**UTKAST TIL NOU TEKSTER**

# Alternative måter å utforme lovens overordnede rammeverk på/konsesjonsbasert rammeverk

## Innledning

Et av de mest sentrale spørsmålene utvalget har sett på, er hvorvidt det er behov for større endringer i overordnede rammeverket for mineralvirksomhet. Dagens rammeverk utgjøres særlig av reglene om inndeling i to mineralkategorier og bergfrihetens prinsipp. Samlet medfører disse reglene et system der man med formål om å insentivere næringen til å drive mineralvirksomhet har gitt staten liten grad av styring over forvaltningen av landets mineralressurser.

Evalueringsutvalget mente at dagens rammeverk ikke er tilpasset dagens situasjon.[[1]](#footnote-1) De argumenterte for at systemet ikke i tilstrekkelig grad la til rette for utvikling av mineralnæringen og at todelingen av mineralkategoriene innebar et unødvendig komplisert regelverk. I sin rapport foreslo de en oppheving av både todelingen av mineralkategoriene og bergfrihetens prinsipp. Det ble foreslått å erstatte dagens system med et lovbasert styringssystem.

Denne typen argumentasjon i retning av mer aktiv statlig styring er ikke nytt. Lignende synspunkter ble fremhevet av mindretallet i det forrige Minerallovutvalget, som foreslo innføring av et konsesjonsbasert system i mineralloven.[[2]](#footnote-2) Også i andre land er regelverket i større grad preget av statlig styring over forvaltningen av mineralressursene. I ytterkanten finner man Grønland, der staten med grunnlag i et relativt nytt råstoffregelverk fra 2010 utøver stor grad av styring over mineralnæringen. Likevel ser man også at Sverige til en viss grad utøver mer styring, ved at de har opphevet den frie leteretten og ved at man her i større grad må se hen til omgivelsene i vurderingen av om tillatelse til utvinning og drift skal gis.

En nærmere gjennomgang av dagens regler fremgår direkte nedenfor i punkt 13.2, og en nærmere gjennomgang av utfordringene med dagens regler er gitt i punkt 13.3.

I mandatet er spørsmålet knyttet til det overordnede rammeverket løftet frem som et eget mandatpunkt 3.2, gjengitt ovenfor i punkt 2.1.2. Utvalget er her for det første bedt om å "utarbeide forslag til hvordan regelverket for leting, undersøkelse og utvinning av grunneiers mineraler og statens mineraler kan harmoniseres". For det andre er utvalget bedt om å "vurdere om bergfrihetens prinsipp og førstefinners rett er hensiktsmessige og bør videreføres i mineralloven".

Utvalget er altså bedt om å vurdere om det overordnede rammeverket for mineralvirksomheten fungerer tilstrekkelig godt. For todelingen i mineralkategorier er utvalget i tillegg eksplisitt bedt om å foreslå en harmonisering. Uttrykket "harmonisering" er vidt, og kan innebære en oppheving av mineralkategoriene med felles regler eller en større grad av like regler på de ulike trinnene i et mineralprosjekt. I arbeidet med vurderingen av det overordnede rammeverket, har utvalget derfor utarbeidet og drøftet flere modeller for alternative rammeverk. [Dette må fylles ut. Videre vil det trolig være naturlig med en ytterligere redegjørelse for disponeringen av teksten.]

## Gjeldende rett: inndeling i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp

Todelingen av regelverket for mineraler kan spores tilbake til 1539, da mineralene som i dag utgjør statens mineraler for første gang ble regulert gjennom daværende Bergordningen for Norge. Kategorien grunneiers mineraler har frem til mineralloven av 2009 ikke vært gitt en helhetlig regulering. For en nærmere gjennomgang av historikken, se kapittel 6.1.

Hvilke mineraler som inngår i de ulike mineralkategoriene, fremgår av mineralloven § 7, og er gjennomgått i kapittel 6.2.2.

Inndelingen i mineralkategorier har en synlig påvirkning på dagens minerallov, ved at de to kategoriene er gitt vesentlig ulik regulering på stadiet mellom leting og driftskonsesjon. For statens mineraler styrer bergfrihetens prinsipp hele prosessen frem til driftskonsesjon gis. Bergfrihetens prinsipp går ut på at det er fri leterett etter mineraler også på annen manns grunn, at første finner får rett til å undersøke området nærmere, samt at vedkommende deretter har eksklusiv rett til å utvinne eventuelle forekomster hun finner. Prinsippet fulgte med Bergordningen fra 1539, der tanken var at "fri tilgang" til metallene og malmene sikret at disse ble oppdaget, og at kongen senere ville få inntekter fra gruvedriften. Prinsippet har blitt opprettholdt siden den gang, og begrunnelsen er fremdeles at man mener dette er nødvendig for å stimulere til aktivitet og investeringer.[[3]](#footnote-3) Uttrykket "bergfrihetens prinsipp" brukes ikke lenger i selve lovteksten[[4]](#footnote-4), men innholdet reflekteres fremdeles gjennom minerallovens rettighetssystem for statens mineraler, se §§ 8, 13 og 29.

Reguleringen av grunneiers mineraler er preget av at disse er ansett som grunneiers private eiendom. Både for undersøkelsesrett og utvinningsrett er derfor hovedregelen at det må inngås en privatrettslig avtale med grunneier for å få disse rettene, jf. §§ 11 og 28. Likevel ser man innslag av bergfrihetens prinsipp også for dagens regulering av grunneiers mineraler. Dette gjelder særlig fordi man i mineralloven av 2009 også innførte fri leterett for grunneiers mineraler. På tilsvarende måte som for statens mineraler var formålet her at leteretten skulle lette tilgangen til mineralene, og dermed øke næringens insentiver til prospekteringsaktivitet. Og selv om hovedregelen for undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler er at det må inngås privatrettslig avtale, har staten relativt stor styring også over disse rettene, ved at grunneiers mineraler og nødvendig grunn kan eksproprieres dersom grunneier som nekter å inngå avtale med undersøker og utvinner, jf. § 37. Hertil kommer også at utvinningsrett er et vilkår for driftskonsesjon også for grunneiers mineraler, jf. § 43.

Todelingen av det rettslige rammeverket innebærer at man i utgangspunktet trenger både tillatelse fra DMF og avtale med grunneier for å kunne utvinne en forekomst der statens og grunneiers mineraler ligger sammenblandet i grunnen. Dersom det likevel er slik at den som har utvinningsrett til statens mineraler også må ta ut grunneiers mineraler som ledd i utvinningen, og grunneiers mineraler ikke åpenbart kunne ha vært utnyttet selvstendig, kan utvinneren av statens mineraler både ta ut og nyttiggjøre seg av forekomsten av grunneiers mineraler som blir tatt ut, jf. mineralloven § 32. Da mineralloven ikke inneholder tilsvarende regler i det motsatte tilfellet, altså der utvinner av grunneiers mineraler må ta ut statens mineraler og disse åpenbart ikke kunne ha vært utnyttet selvstendig, legger nåværende regulering opp til en favorisering av statens mineraler.

## Problemstillinger knyttet til dagens todelte rammeverk

Som nevnt ovenfor har det blitt pekt på flere problemstillinger og utfordringer knyttet til dagens overordnede rammeverk. Disse vil gås gjennom i det følgende.

En første problemstilling er knyttet til tilfellene der mineralkategoriene ligger sammenblandet i grunnen. Som nevnt ovenfor, legger dagens regler opp til en favorisering av statens mineraler i slike tilfeller. Når favoriseringen imidlertid ikke gjelder dersom grunneiers mineraler åpenbart kan utnyttes selvstendig, skapes utfordringer knyttet til interesser og prioritet. Dette skyldes for det første at selve vurderingen av om at grunneiers mineraler åpenbart kan utnyttes selvstendig kan være krevende. For det andre ser man at vurderingen vil kunne endre seg over tid, ved at mineraler som tidligere har blitt regnet som verdiløse, får ny verdi på grunn av teknisk eller markedsmessig utvikling etter at driften har startet opp. Til dette kommer også at den prosentvise avgiften til grunneier for utvinning av statens mineraler er vesentlig lavere enn gjennomsnittlig prosenvis tonnøre for grunneiers mineraler. Det vil derfor ha stor betydning for utvinner om mineralforekomsten av grunneiers mineraler anses å være rett over eller rett under "terskelen" for vurderingen av om en forekomsten åpenbart kan utnyttes selvstendig. Det kan i den forbindelse stilles spørsmål ved om dagens rammerverk tilstrekkelig legger til rette for at ressursene utnyttes på en mest mulig lønnsom måte, som samtidig bidrar til minst mulig overskuddsmasse.

Et annet poeng er at todelingen per nå muliggjør misbruk, ved at en som har undersøkelsesrett til grunneiers mineraler i et område også kan sikre seg undersøkelsesrett til statens mineraler i samme område, med formål om å blokkere andre fra å undersøke der.

Videre er det reist problemstillinger knyttet til bergfrihetens prinsipp. Det første spørsmålet er om prinsippet fungerer i tråd med formålet. Formålet med prinsippet var som nevnt at man anså dette nødvendig for å stimulere til aktivitet. Det foreligger etter det utvalget kjenner til ikke noen empiriske undersøkelser som kan si noe om og i hvilken grad dette er riktig. Sannsynligvis har det en viss effekt, men det er flere forhold som tilsier at ordningen har mindre effekt i dag enn da den ble introdusert, og det kan tenkes at den i dag er mindre effektiv enn andre tenkbare ordninger. Det vises her til at antallet undersøkelsesretter til statens mineraler til enhver tid er over 300, mens DMF kun mottar 1-2 søknader om utvinningsrett til statens mineraler i året. Samtidig ser man en langt større vekst i utvinning av grunneiermineraler, der utvinner både må inngå avtaler med grunneier og som regel betale en prosentvis høyere avgift til grunneier enn for utvinning av statens mineraler.

Det er også stilt spørsmål ved om bergfrihetens prinsipp i tilstrekkelig grad reflekterer moderne naturressursforvaltningstankegang. Det stilles svært få krav for å kunne få lete-, undersøkelses- og utvinningsrett, og ved lovforslaget fra 2008-2009 la departementet bevisst opp til at innvilgelsen av disse rettene ikke skulle være underlagt forvaltningens skjønn.[[5]](#footnote-5) Med dette utøver ikke DMF noen kontroll over hvor leteretten utøves eller hvor undersøkelses- og utvinningsrett skal gis, såfremt vilkårene er oppfylt. Rettighetssystemet legger med andre ord opp til at det kan gis tillatelse til undersøkelsesvirksomhet i områder som overhodet ikke egner seg til mineralutvinning av andre årsaker, som miljøinteresser eller samiske rettigheter. Selv om departementet fremhevet at begrensninger i lete-, undersøkelses- og utvinningsaktiviteter kunne følge av annet regelverk med andre hensyn de bergfaglige hensynene i mineralloven, har det blitt innvendt at bergfrihetens prinsipp kan gi press i retning av utnytting av mineralressurser, på bekostning av andre, legitime interesser.[[6]](#footnote-6) Et annet spørsmål er om det er hensiktsmessig at undersøker og utvinner i praksis overlates til seg selv når det gjelder å oppfylle annet regelverk enn mineralloven, med begrenset, om noe, veiledning, jf. også kapittel 17.

## Alternative modeller

[Vi avventer med både punkt 13.3 og 13.4 frem til utvalget har bestemt seg for hvilken modell de ønsker å basere endringsloven på. Modellene er for øyeblikket skissert i drøftingsnotatet, og vi antar at vi vil ta utgangspunkt i drøftingene i skrivingen av disse punktene. I denne delen vil vi trolig også peke på evalueringsutvalgets forslag til alternative reguleringer.]

# Rettighetssystemet og forholdet til grunneier

## Innledning

I dette kapitlet skal minerallovens rettighetssystem og forholdet til grunneier vurderes. Minerallovens rettighetssystem kan deles inn i tre "trinn": leterett, undersøkelsesrett og utvinningsrett.

Minerallovens rettighetssystem innebærer at en tiltakshaver kan sikre seg rett til mineralene trinnvis. Det er fritt for alle å lete etter både grunneiers og statens mineraler. Ved funn av statens mineraler kan tiltakshaver sende en søknad til DMF om å få en undersøkelsesrett. Dersom undersøkelsene viser potensiale, kan tiltakshaver søke om en utvinningsrett. Det er undersøker med best prioritet som kan få tildelt utvinningsrett til området. Ved innvilgelse får tiltakshaver en eksklusiv rett til å utvinne forekomsten. Mineralloven oppstiller relativt lave terskler for å få tildelt både undersøkelses- og utvinningsrett. For grunneiers mineraler må det inngås avtale med grunneier for å kunne undersøke og utvinne forekomstene. Utvinningsrett gir ikke automatisk rett til å starte opp drift på mineraler. For å ta ut masser over 10 000 m3 trengs det en driftskonsesjon for uttak av både statens og grunneiers mineraler. Reguleringen av drift er videre utdypet i kapittel 20. Det norske mineralsystemet kan på denne bakgrunn sies å bestå av tre rettighetstrinn, og en konsesjonsplikt når prosjektene er av en viss størrelse.

Utvalget er i mandatet bedt om å 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 har på denne bakgrunn et vidt rom for å vurdere endringer i dagens ordning. Lete- og undersøkelsesretten redegjøres for og vurderes i punkt 18.2.

I forbindelse med lete- og undersøkelsesretten, er utvalget bedt om å vurdere om det er hensiktsmessig å gi bestemmelser i loven for innsamling av borekjerner og innrapportering av data fra kartlegging/målinger fra luften og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler, inkludert sanksjonsmuligheter. Denne vurderingen foretas i punkt 18.2.6.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om det skal innføres en hjemmel for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Utvalget er i den forbindelse bedt om å vurdere egne regler for samordning og kompensasjon ved kombinert utvinning av statens og grunneiers mineraler. Utvalget tolker uttrykket "samordnet utvinning" som at utvinning skal utføres i fellesskap mellom to eller flere tiltakshavere. Med "tilstøtende utvinningsretter" forstår utvalget utvinningsretter som ligger så nært hverandre at de berører hverandres områder. Vurderingen av behovet for en hjemmel om samordnet utvinning gjøres i punkt 18.3.3.4.

## Leting og undersøkelser

### Gjeldende rett

#### Leterett

##### Fri leterett for begge mineralkategorier

Funn av drivverdige forekomster foregår med grunnlag i lete- og undersøkelsesrettene.

Kapittel 2 i gjeldende minerallov regulerer leteretten. Utgangspunktet er at enhver har rett til å lete etter mineralske forekomster på fremmed grunn, uavhengig av nasjonalitet. Tidligere var det kun for statens mineraler at det gjaldt en fri leterett, men i mineralloven av 2009 ble leteretten utvidet til også å gjelde for grunneiers mineraler. Det eneste prosessuelle kravet som stilles, er at leter som hovedregel skal varsle grunneier og bruker av grunnen senest en uke før letingen igangsettes.

