Rammeverket for mineralvirksomhet – modeller

Innhold

[1. Innledning og bakgrunn 1](#_Toc63427484)

[1.1. Evaluering av mineralloven 1](#_Toc63427485)

[1.2. Mandatet 2](#_Toc63427486)

[1.3. Notat fra Ernst Nordtveit av 8.1.2021 3](#_Toc63427487)

[1.4. Lovforslag sendt på høring høsten 2020 4](#_Toc63427488)

[2. Problembeskrivelse 4](#_Toc63427489)

[2.1. Bergfrihet, undersøkelsesrett og fortrinnsrett til utvinning 4](#_Toc63427490)

[2.2. Inndelingen i statens og grunneiers mineraler 6](#_Toc63427491)

[2.3. Utfordringer med dagens system for forvaltning av undersøkelses- og utvinningsrett for statens mineraler: 7](#_Toc63427492)

[2.4. Forvaltning og tilgang til data 7](#_Toc63427493)

[2.5. Samiske interesser 8](#_Toc63427494)

[3. Mulige modeller 8](#_Toc63427495)

[3.1. 0-alternativet: Dagens minerallovregulering 9](#_Toc63427496)

[3.2. 0-alternativet med justeringer 9](#_Toc63427497)

[3.3. Beholde skillet mellom statens og grunneiers mineraler, men krav om prekvalifisering eller konsesjon for undersøker (Ernst N. modell 2) 10](#_Toc63427498)

[3.4. Oppheve skillet mellom statens og grunneiers mineraler. (Ernst N. modell 1) 11](#_Toc63427499)

[3.5. Konsesjonssystem med havbunnsmineralloven som forbilde 13](#_Toc63427500)

[Vedlegg 15](#_Toc63427501)

[Minerallovens system for leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett og driftskonsesjon 15](#_Toc63427502)

[Havbunnsmineralloven 17](#_Toc63427503)

[Verdensbankens anbefaling for konkurranse om retten til utnyttelse av verdifulle forekomster 20](#_Toc63427504)

# Innledning og bakgrunn

Formålet med dette notatet er å gi en oversikt over bakgrunn og problemstillinger knyttet til de vurderingene utvalget skal gjøre av rammeverket i mineralloven. Vi har med utgangspunkt i utvalgsleders underlagsnotat til utvalgsmøtet 11. januar satt opp alternative modeller for et fremtidig forvaltningssystem.

## Evaluering av mineralloven

Utvalget som evaluerte mineralloven i 2018 anbefalte at inndelingen i to mineralkategorier "statens mineraler" og "grunneiers mineraler" vurderes opphevet og at staten forvalter mineralressursene gjennom lovgivning og gjennom skatte- og avgiftsregler. De påpekte at det vil være en fordel å unngå kompleksiteten to ulike regelsett medfører.

Evalueringsutvalget vurderte at det å overføre eiendomsretten til grunneiers mineraler til staten, antas å komme i strid med eiendomsvernet i Grunnloven og EMK, og de foreslo derfor at en oppheving av mineralkategoriene kan gjøres ved at man avvikler ordningen med statens mineraler. En hovedbegrunnelse er at staten ikke har brukt sin eiendomsrett verken som grunnlag for å utelukke noen fra tilgang, styring av aktivitet eller til å kreve andel i det økonomiske utbyttet.

Videre foreslo evalueringsutvalget at bergfrihetens prinsipp oppheves eller modifiseres. Prinsippet om fri leterett og fortrinnsrett til utvinning gir etter utvalgets vurdering lite insentiv til økt aktivitet slik formålet har vært. Dagens regulering inneholder krav på flere områder og etter flere andre lovverk som gjør at en fortrinnsrett i realiteten kommer med en rekke forbehold.

Evalueringsutvalget anbefalte at systemet erstattes av ordninger der det gjennom offentlige konsekvensutredninger avklares hvilke områder som kan være aktuelle for mineralvirksomhet, samt integrerte saksbehandlingsprosedyrer der alle sider og interesser involveres med sikte på å komme frem til løsninger som tar tilstrekkelig hensyn til alle interesser. De vektla også behovet for gjennomsiktighet og forutsigbarhet.

## Mandatet

Modellene som skisseres i dette notatet berører flere mandatpunkter. Nedenfor gjengir vi delene av mandatet som er særlig relevante. I tillegg til de relevante avsnittene som gjelder leting, undersøkelse og drift, peker vi på relevante mandatpunkter som omtaler formålet med mineralloven, og litt om hva mandatets punkt 3 og 3.6. gir av rammer for utvalgets vurderinger og forslag. Det er særlig verdt å merke seg at utvalget generelt har stor frihet, men at det samtidig er begrensninger, herunder knyttet til vurderingene rundt nivå og innretning for skatte- og avgiftsreglene.

Det fremgår av mandatets punkt 3.1. (formål, hensyn og virkeområde) at

*"Mineralloven skal legge til rette for en høyest mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer gjennom tilrettelegging for verdiskaping i norsk mineralnæring."*

I mandatet fremgår det videre av punkt 3 at *"Utvalget står fritt til å foreslå de endringene i mineralloven de mener er hensiktsmessige, med mindre annet er presisert i mandatet."*

Følgende er tatt inn under punkt 3.2. om inndelingen i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp:

*"I evalueringen av mineralloven foreslås det at skillet mellom grunneiers og statens mineraler bør vurderes opphevet. Utvalget skal utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers og statens mineraler kan harmoniseres.*

*Utvalget bes vurdere om bergfrihetens prinsipp og førstefinners rett er hensiktsmessige og bør videreføres i mineralloven."*

Mandatets punkt 3.3. og 3.4. omhandler henholdsvis leting og undersøkelser og utvinning, drift og avslutning, og disse temaene berøres i stor grad av inndelingen i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp.

Punkt 3.3. om leting og undersøkelse:

*"Mineralloven skal gi et godt rammeverk for innhenting, forvaltning og bruk av informasjon og data fra private virksomheters leting, kartlegging og drift. Utvalget bes vurdere behovet for endringer i ordningene med leterett og undersøkelsesrett og om det er behov for bedre kontroll med lete- og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler for eksempel gjennom en ordning med prekvalifisering eller konsesjon.*

*Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi bestemmelser i loven for innsamling av borekjerner og rapportering av data fra kartlegging/målinger fra luften og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler, inkludert sanksjonsmuligheter."*

Under punkt 3.4. er blant annet femte avsnitt relevant:

*"Utvalget bes vurdere om det skal innføres hjemmel for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Det bør vurderes egne regler for samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler".*

I mandatets punkt 3.6. Avgifter mv. står det i andre og fjerde avsnitt:

*"Mineralloven har enkelte avgifter, gebyrer mv. Utvalget kan vurdere endringer i reglene i mineralloven §§ 39 [ekspropriasjonserstatning], 56 [årsavgift til staten for undersøkelses- og utvinningsrett til statens mineraler], 57 [årsavgift til grunneier ved utvinning av statens mineraler] og 58 [forhøyet grunneieravgift i Finnmark]. Utvalget skal ha som utgangspunkt at avgiftsnivået ikke bør økes.*

...*Reglene i §§ 56 årsavgift til staten og 57 årsavgift til grunneieren er tett knyttet til hvordan rettigheter og undersøkelser og utvinning av statens mineraler organiseres og forvaltes. En vurdering av innretningen av forvaltningen av mineralrettighetene kan tilsi at ev. endringer i reglene kan vurderes."*

Videre fremgår det av sjette avsnitt at *"Det skal ikke vurderes endringer i skatte- og avgiftsregler for mineralnæringen ut over dette".*

## Notat fra Ernst Nordtveit av 8.1.2021

Nordtveit oppstiller en hypotese om at dagens lov ikke fører til de resultatene som man mener er mulig eller ønskelig ut fra det ressurspotensialet som finnes og det økende behovet for mineraler man mener vil utvikle seg, blant annet som grunnlag for gjennomføring av det grønne skiftet. Han påpeker behovet for å drøfte om dette er en riktig virkelighetsbeskrivelse og hva som eventuelt er årsaken til at potensialet ikke blir utnyttet, samtidig som oppstart av nye prosjekter møter motstand fra samisk hold, miljøinteresser og lokalsamfunn.

