

Oslo, 06.10.2020

Til: Nærings- og fiskeridepartementet

Kopi:

Høringsinnspill: Evaluering av lov om erverv og utvinning av mineralressurser, mineralloven

Innledning:

Norsk Industri og Norsk Bergindustri velger å sende inn ett felles høringsinnspill. Innledningsvis vil vi presisere at vi støtter forslag til forenklinger av mineralloven.

Vi viser til brev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) av 23. juni i år, om høring av enkelte bestemmelser i mineralloven. Større og mer prinsipielle spørsmål skal utredes videre av et NOU-utvalg, som leverer sin innstilling innen 1. desember 2021. Under følger våre kommentarer på de forslag vi anser som mest relevante.

Norsk Industri og Norsk Bergindustri vil bemerke at man synes det er uheldig at NFD legger opp til en hastebehandling av forenklinger og forbedringer i mineralloven, all den tid et NOU-utvalg skal vurdere de større og mer prinsipielle spørsmål. En slik hastebehandling kan resultere i en mangelfull utredning av de endringer som gjøres på kort sikt og fare for at man mister de store linjer og sammenheng med andre lovverk.

En varslet endringslov fra vinteren 2021 (dvs resultatet av denne høringen), med en mer omfattende endringslov kort tid etter, er etter vårt syn unødvendig og forvirrende. Næringen må uansett vente på Minerallovutvalgets forslag for en avklaring av viktige rammebetingelser.

Om NFD likevel anser at det haster med å få gjennomført kortsiktige endringer og forbedringer i mineralloven, er det vårt forslag at Minerallovutvalgets arbeid to-deles, slik at utvalget får høsten 2020 på seg til å komme med konkrete forslag knyttet til endringer som foreslås i dette høringsnotatet.

Mineralnæringens rolle:

Norges rikdom er uløselig knyttet til våre naturressurser. Mineraler har gjennom hele menneskehetens historie vært avgjørende for velstand og utvikling. Det grønne skiftet forutsetter en sterk vekst i utvinning, oppredning og bruk av mange mineraler. På toppen av det daglige forbruk av mineraler og metaller for alle formål, vil generering av sol- og vindkraft, nettførsterkning og nettutjevning med batterier, samt elektrifisert transport kreve mye mer av metaller og mineraler. Om Norges og de samlede globale ambisjoner skal realiseres, vil en dramatisk mangelsituasjon oppstå. Derfor er tilrettelegging for økt mineraluttak viktig for vår felles fremtid.

Norge har betydelige mineralressurser, som kan bidra til Europas ressurstilgang, herunder titanmineraler som rutil, ilmenitt, kalk, talk, grafitt, olivin, kobber og jernmalm, kvarts og sjeldne jordartsmetaller (REE). EU har erklært tilgangen på REE som strategisk mineralrisiko, og vil investere i FOU og produksjon i EU. I september kom EU med ny miljømelding og politisk strategibeslutning om at EU skal bli uavhengig av kinesisk REE-import. I dette kan Norge spille en framtidig sentral rolle, i tillegg til mange andre områder.

- Den norske mineralnæringen har et betydelig eksportpotensial og vil kunne bidra positivt til industriell omstilling og nyskaping i Norge og Europa i årene framover. Norges bidrag vil være nødvendig for å dekke et europeisk marked som er i kraftig underbalanse.
- Den norske berggrunnen er rik på mineraler og kan generere nye, langsiktige industriarbeidsplasser i hele landet i tiårene framover, spesielt i kombinasjon med kraftforedlende industri. For eksempel krever sol- og vindkraft ca 1 000 ganger mer materiale enn varmekraft og kjernekraft, per produsert GWh.
- Vekst i mineralnæringen betyr vekst i landindustri, arbeidsplasser, skatteinngang (lokal og nasjonal) bærekraftig industriutvikling og økt samfunnsansvar gjennom økt selvforsyningsgrad av mineralske råstoffer.

En rapport utarbeidet av Norges Geologiske Undersøkelse (NGU) i 2016, antydte at det ligger verdier for minimum 2 500 milliarder kroner i den norske berggrunnen. Da er ikke bearbeidet verdi medregnet.

På bakgrunn av ovenstående mener vi en tydeliggjøring av dagens formålsparagraf er helt nødvendig, hvor det inntas at lovens formål også inkluderer å sikre samfunnet tilstrekkelig tilgang til helt nødvendige mineralressurser. Når dagens formålsparagraf skal evalueres, kan det være hensiktsmessig å se på hvordan EU presenterte sin Action Plan on Critical Raw Materials 4 september 2020;

The European Commission presented an Action Plan on Critical Raw Materials, the 2020 List of Critical Raw Materials and a foresight study on critical raw materials for strategic technologies and sectors from the 2030 and 2050 perspectives.