##### Leterettens innhold

Leteretten gir hjemmel for den helt innledende letingen etter mineraler i grunnen. Omfanget av retten er begrenset til at leteren kan foreta arbeider i grunnens overflate som er nødvendige for å påvise mineralske forekomster, jf. § 9. Dette gir rett til å foreta enkle inngrep med håndredskaper, til å ta med seg steinprøver som senere kan analyseres og til å påføre terrenget bagatellmessige skader.[[7]](#footnote-7) Leteretten gir ikke hjemmel for å foreta inngrep som kan medføre skade av betydning. Slike inngrep må eventuelt bygge på et særskilt samtykke fra grunneieren og bruker av grunnen. Hva som utgjør en skade av betydning beror på en helhetsvurdering, der særlig områdets sårbarhet og øvrig bruk er sentrale momenter. Mer omfattende arbeider i grunnen, herunder kjerneboringer og sprengninger, kan ikke foretas med hjemmel i leteretten.[[8]](#footnote-8) Den nøyaktige grensen for hva som kan gjøres med hjemmel i leterett, og når det må søkes om undersøkelsesrett, er uklar, men normalt vil prøvetaking fra dypere lag kreve undersøkelsesrett.[[9]](#footnote-9)

Verken loven eller forarbeidene nevner hvorvidt man med hjemmel i leteretten kan foreta inngrep for å lette letingen, som å hugge ned trær og fjerne annen vegetasjon. I NOU 1996:11 nevnes nedhugging av trær kun i forbindelse med undersøkelsesrettens grenser, noe som kan tilsi at leteretten ikke gir hjemmel for dette.[[10]](#footnote-10)

Loven nevner heller ikke hvorvidt man med hjemmel i leteretten kan foreta målinger ved overflyvning med fly eller helikopter. I proposisjonen har departementet skrevet at § 9 om leterettens innhold ikke er "til hinder for" målinger ved overflyvning, men det er ikke skrevet at bestemmelsen åpner for det. I NOU 1996:11 er det imidlertid gitt uttrykk for at overflyvninger med f.eks. geofysiske målinger med ulike målemetoder basert på magnetisme, elektrisitet, induksjon, gravimetri, stråling og seismikk kartlegger grunnens struktur og mineralsammensetting ved å måle fysiske egenskaper skal kunne utføres med hjemmel i leteretten.[[11]](#footnote-11) I NOU-en la riktignok utvalget opp til at leting krevde letetillatelse, men innholdet i leteretten var formulert tilsvarende likt der som i departementets endelige forslag. Ettersom slik overflyvning vil måtte foregå under den såkalte minstehøyden på 150 over bakken meter (ev. 300 meter over tettbebyggelse), noe som anses som en høyrisiko-operasjon, kreves at operatøren av helikopteret eller flyet har tillatelse til operasjonen fra Luftfartstilsynet.[[12]](#footnote-12) Ved flyvning i deler av Finnmark kreves i tillegg at det sendes inn reiseplan for flygerute.[[13]](#footnote-13)

Leting etter nye områder for mineralutvinning foregår som regel i utmark. Ferdselsrett til fots for leteaktivitet på bakken kan derfor hjemles i allemannsretten. Normalt vil det ikke være behov for motorisert ferdsel på selve grunnen på letestadiet, men dersom dette er nødvendig – for eksempel hvis det er behov for landing med helikopter eller for at helikoptere står i luften i den hensikt å losse eller laste personer og prøver – vil tillatelse etter motorferdselsloven §§ 6 og 10 kreves.

Det er kun der leteren har til formål å kartlegge ressursen med sikte på utvinning at leteretten kommer til anvendelse. Innsamling av håndstykker i ren samlingsverdi faller utenfor.[[14]](#footnote-14) Det er likevel ikke nødvendig at leteren har til formål å utvinne mineralene selv – retten hjemler også leting etter mineraler i forsknings- og kartleggingsøyemed som kan komme industrien til gode for senere utnyttelse av mineralene.[[15]](#footnote-15) Leteretten hjemler derfor også NGU og lignende institusjoners basiskartlegging og grunnforskning.[[16]](#footnote-16)

Leteretten må ses i sammenheng med begrensninger oppstilt både i mineralloven selv og i annen lovgivning. I mineralloven er særlig § 47 om områder unntatt fra leting og undersøkelse og reglene om varsomhetsplikt i § 48 av relevans, i tillegg til reglene om erstatning for skader påført eiendommen og ulempe påført grunneier eller bruker. Videre må leteren overholde reglene om varslingsplikt i § 10, jf. direkte nedenfor. Når det gjelder annen lovgivning, vises til kapittel 7, 8 og 9. Her kan særlig naturmangfoldloven nevnes.

#### Undersøkelsesrett

##### Generelt om undersøkelsesrett

Dersom den som leter etter mineraler ønsker å kunne foreta mer inngripende arbeider i grunnen, herunder ved å foreta kjerneboringer, må vedkommende sikre seg undersøkelsesrett. Vedkommende kan også gå rett på undersøkelsesrettstadiet, og hoppe over den mer overfladiske letingen det gis rett til etter minerallovens bestemmelser om leterett.

Hvordan man sikrer seg undersøkelsesrett, avhenger av hvilken mineralkategori det er snakk om. For undersøkelsesrett til grunneiers mineraler må det inngås avtale med grunneier, mens undersøkelsesrett til statens mineraler innvilges av DMF. Dette gjennomgås nærmere nedenfor.

##### Undersøkelsesrett til grunneiers mineraler

Etter mineralloven § 11 må undersøkelsesrett til grunneiers mineraler som utgangspunkt skaffes gjennom avtale med grunneier. Dersom avtale ikke kommer i stand, kan det søkes om ekspropriasjon, jf. kapittel 19.

Verken lovteksten eller forarbeidene gir noen føringer for innhold i eller tilblivelse av avtalen. Det stilles heller ikke kompetansekrav til grunneier eller undersøker. Avtalene om undersøkelsesrett er dermed underlagt avtalefrihet, og trenger ikke å ha tilsvarende innhold som undersøkelsesrett til statens mineraler.

Det nevnes at gjeldende regulering ikke oppstiller noen tilsvarende varslingsplikt ved undersøkelser etter grunneiers mineraler som for undersøkelser etter statens mineraler. Søknadsplikt inntrer likevel ved prøveuttak, jf. § 12, og meldeplikt inntrer ved uttak over 500 m3 masse, jf. § 42.

Avtale om undersøkelsesrett til grunneiers mineraler inngås ofte i samme avtale som utvinningsrett til grunneiers mineraler. Dette omtales nærmere nedenfor i kapittel 18.2.2.

##### Undersøkelsesrett for statens mineraler

###### Vilkår for undersøkelsesrett til statens mineraler

For statens mineraler er det DMF som innvilger undersøkelsesrett etter søknad, jf. § 13. DMF kan bare nekte å innvilge søknaden dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser gitt i eller i medhold av mineralloven, eller dersom søkeren allerede har undersøkelses- eller utvinningsrett i området. Dersom søkeren oppfyller de formelle kravene om opplysninger i søknaden og om form på undersøkelsesområdet i forskrift til mineralloven §§ 1-1 og 1-2, skal søknaden dermed innvilges. Søknaden skal ikke underlegges noen skjønnsmessig vurdering, og DMF skal ikke ta stilling til om området det søkes om undersøkelsesrett for, er et egnet område verken for undersøkelser eller senere utvinning og drift.[[17]](#footnote-17)

Undersøkelsesretter er som hovedregel eksklusive, og fordeles ut fra et prioritetssystem basert på hvilken dag søknaden om undersøkelsesrett kommer inn til DMF. Dersom to søknader innkommer samme dag, vil søkerne ha lik prioritet og dermed lik rett til undersøkelser i det aktuelle området. Det vil likevel være mulig å undersøke i et område hvor man ikke har førsteprioritet, så fremt rettighetshaverne med bedre prioritet samtykker til dette.

Tidligere ble det ikke stilt noen krav til type rettssubjekt eller nasjonalitet for å bli tildelt undersøkelsesrett. Undersøkelsesrett kunne derfor tildeles blant annet selskaper, offentlige organer og privatpersoner. Det var eksempler på at en fylkeskommune hadde sikret seg undersøkelsesrett til et område, for så å selge denne videre til et selskap fylkeskommunen ønsket at skulle gå videre med undersøkelser og fremtidig utvinning.[[18]](#footnote-18) Dette ble endret ved lov xx.xx.2021, hvor det nå fremgår at det stilles krav om at undersøker er registrert som xx i foretaksregisteret.

Tross innstrammingen i hvem som kan tildeles undersøkelsesrett til statens mineraler, er tilgangen fortsatt relativt åpen. Dette reflekterer bergfrihetens prinsipp. Formålet med den enkle prosedyren var at man antok at dette ville bidra til økt aktivitet, noe som igjen ville bidra til bedre kartlegging av potensielt drivverdige forekomster.[[19]](#footnote-19)

###### Undersøkelsesrettens innhold

Arbeidet på undersøkelsesstadiet består i å kartlegge en eventuell forekomsts størrelse, utstrekning, geometri, rikhet og oppredbarhet.

Innholdet i undersøkelsesretten er regulert i gjeldende minerallov § 19. Undersøkelsesretten gir hjemmel for å foreta større inngrep i grunnen enn leteretten – her går grensen ved inngrep som kan medføre vesentlig skade, til forskjell fra skader av betydning er grensen ved leterett. Typiske undersøkelsesmetoder er å bore kjerneprøver og grave hull i bakken, i tillegg til at det også på undersøkelsesstadiet vil være aktuelt med geofysikkmålinger. Nøyaktig når et inngrep medfører vesentlig skade beror på en helhetsvurdering. De største inngrepene knytter seg gjerne til rydding av vei for å frakte inn utstyr til undersøkelsene. Her må det også tas hensyn til at undersøker er forventet å redusere omfanget av skader, som å plugge hull fra kjerneboringer. Det er altså snakk om skader som på varig eller lang sikt vil skjemme eiendommen eller redusere bruksverdien av denne.[[20]](#footnote-20) Større prøveuttak og større blottlegginger vil i de aller fleste tilfeller være vesentlige skader. I NOU 1996:11, der tilsvarende grense inngrep som kan medføre "vesentlig skade" ble foreslått, nevnte utvalget at felling av trær for å gi siktlinje eller adkomst sjelden ville være vesentlig skade dersom dette kun var av økonomisk betydning for grunneier. De skrev videre at det motsatte kunne være tilfellet dersom fellingen vanskeliggjorde en effektiv og forstmessig avvirkning av resten av skogen.[[21]](#footnote-21)

Inngrep som kan medføre vesentlig skade kan likevel foretas med samtykke fra grunneieren og brukeren av grunnen. Dersom samtykke ikke gis, kan undersøkeren søke om ekspropriasjon for å foreta disse.

Tilsvarende som for leteretten er det kun nødvendige undersøkelser som kan foretas med hjemmel i undersøkelsesrett til statens mineraler. Nødvendighetskriteriet er også her knyttet opp mot formålet med retten, ved at det kun er undersøkelsesaktiviteter som har som formål å kartlegge hvorvidt det er en forekomst av mineraler med slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig eller bli drivverdig innen rimelig tid, som er tillatt å utføre med grunnlag i undersøkelsesretten.[[22]](#footnote-22)

Undersøkelsesretten omfatter videre nødvendig tilgang til grunnen for å foreta undersøkelsene, samt midlertidig lagringsplass. Undersøkelsesretten omfatter ikke veirett. Det vil derfor som regel være behov for å skaffe tillatelse etter motorferdselsloven for å kunne frakte inn nødvendig utstyr.

###### Om undersøkelsesrettens varighet, muligheten for forlengelse og reduksjon av områder

En undersøkelsesrett vil som hovedregel opphøre når syv år har gått fra den dagen den ble utferdiget, eller fra den dagen undersøkeren får best prioritet i det aktuelle området, jf. mineralloven § 22. Varigheten på syv år forutsetter imidlertid at undersøkeren hvert år betaler årsavgift til staten for hver påbegynte 10 000 m2 undersøkelsesretten dekker, jf. forskrift til mineralloven § 5-1.

Undersøkelsesretten kan forlenges med inntil tre år ved søknad til DMF. Vilkåret for dette har tidligere vært strengt; søkeren måtte sannsynliggjøre at undersøkelsene ikke kunne bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldtes søkeren. Sommeren 2021 ble et nytt alternativ lagt til i mineralloven § 22. Nå kan undersøkelsesretten også forlenges dersom forlengelsen vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett. Søkeren må likevel vise til plausible grunner for at arbeidene ikke er gjennomført innen ordinær frist.

Undersøkelsesretter tildeles for områder som utgjør rettvinklede firkanter med en maksstørrelse på 10 km2, jf. mineralloven § 15 og forskrift til mineralloven § 1-2. Ofte vil en undersøker søke om flere slike undersøkelsesretter ved siden av hverandre. Etter hvert som undersøkeren får mer og mer informasjon om forekomstens størrelse og utstrekning, vil underøkeren også kunne utelukke visse områder. I tillegg til at undersøker da kan velge å avstå fra å betale årsavgiften for det aktuelle området, jf. forskrift til mineralloven § 5-1, og dermed si opp undersøkelsesretten til disse områdene, kan undersøker også velge å redusere størrelsen på et undersøkelsesområde. Prioriteten til disse områdene vil da gå til en eventuell søker på andreprioritet.

### Forholdet mellom innholdet i leteretten og undersøkelsesretten til statens mineraler

[Hvorvidt det er grunn til å se på forholdet mellom innholdet i leteretten og innholdet i undersøkelsesretten, avhenger av om utvalget velger å oppheve bergfrihetens prinsipp, herunder den frie leteretten, eller ikke. I så fall vil prospektering kun foregå med hjemmel i allemannsretten og undersøkelsesretten. Her må det tas hensyn til at allemannsretten ikke gir hjemmel til å foreta inngrep i terrenget eller samle inn steinprøver. Det er mulig det på sedvanerettslig grunnlag må anerkjennes en viss rett til å ta med små mengder av verdifull stein, men denne retten gir trolig ikke hjemmel til å ta med større mengder steinprøver med formål om senere økonomisk virksomhet. Prospekteringsvirksomhet vil derfor først og fremst måtte skje med grunnlag i undersøkelsesretten.

*Dersom utvalget skulle velge å oppheve den frie leteretten*, bør NGUs leterett avklares eller videreføres et annet sted i loven.

*Dersom utvalget skulle velge å beholde den frie leteretten*, vil det være grunn til å se på forholdet mellom innholdet i leteretten og undersøkelsesretten. Evalueringsutvalget har skrevet at de fikk tilbakemeldinger på at grensen mellom disse rettene ble opplevd som uklar; tersklene for inngrep som kan foretas med hjemmel i leteretten er "skade[r] av betydning", mens terskelen for inngrep som kan foretas med grunnlag i undersøkelsesretten er "vesentlig[e] skade[r]", jf. §§ 9 og 19. Når slike inngrep likevel kan foretas med grunneiers samtykke i begge tilfeller, kan dette føre til uhensiktsmessige grensedragninger, og undersøkelsesrettens reelle innhold vil bli begrenset når inngrep som krever samtykke på letestadiet også krever samtykke på undersøkelsesstadiet.

Selve ordlyden knyttet til leteretten er heller ikke klar på hvorvidt geofysiske målinger ved hjelp av overflyvning er tillatt, selv om det ut fra forarbeider fremgår hva som er ment. Også andre deler av ordlyden knyttet til innholdet i leteretten kan forenkles og klargjøres dersom denne skal opprettholdes. DMF har opplyst om at de særlig får en del spørsmål knyttet til leterettens innhold.]

### Konsesjon for å foreta undersøkelser?

[Også denne delen avventes med frem til utvalget bestemmer seg for om det overordnede rammeverket skal endres.]

### Varighet og aktivitetsplikt for undersøkelsesrett til statens mineraler

#### Utfordringer med dagens regelverk

Såfremt undersøker betaler den årlige avgiften etter forskrift til mineralloven § 5-3, har innehaver av undersøkelsesretten en eksklusiv rett til å foreta undersøkelser av statens mineraler i det aktuelle området i en periode på syv år, jf. § 22. Det stilles ikke noen krav til at undersøker faktisk skal utføre noen undersøkelser i denne perioden.

Hensikten med undersøkelsesretten er at det skal klarlegges om det i det aktuelle området er en forekomst som er eller kan bli drivverdig. Sett ut fra formålet om verdiskaping innen bærekraftige rammer, bør også undersøkelsesretter tildeles og utnyttes på en effektiv måte, slik at flest mulige områder blir undersøkt, og at disse undersøkes tilstrekkelig.

Tanken bak dagens regulering synes å ha vært at den årlige avgiften skulle fungere som insentiv til å sette i gang med aktiviteter. At avgiftene var små de første årene, var ment å skulle insentivere undersøkeren til å starte undersøkelsesarbeidet så fort som mulig. Tilbakemeldinger utvalget har fått tilsier likevel at avgiften ikke har fungert på denne måten. Dette gjelder særlig dersom undersøkelsesarealet er lite, og der kostnaden for å "reservere" dette området mot andre undersøkere blir tilsvarende liten.

