



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i mineralloven
(kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav,
overdragelse av driftskonsesjon m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hoved-innhold	5	6.2	Departementets forslag	25
			6.3	Høringsinstansenes syn	25
			6.4	Departementets vurdering	26
2	Bakgrunn	7	7	Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon – endring av ordlyd	27
2.1	Høringen	7		Gjeldende rett	27
2.2	Nærmere om prosessen for oppfølging av		7.1	Departementets forslag	27
	Evalueringsutvalgets rapport	8	7.2	Høringsinstansenes syn	27
2.3	Minerallovens bakgrunn og formål	8	7.3	Departementets vurdering	27
2.4	Om mineralnæringen	9	7.4		
3	Krav om kompetanse for mineralvirksomhet	10	8	Rekkefølgekrav	28
3.1	Gjeldende rett	10	8.1	Gjeldende rett	28
3.2	Departementets forslag	11	8.2	Departementets forslag	28
3.3	Høringsinstansenes syn	11	8.3	Høringsinstansenes syn	28
3.4	Departementets vurdering	12	8.4	Departementets vurdering	30
3.4.1	Nærmere om bestemmelsen	12	9	Overdragelse av driftskonsesjon	34
3.4.2	Vurdering mot etableringsretten	14	9.1	Gjeldende rett	34
			9.2	Departementets forslag	34
4	Undersøkelsesrett	15	9.3	Høringsinstansenes syn	35
4.1	Ytterligere krav for innvilgelse av undersøkelsesrett	15	9.4	Departementets vurdering	35
4.1.1	Gjeldende rett	15	10	Hjemmel til forskriftsbestemmelse om «forsvarlig opprydning»	38
4.1.2	Departementets forslag	15		Gjeldende rett	38
4.1.3	Høringsinstansenes syn	16	10.1	Departementets forslag	38
4.1.4	Departementets vurdering	16	10.2	Høringsinstansenes syn	38
4.2	Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett	18	10.3	Departementets vurdering	38
4.2.1	Gjeldende rett	18	10.4		
4.2.2	Departementets forslag	19	11	Tilsyn	39
4.2.3	Høringsinstansenes syn	19	11.1	Gjeldende rett	39
4.2.4	Departementets vurdering	19	11.2	Departementets forslag	39
4.3	Utvidet varslingsfrist for undersøkelser	20	11.3	Høringsinstansenes syn	39
4.3.1	Gjeldende rett	20	11.4	Departementets vurdering	39
4.3.2	Departementets forslag	20	12	Internkontroll	40
4.3.3	Høringsinstansenes syn	21	12.1	Gjeldende rett	40
4.3.4	Departementets vurdering	21	12.2	Departementets forslag	40
			12.3	Høringsinstansenes syn	40
5	Avklaring av privatrettslige spørsmål ifb. driftskonsesjon ...	23	12.4	Departementets vurdering	41
5.1	Gjeldende rett	23	13	Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner	43
5.2	Departementets forslag	23		Endring og tilbakekall av tillatelse	43
5.3	Høringsinstansenes syn	23	13.1	Gjeldende rett	43
5.4	Departementets vurdering	24	13.1.1	Departementets forslag	43
6	Justert grense for konsesjonsplikt	25	13.1.2	Høringsinstansenes syn	43
6.1	Gjeldende rett	25	13.1.3		

13.1.4	Departementets vurdering	44	14.2	Departementets forslag	47
13.2	Tvangsmulkt	44	14.3	Høringsinstansenes syn	47
13.2.1	Gjeldende rett	44	14.4	Departementets vurdering	47
13.2.2	Departementets forslag	44			
13.2.3	Høringsinstansenes syn	45	15	Økonomiske og administrative	
13.2.4	Departementets vurdering	45		konsekvenser	48
13.3	Overtredelsesgebyr	45			
13.3.1	Gjeldende rett	45	16	Merknader til	
13.3.2	Departementets forslag	45		bestemmelsene	49
13.3.3	Høringsinstansenes syn	46			
13.3.4	Departementets vurdering	46		Forslag til lov om endringer	
				i mineralloven (kvalifikasjonskrav,	
14	Lovendring ifb.			rekkefølgekrav, overdragelse av	
	fylkessammenslåing	47		driftskonsesjon m.m.)	53
14.1	Gjeldende rett	47			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen Brundtland III oppnevnte 15. september 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. august 1996. Det ble deretter utarbeidet Ot.prp. nr. 35 (1998–99) 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. mars 2009. Mineralloven ble vedtatt samme år, og trådte i kraft 1. januar 2010. Mineralloven regulerer forvaltning, utvinning, og drift av mineralressurser.

Dagens minerallov har vært i kraft i om lag ti år. I løpet av disse årene har både Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) gjort seg erfaringer. Det har også kommet tilbakemeldinger fra næringen, arbeidslivs-

organisasjoner mfl. om forbedringspunkter i loven.

Nærings- og fiskeridepartementet nedsatte 18. juni 2018 et utvalg for evaluering av mineralloven. Av mandatet fremgikk det at utvalget også skulle vurdere mer grunnleggende samfunnsøkonomiske tema, og de ble bedt om å belyse visse spørsmål knyttet til mineralloven og ivaretagelse av samiske rettigheter. Evalueringsutvalget leverte sin innstilling 18. desember 2018. Evalueringen av mineralloven viste at det er behov for å vurdere flere deler av 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 Norges folkerettslige forpliktelser. Nærings- og fiskeridepartementet la utvalgets innstilling ut til offentlig ettersyn på nettsidene og mottok i alt 12 høringsinnspill.

Evalueringsutvalget foreslo noen endringer som krever ytterligere utredning, mens andre er vurdert tilstrekkelig utredet til at de kan følges opp videre. Se nærmere om departementets oppfølging i punkt 2.2.

Målet med endringene som foreslås i denne proposisjonen er forbedringer og forenklinger for næringen, DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til dette regelverket. Dette kan igjen gi redusert saksbehandlingstid. Det er også et mål å øke forutsigbarheten for næringen. Forslagene i høringsnotatet følger opp innspillene fra Evalueringsutvalget, i tillegg til innspill fra DMF og fra bransjen. De viktigste endringene er:

Krav til nødvendige kvalifikasjoner for all mineralvirksomhet. Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse som i havbunnsmineralloven og petroleumsloven noe som bidrar til forsvarlig drift og begrenser adgangen til ikke-profesjonelle aktører i mineralnæringen. Dette kan fremme økt profesjonalitet og tillit til næringen.

Adgang til overdragelse av konsesjon. Departementet foreslår at det innenfor visse rammer kan gis adgang til å overdra driftskonsesjoner. Dette vil være en forenkling for næringslivet og

bidra til raskere saksbehandling hos DMF uten at kvaliteten på vedtakene reduseres.

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

Utvidet frist for varsling av undersøkelser. Departementet foreslår at tiltakshavers varslingsfrist utvides til to måneder før arbeider igangsettes. Dette vil gi berørte parter mer tid til å ivareta sine interesser, og tiltakshaver får tid til å gjøre eventuelle justeringer. Dette vurderes å være et konfliktdempende tiltak.

Innføring av krav om avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til behandling. Departementet foreslår å innføre et rekkefølgekrav i bestemmelsen om driftskonsesjon. Forslaget skal bidra til å forhindre uklarheter knyttet til arealavklaring når konsesjonen er innvilget.

Øvrige endringer er i all hovedsak forenklinger og språklige presiseringer. Det vises til punkt 3 flg. og lovforslaget.

2 Bakgrunn

2.1 Høringen

Høringsnotat med forslag til endringer i mineralloven ble sendt på offentlig høring 23. juni 2020 med frist for innspill 23. september 2020. Flere høringsinstanser ba om utsettelse, og fikk innvilget dette med ny frist 12. oktober 2020.

Høringsnotatet ble lagt ut på regjeringens nettside og sendt til følgende instanser:

Departementene

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med
Bergmesteren for Svalbard
Statsforvalterne
Miljødirektoratet
Norges Geologiske Undersøkelser
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
(NTNU)
Regelrådet
Riksantikvaren
Statens kartverk

Sametinget

Fylkeskommunene
Brønnøy kommune
Larvik kommune
Oslo kommune
Rana kommune
Sokndal kommune
Sør-Varanger kommune

Statskog SF

Akademikerne
Den norske advokatforening
KS – kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Norges Bondelag
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon
Norges Juristforbund
Norges Miljøvernforbund

Norges Naturvernforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk Arbeidsmandsforbund
Norsk Bergindustri
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Industri
Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norske Sivilingeniørers Forening
Norskog
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet mottok i alt 43 høringssvar, hvorav seks ikke hadde merknader. Det redegjøres for høringsinstansenes innspill i tilknytning til de ulike bestemmelsene.