Han baserer seg på og viser til evalueringsutvalgets rapport, og fremhever at utvalget må drøfte om de er enige i de vurderingene som gjøres her.

I notatet skisserer Nordtveit to modeller. Modell 1 forutsetter et konsesjonsbasert system, med krav om tillatelse for leting etter og undersøkelse av alle mineraler og senere konsesjon for mineralutvinning. Den som har undersøkt kan gis en fordel i vurderingen av hvem som eventuelt skal gis konsesjon, men det behøver ikke være avgjørende. Vederlag er gjenstand for forhandlinger med grunneier. For utvinning av statens mineraler kan staten få en fast andel av det fremforhandlete vederlaget. Det samme kan eventuelt gjelde for samiske rettighetshavere.

Modell 2 viderefører dagens system basert på ulike mineralkategorier, men med et felles system for regulering av undersøkelsestillatelser. Modellen kan tenkes med og uten bergfrihetens prinsipp. I modellen er det ikke skissert hvordan man skal håndtere urfolksvederlag.

## Lovforslag sendt på høring høsten 2020

Forslag til enkelte endringer i mineralloven ble sendt på offentlig høring 23. juni 2020. Høringsfrist var 23. september, og Nærings- og fiskeridepartementet legger opp til å sende et forslag til lovendring til Stortinget før påsken 2021. Målet med lovarbeidet og endringene som er foreslått i høringsnotatet er forenklinger for næringen, DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til regelverket. Det er også et mål å øke forutsigbarheten for næringen. De viktigste forslagene i høringsnotatet er følgende:

* Krav om nødvendige kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet. 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. Dette kan igjen fremme økt profesjonalitet og tillit til næringen.
* 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.
* 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.
* Utvidet varslingsfrist. Departementet foreslår at tiltakshavers varslingsfrist utvides 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.
* Innføring av krav om avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til behandling. Departementet foreslår å innføre et rekkefølgekrav i bestemmelsen om driftskonsesjon. Forslaget kan bidra til å forhindre uklarheter knyttet til arealavklaring når konsesjonen er innvilget.
* Fjerning av absolutt konsesjonsplikt for naturstein.

# Problembeskrivelse

I problembeskrivelsen nedenfor går vi gjennom de mest sentrale utfordringene i mineralloven knyttet til reguleringen av leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett, bergfriheten mv. Utfordringer knyttet til regulering av drift i driftskonsesjon, samordning med annet regelverk, formål og hensyn mv. går vi ikke gjennom her.

## Bergfrihet, undersøkelsesrett og fortrinnsrett til utvinning

Evalueringsutvalget trekker frem at systemet muligens kan gi inntrykk av at mineralutvinning er mer “rett frem” enn det er grunnlag for. De stiller spørsmålstegn ved om fortrinnsretten for utvinningsrett til den som har kartlagt bidrar til å øke kartlegging og utvinning. De viser til at det i Norge har vært nokså begrenset lete- og undersøkelsesaktivitet, og at det i dag er en nokså begrenset utvinning av statens mineraler.

Det er uklart om dagens ordning med bergfrihet, der enhver kan lete, søke om undersøkelsesrett og utvinningsrett til statens mineraler på egen eller andres grunn gir økt verdiskaping og utvinning. Antallet undersøkelsesrettigheter tildelt fra DMF ligger på over 300, men samtidig mottar DMF årlig kun 1-2 søknader om utvinningsrett for statens mineraler. Helt frem til nylig har det ikke vært nye prosjekter for utvinning av statens mineraler. Det ligger an til oppstart av tre gruveprosjekter som skal ta ut statens mineraler de kommende årene. Det er grunn til å anta at hovedårsaken til at disse tre prosjektene utvikles, ligger i prisutviklingen for metaller.

Evalueringsutvalget påpekte at man over tid har en langt større vekst i utvinningen av grunneiers mineraler i Norge, hvor det er fri leterett mens undersøkelses- og utvinningsrett krever avtale med grunneier. Redegjørelsen for utviklingen i mineralnæringen i kapittel 3 i utkastet til NOU viser likevel at den store veksten har kommet for utvinning av byggeråstoff, og at *både* grunneiermineraler som industrimineraler og naturstein *og* statens mineraler har hatt en svak nedgang over tid. Det er få, om noen, nye oppstarter av industrimineraldrift av betydning de siste årene. Det er noen natursteinsuttak som har startet opp, men omfanget er beskjedent.

Det kan derfor ikke uten videre konkluderes med at systemet i større grad legger til rette for utvinning av grunneiermineraler enn utvinning av statens mineraler. Systemet synes imidlertid å legge godt til rette for utvinning av byggeråstoff.

I Sverige har man opphevet bergfrihetens prinsipp. Sverige anses likevel som et mer attraktivt land å drive mineralvirksomhet i, jf. for eksempel den årlige Fraser-undersøkelsen. Gjennom dagens minerallov i Norge innførte man fri leterett for grunneiers mineraler. Basert på at veksten i mineralnæringen har foregått kun innenfor byggeråstoff, kan det tyde på at det i alle fall ikke har hatt en stor betydning for økt aktivitet innenfor industrimineraler og naturstein.

Sentrale utfordringer og vurderingstema:

* Usikkert om bergfrihet bidrar til å øke leting og undersøkelser.
* Uklart hvor stor betydning fri leterett har for å stimulere til undersøkelser og utvinning.
* Annen lovgivning utviklet de siste tiårene gjør at den faktiske bergfriheten kan sies å være begrenset. Vern av miljø, lokale interesser, samiske interesser og kamp om arealer gjør at det skapes en motsetning mellom oppmuntring til leting og undersøkelse på den ene siden, og regler for vern av andre interesser på den andre siden. Dette gjør at den åpne døren man kommer inn gjennom som leter og undersøker, på et senere tidspunkt kan komme til å lukkes helt uten at dette kunne forutses. For stor usikkerhet kan gjøre at aktivitets- og investeringsviljen reduseres.
* Undersøker er underlagt krav i en rekke sektorlover som også gjelder for undersøkelsesarbeid. I praksis overlates det til undersøker å oppfylle alle lovkrav, men med begrenset, om noe, veiledning. Loven gir i dag lite veiledning knyttet til krav etter annet lovverk, og det kan være lett for at bedrifter som får undersøkelsesrett får inntrykk av at de nå har nødvendige tillatelser.
* I dagens lov og forskrift er det i realiteten åpent for at alle, inkludert enkeltpersoner, offentlige virksomheter mv. kan få undersøkelsesrett. Det kan være en utfordring som forsterkes av at undersøker i dagens system nær automatisk får utvinningsrett, gitt at det gjøres drivverdige funn. Det er lite kontroll med undersøkelsesbedriftene og få muligheter til å nekte useriøse bedrifter å få tillatelser til undersøkelse og utvinning av statens mineraler, og langt mindre sikre at de beste bedriftene gjennomfører prosjekter. I høringen av forslag til endring av mineralloven er det foreslått innført kompetansekrav for all mineralvirksomhet. Det bedrer muligheten til å avskjære enkelte aktører som åpenbart ikke har kompetanse til å gjennomføre undersøkelse og utvinning, men gir i begrenset grad muligheter for eller fleksibilitet i styring.
* Det er ikke krav om rapportering ved undersøkelser av grunneiers mineraler. Dermed blir ikke undersøkelsesdata for grunneiers mineraler tilgjengelig for andre enn selskapet som har foretatt undersøkelsene. Tilgang til slike data vil øke nytteverdien av det offentliges geologiske databaser og bidra til økt lete- og utvinningsvirksomhet. Det foreligger i dag ingen oversikt over undersøkelser etter grunneiers mineraler, siden det ikke er krav ut over avtale med grunneier.
* I NOU 1996:11 ble det foreslått en tillatelse for leting. Leting skulle da inkludere kartlegging fra fly, helikopter mv. I forarbeidene til dagens lov er det ikke spesifisert om leting inkluderer kartlegging fra fly og helikopter. Denne typen kartlegging, men også mer systematisk prøvetaking og analyse, som kan gjennomføres under leteretten, gir verdifulle data som ikke tilfaller NGU og dermed ikke kan bidra til å bygge opp de geologiske databasene som er grunnlaget for fremtidig lete- og undersøkelsesvirksomhet. Dersom det er en form for registrering av leting gjennom en tillatelse vil denne typen data lettere kunne samles inn systematisk.

