

Høringsnotat: To forskrifter i medhold av naturmangfoldloven Kap V om erstatning for områdevern

Forskrift 1: Forskrift om erstatning etter naturmangfoldloven § 50 om hva som regnes som "igangværende bruk" for virksomhet etter petroleumsloven, bergverksloven og mineralloven

1. Bakgrunn

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltningen av naturens mangfold (naturmangfoldloven) trådte i kraft 1. juli 2009, med unntak av Kap IV om fremmede organismer. Lovens Kap V regulerer områdevern og erstatning ved områdevern. Paragraf 50 regulerer erstatning til eiere og rettighetshavere i områder som vernes etter naturmangfoldloven, og har følgende ordlyd:

En eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når et vern medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. For bruk som trenger tillatelse fra offentlig myndighet, gjelder retten til erstatning bare hvis tillatelse er gitt før det er foretatt kunngjøring etter § 42.

Når vilkårene etter første ledd er oppfylt, fastsettes erstatningen for tap i igangværende bruk i samsvar med utmålingsreglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova). Ved anvendelsen av nevnte lov § 10 er det tidspunktet for vernevedtaket som skal legges til grunn.

Kongen fastsetter ved forskrift hva som regnes som igangværende bruk for virksomhet i henhold til

- a) utvinningstillatelse etter lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven),*
- b) utmål etter lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven),*
- c) mineralloven.*

Erstatningsbestemmelsen i § 50 er felles for alle vernekategorier etter lovKap. V, dvs. nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Bestemmelsen utgjør en særbestemmelse om erstatning ved rådhetsreguleringer. Det innebærer at bestemmelsen ikke skal komme til anvendelse på andre rådhetsreguleringer som i dag skal vurderes med utgangspunkt i de prinsipper som følger av Grunnloven § 105, analogisk anvendt på rådhetsreguleringer. Det innebærer bl.a. at erstatningsbestemmelsene i naturmangfoldloven ikke gjelder for vedtak om midlertidig vern eller andre former for

rådighetsreguleringer fastsatt i medhold av loven, eller områdebeskyttelse eller arealdisponering etter annen lovgivning.

Det sentrale kriteriet for å kunne få rett til erstatning iht. § 50 er at eiers eller rettighetshavers utnyttelse av rettigheter knyttet til eiendom/geografisk område må anses som "igangværende bruk". Dersom vern iht. naturmangfoldloven Kap. V vanskeliggjør denne bruken, har eier eller rettighetshaver rett til erstatning fra staten for økonomisk tap som vernet medfører iht. utmålingsreglene i reglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (ekspropriasjonserstatningslova).

For petroleumsvirksomhet og bergverks- og mineralvirksomhet på land ble det ansett som hensiktsmessig å regulere hva som anses som igangværende bruk i en egen forskrift, jf. naturmangfoldloven § 50 tredje ledd. Dette er virksomheter som handler om å utvinne avgrensede ressurser i undergrunnen. Virksomheten vil typisk skje i følgende faser: leting, utbygging, utvinning/drift, og avslutning/fjerning. Virksomhetene kjennetegnes ved at utvinningsaktiviteten i mange tilfeller vil foregå over lang tid, og at en betydelig del av aktiviteten og hoveddelen av investeringene vil skje før selve utvinningen av ressursen påbegynnes og aktørene får inntekter. Videre er selve investeringene i utvinningsvirksomheten svært store i forhold til annen virksomhet. Dette gjelder særlig for petroleumsvirksomhet.

Som igangværende bruk etter loven regnes generelt den bruk som faktisk foregår på vernetidspunktet, i motsetning til bruk som er opphørt eller enda ikke er kommet i gang. Tap som skyldes at bruksendring eller omlegging blir forhindret, gir ikke rett til erstatning etter bestemmelsen. Bruk som er midlertidig opphørt for en begrenset periode, f.eks. pga. eierskifte eller sykdom, vil imidlertid ikke være til hinder for erstatning. Det samme gjelder situasjonsbetinget ikke-bruk når man må regne med at bruken vil bli tatt opp igjen.

