den som overtar undersøkelsesretten i de reduserte områdene. Når det er mange interessenter i samme område kan rettighetsbildet bli svært uoversiktlig, og det er vanskelig både for DMF, rettighetshaverne og andre å holde oversikt over hvem som har hvilke rettigheter og når de opphører.

Adgangen til reduksjon reiser også spørsmål relatert til undersøkelsesområdets størrelse, jf. mineralforskriften § 1-2, som blant annet slår fast at undersøkelsesområdet skal være en rettvinklet firkant, og at området ikke skal være større enn 20 km². Den lengste siden, regnet i horisontalplanet, skal ikke være lengre enn 10 kilometer, og ingen side skal være kortere enn 1 kilometer. Med tanke på disse kravene har DMF stilt spørsmål ved hva som blir løsningen når areal frigjøres gjennom reduksjon, men området ikke tilfredsstiller forskriftens krav til form om størrelse. Et annet problem er om undersøkelsesområdet i det hele tatt kan reduseres dersom det gjenstående området ikke lenger tilfredsstiller forskriftens krav til form og størrelse. Dersom man skulle tillate opprykk eller reduksjon i disse tilfellene ville det åpne opp for omgåelser av forskriftens krav til form og størrelse.

Det hevdes at de nevnte problemene aktualiseres ytterligere ved at reduksjon gjøres lettere tilgjengelig gjennom digitale prosesser, der grensene for undersøkelsesområdet fremkommer langt mer presist. Det kan fremkomme mindre områder mellom tildelte undersøkelsesområder som noen av strategiske grunner ønsker å skaffe seg undersøkelsesrett til.

En rekke prosesser forenkles gjennom digitalisering. Digitalisering av reduksjonssystemet har imidlertid negative konsekvenser ettersom man effektiviserer et system som på mange måter

er uheldig. Systemet medfører i seg selv komplekse rettighetsforhold, og disse virkningene forsterkes ved at digitaliseringen effektiviserer systemet.

En løsning kan være å oppheve adgangen til reduksjon av undersøkelsesområdet. Dette antas å ville rydde opp i rettighetsforholdene i stor grad. At undersøkeren må betale årsavgift for hele undersøkelsesområdet selv om enkelte deler anses uinteressante, kan ikke anses å være veldig problematisk. Årsavgiften er såpass lav at undersøkeren neppe kan lide særlig skade av dette. Selv om departementet tar til følge DMFs forslag om å øke årsavgiften noe, antas at avgiften fremdeles vil holdes lav. At en viss avgift må betales også for uinteressante områder kan dessuten være et insentiv til å foreta effektive undersøkelser slik at hele området raskere kan frigjøres for andre interesserte.

De problemene som her er nevnt er et resultat av fortrinnsretten og prioritetssystemet, og ville falle bort dersom en innførte samme regler som for grunneiermineraler, selv om det ville oppstå overgangsproblemer.

8.3 Særlig om søknad om undersøkelse i Finnmark

Mineralloven § 17 angir særregler for søknad om undersøkelser i Finnmark. Formålet med bestemmelsen er ifølge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 135 å sikre at mineralnæringens interesser ivaretas så langt som mulig samtidig som urfolksinteressene ivaretas for å oppfylle ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2. Det følger av ILO konvensjon 169 artikkel 15 nr. 2 at hvor staten beholder eiendomsretten til blant annet mineraler, skal myndighetene

«establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities. »

Før DMF har gitt særskilt tillatelse, gir ikke undersøkelsesrett i Finnmark rett til å foreta undersøkelser eller prøveuttak, jf. første ledd. Hvor utvinningsrett er gitt kreves ny særskilt tillatelse etter § 17 hvor det skal foretas nye undersøkelser. Undersøker plikter videre i rimelig utstrekning å fremskaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i området som skal undersøkes, jf. andre ledd. Bestemmelsens tredje ledd viser at DMF kan avslå særskilt tillatelse dersom hensynet til samiske interesser taler for avslag. Det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor momenter av vesentlig betydning er samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Om helhetsvurderingen uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 135 at

«[d]ette innebærer at hensynet til samiske interesser skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om søknaden skal innvilges. I tilfeller der samiske interesser taler mot at søknaden innvilges, mens andre interesser taler i motsatt retning, må det foretas en avveining mellom på den ene siden i hvilket omfang samiske interesser vil bli skadelidende, og på den andre siden i hvilken utstrekning andre hensyn vil bli ivaretatt av tiltaket. I avveiningen skal samiske interesser tillegges vesentlig vekt, men ikke avgjørende betydning dersom de hensynene som trekker i motsatt retning er vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til de samiske interessene.»

Hvor søknaden innvilges kan det videre stilles vilkår for ivaretagelse av de samiske interessene. I Ot.prp. nr. 42 (2008-2009) s. 135 fremgår at adgangen til å stille vilkår for ivaretagelse av samiske interesser er av betydning ved vurderingen av om tillatelse skal gis.

Sametinget, kommunen, fylkesmannen og distriktsstyret for reindriften gis i fjerde ledd rett til å uttale seg i forbindelse med DMFs behandling av søknaden. Hvor Sametinget eller grunneieren er imot innvilgelse av søknaden, kan disse i medhold av femte ledd kreve at søknaden i stedet behandles av departementet. Med «grunneier» menes eier av grunnen. Eier av grunnen kan i prinsippet være hvem som helst, men i de fleste tilfeller er Finnmarkseiendommen grunneier i Finnmark. Dersom departementet innvilger søknad som er anket inn av Sametinget eller grunneieren kan Sametinget eller grunneieren ta saken videre til Kongen med oppsettende virkning, jf. sjette ledd. Dette innebærer at søker ikke kan innrette seg etter tillatelsen før klagefristen er ute og klagesaken er endelig avgjort. For andre klagere enn Sametinget og grunneier avgjøres spørsmålet om oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42.

Undersøkellesarbeid krever i tillegg ofte tillatelse etter andre lovverk, for eksempel plan- og bygningsloven, reindriftsloven, finnmarksloven og kulturminneloven.

Spørsmålet om den ordningen som er etablert for Finnmark er tilstrekkelig til å sikre samiske interesser der eller om det er bruk for å etablere særregler for Finnmark som gir Sametinget og Finnmarkseiendommen anledning til å løfte saker til departementet med mulighet for anke til Kongen, har vært reist. Fra næringshold mener en at dette ikke er nødvendig og vil bidra til økt usikkerhet om myndighetsprosessene og økt tidsbruk. Det er imidlertid fra Sametinget signalisert at dette er en ønskelig ordning. Utvalget mener dette er spørsmål som må vurderes i forbindelse med den gjennomgangen av blant annet SP artikkel 27 som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har varslet i Prop. L 116 (2017-2018).

Utvalget vil anbefale at en tilsvarende ordning eller annen mekanisme som sikrer de samiske interessene ved undersøkingsrett må innføres også utenfor Finnmark. Mineralloven § 17 er gjort gjeldende også for prøveuttak og utvinningsrett i Finnmark. Ved å utvide virkeområdet for § 17 til alle reindriftsområder, vil dette bli gjeldende også for prøveuttak og utvinningsrett. En viser ellers til fremstillingen i kapittel 4.6.4 ovenfor.

8.4 Opphør og forlengelse av undersøkelsesretten

Mineralloven §§ 22 og 23 regulerer undersøkelsesrettens varighet. Undersøkelsesretten for statens mineraler har i utgangspunktet en varighet på syv år fra den dagen retten ble utferdiget, jf. § 22 første ledd første setning. Undersøkelsesretten kan imidlertid opphøre senere, ved utløpet av forlenget frist etter § 23, jf. § 22 første ledd første setning. Bestemmelsens første ledd andre setning slår fast at syvårsfristen først løper fra den dagen undersøkeren får best prioritet i undersøkelsesområdet. Dette henger sammen med at undersøker som ikke har best prioritet ikke har rett til å foreta undersøkelser. Når fristen er utløpt opphører undersøkelsesretten, og undersøker må før fristens utløp søke DMF på nytt dersom en vil forlenge undersøkelsesretten. Hvor undersøkelsesrett faller bort, faller også prioritet i ervervssystemet bort, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 138. Ved bortfall av undersøkelsesrett med best prioritet, kan det ikke gis ny undersøkelsesrett i samme undersøkelsesområde før ett år etter at undersøkelsesretten opphørte, jf. § 24 første ledd.

Etter § 22 andre ledd opphører undersøkelsesretten tidligst 30 dager etter avslag på søknaden eller tidligst samtidig med tildeling av utvinningsretten hvor søknad om utvinningsrett eller forlengelse av undersøkelsesretten er kommet inn til DMF før utløpet av undersøkelsesretten.

Dette innebærer at undersøkelsesretten utvides til avgjørelse er truffet av DMF hvor fristen utløper i løpet av behandlingstiden, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 138.

Mineralloven § 23 åpner opp for å forlenge undersøkelsesretten etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, jf. første ledd første setning. Vilkår for fristforlengelse er at søkeren sannsynliggjør at undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren. Som eksempel på aktuelle momenter i vurderingen vises i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 138-139 til natur- og klimaforhold, grunnens særlige beskaffenhet og lokale konflikter forbundet med tiltaket. Videre vises til at forlengelse for eksempel kan være aktuelt hvor det dreier seg om kartlegging og vurdering av drivverdighet for forekomster med spesielle geologiske forhold. Fordi bestemmelsen bygger på bergverksloven § 21 første ledd, forutsettes gjeldende praksis som legger til grunn at forlengelse ikke skal være kurant videreført.

Det fremgår av andre ledd at dersom det har vært tvist om undersøkelsesretten eller om adgangen til å foreta undersøkelser, kan DMF etter søknad forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med like lang tid som arbeidene har vært forhindret på grunn av tvisten. Regelen sikrer at det er reell undersøkelsestid som legges til grunn, ikke hvor lang tid undersøkeren formelt har hatt undersøkelsesretten. Det vil være urimelig hvor lang saksbehandlingstid forkorter undersøkelsesrettens lengde.

Tredje ledd slår fast at søknad om forlengelse må være kommet inn til DMF før utløpet av fristene etter § 22.

8.5 Rapporteringsplikt

Mineralloven § 25 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om undersøkerens plikt til å utarbeide, lagre og sende inn undersøkelsesrapporter, måldata og prøvemateriale. Slik forskrift er gitt i mineralforskriften § 1-4.

Av bestemmelsens første ledd første setning fremgår at undersøker skal sende undersøkelsesrapport, måldata og prøvemateriale til DMF når undersøkelsene er ferdige og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt.

Utvalget har fått opplyst at en del undersøkere unndrar seg rapporteringsplikten. Utvalget mener det er uheldig at forskriftens utforming åpner opp for unndragelser ved at fristen for rapportering senest utløper seks måneder etter at undersøkelsesretten har opphørt. Regelen muliggjør unndragelse ved at selskapet opphører å eksistere før rapporteringsplikten inntreffer. Når rapport ikke avgis må senere undersøkere utføre de samme målingene på nytt i stedet for å kunne bygge på tidligere undersøkelsers rapport noe som sparer tid og ressurser. Utvalget mener at rapporteringsplikten må inntreffe på et tidligere tidspunkt. En mulighet kan være å kreve rapport for eksempel hvert kvartal og ved avslutning av undersøkelsene. Av konkurransehensyn skal rapportert data ikke offentliggjøres så lenge vedkommende fremdeles har bergretter i området.

Utvalget mener dessuten at rapporteringsplikten bør utvides. I tillegg til de rapporteringskravene som stilles i dag, vil det være hensiktsmessig å kreve levering av rådata fra undersøkelsene til NGU. Brudd på rapporteringsplikten bør dessuten føre til tap av prekvalifisering, både for den fysiske eller juridiske personen som har innehatt undersøkingstillatelsen og for fysisk eller juridisk person som er dominerende eier i selskap

som har innehatt undersøkelsesretten. Dette ville trolig gi et sterkt insentiv til å overholde rapporteringsplikten.

Som nevnt skal det rapporteres til DMF. Det kan imidlertid også besluttes at borkjerneprøver og prøvemateriale skal leveres til NGU, jf. § 1-4 andre ledd bokstav f. NGU oppbevarer borkjernene, og DMF har informasjonen om borkjernene.

Utvalget har fått innspill i retning av at det er problematisk at ansvaret er delt mellom DMF og NGU. DMF mener det er mest naturlig at direktoratet alene administrerer innkommet data og materiale. NGU mener motsetningsvis at mest mulig bør rapporteres til dem. Utvalget har vanskelig for å kunne mene noe om dette, men mener spørsmålet om organiseringen og forholdet mellom DMF og NGU, herunder om det bør skje en sammenslåing av hele eller deler av disse institusjonene, bør vurderes nærmere.

Utvalget mener videre at det bør innføres rapporteringsplikt også for undersøkelser av grunneiers mineraler. Det er viktig å ha mest mulig oversikt over kartlagte ressurser og det er vanskelig å se noen grunn til å ha ulike regler for statens og grunneiers mineraler på dette punktet. Grunneier vil fremdeles ha rådighet over sin eiendom og mineralene der, og han vil normalt også være interessert i å kunne få tilgang til informasjon om ressurser på egen eiendom, og at denne blir gjort tilgjengelig for mulige andre interessenter. For den som har avsluttet undersøkelsene uten at dette har resultert i utvinning, vil det heller ikke være noen legitim interesse i å holde informasjonen skjult. I noen tilfeller kan vel en plikt til å dele informasjonen kunne virke som et insentiv til å gå videre med prosjektet og starte utvinning.

Det bør således være rapporteringsplikt uavhengig av om utvalgets forslag om oppheving av mineralkategoriene tas til følge eller ikke.

9 Utvinningsrett til mineraler

9.1 Utvinningsrett til grunneiers mineraler

For utvinning av grunneiers mineraler gjelder prinsippet om avtalefrihet. Mineralloven § 28 første setning slår, for så vidt overflødig, fast at den som vil utvinne forekomst av grunneiers mineraler, må inngå avtale med grunneieren. I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 140 presiseres at slik avtale kun regulerer forholdet mellom utvinner og grunneier, og at ytterligere begrensninger i retten til å utvinne eller krav om andre tillatelser kan følge av annet regelverk. Også dette er selvsagt.

Det er fremforhandlet en standardavtale mellom Norsk Bergindustri og Norges Bondelag og Norsk skogeierforbund som kan brukes som grunnlag for avtaler mellom grunneier og mineralselskap som vil drive utvinning av mineralressurser på eiendommen. Utarbeiding av standardavtaler og forhandlingsstøtte til medlemmer i næringsorganisasjonene i landbruket er med på å utligne den forskjellen i forhandlingsstyrke som ellers gjerne vil foreligge.

Vederlaget for mineralet vil bli fastsatt etter forhandlinger. Tilbakemeldingene utvalget har fått går ut på at det generelt sett ikke er vanskelig å få i stand avtaler om utvinning av mineralressurser som det er interesse for å utvinne. Vederlaget blir gjerne fastsatt som andel i verdien av det mineralet som blir utvunnet. Fra grunneiersiden blir det fremhevet som et problem at det kan være vanskelig for grunneiersiden å skaffe seg informasjon om markeds- og prisforhold fordi de eksperter på dette som finnes i Norge normalt er knyttet til mineralindustrien. De må i stor grad akseptere den informasjonen som utvinnerens sakkyndige presenterer.

Det kan tenkes å ha sammenheng med ekspropriasjonsretten som utvinneren har etter mineralloven § 28 andre setning, men det er også grunn til å anta at de fleste grunneiere ser seg tjent med at mineraler på eiendommen blir utvunnet mot at de får et vederlag. Fra grunneierorganisasjonene ble det likevel hevdet at ekspropriasjonsadgangen gjerne blir sett som en viss trussel i forhandlingene.

Gjennom forhandlinger kan de eventuelt også få fastsatt rammer og vilkår for virksomheten som varetar deres interesser som eier av resten av eiendommen som gjerne skal drives videre som jord- eller skogbrukseiendom.

Bestemmelsens andre setning åpner opp for å søke om ekspropriasjon etter § 37 dersom avtale med grunneier ikke kommer i stand. Utvalget vil peke på at det bør være en relativt høy terskel for å ekspropriere en rett til utvinning av en ikke-fornybar ressurs med sikte på rene næringsinteresser, se nærmere om vilkårene for ekspropriasjon i kapittel 10. Ressursen vil også være der i fremtiden om den ikke blir utnyttet nå. Det bør foreligge samfunnsmessige interesser, som at det er tale om en viktig ressurs for samfunnet.

Slik utvalget har oppfattet det fungerer systemet for tilgang til og utnytting av grunneiers mineraler rimelig godt. Det fører også til at noe av verdien blir igjen hos grunneier, som ofte er bosatt lokalt, slik at dette indirekte tilfører lokalsamfunnet verdier.

Utvalget har foreslått at det fastsettes et urfolksvederlag for samiske interesser også utenfor Finnmark og også for grunneiermineraler. Dette kan føre til at vederlaget til grunneier blir noe mindre, fordi det tas hensyn til i forhandlingene med grunneier. Utvalget mener at dette vil gi en riktig fordeling, jf. kapittel 4.6.4.4 ovenfor.

9.2 Utvinningsrett til statens mineraler

9.2.1 Søknad om utvinningsrett

Etter mineralloven § 29 første ledd første setning kan undersøker med best prioritet søke DMF om utvinningsrett. Undersøkelsesretter i samme område prioriteres i rekkefølge fra den dagen søknad om undersøkelsesrett kom inn til DMF, jf. mineralloven § 16 første ledd, se kapittel 8.2 ovenfor.

DMF skal gi utvinningsrett når søkeren sannsynliggjør at undersøkelsesområdet har forekomst av statens mineraler med slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig, eller å bli drivverdig innen rimelig tid, jf. første ledd andre setning. Dersom DMF finner at vilkårene er oppfylt, *skal* utvinningsrett gis. Det åpnes ikke opp for en skjønnsmessig prøving av om utvinningsrett *bør* utstedes, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 65. Hva som nærmere må til for at en forekomst skal anses «drivverdig» og hva som anses å være «innen rimelig tid», utdypes ikke i minerallovens forarbeider. Det kan bare gis én utvinningsrett i samme område. Utvinningsretten er med andre ord eksklusiv.

Mineralforskriften § 1-5 regulerer søknad om utvinningsrett til statens mineraler. Blant annet kreves at søknaden inneholder «dokumentasjon» på forekomstens rikholdighet, størrelse og beskaffenhet, jf. bokstav f. DMF har påpekt at det er uklart hva som ligger i «dokumentasjon», og mener at begrepsbruken er uheldig. Det er uklart hvordan forekomstens rikholdighet, størrelse og beskaffenhet skal dokumenteres.

Loven inneholder ingen regulering av hva som skal skje dersom en forekomst strekker seg over grensen mellom to eller flere undersøkelsesområder. Løsningen må da være at hver får utvinningsrett i sitt område. Det er ingen regler som gir hjemmel til å pålegge samordnet eller felles utvinning, tilsvarende det en har i lov 29.11.1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) § 4-7. Utvalget ser dette som en klar mangel. Det kan hende at problemet ikke har oppstått ennå, og således er lite praktisk. Det vil også være mulig å utvinne mineraler separat, uten at det skjer en gjensidig påvirkning av ressursen, slik en lett vil få for petroleumsressurser. Samfunnsøkonomisk vil det likevel i de fleste tilfeller være uheldig å få uavhengig eller separat utvinning av ulike deler av en mineralressurs, fordi det vil føre til større kostnader. Det vil gjerne også føre til større inngrep i naturen, i form av tilførselsveier, bygninger og anlegg og gjerne gruveåpninger. Et pålegg om samordnet utvinning vil ikke være et stort inngrep. Normalt vil dette også være til fordel for rettighetshaverne. En kunne bruke samme løsning som i petroleumsloven § 3-7 at partene først får en frist til å forhandle seg frem til en avtale om samordnet utvinning, men at DMF kan fastsette vilkårene for samordnet utnyttning dersom partene ikke bli enige. En slik regel burde også omfatte grunneiers mineraler.

Av bestemmelsens andre ledd fremgår at dersom søknaden om utvinningsrett gjelder område som ikke omfattes av området for undersøkelsesretten, skal søknaden om utvinningsrett regnes også som søknad om undersøkelsesrett for dette området. Begrunnelsen er ifølge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 140 at «slik undersøkelsesrett er nødvendig for at søkeren skal kunne få utvinningsrett i samsvar med sin søknad». Søknadens prioritet avgjøres på samme måte som ellers fra den dagen søknaden kom inn til DMF.

Dersom det i et område er to som har undersøkelsesrett med samme prioritet, har disse lik rett til å søke utvinningsrett, jf. tredje ledd. Hvor utvinningsrett gis til flere enn én undersøker i

samme område, får disse retten i fellesskap. Partene har likevel anledning til å avtale annen ordning seg imellom. Partene kan videre kreve fellesskapet oppløst ved uenighet om utnyttelsen av utvinningsretten. Lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige § 15 gis anvendelse så langt den passer.

Siden utvinningstillatelse er en rett søker med undersøkingsrett har, skjer det ingen prøving av søkerens egnethet, eller av om det bør skjer mineralutvinning i det aktuelle området, i tilknytning til utvinningstillatelsen. DMF kan heller ikke velge den best kvalifiserte søkeren, siden det bare er søkeren med best prioritet som kan søke.

Regimet for mineralforekomster skiller seg her klart fra andre ressursforvaltningsregimer, der nettopp muligheten til å få en konkurranse der myndighetene kan velge den som de mener er best kvalifisert for oppgaven. Mye av styringen av ressursforvaltningen i Norge gjennom konsesjonslovgivning for fast eiendom, petroleum, havbruk, havenergi og havmineraler (se vedlegg 2 om utkastet til havminerallov) skjer nettopp ved at en stiller krav til egenskapene hos den som skal få konsesjon.

Hensynet til miljø, samiske interesser m.m. kommer inn i vurderingen av om det skal gis driftskonsesjon etter mineralloven § 43. Da har utvinner allerede fått utvinningsrett, men dette gir ikke noe rettskrav på å få driftskonsesjon. Her kan det legges vekt på om søker «er skikket» til å utvinne forekomsten og også kriteriene i mineralloven §§ 1 og 2 skal vurderes (se kapittel 11.5 nedenfor).

