



Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep

0030 OSLO

Vår dato:
02.09.2003

Vår referanse:
200301856-4

Deres dato:

Deres referanse:

Arkivnr.:
320.T00

Org. nr.:
964 982 953


Forslag til ny minerallov. Høring.

Viser til brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 26.05.03 vedr. høring av forslag til ny minerallov.

I fylkesrådets møte 01.09.03 ble det fattet følgende vedtak i sak 137/03:

- 1. Fylkesrådet er svært positiv til en modernisering og forenkling av minerallovgivningen i Norge, og at denne tilpasses og koordineres annet lovverk herunder plan- og bygningsloven. Mineralloven vil føre til bedre rammebetingelser for mineralnæringen i sitt arbeid med leting, undersøkelser og utvinning av mineraliske ressurser. For grunneierne vil økt aktivitet føre til at mulige økonomiske interessante ressurser kan påvises på eiendommen, samtidig som kontrollen med sikring og opprydding under og etter drift forbedres.*
- 2. Fylkesrådet er enig i en tilpasning av loven til en mer moderne språkbruk og i de føringer som er gitt i forhold til leterett, undersøkelsesrett og utvinningsrett. Forslaget om aktørgodkjenning er meget fornuftig, og vil gjøre det lettere å skille ut useriøse og ikke kompetente aktører.*
- 3. Opprydding og sikring er et meget viktig punkt i mineralloven og vil gjøre det lettere for myndighetene å påse at uttaksområdet sikres både under og etter driften, og til at området blir ryddet etter at drift er avsluttet. Spørsmålet av finansiell garantiordning er komplisert, men bør være av en slik karakter at forpliktelser til sikring og opprydding utføres fortløpende.*
- 4. Samerettsutvalget II sitt arbeid skal være avsluttet innen 1. juli 2005. Det vil være fornuftig å avvente innstillingen fra dette utvalget i denne sammenheng.*
- 5. Vedtaket gjøres i medhold av Kommunelovens § 13.*

Med hilsen


Jørn Sørvig
plan- og næringsjef

Vedlegg: Fylkesrådssak 137/03 "Forslag til ny minerallov. Høring".



FYLKESRÅDSSAK 137-2003

Møtedato: 01.09.2003

Forslag til ny minerallov. Høring.

Sammendrag

Nærings- og handelsdepartementet har lagt fram forslag til ny minerallov. Det nye forslaget innebærer modernisering, forenklinger og bedre rammevilkår for næringen. Antallet lover reduseres fra fem til en, og det foreslås en bedre koordinering i forhold til annet lovverk, spesielt plan- og bygningsloven. For Nordland, som er et av landets største mineralfylker, vil mineralloven kunne gjøre det mer interessant og lettere å lete etter og utvikle mineralforekomster. Siden flere av de større mineralselskapene i Norge og i Nordland har internasjonale eiere vil loven også være et viktig signal til disse om norske myndigheter sin politikk og intensjoner innen denne sektoren. Den nye mineralloven vil komme både industri og grunneiere til nytte.

Fylkesrådets vurdering

Som et av landets største mineralfylker vil den nye mineralloven kunne bli et viktig incitament for økt aktivitet innen mineralsektoren i Nordland. Etter fylkesrådets vurdering vil mineralloven gjøre det mer interessant og lettere å lete etter og utvikle mineralforekomster i Norge. Siden flere av de større mineralselskapene i Norge har internasjonale eiere vil loven også være et viktig signal til disse om norske myndigheter sin politikk og intensjoner innen denne sektoren.

Nordlandsprogrammet som ble gjennomført i samarbeid mellom Norges geologiske undersøkelse og Nordland fylkeskommune i perioden 1992-99 skaffet til veie både ny og oppdatert geologisk informasjon som er avgjørende for mineralprospektering. I tillegg til industri og investorer jobber fylkeskommunen i dag gjennom prosjekter for å bidra til at disse data skal komme til økt anvendelse, men hadde gjerne sett at aktiviteten hadde vært større. Mineralloven vil kunne bidra til at denne aktiviteten økes i forhold til dagens nivå.

Et viktig moment for Nordland fylkeskommune er at den nye mineralloven skal komme både industri og grunneiere til nytte. Fylkesråden for samferdsel og næringsvirksomhet er av den oppfatning at dette vil bli tilfellet. Industrien vil få lettere tilgang til interessante forekomster og loven vil gi enklere, bedre og mer effektiv saksbehandling enn i dag. For grunneierne (statlige og private) vil økt aktivitet føre til at mulige økonomiske interessante ressurser kan påvises, samtidig som kontrollen med sikring og opprydding under og etter drift forbedres.

Fylkesråden er overbevist om at en modernisering av språkbruken, tilpasning til annet lovverk, forenklinger av loven, og reduksjonen fra fem lover vil bli ønsket velkommen både av bransjen og de offentlige aktører som jobber med mineraler. Uttak av mineraler vil alltid innebære synlige inngrep i naturen. Selv om mineralloven fører til store forenklinger for alle parter vil de miljømessige sider og en bergmessig forsvarlig drift bli ivaretatt på en bedre måte enn ved dagens lovverk.

Fylkesråden ser det også som hensiktsmessig i å avvente Samerettsutvalget II sin innstilling når det gjelder områder med samiske interesser i denne sammenheng.

Neste ordinære fylkesting er 01.12.2003. Høringsfristen på denne saken er 26.08.2003, men departementet har gitt utsettelse til fylkesrådets behandling 01.09.2003. Saken behandles da etter Kommunelevens § 13.

Før fylkesrådets behandling er opposisjonen orientert ved Høyres Anne-Britt Norø og FrPs Trond A. Johansen.