2. Hovedsynspunkter i forskriftsutkastet

Hva som anses som skjæringstidspunktet i forhold "igangværende bruk" for tiltak som krever offentlige tillatelser er regulert av naturmangfoldloven § 50 første ledd annet punktum. Hovedsynspunktet er at alle offentlige tillatelser og arealplanvedtak må foreligge før kunngjøring av oppstart av verneplanplan etter naturmangfoldloven § 42 for rett til erstatning. Det innebærer at virksomheter som krever tillatelse både etter en næringslov, plan- og bygningsloven (planvedtak og bygningsvedtak) og annet lovverk først er i en erstatningsrettslig posisjon når alle nødvendige tillatelsene foreligger før kunngjøring av oppstart av verneplanarbeidet. For mineralvirksomhet ligger dette synspunktet til grunn for forskriftsforslaget.

For petroleumsvirksomhet vil skjæringspunktet i forhold til naturmangfoldloven § 50 første ledd annet punktum være tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelse iht. petroleumsløven § 3 - 3. Dette foreslås presisert i utkastet til forskrift.

3. Petroleumssektoren

a. Kort om utvinningsvirksomhet

Utvinningsvirksomheten kan deles inn i fire hovedfaser: Leting, utbygging, drift og avslutning.

Når et område er åpnet for petroleumsvirksomhet iht. petroleumsloven § 3-1 kan departementet tildele undersøkelsestillatelse iht. § 2-1 og petroleumsforskriften Kap. 2. En undersøkelsestillatelse gir rett til å foreta seismiske og andre undersøkelser av undergrunnen i tillegg til boring av grunne brønner, men ikke letebrønner. En undersøkelsestillatelse gir ikke enerett til undersøkelse av området og heller ikke fortrinnsrett til senere å bli tildelt utvinningstillatelse. Utvinningstillatelse gis iht. § 3-3. Dette er den helt sentrale tillatelse/konsesjon for virksomheten. Utvinningstillatelsen gir rettighetshaverne enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster innenfor det geografiske området som omfattes av tillatelsen for en tidsbegrenset periode.

Dersom rettighetshaverne beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst, skal de innsende en plan for utbygging og drift av forekomsten for godkjenning, jf. § 4-2.

Drift av en petroleumsforekomst er regulert av en rekke lover herunder petroleumsloven, arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, div. helselovgivning, sjøfartslovgivning etc.

I god tid før planlagt nedstengning (2-5 år) skal rettighetshaverne sende inn en avslutningsplan for godkjenning. Innholdet i planen, konsekvensutredninger, ansvarsregler og prosessene knyttet til avslutning/fjerning er regulert i petroleumsloven Kap. 5 og tilhørende forskrifter.

b. Særskilt om erstatning mht. petroleumsvirksomhet

En utvinningstillatelse for petroleumsvirksomhet iht. petroleumsloven § 3-3 gir rettighetshaver eksklusiv rett til undersøkelse, leteboring og utvinning av de petroleumsforekomster som finnes innenfor utvinningstillatelsens geografiske område.

Utvinningsstillatelse tildeles rettighetshaver etter forutgående utlysning og søknad, jf. petroleumsloven Kap. 3 og petroleumsforskriften Kap. 3. Tildelingskriteriene fremgår av petroleumsloven § 3-5 og petroleumsforskriften § 10 samt utlysningsteksten. I henhold til petroleumsforskriften § 10 skjer tildelingen på grunnlag av søkerens tekniske kompetanse og finansielle kapasitet og søkerens plan for leting og utvinning i det området som søkes tildelt. Dersom søkeren er eller har vært rettighetshaver i en utvinningstillatelse kan det også tas hensyn til enhver form for manglende effektivitet

eller manglende ansvarlighet utvist av søkeren. Formålet med tildelingskriteriene og anvendelsen av disse er at den best mulige ressursforvaltning fremmes. Søknadene vurderes av Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet som setter sammen rettighetshavergrupper og utpeker operatør for utvinningstillatelsen, jf. petroleumsloven § 3-7.