At det ikke stilles noen krav til undersøker annet enn at den årlige avgiften skal betales, gir mulighet for at en undersøker kan båndlegge store områder over lengre tid, uten at det fører til mer informasjon om en eventuell forekomst. Muligheten er særlig tilstedeværende det første året hvor rettighetshaveren har førsteprioritets utvinningsrett i et område, da årsavgiften på utvinningsretten først løper fra år 2.

#### Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om en relativt lav, men over tid økende, avgift for innehaving av undersøkelsesrett til statens mineraler er riktig insentiv, sett i lys av formålet om en effektiv bruk av undersøkelsesretten. Dette må også ses opp mot at undersøkelsesretten først opphører etter syv år.

På tilsvarende måte som evalueringsutvalget, antar utvalget at formålet om effektive undersøkelser kan ivaretas bedre dersom det innføres aktivitetsplikt og foretas endringer i undersøkelsesrettens varighet.

Aktivitetsplikt kan utformes på ulike måter. Én mulighet er å etablere visse aktivitetskrav i loven, for eksempel at det skal ha blitt tatt et visst antall prøver, påbegynt kjerneboring, at visse resultater skal ha blitt oppnådd e.l. En annen mulighet er at undersøker selv må sende inn en undersøkelsesplan med aktiviteter og tidsfrister i forbindelse med søknad om undersøkelsesrett, som vedkommende plikter å følge. Undersøkelsesplanen må overholde et visst minimum av aktivitet for at søker skal få innvilget undersøkelsesrett, men kan tilpasses det aktuelle området og det aktuelle typen mineral det letes etter. Dersom planen ikke følges, vil undersøkelsesretten som hovedregel bortfalle etter en viss frist.

[Her må utvalgets syn knyttet til aktivitetsplikt fremgå og begrunnes.]

Endring i varighet av undersøkelsesrett må ses i lys av aktivitetsplikten, samtidig som varigheten må reflektere at det tar tid å snevre seg inn på de områdene som er interessante. For å opprettholde en viss effektivitet anser utvalget det nødvendig å forkorte undersøkelsesrettperioden til å vare i [x] år som utgangspunkt. Undersøkelsesperioden skal imidlertid forlenges med [x] ytterligere år dersom undersøker har oppfylt [aktivitetsplikten]. Tilsvarende gis DMF mulighet til å inndra undersøkelsesretten før [x] år har ved svært mangelfull rapportering eller dersom arbeidsplikten ikke er oppfylt. [Disse vurderingene må utfylles i tråd med utvalgets vurderinger og forslag.]

Kontrollen av om aktivitetsplikten faktisk er overholdt må ses i lys av at utvalget også foreslår endringer i rapporteringsplikten, se kapittel 18.1.5.

### Prioritetssystemet og mulighet for reduksjon av området

#### Utfordringer med gjeldende rett

[Merknad: Disse utfordringene vil bortfalle dersom man velger å overføre statens mineraler til grunneier. Samtidig vil de i enda større grad aktualiseres dersom utvalget velger å innføre et konsesjonsbasert system for undersøkelsesrett også til grunneiers mineraler.]

Når det etter dagens prioritetssystem kan oppstå tilfeller der to eller flere rettighetshavere har samme prioritet til et område, skapes et system der undersøkerne – som gjerne vil være konkurrenter, kan ha lik rett til undersøkelse, og dermed lik rett til å søke utvinningsrett. Dette kan være uheldig.

Dersom prioritetssystemet videre ses opp mot muligheten til å redusere undersøkelsesområder og å oppgi tilgrensende undersøkelsesområder, skaper reglene mulighet for at det oppstår et "lappeteppe" av rettigheter, med ulike rettighetshavere til tilstøtende områder med ulik prioritet. Utfordringene oppstår når undersøker med best prioritet avdekker at deler av rettighetsområdet er mindre interessante enn andre, og velger å melde om reduksjon av undersøkelsesområdet eller å si fra seg utvinningsretten knyttet til visse tilgrensende områder. Hvor flere har søkt om undersøkelserett, rykker den som i køen står med best prioritet opp, og får undersøkelsesrett til området. Adgang til reduksjon er gitt for å sikre at andre får mulighet til å undersøke områder hvor den som har undersøkelsesretten ikke lenger er interessert og for at undersøkeren skal slippe å betale årsavgift for undersøkelsesrett i områder hvor undersøkeren ikke lenger anser det aktuelt å foreta undersøkelser.

Dette systemet skaper en kompleks rettighetssituasjon. Som følge av at en undersøker kan redusere rettighetsområdet flere ganger, kan undersøkelsesretten opphøre til flere ulike tidspounkt for den som overtar undersøkelsesretten i de reduserte områdene. Når det er mange interessenter i samme område, kan rettighetsbildet bli uoversiktlig, og det blir vanskelig både for DMF, rettighetshaverne og andre å holde oversikt over hvem som har hvilke rettigheter og når de opphører.

Et eksempel er vist i bilde x, som er en oversikt over undersøkelses- og utvinningsretter knyttet til Fensfeltet i Vestfold og Telemark (skjermbilde fra dirmin.no tatt 14. januar 2021). Undersøkelsesretter er markert med sorte linjer, mens utvinningsretter er markert med brune linjer og prikker. Her har Norsk Mineral AS undersøkelsesrett til området som heter "Ulefoss" (prioritet fra 19. juni 2017), Rare Earths Norway AS har undersøkelsesretter til områdene "Rauhaug 1" og "Rauhaug 2" (begge med prioritet fra 13. juni 2016), mens Ree Minerals AS har undersøkelsesrett til området "Fensmyra Øst" (prioritet fra 24. mars 2014). Utvinningsrettene i området tilhører Ree Minerals AS, som har utvinningsrett til områdene "Bjørndalen A", "Bjørndalen B" og "Bjørndalen C" (prioritet fra 15. november 2017), samt Brennebu AS, som har utvinningsrett til områdene "Fen 1", "Fen 2", "Fen 3" og "Fen 4" (prioritet fra 30. mars 1981).

Et bilde som inneholder kart

Automatisk generert beskrivelse

Adgangen til reduksjon reiser også spørsmål relatert til undersøkelsesområdets størrelse, jf. mineralforskriften § 1-2, som blant annet slår fast at undersøkelsesområdet skal være en rettvinklet firkant, og at området ikke skal være større enn 10 km2. Den lengste siden, regnet i horisontalplanet, skal ikke være lengre enn 10 kilometer, og ingen side skal være kortere enn 1 kilometer. Med tanke på disse kravene har DMF stilt spørsmål ved hva som blir løsningen når areal frigjøres gjennom reduksjon, men området ikke tilfredsstiller forskriftens krav til form om størrelse. Et annet spørsmål er om undersøkelsesområdet i det hele tatt kan reduseres dersom det gjenstående området ikke lenger tilfredsstiller forskriftens krav til form og størrelse. Dersom man skulle tillate opprykk eller reduksjon i disse tilfellene ville det åpne opp for omgåelser av forskriftens krav til form og størrelse.

Det hevdes at de nevnte problemene aktualiseres ytterligere ved at reduksjon gjøres lettere tilgjengelig gjennom digitale prosesser, der grensene for undersøkelsesområdet fremkommer langt mer presist. Det kan fremkomme mindre områder mellom tildelte undersøkelsesområder som noen av strategiske grunner ønsker å skaffe seg undersøkelsesrett til.

#### Utvalgets vurderinger og forslag

[Ettersom disse utfordringene som nevnt vil falle bort dersom man overfører statens mineraler til grunneier, slik evalueringsutvalget foreslo, har vi ikke formulert noen endringsforslag her.

Forutsatt at kategorien statens mineraler videreføres, kan det nevnes at evalueringsutvalget foreslo at en innføring av et søknadssystem der alle søknader både kan og må sendes digitalt gjør at man kan stadfeste tidspunkt på dagen, og dermed redusere antallet rettighetskollisjoner. Evalueringsutvalget pekte også på at man kunne vurdere å oppheve adgangen til å redusere undersøkelsesområdet, og nevnte at årsavgiften for undersøkelsesrett er såpass lav at undersøkeren neppe lider særlig skade av dette.]

### Data og prøver

#### Gjeldende rett

Mineralloven § 25 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om rapporteringsplikt ved undersøkelse av statens mineraler. Slik rapporteringsplikt er gitt i forskrift til mineralloven § 1-4.

Av bestemmelsens første ledd første setning fremgår at undersøker skal sende undersøkelsesrapport, måledata og prøvemateriale til DMF når undersøkelsene er ferdige og senest seks måneder etter at undersøkelsesretten er opphørt.

Bestemmelsens andre ledd lister opp hva undersøkelsesrapporten, måledataen og prøvematerialet skal bestå av. Her angis at undersøker skal innrapportere:

* *basismateriale*, som for eksempel registreringer fra geofysiske målinger, *observasjoner* fra geologisk kartlegging og *analyseresultater* fra geokjemisk prøvetaking mv.,
* *geologiske kart*,
* *geofysiske anomalikart*,
* *geokjemiske anomalikart* som skal inneholde opplysninger som er nødvendige for å kunne tyde dem,
* *oversiktskart* over undersøkte områder som skal vise områdenes geologi, røskinger, diamantborhull, annen relevant informasjon og stikningsnett for geofysiske undersøkelser,
* *koordinatfestet borlogg* med tilhørende analyser og prøvebeskrivelser, og profiler som koordinatfester borhullene,
* *kartverk* med profiler som skal avleveres med en spesifisert tegnforklaring med fargesetting og
* *rapport* med begrunnede konklusjoner på grunnlag av undersøkelsesmaterialet, herunder resultatet av eventuelle oppredningsforsøk, prosessforsøk mv.

Bestemmelsen angir også at DMF, i samråd med NGU, kan bestemme at et representativt utvalg av *borkjerneprøver* og *prøvemateriale* skal leveres til NGU sitt borkjernelager.

Etter gjeldende rett er det kun undersøker av statens mineraler som har rapporteringsplikt. Undersøker av grunneiers mineraler skal altså ikke rapportere om sine funn.

#### Utfordringer med dagens regulering

Utvalgets mandat angir at utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å gi bestemmelser i loven for innsamling av borekjerner og innrapportering av data fra kartlegging/målinger fra luften og undersøkelsesaktivitet for statens og grunneiers mineraler, inkludert sanksjonsmuligheter.

En første problemstilling er dermed tilknyttet reguleringen av at undersøkers rapporteringsplikt kun retter seg mot undersøker av statens mineraler. Resultater av undersøkelser foretatt etter avtale med grunneier blir derfor ikke delt med offentligheten, og mye eksisterende informasjon om berggrunnen i Norge går dermed i realiteten "tapt". Dette kan også føre til økt ressursbruk for næringen, ved at andre som kan være interesserte i området må begynne på nytt ved å foreta egne undersøkelser i området, i stedet for å kunne basere seg på den informasjonen som allerede foreligger fra de tidligere undersøkelsene. Problemstillingen er etter utvalgets vurdering likevel mest relevant for industrimineraler og naturstein. Byggeråstoff er i større grad kartlagt allerede, og utvinning av disse mineralene krever ikke like omfattende undersøkelser i forkant. [Innrapporteringsproblemstillingen avhenger også av om kategorien statens mineraler oppheves eller ikke.]

Videre må tidspunktet rapporteringsplikten inntrer drøftes. Evalueringsutvalget pekte på at den sene fristen for innrapportering – *etter* at alle undersøkelser er ferdig, eller etter at undersøkelsesretten har opphørt – fører til at en del undersøkere unndrar seg rapporteringsplikten.[[23]](#footnote-23) Unndragelsen muliggjøres særlig ved at selskapet på dette tidspunktet kan være oppløst. Noen selskaper går også konkurs før undersøkelsene er ferdig og før undersøkelsesretten har opphørt.

Dersom et formål er å sikre allmennheten best mulig tilgang til data fra allerede foretatte undersøkelser, for slik å hindre dobbeltarbeid for senere interessenter, er et ytterligere spørsmål om omfanget av rapporteringsplikten er for liten. Spørsmålet er blant annet om det ikke innleveres tilstrekkelig rådata, når innleveringen av borekjerner og prøvemateriale i alle tilfeller er opp til DMF og NGUs skjønn i det enkelte tilfellet. I tillegg kan det vurderes om også andre data bør rapporteres.

#### Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at det bør innføres rapporteringsplikt også for undersøkelser etter grunneiers mineraler. Det er viktig å ha mest mulig oversikt over kartlagte ressurser, og det er vanskelig å se noen grunn til å ha andre regler for statens mineraler enn for grunneiers mineraler.

Grunneier vil fremdeles ha rådighet over sin eiendom og mineralene der, og vil normalt også være interessert i å kunne få tilgang til informasjon om ressurser på egen eiendom og at denne blir gjort tilgjengelig for mulige andre interessenter. For den som har avsluttet undersøkelsene uten at dette har resultert i utvinning, vil det heller ikke være noen legitim interesse i å holde informasjonen skjult. I noen tilfeller kan en plikt til å dele informasjonen kunne virke som et insentiv til å gå videre med prosjektet og starte utvinning.

Videre mener utvalget at rapporteringsplikten må inntre på et tidligere tidspunkt. Én mulighet er å fremskynde fristen for rapporteringsplikten. En annen mulighet er å kreve jevnlig rapportering, enten årlig, halvårlig eller kvartalsvis. Slik jevnlig rapporteringsplikt kan knyttes opp mot aktivitetsplikten, jf. kapittel 18.1.4, og fungere som dokumentasjon på at aktivitetsplikten er overholdt. Brudd på rapporteringsplikten kan på denne måten føre til at undersøkelsestillatelsen enten tilbaketrekkes eller at den ikke blir automatisk forlenget. Dette vil trolig gi et sterkt insentiv til å overholde rapporteringsplikten.

I alle tilfeller vil det være viktig grunnet konkurransehensyn at innrapportert data ikke offentliggjøres så lenge den som har innrapportert fremdeles har bergretter i området.

Når det gjelder omfanget av rapporteringsplikten, anbefalte evalueringsutvalget denne burde utvides. Dette gjaldt at innleveringen av rådata, som borekjerner og prøvemateriale, gikk fra å være noe forvaltningen kunne kreve ut fra skjønn til en plikt for rettighetshaver. En slik innlevering av faktisk rådata vil kunne forhindre dobbeltarbeid for bransjen, og dermed redusere risiko og kostnader. I tillegg vil informasjonen være av offentlig interesse. Her vil det også være et spørsmål om utvelgelse av rådata, særlig borekjerner, da dette er plasskrevende. Hvor de ulike dataene skal innleveres og rapporteres, er et spørsmål om arbeidsfordeling mellom DMF og NGU. Utvalget antar at dette spørsmålet best kan håndteres i forskrift. Det samme gjelder spørsmålet om utvelgelsen av rådata, herunder særlig borekjerner.

## Utvinningsrett

### Innledning

Utvinningsrett er ulikt regulert for grunneiers og statens mineraler i mineralloven.

### Utvinningsrett til grunneiers mineraler

#### Innledning

Etter mineralloven § 28 må utvinningsrett til grunneiers mineraler som utgangspunkt skaffes gjennom avtale med grunneier. Dersom avtale ikke kommer i stand, kan det søkes om ekspropriasjon, jf. kapittel 19.

Verken lovteksten eller forarbeidene gir noen føringer for innhold i eller tilblivelse av avtalen. Det stilles heller ikke kompetansekrav til grunneier eller utvinner. Avtalene om utvinningsrett er dermed underlagt avtalefrihet, og trenger ikke å ha tilsvarende innhold som utvinningsretten til statens mineraler. Varigheten av rettighetene, rett til nødvendig lagringsplass og bruk av vei, grunneiers egen rett til mineralene og godtgjørelse for rettighetene er forhold som typisk vil være dekket. Det er likevel klart at partene ikke kan avtale seg bort fra lovbestemte krav, herunder varsomhets- og sikringspliktene i gjeldende minerallov kapittel 9.

