



Framtiden
i våre hender



SABIMA

GREENPEACE



Naturvernforbundet



NORSKE
LAKSEELVER

22. februar 2019

Høyringsinnspel til evaluering av mineralloven

Det er en jamn etterspurnad i samfunnet etter mineralressursar. Samstundes gir gruvedrift store utfordringar i form av naturinngrep, avfallsproblematikk og truslar for naturbaserte næringar. Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Sabima, Framtiden i våre hender, Greenpeace og Norske Lakseelver er derfor glad for arbeidet som har starta opp med å evaluere mineralloven, og synes utvalet som har evaluert loven har kome med mange bra forslag i rapporten sin. Vi vil her gje våre kommentarar til endringsforslaga, samt komme med ein del supplerande forslag som vi håpar vil bli tatt med vidare i prosessen.

Kommentarar til utvalets forslag

God, heilskapleg mineralforvaltning

På verdsbasis bruker ein i dag den økologiske kapasiteten til 1,5 klodar, og om alle skulle brukt like mykje som i den rike delen av verda, ville vi trengt 3-4 klodar. Dette vil seia at forbruket av jordas ressursar må bli kraftig redusert. Vi erkjenner at det er behov for å utvinne mineralressursar, men vi må også ta eit ansvar for komande generasjonar og deira behov for metall og mineral. Mot denne bakgrunnen kan ein ikkje overlata til etterspørselen på verdsmarknaden og gruveindustriens behov for profitt å avgjerda om ei gruve skal bli starta eller ikkje. Det må vera eit reelt internasjonalt samfunnsmessig behov for metallet/ mineralet veid opp mot konsekvensane for naturmiljø, klima, naturbaserte næringar og sosial utvikling.

Som utvalet som har evaluert loven påpeiker, manglar mineralloven i dag fullstendig eit slikt ressursperspektiv. Det blir ikkje tatt omsyn til at dei ressursane som blir tatt ut i dag betyr tapte ressursar for framtidige generasjonar, og at å vente med å utvinne minerala er ein verdi for samfunnet. Gruveselskapa har ein kortare tidshorisont og vil ikkje ta omsyn til naturkapitalen som går med i utvinninga. Derfor kan det ikkje vere gruveselskapa sjølv som vurderer om det er riktig å utvinne eit mineral eller ikkje.

Som utvalet skriv:

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.

På bakgrunn av dette meiner vi ei reell nytte/kostnadsanalyse som vurderer samfunnsøkonomisk lønnsamheit må få ei sentral rolle i ei tidleg konsekvensutreiing.

Ei slik analyse må omfatte ei vurdering av det samfunnsmessige behovet, nasjonalt og internasjonalt, for utvinning av ein ressurs, og ei vurdering av om det finst alternative produkt som kan dekke behovet, for eksempel med basis i resirkulerte eller fornybare ressursar.

Vi kan som døme vise til at det er enorme lagre av gull i verda, ein stor biproduksjon av gull og eit relativt lite industrielt behov, slik at ein ikkje bør tillate å etablere gruver der utvinning av gull inngår som eit vesentleg element.

Det bør i loven innførast ein heimel til å kunne avvise søknadar til driftskonsesjon på grunnlag av omsynet til forvaltning av mineralressursar.

Uavhengig konsekvensutgreiing

Utvalet peikar på eit viktig problem i dagens konsesjonslov når dei skriv at ei bedrift som ynskjer å få godkjent eit prosjekt typisk *«vil ha insentiver til å overdrive den antatte lønnsomheten for prosjektet, og undervurdere de negative effektene, for å øke sjansen for å få konsesjon.*

Vi ser stadig vekk at dette skjer. T.d. oppgir ofte selskap eit høgt tal på arbeidsplassar i tilknytning til gruva i starten av ein prosess, for seinare å måtte nedjustere dette. Vi ser også at konsulentselskap innleidd av gruveselskap blir tatt i å underrapportere naturverdiar og naturkonsekvensar av inngrepet.

Vi støtter derfor utvalet sitt forslag om ei uavhengig konsekvensutgreiing, initiert av det offentlege. Det er samstundes viktig å oppretthalde prinsippet om at det er forureinar som skal betale. Derfor meiner vi ikkje at det offentlege skal betale for ei slik konsekvensutgreiing. Kostnaden må framleis ligge hos gruveselskapa, men det er viktig at det ikkje er dei sjølv som leiger inn konsulentar til å gjennomføre utgreiingane. Dette vil også kunne auke legitimiteten til dei utgreiingane som blir gjort.