## Inndelingen i statens og grunneiers mineraler

Dagens rettighetssystem reiser noen problemstillinger:

* Skillet mellom statens og grunneiers mineraler gjør at regelverket blir mer komplisert å forholde seg til enn det ville ha vært dersom man bare hadde én kategori med like regler. Inndelingen i statens og grunneiers mineraler har samtidig lang tradisjon, og er nokså vanlig i andre land. Konseptet er kjent både for norske og utenlandske selskaper og fagmiljøer.
* Statens mineraler forekommer alltid i mineralforekomster sammen med grunneiers mineraler. I mange tilfeller vurderes den delen av mineralforekomsten som utgjøres av grunneiers mineraler (gråberg og andre overskuddsmasser) som ikke drivverdig, eller det er ikke regningssvarende å utvinne grunneiermineralene isolert sett. Når man likevel utvinner (statens) mineraler, kan det likevel være lønnsomt å selge eksempelvis pukk laget av gråberg, eller overskuddsmasser som kan brukes til andre formål. Der salg av grunneiers mineraler er lønnsomt å utvinne uavhengig av forekomsten av statens mineraler kreves det avtale med grunneier.
* Dagens regelverk fører til at ulike aktører på samme tid kan ha rett til undersøkelse av ulike mineralforekomster som opptrer sammen i grunnen. Dagens regler for kompensasjon til eiere av grunneiers og statens mineraler ved utvinning av både statens og grunneiers mineraler fra slike forekomster er uklare og kan gi uheldige og uforutsigbare utslag. Staten har ikke mulighet til å styre prosesser gjennom pålegg om samordning e.l.
* Selvstendig utnyttelse: Det kan være krevende både for aktørene og myndighetene å fastslå om en forekomst av grunneiermineral "åpenbart kan utnyttes selvstendig", jf. mineralloven § 32. Utvinner av grunneiermineraler har da rett til å overta mineralforekomstene mot et vederlag til utvinner av forekomst av statens mineraler, eller å overlate utnyttelsen til utvinner av statens mineraler mot at denne betaler vederlag.
* Teknologisk og markedsmessig utvikling: Utvinner av statens mineraler gis anledning til å ta ut og nyttiggjøre seg forekomst av grunneiers mineral så lenge grunneiermineralet ikke åpenbart kan utnyttes selvstendig. Biprodukt med lav verdi ved oppstart av et uttak kan bli mer verdifulle som følge av teknologisk eller markedsmessig utvikling. Dette er utfordrende å styre med dagens regelverk.
* Forskjellige vederlagsordninger for statens og grunneiers mineraler: I dag er vederlag for undersøkelses- og utvinningsrett for statens mineraler fastsatt i forskrift med fast sats. For grunneiers mineraler er vederlaget basert på privatrettslig avtale. Et felles system er (noe) enklere å forholde seg til for næringen.
* Staten har ikke fastsatt vederlag for utvinning av statens mineraler ut over årsavgift for utvinningsretten og bruker ikke eierskapet til å styre hvilke prosjekter som skal få tillatelser.
* Det er muligens ikke ønskelig å bruke eierskapet for å gi staten inntekter, jf. formuleringene i mandatets punkt 3.6.
* Det kan samlet sett tilsi at slik dagens regler er utformet og praktiseres, er formålet med å opprettholde kategorien statens mineraler snarere å sikre mineralnæringen rimelig og enkel (i betydningen enklere enn for grunneiers mineraler) tilgang til statens mineraler enn å sikre staten kontroll med, og inntekter fra mineralutvinning, slik formålet opprinnelig har vært.

## Utfordringer med dagens system for forvaltning av undersøkelses- og utvinningsrett for statens mineraler:

* DMF har svært begrenset mulighet til å inndra undersøkelsesrett til statens mineraler. Det stilles heller ikke krav om arbeids- eller aktivitetsplikt e.l. Undersøker betaler en årlig avgift som øker progressivt med antall år undersøker har hatt undersøkelsesrett for et gitt område. Gjennom dette har undersøker et insentiv til å redusere antallet rettigheter når det ikke lenger er behov for dem, noe som isolert sett er positivt.
* Dette insentivet er likevel i praksis ikke tilstrekkelig til å unngå uheldige tilpasninger der utvinningsrett kan innehas av personer eller selskaper som ikke har som reelt formål å undersøke, eller som forvalter eneretten til undersøkelse på en måte som ikke er til beste for samfunnet, og der andre aktører trolig kunne gjort en bedre jobb. Insentivet som ligger i arealavgiften for undersøkelsesrett fungerer best der det er tatt utvinningsrett for store områder, mens når områdene som er av særlig interesse er mer avgrenset, blir insentivvirkningen liten. Ordningen blir derfor lite treffsikker.
* Det er i realiteten nesten ingen kobling mellom hvordan bedrifter har skikket seg når de har gjennomført undersøkelser og om de kan får utvinningsrett. Det begrenser insentivene til å drive seriøst, forholde seg på ordentlig måte overfor berørte interesser mv.
* Parallelle rettighetssystemer kombinert med svært begrenset mulighet til å inndra undersøkelsesrett muliggjør at aktører som har som formål å undersøke og forberede utvinning av grunneiers mineraler enkelt kan sikre seg rett til undersøkelse for statens mineraler for å blokkere mulige prosjekter for uttak av statens mineraler.
* Det stilles ikke krav etter mineralloven til undersøker av grunneiers mineraler ut over generelle bestemmelser om sikring og opprydding mm, og at undersøker må ha avtale med grunneier. Mens undersøker vil ha interesse i å ivareta grunneiers interesser siden grunneier er avtalemotpart, vil undersøker ikke ha de samme insentivene til å ivareta andre interesser på en god måte. Strengere krav til undersøker vil legge til rette for mer seriøse aktører og å bedre ivareta andre rettighetshavere og berørte interesser.

## Forvaltning og tilgang til data

* Det er ikke krav om rapportering av data fra undersøkelser for grunneiers mineraler i dag. Det gjør at geologiske data som ellers kunne vært samlet inn til DMF og NGU og inngått i deres databaser, ikke innhentes. Dette reduserer verdien av databasen for fremtidige undersøkelsesbedrifter og reduserer i prinsippet fremtidig verdiskaping.
* Bedriftene har for dårlige insentiver til rapportering av data for undersøkelser etter statens mineraler, siden rapporteringen foregår etter at selskapene har avsluttet prosjektene.
* Under drift har bedriftene rapporteringsplikt til DMF. DMF krever da data og informasjon som er nødvendig som en del av driftsoppfølgingen. NGU har ikke egne hjemler i mineralloven eller forskrift for å pålegge bedriftene å rapportere data, levere prøver mv. som kan bidra til å bygge opp NGUs databaser og forskning og derigjennom bidra til å legge til rette for fremtidig mineralutvinning.
* Ved nedlegging av drift skal bedriftene som har drevet på statens mineraler rapportere nærmere angitte opplysninger om mineralressursen i en sluttrapport. For grunneiers mineraler kan dette bare pålegges dersom uttaket har mineraliseringer av vesentlig geologisk interesse.