Utvalget viser til det som er uttalt i kapittel 4.5 ovenfor om utvalgets syn på bergfrihetens prinsipp. Utvalget mener at et konsesjonsbasert prinsipp der myndighetene kunne velge blant eventuelt flere søkere hvem som skulle få konsesjonen ville vært bedre og mer i samsvar med de problemstillinger som er fremtredende i dag. Dette ville også kunne styrke miljø- og ressurstilnærmingen i vurderingen.

9.2.2 Utvinningsrettens innhold

Utvinningsrettens innhold reguleres av mineralloven § 32. Utvinningsrett innebærer at rettighetshaveren kan ta ut og nyttiggjøre seg alle forekomster av statens mineraler innenfor utvinningsområdet, jf. § 32 første ledd første setning. Av andre setning følger imidlertid at utvinningsretten også gir rett til å ta ut *grunneiers mineraler* så langt det er nødvendig for å ta ut forekomsten av statens mineraler. At uttak av grunneiers mineraler må være «nødvendig» for uttak av statens mineraler tilsier at grunneiers mineraler bare kan tas ut når det er en uunngåelig følge av uttak av statens mineraler. Om dette uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 141 at

«[b]estemmelsen regulerer kun retten til å bringe biproduktene frem i dagen sammen med statens mineraler. Hvis forekomsten kan angripes på en måte som ikke nødvendiggjør at grunneiers mineraler brytes ut, er vilkåret etter andre punktum ikke oppfylt».

Av bestemmelsens andre ledd første setning fremgår at utvinner har rett til å nyttiggjøre seg forekomst av grunneiers mineraler som tas ut i medhold av første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom DMF før driften settes i gang finner at mineralforekomstene åpenbart kan utnyttes selvstendig, jf. andre ledd andre setning. At mineralene «åpenbart» kan utnyttes selvstendig tilsier at det må være utvilsomt at forekomsten av grunneiers mineraler er selvstendig drivverdig. Ved vurderingen av om mineralet kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse skal mineralets rikholdighet, størrelse og beskaffenhet tas i betraktning,

jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 141. Som begrunnelse for regelen vises i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 141 til at hvor

«mineralene ikke kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse kan ikke grunneier utvinne disse med fortjeneste, og vil da ikke være i en posisjon der vedkommende har lidt et økonomisk tap som skal erstattes.

Derimot vil situasjonen være annerledes i de tilfellene der mineralene kan utnyttes selvstendig. I disse tilfellene kan grunneier eller eventuelt rettighetshaveren til mineralene, sies å ha lidt et økonomisk tap ved at statens mineraler utvinnes i stedet for grunneiers mineraler.»

Grunneier kan selv beholde mineralene, eller overlate disse til utvinner av statens mineraler mot betaling av vederlag, jf. andre ledd tredje punktum. Partene bestemmer i utgangspunktet selv vederlagets størrelse. Tvist om vederlagets størrelse avgjøres ved skjønn, jf. § 53, jf. andre ledd fjerde punktum.

Reglene om utvinningsrett må ses i sammenheng med reglene om driftskonsesjon, se kapittel 11. Hvor uttaket er mindre enn 10.000 m³ behøver ikke utvinner driftskonsesjon, og driften kan settes i gang på grunnlag av utvinningstillatelsen, dersom utvinneren også har de nødvendige tillatelsene etter annen lovgivning. Hvor uttaket overstiger 10.000 m³ er uttaket konsesjonspliktig, og uttak kan ikke gjøres før konsesjon er innvilget. Før konsesjon innvilges gir utvinningsrett for et konsesjonspliktig uttak bare rett til å utføre undersøkelsesarbeider, herunder prøvedrift, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 65.

Bestemmelsen innebærer en viss fortrinnsrett for utvinner av statens mineraler, ved at det gis rett til utvinning av grunneiermineraler som ikke er drivverdige isolert sett. Et alternativ kunne være at den som overtar forekomsten ikke betaler en engangssum for forekomsten, men en avgift for uttatt masse. I slike situasjoner vil det likevel normalt være mest hensiktsmessig at det skjer et engangsoppgjør.

Det har fra grunneierhold blitt reist spørsmål om det også burde betales noe for grunneiermineralet i tilfeller der det utvinnes og tilegnes av utvinner av statens mineral fordi forekomsten av grunneiermineralet ikke er drivverdig i seg selv. Loven bygger på det synspunktet at grunneier ikke lider noe tap, fordi forekomsten ikke ville vært drivverdig alene, og derfor ikke har krav på vederlag. På den andre side vil utvinneren ha en fordel ved at han kan nyttiggjøre seg grunneiers mineral, og dermed øke inntjeningen på utvinningsprosjektet total sett. Det er vanskelig å ta stilling til dette generelt. Det vil kunne være situasjoner der det ville være rimelig at grunneieren fikk et vederlag, mens det i andre situasjoner er så marginale verdier at det ikke vil være rimelig at det skulle betales for mineralet.

10 Ekspropriasjon

10.1 Behov for ekspropriasjon

I mandatet er det ikke identifisert særlige problemstillinger som gjelder ekspropriasjon. Utvalget vil likevel peke på noen problemstillinger og muligheter for forbedringer.

I forbindelse med mineralutvinning kan det bli behov for ekspropriasjon av grunn eller rettigheter til fast eiendom i ulike sammenhenger. Der en som er interessert i utvinning av grunneiers mineraler, men ikke oppnår avtale med grunneier om undersøkelsesrett eller utvinningsrett, er ekspropriasjon en mulighet. Videre kan det bli aktuelt med ekspropriasjon av rettigheter over fast eiendom til tilkomstveier, deponi av overskuddsmasser mv. både for grunneiermineraler og statens mineraler.

Behovet for ekspropriasjon ved utvinning av mineral kan i dag stille opp på følgende måte:

Behov for ekspropriasjon etter minerallova i dag	Grunneiers mineral	Statens mineral
Leterett	Nei	Nei
Undersøkingsrett	Ja	Ja
Utvinningsrett	Ja	Nei. Betaler avgift til grunneier for uttak av statens mineral.
Andre rettigheter (atkomst, deponi osv.)	Ja	Ja

Hjemmel for ekspropriasjon av mineral og andre nødvendige rettigheter for mineraluttak finnes i dag i mineralloven § 37 som gir hjemmel for ekspropriasjon av undersøkelsesrett og utvinningsrett til grunneiers mineral, og § 38 som gir hjemmel for ekspropriasjon til undersøkelse av statens mineraler. Ekspropriasjonstillatelse kan også gis for nødvendig grunn og rettigheter for utvinning og foredling av mineral.

Den som har fått undersøkelsesrett har en «fortrinnsrett» til å få ekspropriasjonstillatelse både til grunneiers og statens mineraler. Etter lovens § 37 tredje ledd skal det ved vurdering av søknad om ekspropriasjon til utvinning av grunneiers mineral vektlegges at søkeren har undersøkt mineralet. Ved søknad om ekspropriasjon i forbindelse med utvinning av statens mineral kan ekspropriasjonstillatelse bare gis til andre enn den som har best prioritert, dersom den best prioriterte samtykker, jf. § 38 første ledd andre punktum. Ekspropriasjonsretten vil her ikke gjelde selve retten til mineralet, da retten til utvinning følger av utvinningsretten.

Fortrinnsretten er gitt som følge av at det er kostbart å drive prospektering, og at fortrinnsrett derfor sees som nødvendig for at noen skal ta sjansen på å drive undersøkelser av grunneieres mineral. Dette innebærer i realiteten en prioritetsregel også til grunneiers mineraler, om enn mer indirekte enn for statens mineraler.

Det er som nevnt hevdet fra grunneierhold at denne muligheten for ekspropriasjon er et vesentlig insentiv for at grunneiere inngår avtale med finneren av mineraler, og således

påvirker forhandlingssituasjonen. Erstatningsnivået man kan forvente å oppnå i skjønnsrettene vil “legge listen” for hvilken betaling man kan forvente å oppnå i de frivillige forhandlingene.

10.2 Vilkårene for å få ekspropriasjonstillatelse

Etter mineralloven § 40 gjelder oreigningslova og ekspropriasjonserstatningslova «så langt de passer» ved ekspropriasjon etter minerallova. Dermed går det ikke tydelig fram av loven *når* man skal søke om ekspropriasjon, og hvordan ekspropriasjonsvedtaket skal behandles sett i sammenheng med konsesjonssak og plansak.

Oreigningslova var i sin tid tenkt som den generelle lova for å regulere alminnelige spørsmål om ekspropriasjon. I andre lover som regulerer utnytting av naturressurser som kan sammenlignes med minerallova, er det imidlertid en viss praksis for å regulere ekspropriasjonsspørsmålet i sammenheng med konsesjonssøknaden. Se for eksempel vannressursloven § 51 tredje ledd.

Det er i minerallova § 40 vist til at oreigningslova gjelder så langt den passer. I forarbeidene til mineralloven § 40 er det understreket at vilkåret i oreigningslova § 2 siste ledd om at ekspropriasjonssinnegrep ikke kan treffes «utan at det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade», skal gjelde ved vurderingen av om ekspropriasjonstillatelse skal gis etter §§ 37 og 38. Dette burde gå fram av lovteksten for å skape klarhet. Oreigningslova § 2 andre ledd har en sentral funksjon ved at bestemmelsen sørger for at den interesseavveiningen som Grunnloven § 105 krever ved at enhver ekspropriasjon skal skje ut fra hensynet til “Statens Tarv”, eller som det heter i den nye nynorskversjonen av Grunnloven “krev omsynet til samfunnet” blir etterlevd.

I forarbeidene til oreigningsloven, Ot.prp.nr. 43 (1957) s. 29 er det uttalt følgende: “Departementet antar at det bør gis uttrykk i fellesloven for at det skal foretas en interesseavveining. Man nevner i den forbindelse at budet i Grunnlovens § 105 («Fordrer Statens Tarv») er løst og nokså intetsigende. Det skal selvsagt foretas en interesseavveining selv om loven ikke uttrykkelig gir anvisning på dette. Den omstendighet at forholdet er nevnt i loven, kan imidlertid bidra til å sikre at avveiningen virkelig blir foretatt, herunder at det avgjørende organ tar nærmere stilling til det partene anfører.

Under henvisning til foranstående har departementet tilføyet et nytt annet ledd til § 2 om at avgjørelse som nevnt i første ledd bare kan treffes hvis fordelene ved inngrepet må antas å ville være overveiende i forhold til skaden.”

Et særlig spørsmål er om vilkårene i oreigningslova § 2 kan anses oppfylt gjennom vedtakelse av reguleringsplan. Generelt om forholdet mellom reguleringsplan og oreigningslova § 2 er det i juridisk teori uttalt følgende:

“Det er på det rene at både nødvendighetskriteriet og kravet om interesseovervekt er utslag av alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper som også gjelder når kommunen eksproprierer til gjennomføring av reguleringsplan. Men det følger av Høyesteretts praksis at vurderingene etter oreigningslova § 2 skal foretas i forbindelse med vedtakelsen av planen, og behøver bare gjentas i forbindelse med gjennomføringen dersom det er kommet til nye forhold, eller planen er blitt gammel – se Rt. 1998 s. 416 og Rt. 1999 s. 513.”, Pedersen m. fl Plan- og bygningsrett. 3, utgave 2018, s. 474.

I Rt. 1998 s. 416 er det uttalt at “begrensningene i adgangen til å sette i verk ekspropriasjon etter oreigningsloven § 2 første og annet ledd gjelder for ekspropriasjon til gjennomføring av

reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, og at det normalt ikke er plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter.” Rettsforståelsen er opprettholdt i Rt. 1999 s. 513. For utvinning av mineraler vil reguleringsplan normalt foreligge før utvinningstillatelse fra direktoratet, og tillatelse etter forurensningsloven. Utvalget mener lovgiver bør vurdere å sikre en bedre sammenheng mellom konsesjonsvurdering, og spørsmålet om ekspropriasjonstillatelse. Spørsmålet om når eventuell ekspropriasjonstillatelse skal gis må også sees i sammenheng med samordning av saksbehandlingen etter de ulike lovene.

Utvalget har drøftet om prioritet som følge av undersøkelsesrett bør tones ned som vilkår for å få innvilget en eventuell ekspropriasjonssøknad. Sterk vektlegging av hensynet til undersøker svekker eiendomsretten, og kan dessuten være med på å undergrave mulighetene for innblikk i eventuelle markedspriser for utvinningsretten. Utvalget mener at det nok likevel er gode grunner for at prioritet som følge av undersøkelsesrett blir opprettholdt i spørsmålet om ekspropriasjonsrett. En kan ellers risikere å svekke insentivene for å drive undersøkelser, ved å skape usikkerhet rundt muligheten på tilgang til ressursen ved en eventuell søknad om driftstillatelse. Opphevelse av skillet mellom grunneiers og statens mineraler kunne medføre en forenkling også på dette området. Man vil da kunne utforme vilkår for å få en søknad om ekspropriasjon innvilget på en likelydende måte for alle typer mineral.

Det kunne vært grunn til å vurdere om den som får ekspropriasjonsadgang for undersøkelsesrett også burde få en fortrinnsrett til utvinningsrett, også for grunneiers mineraler, dersom han ikke oppnår avtale med grunneieren.

Forholdet til de alminnelige saksbehandlingsreglene for ekspropriasjonsvedtak er i dag i mineralloven etter utvalgets oppfatning regulert på en unødvendig uklar måte. Da mineralloven ble vedtatt var man klar over at mineralloven ikke ville regulere ekspropriasjonsprosessen fullt ut. Holdningen til departementet var at prosesser etter ulike lover kunne holdes adskilt, altså slik at man for eksempel kunne gi ekspropriasjonstillatelse uavhengig av reguleringsplanprosess i kommunen. Etter utvalgets oppfatning bør en så inngripende beslutning som det å gi tillatelse til ekspropriasjon helst ikke skje før samtlige offentlige tillatelser, inkludert plangrunnlaget, er på plass. På den måten kan man i vurderingen av om ekspropriasjonstillatelse skal gis også gjøre bruk av de utredninger og opplysninger om saken som har kommet fram i sakskomplekset for øvrig. Dette er også uttalt i forarbeidene til mineralloven, Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145.

Etter utvalgets oppfatning bør det komme til uttrykk i loven på hvilket stadium i saksbehandlingsprosessen ekspropriasjonstillatelse eventuelt kan gis. Det bør også komme tydelig til uttrykk at det er nødvendig med et selvstendig ekspropriasjonsvedtak etter oreigningslova § 2. I tillegg bør man som nevnt i mineralloven gi uttrykk for at man i den nærmere interesseavveilingen av om ekspropriasjonsverktøyet skal brukes, særlig skal ta med at mineraler er en ikke fornybar-ressurs. Verdien av at mineralet er tilgjengelig for utnyttning på et senere tidspunkt kan dermed ha en særlig verdi.

10.3 Erstatningsutmåling ved ekspropriasjon etter mineralloven

Mineralloven § 39 første ledd har i dag en særlig regel om utmåling av erstatning for forekomster av grunneiermineraler. Bestemmelsen gir uttrykk for at man skal utmåle

erstatning etter markedsverdi uavhengig av påregnelighetskravet i ekspropriasjonserstatningsloven §§ 5 og 6.

Det betyr kort sagt at grunneier for å få erstatning for ressursens markedsverdi ikke trenger å påvise at han vil ha en «egen tilsvarende utnyttelse» av ressursen. Bakgrunnen for denne regelen er nettopp at den mest aktuelle utnyttelsen av mineraler vil være å overlate utvinning av dem til profesjonelle, mot betaling av et vederlag.

Forarbeidene til dagens minerallov framhever at man skal se til priser for det aktuelle mineralet i den aktuelle delen av landet for å finne markedspris, og at man skal se hen til avtalepraksis.

Eksisterende lovregel ble utarbeidet etter erfaringene med Fosen-skjønnet, inntatt i Rt. 1999 s. 458. I Fosen-skjønnet fikk grunneierne i lagmannsretten ikke erstatning for tapte grusmasser fordi slik bruk ikke var påregnelig for grunneierne selv. Høyesterett opprettholdt resultatet. Dette til tross for en lovendring av ekspropriasjonserstatningsloven § 6 andre først ledd andre punktum i 1997. Lovendringen tok nettopp sikte på å oppnå en mer rimelig regel for erstatning ved ekspropriasjon av naturressurser. Etter lovendringen i 1997 er ordlyden i ekspropriasjonserstatningsloven:

«Vederlag etter bruksverdi skal fastsetjast på grunnlag av avkastinga av eigedomen ved slik pårekneleg utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden. Det skal samstundes gjevast vederlag etter dagens pris for dei ressursane på eigedomen som vert oreigna og som har salsverde som standskog, jord, sand- og grusforekomster m.v. når dette er pårekneleg etter 1. punktum.»

Etter erfaringene med Fosen-skjønnet fant man det nødvendig å presisere i mineralloven at erstatningen kunne utmåles etter markedsverdi, uten at eier selv har planer om å utnytte mineralforekomsten.

Etter mineralloven § 39 første ledd andre punktum skal erstatningen settes til en avgift per utvunnet enhet av mineralet hvis ikke særlige grunner taler mot dette. I tredje ledd er det dessuten sagt at erstatningen skal utmåles som årlige beløp.

Grunneier har krav både på erstatning for avstått mineral og eventuelt andre rettigheter, og for påførte ulemper. For ulempeerstatning følger man alminnelige ekspropriasjonsrett jf. ekspropriasjonserstatningsloven § 8. Det er uttrykkelig regulert i § 39 andre ledd at særregelen ikke gjelder for erstatningsutmåling for ekspropriasjon av undersøkelsesrett, der erstatningsutmålingen helst vil gjelde skade på grunn eller vegetasjon, eller for andre nødvendige rettigheter i for utvinning eller foredling av grunneiers mineral. Denne avgrensningen av den særlige erstatningsregelen er i samsvar med alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

Reglene om ekspropriasjonserstatning i mineralloven fra 2009 antas å tilfredsstille kravet om full erstatning jf. Grl. § 105 og etter EMK TP 1-1.

Internasjonalt har det innenfor ekspropriasjonsretten vært en viss utvikling med påvisning av at regler om å kompensere for det individuelle tapet og forventninger om gevinstdeling kan være fornuftig. Slike oppfatninger er kommet til uttrykk også i norsk i juridisk teori, men i praksis

har man holdt fast på en mer tradisjonell oppfatning av hva som skal regnes som økonomisk tap.¹⁶

Utvalget vurderer det slik at det er nødvendig å opprettholde bestemmelsen om erstatningsutmåling i mineralloven § 39, for å sikre et rimelig erstatningsnivå for mineralressurser. Utfordringen er som sagt å få innsyn i hva ressursen er verdt, og hva som betales i de frivillige forhandlingene. Utvinner er normalt den sterke part, og den som kan ha noe erfaring med tilsvarende saker. For grunneiere og rettighetshavere flest er dette situasjoner man bare kommer opp i en gang. Dermed er trolig den avtalepraksis som ligger til grunn for eventuell erstatningsutmåling i skjønnsretten, også farget av denne ubalansen mellom aktørene. Det at man kan få erstatning for markedspris, uavhengig av påregnelighetskravet, representerer dermed neppe noen form for overkompensasjon.

En parallell til problemet med utmåling av ekspropriasjonserstatning for mineral har en ved ekspropriasjonsutmåling for fallrettigheter. Tilgang på fallrettigheter er nødvendig ved utbygging av vannkraft. Fenomenet med dårlig kunnskap om markedspriser er velkjent, og kan nok regnes som en motivasjon for å utmåle erstatning i vannkraftskjønn etter den såkalte naturhestekraftmetoden. I tillegg til at eier av fallrettighetene får erstattet disse, enten etter den tradisjonelle naturhestekraftmetoden, eller etter markedspris tuftet på den påregnelige utnyttingen, utmåles en tilleggserstatning på 25 prosent.

Høyesterett har uttrykkelig sagt at det er lovgivers oppgave å eventuelt vurdere om 25 prosent tilleggserstatning ikke skal betales i tilfeller der erstatningen er utmålt som en markedsverdi, og ikke i samsvar med naturhestekraftmetoden, jf. Rt. 2008 s. 82.

Utvalget mener det kan være grunn til å vurdere å *igjen* innføre en slik regel om 25 prosent tilleggserstatning for mineralressurser, tilsvarende regelen i den tidligere mineralavståingsloven § 8 nr. 3. På bakgrunn av lite kunnskap om markedsverdier kan situasjonen ved ekspropriasjon av mineralressurser sammenlignes med situasjonen ved ekspropriasjon av fallrettigheter. Ved å gjeninnføre en regel om tilleggserstatning kan man også i noen grad motvirke at ekspropriasjon kan fremstå som et mer gunstig alternativ for utvinner, enn å komme til enighet gjennom forhandlinger med grunneier. Man kan også se det slik at man skaper et noe større forhandlingsrom for innehavere av ressursen. Sett i lys av det kommersielle aspektet ved mineralnæringen, og at utvinner for alle praktiske formål er en privat aktør, synest det også rimelig å operere med en erstatningsregel som kan være med å stimulere til at man lykkes med frivillige forhandlinger i større grad. Det er ikke kommentert i forarbeidene til mineralloven hvorfor bestemmelsen ikke er videreført.¹⁷ Det bør også vurderes om en slik regel om tilleggserstatning skal gjøres gjeldende for alle typer grunn og rettigheter som søkes ekspropriert.

¹⁶ Stenseth, Debatt: Noen internasjonale utviklingstrekk i ekspropriasjonsretten, TfR, 2010, s.775–806; Hauge, Fallrettar og ekspropriasjonserstatning, Universitetsforlaget, 2016, s. 78–108

¹⁷ Føllesdal, *Salgsverdi med påslag som grunnlag for ekspropriasjonserstatning*, i Ekspropriasjon, Endre Stavang (red.) 121 –240.