Følgende instanser har sendt inn høringssvar med merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Olje- og energidepartementet

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for Mineralforvaltning med
Bergmesteren for Svalbard (DMF)
Direktoratet for Strålevern og atomsikkerhet
Institutt for geovitenskap og petroleums-
virksomhet
Miljødirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Statens karverk

Nordland fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Vestfold og Telemark fylkeskommune
Vestland fylkeskommune
Oslo kommune
Sør-Varanger kommune
Verdal kommune

Norskog
Statskog SF

Arctic Mineral Resources AS
Bergpolitisk forum Arbeiderpartiet avd.
Trøndelag
Franzefoss AS
Franzefoss Minerals AS
HeidelbergCement Norway
Natur og Ungdom mfl.
Norges Bondelag
Norges geologiske undersøkelse (NGU)
Norges skogeierforbund
Norsk Bergindustri
Norsk Friuftsliv
Omya Hustadmarmor AS
Pro Invenia AS
Titania AS

Følgende instanser har sendt inn høringssvar uten merknader:

Forsvarsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kystverket
Statens vegvesen

2.2 Nærmere om prosessen for oppfølging av Evalueringsutvalgets rapport

Nærings- og fiskeridepartementet har lagt opp til en todelt oppfølging av Evalueringsutvalgets rapport.

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

De større og mer prinsipielle endringsforslagene til Evalueringsutvalget utredes videre av et utvalg, som Kongen i statsråd nedsatte 23. juni 2020. Dette inkluderer spørsmål knyttet til samiske interesser. Årsaken er at dette er kompliserte og sammensatte spørsmål som vil trenge en grundig utredning herunder vurderinger knyttet til folkeretten. Disse problemstillingene er også underlagt konsultasjonsplikten. Sametinget er orientert om prosessen for oppfølging av Evalueringsutvalgets rapport, og har bistått tett i utformingen av mandatet for utvalgsarbeidet. Utvalget skal etter planen levere sin innstilling i form av en Norsk offentlig utredning (NOU) innen 1. desember 2021.

Målet med endringene som foreslås i denne proposisjonen er justeringer og forenklinger for næringen, DMF og andre offentlige instanser som forholder seg til mineralloven. Dette kan igjen gi redusert saksbehandlingstid. Det er også et mål å øke forutsigbarheten for næringen.

Flere høringsinstanser har stilt spørsmål ved den todelte oppfølgingen. Flere skriver at departementet bør avvente endringer til NOU-arbeidet er ferdig, og håndtere dette i én samlet prosess.

Begrunnelsen for den todelte prosessen er at lovendringer som følge av utvalgsarbeidet ligger et godt stykke frem i tid. De forslagene som drøftes i punkt 3 og følgende er endringer som departementet har vurdert som tilstrekkelig utredet, og som departementet mener at kan forenkle for næringen og for DMF, selv om de ikke tar tak i de større prinsipielle spørsmålene.

Departementet har forståelse for innspillet om å ta dette i én samlet prosess, men vurderer at det ikke medfører ulemper å foreta de foreslåtte endringene nå. Hovedinntrykket fra høringen er at de fleste er positive til de konkrete endringsforslagene. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å gjennomføre de nevnte endringene på nåværende tidspunkt, og understreker at det er en tett dialog med NOU-utvalget. Utvalget er kjent med endringene, og vurderingene bak disse, som tas i denne omgang.

2.3 Minerallovens bakgrunn og formål

Minerallovens formål fremgår i § 1, som lyder:

«Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.»

I forarbeidene til mineralloven fremgår det at forvaltningen av mineralene skal vurderes i et langsiktig perspektiv. Samfunnets behov for mineral-ske ressurser skal sikres så vel på kort som på lang sikt, og loven skal ivareta hensynet både til de som lever i dag og til nye generasjoner. Om bærekraftbegrepet fremgår det:

«(.) målet om en bærekraftig utvikling på mineralressursområdet er tatt inn for å reflektere behovet for langsiktig tenkning i forvaltningen av mineralressursene. Bærekraftig utvikling er definert som en utvikling som sikrer behovene til dagens befolkning uten å svekke mulighetene for fremtidige generasjoner til å få dek-

ket sine behov, jf. St.meld. nr. 46 (1988–89) om miljø og utvikling og Innst. S nr. 272 (1988–89)».¹

Begrepet gir uttrykk for målet i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig og miljømessig forsvarlig utnyttelse i et langsiktig perspektiv.

En bærekraftig utvinning av mineralressurser innebærer at de tre dimensjonene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft skal være tilstrekkelig ivaretatt. Miljø- og bærekraftshensyn ivaretas av flere lovverk; plan- og bygningsloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven, som alle legger viktige føringer for at mineralutvinning skal foregå innenfor bærekraftige rammer. I det ligger at de miljøbelastningene mineralutvinning medfører skal stå i et rimelig forhold til de positive virkningene utvinning gir i form av økt verdiskaping. Plan- og bygningsloven legger også rammer for mineralvirksomhet på andre områder enn miljø. Når kommunene beslutter om arealer skal settes av til råstoffuttak, innebærer det en overordnet vurdering av nytten ved tiltaket veid opp mot ulempene. Også i vurderingene knyttet til utslippstillatelser gjøres avveininger av ulemper veid opp mot fordeler ved tiltak.

Mineralloven skal legge til rette for mineraluttak innenfor bærekraftige rammer, og forvaltningen og bruken av mineralressursene skal ivareta hensynet til miljømessige konsekvenser av utvinningen.

En bærekraftig utvinning av mineralressurser innebærer at ressursene skal tas ut på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, og at utvinningen skal bidra til en god og langsiktig ressursforvaltning. Et selskap som skal starte utvinning må dokumentere at de har en forsvarlig plan for utvinningen. Det er ønskelig å unngå at restressurser med økonomisk verdi blokkeres for fremtidig utvinning, eller at ressurser utvinnes på en måte som kan være til unødig hinder for fremtidig utvinning.

Økonomisk bærekraft innebærer at prosjekter må være tilstrekkelig godt utformet og at de ikke bygger på urealistiske forutsetninger. Konsekvensene ved oppstart av mineralprosjekter kan være irreversible, negative og påføre samfunnet store kostnader. Ved vurdering av driftskonsesjon skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. Mineralloven legger her opp til en vurdering av om prosjektene er økonomisk forsvarlige. I dette ligger det at prosjektet må fremstå som økonomisk gjennomførbart. Formålet er å sikre en god ressursforvaltning ved å hindre at driftskonsesjon gis til useriøse virksomheter og urealistiske prosjekter.

2.4 Om mineralnæringen

Det ble omsatt mineralske råstoff for 11,6 mrd. kroner i 2019, og næringen sysselsatte 4558 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 2019 for 5 mrd. kroner, tilsvarende 43 pst. av næringens omsetning.² 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.

Mineralnæringen er en viktig næring for Norge og regjeringen vil satse og tilrettelegge for fremtidig vekst i denne næringen. Arbeidet med mineralnæringen bidrar også til det overordnede målet om størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innen bærekraftige rammer.

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 42

² Harde fakta om mineralnæringen, Mineralstatistikk 2019, <https://dirmin.no/harde-fakta-om-mineralnaeringen-mineralstatistikk-2019>

3 Krav om kompetanse for mineralvirksomhet

3.1 Gjeldende rett

Det er i dag ikke et generelt krav til kompetanse for å drive mineralvirksomhet i mineralloven.

Det er kun i lovens kapittel 8 om drift at tiltakshavers kompetanse trekkes frem som et vurderingsmoment. I bestemmelsen om driftskonsesjon i § 43 fremgår det i andre ledd andre punktum at det i vurderingen om tildeling av driftskonsesjon skal legges vekt på om søker er «skikket» til å utvinne forekomsten.

Hva som ligger i begrepet skikket er nærmere utpenslet i forarbeidene:

«(.) 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. Ved vurderingen av om det skal gis driftskonsesjon skal det også legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og hensynene angitt i § 2».¹

At det er tre selvstendige elementer som skal vurderes når det gjelder skikketheten fremgår også av forarbeidene:

«Det fremgår av § 43 at vurderingstemaet av om driftskonsesjon skal gis er «om søker er skikket til å utvinne forekomsten». Vurderingen skal knyttes til den konkrete forekomsten. Fra myndighetenes side vil det være vesentlig at et prosjekt om oppstart av mineralvirksomheten kan gjennomføres, og at det kan drives på en forsvarlig måte. *Prosjektets økonomi* vil måtte vurderes av konsesjonsmyndigheten. Videre vil det *bergfaglige aspektet* være viktig. Arealavklaring om bruken av området skal ikke vurderes ved en søknad om driftskonsesjon. Dette ivaretas gjennom plan- og bygningsloven. Krav til *drivers kompetanse* vil bli regulert i en egen forskrift. Denne vil også omfatte implementering av EU-rettsakter om yrkes-

kvalifikasjoner, se nærmere omtale i kapittel 11.6».²

Det er altså ikke et krav om skikkethet for driftskonsesjon, men et moment som er særlig trukket frem i lovteksten. I forskrift til mineralloven kapittel 3 stilles det krav til kvalifikasjoner ved drift av mineralske forekomster. Her stilles det krav om at uttak av mineralressurser skal ha en bergteknisk ansvarlig, jf. § 3-1, og nærmere krav om utdanning for underjordsanlegg og dagbrudd avhengig av størrelse, jf. § 3-2 og § 3-3.