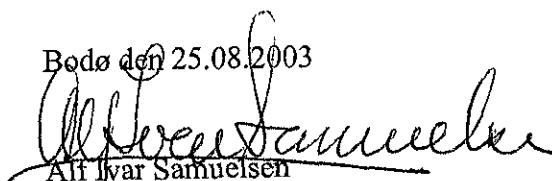
Vedtakskompetanse

Kommunelevens § 13.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet er svært positiv til en modernisering og forenkling av minerallovgivningen i Norge, og at denne tilpasses og koordineres annet lovverk herunder plan- og bygningsloven. Mineralloven vil føre til bedre rammebetingelser for mineralnæringen i sitt arbeid med leting, undersøkelser og utvinning av mineralske ressurser. For grunneierne vil økt aktivitet føre til at mulige økonomiske interessante ressurser kan påvises på eiendommen, samtidig som kontrollen med sikring og opprydding under og etter drift forbedres.
2. Fylkesrådet er enig i en tilpasning av loven til en mer moderne språkbruk og i de føringer som er gitt i forhold til leterett, undersøkelsesrett og utvinningsrett. Forslaget om aktørgodkjenning er meget fornuftig, og vil gjøre det lettere å skille ut useriøse og ikke kompetente aktører.
3. Opprydding og sikring er et meget viktig punkt i mineralloven og vil gjøre det lettere for myndighetene å påse at uttaksområdet sikres både under og etter driften, og til at området blir ryddet etter at drift er avsluttet. Spørsmålet av finansiell garantiordning er komplisert, men bør være av en slik karakter at forpliktelser til sikring og opprydding utføres fortløpende.
4. Samerettsutvalget II sitt arbeid skal være avsluttet innen 1. juli 2005. Det vil være fornuftig å avvente innstillingen fra dette utvalget i denne sammenheng.
5. Vedtaket gjøres i medhold av Kommunelevens § 13.

Bødø den 25.08.2003


Alf Ivar Samuelson
Fylkesråd for samferdsel og næringsvirksomhet

Utrykte vedlegg: Forslag til ny minerallov. Høringsutkast.

UTREDNING

Innledning

Nærings- og handelsdepartementet har lagt fram forslag til ny minerallov. For å danne en plattform for lovarbeidet har departementet og Bergvesenet avholdt møter med grunneier- og næringsorganisasjonene. Det har også vært avholdt to møter med Sametinget.

Arbeidet med en ny minerallov startet i 1993 da departementet vedtok å nedsette et utredningsutvalg med mandat å fremlegge forslag til ny minerallov. Utvalget la fram sin utredning 15. august 1996 (NOU 1996:11 Forslag til minerallov), og i 1999 fremmet departementet Ot. prp. nr. 35 (1998-1999) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven) for Stortinget. Dette lovforslaget ble trukket tilbake i mars 2000. Det er et helt nytt forslag som nå fremmes, men deler forslagene og prinsippene i tidligere utredninger er videreført.

Det nye forslaget innebærer modernisering, forenklinger og bedre rammevilkår for næringen. Antallet lover reduseres fra fem til en, og det foreslås en bedre koordinering i forhold til annet lovverk (spesielt plan- og bygningsloven).

Regler om urfolks rettigheter i forbindelse med mineralaktivitet er ikke tatt med i dette høringsnotatet. Det er allerede foreslått regler om dette i Ot. prp nr. 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Når det gjelder områder med samiske interesser utenfor Finnmark, foreslås det ikke særregler for disse. For å gjøre den nye mineralloven mer moderne og lettere tilgjengelig for brukerne foreslår departementet å gjøre noen språklige endringer i forhold til dagens bergverkslov.

Hovedtrekk i forslaget

En mer moderne språkbruk

I bergverksloven brukes ordene:

1. skjerping
2. muting
3. utmål

for å beskrive de ulike stadiene i en prosess frem mot utvinning av et mutbart mineral. Departementet foreslår å endre denne språkbruken, og i stedet innføre begrepene:

1. leting
2. undersøkelsesrett
3. utvinningsrett

Undersøkelsesrett og utvinningsrett henspeiler på de tillatelser som Bergvesenet gir, henholdsvis en rett til å undersøke mineraler i et område, og en enerett til utvinning dersom det skulle vise seg at forekomsten er drivverdig. Det avgrensede området der det gis en utvinningsrett omtales i loven som utvinningsområdet

Mutbare og ikke-mutbare mineraler

Mutbare mineraler er i hovedsak metaller (gull, sølv, jern, kobber, bly, sink, osv.), mens ikke-mutbare mineraler grovt sett kan deles inn i industrimineraler (kalkstein, dolomitt, kvarts, etc),

naturstein (marmor, granitt) og byggeråstoffene pukk, grus, sand og leire. Skillet mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler har lange tradisjoner og er historisk begrunnet. Departementet ønsker derfor å opprettholde skillet mellom disse mineralkategoriene. Definisjonene av mutbare mineraler vil som i bergverksloven fremkomme av den nye mineralloven, mens de ikke-mutbare mineralene avgrenses negativt.

Departementet ser likevel behov for å tilgodese grunneieren i noe større grad enn i dag, og foreslår derfor en kraftig økning av årsavgiften ved uttak av mutbare mineraler (fra én promille til én prosent).

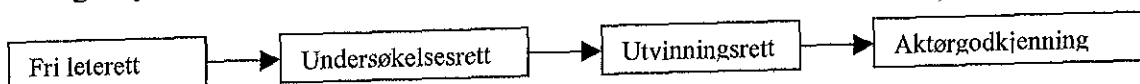
Eierforholdet til de to gruppene mineraler forblir uendret:

- mutbare mineraler tilhører staten
- ikke-mutbare tilhører grunneieren

Rettigheter til mutbare mineraler bygger på et ervervssystem som i hovedsak forvaltes av Bergvesenet. Rettigheter til ikke-mutbare mineraler bygger på avtale med grunneieren, men med mulighet for ekspropriasjon dersom avtale ikke oppnås.

Gangen i en mineralsak – fra leting til drift

Første stadiet er den frie leteretten. Fri leterett innebærer at det ikke kreves samtykke fra grunneier for å lete etter mineraler. Leterettens innhold er imidlertid svært begrenset. Dersom leteren ønsker å sikre seg en prioritet til eventuelle drivverdige mineraler må vedkommende over i undersøkelsesfasen. Bergvesenet utsteder en undersøkelsesrett (tidligere mutingsbrev) til mutbare mineraler. Undersøkelser etter ikke-mutbare mineraler forutsetter avtale med grunneier. Dersom undersøkelsene viser at det foreligger en mulig drivverdig forekomst vil neste stadium være å få en utvinningsrett (tidligere utmål for mutbare mineraler, eller avtale med grunneier). Den som har fått utvinningsrett på mutbare mineraler må innen en viss tidsfrist søke om prøveuttak eller aktørgodkjenning.