## Samiske interesser

Her går vi ikke inn på alle problemstillinger knyttet til samiske interesser og urfolksvederlag. Det er derfor heller ikke skissert løsninger for urfolksvederlag for de ulike modellene. Det bør imidlertid vurderes ulike modeller for fastsettelse av et urfolksvederlag, og det henger sammen med hvordan man ellers organiserer rettighetene og hvordan vederlag for utvinning av statens og grunneiers mineraler skal fastsettes. I dagens ordning er det kun urfolksvederlag for uttak av statens mineraler.

Et slikt vederlag kan fastsettes for statens mineraler eller for både statens og grunneiers mineraler. Mulige modeller for et slik vederlag:

* Med en fast sats, slik som dagens ordning med forhøyet grunneiervederlag for utvinning i Finnmark.
* Etter forhandling om vederlag og ev. andre spørsmål, noe som krever regulering og avklaring av forhandlingsmakten til partene – har en eller flere samiske aktører vetorett? Kan rettigheter eksproprieres, og i så fall på hvilke vilkår?
* En fast andel av vederlaget til grunneier/staten. Her vil urfolksvederlag avhenge av forhandlingene med grunneier. Det er praktisk og gir forutsigbarhet, men kan være en utfordring i enkelte tilfeller, for eksempel dersom grunneier også er utvinner. Her kan man også tenke seg ulike satser ut fra hvor stor påvirkning uttaket har, hvilke rettigheter som finnes i området e.l.

Det bør også drøftes hvem som skal motta et vederlag. Normalt vil rettighetshavere, dvs. den eller de siidaer, siidaandeler, ev. reinbeitedistrikter og ev. andre brukere av grunnen som berøres av mineralutvinning ha krav på kompensasjon. Rettighetene til bruk av arealer til reindrift kan også anses som en kollektiv rett tilhørende hele det samiske samfunnet, noe som kan tilsi at en kompensasjon ikke kun bør tilfalle enkeltsiidaer e.l.

Hvilket nivå erstatning til rettighetshavere vil ligge på er foreløpig nokså usikkert, jf. lagmannsrettens avgjørelse i sak mellom Fosen Vind og Fovsen Njaarke reinbeitedistrikt. Erstatning for ekspropriasjon av bruksrett for reindriften har tidligere har vært fastsatt basert på inntektstap for reineierne. Erstatningene blir da lave, siden reindriftsvirksomhet har lav gjennomsnittlig lønnsomhet. Lagmannsretten la i denne saken istedenfor til grunn kompensasjon for reinbeitedistriktets årlige utgifter knyttet til å videreføre driften etter at store landområder var avstått til vindkraftprosjekter. En videreføring av drift (muligens på samme nivå som tidligere) forutsatte bygging av gjerder, årlig foring i overskuelig fremtid mv. Erstatningen ble på 89 mill. kroner. Saken skal behandles i storkammer i Høysterett.

# Mulige modeller

I henhold til mandatets punkt 3.2. skal utvalget utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers og statens mineraler kan harmoniseres. Iht. utredningsinstruksen skal forslag til endringer sammenholdes med et 0-alternativ (som videreføring av dagens situasjon).

Spørsmål til diskusjon:

* Bør utvalget drøfte en modell som inkluderer forslag til justering av dagens system, og en modell for samordning? Flere modeller?

## 0-alternativet: Dagens minerallovregulering

Dette alternativet er naturlig å bruke som sammenligningsgrunnlag for de andre modellene. Dagens system er kort beskrevet i eget vedlegg. De vesentligste utfordringene ved modellen fremgår av punkt 2 over og av omtalen i utkastet til NOU, kap. 5, utfordringer med dagens lov.

## 0-alternativet med justeringer

I dette alternativet beholdes delingen mellom statens og grunneiers mineraler, som i dag. Det foreslås endringer primært for statens mineraler.

Forslagene til endringer i mineralloven som ble sendt på høring høsten 2020 videreføres i denne modellen.

I dette alternativer inngår:

* Innføre krav om undersøkelsesprogram for statens mineraler inkludert en arbeidsforpliktelse. Undersøkelsesprogrammet kan beskrive hvilke mineraler det undersøkes etter, når undersøkelsene skal gjøres, i hvilket omfang og med hvilke metoder.
* Årlig rapportering av kartleggingsdata fra undersøkelser til NGU/DMF. Dataene bør holdes konfidensielt en viss periode. Rapportering til DMF om status for arbeidene iht. arbeidsprogram med krav om et åpent statusmøte årlig for berørte interesser.
* Undersøkelsestillatelse kan gis for eksempel for tre år, med mulighet for forlengelse i nye tre år gitt oppfyllelse av arbeidsplikten, med et maksimalt antall samlede år for undersøkelse.
* DMF bør gis anledning til å inndra undersøkelsesretten før tre år har gått dersom rapporteringen er mangelfull eller arbeidsforpliktelsen ikke opprettholdes.
* Dagens rettighetssystem videreføres: separate utvinningsretter for statens og grunneiers mineraler, samt fortrinnsrett for utvinningsrett for statens mineraler for undersøker med første prioritet.
* Ordningen med driftskonsesjon videreføres omtrent som i dag.
* Det innføres regler om samordning av drift for utvinningstillatelse for tilstøtende utvinningsrettigheter eller der utvinning skjer både av statens og grunneiers mineraler fra samme forekomst.

Positive virkninger:

* Utvidete og strengere krav til undersøker av statens mineraler vil legge til rette for seriøse aktører og prosjekter.
* Det blir vanskeligere å bruke undersøkelsesrettigheter til statens mineraler for å blokkere mulige konkurrenter. Dette bedrer effektiviteten i rettighetssystemet for statens mineraler, legger bedre til rette for reelle interessenter og gir mulighet for bedre informasjon om reell interesse for rettigheter til statens mineraler.
* Regler om samordning av drift vil bidra til å sikre god utnyttelse av mineralressurser og kan redusere transaksjonskostnader ved konkurrerende prosjekter.

Negative virkninger/mangler

* Forslagene vil medføre noe økt ressursbruk i DMF.
* Forslagene vil også stille strengere krav til undersøker, noe som kan medføre noe økt ressursbruk i næringslivet.
* Flere uløste utfordringer.
* Ikke krav om rapportering for grunneiers mineraler. Vil trolig bli fortsatt mangelfull rapportering.
* Det vil fremdeles ikke være rapporteringsplikt for data, prøver mv. innsamlet i letefasen.

## Beholde skillet mellom statens og grunneiers mineraler, men krav om prekvalifisering eller konsesjon for undersøker (Ernst N. modell 2)

Dagens skille mellom statens og grunneiers mineraler opprettholdes, men man stiller krav om konsesjon for undersøkelse av grunneiermineraler og statens mineraler. Kravene til en slik konsesjon må være forholdsmessige og ikke medføre at det blir urimelig byrdefullt å søke om undersøkelsestillatelse. Alternativet med konsesjon er langt på vei sammenfallende med Ernst Nordtveits modell 2, jf. punkt 1.3.