11 Reguleringen av drift av mineraluttak

11.1 Bergfaglig forsvarlig drift. Kompetansekrav.

Driften av mineraluttak er regulert i mineralloven kapittel 8. Reguleringen av driften er viktig for ressursforvaltningen med sikte på best mulig utnyttelse av mineralressursene, men også for den innvirkning mineraluttaket har for andre interesser i området og for økosystemer og naturmangfold. I vedlegget til mandatet er spørsmålet om reguleringen i mineralloven § 41 er dekkende, sett i lys av §§ 1 og 2.

Mineralloven § 41 slår fast at drift på mineralforekomster skal skje på en «bergfaglig forsvarlig» måte. Dette er det eneste generelle kravet til virksomheten som stilles. Kravet om bergfaglig forsvarlig drift gjelder alle uttak, uavhengig om ervervet er konsesjonspliktig eller konsesjon er gitt, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144. Det innebærer at også mindre uttak som er unntatt kravet til driftskonsesjon etter § 43 må drives bergfaglig forsvarlig.

Av lovens formålsparagraf fremgår at «[f]ormålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling.» Om kravet til bergfaglig forsvarlig drift uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144 at:

«driften må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige standarder for den aktuelle type mineralvirksomhet. Det er grunnleggende at driften gjennomføres slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset driftsopplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivarettatt på en best mulig måte. Kravet til bergfaglig forsvarlig drift kan også innebære at verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Verdifulle forekomster bør derfor ikke benyttes til for eksempel fyllmasse.»

I mineralforskriften kapittel 3 og 4, er det stilt krav om «bergteknisk ansvarlig» for mineraluttak. Det fremgår av mineralforskriften § 3-1 at den bergtekniske ansvarlige:

- «..... skal sørge for
- a) at driften skjer på en teknisk forsvarlig måte slik at hensynet til arbeidstakere, nærliggende bebyggelse og omgivelser ellers ivaretas
 - b) at avbyggingen av forekomsten skjer på en bærekraftig måte
 - c) at driften til enhver tid skjer etter en ajourført og godkjent driftsplan
som gjelder krav til «bergteknisk ansvarlig» for driften og kompetansekrav som den bergteknisk ansvarlige skal oppfylle.»

Forarbeidsuttalelsen og innholdet i mineralforskriften viser at det skal legges vekt på om driften sikrer samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressurser i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling slik formålsbestemmelsen i § 1 viser til. Med en slik vid fortolkning vil kravet til bergfaglig forsvarlig drift omfatte det mest sentrale i formålsparagrafen. Det ville likevel være en fordel om lovteksten inneholdt en mer fullstendig beskrivelse av kravet til hvordan driften skal foregå og hvilke mål den skal oppfylle, enn den korte henvisningen til «bergfaglig forsvarlig» drift. Også konkrete krav utover bergteknisk ansvarlig kan med fordel presiseres. Det er også noe uheldig at loven bruker begrepet «bergfaglig forsvarlig» mens mineralforskriften taler om «bergteknisk ansvarlig». Dersom en har ment at «bergfaglig» er det samme som «bergteknisk» burde det vært brukt samme begrep. Om en har ment at det betyr noe annet, burde også dette ha fremgått.

Drift av mineraluttak krever ulike typer kompetanse innen bergteknikk, herunder utnytting av mineralressurser, økonomi, økologi og forståelse for omgivelsenes behov, kanskje særlig der det skjer reindrift eller annen samisk bruk av området. Det virker noe utdatert å definere kompetansebehovet bare som bergfaglig eller bergteknisk, og å ha en så detaljert beskrivelse av kompetansekravene som en har i mineralforskriften kapittel 4. Svak økonomisk styring vil for eksempel påvirke bedriftens evne til å drive forsvarlig over tid og sikre at det er ressurser til opprydding og sikring av området etter endt drift.

Utvalget mener loven må inneholde en mer generell og omfattende beskrivelse av kravet til ressursforvaltning i retning av at virksomheten skal skje etter sunne bergfaglige, miljøfaglige og økonomiske prinsipper slik at mest mulig av ressursene utnyttes, samtidig som det gjøres minst mulig inngrep i naturmiljø, økosystemer og naturmangfold og skapes minst mulig ulempe for annen bruk av nærområdet.

Utvalget nevner at det i utkastet til lov om havbunnsmineraler (Prop 106 L (2017-2018)) § 4-11 er foreslått følgende regulering av krav til forsvarlig utvinning:

«Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske, miljøfaglige og sunne økonomiske prinsipper, og det skal unngås at mineraler går unødig tapt. For å oppnå dette, skal rettighetshaveren fortløpende vurdere utvinningsstrategien og tekniske løsninger og iverksette nødvendige tiltak.»

I dag kontrollerer DMF at kompetansekravene til de bergteknisk ansvarlige er oppfylt, ved behandling av søknad om godkjenning av bergteknisk ansvarlig. Ansvarer for å sikre at utvinneren til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig og hvordan en sikrer dette, bør i større grad overlates til mineralselskapene selv.

DMF har gitt uttrykk for at kravet om godkjenning av bergteknisk ansvarlig bør vurderes opphevet. Tiltakshaver plikter å drive bergfaglig forsvarlig, jf. mineralloven § 41, og må derfor sikre seg tilstrekkelig kompetanse til å kunne oppfylle dette kravet. DMF har gitt uttrykk for at det ikke bør være deres oppgave å vurdere enkeltpersoners CV for å avgjøre om virksomheten har nødvendig kompetanse slik forskriften legger opp til. Direktoratet antar at det vil være tilstrekkelig om driftsplan viser at kravet til bergfaglig forsvarlig drift er ivaretatt dersom denne legges ved søknad om konsesjon og er tilgjengelig ved tilsyn.

Utvalget er, som det går frem ovenfor, enig i dette, og ser et klart behov for modernisering av regelverket på dette feltet.

11.2 Prekvalifiseringsordning for mineralutvinning

Mineralutvinning omfatter ulike typer virksomhet fra nokså små og enkle grustak, til omfattende og komplekse industrielle prosesser med store inngrep i naturen. For å sikre god utnyttelse av ressursene, god økonomisk drift og at driften skjer innenfor klare rammer når det gjelder sikkerhet, miljøhensyn og hensynet til omgivelsene mv., særlig for de større anleggene, er det nødvendig at de som driver virksomheten har god kompetanse, slik det er påpekt ovenfor. Utvalget mener at det bør opprettes en prekvalifiseringsordning der de som ønsker å drive virksomhet av et omfang som krever driftskonsesjon, før de sender søknad om driftskonsesjon måtte dokumentere at de innehar tilstrekkelig kompetanse til å drive mineralvirksomhet på en tilfredsstillende måte.

Det kunne bli ført et register over prekvalifiserte selskaper og personer, tilsvarende det Oljedirektoratet fører for petroleumsbransjen. Regelen måtte da være at ingen kunne søke

driftskonsesjon uten å være prekvalifisert. Det kunne også vurderes å stille krav om prekvalifisering for undersøkelsesrett. Dette ville lette saksbehandlingen når en kom til søknadsprosessen, og en ville kunne sikre at de som driver mineralutvinning har en viss kompetanse. Dette ville også kunne være til nytte for grunneiere som vurderer å inngå avtale med en person eller et selskap om rett til undersøkelsesvirksomhet eller utvinningsrett på sin eiendom.

Det vil være naturlig å ha ulike nivå for prekvalifiseringskrav avhengig av hvilken virksomhet det er tale om.

11.3 Meldeplikt og krav om driftskonsesjon

For å sikre myndighetene kontroll med mineraluttak er det innført regler om meldeplikt til DMF og om plikt til å søke driftskonsesjon for uttak over en minstegrense.

Meldeplikt for uttak av masser vil gi myndighetene informasjon om mineraluttak som ikke krever driftskonsesjon. Dette er av betydning både for å ha oversikt over hvor mye masser som tas ut, og for å kunne føre tilsyn og vurdere om det skal settes inn tiltak, som for eksempel å kreve utarbeidelse av driftsplan. Krav om driftsplan i tilfeller der det ikke er krav om driftskonsesjon kan være aktuelt der de geologiske forholdene på stedet er kompliserte, uttaksområdet er sårbart, eller dersom uttak vil innebære et ekstraordinært faremoment sett hen til forholdene på stedet, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 144-145.

Grensen for hvilke uttak som er meldepliktige er satt til totalt uttak over 500 m³ masse. Ved uttak over 500 m³ skal melding, innen minst 30 dager før oppstart av drift, sendes til DMF, jf. mineralloven § 42 første ledd.

Utvalget mener det bør vurderes om grensen på 500 m² er for høy. Det vises til drøftelsen i kapittel 5.2 ovenfor om meldeplikt for alt uttak, med unntak for helt små uttak.

Grensen for krav om driftskonsesjon er etter mineralloven § 43 første ledd første setning uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ masse. Også dette gjelder totalt masseuttak fra anlegget. DMF har lagt til grunn at det med «uttak» menes uttak av in situ masse, altså masser som er tidligere urørt. Utvalget er enig i direktoratets forståelse, og mener at dette bør presiseres i lovteksten.

Både grensen for meldeplikt og grensen for plikt til å søke driftskonsesjon gjelder både for drift på statens mineraler og grunneiermineraler, og inntreffer så snart det er klart at grensen vil bli overskredet, selv om det vil ta flere år før dette skjer. En virksomhet med et lite årlig uttak av masse vil ha meldeplikt eller plikt til å søke driftskonsesjon dersom det er klart at det totale masseuttaket på lang sikt vil bli over henholdsvis 500 eller 10 000 m³.

Om grensen på uttak av 10 000 m³ masse for driftskonsesjon uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 at

«[b]akgrunnen for grensen på 10.000 m³ er at departementet ikke finner det nødvendig å stille samme krav til godkjenning av små prosjekter, for eksempel mindre masseuttak. Det vil således være opp til kommunale myndigheter å foreta de nødvendige vurderinger knyttet til mindre uttak i forbindelse med godkjenning av tiltaket etter plan- og bygningsloven. Selv om et driftskonsesjonskrav ikke innføres for alle små uttak, vil DMF også for slike uttak ha tilsynsplikt og adgang til å gi pålegg for å sikre bergfaglig forsvarlig drift, herunder stille krav

om driftsplan. For å unngå omgåelser vil flere uttak innenfor samme område etter forholdene kunne anses som ett samlet uttak. Så lenge det samlede uttaket ikke overstiger 10 000 m³, kan tiltakshaveren ta ut massene over så kort eller lang tid som vedkommende ønsker.»

Utvalget har fått ulike synspunkter fra ulike aktører på grensen på 10 000 m³. På den ene siden vektlegges at et uttak av 10 000 m³ masse utgjør et stort inngrep i naturen og derfor bør være konsesjonspliktig. På den andre siden er 10 000 m³ et beskjedent uttak etter bransjens målestokk. Noen har hevdet at konsesjongrensen bør heves til uttak over 500 000 m³.

Hensynet til krav om kompetanse for å sikre god drift av mineralforekomsten er den sentrale grunnen til å kreve driftskonsesjon. En ville sikre at driveren har den nødvendige kompetanse til god utnytting av mineralressursen og til å vareta hensynet til miljøet og omgivelsene på en god måte.

Utvalget har også fått innspill om at det er problematisk at det for uttak under 10 000 m³ ikke stilles krav til driftsplan, bergteknisk ansvarlig eller økonomisk sikkerhetsstillelse. Til dette er det å si at kravet til bergfaglig forsvarlig drift gjelder også for uttak under 10 000 m³. Også driftsplan og økonomisk sikkerhetsstillelse kan kreves uavhengig av konsesjonsplikt, men problemet er kanskje at det ikke kreves i praksis.

Forarbeidene forutsetter at konsesjonsvilkårene, kravet til driftsplan mv. skal tilpasses størrelsen på uttak som er over minstegrensen. Dette gjøres også i praksis. Utvalget mener likevel det bør vurderes om en bør innføre en mer fleksibel grense.

Utvalget har fått tilbakemeldinger om at konsesjonsplikten i praksis omgås for eksempel ved at et nytt selskap opprettes når uttaksgrensen nås, slik at det nye selskapet kan begynne et «nytt» uttak uten å utløse konsesjonsplikt. En annen variant er at grunneier inngår avtale om uttak opptil like under konsesjongrensen med ulike aktører slik at hver aktør er under uttaksgrensen, men samlet tas ut masser langt over 10 000 m³. Utvalget mener at det må gis klar hjemmel i loven for å skjære igjennom slike omgåelser. En løsning kan være at uttaksgrensen knyttes opp mot en tidsbegrensning, slik at konsesjonsplikt utløses dersom det fra samme område innen en viss periode tas ut mer enn 10 000 m³. En annen løsning kan være å presisere at uttaksgrensen knytter seg til det aktuelle området, ikke til hver enkelt tiltakshaver, slik det også er lagt opp til i forarbeidene, jf. sitatet ovenfor.

Utvalget har kommet til at grensene på 10 000 m³ for en absolutt plikt til å søke driftskonsesjon bør beholdes. Riktignok utgjør et uttak på 10 000 m³ masse et betydelig inngrep i naturen, men det er andre regelverk som også er innrettet på å regulere terrenginngrep. Vesentlige terrenginngrep krever tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. § 20-1.

Utvalget mener derimot at det bør innføres meldeplikt for alle masseuttak, med unntak for bagatellmessige uttak til bruk på egen grunn. På denne måten vil DMF få full oversikt over all aktivitet av betydning. Dette bør også gjelde uttak av masser i forbindelse med annen bruk av grunnen, jf. kapittel 5.2 ovenfor. Det bør gis lovhjemmel for at DMF etter en konkret vurdering kan pålegge utvinneren å søke driftskonsesjon for uttak over 3000 m³ når melding sendes etter § 42. Dersom det meldes om uttak av denne størrelsen må melder gi opplysninger som er nødvendige for at DMF skal kunne ta stilling til behovet for å kreve konsesjonsbehandling. DMF vil også kunne velge å kreve driftsplan og sikkerhetsstillelse i stedet for driftskonsesjon for uttak under 10 000 m³.

Det bør gis klar lovhjemmel for at utforming av konsesjonsvilkår skal avhenge av uttakets omfang og påvirkning på andre interesser.

Konsesjonskravet kan gjøre det utfordrende å drive uttak som skal dekke lokale behov for byggeråstoffer. Transportkostnadene for pukk og grus kan bli høye dersom massene må transporteres langt. Dette er særlig en utfordring i Finnmark hvor avstandene er lange, men gjelder også i andre deler av landet. For å unngå urimelig høye transportkostnader ved bygge- eller anleggsvirksomhet, er det behov for lokale uttak. Dette har også betydning i en klimasammenheng, siden lokale uttak også minsker energibehovet til transport. Under dagens system kan det imidlertid bli vanskelig å drive disse uttakene lønnsomt når det inntrer konsesjonsplikt med de krav som da stilles til sikkerhetsstillelse mv. Ofte er det tale om små virksomheter med lave årlige uttak, men der totaluttaket over tid likevel kan føre til at de blir konsesjonspliktige. Det bør innføres en hjemmel for at DMF i slike tilfeller kan dispensere fra konsesjonsplikten og heller stille de konkrete vilkår som en finner nødvendig og passende.

En må anta at det i fremtiden vil bli stilt strengere krav også til mineralindustrien om å redusere utslipp av CO₂ eller eventuelt andre klimagasser. Dette vil virke inn på krav til driftsmetoder og teknologi, med blant annet krav til elektrifisering av industri- og anleggsvirksomhet. Opplysningsplikt om valg av teknologi, energiforbruk og CO₂-utslipp vil derfor også bli relevant som en del av meldeplikten og søknader om driftskonsesjon.

11.4 Særlig om unntaket for uttak av naturstein

Uavhengig av uttakets størrelse krever ethvert uttak av naturstein driftskonsesjon, jf. første ledd andre setning. Dette ble i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81 begrunnet med at

«selv mindre uttak av naturstein kan representere en betydelig verdi, og at det av samfunnsøkonomiske grunner er viktig at forekomsten ikke ødelegges ved lite fagmessig drift. Videre medfører bryting av naturstein en meget stor andel vrakstein. Ønsket om å sikre en lavest mulig andel vrakstein gjennom kompetent drift, samt behovet for en hensiktsmessig deponering av disse massene, tilsier at drift på naturstein skal konsesjonsbehandles.»

Utvalget har fått tilbakemelding om at den absolutte konsesjonsplikten for uttak av naturstein har vist seg å ha utilsiktede virkninger. Det har eksistert små lokale uttak av naturstein, for eksempel skifer til takstein, som gjerne er håndverkbaserte. De vil ikke kunne oppfylle de krav som gjelder for konsesjonspliktige uttak til sikkerhetsstillelse og tilsetting av noen som fyller kompetansekrav til bergteknisk ansvarlig mv. Dette har ført til nedleggelse av uttak og dermed mangel på lokal naturstein til bruk av restaurering av bygninger. Dette er en aktuell problemstilling på Røros, der Riksantikvaren har gitt påbud om bruk av lokal skifer ved restaurering av bygninger, men der det ikke lenger finnes lokale uttak som kan dekke behovet for skifer. Etter utvalgets oppfatning bør hjemmelen for å kunne gjøre unntak fra plikten til å søke driftskonsesjon som er foreslått ovenfor også gjelde for slike mindre uttak av naturstein

11.5 Bortfall av driftskonsesjon ved inaktivitet

En annen utfordring for mindre uttak som kun skal dekke lokale behov er at driftskonsesjonen faller bort dersom driften blir innstilt i mer enn ett år med mindre tiltakshaveren etter søknad til DMF har fått tillatelse til driftshvile, jf. mineralloven § 45. Her kan det også være behov for mer fleksible ordninger, for eksempel at anlegg som er i denne situasjonen på forhånd kan søke om unntak fra bortfallsregelen mot en rapporteringsplikt, for å unngå at det må søkes om ny konsesjon. En kan også velge en mulighet for å søke om forlengelse av konsesjonen der

grunnen til inaktivitet er manglende marked, men det er grunn til å vente at behovet vil oppstå igjen.

11.6 Kriterier for vurdering av om driftskonsesjon skal gis

Utvalget har som det går frem av kapittel 6 ovenfor, fått tilbakemeldinger om at det fra mineralindustriens side er en oppfatning om at noen av de kriterier DMF legger vekt på ved behandling av søknader om driftskonsesjon ikke har hjemmel i mineralloven § 43. I denne forbindelse har det også blitt fremhevet at direktoratets søknadsskjema for driftskonsesjon ikke er i tråd med de krav som stilles til søknadens innhold i mineralforskriften § 1-8. Norsk Bergindustri har således gjort gjeldende at punkt 3.1-3.5 i direktoratets søknadsskjema krever opplysninger om forhold som ligger utenfor det som skal tillegges vekt etter mineralforskriften § 1-8. Søknadsskjemaet punkt 3.1-3.5 krever at søkeren beskriver risiko for skade på eiendom, mennesker, husdyr og tamrein, eventuelle påvirkninger tiltaket kan få for naturmangfoldet og kulturminner i området, negative konsekvenser ved tiltaket som støv, støy og eventuell avrenning, inkludert påvirkning på drikkevannskilde og vassdrag, og mulige avbøtende tiltak som kan redusere negative effekter angitt i punktene 3.1-3.4.

Som fremstilt i kapittel 6 ovenfor, blir dette sett som en dobbeltbehandling av vurderingstemaer som allerede er avklart i planprosessen og søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven.

Av mineralloven § 43 andre ledd fremgår at driftskonsesjon bare kan gis den som har utvinningsrett i det aktuelle området, og at det ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten, jf. andre ledd andre setning. Begrepet «skikket» innebærer ifølge Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 at

«det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.»

I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 uttales videre generelt om konsesjonsvurderingen at

«[v]ed vurderingen av om det skal gis konsesjon skal det også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2.»

På bakgrunn av forarbeidsuttalelsen er det ikke tvilsomt at DMF kan og skal legge vekt på lovens formål i § 1 og hensynene i § 2 – selv om dette er vurderinger som også foretas av andre myndigheter etter andre lovverk, og selv om vurderingsmomentene ikke kommer direkte til uttrykk i mineralloven § 43.

Dersom DMF skal kunne vektlegge lovens formål i § 1 og hensynene i § 2, er det en forutsetning at nødvendige opplysninger oppgis i søknadsskjemaet. Det er likevel uheldig at det ikke går frem av forskriftene hvilke opplysninger som kan kreves.

Utvalget mener på denne bakgrunn at DMFs praksis på dette punktet er i samsvar med loven. Utvalget ser likevel at det kan være uheldig at samme problemstillinger blir vurdert av ulike myndigheter og til ulikt tidspunkt, slik det er gjort rede for i kapittel 6 ovenfor, og forstår at dette skaper usikkerhet og frustrasjon i bransjen som følge av dobbeltbehandling og den unødvendige ressursbruk og uforutsigbarhet dette medfører.

Utvalget mener likevel det er riktig at DMF skal foreta en bred vurdering av hensyn som også vurderes etter andre lovverk. Det er viktig at alle berørte interesser på et tidspunkt balanseres mot hverandre og ikke bare vurderes isolert. Avgjørelse av søknad om driftskonsesjon er dessuten et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, og DMF plikter etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17 å påse at saken er så godt opplyst som mulig. Dette innebærer at direktoratet ikke uten videre kan legge til grunn andre myndigheters vurderinger, men må foreta selvstendige vurderinger.

Det fremgår av § 43 fjerde ledd at § 17 gjelder tilsvarende ved behandling av driftskonsesjon i Finnmark. Dette innebærer blant annet at forholdet til samiske interesser skal vurderes og at søknad om driftskonsesjon kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler mot at søknaden innvilges, jf. § 17 fjerde ledd, se nærmere kapittel 8.3 ovenfor.

Utvalget viser ellers til det som er sagt i kapittel 8.3 om utvidelse av virkeområdet for § 17 til å gjelde i reinbeiteområder også utenfor Finnmark. Formuleringen i mineralloven § 43 fjerde ledd måtte i så fall endres tilsvarende.

Det bør komme klarere til uttrykk i mineralloven § 43 hvilke hensyn og forhold som skal inngå i vurderingen av om det skal gis driftskonsesjon. Mineralforskriften § 1-8 bør endres slik at den omfatter alle opplysninger som er nødvendige for å foreta en fullstendig vurdering etter § 43. Tydeliggjøringen av hvilke forhold som skal vurderes ved behandlingen av konsesjonssøknaden og hvilke kriterier som skal legges til grunn, vil øke muligheten til å forutse hvilke krav som vil bli stilt og minske usikkerheten.

