

Vedlegg 1

Mandat for lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

1. Formål

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

Evalueringen av mineralloven i 2018 viste at det er behov for å vurdere flere spørsmål i loven. Evalueringsutvalget pekte blant annet på et behov for å vurdere lovens regulering av leting, undersøkelser og utvinning, og at man bør vurdere minerallovens ivaretagelse av samiske interesser ved mineralutvinning for å sikre at mineralloven oppfyller norske folkerettslige forpliktelser.

Utvalget skal levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning innen 1.12.2021.

2. Bakgrunn for arbeidet

2.1. Kort om mineralnæringen

Mineralnæringen omsatte i 2018 for 10,8 mrd. kroner, og sysselsatte 4 537 årsverk. Den største delen av næringen utgjøres av produksjon av byggeråstoff (62 pst.). Øvrige deler av næringen er i stor grad eksportrettet, og næringen eksporterte i 2018 for 4,3 mrd. kroner, tilsvarende 40 pst. av næringens omsetning. Næringen leverer innsatsfaktorer til bygge- og anleggsnæringen og industri, men også noe til forbrukermarkeder.

De største delene av næringen er foruten byggeråstoff industrimineraler med 1,6 mrd. kroner i omsetning og metallisk malm med 1,4 mrd. kroner. Det omsettes naturstein for 924 mill. kroner per år. Næringen er spredt ut over hele landet.

Det er også noe industrivirksomhet basert på bearbeiding av norske mineralske råvarer. Uttak av malm og industrimineraler har gjerne en form for bearbeiding av uttatt råvare nær uttaksstedet.

2.2. Om mineralloven og departementets arbeid med loven

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 15.9.1993 et utvalg som skulle utarbeide et forslag til en samlet minerallov. Frem til da regulerte fem ulike lover det området som i dag dekkes av mineralloven. NOU 1996:11 Forslag til minerallov ble avgitt til Nærings- og energidepartementet 15.8.1996. Det ble deretter utarbeidet Ot.prp. nr. 35 (1998-1999) Om lov om erverv av og drift på mineralressurser (mineralloven) som ble oversendt Stortinget men deretter trukket tilbake. Ny Ot. prp. nr. 43 (2008-2009) ble oversendt

Stortinget 20.3.2009. Mineralloven ble vedtatt samme år, og trådte i kraft 1.1.2010. Mineralloven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser.

I 2018 hadde mineralloven fått virke i åtte år, og NFD, Direktoratet for mineralforvaltning (DMF), næringslivet og andre berørte hadde hatt tid til å samle erfaringer med praktiseringen. NFD nedsatte 18. juni 2018 et utvalg for evaluering av mineralloven. Det ble valgt en innretning på evalueringen der utvalget også skulle vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske spørsmål, og utvalget ble også bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Utvalget peker på flere praktiske spørsmål knyttet til utformingen av enkeltbestemmelser mineralloven som de anbefaler at NFD vurderer nærmere, men påpeker også at det er behov for en vurdering av flere mer grunnleggende problemstillinger i loven og påpeker at det er behov for en vurdering av lovens ivaretagelse av norske folkerettslige forpliktelser overfor samene. NFD la utvalgets innstilling ut til offentlig ettersyn på NFDs nettsider januar 2019 og fikk 13 høringsinnspill.

Evalueringen viser til flere mulige endringer i mineralloven. En del av forslagene er problemstillinger som må utredes nærmere, og dette er bakgrunnen for at det nedsettes et lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (minerallova).

NFD har også startet et arbeid med en proposisjon for endringer i mineralloven der flere av anbefalingene i evalueringen av mineralloven vil følges opp. Dette gjelder i hovedsak forenklinger og forbedringer som kan gjøres på kort sikt. Departementet har en målsetning om å legge frem et forslag om slike endringer i mineralloven i løpet av 2021. Arbeidet vil ikke omfatte spørsmål knyttet til ivaretagelse av samiske rettigheter. Utvalget vil bli løpende orientert om NFDs arbeid.

3. Oppdrag

Utvalget skal identifisere mangler og mulige forbedringsområder og forenklinger i mineralloven og utarbeide et forslag til endringer i lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Utvalget står fritt til å foreslå de endringene i mineralloven de mener er hensiktsmessige, med mindre annet er presisert i mandatet.

Mineralloven har to forskrifter: forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg og forskrift til mineralloven. Begge forskrifter har behov for oppdatering blant annet for å ta høyde for utviklingen innenfor digitale hjelpemidler. Omfang og utforming av forskriftene bør derfor drøftes, og utvalget kan peke på behov for endringer, men utvalget bes i utgangspunktet ikke om å utarbeide konkrete forslag til forskrift eller forskriftsendringer.