* Mineralkategoriene opprettholdes, men felles regulering av undersøkelsestillatelser. Etablering av søknadssystem der DMF behandler søknader for begge mineralkategorier. Undersøkelsesrett er eksklusiv.
* Utvinningsrett for grunneiers mineraler krever fremdeles avtale med grunneier. DMF tildeler utvinningsrett for statens mineraler.
* Det etableres en ordning med for eksempel prekvalifisering eller konsesjon/undersøkelsestillatelse for undersøkelser av statens og grunneiers mineraler, basert på registrering og visse enkle kriterier som sikrer at selskap har et minstenivå av kompetanse og organisasjon.
	+ Prekvalifisering: kun virksomheter som er godkjent etter visse (enkle) kriterier kan gjennomføre undersøkelser etter statens eller grunneiers mineraler. Kompetansekrav, rapporteringskrav for undersøkelse, og krav til registrering i Brønnøysundregistrene, kan være elementer.
	+ Konsesjon for undersøkelse/undersøkelsestillatelse: Det kan stilles krav for både statens og grunneiers mineraler om plan for undersøkelser, årlige kontaktmøter e.l. og ev. sikkerhetsstillelse for skader. Ordningen kan fjerne krav om avtale med grunneier for undersøkelsesrett for grunneiers mineraler[[1]](#footnote-2), men det vil fremdeles være nødvendig med avtale med grunneier for utvinningsrett. Konsesjon/tillatelse kan kobles til et forpliktende undersøkelsesprogram og gis for tre år, med mulighet for forlengelse. Vurderingen av om undersøker er seriøs og kvalifisert kan kobles til utformingen av undersøkelsesprogrammet.
* Det stilles krav om arbeidsplan og årlig rapportering av data, prøver og analyser til DMF og NGU. Rapporteringen av konkrete data må være konfidensiell i et fastsatt antall år.
* Tildeling av utvinningsrett for statens mineraler eller driftskonsesjon kan kobles til oppfyllelse av krav i en ev. konsesjon/undersøkelsestillatelse.
* Regler for samordning av utvinning kan innføres i denne modellen.

Positive virkninger:

* Ordningen gjør at eksklusive undersøkelsesrettigheter forvaltes på en måte som legger bedre til rette for å realisere fremtidig mineralutvinning enn i dag. Omgåelser av systemet reduseres.
* Ordningen gir gode verktøy for innsamling og forvaltning av geologiske data fra undersøkelsesfasen for både grunneiers og statens mineraler.
* Ordningen gir bedre kontroll for myndighetene og kan bidra til å sikre seriøse aktører.

Negative virkninger:

* Ordningen løser ikke utfordringene med utvinning av grunneiers og statens mineraler der disse forekommer samlet.
* Ordningen gir mindre mulighet for å styre enn et mer rendyrket konsesjonssystem der man fjerner den automatiske koblingen mellom undersøkelsesrett og utvinningsrett.

Momenter som kan diskuteres

* Er inngrepet som gjøres i grunneierens eiendomsrett problematisk?

Lovavdelingen vurderte spørsmål knyttet til rett til leting/undersøkelse for grunneiers mineraler i tre brev sendt til Minerallovutvalget I i utarbeidelsen av NOU 1996:11 forslag til minerallov (vedlegg 2-4). De kom til at det ikke ville være i strid med grunnlovens § 105 å innskrenke grunneiers rett til å regulere leting (og undersøkelser). Det forutsetter at grunneier fremdeles forhandler frem vederlag for utvinning og derfor ikke taper økonomisk på ordningen.

## Oppheve skillet mellom statens og grunneiers mineraler. (Ernst N. modell 1)

Alternativet sammenfaller med Nordtveits modell 1, jf. punkt 1.3., som legger til grunn opphevelse av både bergfrihetens prinsipp og skillet mellom statens og grunneiers mineraler:

* Krav om enkel tillatelse til undersøkelse for alle mineraler. Berørte interesser får mulighet til å uttale seg, med formål om å avklare et ev. stort konfliktpotensial.
* Konsesjonsprosess før utvinning der funn av mineraler kan tillegges vekt, men uten å være avgjørende.
* Krav om avklaring i arealplan/reguleringsplan og utslippstillatelse før driftskonsesjon kan gis.
* Vederlag for utvinning forhandles frem med grunneier. Fast andel til samiske interesser. Ved utvinning av det som i dag er statens mineraler: fast andel til staten.
* Mulig å stille krav om plan for utnyttelse/disponering av overskuddsmasse og at ev. produksjon og markedsføring/salg av massene helt eller delvis må følge mineralloven.

Positive virkninger:

* Staten kan lettere avvise dårlige eller useriøse prosjekter og velge den beste interessenten dersom det er flere selskaper som er interessert i å delta i en konkurranse om utvinningsrett.
* Systemet muliggjør konkurranse om særlig lønnsomme prosjekter dersom det er aktuelt. Det kan også i et slikt system åpnes for at staten for visse særlig lovende ressurser skal ta en særskilt rolle i kartlegging mv. og deretter utlyse konkurranse om utvinning.
* Grunneiers inntekter øker som følge av en overføring av eiendoms/disposisjonsrett fra staten. Dette vil øke grunneiers insentiver til å bidra til tilrettelegging for prosjekter.

Negative virkninger:

* Dersom utvinner må forhandle med grunneier om vederlaget ved uttak av statens mineraler, vil det øke mineralnæringens utgifter og øke grunneiers inntekter ved utvinning av statens mineraler. For mineralnæringen kan noen prosjekter i prinsippet bli ulønnsomme. Samtidig bør en velfungerende forhandling mellom utvinner og grunneier i all hovedsak evne å sikre gjennomføring av lønnsomme prosjekter. Det kan likevel gjøre at investering i prosjekter for statens mineraler blir mindre interessante siden lønnsomheten for tiltakshaver reduseres. Den samlete effekten på etableringen av nye mineraluttak og på samlet norsk verdiskaping av en slik overføring av rettigheter fra staten til grunneierne er usikker.
* Et element av konkurranse og fjerning av automatikk i at undersøker får utvinningsrett kan ha negative virkninger. Totalvirkningen er knyttet til hvordan systemet utformes. Dersom bedriftene må investere betydelige beløp i undersøkelser og det deretter gjennomføres en form for konkurranse, vil det skape en ekstra usikkerhet for undersøker. Hvordan reglene utformes vil da ha stor påvirkning på usikkerheten. Dersom systemet utformes slik at en seriøs undersøker som oppfyller alle krav stilt i konsesjon mv. og leverer en god søknad normalt vil få utvinningsrett og konsesjon, vil usikkerheten ved denne modellen reduseres betydelig. Regler for eierskap til og bruk av undersøkelsesdata vil være sentralt.
* Hvorvidt det vil være konkurranse eller interesse fra flere aktører avhenger av størrelse og lønnsomhet for prosjektene. Reell konkurranse vil muligens bare være aktuelt for prosjekter med anslått høy lønnsomhet. Bedriftene vil ha kostnader knyttet til deltakelse i en slik konkurranse, i tillegg til at det er en betydelig risiko og langt frem til gruven ev. starter opp og gir inntekter. Det fordrer høy lønnsomhet for at bedriftene skal være interessert[[2]](#footnote-3). Systemet forutsettes utformet slik at statens mulighet til å gå inn i prosjekter *etter* at private bedrifter har investert betydelige ressurser avgrenses.
* Et konsesjonsbasert system som skissert i denne modellen er velkjent for petroleumsnæringen verden over, men kan være mindre kjent blant mineralaktører.