Også i forhold til kriteriene for driftskonsesjon vil klimaperspektivet få større vekt i fremtiden. Valg av teknologi, energiforbruk og CO₂-utslipp bør også gå inn i kriteriene for vurdering av om driftskonsesjon skal gis.

Kriteriene for å innvilge driftskonsesjon bør være at søkeren har kompetanse og finansiell styrke til å drive et mineraluttak av den størrelse det er tale om på en effektiv og bærekraftig måte. Videre må det foreligge en driftsplan som ivaretar hensynet til miljø, samisk bruk av området og omgivelsene ellers på en best mulig måte.

Utvalget vil peke på sitt primære standpunkt som det er gjort rede for i kapittel 6 om en mer integrert og samordnet saksbehandling.

11.7 Kravet til driftsplan

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere om mineralforskriften beskriver innhold, utforming mv. av driftsplan på en egnet måte. Mineralforskriften § 1-8 andre ledd bokstav b) fastsetter at forslaget til driftsplan «skal være i samsvar med kravene i Direktoratets veileder for utarbeidelse av driftsplan». Ved dette har en gjort innholdet i veilederen til en del av forskriften. Veilederen gir en detaljert beskrivelse av hva driftsplanen skal inneholde. Det kan være vanskelig å ta alt dette inn i forskriften. Ved å vise til veilederen har en i realiteten overlatt til DMF å fastsette kravene til innholdet i driftsplanen.

Et alternativ ville være å ta inn i mineralforskriften en oversikt over hva driftsplanen skal inneholde og med hjemmel for Direktoratet til å utforme en veileder innenfor de rammene forskriften fastsetter.

Aktuelle temaer som skal behandles i en driftsplan vil være:

- 1. Informasjon om uttaksstedet og topografiske forhold
- 2. Informasjon om mineralforekomsten
- 3. Planlagt uttak, opprydding og sikring under drift
- 4. Hensyn til natur og omgivelser, samt klimarelatert risiko
- 5. Hensyn til samisk næringsutøvelse og kultur (der dette er aktuelt)
- 6. Plan for sikring og opprydding etter endt drift

11.8 Tidsbegrensning av driftskonsesjon?

Driftskonsesjon gis i utgangspunktet på ubestemt tid. Mineralloven § 43 tredje ledd gir imidlertid hjemmel for å sette tidsbegrensning. Av tredje ledd andre punktum følger at det kan fastsettes et tidspunkt for fremtidig revisjon av konsesjonen. Konsesjonen skal uansett revideres hvert tiende år, jf. tredje ledd tredje punktum. Revisjon er av særlig betydning hvor konsesjon er gitt på ubestemt tid, da forholdene og grunnlaget for å gi konsesjon kan ha endret seg over tid.

Drift av en mineralforekomst vil i alle tilfelle være avgrenset i tid av hvor store ressurser som befinner seg innenfor det området utvinneren har rett til og den utvinningsretten utvinneren har etter avtale eller annet rettsgrunnlag. Selv om ikke driftskonsesjonen er tidsavgrenset vil virksomheten opphøre når forekomsten er uttømt. Det bør presiseres i driftskonsesjonen hvilke ressurser den omfatter og at den opphører når virksomheten endelig opphører. Den vil uansett falle bort om den er inaktiv i ett år.

Utvalget mener det bør være opp til DMF å avgjøre om de er grunn til å sette en tidsavgrensning i det enkelte tilfellet. En bør beholde regelen i § 43 tredje ledd siste setning om at konsesjoner kan revideres hvert tiende år.

11.9 Hjemmel for vilkår om erstatning eller avbøtende tiltak?

Et spørsmål som også er reist i mandatet er om mineralloven gir tilstrekkelig anledning til å sette vilkår om erstatning for tapt inntekt eller ulempe, avbøtende tiltak for å redusere ulemper ved uttaket for tredjepart mv. Dette spørsmålet er aktuelt i tilknytning til driftskonsesjon. Det fremgår av mineralloven § 43 andre ledd tredje punktum at de kan settes vilkår i konsesjonen. Vilkår må etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper være saklige og forholdsmessige. Det synes klart at det må kunne settes vilkår om for eksempel støydempende tiltak for å sikre at virksomheten er innenfor rammene av naboloven og forurensningsloven. Det må også kunne settes vilkår som avbøter ulemper for reindrift, for eksempel at virksomheten helt eller delvis skal stanses mens det foregår reinflytting. Siden det her er tale om å sette vilkår for et begunstigende vedtak, må en anta at det er nokså vid adgang til å stille vilkår som er saklig begrunnet og som tar sikte på å redusere ulempene av den virksomheten det søkes om tillatelse til.

Spørsmålet om det kan stilles vilkår om å betale erstatning for skader kan framstå som mer tvilsomt. Det er klart at virksomheten kan bli erstatningspliktig etter vanlige erstatningsrettslige regler eller etter forurensningsloven eller naboloven. Det er tvilsomt om det kan stilles som vilkår at virksomheten betaler erstatning for skader eller ulemper som ikke ville medføre erstatningsplikt etter disse reglene. Det vil kunne være vanskelig for konsesjonsmyndigheten å ta stilling til om erstatningsvilkårene etter disse bestemmelsene er

oppfylt. En kunne oppnå sikkerhet for erstatningskrav ved å utvide hjemmelen for å kunne kreve garanti for dekning av erstatningskrav etter

11.10 Rapportering ved drift

Et spørsmål er om myndighetenes behov for geologisk informasjon og informasjon knyttet til drift er ivarettatt gjennom dagens reguleringer.

Det følger av mineralloven § 46 at departementet kan gi forskrift om plikt til å sende inn driftsrapport til DMF og om rapportens innhold. Departementet har benyttet forskriftshjemmelen og regulert rapportering ved drift, i mineralforskriften § 1-9. Det skal årlig sendes driftsrapport til DMF. Rapporten skal minst opplyse om uttakets størrelse siste år, antall ansatte og omsetning. Eget skjema for driftsrapport kan fastsettes av DMF sammen med NGU. Eget digitalt rapporteringsskjema ligger på DMFs hjemmeside. DMF lanserte ny digital kommunikasjonsplattform fra og med 29. februar 2016. Driftsrapporten for 2015 og senere skal avleveres via «Min side» fra www.dirmin.no.

Mineralforskriften stiller altså visse minstekrav til driftsrapportens innhold; det skal minst rapporteres om uttakets størrelse, antall ansatte og omsetning. Forskriften krever ikke at geologisk informasjon oppgis. Det antas at DMF kan be om slike opplysninger i søknadsskjema ettersom de nevnte momentene «minst» skal oppgis. Forskriften forstås imidlertid slik at opplysninger utover de som eksplisitt kreves oppgitt i forskriften, herunder geologiske opplysninger, må gis på frivillig basis. Det foreligger ikke hjemmel til å kreve opplysninger utover uttakets størrelse, antall ansatte og omsetning. For å sikre at DMF får sitt behov for geologisk informasjon ivarettatt bør kravene til driftsrapport utvides til å omfatte geologisk informasjon. Hvilken geologisk informasjon som er nødvendig bør utredes nærmere i samarbeid med DMF og NGU. Et alternativ kan være å åpne opp for en mer generell regulering hvor direktoratet kan tilpasse kravene etter behov i hvert enkelt tilfelle.

Informasjon om energiforbruk og CO₂-utslipp bør også inn på listen over forhold som skal rapporteres årlig. Dette ville gi myndighetene oversikt over totale CO₂-utslipp og endringer i utslippet over tid og gi grunnlag for eventuelle tiltak for reduksjon av utslippene.

12 Områder unntatt fra leting og undersøkelse

Mineralloven § 47 unntar visse områder fra leting og undersøkelse etter mineral. Det følger av mineralloven § 47 første ledd at det ikke kan letes eller undersøkes i geografiske områder som omfattes av lov 5. juni nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven), jf. markaloven § 2. Videre kan det ikke uten samtykke fra grunneieren, brukeren og «vedkommende myndighet» letes eller undersøkes i områder som er nevnt i § 47 andre ledd bokstav a) – f). Forbud eller begrensninger i adgangen til å drive lete- eller undersøkelsesvirksomhet kan også følge av kulturminnelovgivningen, naturmangfoldloven eller vernevedtak gjort med hjemmel i den eller tidligere naturvernlovgivning og lovgivning om motorferdsel, bruk av droner mv.

For områder som nevnt i første ledd (markaloven) er forbudet absolutt og kan ikke fravikes ved at grunneier eller bruker eller vedkommende myndighet kan gi samtykke til leting eller undersøkelse. Utvalget har fått innspill om at leteforbudet i markaloven bør oppheves eller mykes opp, men går ikke nærmere inn på dette, da det ligger utenfor utvalgets mandat.

Spørsmålet som reises i mandatet er om enhver form for leting er eller bør være forbudt i områdene § 47 nevner eller om noen former for leting kan tillates. Letebegrepet i § 47 må naturligvis ses i sammenheng med letebegrepet i § 8. Loven antas å gi rett til noe større inngrep i overflaten enn det som følger av allemannsretten. Et problem er om forbudet mot leting også omfatter leting som faller inn under allemannsretten til ferdsel og opphold i naturen. Det vil være vanskelig å hindre folk i å ferdes i området og gjøre observasjoner. Allemannsretten omfatter ikke rett til å gjøre inngrep i grunnen, men straffeloven § 323 andre ledd fastsetter at «tilegnelse av naturprodukter, herunder stein av liten eller ingen økonomisk verdi under utøvelse av lovlig allemannsrett, straffes likevel ikke». Loven må kanskje oppfattes slik at dette er definert som «mindre tyveri», men ved at det ikke skal straffes vil det likevel måtte regnes som lovlig. Noen mineraler vil ha så stor verdi at selv plukking av stein vil være straffbart, men for mange mineraler vil det å ta med små steinprøver nok falle inn under straffrihetsregelen.

Det er ingenting i forarbeidene til mineralloven som tyder på at en har ment å gripe inn i allemannsretten. Leteaktivitet som går utenfor allemannsretten vil likevel være forbudt i disse områdene. Det samme gjelder selvsagt undersøkelsesaktiviteter som går lenger enn det som faller inn under leteretten, men denne avgrensingen reiser ingen rettslige problemer her. Mineralloven § 47 fjerde ledd gir hjemmel til å gi samtykke til undersøkelse etter statens mineraler i områder som faller inn under andre ledd når fordelene er større enn ulempene grunneieren eller brukeren av grunnen blir påført ved dette. Dette skulle gi tilstrekkelig fleksibilitet og mulighet til å gjøre unntak fra reglene etter en konkret vurdering. For grunneiermineraler vil grunneier også kunne tillate leting og undersøkelse, med mindre annet følger av rådighetsinnskrenkninger som følge av natur- eller kulturminnefredning.

Utvalget mener det ville være lovteknisk bedre at denne bestemmelsen kommer tidligere i loven, i tilknytning til bestemmelsene om leting og undersøkelse.

13 Sikring og oppryddning. Økonomisk garanti

13.1 Bakgrunn og problemstillinger

Mineraluttak vil innebære inngrep i naturen ved gruver eller dagbrudd, bygninger, veier, deponier for avgangsmasser mv. Disse representerer både et miljømessig og et sikkerhetsmessig problem både under drift og etter at driften er avsluttet. Sikring av bruddsted og gruveåpninger kan være nødvendig for å unngå skade på personer, både mens driften pågår og etter at den er avsluttet. Det er også viktig å forhindre at avsluttede undersøkelses- og driftsområder blir stående som sår i landskapet etter at virksomheten er avsluttet, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 85.

Et særlig problem er å hindre at konkurs eller økonomiske problemer fører til at det ikke er midler til å foreta sikring og opprydding etter at virksomheten er avsluttet. For å hindre unndragelse fra pliktene oppstiller mineralloven flere hjemler for å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse til dekning av sikring og oppryddning. Rettslig grunnlag for krav om opprydding kan også følge av avtaler med grunneier eller andre lovfestede eller ulovfestede privatrettslige regler.

13.2 Plikt til sikring og oppryddning

Mineralloven § 49 regulerer sikring i forbindelse med mineralutvinning. Det følger av bestemmelsens første ledd første setning at undersøker, utvinner og driver av mineralforekomster skal iverksette og vedlikeholde sikringstiltak for hele området slik at arbeidene ikke medfører fare for mennesker, husdyr og tamrein. Slik sikringsplikt har utvinner og driver også for gruveåpninger, tipper og utlagte masser utenfor rettighetsområdet med tilknytning til området, jf. første ledd andre setning. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 148 viser til at

«[s]ikringsplikten gjelder både mens arbeidene pågår, herunder ved midlertidige opphold i arbeidet, og etter at arbeidene er avsluttet. Ved vurderingen av om noe medfører fare skal det tas utgangspunkt i om det er et ekstraordinært faremoment sett hen til forholdene på stedet. Med arbeider menes alle fysiske endringer i undersøkelsesområdet som undersøker selv forårsaker ved sine arbeider, herunder de forhold som er beskrevet i bergverksloven § 19 a, jf. Ot.prp. nr. 27 (1984-1985).»

Det fremgår videre av de nevnte forarbeidene at sikringsansvaret gjelder selv om tillatelsen etter loven har opphørt, og at dette

«innebærer at undersøker, utvinner og driver må følge pålegg fra DMF om framtidig vedlikehold av sikringstiltaket, noe som i så fall vil medføre at rettighetshaver kan få en aktivitetsplikt i lang tid etter at arbeidene er avsluttet og rettigheten bortfalt».

Etter andre ledd plikter utvinner og driver på samme måte som etter første ledd å sikre også tidligere arbeid som er foretatt av andre. Tilsvarende plikt til å sikre tidligere arbeider foretatt av andre gjelder ikke undersøker. Undersøker plikter kun å sikre eget arbeid.

Av tredje ledd fremgår at området skal være varig sikret når arbeidene avsluttes. Som eksempler på gode, varige løsninger vises i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 148 til gjenfylling av hull og åpninger, og at oppsetting av gjerder er aktuelt for større åpninger.

Utvalget forstår kravet om varig sikring slik at sikringstiltakene som utføres må være av permanent karakter. Det er ikke nærmere drøftet i forarbeidene hva som legges i begrepet «varig». Det er sagt at oppsetting av gjerde kan sees som et varig tiltak, men gjerder vil ha begrenset levetid og trenge vedlikehold, selv om det er av god og varig kvalitet. Det er hjemmel for å gi pålegg om å iverksette nye sikringstiltak eller vedlikehold av eksisterende sikringstiltak, jf. §§ 59 og 62. DMF kan etter § 63 også sette i verk tiltak for den ansvarliges regning.

Tiltakshaver vil være ansvarlig for at sikringene er tilstrekkelige så lenge tiltakshaver eksisterer som juridisk person. Dersom en gruvesjakt sikres ved et gjerde, må dette være av en bestandig kvalitet slik at det under normale omstendigheter vil gå mange år før behovet for vedlikehold eller utskiftning melder seg, men før eller siden vil det melde seg behov for vedlikehold eller utskiftning av gjerdet. Da er det ikke sikkert at det selskapet som drev gruen eksisterer. Det er også vanskelig å få etablert ordninger for økonomisk sikkerhetsstillelse som skal gjelde femti til hundre år frem i tid.

Tilsvarende problemstilling knytter seg til deponi av avgangsmasser som kan inneholde tungmetaller og andre giftstoffer. Særlig deponi som inneholder rester av statens mineraler vil kunne være et miljøproblem.

Spørsmålet vil da gjerne være om det er staten eller grunneier som skal være ansvarlig for å opprettholde sikring av utvinningsområde og deponi.

Mineralloven § 50 regulerer den plikten undersøker, utvinner og driver har til å sørge for opprydning under arbeidet og etter at arbeidet er avsluttet. Det fremgår av bestemmelsen at det skal sørges for «forsvarlig opprydning» av området.

Utvalget har fått tilbakemeldinger om at hva som ligger i «forsvarlig opprydning» er uklart. Det kan på den ene siden være tale om fjerning av installasjoner og opprydning av forurensning, og på den andre siden istandsetting til planlagt etterbruk, for eksempel etablering av landbruksområde eller næringstomt.

Det nærmere innholdet i opprydningsplikten beskrives ikke i forarbeidene utover at det sies at «departementet [ønsker] å videreføre gjeldende praksis nedfelt i konsesjonsvilkårene», jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 87.

Forarbeidene fremhever som nevnt ovenfor at et formål med sikre- og opprydningsplikten er at området så langt som mulig tilbakeføres til den stand det var i før arbeidene startet.

Hensynet til omgivelsene, miljømessige konsekvenser og langsiktig planlegging for etterbruk og tilbakeføring av området fremheves dessuten som hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene, jf. mineralloven § 2. Når disse hensynene tilsidesettes til fordel for verdiskapning og næringsutvikling ved at undersøkelser eller drift igangsettes, blir det særlig viktig å ivareta hensynene under drift og når driften avsluttes.

For å sikre at ivaretagelsen av miljøhensyn og hensynet til omgivelsene blir reell, mener utvalget at opprydningsplikten innhold ikke bare skal omfatte fjerning av anleggsmaskiner og opprydning av forurensning, men også at området så langt det er mulig tilbakeføres til den stand det var i før arbeidene startet, eller istandsettes til planlagt etterbruk. Dette bør komme klart til uttrykk i lovteksten.

13.3 Økonomisk sikkerhetsstillelse

Som nevnt ovenfor kan tiltakshaver ha plikt til å stille økonomisk sikkerhet for oppryddings- og fjerningskostnader. Det er noe ulike regler for sikkerhetsstillelse for opprydding og sikring etter undersøkelse og etter drift av mineraluttak.

Mineralloven § 21 første ledd slår fast at dersom eier eller bruker av grunnen krever det, skal undersøker av *statens mineraler* stille sikkerhet for kostnader til sikringstiltak etter § 49, opprydding etter § 50 og for det ansvaret som kan oppstå etter § 52 andre ledd. Brukerens rett til å kreve sikkerhetsstillelse er selvstendig, og uavhengig av grunneiers eventuelle krav. Bruker av grunnen vil kunne være en som har bruksrett stiftet på grunnlag av avtale eller annet rettsgrunnlag eller utøver av reindriftsrett. Formålet med bestemmelsen er å sikre at både grunneiers og brukers interesser i å gjenopprette skade på eiendommen ivaretas, og unngå at de selv kommer i ansvar overfor tredjemenn.

Mineralloven § 51 første ledd fastsetter at DMF kan pålegge den som vil foreta eller har satt i gang undersøkelser, herunder prøveuttak, eller drift på mineralforekomster, å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikringstiltak etter § 49 og oppryddingstiltak etter § 50, uten at det foreligger krav om dette fra grunneier. Regelen er ikke avgrenset til statens mineraler, og gir således også hjemmel til å kreve sikkerhet ved leting, undersøkelse og drift på grunneiermineraler.

Av Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 149 fremgår at

«[f]ormålet med bestemmelsen er å unngå at undersøker, utvinner og driver ikke avsetter midler til nødvendige sikringstiltak eller oppryddingstiltak eller unndrar seg plikten til å dekke kostnadene til dette. Direktoratet står ikke fritt til å fastsette størrelsen på sikkerheten. Sikkerheten skal ikke være større enn det som er nødvendig for å foreta nødvendige sikringstiltak eller forsvarlig opprydding».

Av bestemmelsens andre ledd fremgår at departementet kan gi forskrift om krav til sikkerhetsstillelsen. Bestemmelser om sikkerhetsstillelse er gitt i mineralforskriften §§ 2-1 og 2-2.

Ettersom direktoratet kan kreve sikkerhetsstillelse for gjennomføring av sikringstiltak etter § 49 og oppryddingstiltak etter § 50, vil innholdet i disse pliktene være av betydning for størrelsen på sikkerhetsstillelsen, se kapittel 13.2.

Mineralloven § 51 gir ikke DMF hjemmel til å kreve sikkerhet for erstatningsansvar som leter eller undersøker kan påføre grunn, bygninger eller anlegg etter mineralloven § 52, uten at det foreligger krav om dette fra grunneier etter § 21. Grunneier kan heller ikke etter § 51 kreve at det blir stilt vilkår om sikkerhetsstillelse for prøveuttak eller drift på mineralforekomster og det er heller ikke noen regler om objektivt ansvar for utvinner etter § 52, slik det er for leter eller undersøker. Loven inneholder heller ikke krav om sikkerhetsstillelse eller ansvarsforsikring for skade påført grunneier, bruker eller tredjemann på grunn av virksomheten. Med det skadepotensialet som mineralvirksomhet kan ha, særlig om den er av stort omfang, burde det vurderes å innføre krav om ansvarsforsikring eller sikkerhetsstillelse også for slike skader.

Utvalget mener reglene om sikkerhetsstillelse og ansvarsreglene er ufullstendige og virker lite samordnet. Det burde vært et lovfestet krav at det skal stilles sikkerhet ved leting og undersøkelse, uavhengig av om det er framsatt krav om dette fra grunneier, siden grunneier ikke kan motsette seg leting etter verken grunneiermineraler eller statens mineraler eller undersøkelse etter statens mineraler og således ikke er i noen forhandlingsposisjon overfor den som skal drive aktiviteten. Han har bare krav på et varsel senest tre uker før aktiviteten starter.

Mineralloven § 21 gjelder ved undersøkelse av statens mineraler. Grunneier kan imidlertid selv kreve økonomisk sikkerhetsstillelse ved undersøkelse eller uttak av grunneiermineraler, da dette krever avtale med grunneier. Det samme gjelder ved avtale om utvinning, men av kommentarene til punkt 8 i standardavtalen som er utarbeidet av Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Norsk Bergindustri, fremgår det at en ikke har tatt inn bestemmelser om finansiering fordi dette normalt skal sikres gjennom DMFs håndhevelse av mineralloven.