Fri leterett

I dag er det fri leterett etter mutbare mineraler, mens leting etter ikke-mutbare mineraler kun kan skje med grunneierens samtykke. Av hensyn til industriens behov for å kartlegge hvor det kan være drivverdige forekomster ønsker departementet å utvide den frie leteretten til også å omfatte alle ikke-mutbare mineraler. Samtidig blir retten til fysiske inngrep ved leting etter mutbare mineraler noe innsnevret.

Leteren kan foreta arbeider i overflaten som er nødvendige for å påvise mineraler, under forutsetning av at dette ikke gir skade av betydning på grunnen. Leteren vil kunne foreta enkle inngrep med håndredskaper, samt ta med seg steinprøver. Kjerneboringer og alle typer sprengninger omfattes ikke av lovens letebegrep, men vil anses som undersøkelser som krever en spesiell undersøkelsesrett i henhold til lovens kap. 3.

Den som leter etter mineraler på annen manns grunn skal pålegges å varsle grunneieren og brukeren av grunnen før letingen tar til. Departementet ønsker imidlertid å gjøre varslingsplikten så lite omfattende som mulig. Et muntlig varsel bør være tilstrekkelig, i tillegg til at varsling må kunne utelates dersom det vil være uforholdsmessig tyngende.

På enkelte områder skal det ikke kunne letes eller undersøkes uten grunneierens, brukeren av grunnens og vedkommende myndighets samtykke, for eksempel er innmark, industriområder mv.

Det vil også være områder som er unntatt fra drift. Reguleringen av hvor drift skal finne sted vil ivaretas av plansystemet, og blir ikke regulert i mineralloven. I tillegg kan også naturvern- og kulturminnelovgivningen begrense leteretten.

Undersøkelserrett (inkl. prøvedrift)

Undersøkelse av mutbare mineraler krever tillatelse fra Bergvesenet, mens undersøkelse av ikke-mutbare mineraler forutsetter avtale med grunneier (evt. ekspropriasjon).

Mens leteren kun har adgang til å utføre begrensede arbeider i overflaten kan innehaveren av en undersøkelsesrett kunne bore kjerneprøver, foreta begrensede sprengninger og grave hull i brakken. Undersøkeren kan ikke foreta inngrep som kan medføre vesentlig skade uten samtykke fra eieren og brukeren av grunnen.

Prøvedrift er den mest omfattende formen for undersøkelse. Prøvedrift på mutbare mineraler er i dag regulert i industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16 § 18. Prøvedrift utgjør et unntak fra kravet om driftskonsesjon, og er begrenset til uttak av maks 10 000 tonn råmalm. Det skal sendes plan til Bergvesenet som skal føre tilsyn med prøvedriften, og som kan gi pålegg i forbindelse med prøvedriften.

Prøvedrift på ikke-mutbare mineraler forutsetter grunneiersamtykke. Formålet med prøveuttaket skal være å nærmere lokalisere forekomstens utbredelse og kvalitet for bedre å kunne vurdere dens drivverdighet. Departementet foreslår at det for alle prøveuttak av mineraler inntil 2000 m³ masse må søkes Bergvesenet om tillatelse til prøvedriften, slik at Bergvesenet kan føre tilsyn med prøveuttaket.

I de aller fleste tilfeller vil prøvedrift være et vesentlig terrenginngrep som omfattes av plan- og bygningsloven, og derfor krever enten reguleringsplan eller dispensasjon fra kommunen. I tillegg vil det kunne være nødvendig med tillatelse fra forurensningsmyndighetene (fylkesmannens miljøvernavdeling eller SFT). De øvrige tillatelser må selvsagt være på plass for at tiltakshaver kan iverksette prøveuttaket.

Utvinningsrett

Rett til utvinning forutsetter i likhet med rett til undersøkelse et særlig rettsgrunnlag. For mutbare mineraler stilles det krav om tillatelse fra Bergvesenet (utvinningsrett), mens utvinning av ikke-mutbare krever samtykke fra grunneier (evt. ekspropriasjon). I tillegg kommer krav til tillatelser etter annet lovverk, for eksempel plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Aktørgodkjenning på driftsstadiet

For å sikre at den som skal starte drift på mineralske ressurser besitter den nødvendige kompetansen, og har økonomiske forutsetninger for drift, foreslår departementet å innføre et krav om aktørsertifisering for uttak av alle typer mineraler. En slik sertifisering vil bidra til å forhindre at forekomster blir ødelagt som følge av mangel på kyndighet, og at driften skjemmer eller fremstår som et større faremoment enn nødvendig.

Kravene til kompetanse vil avhenge av driftens størrelse og kompleksitet. Dette vil gjenspeile seg i de kravene som stilles til virksomheten. Departementet foreslår et unntak fra kravet til aktørsertifisering for uttak på under 25 000 tonn masse for mutbare mineraler og byggeråstoffer (stein, pukk, sand og grus). Bakgrunnen for unntaket er at departementet ikke finner det nødvendig å stille de samme kravene til godkjenning ovenfor små prosjekter, for eksempel mindre grustak. Det er således opp til kommunale myndigheter å foreta de nødvendige vurderinger knyttet til mindre uttak i forbindelse med godkjenning av tiltaket etter plan- og bygningsloven. For å unngå omgåelse vil flere uttak innenfor samme område etter forholdene kunne regnes som et samlet uttak.

Det følger av lovforslagets § 46 at det skal sendes melding til Bergvesenet før drift igangsettes. Bestemmelsen gjelder både for mutbare og ikke-mutbare mineraler. Kravet om meldeplikt gjelder uavhengig av om uttakets størrelse utløser krav om aktørgodkjenning. Meldeplikten er begrunnet med at Bergvesenet skal ha mulighet til å føre tilsyn med uttaket, jf. § 56, og ha adgang til å gi pålegg for å sikre bergmessig drift etter § 57 første ledd, herunder stille krav om driftsplan.

Ordningen med aktørgodkjenning vil formelt i loven bli lagt til departementet. Det tas sikte på å delegere myndigheten til Bergvesenet.

Bortfall av kravet til ervervskonsesjon

Departementet foreslår at krav til ervervskonsesjon ikke videreføres i den nye mineralloven. Vi anser det som tilstrekkelig å regulere at selve driften foregår bergmessig forsvarlig, og ser ikke tilsvarende behov for å ha kontroll og oversikt over eierinteressene, utover det som følger av den generelle lovgivningen (selskapsloven, vps-loven osv.) Ervervsloven er nå opphevet, og det er foreslått å fjerne kravet til konsesjon ved aksjeerwerb i den alminnelige konsesjonsloven av 1974, se Ot. prp nr. 79 (2002-2003) om lov om konsesjon ved erwerb av fast eiendom (konsesjonsloven) m.v. De konkurransemessige aspektene ved et oppkjøp ivaretas av konkurranselovgivningen.