Momenter som kan diskuteres:

* Samiske interesser: En enhetlig "samisk andel" kan være krevende å realisere. Hvordan områder brukes av reindriften varierer betydelig, og mens enkelte områder er meget sentrale for reindriften, er andre områder bedre i stand til å tåle annen bruk. En "samisk andel" kan ev. komme i tillegg til kompensasjon til rettighetshavere.
* Investorer vil muligens vurdere nøyere om de mener det er aktuelt å starte leting og undersøkelser. En stor andel av de mineralprosjektene som gjennomfører undersøkelser, ender ikke med utvinning. De av prosjektene som faktisk gjennomføres må derfor være tilstrekkelig lønnsomme til at forventet avkastning av alle undersøkelsesprosjekter i snitt blir positiv. Selskapene må få kompensert for risikoen de har tatt – en risiko som er høy. Større usikkerhet i koblingen mellom utgifter til kartlegging og undersøkelser og muligheten/retten til å utvinne vil gjøre investorer mer avholdne. Samtidig vil ev. tiltak som bidrar til å redusere risiko kunne øke attraktiviteten for systemet – for eksempel om man legger opp til i større grad å avklare ev. innsigelser og motstand i konsesjonsprosessen
* Inntekter til staten: dersom det foreslås et system for utnyttelse av statens mineraler som har som et formål å gi staten inntekter, eller dersom staten får inntekter ut over bedriftsbeskatningen, må forslag vurderes opp mot mandatets punkt 3.6. der det fremgår at "*Utvalget skal ha som utgangspunkt at avgiftsnivået ikke bør økes".*
* Kan statens andel av vederlaget ved uttak av statens mineraler ev. gå til kommuner, rettighetshavere e.l.?
* Overgangsordning for eksisterende virksomheter: Dersom uttak som allerede har fått nødvendige tillatelser omfattes av en regelendring vil de måtte inngå i forhandlinger med grunneier. Grunneier vil da ha en sterk forhandlingsposisjon ettersom tiltakshaver allerede har foretatt store ikke-reversible investeringer. Det kan skape utfordringer for finansiering av prosjekter som ikke er i drift. Det vil også innebære en endring i rammebetingelser for eksisterende virksomheter som vil ha betydning for lønnsomheten. Det må vurderes hvordan bedrifter som allerede har utvinningsrett eller konsesjon til uttak av statens mineraler skal håndteres i en overgangsordning. Dersom eksisterende bedrifter omfattes, vil det tilsi en omfordeling som ikke gir økt verdiskaping ettersom virksomhetene allerede er etablert. En mulighet kan være å sette en dato og si at alle uttak med utvinningsrett eller konsesjon datert før en gitt dato faller inn under gammelt regelverk.

## Konsesjonssystem med havbunnsmineralloven som forbilde

Modellen er i hovedsak som Ernst modell 1, men med noen presiseringer. Modellen er inspirert av Havbunnsmineralloven. De viktigste trekkene i Havbunnsmineralloven er beskrevet i vedlegg til notatet.

Hovedtrekk i modellen:

* Krav om tillatelse for undersøkelse for alle mineraler, men med begrensete krav. Den frie leteretten avvikles (begrenses til allemannsretten). Løsningen sikrer innsamling til NGU av data og prøver som foregår i letefasen.
* Undersøkelsestillatelsen er ikke eksklusiv, og gir ikke formelt fortrinnsrett til utvinningsrett. Begrunnelsen er at det er verdifulle data som samles inn både gjennom leting og undersøkelser, og det sikrer at det kan stilles krav om rapportering.
* Felles regulering av leting og undersøkelse gjennom undersøkelsestillatelse gitt av DMF. Krav om plan for både leting og undersøkelser, transparens mv. og legger opp til at berørte interesser kan avgi uttalelse før undersøkelsestillatelse gis.
* Utvinningsrett til statens mineraler kan følge automatisk av konsesjon, mens utvinningsrett til grunneiers mineraler krever avtale med grunneier. Systemet avhenger ikke av hvem som eier rettighetene til mineralene, selv om det hadde vært enklere om staten eide alle ressurser, som for petroleum.
* Konsesjon kan gis i første omgang for videre undersøkelser og deretter for drift.
	+ Konsesjonstrinn 1 kan kreve utvinningsrett for grunneiers mineraler. Utvinningsrett til statens mineraler kan gis automatisk. Konsesjonstrinn 1 gis etter søknad, der oppfyllelse av plikter i undersøkelsesfasen kan tillegges vekt. Når en søker om konsesjon, kan det settes en frist for andre som innehar lete- eller undersøkelsestillatelse for området og ev. tilgrensende områder, for å melde interesse/søke om konsesjon. Første del av en konsesjonsperiode vil medgå til å gjennomføre undersøkelser. Det må stilles krav til fremdrift i prosjekter i konsesjonstrinn 1, for å unngå blokkering.
	+ Konsesjonstrinn 2 vil tilsvare dagens konsesjon, men konkret regulering av drift. Det kan stilles krav om reguleringsplan og utslippstillatelse for konsesjonstrinn 2.
	+ Det kan legges opp til at virksomheter med undersøkelsestillatelse har gode muligheter til å få konsesjon forutsatt at de har oppfylt kravene i undersøkelsestillatelsen og leverer en grei konsesjonssøknad.
	+ Det må defineres klart hvilke krav som skal stilles før det kan gis konsesjon.
* Konsesjon kan gis til ett selskap eller til flere selskaper samlet. Staten kan utpeke operatør om det er flere selskap.

Positive virkninger

* Et moderne system der eierskapet til mineralene får redusert betydning for styringen.

Negative virkninger

* Systemet løser ikke utfordringene knyttet til utvinning av ressurs med salgbare forekomster av både statens og grunneiers mineraler.

Momenter for diskusjon:

* Vil avviklingen av fortrinnsrett til utvinningsrett gi mindre undersøkelsesaktivitet som følge av økt usikkerhet, eller kan et system basert på ikke-eksklusiv undersøkelsesrett utformes slik at tryggheten for investorene likevel er god nok?
* I hvilken grad vil en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse legge til rette for økt utvinning ved at større områder gjøres tilgjengelig og at undersøkelser blir mer effektive siden ingen undersøker nektes adgang til områder uten utvinningsrett?

# Vedlegg

# Minerallovens system for leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett og driftskonsesjon

Nedenfor gis en kort oppsummering av dagens system for leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett og driftskonsesjon.

*Leterett til statens og grunneiers mineraler*

Alle har “fri” rett til å lete etter både statens og grunneiers mineraler, begrenset til bagatellmessige inngrep som ikke medfører skade av betydning. Grunneier og bruker av grunnen skal varsles før slik leting settes i gang.

*Undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler*

Både undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler krever avtale med grunneier. Hvis det ikke lykkes undersøker eller utvinner å få på plass avtale med grunneier, kan det søkes om ekspropriasjon av grunneiers mineraler.

*Undersøkelsesrett til statens mineraler*

Undersøkelsesrett kan bare nektes dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser i mineralloven. Innholdet i undersøkelsesretten er begrenset til nødvendig tilgang til grunnen for å gjennomføre aktiviteter som gir grunnlag for å vurdere om det finnes en forekomst av mineraler med en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være eller bli drivverdig. Rettigheter som trengs i tillegg for å bruke slik undersøkelsesrett må avtales med grunneier eller eksproprieres.

Varigheten av en undersøkelsesrett er 7 år fra tidspunktet hvor førsteprioritet inntrer, med en snever adgang til forlengelse i 3 år. Det skal betales årsavgift til DMF og et undersøkelsesområde skal ha nærmere bestemt form og størrelse. Undersøkelsesarbeider skal varsles med tilhørende plan senest 3 uker før oppstart. En undersøkelsesrett kan overdras.

Undersøkelsesretten er ikke underlagt aktivitetsplikt, men undersøker skal rapportere inn resultater til DMF når undersøkelsene er ferdige og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt.

*Utvinningsrett til statens mineraler*

Utvinningsrett til statens mineraler gir en rett til å nyttiggjøre seg forekomster av statens mineraler. Den som har undersøkelsesrett har enerett til å søke og få innvilget utvinningsrett. Søkeren må dokumentere at den aktuelle forekomsten er drivverdig eller kan bli drivverdig innen rimelig tid.