Det er viktig å unngå at det blir stilt større krav om sikkerhet enn nødvendig ved at både DMF og grunneier stiller slike krav, men da må grunneier kunne være sikker på at det blir stilt slike krav fra DMFs side. Det bør derfor vurderes om loven bør inneholde et krav om at det *skal* stilles sikkerhet, men slik at DMF skal vurdere omfanget av den sikkerheten som skal stilles i hvert enkelt tilfelle, og gjøre unntak der det ikke blir vurdert som nødvendig å stille sikkerhet.

I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 91 vises til at sikring og opprydning ved mineraldrift har en side mot sikring og opprydning for forurensende virksomhet. Enhver forurensende virksomhet, herunder gruvedrift, er i utgangspunktet forbudt og kan bare skje ved tillatelse etter forurensningsloven. I forbindelse med at tillatelse gis, kan forurensningsmyndighetene stille vilkår for tillatelsen. Blant annet kan det stilles vilkår om økonomisk sikkerhetsstillelse for eventuelt erstatningsansvar etter forurensningsloven kapittel 8 om erstatning for forurensningsskade, jf. § 63 første ledd, jf. § 81. Bestemmelsens andre ledd slår fast at det er forurensningsmyndigheten som avgjør hvilken sikkerhet som skal kreves. Med erstatning for forurensningsskade menes erstatning for «skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensning (jf. § 6)», jf. forurensningsloven § 53 (2). Med «forurensning» forstås i forurensningsloven blant annet «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen» og «støy og rystelser», jf. forurensningsloven § 6 (1) nr. 1 og nr. 2.

Grunneier og i noen grad bruker av fast eiendom kan etter forurensningsloven § 55 bli ansvarlig for forurensning fra eiendommen, uten hensyn til skyld. Grunneier kan også etter vanlige erstatningsrettslige regler bli ansvarlig for skade på person eller eiendom på grunn av uforsvarlig forhold på sin eiendom. Det kan være noe uklart hvor langt dette ansvaret rekker for forurensning som er skapt av andre enn grunneieren.

I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 85 er det uttalt som en forutsetning at grunneier kan bli pålagt ansvar for å gjennomføre sikring og opprydning hvor tiltakshaver går konkurs og det ikke finnes midler til dette. At grunneier pålegges ansvar er særlig problematisk i de tilfellene hvor grunneier aldri ønsket virksomheten på sin eiendom. Det er da særlig viktig at tilstrekkelig sikkerhet stilles i forkant for å hindre at grunneier kommer i en slik situasjon.

Som det fremgår ovenfor kan økonomisk sikkerhet for sikring kreves stilt av grunneier, bruker av grunnen og DMF. Krav om sikkerhetsstillelse for opprydning kan kreves av grunneier, bruker av grunnen og DMF, men også av forurensningsmyndigheten. Av mineralforskriften § 2-1 fjerde ledd fremgår at DMF skal samordne økonomisk

sikkerhetsstillelse med forurensningsmyndigheten dersom det kan være aktuelt med økonomisk garanti etter forurensningsloven.

Det fremstår unødvendig kompliserende at mineralloven åpner opp for at ulike parter kan kreve økonomisk sikkerhetsstillelse på ulike stadier avhengig av mineraltype. Reguleringen kompliseres ytterligere ved at også forurensningsmyndighetene kan kreve sikkerhetsstillelse for opprydning. Reglene er uoversiktlige, og skaper risiko for at økonomisk sikkerhet stilles for det samme flere ganger. Særlig i oppstartsfasen, før virksomheten blir lønnsom, kan det være utfordrende for tiltakshaver å binde opp midler som ellers kunne blitt benyttet til å dekke løpende utgifter og investeringer. Situasjonen blir enda mer utfordrende når sikkerhet kreves allerede på undersøkelsesstadiet hvor det kan gå mange år før tiltakshaver får driftskonsesjon og virksomheten kan bli lønnsom. Forholdet til forurensningsmyndighetene er imidlertid søkt løst i mineralforskriften § 2-1 fjerde ledd gjennom kravet om samordning nevnt ovenfor. Problemet synes derfor å være mer et problem med den praktiske gjennomføringen enn reguleringen i lov og forskrift.

Utvalget mener det er behov for en opprydning i reglene, både i mineralloven og i det praktiske samspillet med forurensningsloven, slik at det ikke kan kreves økonomisk sikkerhet til dekning av noe mer enn én gang.

En mulig løsning kan være at ansvaret for å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring og opprydning i mineralloven plasseres hos DMF alene slik at grunneier ikke lenger gis anledning til å kreve sikkerhetsstillelse. Grunneier og bruker av grunnen er ofte den svake part, og har gjerne begrensede forhandlingsmuligheter og kunnskap om hva som utgjør tilstrekkelig sikkerhet. Grunneier har dessuten ikke nødvendigvis interesse av å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse, da det kan påvirke grunneiers vederlag. Særlig dersom det besluttes å oppheve mineralkategoriene vil det være viktig at ansvaret for sikkerhetsstillelse plasseres hos et kompetent organ som kan ivareta den offentlige interesse i at sikkerhet stilles. Det vil da være mer hensiktsmessig å plassere ansvaret hos DMF uavhengig av mineral og hvilket inngrep som gjøres. Ordlyden i mineralloven § 51 bør da endres fra «kan» til «skal» for å synliggjøre at DMF plikter å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse ved undersøkelser, herunder prøveuttak, og drift. Når grunneier og bruker av grunnen fratas muligheten til å kreve økonomisk sikkerhetsstillelse, er det særlig viktig at Direktoratets plikt tydeliggjøres og følges opp i praksis.

En integrert saksbehandling som skissert i kapittel 6.2 vil kunne bidra til at samordningen med økonomisk sikkerhetsstillelse etter forurensningsloven følges opp i praksis. Hvor samordning kreves generelt på alle områder gjennom integrert behandling, vil også plikten til å samordne økonomisk sikkerhetsstillelse tydeliggjøres.

For å sikre at tilstrekkelige midler til enhver tid er avsatt, uten å samtidig gjøre belastningen for stor for tiltakshaver, foreslås at avsatte midler skal øke i takt med det inngrepet som gjøres. En hensiktsmessig løsning for å hindre at midlene går tapt ved en eventuell konkurs er løsningen med pant i enkelt pengekrav (bankinnskudd) som skisseres i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 88. Det foreslås her å innføre en ordning hvor sikkerhet stilles ved at midler settes på bankkonto, og at staten tar pant i beløpet. Reglene om enkle pengekrav i lov 8. februar 1980 om pant (panteloven) § 4-4 flg. vil da gjøres gjeldende. Det innebærer at bankinnskuddet får rettsvern ved underretning av skyldner, her banken, jf. panteloven § 4-5. Tiltakshaveren vil miste råderetten over pantet, bankinnskuddet, ved at banken får beskjed om at pantsetteren

ikke har rådighet over bankinnskuddet. På denne måten vil panteretten til innskuddet stå seg i konkurs.

Utvalget er usikker på om dette er en fullgod sikring av fremtidige krav. Det kan tenkes ulike måter å stille sikkerhet på. Utvalget mener det bør lovfestes plikt til å stille sikkerhet og at DMF kan avgjøre hva slags sikkerhet som skal kreves og omfanget av denne. Dette må tilpasses omfanget av virksomheten og den risikoen som anses å foreligge, for eksempel for forurensningsskade. Ved en mer integrert saksbehandling vil det være naturlig med et samarbeid mellom DMF og Miljødirektoratet om utformingen av krav til økonomisk sikkerhet for fremtidig skade, fjerningskostnader mv.

Utvalget mener videre at det bør skilles mellom normal, tidsbegrenset sikkerhetsstillelse og sikkerhetsstillelse for uforutsette situasjoner som oppstår etter lang tid. Normal, tidsbegrenset sikkerhetsstillelse bør følge systemet med bankinnskudd som vises til ovenfor. For uforutsette situasjoner langt frem i tid mener utvalget derimot at staten bør være ansvarlig for sikring og opprydning dersom tiltakshaver ikke lenger eksisterer. Nettopp fordi situasjonen er uforutsett og ligger langt frem i tid, vil det være utfordrende å estimere kostnaden og midlene som skal avsettes. Når selskapet har opphørt kan det ikke holdes ansvarlig når situasjonen oppstår. Utvalget mener at grunneier ikke bør bli sittende med ansvaret, særlig når rettigheter til grunn og utvinning kan ha blitt ekspropriert, og at den beste løsningen er at staten holdes ansvarlig. Utvalget foreslår i forlengelsen av dette at det innføres en avgift på all drift som staten skal bruke til å finansiere slik sikring og opprydning.

14 Gebyrer og avgifter

14.1 Innledning

Mineralloven fastsetter regler om betaling av gebyr ved behandling av søknader etter loven og avgifter til staten og til grunneier i kapittel 10. Nærmere regler er gitt i mineralforskriften kapittel 5.

Behandlings- og tilsynsgebyr etter § 55 skal dekke kostnader til behandling av søknad om undersøkelsesrett for statens mineraler, søknad om utvinningsrett for statens mineraler, søknad om prøveuttak for både statens og grunneiers mineraler, søknad om driftskonsesjon og søknad om ekspropriasjonstillatelse. I tillegg betales det gebyr for utføring av tilsyn.

Det følger av Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 118 at gebyrnivået bør fastsettes etter selvkostprinsippet for de tjenester DMF yter til mineralnæringen, det vil si at nivået på gebyrene skal være slik at verken har overskudd av tjenestene eller subsidierer næringen.

Det fremgår videre av de nevnte forarbeidene at

«departementet [vil] legge vekt på at gebyrstrukturen skal utformes slik at det legges til rette for en størst mulig verdiskapning i mineralnæringen. Gebyrene bør fastsettes slik at de ikke hemmer aktivitetsnivået og slik at de legger til rette for lønnsom produksjon i næringen. Dersom verdiskapningen begrenses mer av høye avgifter for å komme inn i bransjen enn av dårlig lønnsomhet i driftsfasen, bør staten velge en gebyrstruktur med lave avgifter i etablerings- og oppstartsfasen og høyere gebyrer på etablerte virksomheter».

DMF fikk 30. august 2018 i oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet å vurdere gebyrer og avgiftsbelagte tjenester etter mineralloven. Utvalget har fått oversendt DMFs vurdering og kommer tilbake til den nedenfor.

Formålet med de ulike avgiftene er, i motsetning til gebyrene, ikke å betale for forvaltningstjenester. Formålet med avgifter kan være svært varierende. Det kan dreie seg om alt fra påvirkning av adferd til kompensasjon for ressursen eller for ulemper.

14.2 Gebyrer

DMF har i sin vurdering lagt frem estimerte kostnader for ulike tjenester og foreslått nye satser på bakgrunn av estimatene.

For behandling av søknad om undersøkelsesrett etter mineralloven § 13 tas i dag gebyr på kr 1000 per rettighetsområde. DMF legger til grunn at tilbudet om digital søknad om undersøkelsesrett vil effektivisere prosessen og redusere saksbehandlingstiden. Som følge av begrenset erfaringsgrunnlag knyttet til behandling av digitale søknader foreslår direktoratet å opprettholde gebyret for søknad om undersøkelsesrett med samme gebyrsats som i dag; 1 000 kr per rettighetsområde.

Gebyrsatsen for søknad om utvinningsrett etter mineralloven § 29 er i dag 10 000 kr. DMF estimerer kostnaden for behandling av søknader om utvinningsrett til å være mellom 49 000 kr og 70 000 kr. DMF har vist til at behandling av søknader om utvinningsrett skal digitaliseres, hvilket bidrar til effektivisering. Direktoratet foreslår å øke gebyrsatsen til 50 000 kr, men at tilleggsgebyret på 500 kr per ekstra område oppheves.

Det kan søkes om prøveuttak både etter mineralloven § 12 og § 20. Gebyrsatsen for behandling av søknaden er i begge tilfeller 5000 kr. DMF har beregnet kostnaden for de ti siste søknadene om prøveuttak etter mineralloven § 12 til å være mellom 28 000 kr og 38 500 kr. Direktoratet har ikke behandlet søknader om prøveuttak etter § 20, men antar at kostnaden vil være omtrent det dobbelte av for behandling av søknad etter § 12. Direktoratet foreslår derfor at det vedtas ulike gebyrsatser for prøveuttak etter § 12 og § 20. For prøveuttak etter § 12 foreslås å øke gebyrsatsen til 30 000 kr. For prøveuttak etter § 20 foreslås å øke gebyrsatsen til 60 000 kr.

Gebyrsatsen for behandling av søknad om driftskonsesjon etter mineralloven § 43 avhenger i dag av om det stilles krav til konsekvensutredning eller ikke. For søknader uten krav om konsekvensutredning er gebyrsatsen 10 000 kr. For søknader med krav om konsekvensutredning er gebyrsatsen 20 000 kr. Skillet er begrunnet i at søknader med krav om konsekvensutredning er mer komplekse og arbeidskrevende. Direktoratet foreslår imidlertid skillet opphevet, da de opplever at konsekvensutredningen letter saksbehandlingen. DMF har beregnet kostnaden for behandling av driftskonsesjon på bakgrunn av uttakets kompleksitet. For ukompliserte uttak beregnes kostnaden til mellom 70 000 kr og 105 000 kr. For uttak av middels kompleksitet er kostnaden beregnet til mellom 280 000 kr og 385 000 kr.

DMF har liten erfaring med søknader om driftskonsesjon for uttak av statens mineraler. Søknadene medfører en langt mer omfattende saksbehandling, og direktoratet antar at kostnaden for deres største sak vil overstige 1 000 000 kr. Direktoratet forventer likevel at saksbehandlingen kan effektiviseres noe gjennom digitale prosesser og erfaring. Direktoratet foreslår at nye gebyrsatser settes på bakgrunn av mineraltype og uttatt volum. For byggeråstoff foreslås gebyrsats på 60 000 kr hvor uttaket er mindre enn 500 000 m³. Hvor det tas ut 500 000 m³ eller mer, foreslås gebyrsatsen satt til 300 000 kr. Når det gjelder naturstein foreslår direktoratet gebyrsats på 60 000 kr for uttak under 10 000 m³, og 300 000 kr for uttak på 10 000 m³ eller mer. For industrimineraler foreslår direktoratet en gebyrsats på 300 000 kr hvor uttaket er under 500 000 m³, og 600 000 kr hvor uttaket er 500 000 m³ eller mer. For statens mineraler, metalliske malmer, foreslår DMF at gebyrsatsen settes til 600 000 kr uavhengig av uttakets størrelse.

Tabell 14.1. Oppstilling over forslag til gebyrsatser fra DMF og estimerte kostnader

Gebyrbelagt tjeneste	Gebyr (kr)	Estimert kostnad	DMFs forslag (kr)		
Søknad om undersøkelsesrett, § 13	1 000,- per område	Lite erfaringsgrunnlag. Forventer redusert saksbehandlingstid som følge av digitalisering.	1 000,- per område		
Søknad om utvinningsrett, § 29	10 000,- per område	49 000-70 000,-	50 000,-. Oppheve tilleggsgesbyr på 500,- per ekstra område		
Søknad om prøveuttak, § 12 eller 20	5 000,-	28 000-38 500,-	30 000,- for § 12 60 000,- for § 20. Mangler erfaringsgrunnlag, men antar dobbel kostnad.		
Søknad om driftskonsesjon, § 43 - Uten krav om konsekvensutredning - Med krav om konsekvensutredning	10 000,- 20 000,-	Ukompliserte uttak: 70 000-105 000,- Middels kompleksitet: 280 000-385 000,- Høy kompleksitet: 1 000 000,-	Mineraltype	Uttatt volum (m ³)	Gebyrsats
			Byggeråstoff	< 500 000m ³	60 000
				≥ 500 000m ³	300 000
			Naturstein	< 10 000m ³	60 000
				≥ 10 000m ³	300 000

			Industrimineraler	< 500 000m ³	300 000
				≥ 500 000m ³	600 000
			Statens mineraler (metalliske malmer)	alle volum	600 000
§ 37 og § 38 - Første ledd, grunn og rettigheter for undersøkelse - Andre ledd, grunn og rettigheter for utvinning og foredling	1 000,- 10 000,-	35.000-70.000,-	30.000,-		

DMF skriver i sin vurdering at dagens gebyrer ikke dekker myndighetenes kostnader med utførelse av tjenestene. Utvalget mener det er uheldig at gebyrsatsene er så lave at næringen i realiteten subsidieres av staten. En er enig i prinsippet om at gebyrene skal utmåles etter selvkostprinsippet, men satsene bør være slik at en oppnår kostnadsdekning.

Som oversikten viser ligger flere av Direktoratets foreslåtte gebyrsatser på et nivå ned mot laveste estimerte kostnad eller lavere. Forslaget kan ha sammenheng med at departementet i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 118 har gitt uttrykk for at gebyrstrukturen skal utformes slik at det legges til rette for en størst mulig verdiskapning i mineralnæringen, og at gebyrene ikke bør være så høye at de hemmer aktivitetsnivået, men legger til rette for lønnsom produksjon. Det kan dessuten være fornuftig å legge gebyrnivået i nedre sjikt når det er usikkerhet rundt de faktiske kostnadene blant annet som følge av pågående digitalisering. Gebyrsatsene kan oppjusteres senere dersom de estimerte kostnadene viser seg å være for lave.

DMF foreslår å oppheve skillet mellom søknad om driftskonsesjon med og uten krav til konsekvensutredning. Det vises til at konsekvensutredning gjør direktoratets arbeid enklere, ikke vanskeligere, og dobbelt gebyr for søknad med krav om konsekvensutredning er derfor ikke hensiktsmessig. Utvalget er enig i at dette skillet bør oppheves.

14.3 Avgifter

14.3.1 Innledning

Mineralloven § 56 første ledd slår fast at undersøker og utvinner av forekomst av statens mineraler skal betale en årlig avgift til staten for undersøkelsesrett og utvinningsrett. Årsavgiftens størrelse reguleres for undersøkelsesrett til statens mineraler i mineralforskriften § 5-2, og for utvinningsrett til statens mineraler i forskriftens § 5-3.

Mineralforskriften § 5-2 slår fast at for å beholde undersøkelsesretten til statens mineraler skal det for hver påbegynte 10 000 m² betales årsavgift til staten med 10 kr for det andre og tredje kalenderåret, 30 kr det fjerde og femte kalenderåret og 50 kr for det sjette og sjuende kalenderåret. Ved forlenget undersøkelsesrett etter mineralloven § 23 skal det for hver påbegynte 10 000 m² betales årsavgift til staten med 50 kr.

I Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 120 gir departementet uttrykk for at det er ønskelig å holde avgiften for undersøkelsesrett relativt lav. Tanken er at lave avgifter stimulerer til aktivitet og hindrer at den økonomiske terskelen for å foreta undersøkelser blir for høy. Avgiften øker imidlertid over tid for å gi undersøkeren insentiv til å skille ut mindre attraktive områder og redusere undersøkelsesområdet slik at det kan undersøkes av andre. Det skal ikke være attraktivt å ha undersøkelsesrett uten å benytte retten.

Dagens avgift er lav og er neppe til hinder for å foreta undersøkelser. Avgiftsnivået er imidlertid såpass lavt at avgiften heller ikke forhindrer båndlegging av områder.

Det er utfordrende å finne et avgiftsnivå som er lavt nok til å stimulere til aktivitet og samtidig høyt nok til å forhindre båndlegging av områder som forhindrer aktivitet. Båndlegging av undersøkelsesområder kan nok mer effektivt forhindres gjennom aktivitetsplikt, se kapittel 8, og det vil derfor være hensiktsmessig å legge avgiftsnivået slik at hensynet til å stimulere til aktivitet er avgjørende. Avgiftsnivået bør derfor heves noe, men fortsatt holdes lavt slik også DMF konkluderer med i sin vurdering.

14.3.2 Årsavgift

Av mineralforskriften § 5-3 fremgår at det for å beholde utvinningsrett til statens mineraler etter mineralloven § 56 skal betales årsavgift til staten med 100 kr for hver påbegynte 10 000 m². Avgiften per utvinningsrett skal likevel ikke være mindre enn 1000 kr.

DMF viser i sin vurdering til at høringsnotatet til gjeldende forskrift begrunner flat og lav sats med at utvinningsretten kan være i mange år, og at staten kan få skatteinntekter fra tiltakshaver ved drift.

Utvalget mener at mineralressursene normalt har en verdi som staten bør få del i gjennom en grunnrente, enten i form av avgift eller en overskuddsbeskatning. Utvalget har ovenfor gitt uttrykk for at en ekstra overskuddsbeskatning som ved petroleumsutvinning og vannkraftproduksjon, vil være den beste metoden om en ønsker å unngå reduksjon av aktiviteten. Utvalget mener dette bør vurderes.

14.3.3 Grunneieravgift

Det følger av mineralloven § 57 at utvinner av forekomst av statens mineraler skal betale grunneieren en årlig avgift på 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes.

Grunneieravgiften er ment som en kompensasjon for det inngrepet som gjøres på grunneiers eiendom ved utvinning av statens mineraler og for den praktiske ulempen grunneier ellers påføres. Departementet hadde opprinnelig foreslått 1 prosent, men reduserte dette til 0,5 prosent i Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) se s. 121. Utvalget peker på at dette nivået er vesentlig lavere enn det som normalt forhandles frem som vederlag for grunneiermineraler. Dette tyder på at det er en verdi her som går tapt for staten. Siden vederlaget fastsettes i lov, uten hensyn til markedsforhold, prisnivå eller kvaliteten på ressursen i det enkelte tilfellet, må den nødvendigvis legges lavt, for at også de mer marginale ressursene skal kunne utnyttes. Utvalget mener det bør vurderes å gå over til et mer markedsorientert system. En mulig ordning ville kunne være at staten tar inn grunnrente ved overskuddsbeskatning og overlater til grunneier å forhandle om vederlaget i det enkelte tilfellet. Dette ville kreve at grunneier kunne motsette seg uttaket om en ikke nådde fram til en avtale, men med en ekspropriasjonsmulighet om den ikke når fram til avtale, som for grunneiermineraler.