Utvinningstillatelsen og de rammene som følger av denne legger grunnlaget for betydelige investeringer fra rettighetshaverne. Utvinningstillatelsen pålegger rettighetshaverne å gjennomføre et arbeidsprogram innen en angitt tidsfrist ("den initielle periode") på inntil 10 år. Arbeidsprogrammet vil typisk inneholde forpliktelser til geologiske og geofysiske undersøkelser, i tillegg til boring av letebrønner på området. Dette kan innebære betydelige forpliktelser, hvor en letebrønn typisk vil ha en kostnad i området NOK 250-450 mill., men kan i enkelte tilfeller beløpe seg til mer enn NOK 1 mrd. Kostnadene ved seismiske undersøkelser og tolkning vil også kunne være betydelige. Utvinningstillatelsen kan ikke tilbakeleveres uten at arbeidsforpliktelsen er oppfylt, eller rettighetshaveren betaler staten verdien av den pålagte arbeidsforpliktelse.

Hvordan retten iht. utvinningstillatelsen skal utøves vil i noen grad være påvirket av senere tillatelser og godkjenninger, men selve retten til å utvinne ressursen er ikke betinget av disse. Således må rettighetshaver som beslutter å bygge ut en petroleumsforekomst forelegge plan for utbygging og drift for departementet for godkjenning, jf. petroleumsloven § 4-2, og produksjonsforløpet skal godkjennes eller fastsettes, jf. § 4-4. Dersom arbeidsforpliktelsen er oppfylt ved utløpet av den initielle periode, har rettighetshaverne krav på å få utvinningstillatelsen forlenget, jf. petroleumsloven § 3-9 annet ledd. Normalt gis forlengelsen for 30 år, men den kan settes til inntil 50 år. Retten til forlengelse av konsesjonsperioden gir forutberegnelighet for rettighetshaverne, og er nødvendig for å sikre de betydelige investeringene som skal foretas knyttet til leting og utvikling i tillatelsen. Rettighetene som følger av utvinningstillatelsen og troverdigheten av disse er således avgjørende for investeringene i norsk petroleumsvirksomhet.

All virksomhet og investering som foretas i leting og utvikling av ressursene etter tildeling av en utvinningstillatelse knytter seg til den fremtidige utvinning. Hele virksomhetsløpet iht. en utvinningstillatelse må derfor anses som igangværende bruk uavhengig av hvor i dette løpet den aktuelle utvinningstillatelse er på vernetidspunktet. Dersom erstatningsbestemmelsen kun skulle dekke den faktiske bruk iht. en utvinningstillatelse på vernetidspunktet, ville rettighetene som følger av utvinningstillatelsen ikke være erstatningsrettslig sikret før utvinningen var kommet til driftsfasen. Ettersom et typisk utviklingsløp for en petroleumsforekomst innebærer at det gjerne går 10 – 15 år fra tildeling av tillatelsen til utvinningen starter, ville dette medføre en dramatisk risiko for investorene. Ettersom verdien av utvinningstillatelsen

er utnyttelsesinteressen, må denne fullt ut være omfattet av erstatningsvernet iht. bestemmelsen. Også før tildeling av en utvinningstillatelse har selskapene betydelige utgifter knyttet til innsamling av grunnlag for, og utarbeidelse av søknad om, utvinningstillatelser. Til tross for dette foreslås det at disse investeringene ikke skal være erstatningsrettslig vernet i forhold til virkninger av vedtak iht. naturmangfoldloven Kap. V. Bakgrunnen for dette er at før tildelingstidspunkt har ikke selskapene ervervet eksklusive rettigheter til utvinning etter petroleumslovens system.

I naturmangfoldloven § 50 første ledd, annet punktum stilles som vilkår for erstatning at bruk som krever offentlig tillatelse må ha fått slik tillatelse før kunngjøring av oppstart av verneplanarbeidet jf. § 42. I de særskilte merknadene¹ til denne bestemmelsen er det presisert at skjæringspunktet for petroleumsvirksomhet vil være tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelse iht. petroleumsloven § 3-3. Det følger videre av forarbeidene at utvinningstillatelser for petroleumsvirksomhet som er tildelt før kunngjøring av oppstart av vernearbeidet vil være omfattet av retten til erstatning iht. naturmangfoldloven § 50 første ledd første punktum, uavhengig av om utøvelsen av rettighetene som følger av utvinningstillatelsen krever særskilt tillatelse iht. annet regelverk som på kunngjøringstidspunktet ennå ikke er gitt. Forarbeidene til loven forutsetter således implisitt at "igangværende bruk" foreligger fra tidspunktet for tildeling av en utvinningstillatelse for petroleumsvirksomhet.