Varigheten av en utvinningsrett er 10 år, med mulig forlengelse i ytterligere 10 år. Det skal betales årsavgift til DMF. Oppstart av drift forutsetter samtykke fra grunneieren til å gjøre inngrep i grunnen og det er fastsatt et årlig grunneiervederlag på 0,5 pst. av omsetningsverdien av det som utvinnes. Oppstart av drift forutsetter driftskonsesjon.

Den som har utvinningsrett til statens mineraler kan også ta ut forekomst av grunneiers mineraler i den utstrekning det er nødvendig for å ta ut statens mineraler. Dette gjelder likevel ikke dersom DMF før igangsetting av drift finner at grunneiers mineraler kan utnyttes selvstendig. Grunneier har i slike tilfeller rett til å overta mineralforekomstene mot å betale utvinner av statens mineraler et vederlag, eller å overlate utnyttelsen til utvinner.

*Driftskonsesjon*

Alle uttak over 10 000 kubikkmeter masse underlegges krav om driftskonsesjon etter mineralloven. Reglene er de samme for statens og grunneiers mineraler.[[3]](#footnote-4) Det er i prinsippet de samme krav til alle uttak og for uttak av alle typer mineraler, men krav til uttaket vurderes konkret i hvert tilfelle, ut fra uttakets kompleksitet mv. I praksis vil omfanget av søknad, dokumentasjon, vurderinger mv. være betydelig større for et større uttak av statens mineraler enn for et mindre uttak av eks. byggeråstoff.

Ingen av modellene nedenfor innebærer endringer i det materielle innholdet i driftskonsesjoner, men det kan for noen modeller tenkes en større grad av integrering dersom det f.eks. innføres konsesjonsplikt for undersøkelser.

# Havbunnsmineralloven

Andre naturressurslovverk (herunder petroleumsloven, akvakulturloven og havbunnsmineralloven) legger sterkere vekt på statlig styring og kontroll gjennom et konsesjonsbasert system. Dette synes å fungere godt uten at det baseres på at staten har eiendomsrett til ressursene og uten noen “førstefinners rett” for utnyttelse av ressursene.

I havbunnsmineralloven fra 2018 er det lånt mye fra petroleumsregelverket. Området det kan letes i deles inn i blokker, og det er ikke tillatt å undersøke områder før de er åpnet for undersøkelse. Områder åpnes for undersøkelse etter en forutgående konsekvensutredning gjennomført av Oljedirektoratet (OD). OD fikk først i 2020 midler til gjennomføring av en slik konsekvensutredning, og Olje- og energidepartementet sendte konsekvensutredningsprogram på høring 12. januar 2021[[4]](#footnote-5) med høringsfrist 12. april. Konsekvensutredningen dekker:

* Undersøkelser; status, utviklingstrender og muligheter
* Utvinning; status, utviklingstrender og muligheter
* Beskrivelse av naturforhold og miljø og kunnskapsgrunnlag
* Miljøvirkninger av utvinning og mulige avbøtende tiltak
* Virkninger for andre næringer og mulige avbøtende tiltak
* Samfunnsmessige virkninger

I forkant av konsekvensutredningen har OD gjennomført tre kartleggingstokt. I 2020 ble det bevilget 139 mill. kroner til kartlegging og kompetansebygging. For 2021 er det bevilget 30 mill. kroner til kartlegging av havbunnsmineraler.

*Prosess og tillatelser*

I havbunnsmineralloven gis det en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse, fulgt av en eksklusiv utvinningstillatelse med arbeidsforpliktelse.

Det legges et løp med innledende geologisk kartlegging, etterfulgt av konsekvensutredning gitt at kartleggingen gir tilstrekkelig interessante resultater, begge gjennomført av OD. Deretter kan det gis undersøkelsestillatelse. Etter dette kan det tildeles utvinningstillatelse, og deretter gjennomføres konsekvensutredning for utvinning og til slutt konsekvensutredning for avslutning[[5]](#footnote-6).

*Undersøkelsestillatelse*

Undersøkelsestillatelse gis for fem år etter offentlig utlysning. Tillatelsene gir ikke enerett til undersøkelser og gir heller ikke fortrinnsrett til utvinning. Undersøkelsestillatelse skal i utgangspunktet ikke gis i områder der som omfattes av tillatelser til utvinning av havbunnsmineraler, men det kan gjøres unntak dersom det dreier seg om ulike typer mineraler.

Selskapene skal beskrive undersøkelsene de vil gjennomføre og beholder retten til de data de samler inn i en viss periode, og kan i denne perioden disponere data fritt, herunder selge data. Det er ikke en arbeidsforpliktelse i undersøkelsesretten. Et hovedpoeng er at man ved at undersøkelsestillatelsen ikke er eksklusiv kan stille færre krav til undersøker. Eksempelvis er det ikke krav til at undersøker skal være registrert i Foretaksregisteret, mens dette kravet stilles til selskaper som skal få utvinningstillatelse.

*Utvinningstillatelse*

Utvinningstillatelse gis som hovedregel etter offentlig utlysning, men kan i særlige tilfeller tildeles uten utlysning. Utvinningstillatelse gis til ett selskap eller flere selskaper sammen. Dersom det er flere selskaper som tildeles utvinningstillatelse, utpekes et selskap som operatør.

Det er lagt opp til at utvinningstillatelsen har to faser. Første fase av en utvinningstillatelse medgår til videre undersøkelser og leder frem til utvinning. Den andre fasen er selve utvinningen. Det bidrar til at usikkerheten for selskapene reduseres noe ved at en større andel av utgiftene kommer mens man har utvinningstillatelse. Tiltakshavere har en arbeidsforpliktelse og kan miste utvinningstillatelsen dersom det ikke er tilstrekkelig aktivitet.

I tildelingen av utvinningstillatelse legges det vekt på miljømessig forsvarlig utvinning og bruk av beste tilgjengelige teknologi, samt teknologisk kompetanse og teknisk gjennomføringsevne. Kravene som settes for det enkelte prosjekt skal kunngjøres når utvinningstillatelse for området utlyses.

*Plan for utvinning*

En plan for utvinning skal forelegges departementet for godkjennelse. Planen skal inneholde en beskrivelse av utvinningen og en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen kan nedskaleres og tilpasses uttaket eller frafalles etter en konkret vurdering. Utvinning skal foregå på en slik måte at mest mulig av de mineraler som finnes i hver enkelt forekomst eller i forekomster sammen, blir produsert, og at utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske, miljømessige og sunne økonomiske prinsipper. Rettighetshaver har aktivitetsplikt. Loven har en bestemmelse om samordning der det er flere rettighetshavere.

Plan for utvinning har mye til felles med driftskonsesjonsfasen i mineralloven, men omfatter også konsekvensutredningen som foretas etter plan- og bygningsloven. Forurensningsloven gjelder på norsk sokkel og omfatter havbunnsmineralutvinning.

*Insentiver i havbunnsmineralloven*

I havbunnsmineralloven legges det vekt på en begrenset regulering og krav til undersøkelsestillatelse for å legge minst mulig hindringer for slik aktivitet, og dette motsvares av at tillatelsen ikke er eksklusiv. For den eksklusive utvinningstillatelsen stilles det sterkere krav, både tekniske krav, kompetansekrav mv. til aktørene, krav til plan for gjennomføring av videre undersøkelser mv., samt et aktivitetskrav.

For næringsaktørene vil det være en viss usikkerhet knyttet til at man ikke automatisk får utvinningsrett selv om man har funnet forekomster som kan være drivverdige. Det gir en usikkerhet knyttet til de utgiftene man har i undersøkelsesfasen. Mange prosjekter ender ikke med realisering og dermed inntekter, og de prosjektene som blir noe av må være tilstrekkelig lønnsomme til at samlet forventet lønnsomhet korrigert for risiko, tidsbruk mv. er positiv.