Ekspropriasjon

Departementet understreker at ekspropriasjon, slik det også er i gjeldende lovverk, er regler som kun unntaksvis forutsettes å komme til anvendelse. Grunneier har gjennomgående en positiv holdning til næringsutvikling på egen eiendom, og i det overveiende antall tilfeller vil derfor næringen og grunneier fremforhandle en avtale om mineralaktivitet.

Behovet for ekspropriasjon kan gjøre seg gjeldende både når det gjelder undersøkelser og rett til utvinning (drift). På grunn av forslaget om innføring av en fri leterett også for de ikke-mutbare mineralene er det på dette stadiet ikke nødvendig å søke om ekspropriasjon. Departementet vil anta at forslaget om å innføre en fri leterett på de ikke-mutbare mineralene vil kunne gi et bedre grunnlag for å søke om ekspropriasjonstillatelse på undersøkelse, enn hva som er tilfellet etter gjeldende regelverk.

For de mutbare mineralene vil avståelse av rett til grunnen være det aktuelle, da eiendomsretten til mineralene tilhører staten, og tillatelse til å undersøke eller utvinne disse gis av Bergvesenet. Når det gjelder ikke-mutbare mineraler vil det kunne være nødvendig med ekspropriasjon både av grunn og forekomst. Utgangspunktet vil være ekspropriasjon av forekomsten, samt nødvendig tilgang til denne, for eksempel en veirett, nedgang til gruver etc. Dette innebærer normalt en bruksrett, og ikke nødvendigvis eiendomsrett til grunnen. Ved opphør av drift vil de eksproprierte rettighetene falle tilbake til grunneier med mindre det er avstått eiendomsrett.

Departementet vil vurdere alternativer som tar sikte på både å ivareta hensynet til å sikre prospektørens rettigheter og hensynet til å sikre grunneier retten til å selge forekomsten på vanlige forretningsmessige vilkår til høystbydende (dvs. på markedsvilkår). Slik departementet ser det, oppstår problemet hvis det er en tredjepart som er villig til å betale et høyere vederlag for retten til å drive ut forekomsten enn det vedkommende som har en undersøkelsesrett (basert på avtale eller ekspropriasjon) er villig til å gjøre.

Departementet foreslår en løsning der den prospektøren som har fått ekspropriert en rett til undersøkelse skal få en førsterett til ekspropriasjon av retten til utvinning. Undersøkeren er med andre ord sikret en utvinningsrett dersom han gjennom sine undersøkelser kan dokumentere drivverdigheit. En ytterligere forutsetning for at prospektøren skal sikres en slik rett er at han har tilbudt grunneieren markedsvilkår for å få drive ut forekomsten. Ved vurderingen om hva som er

markedsvilkår vil departementet ta i betraktning utgiftene som prospektøren har hatt i forbindelse med undersøkelsene.

Ekspropriasjon til undersøkelse og drift skal fattes som to separate vedtak. Dette fordi det vil være vanskelig allerede på undersøkelsesstadiet å ta stilling til om utvinning og drift er "tvillaust meir til skade enn til gagn". I tillegg kommer at man ved å fatte to vedtak vil kunne få reelle forhandlinger om forekomsten ved at også andre interessenter kan vise sin interesse.

Den prospektøren som bygger sin rett til undersøkelser på avtale med grunneier vil normalt sikre seg rettigheter knyttet til en eventuell utvinning og drift allerede på det stadiet da det inngås en avtale om undersøkelse. Dersom grunneieren ønsker å begrense avtalen til kun undersøkelser, og deretter velger å selge forekomsten til en tredjemann etter at prospektørens arbeider har vist seg å være vellykket, har prospektøren mulighet til å søke om ekspropriasjon på vanlige vilkår. Dersom det er flere prospektører som søker om å ekspropriere den samme forekomsten skal prospektøren som hadde avtale om undersøkelsesrett, gis en fortrinnsrett til ekspropriasjon.

Departementet foreslår å legge myndigheten til ekspropriasjon på undersøkelsesstadiet til Bergvesenet.

Forholdet til særlovgivningen

Før drift kan igangsettes må de nødvendige tillatelser etter annet regelverk være på plass. Ansvaret for at andre nødvendige tillatelser foreligger påligger tiltakshaveren.

Plan- og bygningsloven

Utgangspunktet er at mineraluttak vil være et terrenginngrep som krever tillatelse både etter *reglene om reguleringsplan* og etter *reglene om byggesaksbehandling*.

Det er kommunen i kraft av sin plankompetanse som skal ta den endelige vurderingen av om mineraluttak skal finne sted. Prinsippet i plan- og bygningsloven om at den enkelte kommune har avgjørelsesmyndighet i plansaker, og dermed har myndighet til å bestemme om det faktisk skal reguleres områder til mineralvirksomhet, foreslås ikke endret. Enhver som ønsker å sette i gang mineralvirksomhet må derfor søke kommunen om regulering av det aktuelle området.

I forslaget til ny minerallov foreslår departementet å innføre en ordning med krav til godkjenning av aktører som skal drive mineralvirksomhet. Innføring av en aktørgodkjenning har som formål å sikre at den som skal starte drift på mineralske ressurser besitter den nødvendige kompetanse og også har økonomiske forutsetninger for å starte virksomhet. Det vil videre sikre best mulig utnyttelse av forekomstene, og at selskapet har økonomi til å drive og avslutte driften forsvarlig.

For brukerne av plan- og bygningsloven og en ny minerallov, både næringen og offentlige myndighetsorganer, er det viktig å ha oversikt over hvilke tillatelser som kreves etter de forskjellige lovene. Tillatelser etter begge lover er nødvendig, men tillatelsene er ikke overlappende ettersom lovene ivaretar forskjellige hensyn. Departementet legger til grunn at tillatelser etter de to lovverkene formelt ikke bør avhenge av hverandre - dette gir et ryddig og oversiktlig lovverk når reglene er basert på ulike hensyn.