Bestemmelsene i forskriften stiller krav om og til en bergteknisk ansvarlig. Dette er et snevrere krav enn det som tegnes opp i forarbeidene om skikkethetsvurderingen, og det stilles f.eks. ikke krav om kompetanse rundt prosjektets økonomi. Kravet i forskrift gjelder også kun ved «uttak» av mineralske ressurser, og gjør seg dermed ikke gjeldende på alle stadier av mineralprosjekter.

I forarbeidene er ett av momentene i skikkethetsvurderingen at det skal være lagt opp til en «bergfaglig forsvarlig drift». I tillegg til å være et moment i skikkethetsvurderingen er dette også et selvstendig krav etter mineralloven § 41, som lyder:

«Driften skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte».

I ordlyden «bergfaglig» ligger at tiltakshaver gjennom sin søknad må kunne vise til en kompetanse for drift av forekomsten. Bergfaglig forsvarlig drift i forarbeidet må forstås likt som i § 41.

Ordlyden og bestemmelsens plassering i kapittel 8 om drift på mineralforekomster kan indikere at det kun er i driftsfasen at kravet om bergfaglig forsvarlighet gjelder. I forarbeidene fremgår det at

«Paragrafen slår fast et grunnprinsipp om at all drift på mineralske forekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte.»³

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 145

² Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 81

³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 144

Videre er det gjort et forsøk på å definere begrepet:

«Kravet om bergfaglig forsvarlig drift innebærer at driften må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige standarder for den aktuelle type mineralvirksomhet. Det er grunnleggende at driften gjennomføres slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset driftsopplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte. Kravet til bergfaglig forsvarlig drift kan også innebære at verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Verdifulle forekomster bør derfor ikke benyttes til for eksempel fyllmasse».⁴

Det kan imidlertid synes fra minerallovens bestemmelse om tilsyn i § 59 at prinsippet om bergfaglig forsvarlighet er et krav som også gjelder i andre faser av mineralprosjekter:

«Direktoratet for mineralforvaltning skal føre tilsyn med at

- a) Undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav (...)

Selv om bergfaglig forsvarlighet er et prinsipp som også gjelder i undersøkelsesfasen, er dette etter departementets vurdering et snevrere begrep en «skikket» etter § 43. For eksempel er det vanskelig å utlede et krav om at prosjektets økonomi skal være forsvarlig ut fra ordlyden «bergfaglig».

Oppsummert er reguleringen av kompetanse for mineralvirksomhet fragmentert og uklar i dagens minerallov. Det ikke et direkte krav om kompetanse ut over at dette er et sentralt moment i vurderingen om tildeling av driftskonsesjon. Det kan utledes at prinsippet om bergfaglig forsvarlig drift også gjelder i undersøkelsesfasen av mineralprosjekter. Hva som nærmere ligger i dette prinsippet er imidlertid noe uklart.

3.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse om krav til kompetanse som skal gjelde for all mineralvirksomhet. Det ble foreslått at den nye bestemmelsen ble lagt til lovens innledende kapittel for å gjelde alle stadier av mineralprosjekter.

Bakgrunnen for forslaget er at mineralutvinning er prosjekter som kan medføre store konsekvenser for miljøet og omgivelsene. Prosjektene kan også komme i konflikt med andre interesser. Etter departementets vurdering er det ikke urimelig at det stilles krav om kompetanse for å kunne utnytte disse ressursene.

3.3 Høringsinstansenes syn

Statskog SF, Verdal kommune, Sør-Varanger kommune, Trøndelag fylkeskommune, Oslo kommune, HeidelbergCement Norway, Norges Skogeierforbund, Pro Invenia AS, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og WWF Verdens naturfond støtter forslaget om et generelt kompetansekrav.

Natur og Friluftsliv understreker at det er avgjørende å innføre et krav om kompetanse for all mineralvirksomhet for å sikre en kompetansebasert bransje med seriøse aktører som ivaretar naturverdier og miljø.

Norges Bondelag er positive til at kravet til kvalifikasjon tydeliggjøres, men mener at et slikt krav må tilpasses størrelsen på tiltaket. For eksempel at det kan være grunn til å lempe på, eller gjøre unntak fra kravene for de aller minste tiltakene, for eksempel små grusforekomster.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet kommenterer at det er viktig at rettighetshaveren og andre som deltar i virksomheten er klar over at deres virksomhet i områder med mye naturlig forekommende radioaktive stoffer, kan medføre radioaktiv forurensing og radioaktivt avfall. Forsvarlig mineralvirksomhet krever etter deres syn kunnskap om dette.

Direktoratet for mineralforvaltning skriver at det er uheldig at det i dag ikke er anledning til å stille krav til og gjøre vurderinger av aktører på undersøkelsesstadiet til statens mineraler. Undersøkelsesretter gir rett til å utføre arbeid som skal legge grunnlag for videre prosess mot potensiell mineralvirksomhet. Direktoratet mener at det er avgjørende for å oppnå lovens formål at alle aktører, uavhengig av ledd i prosessen, er kompetente.

Norges geologiske undersøkelse (NGU) er positive til at det innføres et kompetansekrav for lete-selskap og drivere av uttak, men påpeker at det er forhold man må være oppmerksom på ved formulering og kvantifisering av kravene. De mener at kravene må være tydelige og rettferdige slik at faktisk undersøkelse ikke begrenses. Målet må være å få bedre kvalifisert og mer aktive rettighetshavere på norske forekomster og prospekter. Videre understreker NGU at det fortsatt må være

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 144

mulig for et leteselskap å benytte uavhengige, kvalifiserte konsulenter da dette er vanlig praksis i leteindustrien. Dersom det innføres et krav om formalkompetanse, som «Qualified/Competent person» i henhold til internasjonale standarder, bør dette utnyttes til å kreve ressurs- og reserveberegninger i henhold til en CRIRSCO standard. NGU er ikke sikre på at et QP/CP krav er hensiktsmessig.

Titania AS støtter forslaget, men mener at det bør utdypes nærmere hva som ligger i begrepet «kvalifikasjoner». De etterspør om det vil være ulike krav til ulike typer mineralvirksomhet, om det vil være forskjell i krav til kvalifikasjoner for små virksomheter kontra store og veletablerte virksomheter m.m.

Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) ved NTNU skriver at det fremstår uklart hva som menes med «krav om kvalifikasjon for all mineralvirksomhet». De viser til at et junior-leteselskap ikke nødvendigvis besitter permanent kompetanse innen leting, men leier inn ad hoc den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre konkrete prosjekter. De mener at det ikke er hensiktsmessig for et slikt selskap å til enhver tid måtte besitte relevant kompetanse uavhengig av aktivitet. IGP påpeker videre at det er nødvendig at enhver som ansettes av en mineralbedrift må inneha den relevante kompetansen, uten at det betyr at det er hensiktsmessig at det innføres et generelt kvalifikasjonskrav til «rettighetshaver og andre som deltar i mineralvirksomheten». De mener at hva et «kvalifikasjonskrav» innebærer, må konkretiseres.

Norsk Bergindustri skriver at de i utgangspunktet støtter forslaget da de mener dette vil bidra til å styrke bransjens omdømme og begrense ikke-profesjonelle aktører. Videre skriver de at de savner en nærmere begrunnelse når det gjelder hvordan forholdet til lovens § 41 om bergfaglig forsvarlig drift skal håndteres. Norsk Bergindustri mener at det bør være konkrete og objektive kvalifikasjonskrav for bergteknisk ansvarlig som blant annet er avklarende med tanke på hvordan praktisk kompetanse kan erstatte formell kompetanse.

Omya Hustadmarmor AS er opptatt av at drift må skje på en kompetent måte, men synes begrepet «mineralvirksomhet» er for unyansert og upresist. De viser til at for større og etablerte selskaper er ikke kravet en utfordring, men mye av undersøkelser og oppstarter er gjort av små «junior»-selskaper som kan ha problemer med å være «kvalifisert». De foreslår å utelate endringen.