Det er likevel slik at systemet til en viss grad tar høyde for dette. Dersom det er flere (seriøse og aktuelle) interesserte og aktuelle utvinnere, kan flere få utvinningsrett sammen. Det er også - selv om det er teoretisk mulig - vanskelig å se for seg at selskaper som ikke selv har hatt undersøkelsestillatelse og undersøkt, eller som har kjøpt undersøkelsesdata fra andre selskaper, skal kunne ha nødvendig kunnskap og vurderinger til å kunne søke om utvinningsrett. I praksis er det derfor en klar kobling. En viktig nøkkel ligger i hvordan dette fungerer i praksis. Dersom seriøse selskaper i realiteten får utvinningsrett om de søker, vil det bidra til å redusere usikkerheten. Ettersom ingen utvinningstillatelser foreløpig er utlyst, er det ikke mulig å konkludere om interessen for mineralutvinning innenfor dette systemet.

Sentrale elementer er kostnadene for undersøkelse totalt sett, og hvor stor andel utgiftene til undersøkelser under en undersøkelsestillatelse er, og hvor stor andel av utgiftene til undersøkelse som faller inn under perioden med utvinningsrett.

Videre er prosjektenes størrelse og lønnsomhet av stor betydning. Store og lønnsomme prosjekter forsvarer større statlige investeringer i kartlegging og konsekvensutredning, samt større statlig ressursbruk i forvaltning, søknadsprosesser mv. og en større risiko fra selskapenes side i tidlig fase/undersøkelsesfase. Selv om det foreløpig er mange usikkerheter knyttet til havbunnsmineraler, kan det virke som mange forventer at utvinningsprosjektene kan være store og lønnsomme. Innføringen av systemet kommer også i en periode der mange oljeselskaper og selskaper innenfor offshore ser etter muligheter for omstilling fra petroleumsvirksomhet til annen næring.

*Havbunnsmineraler – ressurser og utvinning*

Det synes å være interesse for utvinning av havbunnsmineraler. Aker, Blue Maritime Cluster, GCE Node, GCE Ocean Technology, Loke Marine Minerals, Norsk olje og gass og Norwegian Forum for Marine Minerals fikk utarbeidet en utredning fra Rystad Energy overlevert i november 2020[[6]](#footnote-7) der konsulentselskapet i fire mulige scenarier (der i hvilken grad det finnes tilgjengelige havbunnsmineralressurser er sentralt) anslår at havbunnsmineralutvinning kan gi en omsetning på mellom 2 og 20 mrd. US dollar og 21 000 arbeidsplasser i Norge og gi grunnlag for en stor internasjonal næring. De anslår at Norge har om lag 2 pst. av verdens havbunnsmineralressurser, at 34 pst. ligger i andre lands økonomiske soner og at 64 pst. ligger i internasjonalt farvann. Forutsetningen for de mest optimistiske scenariene er en utvikling av en norsk næring gjennom forvaltningen av norske havbunnsmineralressurser.

Det synes foreløpig å være begrenset interesse fra norsk mineralnæring, med unntak av Nordic Minings datterselskap Nordic Ocean Resources, som har arbeidet med dette i flere år. Vi kjenner ikke interessen fra internasjonal mineralnæring. Havbunnsminerallovens innretning gjør at reguleringsprinsippene er bedre kjent for petroleumsnæringen og muligens appellerer mer til aktører med erfaring derfra. Prosjektene antas også å være store. Rystad Energy anslår en investeringskostnad på om lag 780 mill. US dollar for et slikt prosjekt.

# Verdensbankens anbefaling for konkurranse om retten til utnyttelse av verdifulle forekomster

Verdensbanken utarbeidet i 2011 et veiledningsdokument[[7]](#footnote-8) om Mineral Resource Tenders (auksjoner for utvinningsrett). Veiledningen er særlig utformet med tanke på utviklingsland. Systemet er inspirert av systemene for utvinningsrett til petroleum utviklet fra 70-tallet og utover, der det mange steder er etablert et konsesjonsbasert system der myndighetene i større grad styrer hvem som får utvinningsrett.

Verdensbanken legger (se flytskjema i vedlegg) til grunn at konkurranse med utlysning av utvinningsrett kan vurderes dersom det er tilstrekkelig geodata og interesse fra (flere) investorer. Dette innebærer at dette trolig er mest aktuelt for større forekomster med antatt stor lønnsomhet ved utvinning. Alternativt anbefales en variant av førstefinners rett (first-come, first-served).

Dersom det er ønskelig å gå videre med å utlyse utvinningsrett, anbefaler Verdensbanken at:

* Myndighetene tar et større ansvar innledningsvis for kartlegging av ressurser og annen tilrettelegging som kan redusere usikkerhet.
* Det klargjøres for en auksjon for utlysning av utvinningsrett. Det vurderes både ulike modeller for utlysning og om utlysningen skal inkludere eks. utbygging av infrastruktur (veier og elektrisitet) som skal brukes av andre. Dette er særlig aktuelt i utviklingsland med dårlig utbygget infrastruktur. Det anbefales videre å beskrive både generelle rammebetingelser for driften og skissere videre prosesser mot aktuelle myndigheter (gjenstående tillatelser mv.) og behov for dialog med interessegrupper, krav om investeringer, bruk av lokal arbeidskraft osv.
* Systemet er basert på modeller for gjennomføring av offentlige anskaffelser og inkluderer offentliggjøring, prekvalifisering, budgivingsprosess, vurdering av budene og tildeling av kontrakt.
* Et viktig formål er å gi landet inntekter gjennom at budgivere konkurrerer om å tilby betaling forskuddsvis og etter oppstart.
* Det legges vekt på åpenhet for å redusere korrupsjon, og at informasjonsasymmetrien mellom gruveselskaper og myndighetene håndteres ved at selskapene konkurrerer seg mellom.
* 

Kilde: Verdensbanken (2011, S. 9)

1. En statlig regulering av undersøkelsesretten for grunneiermineraler ble vurdert av lovavdelingen ifm. NOU 1996:11, Vedlegg 4 (s. 179–180). Lovavdelingen kom til at innføring av en statlig regulering av rett til leting og undersøkelse av grunneiermineraler der det ikke lenger er nødvendig med privatrettslig avtale med grunneier ikke ville være i strid med Grunnloven § 105. Lovavdelingen anbefalte samtidig at det ble innført en ordning for kompensasjon av økonomisk aktivitet for de tilfeller der slik aktivitet medførte et økonomisk tap for grunneier. [↑](#footnote-ref-2)
2. Dvs. at netto nåverdi der risiko, bedriftens internrente mv. er regnet inn er positiv. [↑](#footnote-ref-3)
3. Unntaket er naturstein, som er konsesjonspliktig også for uttak under 10 000 kubikkmeter masse. [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konsekvensutredningsprogram-for-mineralvirksomhet/id2828126/> [↑](#footnote-ref-5)
5. <https://www.regjeringen.no/contentassets/835e18c4d7214d20a0e09d0c7319cb70/horingsnotat-forslag-til-konsekvensutredningsprogram.pdf> fig. 2 s. 12. [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://e24.no/olje-og-energi/i/Kyrqz7/oljetopp-om-norges-massive-mineralressurser-vi-kan-ha-skutt-gullfuglen-igjen>

<https://www.norskoljeoggass.no/contentassets/f7a40b81236149ea898b87ff2e43a0e3/20201120-marine-minerals---norwegian-value-creation-potential.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
7. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/420541468149681572/pdf/655030NWP00PUB0570B0MiningSectorWEB.pdf> [↑](#footnote-ref-8)