14.3.4 Urfolksvederlag

Mineralloven § 58 slår fast at departementet i forskrift kan fastsette en høyere årsavgift til grunneier enn angitt i § 57 første ledd første punktum, for utvinning av statens mineraler på

Finnmarkseiendommens grunn. Forskriftshjemmelen er benyttet, og årsavgiften er i mineralforskriften § 5-6 forhøyet med 0,25 prosent.

Denne forhøyede grunneieravgiften er ment som et urfolksvederlag som skal kompensere urfolk som får aktiviteten sin fortrent av gruvedrift. Det betales ikke urfolksvederlag for utvinning av statens mineraler andre steder. For utvinning av grunneiers mineraler betales det ingen form for urfolksvederlag.

Bakgrunnen for urfolksvederlaget er at mineralutvinning kan ha negative konsekvenser for samiske interesser og aktiviteter, og de bør dermed kompenseres. Som nevnt i kapittel 4.2.3 er dette en form for negativ ekstern virkning av mineralutvinning i samiske områder. Ved negative eksterne virkninger vil det ofte være hensiktsmessig å beskatte aktiviteten som forårsaker disse negative effektene, slik at utvinner tar innover seg også de eksterne virkningene ved aktiviteten. Et prosjekt som er bedriftsøkonomisk lønnsomt før skatt kan da potensielt bli ulønnsomt etter skatt, for eksempel hvis den bedriftsøkonomiske lønnsomheten er begrenset.

Urfolksvederlaget kan dermed tjene to formål: Det kan gi en mer rettferdig fordeling av inntektene fra et prosjekt, og det kan forhindre gjennomføring av prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Med samfunnsøkonomisk lønnsomhet menes her at de negative virkningene for samiske interesser også tas med i regnestykket. Utfordringen vil naturlig nok være å tallfeste disse negative virkningene, og det er urealistisk å tro at dette kan gjøres perfekt.

I dagens situasjon er urfolksvederlaget såpass lavt (og dessuten begrenset) at det trolig ikke påvirker selskapenes beslutninger. Konsesjonsbehandlingen skal i prinsippet vurdere de samiske interessene (og andre viktige hensyn som miljøeffekter) opp mot den bedriftsøkonomiske lønnsomheten. Dette vil være vanskelig, blant annet fordi selskapene vil ha insentiver til å overdrive den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for å øke sjansen for konsesjon. Dette ble også pekt på av Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15), som foreslo å utrede en naturavgift.

For at urfolksvederlaget i større grad skal påvirke selskapene til å ta gode beslutninger, bør vederlaget i størst mulig grad reflektere de negative konsekvensene for samiske interesser. Jo større negative effekter av et konkret prosjekt, jo større vederlag (jf. også diskusjonen i 4.2.6). Et perfekt system er ikke praktisk mulig, men man kunne for eksempel tenke seg ulike kategorier med ulike nivåer på vederlaget. Mest mulig klare kriterier bør legges til grunn. Som ledd i konsesjonsprosessen bestemmes det så hvilken kategori prosjektet tilhører. I den forbindelse bør også såkalte sum-effekter tas hensyn til. Det bør fortsatt være mulig å si nei til konsesjon dersom de negative effektene for samiske interesser (og/eller miljøeffekter) anses å være for store. I tillegg bør man være oppmerksom på at selskapet fortsatt vil ha insentiv til å minimere ulempene av prosjektet, for å øke sjansene for å komme i en bedre kategori enn ellers (med tilhørende lavere vederlag).

Et slikt differensiert system for urfolksvederlag må naturlig nok utredes nærmere før det kan implementeres. Det må også vurderes om vederlaget skal utgjøre en viss prosent av omsetningen (slik som i dag), eller om det skal være knyttet til størrelsen på inngrepet (målt i areal eller uttak av masse), eller en kombinasjon.

Det vises også til det utvalget har sagt i kapittel 4.6.4.4. om urfolksvederlag i andre samiske områder enn Finnmark.

14.3.5 Naturavgift

Utvinning av mineraler innebærer inngrep som i større eller mindre grad forringer naturverdier. Dette gjelder både selve utvinningen og deponering av avgangsmasse. Det kan dreie seg om redusert naturkvalitet og biodiversitet, påvirkning på økosystemtjenester, utslipp av forurensende stoffer og/eller reduserte utsiktsverdier. Som forklart i kapittel 4.2.3 er dette eksempel på en negativ ekstern virkning av mineralutvinning. Ved negative eksterne virkninger vil det ofte være hensiktsmessig å beskatte aktiviteten som forårsaker disse negative effektene, jf. diskusjonen om urfolksvederlag i kapittel 4.6.4.4. Selv om konsesjonsbehandlingen skal vurdere miljøeffekter (og andre viktige samfunnsinteresser) opp mot den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, kan dette være vanskelig blant annet fordi selskapene vil ha insentiver til å overdrive den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for å øke sjansen for konsesjon. Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15) foreslo derfor å utrede en naturavgift for aktiviteter som innebærer naturinngrep. Dette ble også foreslått av Økosystemtjenesteutvalget (NOU 2013: 10).

En naturavgift skal i prinsippet reflektere forringelsen av naturen, og hvilken kostnad dette har for samfunnet (NOU 2015: 15). Jo større skade på naturen, jo høyere bør avgiften være (jf. kapittel 4.2.6). Det innebærer at et selskap som vurderer å utvinne mineraler i et område med store naturverdier, eller på en måte som medfører betydelige inngrep og/eller deponering, må regne med å betale en ekstra høy avgift. Dermed vil selskapet ha mindre insentiver til å utvinne mineraler i dette området eller på denne måten. Naturavgifter kan dermed være betinget av geografi (sted) og utvinningsteknologi, og kan i tillegg variere over tid (jo knappere naturverdi, desto høyere avgift).

En naturavgift kan også bidra til å bremse for rask utvinning av mineraler, som er en ikke-fornybar ressurs. En eier av en ikke-fornybar ressurs vil i teorien foreta en optimal vurdering av når ressursen bør utvinnes, men som drøftet i kapittel 4.2.7 er det ulike forhold som kan tale for at dette ikke alltid er tilfellet.

Utfordringen er å anslå hvilken kostnad naturinngrepet har for samfunnet. På samme måte som ved urfolksvederlag er et perfekt system ikke praktisk mulig. Her kan man også tenke seg ulike kategorier med ulike nivåer på naturavgiften. Mest mulig klare kriterier bør legges til grunn. I konsesjonsprosessen bestemmes det så hvilken kategori prosjektet tilhører. Her kan det trolig være mulig å trekke veksler på det som gjøres innen kraftsektoren. Kategorisering av naturinngrep blir i dag utført av blant annet Statnett i forbindelse med nettutbygging, hvor både omfang og verdien på området blir kategorisert. NVE holder for tiden på med en omfattende gjennomgang av hvilke områder i Norge som kan egne seg for vindkraftutbygging. I den forbindelse har Miljødirektoratet gjennomført en omfattende kartlegging av naturområder i ulike deler av landet.

Det må fortsatt være mulig å si nei til konsesjon dersom naturinngrepet anses å være for stort. I tillegg er det verdt å merke at selskapet fortsatt vil ha insentiv til å minimere ulempene av prosjektet, for å øke sjansene for å komme i en bedre kategori enn ellers (med tilhørende lavere naturavgift).

En differensiert naturavgift må utredes nærmere før det kan implementeres. Det må også vurderes om avgiften skal være knyttet til størrelsen på inngrepet og deponering (målt i areal eller uttak og/eller deponering av masse), eller som en viss prosent av omsetningen, eller en

kombinasjon. Ifølge Grønn skattekommisjon er det flere land som har avgift på mineralutvinning, knyttet til tildelt areal eller uttak av masse. Videre må det vurderes om det skal være en fast årlig avgift, uavhengig av aktivitet, slik at selskapet vil ha insentiv til å avslutte driften (og foreta opprydding) når den ikke lenger er samfunnsøkonomisk lønnsom (se f.eks. Conrad m.fl., 2018).¹⁸

¹⁸ Conrad, R.F., B. Hool og D. Nekipelov (2018): The role of royalties in resource extraction contracts, *Land Economics* 94, 340-353.

15 Tilsyn

Fordi gruvedrift innebærer naturinngrep og bruk av ikke-fornybare ressurser oppstiller mineralloven en rekke plikter for aktørene for å sikre at undersøkelser og drift utføres på en samfunnsmessig forsvarlig måte. For å sikre at pliktene overholdes, har departementet sett det nødvendig å drive tilsyn med næringen, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 83. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 84 fremhever en styrking av den samfunnsmessige kontrollen med mineralvirksomhet som et viktig formål med mineralloven. Det er på denne bakgrunn mineralloven § 59 angir DMF som tilsynsmyndighet for drift på både grunneiers og statens mineraler. Innholdet i tilsynsplikten reguleres nærmere i bokstav a til d.

Bokstav a bestemmer at DMF skal føre tilsyn med at undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav.

Bokstav b gir DMF rett og plikt til å føre tilsyn med at vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av mineralloven overholdes.

Etter bokstav c omfattes også tilsyn med at sikrings- og opprydningsplikten etterleves. Det følger av Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 151 at Direktoratet kan gi pålegg om vedlikehold av sikringstiltakene og føre tilsyn med at tiltakshaver gjennomfører dette.

Bokstav d gir Direktoratet rett og plikt til å føre tilsyn med at de arbeider som utføres ikke fører til unødvendig forurensning eller unødvendig skade på miljøet.

Generelt om tilsynsplikten uttales i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 84 at

«[I]ovens bestemmelse om tilsyn er formulert som en skal-bestemmelse og kan forstås slik at DMF etter loven er forpliktet til å føre tilsyn med absolutt alle undersøkelsesarbeider og mineraluttak som faller innenfor loven. Dette er ikke tilfelle. (...) Det vil heller ikke være hensiktsmessig å kontrollere alle objektene med samme frekvens, da det åpenbart vil være store ulikheter i tilsynsbehovet for de ulike bruddene. Departementet er opptatt av å få til et fleksibelt tilsynsregime, og DMF vil måtte vurdere behovet for kontroll og tilsyn med det enkelte brudd.»

Begrepet godkjent driftsplan i § 59 bør ses i sammenheng med hvilken rolle driftsplanen skal ha.

DMF har påpekt at de ikke ser det som naturlig at de skal godkjenne driftsplan.

Utvalget har gjennom de innspill som har kommet, fått det inntrykk at reglene ikke alltid etterleves og at håndheving av reglene ikke er så effektivt som en kunne ønske. Loven inneholder regler om pålegg (§ 62) og sanksjoner i form av midlertidig stans av virksomheten (§ 64), endring og tilbakekall av tillatelse (§ 65) og tvangsmulkt (§ 66) for overtredelse. Det bør utredes om disse tiltakene og sanksjonene er tilstrekkelige til å sikre etterlevelse av loven.

16 Minerallovens forskrifter

16.1 Innledning

For nærmere regulering av enkelte spørsmål er det gitt to forskrifter til mineralloven; mineralforskriften og forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg.

Mineralforskriften regulerer undersøkelser, utvinning, drift, opprydning, sikring, kvalifikasjonskrav ved drift, kravet til bergteknisk ansvarlig, gebyrer og avgifter, og tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg gjelder for alle uttak av statens mineraler og for underjordsanlegg på grunneiers mineraler. Ved enkeltvedtak kan DMF bestemme at forskriften helt eller delvis også skal gjelde for dagbruddsanlegg og grustak på grunneiers mineraler. Forskriften gir bestemmelser om blant annet kart til ulike formål, kartenes utforming og hvilket innhold kartene skal ha.

DMF har de siste årene arbeidet med digitale løsninger for søknader og rapportering og har kommet langt med dette arbeidet. Målet er at digitale løsninger etter hvert skal benyttes for all rapportering, søknader og administrasjon av uttak og rettigheter knyttet til mineralske ressurser i Norge.

På bakgrunn av digitaliseringsprosessen er utvalget i mandatet bedt om å vurdere om forskriftene legger til rette for digitalisering og effektivisering av saksbehandlingsprosesser i DMF. Utvalget vil her nøye seg med å fremheve enkelte momenter som fremstår problematiske.

Digitaliseringen har reist flere problemstillinger. For det første hevdes at forskriftenes språkbruk er utdatert, og at visse reguleringer er overflødige som følge av digitale løsninger eller at minerallovens reguleringer av området er tilstrekkelige.

Et særskilt problem er at digitalisering av kart over undersøkelsesområdet på grunn av større presisjonsnivå enn de tidligere papirkartene, viser små områder mellom undersøkelsesområdene, som gjerne har oppstått på grunn av reduksjon av undersøkelsesområdet. Dette åpner for at det kan søkes om undersøkelsesrett for å blokkere strategisk viktige områder med sikte på å kunne komme i forhandlingsposisjon, og det skaper kompliserte rettighets- og prioritetsforhold.

16.2 Mineralforskriften

Som nevnt ovenfor oppleves mineralforskriften språklig utdatert som følge av digitalisering. Eksempler på dette er forskriftens § 1-1 og § 1-8 som begge krever at søknad skal skje på «fastlagt skjema». DMF mener at ordbruken hører til i «papirverden». Det samme kan sies om forskriftens § 1-7 som krever at tinglysning av utvinningsrett til statens mineraler skal gjøres på «tinglysningspapir». Dette brukes ikke lenger.

Forskriften bør gjennomgå en språklig revisjon slik at disse og øvrige utdaterte uttrykk tilpasses den digitale utviklingen.

Som eksempel på at digitalisering har gjort enkelte av forskriftens reguleringer overflødige vises for det første til § 1-1 første ledd bokstav a til h som stiller krav til innhold i søknad om undersøkelsesrett til statens mineraler.

Bokstav a slår fast at søknaden skal inneholde søkerens navn eller foretaksnavn. DMF har opplyst om at dette kravet er overflødig når det søkes digitalt. Digital søknad krever innlogging i Min side, og søkerens navn eller foretaksnavn vil da legges inn automatisk.

Bokstav b krever at søkerens postadresse angis. For juridiske personer skal også forretningsadresse angis. Postadresse og forretningsadresse vil være overflødig dersom søkeren har norsk fødsels- eller ID-nummer eller organisasjonsnummer og logger inn i Min side.

Bokstav c krever at søknaden inneholder kopi av gyldig legitimasjon dersom søkeren er en fysisk person. Hvor det søkes digitalt må det som nevnt logges inn i Min side, og ytterligere fremvisning av legitimasjon er ikke nødvendig.

Bokstav e slår fast at søknaden må opplyse om statsborgerskap for fysisk person og hvilket land juridisk person er hjemhørende i. Dette kravet er overflødig hvor søkeren har norsk organisasjonsnummer eller fødsels- eller ID-nummer.

Bokstav g stiller krav til at undersøkelsesområdet inntegnes på kart i målestokk 1: 50 000, der koordinatene er knyttet til UTM-systemet etter kartdatum EUREF 89 (WGS 84). Koordinatene for undersøkelsesområdets hjørnepunkter skal angis med referanse til anvendt kartverk. Dette kravet er overflødig ettersom alle opplysningene vil fremgå i den elektroniske kartløsningen når det søkes digitalt.

Bokstav h slår fast at søknaden skal inneholde en angivelse av den eller de kommuner undersøkelsesområdet ligger i. Når det søkes digitalt er dette kravet overflødig. Hvilke kommuner undersøkelsesområdet ligger i vil fremgå av den digitale kartløsningen.

Oppsummert er kravene i § 1-1 bokstav a, b, c, e, g og h overflødige når søknad sendes digitalt. Årsaken er at opplysningene fremkommer gjennom bruk av de digitale løsningene, og det er da ikke behov for å gi opplysningene særskilt i søknadsskjema. Utenlandske søkere som ikke har norsk organisasjons- eller ID-nummer kan ikke benytte seg av digital søknad, og må sende analog søknad. De nevnte kravene er følgelig ikke overflødige for søkere som benytter analog søknad, hvilket er eneste mulighet for søkere som ikke har norsk organisasjonsnummer eller ID-nummer.

Søknadsprosessen kan effektiviseres ved at forskriften stiller ulike krav til søknadens innhold avhengig av om digital eller analog søknad benyttes. For digitale søknader er det tilstrekkelig at forskriften krever firmaattest eller tilsvarende dersom søker er juridisk person (bokstav d) og en angivelse av hvilke av statens mineraler søkeren antar at finnes i området (bokstav f). Hvor analog søknad sendes bør også de øvrige kravene stilles.

Mineralforskriften § 1-1 andre ledd slår videre fast at for områder som helt eller delvis berøres av undersøkelsesområdet kan DMF kreve at søker gir opplysninger om gårds- og bruksnummer eller matrikkelnummer, eiers og brukers navn og postadresse og navn og postadresse til minst en av de ansvarlige for allmeningsområder og andre områder i sameie eller felleseie.

Dette er opplysninger som DMF elektronisk innhenter selv. Kravene i andre ledd er overflødige og gir søkeren unødvendig merarbeid. Søknadsprosessen vil effektiviseres dersom leddet oppheves.

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår at dersom det søkes samtidig om flere undersøkelsesområder i nærheten av hverandre, skal det legges ved oversiktskart som omfatter alle undersøkelsesområdene. Dette kartet kan erstatte kart etter første ledd bokstav g.

Hvor det søkes elektronisk vil DMF ha oversikt over de ulike områdene vedkommende søker har søkt undersøkelsesrett i. Kravet er følgelig overflødig for elektroniske søknader. En spesifisering av at kravet kun gjelder for analoge søknader vil være hensiktsmessig, da det vil bidra til en mer effektiv søknadsprosess for digitale søknader.

Også forskriftens § 1-5 om søknad om utvinningsrett til statens mineraler stiller en del krav som antageligvis vil være overflødige ved digital søknad. Blant annet kreves i forskriftsbestemmelsen bokstav a og b at søknaden skal inneholde søkerens navn eller foretaksnavn, søkerens postadresse og søkerens forretningsadresse hvor søkeren er en juridisk person. Som nevnt i tilknytning til forskriftens § 1-1 er dette opplysninger som vil fremgå automatisk ved innlogging i Min side. Kravene blir dermed overflødige ved digital søknad. Også denne bestemmelsen bør tilpasses digital søknad slik at de kravene som stilles til innhold avhenger av om digital eller analog søknad benyttes.

Også forskriftens § 1-8 stiller antakelig overflødige krav hvor digital søknad benyttes. Av forskriftsbestemmelsen fremgår blant annet at søknaden skal inneholde dokumentasjon på utvinningsrett på området, jf. andre ledd bokstav a. Når det søkes digitalt vil imidlertid alle søkerens rettigheter være registrert i Min side hos DMF. Det fremstår unødvendig å kreve at søker legger frem dokumentasjon DMF allerede har digitalt, og kravet bør oppheves for digitale søknader.

Digitalisering av saksbehandlingsprosesser sparer tid og ressurser, og er en fordel både for søker og forvaltningen. Det bør derfor være et mål å i størst mulig grad tilpasse forskriften til digitale prosesser, både språklig og innholdsmessig. Det bør derfor, som nevnt ovenfor, foretas en nærmere utredning av forskriftene med sikte på effektivisering gjennom digitalisering. Det vil videre være en fordel om så mange som mulig benytter digitale prosesser hvor det er et alternativ. Utvalget mener dette kan realiseres gjennom å benytte forskriftshjemmelen i mineralloven § 54 bokstav b og gjennom forskriften kreve at søknad skal sendes digitalt hvor det er mulig. Analog søknad bør bare være et tilbud for søkere som ikke oppfyller kravene til å benytte den digitale tjenesten. Det vil i dag si søkere som ikke har norsk organisasjonsnummer eller fødsels- eller ID-nummer.

Digitaliseringen har som nevnt også konsekvenser for systemet med reduksjon av undersøkelsesområde og opprykk for den med nest best prioritet. Undersøkelsesretten er eksklusiv. Dersom noen allerede har undersøkelsesretten i et område vil andre interesserte som søker undersøkelsesrett i samme område danne en kø med prioritet etter når søknad ble sendt. Den som har undersøkelsesretten kan søke om reduksjon av undersøkelsesområdet. Dette innebærer at undersøkeren sier fra seg undersøkelsesretten for en del av undersøkelsesområdet. Undersøkelsesrett til det frigjorte område går til eventuell søker som er best prioritert i køen. Systemet skal for det første sikre at andre får mulighet til å undersøke områder hvor den som har undersøkelsesretten ikke lenger er interessert. For det andre skal

undersøkeren slippe å betale årsavgift for undersøkelsesrett i områder som ikke lenger anses interessante. Særlig hvor mange er interesserte i det samme området, skaper systemet en kompleks situasjon. Det er vanskelig å holde oversikt over rettighetene til enhver tid. Det hevdes at digitaliseringen bidrar til å legge til rette for reduksjon av undersøkelsesområdets størrelse og at man i praksis får flere områder hvor undersøkelsesretten er av ulik varighet. Også denne prosessen har blitt enklere, mer tilgjengelig og mer effektiv gjennom digitalisering, men har i motsetning til andre sider av digitaliseringen hatt mer uheldige konsekvenser. Systemet, som i utgangspunktet er komplekst og utfordrende, får sine negative virkninger forsterket av at digitaliseringen effektiviserer systemet.

For å unngå den usikkerheten systemet medfører, for både DMF, rettighetshaverne og andre, kan oppheving av reduksjonssystemet være en løsning. DMF bør slippe å bruke ressurser på unødvendige komplekse rettighetsforhold.

16.3 Forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg

Utvalget har fått innspill om at forskrift om kart over underjords og dagbruddsanlegg oppleves rigid og lite fleksibel. De kravene som stilles i forskriften oppleves dessuten tilstrekkelig ivaretatt av andre bestemmelser i mineralloven med forskrift. Det er vist til at forskriftens krav vil ivaretas gjennom blant annet DMFs driftsplanveileder, kravet til dokumentasjon for vurdering av om driften er bergfaglig forsvarlig ved konsesjonssøknad, og det generelle kravet om bergfaglig forsvarlig drift. DMF mener å ha hjemmel i mineralloven for å kreve endringer eller oppdateringer i driftsplan, herunder kart, under drift, dersom det anses påkrevd for at driften skal være bergfaglig forsvarlig. Kravene til kart inntas dessuten gjerne som vilkår for driftskonsesjon. DMF mener derfor det vil være mer hensiktsmessig å omgjøre forskriften til en veileder.