Forutsigbarheit og tidleg avklaring

På same vis som utvalet ser vi mange fordelar ved å så tidleg som mogleg i prosessen få kartlagt naturverdiar og eventuelle samiske interesser. Dette vil skape forutsigbarheit for næringa, ved at dei tidleg får vite dersom eit område er uaktuelt for mineralutvinning.

Ei uavhengig konsekvensutgreiing må derfor skje tidleg i prosessen, før selskapa har investert mykje tid, pengar og prestisje i eit potensielt prosjekt.

Avvikle bergfrihetens prinsipp

Utvalet peiker på at fri leiterett til mineral og utvinningsrett til statens mineral fungerer dårleg i dagens samfunn, og at det kan skape eit press i retning av utnytting av mineralressursar som kan vere i strid med langsiktige samfunnsøkonomiske interesser. Prinsippet om første finners rett kan skape store forventningar om utvinning som ofte ikkje er reelle.

Utvalet meiner 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.

Vi støtter dette synet. I tillegg til å dempe presset på sårbar natur og redusere urealistiske forventningar frå næringa si side, vil dette kunne gje betre kontroll med kven som får utvinningsrett. I eit konsesjonsbasert system vil myndighetene kunne velje den best egna aktøren basert på ulike kriterium. God ressursutnytting og minst mogleg miljøpåverknad må vere viktige kriterium i ein slik utveljing. Som eksempel vil vi vise til praksis i India, der det slik vi oppfattar det, er eit vesentleg kriterium i konkurranse om tildeling, kva selskap som kjem nærast Indias nasjonale målsetting om «gruver utan avfall», det vil seia kva selskap som nyttar størst del av restmassane til fornuftige føremål.

Generelt er vi einige med utvalet om at det må stillast strengare krav til dei som skal drive med mineralverksemd. Kompetansekravet kan ikkje berre gjelde bergfagleg. Vi viser til følgande utsegn i evalueringa:

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.

Urfolks rettar

Vi støtter utvalets klare oppfatning om 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.»

Vi støtter utvalets forslag om å utarbeide særlege saksbehandlingsreglar for å ivareta samiske interesser i mineralsaker, samt at det blir sikra kompetanse om samiske forhold i organ som tek avgjerder i mineralsaker.

Når det gjeld urfolksvederlag er det viktig at dette ikkje blir ein måte for næringa å kjøpe seg fri til naturinngrep i samiske område.

Samordna sakshandsamingsprosess

Vi stiller oss positive til ein meir integrert og samordna sakshandsamingsprosess, så lenge dette også fører til at miljøaspekta blir tillagt ein tydelegare og større vekt enn dei blir i dag. Vi er glad for at utvalet oppklarer at DMF faktisk har heimel til å vurdere miljøomsyn etter §§1 og 2 i mineralloven ved behandling av driftskonsesjon. Sidan representantar for næringa tydelegvis har vore usikre på dette, ber vi om at det blir tydeleggjort i eit oppdatert lovverk at miljøverdiar også skal vere inkludert i vurderinga av driftskonsesjon.

Som utvalet, meiner også vi at det er viktig at DMF gjer eigne, sjølvstendige vurderingar i prosessen med å vurdere driftskonsesjon også av dei omsyna som har blitt vurderte tidlegare etter anna lovverk. Sjølv om miljøaspekt har vore med i tidlegare vurderingar av reguleringsplan og utsleppsløyve er det viktig med ein siste heilskapleg vurdering i samband med søknad om driftskonsesjon.

Som utvalet skriv:

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.

Økonomisk ansvar

Vi stør utvalets vurdering om behov for eit lovfesta krav om at det skal stillast økonomisk sikkerheit for oppryddingskostnadar både ved leiting og undersøking, og ved drift. Avsette midlar må auke i takt med inngrepets omfang. Vi meiner forslaget utvalet skisserer her høyrest fornuftig ut:

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.