Arctic Mineral Resources (AMR) slutter seg til begrunnelsen og forslaget til lovtekst, men forstår ikke hvorfor departementet foreslår en annen lovtekst enn i havbruksmineralloven § 6-5.

3.4 Departementets vurdering

Mineralressurser er ikke-fornybare naturressurser som (med unntak av grunneiers mineraler) tilhører fellesskapet, og representerer til dels svært store verdier. Oppstart av mineralvirksomhet medfører ofte til dels irreversible inngrep eller sår av ulik karakter i naturen. Som beskrevet over stiller mineralloven i dag få krav for å få rettigheter til disse verdiene.

Departementet ser et behov for å fremme tiltak som kan bidra til en mer kompetansebasert bransje og et bedre omdømme for mineralnæringen. Samfunnet er avhengig av mineraler, og behovet for mineraler er økende i takt med det «grønne skiftet». Det er således behov for mange av de prosjektene det søkes tillatelse for. Samtidig er det ønskelig å begrense adgangen til ikke-profesjonelle aktører, og sikre at utvinning utføres på en faglig forsvarlig måte.

Etter departementets vurdering er det gode grunner for å ha en tilsvarende regulering for mineralvirksomhet på land som det er ved mineralvirksomhet under havbunnen gjennom havbunnsmineralloven. Dette er prosjekter som medfører risiko, og som krever kunnskap og kompetanse av alle som skal delta. Etter departementets syn kan det også være fordelaktig at lovverket som regulerer mineraler benytter tilsvarende begreper – uavhengig av om mineralene hentes ut på land eller til sjøs. Oppsummert mener departementet at det er behov for et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet.

3.4.1 Nærmere om bestemmelsen

I høringsnotatet ble følgende bestemmelse foreslått:

«Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Departementet kan gi forskrift om innholdet kvalifikasjonskravet.»

I utformingen av bestemmelsen har departementet sett til tilsvarende bestemmelser om kvalifika-

sjoner i havbunnsmineralloven § 6-5 og petroleumsoven § 9-7.

Med «nødvendige kvalifikasjoner» menes at kvalifikasjonene skal være tilstrekkelige til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Bestemmelsen må leses i lys av formålsbestemmelsen i § 1 og i lys av de relevante hensynene i § 2. Departementet har valgt å benytte ordet «kvalifisert», og går med det bort fra begrepet «skikket». Etter departementets syn er «kvalifisert» et mer presist begrep enn «skikket», som i dag benyttes i konsesjonsbestemmelsen. Etter departementets vurdering peker «kvalifisert» i større grad på en faglig kompetanse. Mineralloven er en bransjelov, og det er departementets intensjon at bestemmelsen skal konsentrere seg om det bergfaglige. Det vises for øvrig til punkt 7 om endring av ordlyd i konsesjonsbestemmelsen i § 43.

Etter § 43 andre ledd andre punktum er det «søker» som skal være skikket til å utvinne forekomsten. Med departementets forslag utvides kretsen da det vil være et kvalifikasjonskrav både for «rettighetshaver og andre som deltar i mineralvirksomheten».

Departementet legger til grunn en tilsvarende forståelse av bestemmelsen som i forarbeidene til petroleumsoven § 9-6, hvor det fremgår at

«[f]ørste ledd første punktum er nytt og fastslår at alle som deltar i petroleumsvirksomheten plikter å ha nødvendige kvalifikasjoner til å utføre arbeidet forsvarlig. Hver enkelt deltaker i petroleumsvirksomheten er pliktsubjekt etter denne bestemmelsen. Petroleumsvirksomheten medfører risiko for skade på personell, miljø og materiell. For å sikre at virksomheten drives så forsvarlig som mulig, er det nødvendig at alle deltakerne innehar nødvendige kvalifikasjoner til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Departementet mener det er viktig å understreke at dette primært er et ansvar som påligger hver enkelt som deltar i petroleumsvirksomheten».⁵

Bestemmelsen legger ansvaret for å sikre tilstrekkelige kvalifikasjoner på hver enkelt deltaker i mineralvirksomheten. Etter departementets vurdering er det gode grunner for å ha en tilsvarende regulering for mineralvirksomhet på land som det er ved mineralvirksomhet under havbunnen gjennom havbunnsmineralloven. Dette er prosjekter som medfører risiko, og som krever kunnskap og

kompetanse av alle som skal delta. Departementet understreker at kravet skal avhenge av hvilken funksjon den enkelte deltakeren i virksomheten har.

Departementet registrerer at flere høringsinstanser er bekymret for at kvalifikasjonskravet skal bli for krevende for mindre virksomheter og prosjekter, og bety merkostnader ved at bedriften til enhver tid må ha kompetansen som kreves. Til dette vil departementet understreke at kravet vil avhenge av hvilken funksjon den enkelte deltakeren har, og at kravet skal tilpasses den enkelte virksomhet. Det er ikke meningen å stille samme krav til avanserte gruveprosjekt som til et mindre grustak. Det er heller ikke noe i veien for at kravet oppfylles gjennom innleie av kompetanse. Hva som skal anses som nødvendige kvalifikasjoner må tilpasses prosjektets omfang og kompleksitet.

Til innspillet fra Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet vil departementet understreke at i de tilfeller hvor et prosjekt støter på problemstillinger rundt stråling e.l., vil kvalifikasjonskravet også dekke dette. Departementet forutsetter at søker selv sørger for å ha nødvendige kvalifikasjoner også på dette området.

Departementet understreker at det ikke gjøres endringer i forskrift til minerallovens kapittel 3, og kravet om og til bergteknisk ansvarlig som fremgår i forskriftens § 3-1 flg. Det er ikke intensjonen at kravene i § 6 a stiller ytterligere krav til bergteknisk ansvarlig. Hensikten med lovforslaget er at det stilles et generelt kvalifikasjonskrav for mineralvirksomhet og at dette ikke kun skal være et moment i konsesjonsvurderingen. Lovendringen er ikke ment å stille ytterligere krav til bergteknisk ansvarlig.

Departementet foreslår at det gis en forskrifts-adgang i andre ledd hvor departementet kan gi en nærmere presisering av kvalifikasjonskravet. Prinsippet om bergfaglig forsvarlig vil være ett av kravene etter forskriften. Det gjennomføres en egen høring av forskriftsendringer.

Det å lovfeste et generelt krav om kompetanse for mineralvirksomhet, er en endring av mer prinsipiell karakter. Departementet mener at et gjennomgående krav til kompetanse bidrar til å begrense adgangen til ikke-profesjonelle aktører i mineralnæringen, og at tiltak utføres på en faglig forsvarlig måte. Det fremsatte forslaget kan bidra til bedret omdømme for næringen, og øke tilliten fra andre berørte parter.

Videre mener departementet at det vil være positivt for næringen, samfunnet og forvaltningen at minerallovens krav tilknyttet mineralaktiviteter

⁵ Ot.prp. nr. 43 (1995–96) Merknader til de enkelte bestemmelser Til kap. 9 Særskilte krav til sikkerhet.

tydeliggjøres. Dette bidrar også til økt forutsigbarhet og likebehandling. Det bidrar også til bærekraftig ressursutnyttelse av mineraler ved at verdien av ressursen reflekteres i produktene, og at ressursen drives ut både effektivt, skånsomt og med så lite overskuddsmasse som mulig.

Forslaget kan medføre økt ressursbruk hos DMF ved at saksbehandlingen blir mer omfattende. Forslaget kan føre til økt ressursbehov ved at behandling av søknad om undersøkelsesrett vil bli mer omfattende som følge av at det er mer informasjon DMF skal motta og vurdere. Departementet antar imidlertid at DMF vil få større handlingsrom til å stille krav uten at dette totalt sett vil medføre en større ressursbruk. Departementet legger til grunn at en noe større innsats på et tidlig tidspunkt i prosessen med å vurdere kvalifikasjoner, og hva som er bergfaglig forsvarlig for ethvert tiltak, kan føre til mindre ressursbruk senere i prosessen.

Ved å innføre en generell bestemmelse om kvalifikasjoner, og en adgang til å avslå søknader om undersøkelsesrett dersom søker ikke er kvalifisert, får DMF en større adgang til å utvise skjønn. Dette kan reise spørsmål rundt hensynet til likebehandling. Departementet viser imidlertid til at det er et krav om skikkethet i mineralloven i dag, og at det uansett skal foretas en slik vurdering før et prosjekt kan settes ut i drift. Forslagene her vil medføre at denne vurderingen kan flyttes til et tidligere stadium av prosjektet, og at omfanget av vurderingen balanseres med innholdet i tillatelsen. Innholdet i kvalifikasjonsvurderingen vil nødvendigvis bli ulike ved de forskjellige tillatelser, bl.a. på grunn av at prosjektene er på ulike stadier. For eksempel er kravet til økonomi annerledes for et undersøkelsesprosjekt enn for drift. DMF vil tydeliggjøre hva som ligger i kvalifikasjonsbegrepet ved å ta inn en beskrivelse fra forarbeidene inn i regelverket.

