



Arkivsak-dok. 202018339-2
Saksbehandler Gleny Foslie

Saksgang
Hovedutvalg for næring 2019-2023

Møtedato
23.09.2020

Utvalgssaksnr
83/20

Høring - Evaluering av lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

Fylkesrådmannens innstilling:

- Trøndelag fylkeskommune støtter de endringer som Nærings- og fiskeridepartementet foreslår til endringer i mineralloven.
- Trøndelag fylkeskommune er enig i forslaget om rekkefølgekrav der avklaring etter plan- og bygningsloven skjer før søknad om driftskonsesjon tas til behandling.

Vedlegg:

Nummererte vedlegg som følger saken:
Höringsnotat om endringer i mineralloven

Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring en evaluering av mineralloven. Loven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser. I juni 2018 nedsatte departementet et utvalg som skulle evaluere mineralloven. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018.

Trøndelag fylkeskommune slutter seg til de forslag til endringer som Nærings- og fiskeridepartementet foreslår.

Fylkesrådmannen er enig i forslaget om rekkefølgekrav der avklaring etter plan- og bygningsloven skjer før søknad om driftskonsesjon tas til behandling. Det bør også utredes mulighetene for en bedre koordinering ved etableringer der plan- og bygningsloven, mineralloven og forurensingsloven inngår slik at plan- og konsesjonsprosessene kan bli kortere og mer forutsigbare. Dette gjelder særlig for større gruveprosjekter.

Bakgrunn:

Lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven) trådte i kraft 1. januar 2010. I løpet av disse årene har både Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) sett behov for endringer. Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte derfor i juni 2018 et utvalg for evaluering av loven. Utvalgets mandat var å vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske tema, og de ble bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Denne innstillingen er nå sendt på høring med høringsfrist 23. september 2020.

Evalueringsutvalget pekte blant annet på behov for å vurdere lovens regulering av leting, undersøkelser og utvinning, og at man bør vurdere minerallovens ivaretagelse av samiske interesser ved mineralutvinning for å sikre at mineralloven oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser.

Et overordnet formål med arbeidet er å vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Nærings- og fiskeridepartementet har derfor lagt opp til en to-delt oppfølging av evalueringen. De større og mer prinsipielle spørsmålene skal utredes videre av et utvalg. Utvalget skal levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning (NOU) innen 1. desember 2021. I denne utredningen vil det også bli diskutert spørsmål knyttet til samiske interesser.

Målet med lovarbeidet og de endringer som er foreslått i dette høringsnotatet er forenklinger som skal gi redusert saksbehandlingstid og øke forutsigbarheten for næringen. Basert på denne høringen vil departementet legge frem et forslag om

endringer i mineralloven i løpet av vinteren 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretagelse av samiske rettigheter. Det nedsatte utvalget vil bli løpende orientert om de endringer som foreslås i mineralloven, og ta disse med i sitt arbeid.

Enkelte av forslagene i høringsnotatet innebærer endringer i forskrift til mineralloven. Forslagene til forskriftsendringer vil drøftes nærmere i et eget høringsnotat som sendes på høring høsten 2020.

Faktiske opplysninger:

Forslagene i høringsnotatet følger opp innspillene fra Evalueringsutvalget, i tillegg til innspill fra Direktoratet for mineralforvaltning og fra bransjen selv. De viktigste endringene er:

Krav om nødvendige kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet

Etter departementets vurdering er det behov for et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet. Mineralutvinning kan medføre store konsekvenser for miljøet og omgivelsene, og konflikter med andre interesser kan oppstå. Mineraler er også ikke-fornybare ressurser, som i mange tilfeller representerer store verdier.

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse som i havbunnsmineralloven og petroleumsloven, noe som bidrar til forsvarlig drift og begrenser adgangen til ikke-profesjonelle aktører i mineralnæringen. Det fremsatte forslaget kan bidra til bedret omdømme for næringen, og øke tilliten fra andre berørte parter.

I tillegg ønsker departementet å gjøre enkelte justeringer i dagens bestemmelse ved søknad om undersøkelsesrett på statens mineraler. Forslaget medfører at slik tillatelse bare kan gis til selskaper som er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning og registret i Folkeregistret.