Dersom vilkårene for erstatning i naturmangfoldloven § 50 første ledd er oppfylt, fastsetter § 50 annet ledd at erstatningsutmålingen for tap i igangværende bruk skal foretas etter reglene i ekspropriasjonserstatningslova. Også i forhold til denne bestemmelsen vil vilkåret om "igangværende bruk" være oppfylt i de tilfeller hvor det er tildelt en utvinningstillatelse iht. petroleumsloven § 3-3. Fastsettelse av erstatning vil vurderes ut fra den reduksjon i omsetningsverdi eller bruksverdi av eiendommen eller rettigheten som vernevedtaket medfører. For utvinningstillatelser vil således bruks- eller omsetningsverdien av utvinningstillatelsen være utgangspunktet for vurderingen. Deretter må det vurderes hvilken reduksjon av denne verdien som vernet medfører.

Både bruksverdien og omsetningsverdien av utvinningstillatelsen vil være nært knyttet til verdien av ressursene i undergrunnen i det området som er omfattet av tillatelsen. Avhengig av hvor tillatelsen er i sitt utviklingsløp vil det kunne oppstå situasjoner hvor petroleumssressursene ikke ennå er påvist ved boring, og det således ennå er usikkert om det finnes utvinnbare ressurser innenfor området for tillatelsen, eventuelt hvor store disse er. Ved erstatning etter ekspropriasjonserstatningslova vil det være opp til rettighetshaverne å sannsynliggjøre at det foreligger en verdi som er tapt/reduert, iht. alminnelige bevisvurderingsprinsipper. I slike tilfeller vil det normalt foreligge

¹ Ot.prp. nr 52 (2008-2009) s 428

vurderinger både fra selskapene og Oljedirektoratet om funnsannsynlighet og størrelse på ressursene i tillatelsen. Verdien av utvinningstillatelsen avhenger av kombinasjonen av funnsannsynlighet og størrelsen på den mulige ressursen. Selv en lav funnsannsynlighet vil i tilfeller hvor de mulige ressursene er store, kunne medføre at tillatelsen har betydelig verdi i markedet. Funnsannsynlighet alene sier således ikke noe om verdien av tillatelsen. Ettersom det forligger et velfungerende marked for omsetning av utvinningstillatelser vil dette også kunne gi god veiledning ved verdi- og tapsvurderingen.

4. Forslag til regulering av igangværende bruk for petroleumsvirksomhet

For petroleumsvirksomhet vil skjæringspunktet i forhold til § 50 første ledd annet punktum være tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelse iht. petroleumsløven § 3 - 3.

5. Den landbaserte mineralsektoren

a) Kort om mineralvirksomhet

Mineralvirksomhet inndeles i fasene leting, undersøkelse, utvinning/drift og avslutning av driften.

Letestadiet innebærer en kartlegging av berggrunnen, og leteaktivitetene skal avdekke om det er mineraler i grunnen. Det er kun mindre inngrep som tillates. Dette kan være avdekking av grunnen ved at noe vegetasjon fjernes for å se om det er blottinger i fjellet, og at det kan tas jord- og steinprøver.

Undersøkelser etter mineraler skjer med sikte på å finne ut om en antatt forekomst kan være drivverdig. En vanlig undersøkelsesmetode er kjerneboringer i grunnen. Disse utføres med borerigger. Boringene kan gå flere kilometer ned i grunnen. Ved å ta slike prøver får man analysert berggrunnen og kan se hvor mye av mineralet som finnes i gråberget (gehalten). Man kan også få kartlagt selve forekomstens utstrekning ved kjerneboringer i et gitt område. Boreprogrammer kan gå over flere år og koste flere titalls millioner kr. I denne fasen får selskapet ikke inntekter fra drift, men har store utgifter til undersøkelser.

Utvinning/drift innebærer at det igangsettes gruvedrift med uttak av ressursen. Det kan enten skje ved underjordsdrift eller dagbrudd. Etableringen av selve uttaket/gruva krever betydelige investeringer, bl.a. i innkjøp av utstyr. For større gruver vil investeringskostnader ligge mellom 500 millioner kr. og 1 milliard kr.