Departementet foreslår at aktørgodkjenning etter mineralloven kan gis før kommunen har ferdigbehandlet reguleringsplanen. Drift vil imidlertid ikke kunne iverksettes før kommunen har gitt sin godkjennelse gjennom en reguleringsplan. Aktørgodkjenningen gir ikke grunnlag for drift, men er kun et vilkår for drift. Driftsplan for området skal godkjennes av Bergvesenet. Denne må ligge innenfor rammene av reguleringsplanen.

Etter forslaget til ny minerallov kan det søkes departementet om ekspropriasjon til utvinning av mineraler. Også her er kravet om at området må være regulert før drift kan settes i gang som en forutsetning. Departementet mener det er fornuftig at det kan søkes om ekspropriasjon og evt. gis samtykke til ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplanprosessen bl. a. for å få på plass de nødvendige tillatelsene i tide. Her som for aktørsertifisering mener vi at prosesser etter forskjellige lovverk bør holdes atskilt.

Byggesaksbehandling

I forbindelse med oppstart av mineralvirksomhet er det i tillegg til kravet om reguleringsplan også krav om at *bygningmyndighetene* skal godkjenne oppstart av drift gjennom reglene i plan- og bygningsloven kap. XVI. I tillegg skal Bergvesenet gi aktørgodkjenning etter mineralloven. Departementet mener det derfor bør vurderes om det er nødvendig med tillatelse også fra bygningmyndighetene når tiltaket først er godkjent iht. reguleringsplanbestemmelsene og Bergvesenet i tillegg skal gi en aktørgodkjenning. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på dette.

Forurensningsloven

I tillegg til tillatelse etter plan- og bygningsloven og mineralloven, må det innhentes eventuell tillatelse fra forurensningsmyndighetene, dvs. fylkesmannens miljøvernavdeling eller Statens forurensningstilsyn der det er aktuelt.

Den alminnelige konsesjonsloven

I dag er det i konsesjonsloven § 2 gjort unntak for erverv som er konsesjonspliktige etter industrikonsesjonsloven, kalksteinsloven og kvartsloven. Departementet vil også videreføre forslaget i Ot. prp. nr. 35 om at det i mineralloven gjøres unntak fra konsesjonskravet i konsesjonsloven av 1974. Departementet foreslår at unntaket skal gjelde alle erverv som er underlagt kravet til aktørgodkjenning etter mineralloven.

Andre særlover

I tillegg til de lovene som ovenfor er nevnt kan det være andre lover som regulerer arealbruken, evt. som setter begrensninger for driften. Dette gjelder for eksempel naturvernloven, kulturminneloven, motorferdselsloven, reindriftsloven, naboloven, vannressursloven, brann- og eksplosjonsvernloven og jordloven.

Tilsyn med undersøkelsesarbeider og drift

Uttak av mineraler representerer naturinngrep og forbruk av ikke-fornybare ressurser. Det er derfor viktig at det føres tilsyn med at driften skjer på en bergmessig forsvarlig måte. Kravet til bergmessig drift retter seg mot selve driften, men gjelder også i forbindelse med undersøkelsesarbeider, herunder prøvedrift, jf. forslagets §§ 10 og 17.

Bergmesterens tilsynsplikt er i dag nedfelt i bergverksloven § 51, og gjelder kun for uttak av mutbare mineraler. Når det gjelder ikke-mutbare mineraler har Bergvesenet ført tilsyn med noen uttak, og da med hjemmel i konsesjonsvilkår fastsatt i medhold av kalksteinsloven, kvartsloven, og konsesjonsloven av 1974, evt. gjennom reguleringsbestemmelser i reguleringsplaner godkjent av kommunene.

Det har lenge vært enighet mellom grunneierne og bransjen om at dagens regime der det ikke er noen kompetansekontroll og fast tilsynshjemmel for uttak av ikke-mutbare mineraler, er en uheldig situasjon som bidrar til konkurransemessige forskjeller. Departementet foreslår derfor at Bergvesenet gis en generell tilsynshjemmel i mineralloven. Utgangspunktet for tilsynet vil være lovens krav til bergmessig drift, og kravet om at driften skal skje i henhold til godkjent driftsplan.

Tilsyn vil være aktuelt både på undersøkelsesstadiet og på driftsstadiet, men tilsynet skal avspeile det skadepotensialet som virksomheten utgjør, og følgelig være mindre omfattende på undersøkelsesstadiet enn på driftsstadiet. Hjemmelen til å føre tilsyn skal i utgangpunktet gjelde for alle uttak, også for uttak unntatt fra kravet til aktørsertifisering (dvs. uttak på under 25 000 m³ masse).

Departementet vil se nærmere på behovet for overgangsregler, men er av den oppfatning at tilsynshjemmelen og kravet om godkjent driftsplan også bør gjelde for mineraluttak som drives i dag, og som ikke tidligere har vært underlagt tilsyn.

Opprydning og sikring

Departementet foreslår en plikt for tiltakshaver til å sikre området under og etter driften (sikringsplikt), og til å rydde området (opprydningssplikt).

Generelt

Sikrings- og opprydningssplikten avgrenses mot forurensningstilfellene som først og fremst reguleres av forurensningsloven med forskrifter. Det legges altså opp til et tosporet system, hvor forurensningsspørsmålet holdes utenfor. Det vil kunne være en viss overlapp mellom forurensningsmyndighetenes og Bergvesenets krav til sikring og opprydning. Dette gjelder særlig for uttak av sulfidmalmer. Det er likevel viktig å ha regler om sikring og opprydning i mineralloven. Når det gjelder industrimineraler og massetak vil forurensningsmyndighetene først og fremst være opptatt av forurensning i form av støy og støv, mens det er andre hensyn som ivaretas gjennom minerallovens sikrings- og opprydningsregler.

Spørsmålet om finansiell garantiordning

Den nye mineralloven vil bidra til en bedre regulering av opprydnings- og sikringsproblematikken. Ved at driftsplanen følges opp med tilsyn vil kostnadene som normalt påløper til rydding og sikring ved avslutning av driften reduseres. *En av tankene bak forslaget er nettopp at forpliktelser til sikring og opprydning skal utføres fortløpende, slik at behovet for arbeid i forbindelse med avslutning av driften skal være minst mulig.*

Det vil likevel fortsatt være uløste problemer knyttet til konkurser og nedleggelse i selskaper der det ikke er midler igjen til opprydning og sikring. Departementet vurderer derfor å innføre en ordning for finansielle garantier for å sikre at det finnes midler til sikring og opprydning i en konkurssituasjon. Hovedargumentet for å ha en slik ordning er at man på denne måten sikrer at tiltakshaveren er den som må betale for den sikring og opprydning som trengs som følge av hans virksomhet. Departementet mener det er behov for en slik ordning, men ønsker høringsinstansenes innspill på hvor stort dette behovet er. Behovets størrelse vil kunne ha betydning for hva slags system det er hensiktsmessig å etablere.