Vidare støtter vi forslaget om å innføre ei avgift på all drift som staten skal bruke til å finansiere eventuelle behov for opprydding og sikring etter at selskap har opphøyrd. Det må sikrast at denne summen er tilstrekkeleg. Som eksempel vil vi vise til avslutninga av Løkken gruver, der bidraget frå gruveselskapet vart alt for lite, og staten vart sitjande med det økonomiske ansvaret. Stortinget har løyvd inntil 190 millionar til finansiering av tiltak, og om lag halvparten er brukt så langt.

Supplerande forslag

Nasjonal målsetnad om gruver utan avfall

Gjennom å utnytte ein større del av det ein tek ut av fjellet kan avfallsmengda reduserast kraftig. Overskotsmassen kan i ein del tilfelle brukast som fyllmasse til vegar og anna nødvendig utbygging, til betong og mursteinproduksjon, som jordforbetningsmiddel eller til keramiske produkt. Den massen som ein sit att med etter god ressursutnytting og alternativ bruk, bør leggest attende ved tilbakefylling i gruvegangane, eventuelt under drift, såkalla tilbakefyllingsbryting.

Vi foreslår å innføre ein nasjonal målsetning om at alt som blir tatt ut, både gråberg og restmassar, skal bli sett på som ressurs og bli brukt. Det må bli sett strenge vilkår til god utnytting og alternativ bruk, som må starte samtidig med utvinninga, som ein del av konsesjonsvilkåra. Dette må følgjast opp med tiltak (pålegg, avgifter, støtteordningar) som i størst mogleg grad bidrar til ei utvikling i ei slik retning.

I vurdering av kven som får utvinningsretten til ein ressurs, må det bli lagt vesentleg vekt på kor langt selskapa går med tiltak for å redusere/ fjerne behovet for ytre deponi.

I følgje mineralavfallsdirektivet artikkel 7.2(c), skal ein avfallshandteringsplan leverast som del av søknaden om å etablere deponi. Dette må presiserast tydeleg i loven, og avfallsreduksjon må inkluderast som eit viktig kriterium i søknadshandsaming.

Indias mineralstrategi frå 2008 har ei nasjonal målsetting om gruver utan avfall, ut i frå eit ressursmessig synspunkt: *"Zero waste mining will be the national goal and mining technology will be upgraded to ensure extraction and utilization of the entire run-of-mines."*¹.

Tilsvarande målsetting bør inkluderast i minerallovas formålsparagraf.

Nasjonal målsetting om usynlege gruver

Det bør, i lov og/ eller forskrift, bli slått fast at det er ei målsetting å redusere «fotavtrykket» til ei gruve mest mogleg, mellom anna alltid å vurdere bruk av underjordsdrift i staden for dagbrot, og at det må bli vurdert tiltak for å gå i ei slik retning.

Redusert fotavtrykk vil mellom anna seie at det er ei målsetting i størst mogleg grad å nytte underjordsdrift i staden for dagbrot, og at dette alltid skal bli vurdert ved søknad om driftskonsesjon. Vidare må det bli vurdert korleis ein kan fremme ei slik utvikling ved hjelp av tiltak som avgifter, stønadsordningar, pålegg etc.

Vi kan vise til at usynleg gruverdrift og gruver utan avfall blir diskutert i EU:

- a. *«promote unconventional "zero waste" underground mining approaches eliminating generation of large tailings in order to facilitate social dialogue on mining»*
- b. *«Invisible mine (conventional mining), contribute to shifting fully the conventional mining production processes from the surface to underground and integrate them with other underground processes in order to access deeper deposits, reduce the environmental footprint and improve public understanding of the mining operations.²»*

Tilbakefylling av restmassar i gruva

Det er slått fast i «Strategi for mineralnæringen» at tilbakefylling alltid skal bli vurdert: *«Tilbakefylling skal vurderes som et supplement til andre deponeringsløsninger, både på land og i sjø.»*

Eit krav om å vurdere tilbakefylling må også inkluderast i minerallova. Dette kan bidra til å redusere naturinngrepa betydeleg, og kan saman med alternativ bruk av massen vere med å eliminere behovet for ytre deponi.

Sjølv om det er Miljødirektoratet som forvaltar søknadar om deponi, så dreier spørsmålet om tilbakefylling seg også om driftsform, som skal bli vurdert av DMF, slik at dette høyrer heime i minerallova med forskrifter.