Ofte inngås avtale om undersøkelsesrett og utvinningsrett i én og samme avtale. Det er grunn til å tro at Standardavtalen mellom grunneier og bergindustri som legger opp til en felles avtale for undersøkelser og utvinning, utarbeidet av Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Norsk Bergindustri 10. november 2010, har vært hyppig brukt.[[24]](#footnote-24)

Standardavtalen og grunneieres mulighet til å få forhandlingsstøtte fra grunneierorganisasjonene kan bidra til å utjevne forhandlingsstyrken mellom tiltakshaver og grunneier. Selv om denne avtalen hyppig bruker ordet "leie" og "leietaker" om bergindustrien, også når det gjelder retten til selve mineralene, synes det klart at denne må tolkes slik at det er snakk om at bergindustrien gis undersøkelses- og utvinningsrett til grunneiers mineraler i tråd med kravene i §§ 11, 28 og 43.

Evalueringsutvalget vurderte at systemet for tilgang til og utnytting av grunneiers mineraler fungerte rimelig godt.[[25]](#footnote-25) De fremhevet at systemet bidrar til at noe av verdien blir igjen hos grunneier, som ofte er bosatt lokalt, slik at dette indirekte tilfører lokalsamfunnet verdier.

#### Transparens i avtaler og mulighet for å få informasjon

##### Utvalgets vurdering

Som nevnt over kommer utvinning av grunneiers mineraler i stand ved at det inngås en avtale mellom grunneier og tiltakshaver. For grunneier kan det være utfordrende å få kjennskap til markedsprisen for det mineralet som det inngås avtale om utvinning av. Som regel er det tiltakshaver som er godt kjent med prisforholdene, og det kan bidra til at prisen som avtales for utvinning blir lavere enn det mineralet faktisk er verdt på markedet.

I dag har ikke DMF kjennskap til hvor mange avtaler om utvinning som inngås mellom grunneier og tiltakshaver om utvinning til statens mineraler, fordi systemet beror på avtalefrihet mellom partene. Dette gjør at DMF heller ikke har mulighet til å produsere statistikk om avtalene som inngås. DMF publiserer likevel årlig statistikk over grunneieravgifter for fast fjell og grus basert på driftsrapportene fra tiltakshaverne. De enkelte grunneieravtalenes prising er av viktig konkurransemessig betydning, og det er derfor viktig at alt som publiseres ikke kan brytes ned på enkeltnivå.

Utfordringen ved at grunneier har vanskelig for å få kjennskap til markedspris, kunne vært løst ved å oppstille en meldeplikt for partene når avtale inngås. Partene kunne for eksempel meldt inn til DMF hvem avtalen er inngått mellom, hvilket område utvinningsretten gjelder for og hva avtalt pris er. Samtidig skal hensynet til det frie marked og fri konkurransen ivaretas, og slik systemet i dagens minerallov er lagt opp, beror dette nettopp på full avtalefrihet mellom partene. Dette hensyn kunne imidlertid vært ivaretatt ved at DMFs system ikke er offentlig tilgjengelig for allmennheten, men at DMF årlig kunne publisert statistikk over prisene som er avtalt for utvinning av grunneiers mineraler.

#### Bruken av ekspropriasjon i forhandlingene om grunneieravtale

##### Gjeldende rett

I dag kan tiltakshaver som nevnt over, søke om ekspropriasjon dersom avtale med grunneier ikke kommer i stand, jf. mineralloven § 28, jf. mineralloven § 37 annet ledd. Det kan søkes om tillatelse til ekspropriasjon av grunneiers mineraler, nødvendig grunn og rettigheter til utvinning og foredling av forekomsten. Det er departementet som behandler søknaden.

Ved vurderingen av om ekspropriasjon skal innvilges skal det legges vekt på om søker har undersøkt forekomsten, jf. mineralloven § 37 tredje ledd. Det kan settes vilkår for ekspropriasjonstillatelsen, jf. § 37 siste ledd. Det kan settes vilkår for å sikre at virksomheten foregår på en mest mulig rasjonell måte, for å sikre grunneierens interesser, og for å sikre at virksomheten blir så lite skjemmende for omgivelsene og naturen som mulig.[[26]](#footnote-26)

Ved vurderingen av om det kan innvilges ekspropriasjon skal departementet ta utgangspunkt i oreigningslova § 2, hvor det følger at ekspropriasjon kan tillates ved vedtak dersom det må "reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade". Ved vurderingen skal det tas hensyn til de samlede ulempene som tiltaket medfører, og ikke bare ulempene som gir grunnlag for erstatning.[[27]](#footnote-27)

Vurderingen til Evalueringsutvalget var at de fleste grunneiere ser seg tjent med at mineraler på eiendommen blir utvunnet mot at de får vederlag.[[28]](#footnote-28)

##### Utvalgets vurdering

Ifølge Evalueringsutvalget blir ekspropriasjon gjerne sett på som en viss trussel i forhandlingene.[[29]](#footnote-29) DMF melder om at de siste fem årene har direktoratet kun mottatt to søknader om ekspropriasjon.[[30]](#footnote-30) At det er så få søknader om ekspropriasjon kan både indikere at grunneiere er villige til å inngå avtaler om mineralutvinning, men også at ekspropriasjon brukes som trussel i forhandlingene. Det er vanskelig å anslå akkurat hva som er tilfellet her.

Ekspropriasjonsinstituttet er et viktig verktøy for å ivareta store samfunnsmessige interesser. Det er grundige vurderinger som foretas i vurderingen av om søknad om ekspropriasjon skal innvilges, og grunneier og andre berørte parter skal gis mulighet til å uttale seg i saken.

Evalueringsutvalget påpekte at det bør være en relativt høy terskel for å ekspropriere en rett til utvinning av en ikke-fornybar ressurs med sikte på rene næringsinteresser. [[31]](#footnote-31) Utvalget pekte på at et viktig hensyn er at ressursen også vil være der i fremtiden om den ikke blir utnyttet nå. Det bør på denne bakgrunn foreligge store samfunnsmessige interesser, som at det er snakk om en viktig ressurs for samfunnet, dersom ekspropriasjon skal innvilges.

### Utvinningsrett til statens mineraler

#### Søknad om utvinningsrett

##### Gjeldende rett

Utvinningsrett til statens mineraler beror på en søknad til DMF. Det er undersøkeren med best prioritet i undersøkelsesområdet som kan søke. DMF skal innvilge en utvinningsrett dersom søkeren sannsynliggjør at det i undersøkelsesområdet finnes en forekomst av statens mineraler med en "slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet" at den kan antas "å være drivverdig eller bli drivverdig innen rimelig tid", jf. mineralloven § 29 første ledd. Utvinningsretten er eksklusiv.

Det følger av forarbeidene til § 29 at bestemmelsen var en videreføring av bergverksloven § 24.*[[32]](#footnote-32)* Ifølge forarbeidene vil vurderingen av om forekomstene er av en slik rikholdighet, størrelse og beskaffenhet at den kan antas å være drivverdig, eller bli drivverdig innen rimelig tid, måtte gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Ifølge departementet var det ikke mulig å lovfeste noen spesielle retningslinjer, og det måtte være opp til bergmesteren i det enkelte tilfellet å foreta den nødvendige vurdering.[[33]](#footnote-33) Det fremgår videre av forarbeidene at urealistiske søknader skal avslås.

Hva en søknad om utvinningsrett skal inneholde, følger av forskrift til mineralloven § 1-5. I § 1-5 bokstav f følger det at søknad om utvinningsrett skal inneholde "dokumentasjon på forekomstens rikholdighet, størrelse og beskaffenhet". Her gjentas kriteriene som oppstilles i mineralloven § 29 første ledd.

Det følger av mineralloven § 31 at departementet kan gi forskrift om utvinningsområdet, herunder om "form, størrelse og merking". Av forskrift til mineralloven § 1-6 første ledd følger det at utvinningsområdet skal være en rettvinklet firkant, med mindre særlige grunner tilsier en annen form. Det fremgår videre av bestemmelsens annet ledd at utvinningsområdet ikke skal være større enn nødvendig for å dekke forekomstens sannsynlige utstrekning. Området skal ikke være større enn 1 km2.

#### Utvinningsrettens innhold

##### Gjeldende rett

Hva som er utvinningsrettens innhold følger av mineralloven § 32. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at utvinner kan "ta ut og nyttiggjøre seg av alle forekomster av statens mineraler i utvinningsområdet". Videre følger det at dersom en finner en forekomst av grunneiers mineraler i denne sammenheng, kan dette tas ut "så langt det er nødvendig for å ta ut forekomst av statens mineraler".

##### Utvalgets vurdering

Utvalget er av den oppfatning at utvinningsrettens innhold kunne vært tydeligere presisert i mineralloven. Overskriften til § 32 er "Utvinningsrettens innhold". Leseren får da inntrykk av at hva utvinningsretten innebærer fremgår av denne bestemmelsen. Ordlyden i bestemmelsen indikerer at utvinner kan ta ut og nyttiggjøre seg av alle forekomstene av statens mineraler som vedkommende måtte finne. Slik loven er lagt opp i dag må en først gå til kapittel 8 om drift for å forstå hva utvinningens innhold egentlig er. Av mineralloven §§ 42 og 43 følger det at for uttak av masser mellom 500 m3-10 000 m3 kreves det meldeplikt, og at for uttak av masser over 10 000 m3 kreves det en driftskonsesjon.

Søknad om utvinning av statens mineraler vil nesten alltid foretas med en intensjon om å ta ut mer enn 10 000 m3 masse. Dette innebærer at tiltakshaver etter hvert må søke om driftskonsesjon for å kunne drive mineraluttak over dette. På denne bakgrunn er utvinningsretten uten realitet for tiltakshaverne som skal ta ut mer enn 10 000 m3 masse. Utvinningsrett er likevel en rettighet, og ved å bli tildelt en utvinningsrett får tiltakshaver den eksklusive retten til forekomstene i området. En utvinningsrett gir likevel ikke noe rettskrav på å få en driftskonsesjon.

Utvalget mener det vil kunne være hensiktsmessig å tydeliggjøre hva utvinningsretten faktisk innebærer. På denne måten vil en tiltakshaver slippe å gå til minerallovens kapittel om drift for å orientere seg om utvinningsretten. En annen løsning kunne være at utvinningsretten defineres i definisjonskapitlet innledningsvis.

Et tredje alternativ kunne være at utvinningsretten og driftskonsesjon slås sammen til ett trinn. I land som Sverige, Finland, Grønland, Storbritannia, Australia, Canada og Sør-Afrika opereres det kun med tre trinn av rettighetskategorier eller tillatelser, herunder leting, undersøkelser og utvinning, jf. Vedlegg 1. Når tiltakshaver har fått utvinningsrett eller en tillatelse til utvinning, har vedkommende rett til å gjøre uttak av og nyttiggjøre seg av mineralforekomstene i områdene. Regulering av hvor store masser utvinneren kan ta ut, kan i stor grad reguleres individuelt i tillatelsen basert på den aktuelle forekomstens størrelse.

### Mineralforekomster som både inneholder statens og grunneiers mineraler

#### Gjeldende rett

Av mineralloven § 32 første ledd annet punktum følger det at grunneiers mineraler kan tas ut "så langt det er nødvendig" for å ta ut forekomst av statens mineraler. Hva som ligger i vilkåret "så langt det er nødvendig", utdypes i bestemmelsens forarbeider:[[34]](#footnote-34)

*"Bestemmelsen regulerer kun retten til å bringe biproduktene frem i dagen sammen med statens mineraler. Hvis forekomsten kan angripes på en måte som ikke nødvendiggjør at grunneiers mineraler brytes ut, er vilkåret etter andre punktum ikke oppfylt".*

Tiltakshaver har dermed rett til å nyttiggjøre seg forekomst av grunneiers mineraler dersom det ikke er mulig å få ut forekomstene av statens mineraler uten å samtidig ta ut grunneiers mineraler. Det følger av mineralloven § 32 annet ledd, annet punktum at dette likevel ikke gjelder hvis DMF før driften settes i gang finner at mineralforekomstene "åpenbart kan utnyttes selvstendig". Ordlyden "åpenbart" tilsier at det må være klart at forekomstene kan utnyttes selvstendig. Det følger av forarbeidene at: *[[35]](#footnote-35)*

*"Ved vurderingen av om mineralet kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse, skal mineralets rikholdighet, størrelse og beskaffenhet tas i betraktning. I de tilfeller der mineralene ikke kan gjøres til gjenstand for selvstendig utnyttelse kan ikke grunneier utvinne disse med fortjeneste, og vil da ikke være i en posisjon der vedkommende har lidt et økonomisk tap som skal erstattes".*

I tilfeller hvor forekomstene kan utnyttes selvstendig vil grunneier ha to valg. Grunneieren har rett til å enten overta mineralforekomstene mot å betale utvinneren et vederlag, eller å overlate utnyttelsen til utvinneren mot at vedkommende betaler grunneieren et vederlag, jf. mineralloven § 32 annet ledd, tredje punktum. Dersom det er tvist om vederlagets størrelse, skal dette avgjøres ved skjønn, jf. § 32 annet ledd, siste punktum.

#### Utvalgets vurdering

En problemstilling er om det er problematisk at tiltakshaver kan gjøre uttak av grunneiers mineraler så langt det er nødvendig, jf. mineralloven § 32 første ledd, annet punktum. Slike uttak er en forutsetning for å kunne utvinne statens mineraler.

Samtidig innebærer bestemmelsen at tiltakshaver får en ekstra fordel ved utvinningstillatelsen fordi vedkommende også får rett til å utvinne grunneiers mineraler. Bestemmelsen åpner også opp for at utvinningsrett til statens mineraler kan misbrukes, ved at tiltakshaver søker om en utvinningsrett til statens mineraler for å vanskeliggjøre uttak av grunneiers mineraler i et område. Det kan også tas opp rettigheter til statens mineraler som et slags forhandlingskort med grunneier i form av at rettighetshaver kanskje får et fortrinn ovenfor grunneier til å inngå avtale med denne om rett til grunneiers mineraler.

I tilfeller hvor forekomsten av grunneiermineralet ikke er drivverdig i seg selv, men hvor det likevel utvinnes og tiltakshaver får inntjeningen, kan det reises spørsmål om det burde betales noe for grunneiermineralet. Evalueringsutvalget påpekte at: "Loven bygger på det synspunktet at grunneier ikke lider noe tap, fordi forekomsten ikke ville vært drivverdig alene, og derfor ikke har krav på vederlag. På den andre side vil utvinneren ha en fordel ved at han kan nyttiggjøre seg grunneiers mineral, og dermed øke inntjeningen på utvinningsprosjektet totalt sett".[[36]](#footnote-36) Fordi mineralprosjekter er så ulike, vil det nok kunne være situasjoner hvor det ville være rimelig at grunneieren fikk et vederlag, mens det i andre situasjoner er snakk om så marginale verdier at det ikke vil være rimelig at det skulle betales for mineralet.

Hva gjelder forslag til løsninger på problemstillingen om at utvinner av statens mineraler også kan gjøre uttak av grunneiers mineraler, så foreslo Evalueringsutvalget at: "Et alternativ kunne være at den som overtar forekomsten ikke betaler en engangssum for forekomsten, men en avgift for uttatt masse. I slike situasjoner vil det likevel normalt være mest hensiktsmessig at det skjer et engangsoppgjør".[[37]](#footnote-37)

### Samordning av utvinningsrett

#### Gjeldende rett

I dag finnes det ingen hjemmel i mineralloven for å pålegge samordnet utvinning ved tilstøtende utvinningsretter. Evalueringsutvalget pekte på at dette var "en klar mangel".[[38]](#footnote-38)

#### Utvalgets vurdering

Det at det ikke finnes regler som kan pålegge utvinnerne en samordnet utvinning, kan være en utfordring av hensyn til god ressursutnyttelse av mineralforekomsten. Formålet med dagens minerallov er å sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene på en bærekraftig måte. Evalueringsutvalget påpekte at følgende hensyn begrunnet et krav om samordnet utvinning:[[39]](#footnote-39)

*"Samfunnsøkonomisk vil det likevel i de fleste tilfeller være uheldig å få uavhengig eller separat utvinning av ulike deler av en mineralressurs, fordi det vil føre til større kostnader. Det vil gjerne også føre til større inngrep i naturen, i form av tilførselsveier, bygninger og anlegg og gjerne gruveåpninger. Et pålegg om samordnet utvinning vil ikke være et stort inngrep. Normalt vil dette også være til fordel for rettighetshaverne."*

Andre hensyn som kan begrunne en hjemmel for samordnet utvinning, er den lokale verdiskapningen som skapes i utvinningsområdet, og det å sikre at det finnes arbeidsplasser i området over en tid. Hvis to ulike selskaper starter opp utvinning på forskjellige tidspunkt, er det ikke like hensiktsmessig som hvis de heller kunne startet opp utvinning sammen. Utvinning er kostbart og komplekst, og utvinnerne vil derfor gagne mer på å utvinne forekomstene sammen.