Avslutning av driften skjer når ressursen er uttømt eller driften av andre grunner stopper, for eksempel manglende lønnsomhet. Det kan påløpe betydelige kostnader til å sikre og rydde opp et område der det har vært drevet gruvedrift.

b) Lovverket

Bergverksloven

Lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) regulerer tillatelser til undersøkelse og utvinning av mutbare mineraler.

Bergverksloven har et rettighetssystem der tillatelser gis for det enkelte stadiet, men allikevel slik at de forskjellige tillatelsene bygger på og er avhengig av hverandre.

Leting krever ingen tillatelse etter bergverksloven. Det første skrittet i rettighetssystemet etter bergverksloven er retten til undersøkelse. En undersøkelsesrett (mutingsrett) gir rett til å undersøke om det er en drivverdig forekomst, se bergverksloven § 17. Kun undersøker med best prioritet, altså den som først sikret seg rettigheten, kan søke om rett til utvinning (utmål) av forekomsten. Utmålet gis av Bergvesenet dersom søker kan sannsynliggjøre at forekomsten kan være eller bli drivverdig, jf. bergverksloven § 24.

Mineralloven

Det er vedtatt en ny minerallov, lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven). Loven er planlagt å tre i kraft 1. januar 2010 og vil erstatte bergverksloven og enkelte andre lover. I den nye loven gjøres ingen vesentlige endringer når det gjelder tilgang til å sikre seg rettigheter til mineraler. De mutbare mineralene skifter navn til statens mineraler, jf. § 7 første ledd, mens de ikke-mutbare mineralene kalles grunneiers mineraler, se loven § 7 andre ledd. For statens mineraler har mineralloven tilsvarende rettighetssystem som bergverksloven.

Undersøkelsesretten og utvinningsretten henger sammen ved at utvinningsrett kun kan gis til undersøker med best prioritet og som kan sannsynliggjøre en drivverdig forekomst.

For grunneiers mineraler regulerer ikke mineralloven rettighetene til mineralet. Selskapene må inngå avtale med grunneier for å kunne undersøke og utvinne forekomster av grunneiers mineraler. Mineralloven åpner imidlertid for at det kan søkes om ekspropriasjon av grunneiers mineraler dersom det ikke er mulig å få til en frivillig avtale med grunneier, se lovens §§ 37 og 38.

Det kreves driftskonsesjon for oppstart av gruvedrift for uttak på mer enn 10 000 m³ masse, se mineralloven § 43. Innen 10 år må utvinner ha søkt om og fått tildelt

driftskonsesjon dersom utvinningsretten ikke skal opphøre, se § 33. Driftskonsesjonen berører ikke selve retten til mineralet, men er en godkjenning av og hvordan den konkrete driften skal skje. Det følger av § 43 at det skal legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Konsesjonen gis i utgangspunktet på ubestemt tid.

For uttak inntil 10 000 m³ masse og som dermed ikke er omfattet av lovens krav til driftskonsesjon, skal det sendes melding etter mineralloven § 42 til Direktoratet for mineralforvaltning før oppstart.

Plan- og bygningsloven

Det er nødvendig med tillatelser etter flere lover enn mineralloven for å starte mineralvirksomhet. Den viktigste tillatelsen er tillatelsen om arealavklaring, dvs. om området skal tillates brukt til råstoffutvinning. Dette skjer gjennom plan- og bygningslovens krav om regulering av området. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Det er krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak, jf. den nye plan- og bygningsloven § 12-1 som trådte i kraft 1. juli 2009. Mineraldrift omfattes av dette. En reguleringsplan fastsetter arealbruken av området og er rettslig bindende, se pbl. § 12-4. Planen skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse etter byggesaksreglene, se § 12-4 tredje ledd. Etter § 12-7 kan en rekke forhold reguleres i planen. Blant annet kan det gis bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og miljøkvalitet, sikring av naturtyper og funksjons- og kvalitetskrav til bygninger.