NGU har vist til at det er behov for modernisering av forskriften. For eksempel viser § 10 til at gruvekart skal tegnes ut på «arkivbestandig papir». Utvalget har videre fått tilbakemelding om at det er behov for en gjennomgang og modernisering av alle innleveringskrav. Det vises til at det på andre områder i dag er veiledere som krever at data er maskinlesbare og følger internasjonale standarder. Når forskriften ikke stiller slike krav for rapportering av data, anses den ikke tilfredsstillende.

På bakgrunn av de tilbakemeldinger utvalget har fått angående forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg, mener utvalget at det er behov for en nærmere utredning. Det bør utredes nærmere om kravene i forskrift er tilstrekkelig ivaretatt gjennom lovgivningen ellers slik DMF hevder. Uavhengig av om forskriften består eller besluttet omgjort til en veileder må det nærmere utredes hvilke endringer som må gjøres med tanke på modernisering og samsvar med internasjonale standarder for rapportering av data. Slik utredning bør skje i tett dialog med DMF og Norges geologiske undersøkelse.

1 Utviklingen av mineralretten i noen andre land

1.1 Innledning

Som grunnlag for å evaluere den norske mineralloven vil det være nyttig å se på utviklingen i rettstilstanden i andre land med omfattende mineralutvinning. Det er gjort rede for fremmed rett i forarbeidene til mineralloven, se særlig NOU 1996 :11 s. 46 flg. Utvalget har likevel tatt med en oppdatert oversikt over mineralretten i noen andre land, som et grunnlag for sammenligning med norsk rett.

1.2 Sverige

Sveriges berggrunn er rik på metalliske mineraler, og landet har lang tradisjon med gruvedrift. Metaller, herunder jern, kobber, bly, sink, gull, sølv og tellur, ble i 2015 utvunnet i totalt ca. 15 gruver fordelt på områdene Norrbotten, Västerbotten og Bergslagen. Sverige utvinner også kalk, hvilket hovedsakelig skjer i Gotland. Den svenske berggrunnen anses også å ha potensial for utvinning av blant annet fosfor, mangan, flusspat og nikkel. Sverige er en av EUs ledende produsenter av malmer og metaller. Det statseide selskapet LKAB står for rundt 90 prosent av jernmalmproduksjonen i Europa¹⁹, og i 2017 ble det eksportert jern og stål for 60 milliarder svenske kroner.²⁰ Statistikk fra 2016 viser at ca. 9500 personer var ansatt i gruveindustrien.²¹ Gruveindustrien gir dermed betydelig eksportinntekter og er viktig for sysselsettingen.

Mineralvirksomhet reguleres i Sverige hovedsakelig av minerallagen (1991:45) som trådte i kraft 1. juli 1992. Minerallagen erstattet blant annet gruvlagen (1974:342), lagen om vissa mineralfyndigheter (1974:890) og lagen om inlösen i vissa fall av rätt till gruva (1949:658). I Prop. 1988/89:92 s. 46 uttales at de viktigste endringene ved den nye minerallagen er

«att lagstiftningen blir enhetlig, att kretsen av lagreglerade mineral utvidgas, att samordningen med NRL löses och att vissa begränsade reformbehov tilgodeses».

Det skilles mellom koncessionsmineral og markägarmineral. Minerallagen regulerer bare *koncessionsmineral*, og i minerallagen kap 1 § 1 gis en uttømmende liste over disse mineralene. Som koncessionsmineral regnes blant annet arsenik, bly, gull, jern, nikkel, sølv, titan, magnesitt og stensalt. Mineraler som ikke listes opp, *markägarmineral*, faller utenfor minerallagen. Dette gjelder for eksempel sand, grus, kalkstein og kvarts. Markägarmineral tilhører eieren av grunnen, og grunneiers tillatelse er nødvendig for andres undersøkning av grunnen eller utvinning.

Andre lover av betydning for mineralvirksomhet, både koncessionsmineral og markägarmineral, er miljöbalken (1998:808) og plan- och bygglagen (2010:900). Tillatelse til

¹⁹<https://www.ifmetall.se/globalassets/avdelningar/forbundskontoret/resurser/dokument/utredningsrapporter/gruvindustrin.pdf> [sist sjekket 17.12.2018]

²⁰<http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/export-och-import-av-varor-och-tjanster/> [sist sjekket 17.12.2018]

²¹ [Sveriges geologiska undersökning. "Bergverksstatistik 2016". Periodiska publikationer 2017:1.](#)

mineralvirksomhet må søkes også etter disse lovene, og myndighetene vurderer da søknaden i lys av henholdsvis miljøsensyn og planreguleringen i området.

Minerallagens felles lovverk og ervervssystem for koncessionsmineral bygger på *undersökningstillstånd* og *bearbetningskoncession*, men har sterke innslag av gruvlagens gamle inmutningssystem.

Inmutningssystemet innebærer at retten til å utvinne en mineralforekomst gis den som først påberoper seg retten. Gruvlagen bygde tidligere på prinsippet om fri mutingsrett slik at retten kunne påberopes av enhver. Inmutningssystemet ble innført som en respons på innføringen av bergregalet i svensk rett. I likhet med Norge ble også Sverige påvirket av tysk rett og tanken om at visse verdier tilhørte staten. Når mineraler skulle anses å tilhøre staten ble insentivet til å lete etter og utvinne mineraler svekket. Inmutningssystemet skulle sikre at mineraler ble utvunnet på vegne av staten ved at enhver fritt kunne lete etter og utvinne mineraler, og ved at utvinnerne ble belønnet. Bergregalet fikk imidlertid aldri helt fotfeste i Sverige, og bergregalet opphørte på 1700-tallet. Inmutningssystemet ble likevel opprettholdt.²²

Ved minerallagen 1991 ble den tidligere gjeldende regelen om fri mutingsrett i gruvlagen opphevet. Etter den nye minerallagen kan leting kun fritt skje i den utstrekning allemannsretten tillater.²³ Den frie leteretten er altså begrenset, og bare grunneier er gitt mer omfattende rettigheter. Om bakgrunnen for innskjerpingen i adgangen til å lete etter mineraler uttales i Prop. 1988/89:92 s. 52-53 at

«[i] praxis har [gruvlagen] 2 kapittel 1 § tolkats så, att ingen prövning görs av sökandens möjligheter att utföra ett ändamålsenligt undersökningsarbete så länge området inte överstiger ca 100 hektar. Det innebär bl.a. att visst utrymme finns för s. k. okynnesinmutningar, t. ex. I syfte att hindra andra från att undersöka området. Det förslag jag nu lägger fram skärper något kraven på sökanden i förhållande till vad som nu gäller i fråga om inmutningar. Skärpningarna syftar främst till att komma till rätta med sådant missbruk av rätten till undersökning som jag nyss nämnde.»

Undersökningstillstånd er nødvendig for å foreta leting som går utover hva allemannsretten tillater. I NOU 1996: 11 s. 51-52 uttales om dette at

«[f]or å kunne lete etter mineraler som ikke tilhører grunneier skal man ha en «undersökningstillstånd» (undersøkelsestillatelse). Gjennom en slik tillatelse får prospektøren rettigheter ovenfor grunneier, og han får/kan få visse fordeler mht. retten til ressursen. Alle kan i utgangspunktet få slik tillatelse, og tillatelsen er ikke gjort avhengig av en diskresjonær prøving. Enkeltpersoner får dog i praksis ikke undersøkelsestillatelser for et større område enn 100 ha. Når det gjelder prospektering på diamanter og hydrokarboner, må man imidlertid godtgjøre at man har kompetanse til å utføre slik prospektering.»

Selv om undersökningstillstånd tidligere er innvilget gis ikke nødvendigvis også bearbetningskoncession. Visse vilkår må innfris, jf. minerallagen kap 4 § 2. Det følger av første ledd at bearbetningskoncession skal innvilges dersom en har funnet en forekomst som sannsynligvis vil kunne utnyttes økonomisk og forekomstens beliggenhet og art ikke tilsier at konsesjon ikke burde gis. Av andre ledd fremgår at konsesjon til bearbeiding av olje- eller gassformige hydrokarboner (naturgass) skal bare gis når søkeren har nødvendig kunnskap og er egnet til å drive slik virksomhet. Også visse krav etter miljøbalken må innfris, jf.

²² SOU 2000:89 s. 71 flg.

²³ NOU 1996:11 punkt 4.2.1

bestemmelsens tredje til femte ledd. Av sjette ledd fremgår at konsesjon ikke må gis i strid med de reguleringer som er gjort i området, men likevel slik at mindre avvik kan skje dersom formålet med reguleringene ikke hindres.

Dersom vilkårene i kapittel 4 § 2 er innfridd, skal bearbeidningskoncesjon tildeles. Hvor flere søkere oppfyller vilkårene skal tildeling skje etter konkurransereglene i kapittel 4 § 3. Først og fremst skal søker som har undersökningstillstånd i området for et mineral som omfattes av søknaden om bearbeidningskoncesjon ha fortrinnsrett. Subsidiært, om ingen av søkerne har undersökningstillstånd skal den som har utført «ändamålsenligt undersökningsarbete» i området prioriteres. Atter subsidiært prioriteres den som først innga sin søknad, og hvor søknadene kom inn samme dag har søkerne lik prioritet.

Minerallagen tar i liten grad hensyn til samiske interesser og rettigheter i forbindelse med mineralutvinning. Minerallagen fokuserer hovedsakelig på utvinning av mineraler for å tilfredsstille verdens mineralbehov. Loven balanserer hensynet til grunneier, utvinner og samfunnet, mens samiske rettigheter og interesser bare i liten grad ivaretas. Samenes rett til land- og vannområder anerkjennes ikke i loven. Undersøkelsesarbeid skal utføres i samsvar med arbeidsplan som er utarbeidet av konsesjonshaver og som må oppfylle visse krav. Arbeidsplanen skal meddeles grunneieren og andre brukere av grunnen. Meddelelse til reindriftssamer i området skal ved meddelelse til den sameby reindriftssamene tilhører. I visse tilfeller kan arbeidsplanen videre kreves oversatt til samisk. Hvor eier eller bruker av grunnen har innvendinger til arbeidsplanen skal saken prøves av bergmesteren. Gyldig arbeidsplan, altså arbeidsplan det ikke har kommet innvendinger mot eller som er godkjent av bergmesteren, skal videre oversendes til Sametinget dersom undersøkingsarbeidet skal foretas i et område som anvendes til reindrift. Utover det som er nevnt ivaretar ikke minerallagen samiske rettigheter og interesser særskilt.

Sverige ennå ikke sluttet seg til ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolks rettigheter. Årsaken til at Sverige ikke har sluttet seg til konvensjonen er særlig at konvensjonens artikkel 14 om urfolks landrettigheter ikke anses å være i overensstemmelse med svensk lov.²⁴

1.3 Finland

Finland er rikt på mineraler. Store områder er utforskede, og potensialet for fremtidig mineralutvinning anses derfor stort. Finland har lang erfaring fra gruvedrift med en historie som skriver seg tilbake til det femtende århundre. I dag har Finland over 40 aktive gruver.²⁵ Nikkel, sink, kobber, krom og gull er de viktigste metalliske mineralene i Finland.

Mineralvirksomhet i Finland reguleres av gruvlagen (621/2011) som trådte i kraft 1. juli 2011. Gruvlagen regulerer *gruvmineral*. Øvrige mineraler, herunder stein, grus, sand leire og jord, reguleres av marktäktlagen (555/1981). Rettighetssystemet i Finland bygger på tre trinn; *prospekteringsarbeid*, *malmletningstillstånd*, og *gruvtillstånd*. De tre trinnene har likhetstrekk med leteretten, undersøkelsesretten og utvinningsretten som den norske mineralloven bygger på.

²⁴ SOU 1999:25

²⁵ <http://www.miningfinland.com/opportunities> [sist sjekket 17.12.2018]

Etter gruvlagen § 8 har i utgangspunktet enhver rett til å foreta geologiske målinger, observasjoner og mindre prøver på annens eiendom, forutsatt at det ikke medfører skade eller mer enn liten ulempe eller forstyrrelser. Finsk rett bygger med andre ord på et utgangspunkt om fri leterett. Prinsippet om fri leterett i gruvlagen 2011 § 8 samsvarer med § 3 i den opphevede loven, og er følgelig en videreføring av eldre rett. Om prospekteringsarbeite uttales i RP 273/2009 rd s. 78 at

«[b]estämmelsen om prospekteringsarbete ger något mer omfattande rättigheter än allemansrätten och den allmänna nyttjanderätten. Allemansrätten omfattar t.ex. inte tagande av marksubstanser i jordskorpan, vilket får göras under prospekteringsarbete. Eftersom det är förbjudet att orsaka skador och onödiga olägenheter eller störningar under prospekteringsarbetet, är skillnaden tydlig jämfört med sådan malmletning som kräver malmletningstillstånd. För prospekteringsarbetet gäller samma begränsningar av rätten att röra sig på annans mark och andra allmänna begränsningar som för allemansrätten. Paragrafen syftar alltså inte till att begränsa verksamhet grundad på allemansrätt.»

Som begrunnelse for hvorfor prinsippet om fri leterett er opprettholdt vises til at inmutningssystemet og fri leterett sikrer optimale forhold for å finne og utvinne mineralske forekomster.²⁶ Grunneierne har i praksis normalt ikke forutsetninger for å effektivt lete etter mineraler. Det må antas at mange grunneiere heller ikke har et ønske om å foreta leting. At det da åpnes opp for at hvem som helst kan lete etter mineraler på annens eiendom og at den som først finner en forekomst har prioritet til å utvinne den, sikrer en mer effektiv utvinning av mineralske forekomster. Finnerens førsterett til uttak av mineraler er i prinsippet ikke endret siden 1723.

Malmletningstillstånd kreves hvor undersøkelsene ikke kan gjennomføres innenfor rammene av prospekteringsarbeid eller hvor grunneieren ikke samtykker til arbeidet. Tillatelse kreves også hvor letingen kan medføre ulempe for menneskers helse, den allmenne sikkerhet eller annen næringsvirksomhet eller om virksomheten kan forringe landskap eller miljø, hvor letingens formål er å lokalisere og undersøke forekomster av uran eller torium, og hvor tillatelse er nødvendig for fortrinnsrett etter loven.

Dersom en ønsker å anlegge en gruve og å starte utvinning av mineraler kreves gruvtilstånd. For gullvasking må det søkes særskilt om guldvaskingstillstånd. Den som har gruvtilstånd er berettiget til å utvinne de gruvmineral som finnes i området tillatelsen omfatter, samt biprodukter av gruvedriften.

Den som først søker om malmletningstillstånd, gruvtilstånd eller guldvaskingstillstånd har fortrinnsrett fremfor andre søkere.

For samiske områder bestemmer gruvlagen at myndighetene skal samarbeide med blant annet Sametinget og reinbeitelag i området med sikte på å utrede hvilke konsekvenser den aktuelle tillatelsen vil ha for samenes rett som urfolk til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur. Av gruvlagens formålsbestemmelse fremgår at gruvevirksomhet etter loven skal samordnes med reglene i sametingslagen (974/1995) og skoltlagen (253/1995). Myndighetene skal videre vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å redusere og forhindre ulempene, og det kan stilles vilkår i tillatelsen for sikring av disse rettighetene. Samene har også visse rettigheter knyttet til varsling, klageadgang og søksmål.

²⁶ RP 273/2009 rd s. 50

1.4 Storbritannia

Storbritannias varierte geologi gir gode muligheter for mineralutvinning. I 2015 ble det rapportert om over 2000 aktive mineraluttak av 39 ulike mineraler.²⁷ Statistikken inkluderer uttak av alle mineraler – også olje og gass. I 2016 ble det rapportert at 34.000 personer var sysselsatt i mineralindustrien utenom olje- og gassektoren.

Reguleringen av mineralnæringen i Storbritannia er spredt. Det finnes ikke én enkelt minerallov, og noen regler er common law. Mineralreguleringen varierer med type mineral. Det skilles mellom gull og sølv, kull, olje og gass, og øvrige mineraler.

Gull og sølv anses å tilhøre staten. Dersom gull eller sølv skal utvinnes, må det søkes om tillatelse fra the Crown Estate. Også eieren av grunnen hvor utvinning skal foregå må gi sin tillatelse.

The Coal Industry Act slår fast at *kull* hovedsakelig eies av the Coal Authority. Utvinning av kull krever lisens, hvilket gis av the Coal Authority.

Olje og gass, både på land og på havbunnen, tilhører staten. Det er slått fast i the Petroleum (Production) Act 1998 og the Continental Shelf Act 1964. Lisens kreves for utvinning av olje- og gassforekomster både på land og på havbunnen.

Alle andre mineraler enn de nevnte, altså gull, sølv, kull, olje og gass, reguleres likt. Eiendomsretten til disse øvrige mineralene ligger hos eieren av grunnen, med mindre retten har blitt skilt ut til en annen. Eier av en eiendom eier grunnens overflate, men også alt under overflaten helt inn til jordens kjerne, herunder de mineraler som måtte finnes. Imidlertid kan uranium og andre mineraler til bruk i produksjon av atomkraft kreves tvangssolgt til staten i medhold av the Atomic Energy Act 1946.

Før utvinning av mineraler kan igangsettes må to grunnleggende forhold avklares; forholdet til planmyndighetene og forholdet til grunneier.

Mineralvirksomhet krever en rekke tillatelser fra ulike myndigheter. Først og fremst må planmyndighetene tillate virksomheten. Tillatelse fra planmyndighetene reguleres av the Town and Country Planning Act 1990. Dette er en generell planregulering hvor regulering av mineralvirksomhet bare utgjør en mindre del. Selv om all mineralvirksomhet reguleres av the Town and Country Planning Act kan enkelte tiltak utføres uten tillatelse. Tiltak som kan utføres uten tillatelse er tiltak som har liten effekt på miljøet. Dette omfatter blant annet prøveboringer og geofysiske og geokjemiske undersøkelser forutsatt at tiltaket ikke varer mer en 28 sammenhengende dager, arbeidet ikke utføres i områder med sensitivt miljø, og området ryddes og gjenopprettes kort tid etter at tiltak er gjennomført. I tillegg til tillatelse fra planmyndighetene kreves tillatelse fra miljømyndighetene. I forbindelse med mineralvirksomhet er tillatelse til å håndtere avgangsmasser særlig viktig. Slik tillatelse reguleres gjennom EUs Mining Waste Directive som er implementert i England og Wales gjennom Environmental Permitting Regulations.

Hverken leting, undersøkelser eller utvinning av mineraler kan iverksettes uten at grunneier tillater bruk av eiendommen. Med mindre utvinner selv eier grunnen må det inngås avtale med grunneier. At planmyndighetene og andre myndigheter har gitt sin tillatelse er ikke

²⁷ British Geological Survey, “United Kingdom Minerals Yearbook 2015”, Open Report OR/16/021

tilstrekkelig til at virksomhet kan iverksettes. Det stilles ikke formkrav til avtalen med grunneier. For innledende letearbeider kan en muntlig avtale være tilstrekkelig, men hvor mer omfattende og dyrt arbeid planlegges bør avtale inngås skriftlig. Hvor grunneier ikke ønsker å tillate virksomheten å åpnes opp for ekspropriasjon. The Mines (Working Facilities Support) Act 1966 åpner opp for at den som vil drive mineralvirksomhet kan gis en viss bruksrett på eiendommen. Hvorvidt slik rett skal gis avgjøres av *the High Court*, og kun dersom retten mener tillatelsen er «expedient in the national interest».

1.5 Australia

Kullutvinning i New South Wales rundt 1800 var starten på Australias gruvedrift. Gruvedrift på metaller begynte i 1841 med utvinning av bly i South Australia. Kort tid etter, i 1842, begynte utvinningen av kobber i South Australia. Fra midten av 1800 ble det dessuten gjort flere betydelige gullfunn. Før de første minerallovene ble vedtatt rundt midten av 1800 ble mineraler ansett å tilhøre eieren av grunnen. Dette gjaldt likevel ikke de edle metallene gull og sølv som ble ansett å tilhøre staten. Gjennom lovregulering ble eiendomsretten til flere og flere mineraler overført til staten, og staten er i dag eier av nesten alle mineralene i Australia.

Australia har en omfattende og erfaren mineralindustri. Australia er ledende produsent av mange mineraler. Mineralutvinning foregår i samtlige av Australias delstater, men også i de føderale territoriene the Northern Territory og Christmas Island. Samlet er ca. 400 gruver i drift. Mineralvirksomheten spiller en sentral rolle i Australias økonomi. I 2015-2016 bidro gruvedriften direkte til 6 prosent av Australias BNP. I samme periode var mer enn 228 000 personer ansatt i næringen, og mineralnæringen sto for 50 prosent av Australias totale eksportinntekter.²⁸ Dette gjør mineraler til Australias viktigste eksportvare.

Australia består av seks delstater og en rekke føderale territorier med ulik grad av selvstyre. De seks delstatene og enkelte av de føderale territoriene vedtar selv egne lovreguleringer av mineralindustrien innenfor delstaten eller territoriet. Reguleringen er følgelig ikke harmonisert for hele Australia, og variasjoner fra delstat til delstat kan derfor forekomme. Følgende lovreguleringer gjelder for mineralutvinning på land i delstatene og the Northern Territory:

- New South Wales: The Mining Act 1992
- Queensland: Mineral Resources Act 1989
- Tasmania: Mineral Resources Development Act 1995
- Victoria: Mineral Resources (Sustainable Development) Act 1990
- Western Australia: Mining Act 1978
- South Australia: Mining Act 1971
- Northern Territory: Mineral Titles Act 2016

De fleste lovreguleringene gir rett til å utføre letearbeider av et mindre omfang, typisk med håndholdte redskaper og uten maskiner. Det må søkes om leterett, og retten gis i de fleste statene for en periode på 1 til 2 år. Adgang til å utføre letearbeider krever samtykke fra både grunneier og eventuell annen bruker av grunnen.