Utvalget skal utrede og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig rapport som legges frem for NFD i form av en Norsk offentlig utredning (NOU). Lovforslagene skal utformes i et klart og godt språk.

Utvalgets arbeid omfatter ikke Bergverksordningen for Svalbard.

Utvalget skal vurdere følgende spørsmål:

3.1. Formål, hensyn og virkeområde

Mineralloven skal legge til rette for en høyest mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer gjennom tilrettelegging for verdiskaping i norsk mineralnæring. Utvalget bes vurdere ordlyden i §1 og §2 og om det kan være behov for justeringer. Det bør også vurderes om det er behov for andre justeringer i loven for å bedre samsvaret mellom formål- og hensynsparagrafene og loven for øvrig.

Minerallovens virkeområde avgrenses i dag mot uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen. Formålet med bestemmelsen er å begrense omgåelse av loven, men slik den er formulert er bestemmelsen lite presis og gir rom for ulike tolkninger og dermed også omgåelser. Samtidig er det mange uttak av masser som reguleres av annet lovverk, og der det er ønskelig å unngå dobbel regulering. Utvalget skal vurdere om bestemmelsen kan utformes mer presist.

DMF har oversikt over uttak av masser som reguleres etter mineralloven, men det tas ut betydelige masser i tilknytning til bygge- og samferdselsprosjekter, utbygging av vind- og vannkraft mv. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å innføre rapporteringsplikt for uttak av masser som ikke reguleres av mineralloven og hvordan en slik rapporteringsplikt eventuelt kan utformes og avgrenses. En eventuell rapporteringsplikt må ses i sammenheng med og avgrenses mot annet regelverk.

3.2. Inndelingen i statens og grunneiers mineraler og bergfrihetens prinsipp

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

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

3.3. Leting og undersøkelser

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

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

3.4. Utvinning, drift og avslutning

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.

Det bør vurderes om det skal gis hjemmel i mineralloven til å avvise søknader om driftskonsesjon av hensyn til en samfunnsmessig god forvaltning av mineralressursene.

Reglene for konsesjonsplikt har vist seg å ha visse utslag som kan være uheldige, blant annet knyttet til mindre uttak i nisjemarkeder. Utvalget bes om å vurdere og ev. foreslå en ordning i mineralloven for dispensasjon fra konsesjonsplikt i visse tilfeller, forenklet driftskonsesjon, e.l.

Utvalget bes vurdere om grensene for meldeplikt for visse typer ikke-konsesjonspliktige uttak bør justeres og om det bør innføres hjemmel til i konkrete tilfeller å pålegge utvinner å søke driftskonsesjon også for uttak under dagens grense på 10 000 kubikkmeter.

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

Mineralloven gir hjemmel til å vedta tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr for å sikre at vedtak etter loven etterleves. Utvalget skal vurdere om sanksjonsmidlene er tilstrekkelige og hensiktsmessige og ev. foreslå sanksjonsmidler.

Reglene for sikkerhetsstillelse bør vurderes. Både grunneier, bruker av grunn og DMF kan kreve sikkerhetsstillelse. Dertil kommer at Miljødirektoratet kan kreve sikkerhetsstillelse etter forurensningsloven. Utvalget skal vurdere om sikkerhetsstillelsene kan samordnes bedre og om det er behov for endring i mineralloven.

Mineralavfallsdirektivet er gjennomført i avfallsforskriften kap. 17. I direktivet stilles det krav om utarbeidelse av avfallshåndteringsplan. Utvalget bes vurdere om det er hensiktsmessig å stille krav til planlegging og gjennomføring av planlegging, drift og avslutning av mineraluttak med utgangspunkt i kravene som stilles i avfallsforskriften.

Utvalget bes vurdere reglene for ekspropriasjon, herunder om det er behov for bedre samordning med konsesjonsbehandling, klargjøring av på hvilket stadium ekspropriasjon bør behandles, om det bør gis fortrinnsrett for utvinningsrett ved ekspropriasjon av undersøkelsesrett og om det bør gjeninnføres tilleggserstatning for ekspropriasjon.

3.5. Samiske interesser, folkerett og reindrift

Utvalget bes foreslå hvordan Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene kan operasjonaliseres i mineralloven gjennom konkrete saksbehandlingsregler. Formålet skal

både være å sikre at myndighetsprosesser innenfor rammene av mineralloven ivaretar folkerettslige forpliktelser, tydeliggjøring av hvordan forpliktelsene skal overholdes og effektivisering. Det skal utformes forslag til regler for hele landet.