The Action Plan looks at the current and future challenges and proposes actions to reduce Europe's dependency on third countries, diversifying supply from both primary and secondary sources and improving resource efficiency and circularity while promoting responsible sourcing worldwide.

The actions are intended to foster a transition towards a green and digital economy, and at the same time, bolster Europe's resilience and open strategic autonomy in key technologies needed for such transition.

The List of Critical Raw Materials has been updated to reflect the changed economic importance and supply challenges based on their industrial application. It contains 30 critical raw materials. Lithium, which is essential for a shift to e-mobility, has been added to the list for the first time.

AD Kapittel 1: Innledende bestemmelser

Ny bestemmelse om kvalifikasjonskrav

Departementet mener det er behov for et generelt krav om kompetanse for all mineralvirksomhet. I lovens kapittel 1, foreslår departementet å ta inn en ny § 6a: “Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Departementet kan gi forskrift om innholdet i kvalifikasjonskravet”.

I utgangspunktet kan vi støtte synspunktet om at et slikt krav vil bidra til å styrke bransjens omdømme og begrense ikke-profesjonelle aktører. Når det kommer en nærmere forskrift om kvalifikasjonskravet, må det imidlertid tydeliggjøres fra departementet hva som ligger i dette. Bransjen favner vidt, fra sandtak, mobile knuseverk til avansert underjordisk gruvedrift. F.eks. har prospekteringsselskapene en annen rolle enn de som driver operasjonelt. En forskrift må derfor skille mellom de ulike oppgaver som utføres.

Samtidig savner vi en nærmere begrunnelse på hvordan forholdet til samme lovs § 41. Bergfaglig forsvarlig drift skal håndteres. Det bør være konkrete og objektive kvalifikasjonskrav for bergteknisk ansvarlig og som bla. er avklarende ifht hvordan praktisk kompetanse kan erstatte formell kompetanse.

AD Kapittel 4. Undersøkelse av statens mineraler

Undersøkelse av statens mineraler

Departementet har forslag til et nytt § 13 andre ledd:

“Tillatelse kan bare tildeles foretak som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og er registrert i Foretaksregisteret, dersom ikke noe annet følger av internasjonale avtaler.”

Samtidig foreslås et nytt tredje ledd i samme §: “Søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.”

Lovens forarbeider må klargjøre hva som regnes som grove brudd på loven. Slik vi leser dette forslaget, innebærer det at utenlandske foretak som ønsker å drive næringsvirksomhet i Norge, må registrere seg i Foretaksregisteret under et såkalt NUF. Generelt bør det være en lav terskel for utenlandske selskaper å undersøke i Norge, også etter statens mineraler. Vi ser f.eks ikke at rene prospekteringselskap eller deres underleverandører må registrere seg i Norge for å kunne utføre oppdrag for et norsk selskap. Det anbefales at dette forslaget sjekkes mot EØS regelverket og ellers at det er i overensstemmelse med gjeldende lovverk innen forvaltning- og straffelovgivning.

Utvidet varslingsfrist

Departementet foreslår i §18, første ledd at tiltakshavers varslingsfrist skal utvides til tre måneder før arbeider igangsettes. Dette begrunnes med at det vil gi berørte parter mer tid til å ivareta sine interesser, og tiltakshaver får tid til å gjøre eventuelle justeringer. Dette vurderes å være et konfliktdempende tiltak, sett fra departementets ståsted.

Forslaget til ny lovtekst fra departementet: “Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelse minst tre måneder før arbeidene igangsettes. Direktoratet for mineralforvaltning skal varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.”

Vi synes forslaget om utvidet varslingsfrist er for omfattende. Samtidig er vi usikker på den eventuelle positive effekten beskrevet fra Departementet, og tror dette like gjerne kan ha motsatt effekt. Vårt forslag er at varslingsfristen økes fra dagens 3 uker til 6 uker.

Forlengelse av undersøkelsesretten

Utvidelse av undersøkelsesrett, jf §23, 1 ledd. Departementet foreslår en utvidet mulighet (større fleksibilitet) for å forlenge undersøkelsesretten. Begrunnelsen fra departementet er at dette i enkelte tilfeller kan gi økt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster og legge til rette for økt verdiskaping og næringsutvikling.

Dette er foreslått gjennomført ved å videreføre gjeldende grunnlag i første ledd ny bokstav a) og innføre nytt grunnlag i bokstav b): «Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at: a) undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren, eller b) en forlengelse vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett.»

Vi støtter dette forslaget fra departementet.

AD Kap 8. Drift

Konsesjonspliktige uttak

Nytt forslag fra NFD til lovens § 43 første ledd første punktum: “Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ in situ (urørt) masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning.”

Vi støtter dette forslaget fra departementet, som inntil nå har vært en klar diskriminering av naturstein (krevet konsesjon fra første stein).