Utvidelse av undersøkelsesrett

Departementet foreslår en utvidet mulighet for å forlenge undersøkelsesretten. Dette kan i enkelte tilfeller gi økt kunnskapsgrunnlag om mineralforekomster og legge til rette for økt verdiskaping og næringsutvikling.

Adgang til overdragelse av konsesjon

Departementet foreslår at det innenfor visse rammer kan gis adgang til å overdra driftskonsesjoner. Dette vil være en forenkling for næringslivet og bidra til raskere saksbehandling hos DMF, uten at kvaliteten på vedtakene reduseres.

Utvidet varslingsfrist.

Departementet foreslår at tiltakshavers varslingsfrist utvides fra tre uker til tre måneder før arbeider igangsettes. Dette 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.

Lik grense for krav om driftskonsesjon for alle typer mineraler

Departementet foreslår å fjerne den absolutte konsesjonsplikten for naturstein slik at samlet uttak av alle typer mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ in situ (urørt) masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning.

Avklaring av privatrettslige spørsmål ved søknad om driftskonsesjon

Mineralprosjekter krever i de aller fleste tilfeller tillatelser etter flere regelverk i tillegg til at privatrettslige forhold må være avklart.

Etter dagens minerallov kreves det at tiltakshaver i forbindelse med søknad om driftskonsesjon dokumenterer å ha utvinningsrett til forekomsten. Av mange oppfattes dette slik at en tildeling av driftskonsesjon avgjør enn rekke privatrettslige forhold, for eksempel mellom grunneier (stat, privat) eller andre rettighetshavere og tiltakshaver.

Etter departementets vurdering vil det være en fordel med en klargjøring av hva som faktisk reguleres i en driftskonsesjon eller annen tillatelse etter mineralloven. Det vil også gjøres klart at tiltakshaver må ha alle nødvendige private avtaler på plass før den ønskede aktiviteten kan starte opp. Dette vil i sin tur føre til mindre ressursbruk hos DMF.

Innføring av krav om avklaring etter plan- og bygningsloven (PBL) før søknad om driftskonsesjon tas til behandling - rekkefølgekrav.

Departementet foreslår å innføre et rekkefølgekrav i bestemmelsen om driftskonsesjon. Forslaget kan bidra til å forhindre uklarheter knyttet til arealavklaring når driftskonsesjonen er innvilget.

Mineralloven legger ingen føringer for hvilken rekkefølge tiltakshaver må anskaffe de nødvendige tillatelsene man trenger for å drive mineralvirksomhet. Mineralloven åpner for at behandling av søknad om driftskonsesjon kan skje før, eventuelt parallelt, med arealbehandling av driftsområde etter plan- og bygningsloven. Det er den aktuelle planmyndigheten (kommunen) som skal ta den endelige vurderingen av om mineraluttak skal finne sted.

Nye anlegg for mineraluttak vil som regel kreve reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Gjennom planen setter kommunen nødvendige bestemmelser, som blir juridisk bindende for driften. Det er hensiktsmessig at reguleringsplanen er vedtatt når driftskonsesjon med driftsplan skal behandles. Dette gjelder for eksempel vesentlige avklaringer som avgrensning av uttaksområdet, uttaksdybde, hensynssoner og etterbruk av området, samt kulturminner.

I motsatt fall, der driftskonsesjon behandles først, er sjansen til stede for at det er satt vilkår i konsesjonen som ikke overensstemmer med reguleringsbestemmelser, bl.a. i forholdet til kulturminner. Dette blir en utfordring for tiltakshaver, og innebærer en uforutsigbar saksbehandling.

Øvrige endringer er i all hovedsak språklige forenklinger og presiseringer.

Annet relevant arbeid som pågår:

- Trøndelag fylkeskommune sender Regional plan for arealbruk på høring i høst. Denne inneholder også «Retningslinjer for arealbruk». Her er mineraler et av temaene. Disse retningslinjene skal bli bidra til at Trøndelag når bærekraftsmålene, og være et kunnskapsgrunnlag og veileder for kommunene.
- Norges geologiske undersøkelse (NGU) er midt i et tre-årig prosjekt som bli kartlegger mulighetene for mineralvirksomhet i Trøndelag.