At det ikke finnes en hjemmel for samordnet utvinning kan også bidra til at aktører kommer inn og utnytter det arbeidet som et selskap har gjort ved å søke om utvinningstillatelse i et tilstøtende område, slik som skissert i punkt 10.5.1. Det er viktig å sikre at aktører ikke kan komme inn og utnytte situasjonen. Dette kan også bidra til mer seriøsitet i næringen.

Evalueringsutvalget skriver i det siterte over at som regel vil et pålegg om samordnet utvinning være til fordel for rettighetshaverne. Dersom en slik hjemmel innføres vil dette være et helt nytt vilkår, og det vil antakelig oppleves som byrdefullt for aktører som har operert i mineralnæringen over en lengre periode. Samarbeid mellom selskaper kan være krevende, og det vil kunne være utfordrende å komme til enighet om ulike vilkår.

For å løse utfordringen med at det ikke finnes en hjemmel for å pålegge samordnet utvinning, foreslo Evalueringsutvalget at en kunne bruke samme løsning som i petroleumsloven, hvor partene først får en frist til å forhandle seg frem til en avtale om samordnet utvinning, og at DMF kan fastsette vilkårene for samordnet utvinning hvis partene ikke blir enige.[[40]](#footnote-40) Utvalget påpekte at en slik regel også burde omfatte grunneiers mineraler.

Det følger av petroleumsloven § 4-7 første og annet ledd at:

*"Strekker en petroleumsforekomst seg over flere blokker som ikke har samme rettighetshaver, eller inn på en annen stats kontinentalsokkel, skal det søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordning av petroleumsvirksomhet i tilknytning til petroleumsforekomsten og om fordeling av petroleumsforekomsten. Tilsvarende gjelder når det for flere petroleumsforekomster åpenbart er rasjonelt med samordnet petroleumsvirksomhet.*

*Avtaler om samordnet utvinning, transport, utnyttelse og avslutning av petroleumsvirksomhet skal forelegges departementet til godkjennelse. Hvis det ikke oppnås enighet om slike avtaler innen rimelig tid, kan departementet bestemme hvordan slik samordnet petroleumsvirksomhet skal foregå, herunder fordele forekomsten."*

En slik ordning hvor rettighetshaverne kommer til enighet om samordnet utvinning har fungert siden den første petroleumsloven fra 1985 ble opprettet. Det er fra Olje- og energidepartementet opplyst om at ordningen fungerer godt.

Også i havbunnsmineralloven finnes det en hjemmel for samordnet virksomhet. Det følger av lovens § 4-12 at dersom det er "rasjonelt" å samordne utvinningen av mineralforekomster som ulike rettighetshavere har utvinningstillatelse for, skal det søkes oppnådd enighet om den mest rasjonelle samordningen av mineralvirksomheten. Slike avtaler skal godkjennes av departementet, og også i havbunnsmineralloven har departementet hjemmel til å bestemme hvordan samordnet mineralvirksomhet skal gjennomføres, dersom avtale ikke oppnås innen rimelig tid.

Muligheten for å pålegge samordnet utvinning av naturressurser er på denne bakgrunn kjent fra både petroleumsnæringen og i havbunnsmineralloven. Det er derfor praktisk mulig å foreslå en tilsvarende hjemmel i forslaget til ny minerallov.

Forskjellen på utformingen av disse bestemmelsene, er at det i petroleumsloven uansett skal pålegges samordnet utvinning når en petroleumsforekomst strekker seg over flere blokker, mens det i havbunnsmineralloven skal pålegges samordning dersom det er "rasjonelt" når forekomsten strekker seg over flere tillatelsesområder. Ifølge forarbeidene til havbunnsmineralloven innebærer vilkåret "rasjonelt" at den geografiske avstanden mellom mineralforekomstene må tilsi at det er fornuftig å utvinne dem sammen.[[41]](#footnote-41) Forarbeidene kommenterer ikke hvorfor en valgte å innta dette vilkåret i havbunnsmineralloven, fremfor å følge oppsettet slik det lyder i petroleumsloven.

Utvalget er av den oppfatning at det er hensiktsmessig å utforme en bestemmelse om samordnet utvinning. Det må vurderes om den skal utformes etter modell fra petroleumsloven eller havbunnsmineralloven. Fordelen ved å bruke vilkåret "rasjonelt" slik det brukes i havbunnsmineralloven, er at det gir DMF anledning til å bruke skjønn, og det kan gjøres en konkret vurdering av forholdene på stedet. På den annen side er ikke mineralutvinning på land like komplekst som forholdene under vann, og dersom en forekomst strekker seg over to utvinningsområder er det hensiktsmessig at det uansett skjer en samordnet utvinning.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det utformes en bestemmelse etter modell av Xloven, som gir hjemmel til å pålegge rettighetshaverne samordnet utvinning.

# Regulering av drift

## Innledning

Minerallovens gjeldende regler om regulering av drift omfatter både statens og grunneiers mineraler, og det skilles ikke mellom kategoriene. I dette kapittelet vurderes reguleringen av drift på mineralressurser. Aktuelle problemstillinger er oppstilt i mandatets punkt 3.4.

Utvalget er bedt om å vurdere behovet for unntaksbestemmelser for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Videre er det et spørsmål om det bør gis adgang til å kunne nekte driftskonsesjon av hensyn til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene. Slike hjemler er ikke eksplisitt til stede i dagens lovgivning.

Utvalget vurderer spørsmålet om å bedre kontrollen med mineralressurser av nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning dit hen at dette dreier seg om å ivareta mineralressurser på norsk jord som er eller kan bli så viktige at det bør lovreguleres systemer for å sikre at disse forvaltes til det beste for og ev. tilfaller Norge. Det kan for eksempel være behov for å sikre forsyning av enkelte mineraler og sikre industritilgang for Norge og allierte (nasjonal strategisk). Dette kan dreie seg om mineraler som det finnes lite av på verdensbasis eller som kun deler av verden systematisk utvinner. Problemstillingen kan også ha å gjøre med sikring av tilgang på mineraler som det kan bli et akutt behov for til forsvars og beredskap i forbindelse med å kunne ivareta nasjonale sikkerhets- og beredskapshensyn. Det kan tenkes et system hvor myndighetene kan sette på bremsen dersom slike situasjoner oppstår. Om det er behov for slik regulering i mineralloven avhenger både av om konkrete mineraler er eller kan tenkes å bli av nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning, og om annet regelverk ivaretar slike hensyn på en tilfredsstillende måte i dag. Se punkt 20.4 for redegjørelse av gjeldende rett, utvalgets vurderinger og forslag.

Behovet for å kunne nekte driftskonsesjon for å sikre en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene dreier seg slik utvalget ser det om å kunne sørge for at mineraler ikke overutnyttes på bekostning av fremtidige mineralbehov. Evalueringsutvalget omtalte også dette.[[42]](#footnote-42) Det samfunnsøkonomiske perspektivet står sentralt. Spørsmålet er relevant også for bærekraftsbegrepet og lovens formåls- og hensynsparagraf.[[43]](#footnote-43) Det kan også ses hen til annen lovgivning som regulerer naturressurser, som akvakulturloven og petroleumsloven. Se punkt 20.3 for redegjørelse av gjeldende rett, utvalgets vurderinger og forslag.

Når det gjelder regulering av mineraldriften som sådan, stilles det spørsmål ved flere forhold i mandatet: Volumgrensen for plikt til å melde ifra om små uttak av mineralressurser som ikke krever driftskonsesjon, volumgrensen for når det bør kreves konsesjon med eventuelle unntaks- og påleggshjemler i særlige tilfeller og miljøkrav til planlegging, drift og avslutning av mineraluttak med utgangspunkt i kravene som stilles i avfallsforskriften kap. 17. Dagens volumgrense for konsesjonsplikt på 10 000 m3 ble begrunnet med at departementet ikke fant det nødvendig å stille samme krav til mindre massetak som for større, samtidig som naturstein ble satt i en særstilling med absolutt konsesjonskrav fordi disse kan representere en betydelig verdi og man så det som ekstra viktig at slike mineraler ble fagmessig godt driftet.[[44]](#footnote-44) Det ble også foreslått 25 000 m3 i arbeidet med ny minerallov, men man endte altså på 10 000 m3. Hva gjelder krav til minimering av avfall, er det juridiske bakteppet avfallsdirektivet som ble gjennomført i norsk rett i 2012 ved avfallsforskriften kapittel 17.[[45]](#footnote-45) Se punkt 20.2 og 20.5 for redegjørelse av gjeldende rett, utvalgets vurderinger og forslag.

Andre forhold som utvalget er bedt om å vurdere relatert til drift er reglene for økonomisk sikkerhetsstillelse og hvem som kan kreve slik sikkerhetsstillelse med muligheter for samordning og generelt en vurdering av om sanksjonsmidlene for å sikre at vedtak etter loven etterleves er tilstrekkelige og hensiktsmessige. [dette har vi ikke omtalt ennå, så nærmere innledning avventes]

## Meldeplikt og volumgrenser

### Meldeplikt for uttak som ikke er omfattet av konsesjonsplikt

#### Gjeldende rett

En utvinningsrett gir ikke automatisk rett til å starte opp kommersiell drift på mineraler. Hvor store mengder som skal utvinnes er styrende for hvilke krav som inntrer. For uttak av mineralske ressurser hvor totalt uttaksvolum planlegges å bli i størrelsesorden 500-10 000 m3 masse, må en melde ifra til DMF minst 30 dager før oppstart, jf. mineralloven § 42. Totalt uttaksvolum under 500 m3 er vurdert som så små at meldeplikt er unødvendig.

Meldeplikt for uttak mellom 500-10 000 m3 masse er begrunnet i å sikre myndighetene informasjon om mineraluttak som ikke krever driftskonsesjon, slik at myndigheten har mulighet til å føre tilsyn med uttaket og dermed ha adgang til å gi pålegg for å sikre bergmessig drift, herunder adgang til å stille krav om driftsplan.[[46]](#footnote-46) DMF kan kreve fremlagt driftsplan for godkjenning i særlige tilfeller, jf. § 42. Forarbeidene gir anvisning på at dette er tilfelle dersom de geologiske forholdene på stedet er kompliserte, uttaket skal skje i tilknytning til sårbare områder, eller dersom uttak vil innebære et ekstraordinært faremoment sett hen til eksisterende forhold på stedet.[[47]](#footnote-47)

Meldepliktens innhold er ikke nærmere angitt i loven.

Uttak som hovedsakelig er en del av annen utnytelse av grunnen faller utenfor lovens virkeområde, jf. § 3 annet ledd andre punktum. Grunnen skal forstås som det området hvor massene tas ut. Masseuttak som har sin hovedbegrunnelse i at massene må fjernes fordi grunnen skal benyttes til for eksempel en tunnel, vei eller bygningsmasse, faller utenfor lovens anvendelse. Uttak av masser ett sted på egen grunn for bruk et annet sted på slik grunn, er underlagt minerallovens regler på alminnelig vis.[[48]](#footnote-48)

#### Utvalgets vurderinger

En volumgrense for meldeplikt på 500 m3 innebærer at myndigheten for det første ikke mottar informasjon om mindre uttak, og dermed heller ikke har like gode muligheter til å følge opp disse. Lovgiver la et hensiktsmessighetsprinsipp til grunn for vurderingen, og en antok at det ikke var nødvendig med meldeplikt for uttak under grensen.[[49]](#footnote-49) Både av hensyn til kontroll på uttak som setter spor i naturen, selv om de i en bransjemålestokk er små, og med tanke på å ha oversikt over totalt masseuttak, kan det være behov for å vurdere endring i volumgrensen.

Problemstillingen bør for det andre ses i sammenheng med minerallovens virkeområde, § 3. Uttak som hovedsakelig er en del av annen utnytelse av grunnen faller utenfor iht. gjeldende rett. Dette skaper en situasjon hvor betydelige volumer mineralske ressurser faller utenfor loven. Denne problemstillingen gjør seg spesielt gjeldene for byggeråstoff. Det er estimert at minst 30 millioner tonn fast fjell tas ut hvert år utenfor minerallovens virkeområde.[[50]](#footnote-50) I tillegg til at DMF da ikke kan utføre kontroll og gi pålegg dersom et uttak ikke drives forsvarlig, blir heller ikke volumene som tas ut innrapportert i årlige driftsrapporteringer til DMF. Dette er uheldig av hensyn til oversikten over mineralressursene, og en får ikke et godt grunnlag for å forvalte disse mineralene på en samfunnsmessig god og langsiktig måte.

Et tredje spørsmål som kan ha betydning for eventuell innføring av absolutt meldeplikt, er om dagens ordning praktiseres i tråd med regelverket, eller om det foregår et betydelig omfang av uttak over 500 m3 som ikke meldes til myndigheten. Dersom fravær av slike meldinger er av betydning, vil det være en forsterkende faktor i vurderingen av volumgrense.

#### Utvalgets forslag

Evalueringsutvalget anbefaler i sin innstilling at den nedre grensen for meldepliktige uttak på 500 m3 i dagens minerallov § 42 fjernes ved å innføre meldeplikt for alle masseuttak, med unntak for bagatellmessige uttak til bruk på egen grunn.[[51]](#footnote-51) Det kunne for eksempel oppstilles en absolutt meldeplikt med unntak av masser med et totalt volum under 500 m3 til bruk på egen grunn, dersom bruken ikke er av kommersiell karakter. Ved å innføre meldeplikt for alle mineraluttak som er omfattet av loven samtidig som en stor andel masseuttak faller utenfor og dermed uansett ikke omfattes av meldeplikt, kan det spørres om man oppnår formålet med kontroll og oversikt over mineralvolumer. Dette kan løses ved at meldeplikt og lovens virkeområde ses i sammenheng. Det vises til kapittel [x] for nærmere drøfting av lovens virkeområde. Evalueringsutvalget har foreslått å innføre den absolutte meldeplikten også for uttak av masser i forbindelse med annen bruk av grunnen.[[52]](#footnote-52) En forlengelse av dette vil være å også innføre rapporteringsplikt for disse, for med dette å få oversikt over det totale masseuttaket i Norge. Dette kan i sin tur legge grunnlaget for en offentlig samlet masseoversikt og derigjennom bedre sikring av effektiv mineralressursbruk gjennom markedsmekanismer.[[53]](#footnote-53)

En absolutt meldeplikt vil bidra til bedre kontroll med næringen. I den grad det foregår underrapportering av betydning også fra uttak som er (noe) større enn 500 m3, vil en absolutt rapporteringsplikt kunne bøte på dette. På den annen side vil et absolutt meldekrav påføre næringen og forvaltningen mer arbeid, og spørsmålet er hvorvidt dette er formålstjenlig eller ikke i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Utformingen av en unntaksbestemmelse kan imidlertid redusere den merkostnaden dette arbeidet fører til.

Krav til innhold i melding om uttak kan spesifiseres i forskrift ved å innta en lovhjemmel om slik adgang. Dette vil gjøre saksbehandlingen ryddigere og mer effektiv både for melder og forvaltningen. Det er dessuten nyttig med tanke på grunnlaget forvaltningen får for å vurdere behovet for enten driftsplan eller driftskonsesjon for uttak under 10 000 m3(dersom dette blir foreslått), se kapittel [x].