Departementet er av den oppfatning at den nærmere reguleringen av hvordan det konkret skal sikres midler til sikring og opprydning bør skje i forskrifts form. Nedenfor redegjøres for ulike alternative metoder. Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av disse.

Fondsordning/eller miljøavgift

Minerallovutvalgets flertall mente at den eneste hensiktsmessige løsningen var et sentralt fond administrert av Bergvesenet etter mønster av såkalte superfonds i USA. Industrien har sterkt fremhevet det urimelige i at alle skal måtte være med å spleise på "syndene" til useriøse aktører. Det gjør at alle må bidra til å dekke "syndene" for noen få. I tillegg kommer at både en sentral fondsordning, og en avgift på kjøpers hånd vil kreve et stort byråkrati. Disse argumentene tilsier at dette er ordninger som departementet så langt ikke vil anbefale i denne omgang.

Bankgaranti

En mulig ordning er et system der det ved virksomhetens start stilles krav om bankgaranti. Ulempen med bankgarantier er at de gis for et begrenset tidsrom, og fornyelse av garantien vil skje på bakgrunn av tiltakshavers soliditet på fornyelsestidspunktet. Garantien vil neppe bli fornyet dersom det har utviklet seg problemer i selskapet.

Pant i enkelt pengekrav/individuell fond

En supplement til en ordning med bankgarantier evt. som en separat ordning er et system der staten får pant i et bankinnskudd som virksomheten pålegges å avsette årlige midler til. En slik ordning vil følge reglene i pantelovens § 4-4 flg. om enkle pengekrav. Innskuddet får rettsvern ved underretning til skyldner, i dette tilfellet banken. En viktig forutsetning er at pantsetteren mister rådigheten over pantet. Dette gjøres ved at banken får beskjed om at pantsetter mangler rådighet over pantet. Panteretten til innskuddet vil da stå seg i en konkurs.

Departementet ser for seg en mulig praktisk løsning der Bergvesenet lager et standard skjema som skal fylles ut og sendes banken. Dette vil gjøre det lettere for Bergvesenet å føre kontroll med at det enkelte brudd faktisk etablerer en sikkerhet for opprydningsmidler, samt at de faktisk setter av penger i banken mens driften pågår. Innbetalingsbeløpet bør ta utgangspunkt i en standardsats der det skal betales inn et bestemt beløp per tonn uttatt masse. Beløpet vil nødvendigvis avhenge av hva slags masse som tas ut. Innbetalingen til fondet bør skje også i den tiden som en eventuell bankgaranti gjelder, men det kan tenkes en trappetrinnsmodell med en lavere sats i oppstartsfasen. Bergvesenet vil kunne administrere fondet i forbindelse med aktørsertifiseringen og godkjenningen av driftsplanen.

En slik individuell ordning vil sikre at de midlene som er innbetalt kommer virksomheten til gode, enten ved at det utbetales midler fra fondet til sikring og opprydning ved avslutning av driften, eller ved tilbakebetaling av det overskytende når sikrings- og opprydningsplikten er utført. Departementet bemerker at sikring og opprydning uansett må utføres, slik at foretakene ikke påføres noen unødvendig økonomisk byrde med fondsoppbygningen.

Et alternativ til at Bergvesenet gjør krav på bankgaranti og eventuelt slikt pant, er at dette i stedet gjøres av grunneieren. Grunneieren har en selvstendig interesse i å sikre eiendommen sin, og i standardkontrakt som er under utarbeidelse av partene i samarbeid med Bergvesenet er det foreslått en slik ordning. Departementet er av den oppfatning at avtaleregulering ikke er tilstrekkelig. En regulering i standardkontrakt vil ikke ivareta samfunnsansvaret i samme grad som en ordning der Bergvesenet står som innehaver av pantet. I tillegg kommer at regulering i standardkontrakt mellom grunneier og virksomhet kun vil gjelde for nye uttak, mens en lovfesting vil omfatte alle uttak. Departementet er av den oppfatning at man her står ovenfor en uegentlig tilbakevirkning, som vil kreve overgangsregler, men som på sikt vil gjelde for alle uttak. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til innholdet i overgangsreglene.

Etter departementets oppfatning er det små muligheter for at næringen skal få rett til skattemessig avsetning for innbetalinger til fond med formål å sikre midler til sikring og opprydning. Dette må ses i sammenheng med en evt. generell ordning for tilsvarende avsetninger. Den nærmere reguleringen av hvordan en eventuell ordning med finansielle garantier skal organiseres vil departementet ta stiling til når vi har hørt høringsinstansenes syn.

Sanksjoner

Departementet ønsker i hovedsak å videreføre de sanksjonsbestemmelsene som ble foreslått av minerallovutvalget, og som også departementet gav sin tilslutning til i Ot. prp. nr. 35. Det ulovfestede prinsippet om forholdsmessighet gjelder selvsagt på dette området. Dette innebærer at sanksjonene skal stå i et rimelig forhold til overtredelsen. Nedenfor er listet opp de enkelte

sanksjoner som foreslås i forslaget. Sanksjonsvedtak fattet av Bergvesenet kan påklages til departementet:

- Midlertidig stoppordre
- Tilbaketrekking av rettigheter
- Tilbaketrekking av aktørgodkjenning
- Tvangsmulkt
- Straffebestemmelser

Større undersøkelses- og utvinningsområder

Undersøkelsesområdet

I dag kan et undersøkelsesområde være maksimalt 300 000 kvadratmeter (0,3 kvadratkilometer). Dagens system med relativt små undersøkelsesområder skaper merarbeid både for prospektørene og Bergvesenet. Blant annet på dette grunnlag foreslår departementet en markant økning av størrelsen på undersøkelsesområdet til 10 000 000 m² (10 kvadratkilometer). Til sammenligning har Sverige ingen øvre grense på størrelsen av undersøkelsesområdet. Begrensningen der ligger i at området ikke kan være større enn at tiltakshaveren har mulighet for å undersøke det på en samfunnstjenelig måte.