¹ Government of India, Ministry of Mines, NATIONAL MINERAL POLICY, 2008
<http://www.fedmin.com/html/nmp08.pdf>

² European Innovation Partnership on Raw Materials, Conference on Initiatives related to the EIP on Raw Materials, 19 April 2013, Milan Grohol, European Commission, DG Enterprise and Industry

Avgift på deponi og uttak av masse

I evalueringa vurderer utvalet moglegheita for å innføre ei naturavgift. Vårt forslag er at dette i denne samanhengen ikkje bør vere ein generell avgift på bruk av natur, men meir spesifikt avgift på deponi av masse, samt avgift på uttak av jomfrueleg masse.

Vi foreslår eit avgiftssystem som kan bidra til å redusere det store avfallsproblemet og dei store arealinngrepa denne bransjen forårsakar. Avgiftene må utformast slik at dei fremmer både driftsformer som gir lite avfall til ytre deponi, og alternativ bruk av overskotsmassane. Dette vil føre til både mindre naturinngrep/miljøbelastning og lågare klimagassutslepp – og ei betre ressursutnytting.

I første omgang foreslår vi ei ny miljøavgift på deponi av gruveavfall. Avgiftsnivået bør skalerast etter massens innhald av miljøgifter og andre skadelege stoff, samt deponiløysing. Polen praktiserer deponiavgift som er ulik for enkel masse og meir komplisert masse frå metallgruver (kopar, sink etc). Også andre land i Europa praktiserer tilsvarende avgiftsopplegg³.

Det bør også vurderast å innføre avgift på bruk av jomfrueleg masse, for å fremme bruk av restmasse frå gruveindustrien. England praktiserer avgift på bruk av «jomfruelege massar» frå steinbrot og grustak til bruk i bygg og anlegg på 2,2pund (ca. 30 kroner) for kvart tonn, mens det er avgiftsfritt å bruke overskotsmassar frå gruedrift⁴. Dette vil styrke bruken av restmassar og gråberg frå gruedrift til bygg- og anleggsformål.

Noreg bør vurdere korleis ein kan ta det beste frå både det polske og engelske systemet for å bidra til å styrke arbeidet med alternativ bruk av overskotsmasse frå gruedrifta.

I samband med dette, stør vi utvalet sitt forslag om at det innførast meldeplikt for alle masseuttak, slik at DMF får betre oversikt over aktivitet og tilgjengelege ressursar.

Forbod mot dumping av gruveavfall i sjø

Det blir vist til at deponiløysingar er Miljødirektoratet si sak, slik at det ikkje er ei sak for DMF og minerallova. Det blir for enkelt, også med bakgrunn i dagens lovverk.

Minerallova §1:

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

Dette må sjølvstøtt også innebere at det skal vera ei best mogleg utnytting av ressursane. Utvalet som har evaluert loven har då også peikt på at ressursperspektivet bør tydelegare inn i ein oppdatert lov.

Dumping av gruveavfall i sjø er samfunnsmessig dårleg forvaltning av mineralressursane, fordi det som blir dumpa i sjø går tapt for alltid, og kan ikkje bli brukt som ressurs i ettertid. Dette er også eit brot på Stortingets vedtak om sirkulær økonomi, 27.02.2018, som mellom anna slår fast at «Stortinget ber

³ Overview of the use of landfill taxes in Europe, Christian Fischer & al, ETC/SCP working paper 1/2012

⁴ Anlegg & Transport nr. 9-2015

regjeringen sette nasjonale mål for avfallsforebygging, materialgjenvinning og gjenbruk i tråd med EUs sirkulære økonomipakke.» Denne målsettinga må bli avspegla i minerallova med forskrifter.

Å skade marint miljø med restmassar er heller ikkje berekraftig. Som vi har skrive om tidlegare i høyringsinnspølet er løysinga å legge til rette for alternativ bruk av restmassen, kombinert med underjordsdrift og tilbakefylling.

Minerallova må slå fast at det ikkje vil bli gjeve driftsløyve til gruver som er basert på deponi av massar i marint miljø.

Med helsing

Silje Lundberg

Naturvernforbundet

Gaute Eiterjord

Natur og Ungdom

Christian Steel

Sabima

Anja Bakken Riise

Framtiden i våre hender

Halvard Raavand

Greenpeace Norge

Erik Sterud

Norske lakseelver