For mineraluttak som berører mer enn 200 dekar overflate eller for uttak over

2 millioner m³ masse, skal det alltid gjennomføres en konsekvensutredning, jf. vedlegg 1 til konsekvensutredningsforskriften. For uttak under disse grensene følgerplikten til konsekvensutredning av vedlegg II og forskriften § 4. Oppstart av mineraldrift vil normalt ha miljøkonsekvenser som medfører at det i praksis vil bli omfattet av kravet til konsekvensutredning uavhengig av størrelsen på uttaket. Det følger av vedlegg III at det i konsekvensutredningen skal gis en beskrivelse og vurdering av hvilke virkninger tiltaket kan få for bla. forurensning, naturmangfold og landskap.

Forslaget til reguleringsplan vil sammen med konsekvensutredningen bli sendt på høring, herunder til de berørte myndighetsorganene. Forurensningsaspektene vil bli vurdert som del av planbehandlingen. I tillegg vil det være en egen søknadsbehandling etter forurensningsloven.

Byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Det fremgår av Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og

byggningsloven) (byggesaksdelen) på s. 59 at tillatelse skal utferdiges dersom tiltaket er i samsvar med regelverket i loven.

Etter pbl. § 20-4 i lovens byggesaksdel er enkelte tiltak ikke søknadspliktige dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. I forslaget til ny byggesaksforskrift som er på høring, er det i § 4-3 foreslått et unntak fra søknadsplikten etter byggesaksdelen for tiltak som konsesjonsbehandles etter minerallovregelverket.

6. Forslag til regulering av igangværende bruk for mineralvirksomhet

Det er noen forskjeller i lovreguleringen av petroleumsvirksomheten og den landbaserte mineralvirksomheten. Mens petroleumslovens utvinningstillatelse gir en eksklusiv rett til undersøkelse, leteboring og utvinning, gir mineralloven en egen rett til undersøkelse og en egen rett til utvinning.

Departementet har vurdert hvilke tillatelser etter mineralloven som må være gitt for at lovens kriterium ”igangværende bruk” er oppfylt. Retten til utvinning av mineralet innebærer etter mineralloven § 32 at utvinner kan ta ut og nyttiggjøre seg forekomster av statens mineraler. For grunneiers mineraler vil det tilsvarende foreligge en privatrettslig avtale om rett til utvinning av mineralet, evt. en ekspropriet rett til ressursen. Et naturlig utgangspunkt vil være at selve rettigheten til ressursen bør være avgjørende fordi dette er en viktig tillatelse for selskapet. Etter mineralloven kreves i tillegg til utvinningstillatelsen en driftskonsesjon, men med unntak for små ressursuttak. Driftskonsesjonskravet omfatter både statens og grunneiers mineraler. Ved driftskonsesjonsbehandlingen vil søkers skikkethet til å utvinne forekomsten bli vurdert. Departementet vil peke på at det for grunneiers mineraler ikke vil være en myndighetskontroll med selskapet før nettopp på driftskonsesjonsstadiet. Rettighetene til grunneiers ressurser vil kun være basert på en privatrettslig avtale, mens det for statens mineraler gis en tillatelse av Direktoratet for mineralforvaltning. I tillegg kan det i en privatrettslig avtale være uklarheter om betingelser er oppfylt for at det kan sies å foreligge en ubetinget rett til en mineralressurs. Også dette kan tale for at det ikke er tilstrekkelig med en utvinningsrett for å oppfylle lovens krav til ”igangværende bruk”. Der mineralloven krever driftskonsesjon er det naturlig at driftskonsesjon må være gitt for at selskapet kan sies å ha oppfylt kriteriet ”igangværende bruk”.

For mindre uttak (inntil 10 000 m³ masse) kreves ikke driftskonsesjon, men det skal sendes melding om oppstart av drift til Direktoratet for mineralforvaltning før driften igangsettes, jf mineralloven § 42. Etter departementets vurdering må dette vært gjort for at naturmangfoldslovens krav til ”igangværende bruk” skal være oppfylt.

En annen forskjell mellom de lovverkene for petroleums- og mineralsektoren er at mineralloven i større grad enn petroleumsloven samspiller med annet lovverk og da

særlig plan- og bygningsloven. Det skal bemerkes at plan- og bygningsloven i sjø kun gjelder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. En utvinningsrett og driftskonsesjon etter mineralloven vil ikke gi rett til å sette i gang mineralvirksomheten før man har en tillatelse etter plan- og bygningsloven til at området kan brukes til mineralvirksomhet.