Den nye bestemmelsen etablerer imidlertid en terskel for hvem som kan søke om rettigheter til statens mineraler. Dokumentasjonsbyrden for tiltakshaver vil bli større uten at det nødvendigvis trenger å være spesielt tyngende for søkeren. Departementet mener at vurderingen og dokumentasjonskravet må avpasses ut fra hvilken aktivitet det er tale om, og at gjennomføringen tilrettelegges på en måte som ikke krever unødig

ressursbruk hverken for søker eller forvaltningen.

Nærmere om innholdet i forskrift om kvalifikasjonskrav

I forarbeidene til mineralloven fremgår det at vilkåret «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.

Etter departementets vurdering bør dette fremdeles være de sentrale momentene i vurderingen av nødvendige kvalifikasjoner. Gjennom at dette skal presiseres i en forskrift til ny § 6 a vil momentene være gjeldende for alle tiltak etter mineralloven.

En av utfordringene med dagens regelverk er at begrepet «bergfaglig forsvarlig» er uklart. Da departementet foreslår å videreføre dette begrepet i forskrift, er det behov for å si noe mer om hva som skal legges i dette prinsippet. Fra forarbeidene kan disse elementene trekkes frem:

- Mineralaktivitet må skje i samsvar med tilfredsstillende faglige prinsipper for den aktuelle type mineralaktivitet.
- Aktiviteten skal gjennomføres slik at ressursene utnyttes best mulig innenfor et godt tilpasset opplegg, samtidig som omgivelsene og miljøet blir ivaretatt på en best mulig måte.
- Verdien av en mineralforekomst skal reflekteres i produktene. Verdifulle forekomster bør ikke benyttes til for eksempel fyllmasse.

Etter departementets syn bør det tas utgangspunkt i tekst fra forarbeidene til mineralloven, samt foreslåtte utvidelse av begrepets innhold.

Dette vil omtales nærmere i et eget høringsnotat om forskriftsendringer.

3.4.2 Vurdering mot etableringsretten

Departementet har vurdert forslaget om et generelt kvalifikasjonskrav opp mot etableringsretten i EØS-avtalen. Da det er gjort en tilsvarende vurdering for endringsforslag om nye krav for undersøkelsesrett behandles dette samlet. Det vises til punkt 4.1.4.

4 Undersøkellesrett

4.1 Ytterligere krav for innvilgelse av undersøkelsesrett

4.1.1 Gjeldende rett

Søknad om undersøkelsesrett er regulert i mineralloven § 13 som lyder:

«Den som vil sikre seg rett til å undersøke forekomster av statens mineraler, må søke Direktoratet for mineralforvaltning om undersøkelsesrett. Undersøkelsesrett kan bare nektes dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Undersøkeren kan bare få én undersøkelsesrett i samme område.

Den som har utvinningsrett til forekomst av statens mineraler kan ikke søke om undersøkelsesrett i samme område.

I Finnmark skal Direktoratet for mineralforvaltning orientere grunneieren, Sametinget, Fylkesmannen, distriktsstyret for reindriften og kommunen om tillatelsen».

En undersøkelsesrett sikrer innehaveren en rett til å undersøke forekomsten, og gir prioritet til å søke om utvinningsrett. Retten til utnyttelse av forekomsten er eksklusiv. Det følger videre av mineralloven § 13 at undersøkelsesrett kan nektes dersom *«søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov»*.

Forarbeidene utdyper ikke nærmere hva som ligger i vilkåret «vesentlige» bestemmelser, men det må altså knytte seg til bestemmelser i mineralloven eller forskrift til mineralloven.

4.1.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å legge til et nytt, andre ledd i § 13 hvor det stilles krav om at tillatelser til undersøkelsesretter kun kan gis til foretak stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning, og som er registrert i Foretaksregisteret.

I forslaget til nytt andre ledd ble det foreslått å stille krav om sikker identifikasjon for å få tildelt

rettigheter til statens mineraler. I høringsnotatet fremgikk det at det må stilles krav om at den som skal inneha en tillatelse til undersøkelse og utvinning av mineraler i Norge må være en juridisk person, og at søker må være registrert i Foretaksregisteret. Med dette forslaget vil myndighetene inneha en sikker identifikasjon på den som får tildelt rettigheten, og selskapets organisatoriske og juridiske stilling vil være dokumentert.

Bakgrunnen for forslaget var at et krav om sikker identifisering, gjennom registrering i Foretaksregisteret, og mulighet til å avslå søkere som ikke er kvalifisert etter ny § 6 a vil gi bedre kontroll, åpenhet og transparens med tanke på hvem som får rettigheter til statens ikke-fornybare ressurser. Med kravet om at rettigheter kun tildeles til registrerte selskaper ivaretas også plikter som reguleres av annet lovverk, som f.eks. skattelovgivningen, uten at det er behov for omfattende særregulering i mineralloven.

I høringsnotatet ble det også foreslått å flytte setningen i første ledd andre punktum, om mulighet til å avslå på grunnlag av brudd på minerallovens bestemmelser, til et nytt tredje ledd. Det ble også foreslått å endre ordlyden til følgende:

«Søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.»

Årsaken var at det er uklart hva som menes med en «vesentlig bestemmelse». Avslagsgrunnen er i forslaget koblet opp mot overtredelsens alvorlighet slik det er gjort i lovens sanksjonsbestemmelser, for eksempel mineralloven § 65. Departementet vurderte at dette gir en bedre sammenheng i loven, og DMF kan i sin vurdering se hen til eventuelle overtredelsesvedtak som gjelder søker.

Med forslaget må forskrift til mineralloven § 1-1 endres slik at krav til søknaden om undersøkelsesrett tilpasses de endrede vilkårene i loven. Dette vil justeres i et eget arbeid om forskriftsendringer.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Statskog SF, Pro Invenia AS, Trøndelag fylkeskommune, Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag og Oslo kommune støtter forslaget.

Norsk friluftsliv skriver at de støtter forslaget om sikker identifisering, gjennom registrering i Foretaksregisteret, og mulighet til å avslå søkere som ikke er kvalifisert etter ny § 6 a da de mener dette vil gi bedre kontroll, åpenhet og transparens med tanke på hvem som får rettigheter til statens ikke-fornybare ressurser.

Norsk Bergindustri skriver at det generelt bør være en lav terskel for utenlandske selskaper å undersøke i Norge, også etter statens mineraler. De ser f.eks. ikke at rene prospekteringsselskap eller deres underleverandører må registrere seg i Norge for å kunne utføre oppdrag for et norsk selskap. Norsk Bergindustri anbefaler at forslaget sjekkes mot EØS-regelverket, og ellers at det er i overensstemmelse med gjeldende lovverk innen forvaltning- og straffelovgivning.

Brønnøysundregistrene støtter i sitt hørings svar forslaget om at det innføres et krav om registrering i Foretaksregisteret. De påpeker imidlertid at lovforslaget slik det er utformet, ikke reflekterer kravet om at innehaver av en tillatelse må være en juridisk person. De viser her til at både enkeltpersonforetak, norskregistrerte utenlandske foretak (NUF), eierseksjonssameier og kommunale og fylkeskommunale foretak, kan registreres i Foretaksregisteret uten at de juridiske personer. Brønnøysundregistrene mener derfor at et eventuelt krav om status som juridisk person må presiseres ytterligere i lovteksten.

Omya Hustadmarmor AS påpeker at dette kan være et nytt hinder i en situasjon med synkende interesse for leting.

Arctic Mineral Resources (AMR) påpeker at forslaget vil ha liten praktisk betydning da de mener at dette mest sannsynlig vil bli endret som følge av minerallovutvalgets arbeid og forslag.

4.1.4 Departementets vurdering

I dagens minerallov stilles det få krav for tillatelser til undersøkelsesrett. Noe av årsaken er at man har ment at dagens løsning er den mest egnede for å stimulere til kartlegging og økt verdiskaping i mineralnæringen. DMF har imidlertid erfart at regelverket på dette området ikke har hatt en slik effekt. Av de til (nesten) enhver tid over tre hundre aktive undersøkelsesrettene har DMF årlig mottatt bare én til to søknader om utvinningsrett de senere årene. Dette vitner etter direktoratets syn om at det

reelle innholdet i undersøkelsene er for lite, og at undersøkelsesrettene søkes på for svakt kunnskapsgrunnlag, eller at en betydelig andel av aktørene båndlegger områder av andre grunner enn med hensikt å oppfylle formålet som er å «kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning». Omya Hustadmarmor AS uttrykker i sitt innspill bekymring for at kravet kan innebære et nytt hinder i en situasjon med synkende interesse for leting. Til dette vil departementet bemerke at undersøkelsesaktiviteten også kan øke fordi aktører uten kompetanse og ressurser i større grad hindres i å båndlegge områder. I tillegg får DMF bedre kontroll og oversikt, og kan med stor sannsynlighet forvalte regelverket mer effektivt, blant annet fordi informasjon og avklaringer gjort av andre myndigheter nyttiggjøres. Dette vil også kunne oppleves positivt for bransjen.