²⁸ https://d28rz98at9flks.cloudfront.net/111002/111002_National_Mineral_Strategy_w2.pdf [sist sjekket 17.12.2018]

Dersom grundigere undersøkelser skal foretas, kreves egen undersøkelsestillatelse. Søknad om undersøkelsestillatelse må opplyse om hvilken type mineral det skal letes etter, en arbeidsplan, estimerte utgifter, søkerens finansielle og tekniske kapasitet, og konsekvenser for miljøet. Hvor søknad innvilges får søkeren typisk rett til blant annet adgang til eiendommen og til å foreta undersøkelser, herunder undersøkelser i form av graving, boring og uttak av mineralprøver. Innvilgelse av søknad kan også forplikte søkeren til blant annet å kompensere grunneier eller bruker av grunnen økonomisk, betale årlig lisens, rapportere årlig til myndighetene, og til rehabilitering av miljøet. Rett til å undersøke et område gis ofte i perioder opp til fem år.

Også for uttak av mineraler kreves egen tillatelse fra myndighetene. Slik tillatelse innvilges i de fleste statene for en periode på 21 år. I likhet med undersøkelsestillatelse gir utvinningstillatelse søkeren både rettigheter og plikter. Ved innvilget søknad gis søkeren rett til blant annet adgang til eiendommen i forbindelse med mineralutvinning og å foreta utvinningsarbeider for de mineraler søknaden omfattet. Søkeren vil typisk også være forpliktet til å kompensere grunneier og bruker av grunnen økonomisk, betale leie, rapportere årlig til myndighetene, gjenopprette miljøskade, deponere avfall, og betale royalty for utvunnede mineraler.

Tillatelse til leting, undersøkelser og utvinning av mineraler innebærer rett til adgang til eiendommen. Det er imidlertid ikke offentlige myndigheter som innvilger slik rett direkte. En del av søknadsprosessen er å innhente samtykke fra grunneier og bruker av grunnen, og å avtale kompensasjon med disse. Dersom partene ikke kommer til enighet om rimelig kompensasjon kan dette avgjøres av en domstol. Ved fastsettelse av kompensasjon tas normalt i betraktning skade på eiendommen og tapt adgang til og bruk av eiendommen. Verdien av mineralene som utvinnes tas derimot ikke i betraktning.

Britenes kolonisering av Australia startet i 1788 etter at James Cook oppdaget kontinentet i 1770. Til tross for at Australia allerede var befolket av flere folkegrupper erklærte britene området for å være *terra nullius* – ikke tilhørende noen. Dermed kunne britene selv gjøre krav på området. Under koloniseringen ble aboriginere og Torres Strait Islander-folket, Australias opprinnelige folkegrupper, fratatt sine landrettigheter. Dette er noe av bakgrunnen for at mineralindustrien, som krever store landområder, ofte kommer i konflikt med urfolk i områder hvor mineralutvinning ønskes igangsatt. Synspunktet om at Australia ved koloniseringen var *terra nullius* ble imidlertid satt til side av the High Court i avgjørelsen *Mabo v Queensland*. The High Court slo i denne avgjørelsen fast at Meriamfolket fra Torres Strait hadde visse rettigheter til landområder på bakgrunn av deres tradisjonelle bruk. På bakgrunn av denne avgjørelsen vedtok Australias parlament the Native Title Act 1993 om urfolkenes rett til landområder. Hvilke rettigheter som ligger i *Native title* varierer med rettighetshaverens tradisjonelle lover og skikker, samt i hvilken grad Australisk lov anerkjenner disse rettighetene og interessene. Rettigheter kan være retten til å eie og okkupere et område og ekskludere andre fra å bruke området. For å kunne påberope *native title* må rettighetshaveren ha hatt en ubrutt, tradisjonell forbindelse til området. Hvor noen ønsker å iverksette handlinger som kan stride mot noens *native title* i området, slår the Native Title Act fast at et spesielt forhandlingsregime skal følges. Forhandlingsregimet aktualiseres ved mineralutvinning i et område hvor noen har *native title*. Formålet er å finne en løsning hvor inngrepet ikke kommer i konflikt med urfolkets rettigheter eller hvor rettighetene settes til side mot kompensasjon. Dersom enighet ikke oppnås innen seks måneder er det opp til the National Native Title Tribunal å avgjøre om handlingen kan gjennomføres mot rimelig kompensasjon eller om inngrepet ikke rimelig kan kompenseres slik at det ikke kan tillates.

1.6 Canada

Canada er en stor mineralprodusent. I 2017 ble det produsert mineraler til en verdi av nesten 44 milliarder dollar. Dette var en oppgang på over 11 prosent sammenlignet med året før hvor det ble produsert mineraler til en verdi av nærmere 40 milliarder dollar. Samlet utgjorde de fem mest innbringende mineralene, gull, kull, kobber, kaliumkarbonat og jernmalm, to tredeler av den totale verdien for 2017. Med produksjon av 60 mineraler og metaller i Canada står disse fem mineralene klart for de største verdiene.²⁹ Over 400.000 personer var i 2017 direkte sysselsatt i gruveindustrien. Mineralindustrien bidro i 2017 med 97 milliarder til Canadas BNP, hvilket utgjør 5 prosent av landets totale nominelle BNP.³⁰

Canada³¹ har ikke én enkelt minerallov. Canada er en føderal stat bestående av ti provinser og tre territorier med til dels varierende mineralregulering. Både føderale myndigheter og myndighetene i provinsene og territoriene regulerer gruveaktivitet i Canada.

Leteretten varierer i de ulike jurisdiksjonene. I the Northwest Territories, Nunavut, British Columbia, Manitoba, New Brunswick og Prince Edward Island kreves, med enkelte unntak, at letetillatelse søkes hos myndighetene. Letetillatelse må også søkes i Ontario og Québec, men her gis tillatelse kun til individer, ikke selskaper. I Nova Scotia kreves betalt en avgift for leting, men det må ikke søkes om tillatelse. I Yukon, Alberta, Saskatchewan og Newfoundland og Labrador kreves hverken tillatelse eller annen formell registrering. Hvor tillatelse må søkes har myndighetene normalt ikke adgang til å utøve skjønn. Dette innebærer at tillatelse automatisk skal gis hvor søkeren oppfyller lovens krav. Den som har leterett vil normalt automatisk få adgang til den aktuelle eiendommen hvor staten eier grunnen. Hvor grunnen er privat eiet kreves at den som har leterett enten varsler grunneieren om letearbeidene, inngår avtale med grunneieren eller får kjennelse fra en domstol om at adgang tillates. Hva som kreves varierer fra område til område. Grunneier har normalt rett på kompensasjon for bruk av eiendommen og eventuelle skader som påføres eiendommen i forbindelse med letearbeidene. Regelverkene åpner dessuten opp for ekspropriasjon av landområder mot kompensasjon til grunneieren.

Dersom mer inngående undersøkelser skal foretas kreves at undersøkeren har mineralrettigheten i det aktuelle området. Retten til mineraler fås i noen jurisdiksjoner gjennom å påberope retten eller ved å søke tillatelse eller lisens. I noen jurisdiksjoner må krav til visse dokumenter, avgifter og varsling av urfolk gjennomføres før retten til mineralene erverves. For statlig eide landområder tildeles imidlertid mineralrettighetene gjennom et budsystem. Tillatelse gir hovedsakelig bare adgang til å utføre undersøkelsesarbeider, ikke til å utvinne mineraler. Hvor grunnen er i privat eie kreves dessuten enten at grunneier varsles eller at avtale om bruk av eiendommen inngås med grunneieren. Hva som kreves varierer med de ulike jurisdiksjonene.

²⁹ <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/publications/17722> [sist sjekket 17.12.2018]

³⁰ https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/mineralsmetals/pdf/mms-smm/10_Key_Facts_on_Canadas_Mineral_Sector_EN.pdf [sist sjekket 17.12.2018]

³¹ Khaled Abdel-Barr og Karen MacMillan, "Canada" in *International Comparative Legal Guides: Mining Law 2018*, Global Legal Group, 2017.

Det stilles visse krav for å ikke miste tildelt rettighet. For det første kreves at forespeilede undersøkelser utføres. For det andre kreves at undersøkeren hvert år leverer en rapport som beskriver undersøkelsene og kostnadene undersøkelsene har medført. Oppfylles ikke kravene frasier rettighetshaveren seg retten til mineralene. Hvor kravene er oppfylt har rettigheten likevel begrenset varighet i enkelte jurisdiksjoner. I the Northwest Territories og Nunavut opphører retten etter maksimalt 10 år. I andre jurisdiksjoner gis retten på ubestemt tid.

Selv om retten til mineraler normalt ligger hos myndighetene, ligger retten i noen tilfeller hos private. I slike tilfeller er eieren selv berettiget til å foreta leting og undersøkelser – forutsatt at han også eier grunnen eller har fått adgang til grunnen av grunneier. I noen tilfeller er det urfolk som har retten til området og/eller mineralene. Det må da inngås avtale med den aktuelle folkegruppen for å få adgang til området og rett til å foreta letearbeider og undersøkelser.

Dersom undersøker ønsker å starte utvinning av mineraler må lisens for utvinning normalt innhentes. Slik lisens gir rett til fullstendig utnyttelse av forekomsten. For større prosjekter må en detaljert utvinningsplan og rehabiliteringsplan for området legges frem. I tillegg kan det kreves at også en miljøkonsekvensutredning legges frem. Avhengig av jurisdiksjon har lisensen en varighet på 10-30 år med adgang til forlengelse. Utvinningslisensen forutsetter at det betales årlig avgift til den myndigheten som tildelte lisensen. Allerede før driften settes i gang skal det foreligge godkjente planer for nedlegging av gruen.

Av hensyn til miljø kreves dessuten at tillatelse for ulik virksomhet innhentes fra miljømyndighetene. Hva som nærmere kreves varierer fra jurisdiksjon til jurisdiksjon og avhenger av tiltakets størrelse. Det stilles krav til håndtering av gruveavfall og jevnlig tilsyn.

Den Canadiske grunnloven anerkjenner tre grupper urfolk. De anerkjente gruppene er First Nations, Métis og Inuittene. Før det gis tillatelse til virksomhet som kan komme i konflikt med urfolks rettigheter, plikter myndighetene å konsultere det berørte urfolket.

1 Forslag til ny lov om uttak av havbunnsmineraler

1.1 Bakgrunn

Det er antatt at utvinning av mineraler på havbunnen i fremtiden vil bli en konkurrent for mineralutvinning på land. Mineralutvinning fra havbunnen er nytt ikke bare i Norge, men også internasjonalt. Med langstrakt kyst og store havområder har Norge stort potensiale for utvinning av mineraler på havbunnen. Særlig aktuelt for utvinning på store havdyp er flermetalliske noder, flermetalliske sulfider og forekomster som finnes i flermetalliske skorper utfelt på undersjøiske fjell, rygger og plataer. Fremtidig kommersiell utvinning av havbunnsmineraler krever imidlertid utvikling av ny teknologi, utarbeidelse av regelverk og utredninger av hvilken effekt slik virksomhet vil kunne ha på miljøet. Utvinning av mineraler på havbunnen reguleres i dag av lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster (kontinentalsokkelloven). Lovverket har vært ansett tilstrekkelig til å regulere det hittil begrensede omfanget av mineralutvinning på norsk sokkel. Utenom vitenskapelig forskning, har det kun vært tale om uttak av grus, sand og leire i kystnære områder og i begrenset omfang, jf. Prop. 106 L (2017-2018) punkt 3.2. I forbindelse med forventet økt interesse for mineralnæring på havbunnen er det behov for et lovverk som sikrer miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig ressursforvaltning og samvirke med andre aktiviteter på havet. Dette er noe av bakgrunnen for at det i Prop. 106 L (2017-2018) er fremmet lovforslag om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen.

I det følgende redegjøres for hovedpunktene i havbunnsmineralloven slik den er foreslått av Olje- og energidepartementet i Prop. 106 L (2017-2018).

1.2 Saklig og geografisk virkeområde

Havbunnsmineralloven gjelder virksomhet knyttet til undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på havbunnen og grunnen under denne, jf. § 1-2 første ledd. Loven gjelder ikke for vitenskapelig forskning på undersjøiske mineralforekomster, jf. § 1-2 andre ledd. Slik virksomhet skal fremdeles reguleres av kontinentalsokkelloven. Også petroleumforekomster faller utenfor havbunnsmineralloven, da petroleumforekomster fremdeles skal reguleres av petroleumsløven.

Geografisk gjelder loven for mineralforekomster i Norges indre farvann, Norges sjøterritorium og på norsk kontinentalsokkel, jf. § 1-3 første ledd. Loven gjelder i utgangspunktet for all havbunn under norsk jurisdiksjon, hvilket omfatter kontinentalsokkelen utenfor fastlands-Norge, Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya og norsk biland i Antarktis, jf. Prop. 106 L (2017-2018) s. 56. Som følge av at mineralaktivitet i Antarktis er forbudt etter Miljøprotokollen til Antarktistraktaten artikkel 7, er kontinentalsokkelen utenfor de norske bilandene i Antarktis, Dronning Maud Land og Peter I Øy, eksplisitt unntatt lovens virkeområde. Havbunnsminerallovens virkeområde avgrenses mot privat eiendom i sjø, jf. § 1-3 andre ledd siste setning. Mineralloven gjelder så langt privat eiendomsrett strekker seg til havs, jf. Prop. 106 L (2017-2018) s. 56. I utgangspunktet strekker privat eiendomsrett i sjøen

seg til marbakken, altså hvor havbunnen faller sterkt. I Rt. 1915 s. 704 la Høyesterett til grunn at en skråning på 1 : 2,5 klart var et tilstrekkelig sterkt fall å regne som marbakke. Hvor langt fra land marbakken begynner varierer sterkt, og den private eiendomsretten i sjø er derfor varierende. Alternativt, hvor marbakke ikke kan påvises, gjelder den private eiendomsrett ut til to meters dyp, jf. Høyesteretts kjennelse i Rt. 2005 s. 1577. Selv om mineralforekomstene befinner seg på havbunnen innenfor havbunnsminerallovens virkeområde, kommer mineralloven likevel til anvendelse hvor mineralforekomstene utvinnes gjennom gruveganger med innslagshull på land, jf. Prop. 106 L (2017-2018) s. 56.

1.3 Retten til mineralforekomster og ressursforvaltning

Eiendomsretten til enhver mineralforekomst på kontinentalsokkelen, samt den eksklusive retten til ressursforvaltning ligger hos staten, jf. § 1-4. Havbunnsmineralloven skiller seg her fra mineralloven som motsetningsvis deler mineraler og eiendomsretten inn i kategoriene statens mineraler og grunneiers mineraler. Et tilsvarende skille vil ikke være naturlig i havbunnsmineralloven ettersom det ikke er private grunneiere innenfor lovens geografiske virkeområde. I Prop. 106 L (2017-2018) s. 56 uttales at

«[r]etten til ressursforvaltning følger av statens høyhetsrett samt de oppgaver som følger av denne. Bestemmelsen gjør således ingen materiell endring i gjeldende rett og er i tråd med folkeretten».

1.4 Krav til forsvarlig mineralvirksomhet

Mineralvirksomhet etter havbunnsmineralloven skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta hensynet til sikkerhet for personell, miljø og de økonomiske verdiene innretninger og fartøyer representerer, jf. § 1-7 første ledd. Videre skal mineralvirksomheten ta hensyn til annen virksomhet ved at mineralvirksomheten ikke unødvendig eller i urimelig grad vanskeliggjør eller hindrer skipsfart, fiske, luftfart eller annen virksomhet eller volder skade eller fare for skade på rørledninger, kabler eller andre undersjøiske innretninger. Det kreves at driveren tar alle rimelige foranstaltninger for å unngå skade på naturmangfoldet i havet eller kulturminner på havbunnen og å unngå forurensning og forurensning, jf. § 1-7 andre ledd.

1.5 Krav om tillatelse

Ingen andre enn staten kan drive mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen uten tillatelse, godkjenning eller samtykke etter denne loven, jf. § 1-6. I følge Prop. 106 L (2017-2018) s. 58 skal med «staten» forstås

«departementene og direktoratene, f.eks. Oljedirektoratet. Statseide stiftelser og universitetene er ikke omfattet av statsbegrepet i loven her og må søke om tillatelser på linje med andre».

Tillatelse til mineralvirksomhet kan kun gis for områder som er besluttet åpnet for mineralvirksomhet, hvilket blant annet krever at det foreligger en konsekvensutredning for det aktuelle området, jf. § 2-3. Konsekvensutredningen skal belyse hvilke virkninger en eventuell åpning kan få for miljøet og antatte næringsrelaterte, økonomiske og sosiale virkninger, jf. § 2-2.

Undersøkelsestillatelse kan tildeles både fysiske og juridiske personer og undersøkelser og undersøkelse av havbunnsmineraler krever tillatelse. Havbunnsmineralloven nevner i motsetning til mineralloven ikke leterett, som et forstadium til undersøkelse, særskilt.

Begrunnelsen kan antas å være at mineralenes beliggenhet fører til at den leting som må foretas for å avdekke mineraler uansett vil være så omfattende at en glir over i undersøking.

Men «undersøkelse» forstås leting etter og kartlegging av mineralforekomster for kommersielt formål, medregnet geologiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske aktiviteter og drift og bruk av innretninger i den utstrekning de anvendes til undersøkelse, jf. § 1-5 bokstav c.

Undersøkelsestillatelse kan tildeles både fysiske og juridiske personer for inntil fem år, jf. § 3-1 første og femte ledd. I Prop. 106 L (2017-2018) s. 59 vises til at hvorvidt undersøkelsestillatelse skal gis ligger innenfor forvaltningens frie skjønn slik at departementet *kan*, men ikke *må* gi tillatelse. En undersøkelsestillatelse for et område er ikke eksklusiv og gir heller ikke fortrinnsrett ved tildeling av utvinningstillatelse, jf. § 3-2 første ledd. Undersøkelsestillatelse kan tildeles flere for samme område, og den eller de som er tildelt slik tillatelse har ikke bedre prioritet enn andre ved søknad om utvinningstillatelse. Dette sikrer at den som er best egnet til å ivareta og balansere lovens formål tildeles utvinningsretten, ikke nødvendigvis den som er tidligst ute.

Med *utvinning* forstås uttak av mineraler fra havbunnen eller havbunnens undergrunn for kommersielt formål, medregnet bearbeiding på innretninger, deponering av eventuelt overskuddsmateriale fra driften og bygging, plassering, drift og bruk av de innretninger som er nødvendig for utvinningen og transporten av mineralene til innretninger eller transportskip, jf. § 1-5 bokstav d.

Utvinningstillatelse kan bare tildeles juridiske personer stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og som er registrert i Foretaksregisteret, med mindre annet følger av internasjonale forpliktelser, jf. § 4-1 andre ledd. Utvinningstillatelse gir rettighetshaveren enerett til undersøkelser etter og utvinning av alle mineralforekomster i området tillatelsen omfatter, jf. § 4-1 første ledd andre setning. Det uttales i Prop. 106 L (2017-2018) s. 61 at

«[d]et er ikke ansett hensiktsmessig å begrense en utvinningstillatelse til ett eller flere spesifiserte mineraler, selv om tillatelsen er basert på eksistensen av forekomster av spesifiserte mineraler. Dette skyldes at det kan være flere mineraler som tas opp samtidig med den teknologien som benyttes. Det skyldes også at det synes hensiktsmessig å gjøre ett selskap ansvarlig for oppfyllelsen av miljøkrav innenfor dette geografiske området.»

Utvinningstillatelse kan gis for maksimalt ti år, jf. § 4-5. Av bestemmelsens fjerde ledd fremgår at utvinningstillatelsen bortfaller dersom utvinning ikke settes i gang innen fem år etter at plan for utvinning ble godkjent, eller dersom igangsatt utvinning innstilles i mer enn to år.

1.6 Eiendomsrett til utvunnede mineraler

Selv om eiendomsretten til havbunnsmineraler i utgangspunktet ligger hos staten, er det rettighetshaveren etter utvinningstillatelsen som får eiendomsretten til de mineralene som utvinnes når de er tatt opp fra havbunnen til havets overflate, jf. § 4-10.

1.7 Avslutning av virksomhet

Rettighetshaver til undersøkelsestillatelse, utvinningstillatelse og særskilt tillatelse til anlegg og drift har en generell plikt til opprydning både mens virksomheten pågår og når den

avsluttes, jf. § 5-1. Opprydningsplikten er basert på tilsvarende plikt i mineralloven § 50, jf. Prop. 106 L (2017-2018) s. 67.

Som hovedregel plikter dessuten rettighetshaver senest to år før tillatelse etter §§ 4-1 eller 4-7 utløper eller oppgis, eller bruken av en innretning endelig opphører, å legge frem en avslutningsplan for departementet, jf. § 5-2. Avslutningsplanen skal inneholde forslag til fortsatt produksjon eller nedstenging av produksjonen og disponering av innretningen hvor dette er aktuelt. Planen skal i tillegg redegjøre for avslutningen, utrede konsekvensene av avslutning og beskrive de vurderinger som anses nødvendig for å fatte vedtak om disponering etter § 5-3, jf. § 5-2 andre ledd.

1.8 Forsikring og sikkerhetsstillelse

Havbunnsmineralloven oppstiller en alminnelig forsikringsplikt. Det stilles krav om at den virksomhet rettighetshaveren driver etter havbunnsmineralloven skal være forsikret til enhver tid, jf. § 9-2. Rettighetshaveren skal sørge for en rimelig forsikringsdekning ut fra hensynet til risikoeksponering og premiekostnader. Hva som nærmere kreves av forsikringen spesifiseres ikke.

I tillegg til forsikring kan departementet ved tildeling av tillatelse kreve at rettighetshaveren stiller en slik sikkerhet som departementet godkjenner, for oppfylling av de pliktene som følger med tillatelsen til å drive mineralvirksomhet, jf. § 9-2 andre ledd. Bestemmelsen viser at det er opp til departementet å avgjøre om den sikkerhet som stilles er tilstrekkelig. Det uttales i Prop. 106 L (2017-2018) s. 69 at

«[h]envisningen til «slik sikkerhetsstillelse som departementet godkjenner» er benyttet for å tydeliggjøre at alle former for sikkerhet, inkl. morselskapsgarantier og forsikringsbevis som departementet finner tilstrekkelig, skal kunne godtas.»