Samtidig ønsker vi å trekke frem en ytterligere konkurranseulempe i dagens §43, som rammer byggeråstoff bransjen (pukk/grus) hardt. Dette kan gjelde aktører som f.eks utvikler næringstomter og som unngår formelle krav som bla. reguleringsplaner og driftskonsesjon. En seriøs pukk -og grusleverandør opererer gjerne med langsiktige masseuttak i 25-50 års perspektiv. De har ikke mulighet til å konkurrere mot næringsområder som blir etablert og drevet som massetak. Disse har gjerne et tidsperspektiv på 2-5 år, men da de under en slik periode ikke møter disse samme formelle krav, kan ikke bransjen konkurrere bla på pris i uttaksperioden.

Slike etableringer av næringsareal, der det må føres masser ut av området, burde derfor vært regulert på lik linje som et langsiktig massetak, med krav om bla driftskonsesjon. Når det gjelder bruk av masser på eget næringsområde, må det kunne håndheves ved en meldeplikt til aktuell kommune og Fylkesmannen ifm. utslipp.

Vi forventer at det blir gjennomført en mer grundig vurdering av kriteriene for konsesjonsplikt for byggeråstoff. Det er svært viktig å unngå at smutthull oppstår i gråsonen mellom dagens plan- og bygningslov og mineralloven. Direktoratet for Mineralforvaltning estimerer at 30 millioner tonn fast fjell blir tatt ut årlig i forbindelse med bygge- og infrastrukturprosjekter fremover. Denne type uttak er ikke konsesjonspliktig. Til sammenligning ble det solgt 95 millioner tonn fra konsesjonspliktige uttak.

Det er derfor høyst påkrevet at §3 i dagens minerallov også må evalueres med tanke på skjerping av unntaket “Loven gjelder likevel ikke uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen”. Vårt forslag er at tekst fra Temaveileder, Uttak av mineralske råstoffer og planlegging etter plan- og bygningsloven, utgitt av Kommunal og moderniseringsdepartementet, kap. 6 “Reguleringsplan” på side 11 tas inn i §3 i mineralloven. “Der masseuttak skjer over et lengre tidsrom og driften er kommersiell, kreves både reguleringsplan og driftskonsesjon med driftsplan. Der masseuttaket skjer over et kort tidsrom, kreves kun reguleringsplan”. Lengre tidsrom må her forstås som 1-5 år. Kort tidsrom som ½ -1 år, avhengig av uttaksvolum.

Rekkefølgekrav etter Plan- og bygningsloven

Departementet har videre forslag i samme lovs §43 andre ledd, og innføre nytt sjette punktum: “Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal driftsområdet være avklart for råstoffutvinning i vedtak etter plan- og bygningsloven”.

Vi er enig i at det er behov for endringer, slik at det bedre legges til rette for at vedtak etter mineralloven fattes i etterkant av at det er avklart om et område skal benyttes til mineralutvinning. Vi mener imidlertid at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling på et tidligere tidspunkt enn departementet foreslår, slik at den samlede tidsbruken sett fra næringens side reduseres.

Vi foreslår at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling når forslag til reguleringsplan sendes på høring etter plan- og bygningsloven § 12-11 jf § 12-10 (prosessene kjøres parallelt).

Overdragelse av driftskonsesjon

Departementet forslår i §45 å innføre en ny bokstav d):

“Driftskonsesjon faller også bort dersom.... det er fattet vedtak om overdragelse av driftskonsesjonen og driften ikke er igangsatt innen ett år fra vedtak om overdragelsen.”

Ett år er for strengt og vi ønsker å utvide dette til 3 år.

Departementet foreslår videre en ny §45a hvor det åpnes for en generell adgang til overdragelse av driftskonsesjon. Dette forslaget støttes og innebærer en positiv forenkling for bransjen. Forslaget bidrar til at næringslivet kan organisere seg slik den til enhver tid mener er hensiktsmessig, uten at dette i seg selv får betydning for driftskonsesjonen. Det gjør det enklere med omorganiseringer som fusjoner og fisjoner, eller annen endring av selskapsform. I tillegg til at forslaget bidrar til økt forutsigbarhet og at næringen sparer tid, vil det føre til sparte ressurser i forvaltningen.

Avsluttende ord:

Norge sitter på store mineralressurser og vi bør utvinne så mye som mulig av de lønnsomme mineralforekomstene. Dette er viktig for å nå klimamålene, og det er viktig for å skaffe inntekter og arbeidsplasser til Norge i årene fremover. Vi merker oss departementets ønske om å tilrettelegge for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer, og forventer at et endelig lovforslag understøtter dette.

Norsk Industri og Norsk Bergindustri ser frem til et godt samarbeid videre. Ta gjerne kontakt hvis dere har spørsmål.

Med vennlig hilsen,

Anita Helene Hall

Knut Sunde



Generalsekretær
Norsk Bergindustri

Direktør bransje- og industripolitisk avdeling
Norsk Industri

Brevet er elektronisk godkjent av Knut Sunde