Departementet registrerer at høringsinstansene i hovedsak er positive, men at det er behov for tydeliggjøring av kravet i forslaget til nytt andre ledd. Det vises her spesielt til innspillet fra Brønnøysundregistrene.

Krav om registrering i Foretaksregisteret for undersøkelsesrett

Hensikten med forslaget er å få en sikker identifikasjon på den som skal inneha en undersøkelsesrett. Dette gjennom at foretaket er registrert i Foretaksregisteret. På denne måten dokumenteres selskapets organisatoriske og juridiske stilling. Med et organisasjonsnummer kan søker bruke DMFs digitale søknadsportal, som vil gjøre søknadsprosessen mer effektiv og presis.

På bakgrunn av høringsinnspillet fra Brønnøysundregistrene ser departementet behov for å presisere forslaget noe. Det er fremdeles avgjørende at foretaket er registrert i Foretaksregisteret, fordi dette gir en sikker identifikasjon på den som søker om undersøkelsesrett. Det er imidlertid ikke avgjørende at søker er en juridisk person, slik departementet formulerte i høringsforslaget.

Det er ikke intensjonen å avskjære et enkeltpersonforetak, eller et NUF fra å inneha undersøkelsesrett etter mineralloven. Dette støttes av at et NUF må følge norske regler, og disse er i stor grad de samme som for norske aksjeselskap.¹ For enkeltpersonforetak er det et krav om å drive næringsvirksomhet for å kunne registreres i Foretaksregisteret. På denne måten

¹ <https://www.altinn.no/starte-og-drive/starte/valg-av-organisasjonsform/norsk-avdeling-av-utenlandsk-foretak-nuf/>

vil kravet til registrering kunne avskjære rettighetshavere som ikke har som intensjon å drive mineralvirksomhet.

På den andre siden er det ikke noe krav om at innehaver av enkeltpersonforetaket driver i mineralbransjen, og kravet til registrering vil derfor ikke kunne avskjære alle uprofesjonelle aktører. Dette kan imidlertid avhjelpest ved at det innføres et generelt kvalifikasjonskrav i mineralloven, slik det er foreslått.

Krav til at foretak skal være stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning

I forslaget til nytt andre ledd er det også tatt inn en formulering om at selskapet skal være stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning. Dette kravet vil, ifølge Brønnøysundregistrene, ikke oppfylles for et NUF. Det har ikke vært departementets hensikt å ekskludere et NUF fra å inneha en undersøkelsesrett i Norge. Formålet er å inneha en sikker identifikasjon på den som får tildelt rettigheten, og at selskapets organisatoriske og juridiske stilling blir dokumentert.

I innspill fra DMF fremgår det at de ser behovet for å ha muligheten til å avslå søkere som ikke overholder norsk regelverk, som for eksempel unndrar seg skatteplikt eller liknende. Det vil imidlertid kunne være ressurskrevende for direktoratet å skaffe oversikt over et selskaps overholdelse av ulike regelverk. Av hensyn til en effektiv saksbehandling vil det være mer hensiktsmessig at DMF bygger på et system som allerede er tilgjengelig, uten å ha en egen regulering av dette i mineralloven. Dette vil også frita søker fra byrden om å sende inn informasjon flere ganger til offentlige myndigheter. Departementet mener at registrering i Foretaksregisteret reduserer risikoen for at foretaket unndrar seg annet norsk regelverk. Registeret gir en bedre oversikt over foretakene, og gjør det enklere for ulike myndigheter å følge opp foretaket innenfor sine respektive myndighetsområder.

For eksempel oppstiller ikke Petroleumsloven § 2-1 andre ledd et krav for å få en undersøkelsestillatelse at foretaket er stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning. Departementet ser ikke grunn til at det skal være et strengere krav etter mineralloven. Særlig i lys av at det foreslås å stille krav om registrering i Foretaksregisteret, slik at det utenlandske foretaket uansett vil få et norsk organisasjonsnummer. For å få et norsk organisasjonsnummer må foretaket etablere en avdeling av det utenlandske foretaket i Norge, eller etablere et eget norsk foretak.

På denne bakgrunn vurderer departementet at formuleringen om at foretak må være stiftet i overensstemmelse med norsk lovgivning er overflødig, og kan tas ut av lovforslaget.

Om forbehold mot internasjonale avtaler

I forslaget til nytt andre ledd tas det et forbehold om at kravene til registrering i Foretaksregisteret og overensstemmelsen med norsk lov ikke strider mot internasjonale avtaler. Det var særlig EØS-avtalen det her ble siktet til.

Departementet har vurdert hvorvidt forslaget om et generelt kvalifikasjonskrav, som foreslått i ny § 6 a over, og endringene som er foreslått i § 13 kommer i strid med etableringsretten i EØS-avtalen, jf. også høringsinnspillet til Norsk Bergindustri. Retten til etablering er regulert i EØS-avtalens hoveddel kapittel 2 og i tjenstedirektivet, som er gjort til norsk rett gjennom lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenstevirksomhet (tjensteloven).

En «tjeneste» er i tjensteloven § 5 a) definert som «*økonomisk virksomhet av foretak eller selvstendig næringsdrivende, normalt mot betaling, jf. EØS-avtalen artikkel 37*».

Etter departementets vurdering er ikke undersøkelser av statens mineraler å anse som en «tjeneste» etter tjenstelovens definisjon da den som undersøker ikke gjør dette mot betaling. Det er imidlertid ikke avgjørende om tjensteloven kommer til anvendelse da forslagene uansett ikke kan være i strid med de materielle reglene i EØS-avtalens hoveddel kapittel 2.

I EØS-avtalens hoveddel slik den anvendes i rettspraksis forbys restriksjoner i etableringsretten. Det følger av rettspraksis at det skal lite til før noe anses å være en restriksjon.² Her fremgår det at ethvert tiltak som kan hindre eller gjøre en grenseoverskridende etablering mindre attraktiv, samt tiltak med begrenset virkeområde eller mindre betydning er å anse som en restriksjon.³ Etter departementets vurdering er forslaget til justering av ordlyd i § 13 tredje ledd i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det samme gjelder til dels for ny § 6 a da det i dag gjelder et kvalifikasjonskrav for drift av mineralforekomster i § 43. I lys av den svært lave terskelen, kan et krav om registrering i Foretaksregisteret, og utvidelsen av virkeområdet for kvalifikasjonskravet etter departementets vurdering anses som restriksjoner. Slike restriksjoner kan

² C-570/07 og C-571/07

³ C-170/05

likevel unntaksvis tillates dersom de er til for å ivareta tvingende allmenne hensyn, og restriksjonen er egnet og nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet. Domstolen har anerkjent et bredt sett av tvingende allmenne hensyn som kan begrunne restriksjoner.

Etter departementets vurdering er forslaget til et generelt kvalifikasjonskrav, og forslag om at undersøker må være registrert i Foretaksregisteret både egnede og nødvendige (proporsjonale) for å ivareta hensynet til en samfunnsmessig forsvarelig forvaltning og bruk av mineralressursene. Det vises her til vurderingene i punkt 3 og vurderingene om § 13 over. Det kan særlig trekkes frem at tiltaket gir en mulighet til å begrense adgangen for ikke-profesjonelle aktører, og kravet om registrering gir en sikker identifisering og en sikkerhet for at annet lovverk følges (som skatteloven osv.). Dette bidrar samlet til mer profesjonalitet i næringen. Etter departementets vurdering er de foreslåtte kravene proporsjonale med tanke på at mineralprosjekter innebærer til dels permanente inngrep i naturen, og benytter ikke-fornybare ressurser.

Etter departementets vurdering er ikke forslaget om kvalifikasjonskrav og registrering i Foretaksregisteret i strid med etableringsretten.

På bakgrunn av denne vurderingen har departementet kommet til at forbeholdet kan fjernes fra lovtekstforslaget. Dette også da departementet ser at formuleringen kan skape uklarheter, jf. Brønnøysundregistrene sitt høringsinnspill hvor det fremgår at

«den foreslåtte bestemmelsen synes å si at norske foretak må være stiftet i overenstemmelse med norsk lovgivning og registrert i Foretaksregisteret, men hvis annet følger av internasjonale avtaler, herunder EØS-avtalen, trenger ikke foretaket være stiftet i overenstemmelse med norsk lovgivning eller registrert i Foretaksregisteret».