Utvinningsområdet

Departementet foreslår at maksimumsstørrelsen på utvinningsområdet økes fra dagens 250 000 m² (0,25 kvadratkilometer) til 1 000 000 m² (1 kvadratkilometer). For å hindre at prospektører beslaglegger større områder enn nødvendig er det viktig med et samspill med reglene om årsavgift. Forslag om å øke maksimumsstørrelsen på utvinningsområder og undersøkelsesområder for mutbare mineraler må derfor ses i sammenheng med forslag om endring av årsavgiften. (se under punkt 11.1.)

Gebyrer og avgifter

Fastsettelsen av gebyrer og avgifter bør skje av departementet i forskrifts form. Næringen og andre vil gis anledning til å komme med innspill til gebyrenes og avgiftenes størrelse når forskriften sendes ut på høring.

Forholdet til områder med samiske interesser

Finnmark

I forbindelse med fremleggelsen av ot.prp. nr. 53 (2002-2003) om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) har regjeringen foreslått å endre den någjeldende bergverksloven og å innføre særregler for Finnmark. Dette er nærmere omtalt i ovennevnte proposisjon og det vises derfor til den for nærmere informasjon.

Områder med samiske interesser utenfor Finnmark

Departementet har ved sin vurdering av om det skal foreslås særregler for områder utenfor Finnmark tatt utgangspunkt i opprettelsen av Samerettsutvalget II. Det følger av mandatet at utvalget bør ta sikte på å identifisere landområder i samsvar med artikkel 14 nr. 2 i ILO-konvensjonen for å finne ut i hvilke områder samene skal tilkjennes rettigheter. Videre skal utvalget særlig vurdere reindriftens arealbruk og rettigheter med sikte på å kunne opprettholde og utvikle en bærekraftig reindriftsnæring. Utvalget bør også utrede hvordan den samiske lokalbefolknings eventuelle rettigheter skal avgrenses mot og fungere sammen med den øvrige lokalbefolkning og andre gruppers rettigheter og interesser. Videre skal utvalget kartlegge og komme med forslag til løsninger som kan dempe eventuelle konflikter mellom ulike bruksmåter for grunnen – her nevnes gruve drift som et av flere punkter.

Etter departementets oppfatning er opprettelsen av utvalget med deres mandat og det pågående arbeidet i utvalget en så sentral og vesentlig faktor for utformingen av regler for områdene sør for Finnmark at vi av den grunn ikke kan gi bestemmelser for disse områdene nå. Dette bør derfor først skje og kan også best skje i forbindelse med oppfølgingen av arbeidet til Samerettsutvalget II der man kan vurdere forslagene helhetlig. Samerettsutvalget II er oppnevnt frem til 1. juli 2005. Etter avslutningen av dette arbeidet vil departementet komme tilbake til spørsmålet om særregler for å ivareta samiske interesser knyttet til mineralaktivitet i områder sør for Finnmark.

Kommentarer

Bergverksnæringen har vært av stor betydning for Nordland fylke siden begynnelsen av forrige århundre. Selv om det har vært en nedgang i antall sysselsatte de siste årene er næringen fortsatt av stor betydning. Prospektering (skjerping) etter malmer var en utbredt "sport" i fylket, og mange forekomster ble funnet, undersøkt og satt i drift. Bare for noen tiår tilbake var malmer den viktigste forekomsttypen, mest kjent de siste årene er Sulitjelma Bergverk, Bleikvassli Gruber, Mofjellet Gruber, Rana Gruber og Nikkel og Olivin. I dag er det bare Rana Gruber som er i drift.

I Nordland har drift på industrimineraler som dolomitt, talk, kalkstein og kvarts vært en viktig del av bergverksnæringen. I likhet med trender internasjonalt og i Norge for øvrig har utviklingen i Nordland vært en nedgang i drift på malforekomster, og økende leting etter og produksjon av industrimineraler. Forslag til ny minerallov som nå er lagt fram tar hensyn til denne trenden da det nå vil bli lettere å lete etter industrimineraler og andre ikke-mutbare forekomster.

Den nye mineralloven gjør det mer interessant og lettere å lete etter mineraler i Norge. Dette er absolutt nødvendig i en tid da mange i bransjen føler at arbeid med mineraler ikke har høy prioritet i samfunnet. Økende krav til rent miljø og tilgang til uberørt natur har ofte hatt mer politisk aksept enn utvikling av mineralressurser. Tiden fra et funn er gjort til drift kan settes i gang kan også være byråkratisk og tidkrevende, noe som ofte krever mer kapital enn mange aktører har. Dette til tross for at mineralbransjen er en typisk distriktsnæring med store ringvirkninger for lokalsamfunnet. Mineralloven er et svært viktig bidrag for å endre denne trenden.

Mineralloven vil gjøre det lettere for mineralletere (prospektører) til å foreta tidlige undersøkelser uten at det er nødvendig med tidkrevende tillatelser fra myndigheter eller grunneier (stat eller privat). Tidligere var det kun de som lette etter mutbare mineraler (metaller) som ikke trengte tillatelse til å lete. Med bakgrunn i at det er økende interesse for å lete etter industrimineraler noe som tidligere krevde tillatelse fra grunneier, vil dette være en riktig lovendring og et viktig incitament for mineralletere. Det samme gjelder for de som ønsker å lete etter naturstein og byggeråstoffer.

Modernisering av språkbruken og tilpasning til annet lovverk, forenklinger av loven, og reduksjonen fra fem lover til en har lenge vært etterspurt og ønskes velkommen både av bransjen og de offentlige aktører som jobber med mineraler. Uttak av mineraler vil alltid innebære synlige inngrep i naturen. Selv om mineralloven fører til store forenklinger for alle parter vil de miljømessige sider og en bergmessig forsvarlig drift bli ivaretatt på en bedre måte enn ved dagens lovverk.

I Nordland finnes det flere steder der mineraldriften ikke er avsluttet på en tilfredsstillende måte. Sår i landskapet er synlige i mange tiår etter at driften stoppet opp fordi forekomsten var tømt eller at bedriften gikk konkurs. De store uttakene av malmer eller industrimineraler er i stor grad avsluttet på en tilfredsstillende måte og etter de pålegg som myndighetene har vedtatt. Størst problemer har det vært etter prøvedrift og drift på mindre forekomster av grus og naturstein. Dette

er driftsformer som lokale myndigheter ikke har hatt kunnskap/myndighet til å følge opp under og etter drift, men som nå vil bli ivaretatt av Bergvesnet.