Departementet mener det også må foreligge godkjent reguleringsplan i tillegg til selve rettighetstillatelsen og driftskonsesjonen etter mineralloven. Det er først når tillatelsen med arealavklaringen foreligger at selskapet er i en posisjon der igangsetting av mineraldrift er realiserbart. Reguleringsprosessen etter plan- og bygningsloven innebærer en grundig og bred saksbehandling. Planmyndigheten vurderer alle aspekter knyttet til tiltaket så som forurensningsaspektet, andre miljøhensyn og øvrige samfunnsinteresser. I forarbeidene til naturmangfoldloven sies det at byggesakstillatelse må være gitt. Departementet fastholder at slik tillatelse må være gitt før kravet om "igangværende bruk" skal være oppfylt der dette er et krav i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Igangværende mineralvirksomhet

Det vises til rundskriv T-5/96 Mineralske lausmasser, Kap. 3.2 Masseuttak som er eller har vore i drift hvor det på s. 15 står:

"Det er ei mengd uttak i drift som ikkje er behandla i plan og etter gjeldande regelverk, og dei omfattar langt større areal og førekomstar enn nye masseuttak. Etter kvart har dei vorte markerte som eksisterande område for råstoffutvinning i arealdelen til kommuneplan." For at slik virksomhet skal anses som "igangværende bruk" er det et krav om at den som søker erstatning må dokumentere at virksomheten er lovlig og at alle nødvendige tillatelser som er nevnt ovenfor foreligger.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften vil ikke innebære økonomiske og administrative konsekvenser utover det som allerede følger av de nye erstatningsreglene i naturmangfoldloven.

8. Utkast: Forskrift om hva som regnes som "igangværende bruk" i naturmangfoldloven § 50 for virksomhet iht. petroleumsloven, bergverksloven og mineralloven

Fastsatt av Kongen i Statsråd2010, med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold § 50.

§ 1

For petroleumsvirksomhet er "igangværende bruk" fra og med det tidspunkt rettighetshaver er tildelt utvinningstillatelse etter petroleumsloven § 3-3

§ 2

For bergverks- og mineralvirksomhet er "igangværende bruk" fra og med det tidspunkt det foreligger

- a) godkjent reguleringsplan og byggetillatelse etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, eller
- b) byggetillatelse etter lov 14. juni 1985 nr.77 (plan- og bygningsloven) og
- c) tillatelse etter forurensningsloven og
- d) utmål etter bergverksloven § 13 eller
- e) utvinningsrett etter mineralloven, eller avtale om rett til utvinning av grunneiers mineraler eller ekspropriert rett til utvinning av grunneiers mineraler
- f) og driftskonsesjon etter mineralloven § 43 eller det er sendt melding etter mineralloven § 42.

§ 3

Forskriften gjelder fra 1.juli 2009.

§ 4

Forskriften trer i kraft straks.

Forskrift 2: Forskrift om overgangsbestemmelser etter naturmangfoldloven § 77 i forbindelse med tilbud om erstatning

1. Bakgrunn

Naturmangfoldloven § 51 gir regler om erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder. Det følger av bestemmelsen at en eier eller rettighetshaver i eiendom som helt eller delvis blir vernet som nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde eller marint verneområde, har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap når vernet medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk. Fremgangsmåten ved fastsetting av erstatning følger av naturmangfoldloven § 51. Det følger av denne bestemmelsen at staten, senest ett år etter at vernevedtaket ble truffet, skal gi tilbud om erstatning til eier eller rettighetshaver som har fremsatt skriftlig krav om dette innen fire måneder etter vernevedtaket.

Grunneiere og rettighetshavere i til sammen 168 nasjonalparker og landskapsvernområder som er vedtatt med hjemmel i naturvernloven av 1970 er gitt fristutsettelse til 31. desember 2009 for å fremme krav om erstatning. Sakene omfatter mer enn 20 000 grunneiere og rettighetshaver. Bakgrunnen for fristutsettelsen var Biomangfoldlovutvalgets forslag til nye erstatningsregler i NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)*, jf. St. prp. Nr. 1 (2003 -2004) for Miljøverndepartementet. Fristutsettelsen gjelder nasjonalparker og landskapsvernområder hvor den ordinære fristen for å fremsette krav om erstatning ikke har gått ut 1. januar 2002. Det følger av overgangsbestemmelsene i naturmangfoldloven § 77 at spørsmålet om erstatning for disse områdene reguleres av naturmangfoldloven §§ 50 og 51.