### Volumgrenser for konsesjonsplikt

#### Gjeldende rett

Ved samlet uttak på mer enn 10 000 m3 masse, og ved ethvert uttak av naturstein, kreves driftskonsesjon med tilhørende driftsplan, jf. § 43. Unntatt er prøveuttak etter §§ 12 og 20. For å få tildelt en driftskonsesjon må utvinningsrett være på plass. Driftsplan må fremlegges og er underlagt godkjenningskrav fra DMF. Videre skal opplysning om tiltakets status etter plan- og bygningsloven, en redegjørelse for selskapets kompetanse, vurdering av behovet for, størrelse og form på økonomisk sikkerhetsstillelse og en oversikt over nødvendige investeringer legges fram i søknadsprosessen. Det skal også redegjøres for ulike hensyn med utgangspunkt i § 1 om å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling, og hensynene i § 2: Verdiskaping og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelsene og nærliggende områder under drift, miljømessige konsekvenser av utvinning, og langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området. I tillegg til driftskonsesjon skal uttakene ha en bergteknisk ansvarlig med nærmere angitte kvalifikasjonskrav avhengig av uttakets størrelse og kompleksitet.

Konsesjonssøknaden skal underlegges en skjønnsmessig prøving før det avgjøres om driftskonsesjon tildeles. Ved vurderingen skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Begrepet «skikket» innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. Til dette kommer lovens formåls- og hensynsbestemmelse, som er momenter i vurderingen av en søknad om driftskonsesjon. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145 gir en klar føring for dette: *«Ved vurderingen av om det skal gis konsesjon skal det også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2.»*

En konsesjonstildeling kan tidsbegrenses og kan uansett revideres hvert tiende år. Det vil alltid fastsettes et geografisk område som konsesjonen gjelder for. DMF kan også sette vilkår i driftskonsesjonen i tråd med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslæren.

*Volumgrensene*

Lovutvalget foreslo i NOU 1996:11 en grense for konsesjonsplikt på 50 000 m3. Utvalget vurderte uttak under denne volumgrensen som små, og at det ville være mulig for kommunale myndigheter å foreta de nødvendige vurderinger når det gjelder selve uttaket og kompetanse for små uttak. Forutsetningen var at uttakene under 50 000 m3 var i overensstemmelse med reguleringsplan etter plan- og bygningsloven og vilkår for drift var på plass i planen. For naturstein vurderte lovutvalget at et uttak på 50 000 m³ normalt representerer en vesentlig verdi samt at selv mindre natursteinuttak resulterer i betydelige mengder skrotstein. Reguleringsbehovet mente man derfor var gjennomgående større ved natursteinuttak enn andre masseuttak.[[54]](#footnote-54) Departementet begrunnet absolutt konsesjonsplikt for naturstein i lignende argumentasjon. Selv mindre uttak av naturstein kan ha høy verdi og det er viktig at slike forekomster ikke ødelegges gjennom lite fagmessig drift samtidig som andelen vrakstein bør være minimal.[[55]](#footnote-55) Unntaket for krav om driftskonsesjon for mindre uttak ble derfor ikke gjort gjeldende for naturstein.

Bakgrunnen for at grensen for konsesjonsplikt til slutt ble satt til 10 000 m3 i dagens minerallov var at departementet ikke fant det nødvendig å stille samme krav til godkjenning av små prosjekter, for eksempel mindre masseuttak. Terskelen for hva som ble ansett som et lite prosjekt ble imidlertid lavere enn lovutvalgets forslag. Departementet vurderte i likhet med lovutvalget at det burde være opp til kommunale myndigheter å foreta nødvendige vurderinger knyttet til mindre uttak i forbindelse med godkjennelse av tiltak etter plan- og bygningsloven.[[56]](#footnote-56) Noe krav om overensstemmelse med pbl., slik lovutvalgets forlag la opp til, ble imidlertid ikke innført. Departementet hadde opprinnelig foreslått en grense på 25 000 tonn, men ved å gå fra tonn til kubikkmeter ønsket man å fokusere på inngrepets størrelse i terrenget. Grensen ble i samarbeid med Bergvesenet satt til 10 000 m3.[[57]](#footnote-57)

#### Utvalgets vurderinger

En problemstilling som har gjort seg gjeldende under dagens regelverk, er forsøk på omgåelse av volumgrensen for konsesjonsplikt. Tiltakshavere kan melde om uttak av et volum tett oppunder grensen for konsesjonsplikt. Dette kan være reelt i mange tilfeller, men det kan også være begrunnet i et ønske om å unngå konsesjonsplikten. Ved å melde om flere uttak plassert geografisk ved siden av hverandre og under konsesjonsgrensen på samme ressurs, kan man også forsøke å unngå konsesjonskravet. En tredje variant er å opprette et nytt selskap når uttaksgrensen er nådd, slik at det nye selskapet begynner et «nytt» uttak og gir melding om dette. Tiltakshaver kan likevel pålegges å søke om en driftskonsesjon dersom myndigheten har grunn til å tro at uttaket planlegges å bli større enn 10 000 m3,[[58]](#footnote-58) men det krever ekstra undersøkelser og saksbehandling fra myndighetens side.

En absolutt grense for å omfattes av konsesjonsplikt – uavhengig av terskel – vil generelt kunne generere omgåelsesforsøk uansett hvilket nivå grensen settes til. Volumgrensen kan synes lite fleksibel. Det er ikke adgang til å kreve driftskonsesjon for uttak under 10 000 m3 i dag. Det kan også være uttak under 10 000 m3 som er av en slik art og plassering at det bør stilles krav som i en driftskonsesjon.

*Naturstein*

Dagens absolutte konsesjonsplikt for uttak av naturstein kan gi utilsiktede virkninger. Det har eksistert små, lokale og håndtverksbaserte uttak av naturstein som ikke kunne oppfylle de krav som gjelder for konsesjonspliktige uttak til sikkerhetsstillelse og tilsetting av noen som fyller kompetansekrav til bergteknisk ansvarlig mv. Dette har ført til nedleggelse av uttak og dermed mangel på lokal naturstein til bruk av restaurering av bygninger.[[59]](#footnote-59) Hva gjelder krav til bergteknisk ansvarlig for dagbruddsanlegg med samlet årlig uttak under 15 000 m3 er det imidlertid ikke noe absolutt kompetansekrav slik forskriften er utformet, jf. forskrift til mineralloven kapittel 3.

#### Utvalgets forslag

En klar målsetting for lovutvalgets forslag er å sikre et forståelig regelverk og forutberegnelighet for næringen ved utformingen av konsesjonsplikt. Likebehandling av næringen er viktig. Forslag til lovendringer bør benyttes med varsomhet der problemene skyldes liten praktisering av mulighetsrommet som dagens regelverk gir.

I dag har DMF en viss adgang til å kreve både driftsplan og økonomisk sikkerhetsstillelse selv om konsesjonsplikten ikke slår inn, jf. kapittel [x] om meldeplikt. Adgangen er imidlertid ikke praktisert i noe omfang av betydning. Det kan være hensiktsmessig for næringen, forvaltningen og samfunnet at man opparbeider seg mer erfaring rundt virkningen av dagens mulighet til å kreve driftsplan for alle uttak over 500 m3 og økonomisk sikkerhetsstillelse før behovet for konsesjonsplikt for slike mindre uttak vurderes innført.

Evalueringsutvalget har på sin side foreslått å gi en lovhjemmel for DMF til å kunne pålegge den som planlegger å utvinne mellom 3 000-10 000 m3 masse konsesjonsplikt når melding om uttak under 10 000 m3 sendes etter § 42. Dersom det meldes om uttak av denne størrelsen, har evalueringsutvalget foreslått at melderen må gi opplysninger som er nødvendige for at DMF skal kunne ta stilling til behovet for å kreve konsesjonsbehandling eller alternativt fremlagt driftsplan og ev. økonomisk sikkerhetsstillelse.[[60]](#footnote-60)

Pålegg om konsesjon for uttak under 10 000 m3 bør, i likhet med krav om driftsplan, begrunnes i konkrete forhold på stedet, men også i behov for kompetanse mm. Det kan for eksempel dreie seg om forekomstens egenskaper og miljømessige forhold på stedet som sammen tilsier et skjerpet krav til tiltakshavers kvalifikasjoner og planer for uttaksmåte.

Forsøk på omgåelse av regelverket kan også tenkes redusert ved at det åpnes for konsesjonsplikt ned til en volumgrense på 3 000 m3. Uten en absolutt (eller med en svært lav) volumgrense vet tiltakshaver at det er mulig å bli konsesjonspliktig selv om uttaket er mindre enn hovedregelen for konsesjonspliktens inntreden, og motivasjonen for å søke omgåelse reduseres.

*Naturstein*

Evalueringsutvalget foreslår at nullgrensen for plikt til å søke driftskonsesjon for uttak av naturstein beholdes, men at det innføres lovhjemmel for unntak fra konsesjonsplikten for uttak som skal dekke lokale behov for uttak av naturstein.[[61]](#footnote-61) Denne løsningen forutsetter at man etablerer et sett med kriterier for unntaksadgangen. Det lokale og historiske aspektet har betydning og bør stå sentralt i unntaksvurderingen. Ved å videreføre gjeldende bestemmelse om at DMF kan kreve driftsplan i særlige tilfeller, vil hensynet til driftsmåte kunne ivaretas uten driftskonsesjon.

Departementet på sin side har foreslått å fjerne den absolutte konsesjonsplikten for naturstein.[[62]](#footnote-62) En søker med dette å likestille alle mineralressurser mht. volumgrense for konsesjonsplikt. Krav til faglighet ved uttak av naturstein er ikke vurdert å være større enn ved øvrige uttak av mineralske ressurser av forskjellig karakter, som ikke er konsesjonspliktig under 10 000 m3. Krav til lagring og håndtering av vrakstein reguleres delvis av annet lovverk (plan- og bygningsloven). Formålet med og konsekvensen av natursteinsuttak er i stor grad sammenfallende med uttak av mineraler innenfor andre mineralkategorier. I alle tilfeller gjøres et naturinngrep. Fotavtrykket fra selve uttaket er først og fremst avhengig av det totale volumet som tas ut og hvordan området avsluttes. Uttak av naturstein forutsetter som oftest at det også tas ut vesentlige mengder «vrakstein», og det er det totale volumet som tas ut som er gjenstand for vurdering av om volumgrensen for konsesjonsplikt på 10 000 m3 er nådd, ikke bare den andelen som selges og benyttes som natursteinsprodukter.

Helt små lokale håndtverksbaserte natursteinsuttak som skal dekke lokale forhold vil for en stor del komme under volumgrensen med forslaget om likestilling mht. volumgrensen for konsesjonsplikt. En unntaksbestemmelse for disse kan dermed tenkes å bli overflødig for å oppnå formålet om at de skal kunne eksistere også i fremtiden og uten krav om driftskonsesjon. Forutsatt adgang til å kreve driftsplan i særlige tilfeller, også for uttak mellom 500 og 10 000 m3, og den generelle tilsynsadgangen som følger av loven i dag, vil DMF uansett ha mulighet til å kontrollere driften. Krav til økonomisk sikkerhetsstillelse kan også håndheves uten driftskonsesjon. Dette fører i sin tur til lokal næringsutvikling, og det legger bedre til rette for likebehandling. Til dette kommer eventuell adgang til å kreve driftskonsesjon ned til 3 000 m3 som foreslått over. I tillegg vil tiltaket ivareta miljøhensyn ved at naturstein i større grad kan leveres lokalt.

I departementets høringsnotat om endringer i mineralloven 23. juni 2020 blir det også trukket frem at DMF erfarer nytenkning i næringen med hensyn til håndtering av «vrakstein». Det fokuseres på å benytte disse massene til byggeråstoff, og en ser eksempler på samarbeid mellom natursteinsbedrifter og bedrifter som tar ut og selger pukk, slik at andelen vrakstein minimeres. Denne utviklingen taler for å harmonisere volumgrensen for konsesjonsplikt slik at naturstein likestilles med de øvrige mineralressursene.

## Unntakshjemmel av hensyn til samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene

### Gjeldende rett

Gjeldende minerallov oppstiller ikke en eksplisitt adgang til å nekte driftskonsesjon av hensyn til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene.

En søknad om driftskonsesjon etter mineralloven § 43 *skal* avslås hvis søkeren ikke har utvinningsrett. På grunnlag av den skjønnsmessige vurderingen av søknaden, *kan* den avslås dersom prosjektet ikke er økonomisk gjennomførbart, det ikke er lagt opp til bergfaglig forsvarlig drift og/eller at søker ikke har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. En søknad om driftskonsesjon kan også avslås på grunnlag av en totalvurdering av de hensynene som lovens § 2 oppstiller ved at totalvurderingen begrunnes i hvilke konsekvenser tiltaket har for disse hensynene med vektlegging av det enkelte hensynets betydning.

Lovens formål i § 1 om å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling og hensynene i § 2, skal som gjennomgått vektlegges ved vurderingen av om konsesjon skal gis. Det fremgår av lovforarbeidene at formålsparagrafen innebærer at forvaltningen av mineralressurser skal vurderes i et langsiktig perspektiv, hvor behovet på kort og lang sikt skal legges til grunn.[[63]](#footnote-63) I lovforarbeidene tilknyttet § 2 bokstav a om hensynet til verdiskaping og næringsutvikling, er verdiskaping forklart som samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand. I Ot.prp. nr. 43 (2008 – 2009) s. 129 heter det videre at:

*“Kjernen i dette målet er at mineralressursene skal forvaltes på den måten som gir størst nytte, alle hensyn tatt i betraktning. Forvaltningen og bruken skal være mest mulig optimal i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om aktuelle mineralforekomster og mulighetene for utvinning av disse.”*

Dette gir en viss veiledning, men verken lovteksten eller forarbeidene til loven gir en klar anvisning på hva som menes med “samfunnsmessig forsvarlig forvaltning” i lovens § 1 eller “samfunnsøkonomisk verdiskaping” som er omtalt i forarbeidene tilknyttet § 2 bokstav a. Det kan utledes at hensynet til verdiskaping og næringsutvikling innenfor en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressurser kan tas med i en totalvurdering av om en driftskonsesjon skal tildeles eller ikke som ett av flere vurderingstema, men innholdet er uklart.

### Utvalgets vurderinger

Mineralressurser er en ikke-fornybar ressurs som bør forvaltes i et langsiktig perspektiv ut fra en samfunnsmessig vurdering. Samfunnsøkonomisk er det også viktig å hindre at slike ressurser overutnyttes slik at kortsiktig lønnsomhet ødelegger for en langsiktig god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dagens regler åpner i utgangspunktet for fri adgang til mineralressurser, og hensynet til å kunne utsette utvinning og forvalte mineralressursene i et langsiktig perspektiv er dermed i liten grad varetatt gjennom loven.

Gjeldende rett legger heller ingen klar føring for hvordan hensynet til samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene skal praktiseres i behandlingen av søknader om driftskonsesjon. Loven mangler i det hele et ressursforvaltningsperspektiv og rettslige instrumenter for å sikre en planmessig utnyttelse av ressursene.[[64]](#footnote-64)

Evalueringsutvalget har drøftet samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger tilknyttet mineralprosjekter og balansen mellom samfunnets og det privates interesser:[[65]](#footnote-65)

*“Dersom mineralutvinning omfattes av samfunnsøkonomiske kostnader i form av tapte naturverdier, og disse kostnadene ikke reflekteres i private selskapers beslutninger, så er implikasjonen at investeringer og utvinning i realiteten er høyere enn det som er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom slike overinvesteringer faktisk finner sted, så har man en begrunnelse for offentlig inngrep for å legge en demper på investeringer, utvinning og tapping av naturkapital.”*

Videre uttaler evalueringsutvalget om beskatning av mineraluttak:[[66]](#footnote-66)

*“Et alternativ til utvinningsavgift er en konsesjonsbehandling som inkluderer en samlet samfunnsøkonomisk vurdering. Denne vurderingen må ta hensyn til alle positive og negative sider ved prosjektet, inkl. bedriftsøkonomisk overskudd, opsjonsverdier og positive og negative eksternaliteter, og så forsøke å veie disse opp mot hverandre. Slike samfunnsøkonomiske vurderinger gjøres i begrenset grad i dag. En utfordring ved konsesjonsbehandling er at en bedrift som ønsker å få godkjent et prosjekt, typisk vil ha bedre informasjon om de bedriftsøkonomiske sidene ved prosjektet, og vil ha insentiver til å overdrive den antatte lønnsomheten for prosjektet, og undervurdere de negative effektene, for å øke sjansen for å få konsesjon. En uavhengig konsekvensutredning, for eksempel initiert av det offentlige men betalt av selskapet, vil kunne bøte på noe av dette.”*

På denne bakgrunn kan det hevdes at det er behov for lovhjemmel til å si nei til private aktørers initiativ til mineralprosjekter av hensyn til den samfunnsøkonomiske kostnaden på gitte tidspunkt.