Forslag til endringer i mineralloven av hensyn til samiske interesser, herunder reindriften, skal ivareta Norges folkerettslige forpliktelser, og ta utgangspunkt i hva norske folkerettslige forpliktelser krever.

Utvalget skal vurdere hvordan loven kan legge bedre til rette for nødvendige avklaringer med rettighetshavere, herunder reindriften.

Utvalget skal foreslå minst en mulig løsning for urfolksvederlag som gir samene en del i nytteverdien knyttet til mineralvirksomhet i det tradisjonelle samiske området. Forholdet mellom kompensasjon av rettighetshavere og urfolksvederlag bør diskuteres. Det bør drøftes mulige forvaltningsmodeller for et urfolksvederlag. Vurderingene av urfolksvederlag skal ta utgangspunkt i hva Norges folkerettslige forpliktelser krever at tilbys. Dersom det foreslås alternativer som går lenger enn det folkeretten krever, skal dette synliggjøres og begrunnes.

Utvalget skal vurdere om adgangen for Sametinget og grunneier til å heve søknader om undersøkelser, utvinning og driftskonsesjon i Finnmark til førsteinstansbehandling i departementet kan avvikles.

3.6. Avgifter mv.

I noen tilfeller vil dagens ordning med økonomisk sikkerhetsstillelse trolig ikke være tilstrekkelig for å dekke kostnadene til opprydning, sikring mv. Utvalget skal derfor vurdere om det er behov for en avgift eller annen ordning som skal finansiere statlige utgifter knyttet til fremtidig opprydning/sikring etter avsluttede mineraluttak der det ikke lenger finnes tiltakshavere eller eiere å rette krav mot. En slik ordning kan komme til erstatning for eller som et supplement til dagens ordning.

Mineralloven har enkelte avgifter, gebyrer mv. Utvalget kan vurdere endringer i reglene i mineralloven §§ 39, 56, 57 og 58. Utvalget skal ha som utgangspunkt at avgiftsnivået ikke bør økes.

Reglene i § 39 omhandler erstatning ved ekspropriasjon. Utvalget har mandat til å vurdere endringer i reglene, herunder nivå og utforming for erstatning.

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

I § 58 reguleres urfolksvederlag. Det kan vurderes endringer i reglene for urfolksvederlag

Det skal ikke vurderes endringer i skatte- og avgiftsregler for mineralnæringen ut over dette.

3.7. Forholdet til annet regelverk

Utvalget skal vurdere om mineralloven legger godt til rette for effektive og gode avklaringer i overgangen til annet lovverk, og om dagens organisering og oppgavefordeling mellom mineralloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven gir en hensiktsmessig prosess for større mineraluttak. Det skal vurderes om oppgavene kan organiseres bedre enn i dag. Utvalget skal kun foreslå eventuelle endringer i mineralloven, men kan om nødvendig peke på behov for endringer i annet lovverk.

Mineraluttak som berører samisk reindrift utløser en separat konsultasjonsplikt for alle tillatelser og myndighetsprosesser, noe som krever tids- og ressursbruk fra både tiltakshaver, berørte samiske konsultasjonsparter (ofte reinbeitedistrikt og Sametinget) og offentlige myndigheter. Utvalget skal vurdere om dagens system kan effektiviseres uten at det går på bekostning av formålene med konsultasjonene.

3.8. Annet

De senere årene har digitalisering gitt flere muligheter i offentlig forvaltning, og myndighetsprosesser i Direktoratet for mineralforvaltning har blitt modernisert. Utvalget skal vurdere om loven kan endres for å bidra til effektivisering av forvaltning og myndighetsprosesser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser, lovteknikk mv.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak (2016) kapittel 2 og rundskriv R 109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Utvalget skal vurdere om noen tiltak krever grundigere utredninger enn minimumskravene i utredningsinstruksen.

Utredningene skal inngå i grunnlaget for utvalgets vurderinger. Det skal gjøres vurderinger for hvert foreslåtte tiltak. I vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser skal det i tillegg gjøres en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som helhet.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt særskilt.

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. For å oppnå brukervennlige regler, bør lovforslaget ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Om arkivordningen gjelder arkivforskrifta § 1-2 og eventuelle utfyllende bestemmelser.

5. Frist

Utvalget skal avgi sin innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet innen 1.12.2021.