Med hjemmel i naturmangfoldloven § 77 siste punktum kan Kongen gi forskrifter med overgangsbestemmelser for tilpasning fra tidligere lovgivning til naturmangfoldloven. For nasjonalparker og landskapsvernområder omfattet av overgangsbestemmelsene i § 77, er det behov for særskilte overgangsregler for fremgangsmåte ved fastsetting av erstatning. Fristutsettelsen omfatter områder vernet så langt tilbake som 15. desember 2000. Naturmangfoldlovens bestemmelser om frister for fremsetting av tilbud om erstatning knytter seg til tidspunktet for vernevedtak. Fristen for å fremme krav om erstatning er felles for alle områdene som omfattes av overgangsbestemmelsene. For å sikre en forsvarlig prosess i forhold til grunneiere og rettighetshavere er det viktig å sikre tid nok til en god prosess. Staten vil sette inn store ressurser for å få gjennomført erstatningssakene for disse områdene innen rimelig tid etter at fristen for å fremme krav utløper. Det er en målsetting for departementet at erstatningssakene skal gjennomføres innen en periode på 3 – 5 år etter naturmangfoldlovens ikrafttredelse jf. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) på s. 362.

Med det store antallet saker og grunneiere, vil det kunne variere mellom de enkelte områder hvor snart tilbud om erstatning kan fremsettes. For staten er det viktig å ha

tilstrekkelig tid til å fremsette et forsvarlig tilbud for den enkelte. Hvor lang tid som er nødvendig vil blant annet være avhengig av antall krav som fremmes i områdene, eventuelt behov for skogregistreringer og annen dokumentasjon av rettighetsforhold og bruk i områdene.

2. Hovedsynspunkt i forslaget

Departementet foreslår at det gis en overgangsbestemmelse for disse områdene som innebærer et generelt unntak fra bestemmelsen i naturmangfoldloven § 51 som fastsetter frist for staten til å fremsette tilbud om erstatning innen ett år etter at vernevedtak er truffet. Bestemmelsene i naturmangfoldloven § 51 gjelder vernevedtak fattet etter 1.7.2009. Dette er en presisering og tas med av oversiktshensyn. Det samme gjelder formuleringen om at for grunneiere og rettighetshavere der vedtak om slikt vern treffes etter 31. desember 2008 gjelder de ordinære frister i naturvernloven § 20 b. Det foreslås at staten innen 1. juli 2012 skal ha framsatt tilbud om erstatning til eiere eller rettighetshavere. Fristutsettelse for grunneierne og rettighetshaverne for å fremme krav om erstatning er gitt, senest i Miljøverndepartementets brev av 13. november 2008. Det foreslås at denne fristutsettelsen også fremgår av forskriften. Departementet kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen, jf. § 51 første ledd.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriften vil ikke innebære økonomiske og administrative konsekvenser utover det som allerede følger av de nye erstatningsreglene i naturmangfoldloven.

4. Utkast til forskrift

Utkast: Forskrift om overgangsbestemmelse etter naturmangfoldloven § 77 som gjelder tilbud om erstatning

Fastsatt av Kongen i Statsråd2009, med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold § 77.

§ 1

For nasjonalparker og landskapsvernområder som omfattes av overgangsbestemmelsene i naturmangfoldloven § 77 tredje punktum, har grunneiere og rettighetshavere frist til 31. desember 2009 med å fremme krav om erstatning. Staten skal innen 1. juli 2012 ha framsatt tilbud om erstatning til grunneierne og rettighetshaverne. I saker der det ikke er mulig å gi tilbud om erstatning til grunneierne og rettighetshaverne innen fristen etter annet punktum kan staten forlenge fristen til å gi tilbud.

For grunneiere og rettighetshavere der vedtak om slikt vern treffes etter 31. desember 2008 gjelder de ordinære frister i naturvernloven § 20 b. For vernevedtak fattet etter 1.juli 2009 gjelder bestemmelsene i naturmangfoldloven § 51.

§ 2

Forskriften gjelder fra 1. juli 2009.

§ 3

Forskriften trer i kraft straks.