### Annet regelverk om forvaltning av naturressurser

Det kan ses hen til hvordan ivaretakelse av samfunnsmessig god forvaltning av naturressurser er løst i annet regelverk. Forarbeidene til formålsparagrafen i LOV-2019-06-21-70 (akvakulturloven) omtaler en lignende problemstilling:[[67]](#footnote-67)

*“Loven skal fremme næringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Dette vil si at forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet.*

*Miljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensning og økologiske effekter. Grunnlaget for næringens langsiktige lønnsomhet og verdiskaping er en forsvarlig og samfunnsnyttig forvaltning av de marine økosystemene.*

*…*

*Forvaltningen etter loven skal sikre miljøet på en slik måte at det legger grunnlag for langsiktig næringsutvikling. Dette gjelder både en langsiktig forvaltning av vannressurser, lokaliteter og biologiske ressurser.”*

I forarbeidene til LOV-1996-11-29-72 (petroleumsloven) kapittel 7.4.1 er også hensynet til en samfunnsmessig god forvaltning av aktuelle ressurser omtalt:

*“...Ved siden av hensynet til sikkerhet og beskyttelse av natur- og arbeidsmiljø er det av sentral betydning å sikre størst mulig verdiskaping fra petroleumsvirksomheten gjennom fornuftig og langsiktig ressursforvaltning.”*

Langsiktighetsperspektivet er også inntatt i petroleumsloven § 1-2 om ressursforvaltning, andre ledd første punktum:

*“Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode.”*

Videre er det i petroleumsloven § 4-5 første ledd gitt en adgang for myndigheten til å bestemme at leteboring eller utbygging av en forekomst skal utsettes. Begrunnelsen er tuftet på myndighetenes sterke behov for i fremtiden å ha full fleksibilitet når det gjelder å tilpasse utbyggingsprosjekter til samfunnets behov for stabil produksjon og inntekter m.v. og bl.a. verkstedindustriens behov for sysselsetting.[[68]](#footnote-68) Det kan nok ikke trekkes en direkte parallell mellom behovene basert på petroleumsvirksomhet og mineraluttak. Samtidig er hensynet til å planlegge utvinningsperioden slik at det legges til rette for stabil drift med forutsigbarhet og stabil sysselsetting og tilrettelegging av infrastruktur. Behovet for å sikre samfunnets behov for ressurser i fremtiden har også likhetstrekk.

### Utvalgets forslag

Det bør innarbeides et tydeligere krav i mineralloven om samfunnsmessig god forvaltning av mineralressurser i regelverket. En måte å gjøre dette på, er å implementere sikring av tilgang til nødvendige mineralressurser i formålsparagrafen, sammenholdt med å innta hensynet til samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene i lovens § 2.

En annen løsning – eller et supplement til foreslåtte utvidelse av mineralloven §§ 1 og 2 – kan være å innta en direkte hjemmel til enten å utsette tillatelse til å starte drift av et mineraluttak, eller å avslå driftskonsesjon på søknadsstadiet, når hensynet til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressurser tilsier det. Sikring av tilgang til nødvendige mineralressurser samt hindre overutnyttelse og kortsiktig profitt for enkeltaktører på bekostning av en langsiktig og total verdiskaping i næringen kan være kriterier som gir myndigheten hjemmel for slikt avslag.

## Unntakshjemmel for mineraler av strategisk og sikkerhetsmessig betydning

### Innledning

Av mandatets punkt 3.4, første avsnitt fremgår det at:

"Utvalget bes vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser i mineralloven for å gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning."

Utvalget må først fastlegge hva som menes med mineralressurser som kan ha "nasjonal strategisk" eller "sikkerhetsmessig betydning". Ordlyden "nasjonal strategisk" tilsier at det er snakk om mineralressurser som finnes i Norge og som det fra et strategisk synspunkt kan være hensiktsmessig å ha god kontroll over. Ordlyden "sikkerhetsmessig betydning" peker på mineralressurser som det av hensyn til sikkerhet kan være nødvendig å ha bedre kontroll over.

Et annet spørsmål som reiser seg i denne forbindelse er hvem som vil ha behov for kontroll med slike mineralressurser, herunder om det er staten eller andre private aktører. Mandatet er taust om akkurat dette. Utvalget ser det som mest aktuelt at staten har behov for slik kontroll. Nasjonale, strategiske og sikkerhetsmessige vurderinger er forhold som det vil være mest aktuelt for staten Norge å ha kontroll over. Utvalget vil på denne bakgrunn vurdere behovet for en hjemmel for staten for å sikre seg slike ressurser.

Bakgrunnen for at utvalget bes om å vurdere om det er behov for bedre kontroll med mineralressurser av nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning, er at det i dag ikke finnes en eksplisitt hjemmel i mineralloven som kan sikre slike mineralressurser. Departementet og DMF har riktignok hjemmel til å oppheve, eller endre vilkårene i en tillatelse etter mineralloven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake, dersom det foreligger overtredelser av mineralloven eller av forskrift til loven slik bestemmelsen foreskriver, jf. mineralloven § 65. Denne bestemmelsen vil imidlertid ikke være tilstrekkelig til å fastsette slik kontroll med mineralressursene som mandatet foreskriver.

### Mineralressurser av nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning

Utvalget vil først gjøre en vurdering av hvilke mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning.

Det er naturlig å starte med energimineraler. Mineralene uran og thorium er to råstoffer som kan brukes i kjernekraft.[[69]](#footnote-69) I Norge finnes uran først og fremst i pegmatitter. Disse finnes rundt Langesundsfjorden, Sæteråsen nord for Larvik og ved Høgtuva i Nordland og dels til granittiske pegmatitter som man finner i grunnfjellsgneiser, blant annet i Iddefjord-området. Uranmineraliseringer finnes også i granitter i de nordlige delene av Nordland i karbonatitter i Fensfeltet i Telemark, og i enkelte metamorfe bergarter i Nordland, Troms og Finnmark. I Norge finnes mineraliseringer med thorium-holdige mineraler i Fensfeltet, i Finnmark (Seiland og Stjernøy), Troms (Nabar-området og Kvænangen), Nordland (Høgtuva), Trøndelag (Blåfjellhatten og langs Møre-Trøndelagsforkastningen) og i Telemark (Bamble).[[70]](#footnote-70)

Uran må behandles med forsiktighet, da det er giftig og radioaktivt.[[71]](#footnote-71) Thorium er også radioaktivt, men regnes som en sikrere og mer miljøvennlig form for kraftproduksjon enn uran.[[72]](#footnote-72) Uran og thorium er i dag å anse som statens mineraler, jf. mineralloven § 7 første ledd, bokstav a. Som redegjort for i punkt XX er sjeldne jordartsmineraler en kritisk råvare, og brukes som betegnelse på 17 grunnstoffer. Grunnstoffene har unike egenskaper som brukes i moderne teknologi.

Hvilke mineralressurser som vil kunne ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning i fremtiden er vanskelig å si. Det kan tenkes at dette for eksempel vil gjelde for uran, thorium og sjeldne jordartsmineraler. Slik som redegjort for i punkt XX, kan imidlertid priser, tilgang på, og etterspørsel av ulike mineralressurser endre seg raskt. De mineralressursene som anses å ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning i dag, vil ikke nødvendigvis ha en slik betydning i fremtiden. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at det fastsettes en definisjon som kan tilpasses fremtidig bruk.

### Behovet for en unntaksbestemmelse

Utvalget skal så vurdere om det er behov for og ønskelig med unntaksbestemmelser for mineralressurser som kan ha nasjonal strategisk eller sikkerhetsmessig betydning. Som nevnt over finnes det ikke en eksplisitt hjemmel som kan gi bedre kontroll med tilgang til og uttak av mineralressurser i dagens minerallov.

Det skal først vurderes i hvilken grad det finnes tilsvarende bestemmelser i andre lover som regulerer uttak av naturressurser. Dette er et nyttig sammenlikningsgrunnlag for å vurdere behovet for en unntaksbestemmelse for mineralressurser.

Av petroleumsloven § 4-12 første ledd følger det at: "Kongen kan bestemme at rettighetshaver skal levere av sin produksjon til dekning av nasjonalt behov og besørge transport til Norge. Kongen kan videre bestemme hvem slik petroleum skal leveres til". Det fremgår av bestemmelsens forarbeider at det er en forutsetning for å kreve leveranser etter bestemmelsen at staten selv ikke har tilstrekkelig petroleum.[[73]](#footnote-73) Av forarbeidene følger det videre at begrepet "nasjonalt behov", skal forstås slik at det gjelder for innenlandsk forbruk, norsk skipsfarts oljebehov og olje som man har behov for som byttemiddel i handelsavtaler.[[74]](#footnote-74) Det er behovet for petroleum på det aktuelle tidspunktet som er avgjørende, og ikke historisk forbruk.[[75]](#footnote-75)

Kongen har også hjemmel til å kreve petroleum i krigstider. Det følger av petroleumsloven § 4-13 at: "I tilfeller krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold kan Kongen bestemme at rettighetshaver skal stille petroleum til disposisjon for norske myndigheter".[[76]](#footnote-76) Som "ekstraordinære kriseforhold" skal ifølge forarbeidene regnes krisesituasjoner som har samme alvorlige karakter som krig eller krigsfare.

I petroleumsloven kan staten kreve at petroleum stilles til disposisjon for norske myndigheter, både ved dekning til nasjonalt behov og i tilfeller ved krig, krigsfare eller andre ekstraordinære kriseforhold.

Energiloven regulerer produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi, og har et eget kapittel 9 om beredskap. Energiloven § 9-1 slår fast at kraftforsyningen skal ha en egen beredskapsorganisasjon, hvor de enheter som står for kraftforsyning plikter å være med i denne organisasjonen. I ekstraordinære situasjoner som kan skade eller hindre produksjon av elektrisk energi, kan beredskapsorganisasjonen pålegges oppgaver og plikter, som for eksempel produksjon og overføring av elektrisk energi. Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon kan også underlegges plikter under beredskap og i krig.

Det finnes dermed hjemmel i både petroleumsloven og energiloven til å pålegge levering til nasjonale myndigheter ved dekning til ulike spesielle situasjoner. Hjemmelen må nok sees i sammenheng med at både petroleum og elektrisk energi er ressurser som har stor betydning i tilfeller hvor samfunnet befinner seg i en kritisk situasjon. Dette gjelder for eksempel ved transport av kritiske varer, elektrisk strøm og aggregater til sykehus, behov for petroleum eller elektrisk energi ved militære operasjoner, osv.

Mineraler er også av stor betydning for samfunnet, og som det fremgår av punkt XX vil det kunne være et stort behov for tilgang på for eksempel sjeldne jordarter i fremtiden i forbindelse med det grønne skiftet. Om mineraler er å anse som like kritiske ressurser som tilgang på petroleum og elektrisk energi er usikkert. Det er for eksempel ingen tilsvarende hjemmel som de i petroleumsloven eller i energiloven, for nasjonale myndigheter til å sikre seg tilgang på råstoff i havbunnsmineralloven. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at loven er av ny art og at utvinning av havbunnsmineraler fortsatt er i en tidlig fase. På den annen side er ikke mineraler en fornybar ressurs. Dette tilsier at det potensielt vil kunne være viktig for myndighetene å ha en hjemmel til å sikre seg kritiske mineralressurser i spesielle tilfeller.

## Avfallshåndtering ved driftskonsesjon

### Innledning

Mineralavfallsdirektivet er et direktiv som ble gjennomført i norsk rett i 2012 ved avfallsforskriften kapittel 17.[[77]](#footnote-77) Ved etableringen av et mineraluttak med tilhørende fasiliteter, kreves det en tillatelse fra forurensningsmyndighetene dersom en må etablere et avfallsanlegg for mineralavfallet fra uttaket. Kravene i avfallsforskriften regulerer derfor forurensningsdelen av et mineraluttak. Ved søknad om tillatelse etter forurensningsloven skal det vedlegges en avfallshåndteringsplan. For en generell redegjørelse av mineralavfallsdirektivet vises det til punkt XX over.

Det skal i dette punktet vurderes om det bør inntas en presisering i mineralloven for å stille krav til minimering av avfall fra mineraldriften og mulighet for tilbakefylling ved å ha disse elementene som hensyn når valg av metode for mineralutvinning vurderes og godkjennes av DMF i driftsplanen. Vurderingen innebærer at utvalget må undersøke i hvilken grad mineralloven og forurensningsloven overlapper i deres adgang til å stille miljøkrav ved drift.

### Adgangen til å stille miljøkrav i driftsplanen og i avfallshåndteringsplanen

Utgangspunktet er at miljøhensyn ved mineralutvinning først og fremst ivaretas etter andre regelverk enn mineralloven, herunder forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Samtidig er formålet med mineralloven å sikre samfunnsmessig forvaltning av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling. Forvaltning og bruk av mineralressursene skal blant annet ivareta hensynet til miljømessige konsekvenser av utvinning, jf. mineralloven § 2 bokstav d. Dette er ytterligere presisert i bestemmelsens forarbeider, hvor det følger at det kan settes vilkår i tillatelser for å ivareta miljøhensyn.[[78]](#footnote-78)

I en søknad om driftskonsesjon skal det sendes inn en driftsplan, jf. mineralloven § 43 annet ledd. Driftsplanen skal være i samsvar med DMF sin veileder for utarbeidelse av driftsplan, jf. forskrift til mineralloven § 1-8 første ledd bokstav b. Driftsplanen skal blant annet beskrive hvordan tiltakshaver planlegger å avslutte mineralvirksomheten. Tiltakshaver skal på denne bakgrunn angi en plan for sikring og opprydding etter at mineralforekomsten er ferdig utdrevet. I denne forbindelse angir driftsplanveilederen særlig hvordan de bergfaglige forhold ved mineralforekomsten skal ivaretas. Driftsplanen skal primært ivareta selve mineraluttaket.

Kravet om at drift av mineralforekomster skal skje på en "bergfaglig forsvarlig måte" etter mineralloven § 41, innebærer blant annet at ressursene skal utnyttes på best mulig måte, og at miljøhensyn blir ivaretatt.[[79]](#footnote-79) Bergfaglig drift innebærer også at tiltakshaver har en varsomhetsplikt etter mineralloven § 48. Etter varsomhetsplikten skal arbeidene som utføres ikke føre til unødvendig forurensning eller unødvendig skade på miljøet.[[80]](#footnote-80) Selv om en driftsplan i hovedsak omfatter bergtekniske vurderinger, skal den også inneholde en beskrivelse av hvordan hensynet til miljøet blir ivaretatt. Dette gjelder både i driftsfasen og i fasen etter at drift har opphørt. I dag foreligger det imidlertid ingen opplistede krav i DMFs driftsplanveileder om at tiltakshaver skal beskrive forholdet til minimering av avfall fra mineraldriften eller mulighet for tilbakefylling.

Forurensningslovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, jf. forurensningsloven § 1. Når forurensningsmyndigheten vurderer om tillatelse skal gis, er det først og fremst ulempene ved forurensningen som skal vektlegges, jf. forurensningsloven § 11 siste ledd. Etter forurensningsloven § 16 kan det i tillatelse etter loven settes vilkår for å forhindre at forurensning fører til skader eller ulemper.