- Bransjeforeningen Norsk Bergindustri arbeider for å implementere rapporteringsprogrammet *TSM – en bærekraftig bergindustri*. TSM er et gjennomprövd rapporteringsprogram som er i bruk i flere land rundt om i verden. Programmet bidrar til å sikre god dialog med interessegrupper, lokalsamfunn og urbefolkning, innføre bedre miljøstandarder og forplikter selskapene til å øke sikkerheten for ansatte og omliggende områder. Dette vil kunne bidra til å dempe konfliktene i forbindelse med mineralvirksomhet.

Dröftinger:

De forslagene som departementet foreslår virker fornuftige, og konkretiserer bedre hvilke krav og forventninger som alle parter har ved utvikling av mineralressurser. Endringene vil også bidra til mer forutsigbare prosesser for næringslivet og de som skal forvalte og uttale seg til loven. Fylkesrådmannen vil likevel knytte noen kommentarer til noen av forslagene og til loven generelt.

Evalueringsutvalget gir uttrykk for at det oppleves noe uklart hva som er bærekraftige løsninger og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å starte aktivitet eller ikke. Det bekrefter at evalueringsutvalget har de samme utfordringene med å definere bærekraft som alle andre aktører. På samme måte har utvalget utfordringer med å gi en tydelig definisjon av begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsomt».

Fylkesrådmannen tror det vil være svært krevende, kanskje umulig, at loven i seg selv skal ha klare definisjoner av hvilke prosjekter som er bærekraftige eller ikke. Slik fylkesrådmannen ser det, må aktører og beslutningstakere vurdere bærekraft i hvert enkelt prosjekt. Økonomiske, sosiale og miljømessige forhold må vurderes i kontekst og i forhold til hverandre. Det vil kunne innebære at et prosjekt i større grad vektlegger miljømessige faktorer, mens et annet i større grad vektlegger økonomi. F.eks. kan det være ulike samfunnsbehov knyttet til ulike mineraler, eller det kan være ulike miljøfaktorer i de ulike prosjektene.

Fylkesrådmannen anser på denne bakgrunn at dröftingene er relevant og tilstrekkelig.

Formuleringen som foreslås: «avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven» er etter fylkesrådmannens mening god da den gir forutsigbarhet og samtidig nødvendig fleksibilitet da slik avklaring kan gjøres i kommuneplan, reguleringsplan eller dispensasjonsvedtak.

I praksis er det slik det vanligvis skjer i dag. (For Tröndelag fylkeskommunes del har vi sjelden merknader til konsesjonssaken så lenge den er i tråd med vedtaket etter plan- og bygningsloven).

Hvis konsesjonsplikten på natursteinsuttak under 10 000m³ faller bort blir det enklere å ta ut naturstein i mindre brudd. Dette vil være en fordel og forenkling for mindre uttak av stein til f.eks restaureringstiltak av eldre bygg. Samtidig er det viktig at de som skal ta ut stein er klar over om bruddet er et fredet kulturminne eller ikke, og at kulturminneloven slår inn ved uttak av stein i gamle brudd slik at gamle bruddflater og sjakter ikke ødelegges. Med andre ord må mindre uttak til vedlikeholds- eller restaureringsformål ta hensyn til eventuelle bevarte spor etter drift i middelalder eller tidligere da slike vil være automatisk fredet.

De forslagene som departementet foreslår virker fornuftige, og konkretiserer bedre hvilke krav og forventninger som alle parter har ved utvikling av mineralressurser. Endringene vil også bidra til mer forutsigbare prosesser.

Fylkesrådmannens konklusjon:

Hovedutvalg for næring er enig i de forslagene som kommer fra nærings- og fiskeridepartementet.

Forslaget om krav til avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til behandling virker fornuftig. En bedre koordinering mellom arealavklaring etter plan- og bygningsloven og konsesjoner som gis etter mineralloven og forurensingsloven er nødvendig.