Hensikten med forbeholdet var å sikre og fremme at forslaget til endringer i § 13 andre ledd ikke skal være i strid med internasjonale avtaler, herunder EØS-avtalen.

Departementet ser på denne bakgrunn ikke behov til å ha med forbeholdet.

Om avslag på grunn av grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser i mineralloven

Etter departementets vurdering harmonerer den foreslåtte ordlyden med regelverket for øvrig.

Med denne ordlyden er avslagsgrunnen koblet opp mot overtredelsens alvorlighet slik det er gjort i minerallovens sanksjonsbestemmelser, for eksempel § 65. Departementet vurderer at dette gir en bedre sammenheng i loven, og DMF kan i sin vurdering se hen til eventuelle overtredelsesvedtak som gjelder søker. Høringsinstansene har ikke kommentert endringsforslaget, og departementet viser til lovforslaget.

Oppsummering

Oppsummert er det departementets vurdering at kravet om sikker identifisering gjennom registrering i Foretaksregisteret, og mulighet til å avslå søkere som ikke er kvalifisert etter ny § 6 a gi bedre kontroll, åpenhet og transparens med tanke på hvem som får rettigheter til statens ikke-fornybare ressurser. Det kan også bidra til økt profesjonalitet og omdømme for mineralnæringen, økt undersøkelsesaktivitet og verdiskaping. Videre kan det redusere unødig bruk av offentlige ressurser og båndlegging av arealer på oppgaver som ikke fører til næringsutvikling og verdiskaping. Departementet viser for øvrig til forslaget til ny bestemmelse om krav til kvalifikasjoner. Dersom en søker ikke tilfredsstiller kravet, vil dette være grunn å kunne avslå en søknad om undersøkelsesrett.

Med kravet om at rettigheter kun tildeles til registrerte selskaper ivaretas også plikter som reguleres av annet lovverk, som f.eks. skattelovgivningen, uten at det er behov for omfattende særregulering i mineralloven.

På bakgrunn i høringsinnspillene og vurderingene over vil departementet justere forslaget til nytt andre ledd i § 13. Det vises til lovforslaget.

4.2 Tidsmessig utvidelse av undersøkelsesrett

4.2.1 Gjeldende rett

Muligheten til forlengelse av undersøkelsesrett til statens mineraler er regulert i mineralloven § 23 første ledd som lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren».

Ordlyden «ekstraordinære forhold» legger en høy terskel for å kunne forlenge en undersøkelsesrett. I forarbeidene fremgår det at gjeldende praksis som legger til grunn at forlengelse ikke skal være kurant, forutsettes videreført. Natur- og klimaforhold, grunnens særlige beskaffenhet og lokale konflikter forbundet med tiltaket er trukket frem som relevante momenter i vurderingen.⁴ Bakgrunnen for den høye terskelen er å hindre at en undersøker som ikke selv utfører arbeid, okkuperer et undersøkelsesområde.

4.2.2 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å utvide mineralloven § 23 første ledd med et nytt grunnlag for forlengelse av undersøkelsesretten. Dette ved å videreføre gjeldende grunnlag i første ledd ny bokstav a) og innføre nytt grunnlag i bokstav b):

«Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at:

- a) undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren, eller
- b) en forlengelse vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett.»

Departementet foreslo at som grunnlag for vurderingen, bør undersøker dokumentere at det er investert tid og penger med tanke på å få gjennomført undersøkelsesarbeider innenfor undersøkelsesrettens ordinære varighet, og plausible grunner må oppgis for at arbeidene ikke er gjennomført innen ordinær frist. Dette vil da kunne være begrunnet i forhold som ikke er «ekstraordinære forhold utenfor undersøkerens kontroll». Eksempler kan være at nødvendig finansiering har tatt lengre tid enn forventet, markedssvingninger, eller at arbeidet har vært mer krevende å få gjennomført av ulike årsaker, som at nødvendig utstyr har vært under produksjon. Det er videre et krav at undersøker kan vise til et klart mål og en plan for det videre arbeidet i forlengelsesperioden. Dersom en undersøker ikke kan vise til hensikt om å utføre undersøkelsesarbeider kan søknaden avslås.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Statskog SF, Trøndelag fylkeskommune, Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag, Oslo kommune, Titania AS og Norsk Bergindustri støtter forslaget.

Pro Invenia AS er også positive til forslaget som de tror vil hjelpe i situasjoner der viktig undersøkelsesarbeid av ulike plausible årsaker har blitt forsinket.

Arctic Mineral Resources (AMR) påpeker at man bør se hen til tidsfrister og annet i havbunns-mineralloven §§ 3-1 til 3-3 om undersøkelsestilatelse.

4.2.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det i enkelte tilfeller behov for større fleksibilitet i undersøkelsesretten enn det som gjelder etter dagens minerallov.

DMF har i innspill til departementet vist til flere saker hvor det har vært søkt om forlengelse på grunnlag som ikke har kvalifisert som «ekstraordinære forhold», hvor det er gitt avslag. I enkelte av disse sakene er det sannsynlig at det i løpet av en forlengelsesperiode kunne vært gjennomført arbeider som hadde gitt kunnskap om ressursen var utvinnbar eller ikke. Dette er informasjon som hadde vært nyttig å inneha. Dette har vært tilfellet i saker hvor det er påstartet arbeider, men finansielle svingninger i markedet har ført til stans i gjennomføringen. DMF har vurdert at svingninger i markedene ikke kvalifiserer som «ekstraordinære forhold», og har dermed ikke kunne forlenge utvinningsretten. Resultatet av avslag er at undersøkelsesretten opphører, og undersøker får karantene i ett år, jf. mineralloven § 24.

Etter departementets vurdering bør det innføres vilkår for forlengelse som gir en mulighet til å kunne forlenge en rettighet der det vurderes at dette med sannsynlighet vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne søke utvinningsrett. Departementet mener at det å utvide grunnlaget for å søke forlengelse vil være i tråd med formålet om økt verdiskaping og næringsutvikling.

Endringen legger opp til at det kan gis forlengelse av undersøkelsesretten, som igjen fører til lengre perioder med arbeider. Dette kan innebære ulemper for berørte interesser. Søknader om forlengelse må vurderes konkret, og høring av berørte interesser er relevant i enkelte saker. Forlengelse vil i slike tilfeller eventuelt gis blant annet på bakgrunn av innspill, og vilkår for ivaretagelse av ulike hensyn kan knyttes til vedtaket.

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 139

En utvidet hjemmel for forlengelse vil kunne generere økte administrative kostnader for DMF, og for departementet som klageinstans gjennom flere søknader. I tillegg vil den enkelte sak kunne være mer ressurskrevende, ved at det skal foretas en ytterligere konkret vurdering enn etter gjeldende bestemmelse. På den andre siden er det ønskelig å gi undersøker en mulighet til å gjennomføre tilstrekkelige undersøkelser for å få kunnskap som kan danne grunnlag for søknad om utvinningsrett, og på den måten legge til rette for økt verdiskaping og næringsutvikling.

Etter departementets syn er det ønskelig med et mer fleksibelt regelverk, gjennom at mulighet til forlengelse ikke er bundet opp i bare ytre og uforutsette forhold, men også i konkrete vurderinger. Det er også ønskelig med et regelverk som gir grunnlag for mer bærekraftig ressursforvaltning gjennom DMFs vurdering av den enkelte sak. Det er departementets vurdering at forslaget kan bidra til økt kunnskap om statens mineraler gjennom at undersøker må vise til gjennomførte arbeider eller konkrete planer om arbeider for kartlegging av ressurs. Til innspillet fra AMR vil departementet påpeke at forslaget gjelder en utvidelse av grunnlaget for å forlenge undersøkelsesretten, ikke varigheten på undersøkelsestillatelser som sådan. Det siste har ikke vært utredet eller hørt, og departementet har ikke mottatt innspill på dette fra andre høringsinstanser.

Departementet registrerer at høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er positive, og det vises til lovforslaget.

4.3 Utvidet varslingsfrist for undersøkelser

4.3.1 Gjeldende rett

Undersøkeres varslingsplikt er regulert i mineralloven § 18 som lyder:

«Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelsene minst tre uker før arbeidene igangsettes. Direktoratet for mineralforvaltning skal varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.»

Det følger av forarbeidene at

«dersom Direktoratet krever at undersøker fremlegger ytterligere opplysninger, vil

treukersfristen ikke begynne å løpe før varselet er fullstendig».