Et viktig moment ved en mer moderne og "liberal" minerallov er at den signaliserer til mineralselskaper, investorer og privatpersoner at samfunnet legger bedre til rette for, og dermed også ønsker økt aktivitet innen mineralbransjen i Norge. Dette er også et viktig og positivt signal for internasjonale aktører.

Samtidig som mineralloven er enklere og bedre tilpasset dagens krav fra næringen, oppfyller den de miljømessige krav samfunnet setter til slik aktivitet. Næringen selv bør tilpasse seg de krav samfunnet stiller, og de aller fleste i bransjen er selvsagt interessert i at uttak av ikke-fornybare ressurser skjer på en miljømessig forsvarlig måte. Gjennom kravet til aktørgodkjenning vil det også bli lettere å skille ut de aktører som er seriøse og som har mulighet til å sette i gang drift på en forekomst.

I møte 17.02.97 i sak "Uttalelse til NOU 1996:11 Forslag til ny minerallov" uttalte fylkestinget:

"Fylkestinget er enig med utvalget at det er svært viktig med en lik og forutsigbar behandling for alle som berøres av mineralloven. Utvalget har imidlertid bare lagt vekt på at dette best kan gjennomføres med en sentralisert behandling, og sett bort fra betydningen av lokal kunnskap om arealer, forekomster, næringsliv og kultur. Med bakgrunn i Nordlands og Nord Norges- betydelige rolle og store utviklingspotensialet innen bergverksnæringen vil fylkestinget anbefale at utvalget ser på muligheten av en mer regional forvaltning av mineralloven. En klar forutsetning for dette er at det kan skje på en minst like effektiv og profesjonell måte som ved en sentral behandling".

Departementet har ikke sett på en regional forvaltning av mineralloven. Sett på bakgrunn i den oppbygging av kompetanse som Bergvesnet har gjort i Trondheim i en samlokalisering med NGU vil dette neppe være en aktuell problemstilling i dag.

Kommentarer til innholdet i loven:

Moderne språkbruk

Begreper som skjerpning, muting og utmål er tradisjonsrike og etablerte uttrykk i bransjen. For "utenforstående" er imidlertid disse ordene lite presise og klargjørende, og er egnet til å skape forvirring og misforståelser. Skal mineralbransjen modernisere seg er det også nødvendig at sentrale ord i næringen moderniseres. De forslag som departementet har kommet i denne sammenheng; leterett, undersøkelsesrett og utvinningsrett er gode forslag.

Mutbare og ikke-mutbare mineraler

Departementet ønsker å opprettholde skillet mellom disse mineralkategoriene, og beholde betegnelsene mutbare og ikke-mutbare mineraler. At man ønsker å opprettholde et skille mellom malmer og "ikke-malmer" er fornuftig ut fra hensikten med den nye mineralloven og behovet for en todeling av disse mineralkategoriene. Men det kan jo virke litt rart at man fjerner tradisjonsrike ord som skjerpning, muting og utmål og erstatter dem med moderne ord som leting, undersøkelse og utvinning, og samtidig velger å beholde begrepene mutbare og ikke-mutbare mineraler som begrep.

Fri leterett

Letefasen er en viktig fase i arbeidet med leting etter nye mineralforekomster. Dette gjelder både for profesjonelle aktører og amatørgeologer. Den frie leteretten vil kunne bli en motiverende faktor arbeidet med å påvise nye forekomster.

Undersøksesrett (inkl. prøvedrift)

Følger i stor grad samme framgangsmåte som i dag bortsett fra at det er satt en begrensning på uttaksmengde for ikke-mutbare mineraler på 2000 m³ masse. Bergvesnet vil gi tillatelse til slik prøvedrift, og dermed kunne føre tilsyn med uttaket. Dette er fornuftig sett i sammenheng med at mange små prøveuttak ofte blir liggende uavsluttet og skjemmende i naturen. For øvrig vil større prøveuttak omfattes av plan- og bygningsloven.

Utvinningsrett

Følger stort sett samme prosedyre som i dag.

Aktørgodkjenning

Et meget fornuftig forslag som vil medføre at useriøse og ikke kompetente personer/selskaper skilles ut. Hvilke kriterier som skal ligge til grunn for aktørgodkjenning er ikke diskutert i lovforslaget, og vil nok i noen sammenhenger være vanskelig å gjennomføre i praksis. Sett på bakgrunn av intensjonene i forslaget vil imidlertid slike vanskeligheter være underordnet de positive sidene ved slik godkjenning.

Det bør vurderes om aktørgodkjenning skal gjennomføres allerede ved prøvedrift dersom det er aktøren som gjennomfører prøvedriften som også skal stå for selve driften.

Det følger av lovforslagets § 46 at det skal sendes melding til Bergvesnet før drift igangsettes, og gjelder uavhengig av om uttakets størrelse utløser krav om aktørgodkjenning. Departementet ønsker synspunkter på om små og begrensede uttak bør unntas fra meldeplikten. Det vil trolig være uhensiktsmessig at uttak under 100 m³ er meldepliktig, men det bør uansettes settes en entydig grense og ikke være avhengig av skjønn.

Forholdet til særlovgivningen

Departementets forslag tilsier en bedre samkjøring mellom mineralloven og plan- og bygningsloven, men at disse er basert på ulike hensyn. Dette medfører ikke særlig store endringer i forhold hva som skjer i en slik prosess i dag, bortsett fra at aktørgodkjenning skal gjennomføres av Bergvesnet.

Opprydding og sikring

Dette er et meget viktig punkt i mineralloven og vil gjøre det lettere for myndighetene å påse at uttaksområdet sikres både under og etter driften, og til at området blir ryddet etter at drift er avsluttet. Spørsmålet av finansiell garantiordning er komplisert, men bør være av en slik karakter at forpliktelser til sikring og opprydding utføres fortløpende.

Forholdet til områder med samiske interesser

Samerettsutvalget II sitt arbeid skal være avsluttet innen 1. juli 2005. Det vil være fornuftig å avvente innstillingen fra dette utvalget.

Konsekvenser

Den nye mineralloven vil føre til en bedre koordinering i forhold til bl.a. plan- og bygningsloven.