Mens forurensningsmyndigheten skal sørge for å begrense forurensning, skal DMF primært ivareta forvaltningen og bruken av mineralressursene etter hva som er bærekraftig og samfunnsmessig forsvarlig. Det kan likevel oppstå tilfeller hvor DMF ved tildeling av driftskonsesjon og godkjenning av driftsplan bør stille vilkår om miljø som ikke er ivaretatt av andre myndigheter tidligere i prosessen, som følge av konkrete planer for drift. DMF kan som nevnt over sette vilkår i et vedtak om driftskonsesjon som ivaretar miljøet i avslutningsfasen av et mineraluttak. Utvalget har fått opplyst at i praksis vil DMF også henvise til eventuelle vedtak av forurensningsmyndighetene, og/eller plan- og bygningsmyndighetene i denne sammenheng. Det er viktig å sørge for at tiltakshaver ikke kommer i en situasjon hvor forskjellige myndigheter har stilt krav til den delen av prosessen man er myndighet for på en slik måte at de ulike kravene ikke er forenelige med hverandre.

Avfallsforskriften regulerer de krav som skal stilles ved søknad om en tillatelse til å etablere et avfallsanlegg. I en slik søknad stilles det blant annet krav om at tiltakshaver skal sende inn forslag til en avfallshåndteringsplan, jf. avfallsforskriften § 17-5, jf. avfallsforskriften § 17-7. Planen skal forklare hvordan valgt metode som benyttes til mineralutvinning og behandling, reduserer avfallsproduksjonen og miljøkonsekvensene av den, jf. § 17-7. I tillegg skal den inneholde en plan for avslutning og rehabilitering av avfallsanlegget, og en plan for etterdrift, jf. avfallsforskriften § 17-7. Avfallshåndteringsplanen skal primært ivareta avfallsanlegget fra mineralvirksomheten. Avfallsanlegget behøver ikke nødvendigvis være på selve konsesjonsområdet for mineralutvinningen, men kan også være lokalisert et annet sted.

Selv om det er forurensningsmyndigheten som skal godkjenne avfallshåndteringsplanen, vil den være nært knyttet til driftsplanen som viser hvordan driften av mineraluttaket skal gjennomføres. Dette gjelder særlig hvordan virksomheten skal redusere avfallsproduksjonen ettersom dette er tett knyttet til den valgte metode som benyttes til mineralutvinning. Dersom tillatelse etter forurensningsloven med en avfallshåndteringsplan gis først, kan det etter utvalgets oppfatning være hensiktsmessig at DMF uttaler seg om planen før den godkjennes av forurensningsmyndigheten, ettersom den også vil berøre de områder DMF har fagkompetanse på. Utvalget forstår det også slik at dette er normal praksis i dag.

Det er en praktisk og faktisk utfordring med de store volumene med overskuddsmasser og avfall som genereres fra utvinning av malm. Selv om tiltakshaver forsøker å minimere og gjenvinne avfall i så stor grad som mulig, er det ikke til å komme unna at overskuddsmasser er en naturlig del av mineralvirksomhet. Hjemlene i dagens regelverk er vide nok til at nødvendige miljøkrav kan stilles, inkludert styring av hvordan overskuddsmasser og avfall skal disponeres. Spørsmålet er om adgangen som finnes i dag fungerer godt nok i praksis.

### Opprydning av området etter endt drift

Tiltakshaver skal sørge for forsvarlig opprydning av området både under og etter at mineralvirksomheten er avsluttet, jf. mineralloven § 50. Tiltakshaver skal da ha en avslutningsplan som en del av driftsplanen der en rekke tiltak skal vurderes ved avslutning av virksomheten. Selv om disse tiltakene først og fremst skal ivareta bergtekniske hensyn ved opprydningen og sikkerhetshensyn, kan denne plikten etter mineralloven også omfatte miljøhensyn. Det kan for eksempel innebære håndteringen av avrenning fra deponi, rehabilitering og tilbakestilling av landområder og fjerning av avfall og skrot i konsesjonsområdet.

Etter forurensningsloven § 20 har tiltakshaver ved nedleggelse av mineralvirksomhet en plikt til å gjøre det som er nødvendig for å motvirke forurensning. Plikten kan innebære å fjerne forurenset grunn eller kjemikalier, tiltak for å hindre avrenning fra gruveområde, eller avslutte og overvåke deponi. Avfallshåndteringsplanen skal inneholde en plan for avslutning, herunder rehabilitering av deponiområdet og en plan for etterdrift. Innholdet i denne planen kan derfor overlappe med det som følger av avslutningsplanen og kravet til opprydning i mineralloven § 50.

### Om avfallsminimering, tilbakefylling og deponi

Formålet med avfallshåndteringsplanen er blant annet å hindre eller redusere avfallsproduksjonen, jf. avfallsforskriften § 17-7. Mineralloven derimot, har ingen særskilte bestemmelser om avfallsminimering. Utgangspunktet er imidlertid at det i planleggingen av driftsmetode alltid skal være et mål å begrense mineralavfall, jf. mineralloven § 41, jf. § 2 bokstav d. Valg av brytningsmetode er i hovedsak bestemt av hvordan mineralressursen er orientert og fordelt i berget, men det er også et kostnadsspørsmål. For å stille konkrete krav til avfallsminimering er det på denne bakgrunn nødvendig å gjøre bergfaglige vurderinger. DMF må derfor vurdere dette i driftskonsesjonen.

Forurensningsloven § 32 stiller krav om at næringsavfall skal gjenvinnes eller leveres til et lovlig avfallsanlegg. Gjenvinning av mineralavfall synes å være den miljømessige beste løsningen for avfallsdisponering når avfallet først har oppstått. Mineralavfall gjennomgår gjenvinning dersom det enten ikke anses å være avfall lengre, eller det på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt. Avfallet kan også brukes internt på anleggsområdet eller omsettes til annet bruksformål. Dagbrudd og gruver hvor mineralavfallet tilbakeføres for rehabiliterings- eller anleggsformål kan også være gjenvinning.

Et deponi som reguleres i tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. avfallsforskriften § 17-4, er et "lovlig avfallsanlegg". Det finnes i hovedsak to deponeringsmåter for mineralavfall: sjødeponi og landdeponi, herunder tilbakefylling i hulrom. Forurensningsmyndigheten skal vurdere om en deponiløsning er forurensningsmessig forsvarlig, jf. forurensningsloven § 1 og § 11. Forurensningsmyndigheten kan også stille vilkår for å motvirke forurensning, jf. forurensingsloven § 16. Det er ingen spesifikke krav til deponi i mineralloven, men det kan stilles vilkår i tillatelser for ivaretakelse av lovens hensyn som kommer til uttrykk i § 2.

### Utvalgets vurdering

De bergfaglige og forurensningsmessige kravene til å legge til rette for en bergfaglig forsvarlig mineralutvinning som hensyntar minimering av avfall og ev. tilbakefylling og sikre forsvarlig opprydning av området etter endt mineraldrift henger etter utvalgets oppfatning nært sammen. Selv om hjemlene i dagens regelverk er vide nok til at nødvendige miljøkrav kan stilles, mener utvalget at dette med fordel kan tydeliggjøres. Det er på denne bakgrunn hensiktsmessig å stille krav til minimering av avfall fra mineraldriften og mulighet for tilbakefylling, ved å ha disse elementene som hensyn når valg av metode for mineralutvinning skal vurderes og godkjennes av DMF i driftsplanen.

I dag foreligger det som nevnt over ikke noen spesifikke krav i mineralloven eller forskrift til mineralloven om at tiltakshaver skal beskrive forhold ved minimering av avfall fra mineraldriften eller mulighet for tilbakefylling. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at innholdet i driftsplanen omtales mer utfyllende i forarbeidene til revidert lov. Det er særlig relevant at det i driftsplanen forklares hvordan valgt metode som benyttes til mineralutvinning og behandling, reduserer avfallsproduksjonen og miljøkonsekvensene av den, sml. avfallsforskriften § 17-7.

Et alternativ er å lovfeste et krav om at hensyn til avfallsminimering og tilbakefylling skal inntas i driftsplanen i mineralloven. I dag finnes det imidlertid ikke detaljerte føringer for driftsplanens materielle innhold i lov eller forskrift. Å lovfeste disse kravene, vil derfor innebære at bør det gjøres gjennomgående, ikke bare for en del av innholdet i driftsplanen. Et annet hensyn i denne forbindelse er at DMF bør gis fleksibilitet til å utforme en driftsplanveileder i tråd med til enhver tid gjeldende praksis og skiftende forutsetninger for mineralutvinning.

Å stille krav til minimering av avfall fra mineraldriften og mulighet for tilbakefylling i forarbeidene til mineralloven, vil innebære at fagmyndighetene kan risikere en dobbeltbehandling i vurderingene. Utvalget mener at rekkefølgen på hvem som gir tillatelse først, i noen grad vil kunne bidra til å unngå dobbeltregulering. Det vil uansett være viktig at fagmyndighetene samarbeider før vedtak. Disse hensyn vil utvalget komme tilbake til i punkt XX.

1. Evalueringsutvalget (2018) s. 4, 30 og 33. [↑](#footnote-ref-1)
2. NOU 1996:11, oppsummert på s. 38. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 45 og 60. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uttrykket ble senest brukt i bergverksloven av 1972 § 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 59. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kirsti Strøm Bull, "Forslaget til ny minerallov og prinsippet om bergfrihet", *Lov og Rett*, 1997 s. 362–376 på s. 369–370. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 53 og 132. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 53. [↑](#footnote-ref-9)
10. S. 82. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 51 og 132, samt NOU 1996:11 s. 61. [↑](#footnote-ref-11)
12. Jf. særlig Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) nr. 923/2012 av 26 september 2012 om fastsettelse av felles lufttrafikkregler og driftsmessige bestemmelser knyttet til tjeneste rog framgangsmåter for flysikring, og om endring av gjennomføringsforordning (EU) nr. 1035/2011 og forordning (EF) nr. 1265/2007, (EF) nr. 1794/2006, (EF) nr. 730/2006, (EF) nr. 1033/2006 og (EU) nr. 255/2010 (Standardised European Rules for the Air – "SERA"), SERA.5005 f), gjennomført i forskrift 14. desember 2016 nr. 1578 om lufttrafikkregler og operative prosedyrer (BSL F1-1) § 2 og Kommisjonsforordning (EU) 965/2012 av 5. oktober 2012 om fastsettelse av tekniske krav og administrative framgangsmåter for luftfartsoperasjoner i samsvar med europapartlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008, gjennomført i forskrift 7. august 2013 nr. 956 om luftfartsoperasjoner (BSL D 1-1) § 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Jf. forskrift om opprettelse av restriksjonsområde EN R402, Finnmark, punkt 1.1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132. Slik innsamling kan likevel hjemles i en sedvanemessig rett til innhøsting, så lenge hensikten ikke er å selge småsteinen videre, jf. også NOU 1996:11 s. 125. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 51. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 58. [↑](#footnote-ref-17)
18. Se blant annet <https://www.fensfeltet.no/2019/05/09/historisk-avtale-signert/> og <https://www.vtfk.no/aktuelt/gir-stafettpinnen-videre-i-fensfeltet/>, sist besøkt 12. januar 2021. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 59. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 137. [↑](#footnote-ref-20)
21. NOU 1996:11 s. 82. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 137. [↑](#footnote-ref-22)
23. Evalueringsutvalgets rapport, s. 70. [↑](#footnote-ref-23)
24. [grunneieravtalen--undertegnet.pdf (norskbergindustri.no)](https://www.norskbergindustri.no/contentassets/12b14b884f4d43b8a38ce2c538e47446/grunneieravtalen--undertegnet.pdf). [↑](#footnote-ref-24)
25. Evalueringsutvalget (2018) s. 72. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ot.prp.nr.43 (2008-2009) s. 142–143. [↑](#footnote-ref-26)
27. Lie (2016) note 21. [↑](#footnote-ref-27)
28. Evalueringsutvalget (2018) s. 72. [↑](#footnote-ref-28)
29. Evalueringsutvalget (2018) s. 72. [↑](#footnote-ref-29)
30. Bakgrunnsnotat om DMF (2020) s. 29. [↑](#footnote-ref-30)
31. Evalueringsutvalget (2018) s. 72. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ot.prp.nr.43 (2008-2009) s. 140. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ot.prp.nr. 1 (1971-1972) s. 41. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ot.prp.nr.43 (2008-2009) s. 141. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ot.prp.nr.43 (2008-2009) s. 141. [↑](#footnote-ref-35)
36. Evalueringsutvalget (2018) s. 75. [↑](#footnote-ref-36)
37. Evalueringsutvalget (2018) s. 75. [↑](#footnote-ref-37)
38. Evalueringsutvalget (2018) s. 73. [↑](#footnote-ref-38)
39. Evalueringsutvalget (2018) s. 73. [↑](#footnote-ref-39)
40. Evalueringsutvalget (2018) s. 73. [↑](#footnote-ref-40)
41. Prop. 106 L (2016-2017) s. 65. [↑](#footnote-ref-41)
42. Evalueringen s. 49 – 50. [↑](#footnote-ref-42)
43. Evalueringen s. 25 – 26. [↑](#footnote-ref-43)
44. Ot.prp. nr. 43 (2008 - 2009) s. 145 og 81. [↑](#footnote-ref-44)
45. Jf. forskrift 15. juni 2012 nr. 542 om endringer i avfallsforskriften. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 79. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ot.prp. Nr. 43 (2008 – 2009) s. 144 – 145. [↑](#footnote-ref-47)
48. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 41. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 79. [↑](#footnote-ref-49)
50. DMF, Harde Fakta 2018. [↑](#footnote-ref-50)
51. Evalueringsrapporten s. 83. [↑](#footnote-ref-51)
52. Evalueringsrapporten s. 84. [↑](#footnote-ref-52)
53. Evalueringsrapporten s. 53. [↑](#footnote-ref-53)
54. NOU 1996:11 s. 87. [↑](#footnote-ref-54)
55. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145. [↑](#footnote-ref-56)
57. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81. [↑](#footnote-ref-57)
58. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 81. [↑](#footnote-ref-58)
59. Evalueringsrapporten s. 85. [↑](#footnote-ref-59)
60. Evalueringsrapporten s. 84. [↑](#footnote-ref-60)
61. Evalueringsrapporten s. 6. [↑](#footnote-ref-61)
62. Høringsnotat om endringer i mineralloven 23. juni 2020 s. 24. [↑](#footnote-ref-62)
63. Ot. Prp. Nr. 43 (2008 – 2009) s. 42. [↑](#footnote-ref-63)
64. Evalueringsrapporten s. 50. [↑](#footnote-ref-64)
65. Evalueringen s. 21. [↑](#footnote-ref-65)
66. Evalueringen s. 24. [↑](#footnote-ref-66)
67. Ot.prp. nr. 61 (2004 – 2005) s. 53. [↑](#footnote-ref-67)
68. Ot.prp. Nr. 72 (1982 – 1983) s. 58. [↑](#footnote-ref-68)
69. [Uran og thorium | Norges geologiske undersøkelse (ngu.no)](https://www.ngu.no/fagomrade/uran-og-thorium) [↑](#footnote-ref-69)
70. [Uran og thorium | Norges geologiske undersøkelse (ngu.no)](https://www.ngu.no/fagomrade/uran-og-thorium) [↑](#footnote-ref-70)
71. [uran – Store norske leksikon (snl.no)](https://snl.no/uran) [↑](#footnote-ref-71)
72. [kjernekraft i Norge – Store norske leksikon (snl.no)](https://snl.no/kjernekraft_i_Norge) [↑](#footnote-ref-72)
73. Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s. 64. [↑](#footnote-ref-73)
74. Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s. 64 - 65. [↑](#footnote-ref-74)
75. Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s. 65. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ot.prp.nr.72 (1982-1983) s. 65. [↑](#footnote-ref-76)
77. Jf. forskrift 15. juni 2012 nr. 542 om endringer i avfallsforskriften. [↑](#footnote-ref-77)
78. Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 130. [↑](#footnote-ref-78)
79. Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 144. [↑](#footnote-ref-79)
80. Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 148. [↑](#footnote-ref-80)