Formålet med varslingsplikten er

«at grunneier kan utøve sine rettigheter etter loven, herunder gi anvisning på hvor ferdsel skal finne sted, kreve sikkerhetsstillelse, kontrollere at samtykke innhentes før arbeid som kan påføre vesentlig skade påbegynnes, og kontrollere at arbeider ikke skjer i områder som er unntatt fra undersøkelser, jf. § 47».⁵

Et formål med varslingsfristen er også at øvrige myndigheter kan

«kontrollere at tiltakshaver overholder andre lover og regler, herunder sender varsler og søker om nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven, motorferdselsloven, kulturminneloven mv.».⁶

4.3.2 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å utvide varslingsfristen for undersøkelsesarbeider i § 18 første ledd. Forslaget i høringsnotatet innebar at fristen for å varsle om undersøkelsesarbeider endres fra minst tre uker før, til minst tre måneder før arbeidene igangsettes.

Bakgrunnen for forslaget var at det erfaringsmessig er få varsel som kommer inn tidligere enn siste frist. Dette gjør det krevende for grunneier og øvrige myndigheter å ivareta sine interesser og plikter når de kun har tre uker til rådighet før arbeidene settes i gang. Dette kan igjen skape misnøye rundt gjennomføringen av selve undersøkelsesarbeidene, og innebære en krevende start i dialogen om et eventuelt mineralprosjekt.

Departementet foreslo også at det bør komme tydeligere frem i lovteksten at varslingsplikten i mineralloven § 18 også gjelder for undersøkelsesarbeider som utføres i perioden rettighetshaver har utvinningsrett. DMF opplyser at de jevnlig mottar spørsmål om dette. Hensynet bak varslingsplikten gjør seg like sterkt gjeldende uavhengig av om undersøkelsesarbeidene utføres i perioden rettighetshaver innehar en undersøkelsesrett eller utvinningsrett.

Endringen ble foreslått tatt inn som endring i § 18 fjerde ledd. Med denne endringen, flyttes nåværende fjerde ledd til femte ledd osv.

⁵ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 136

⁶ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 136

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Norsk friluftsliv, Verdal kommune, Oslo kommune, Trøndelag fylkeskommune, Landbruks- og matdepartementet og Nordland Fylkeskommune støtter departementets forslag om å utvide tiltakshavers frist for å varsle om igangsettelse av undersøkelsesarbeider fra tre uker til tre måneder.

Statskog SF støtter forslaget om at varslingsfristen utvides, men påpeker at en frist på tre måneder kan føre til unødige forsinkelser i enkelte tilfeller. Statskog stiller spørsmål ved om det bør tilføyes at Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen skriftlig kan frafalle varslingsfristen.

Norges skogeierforbund er positive til denne utvidelsen da dette vil kunne sikre grunneiers interesser på en bedre måte. De viser til at de fleste grunneiere vil ha behov for å innhente informasjon, eller få veiledning for å ivareta sine interesser, og en utvidelse av varslingsfristen vil kunne legge bedre til rette for dette.

Pro Invenia AS stiller seg negative til forslaget da de mener at en slik lovendring kan forkorte en allerede kort feltsesong for undersøkelsesfirma som har vært uheldig og oversett varslingskravet. De viser til at erfaringsmessig kan folk oppfatte at tildelt undersøkelsesrett er nok og dermed overse varslingskravet.

Norges bondelag støtter forslaget, men påpeker at partene skriftlig bør kunne frafalle varslingsfristen slik at arbeidene kan igangsettes på et tidligere tidspunkt, der både DMF, grunneieren og brukeren av grunnen er enige om det.

Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag stiller seg negative til forslaget da de mener at endringen kan forkorte en allerede kort feltsesong for undersøkelsesfirma som har vært uheldig å oversett varslingskravet. De skriver at DMF heller kan informere og anbefale rettighetshavere på sin nettside om å ta kontakt med berørte etater, grunneiere og brukere i forkant av at plan for undersøkelsesarbeidene lages, for å avklare mulige konflikter.

Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) skriver at de har vanskelig for å forstå grunnlaget og motivasjonen for å øke varslingsfristen til tre måneder. De mener at utvidelsen kan ses på som en bevisst åpning ment til å gi DMF og andre interessenter bedre tid til å komme med innsigelser på et foreslått tiltak. IGP skriver videre at tilfeller av utvidet varslingsfrist i noen tilfeller bør være saksavhengig; for eksempel vil det å varsle knakkprøvetaking tre måneder i forveien synes unødvendig, mens boring med vesentlige større inn-

grep bør være planlagt i god tid. De mener derfor at tre måneder ikke bør være en generell føring.

Omya Hustadmarmor AS, Titania AS og Norsk Bergindustri mener at tre måneder er for lang tid, og foreslår at fristen settes til seks uker.

4.3.4 Departementets vurdering

Formålet med forslaget er at grunneier og bruker av grunnen reelt skal være i stand til å ivareta sine interesser, og at myndigheter har tilstrekkelig tid til å sette seg inn i planene og komme med tilbakemeldinger til undersøker, heller enn å måtte stoppe planene på grunn av tidsnød. Det er også et mål at undersøker har tilstrekkelig tid til å gjøre nødvendige justeringer av planene på grunnlag av tilbakemeldinger, heller enn å måtte avlyse sesongens planer.

Treukersfristen kan også føre til unødige forsinkelser for undersøker. Sesongen for å drive undersøkelsesarbeider i Norge kan være kort på grunn av vær- og klimaforhold. Særlig gjelder dette i Nord-Norge. Sesongen løper i hovedsak mellom april-september. Dersom undersøker varsler tre uker før en planlagt oppstart av arbeider i f.eks. august/september, og DMF krever at undersøker fremlegger ytterligere opplysninger, kan sesongen være over før varselet videresendes. Den korte tiden fra varslingsfrist til planlagt oppstart kan derfor føre til forsinkelser tett opptil iverksettelse av tiltaket. I innspill fra DMF opplyses at de erfarer at fristen på tre uker er for kort til at hensikten med varslingsfristen oppnås.

Det at grunneier og bruker av grunnen får bedre tid til å sette seg inn i, og komme med innspill til planlagte arbeider kan gi større trygghet for at deres interesser blir ivaretatt. Med større trygghet er det større sannsynlighet for en konstruktiv dialog mellom partene og trygghet til de forestående undersøkelsesarbeidene. Kommune, fylkeskommune og statsforvalteren får også mer tid til å sette seg inn i planene, og kreve de endringene som er nødvendig for at de kan gi nødvendige tillatelser som kreves for å få gjennomført undersøkelsesarbeidene. Det vil samlet sett være positivt for lokalsamfunnets holdning til undersøkelsesarbeider hvis flere blir trygge på at deres interesser ivaretas før undersøkelsesarbeid blir gjennomført.

Departementet registrerer at flere høringsinstanser mener at tre måneder er for lang tid. Enkelte høringsinstanser mener at seks uker er tilstrekkelig. Departementet legger vekt på at reglene skal fungere for virksomheter som opererer i ulike geografiske forhold. Etter en samlet

vurdering har departementet kommet til at en frist på to måneder ivaretar hensynene bak forslaget, samtidig som at det ikke legges opp til for lange prosesser.

Departementet slutter seg for øvrig til innspillene fra Statskog SF og Norges Bondelag om at det åpnes for at varslingsfristen kan frafalles der det foreligger et skriftlig samtykke fra DMF, grunneier, brukeren av grunnen og eventuelt andre berørte parter. Det vurderes positivt at arbeidene kan igangsettes på et tidligere tidspunkt der det er enighet mellom partene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tilføyes en ny, tredje setning i § 18 første ledd

om at fristen kan frafalles ved skriftlig samtykke fra DMF, grunneier, bruker av grunnen og eventuelt andre berørte parter. Det vises til lovforslaget.

Departementet vurderer at forslaget om å presisere at varslingsplikten også gjelder undersøkelsesarbeider som utføres i perioden rettighetshaver har utvinningsrett, ikke vil ha vesentlige negative konsekvenser da det kun innebærer at allerede gjeldende krav tydeligere fremgår av lovteksten. Det er positivt for rettighetshaver at det tydelig kommer frem i loven hvilke plikter som gjelder. Høringsinstansene har ikke kommentert forslaget, og det vises til lovforslaget.

5 Avklaring av privatrettslige spørsmål ifb. driftskonsesjon

5.1 Gjeldende rett

Mineralprosjekter krever i de aller fleste tilfeller tillatelser etter flere regelverk i tillegg til at privatrettslige forhold må være avklart. I mineralloven er forholdet til annet regelverk regulert i § 5:

«Tillatelser etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster kan bare utøves innenfor de begrensninger som følger av denne lov og annen lovgivning.»

5.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet et nytt andre ledd i § 5 hvor det tydeliggjøres at tillatelser etter mineralloven heller ikke erstatter nødvendige privatrettslige tillatelser.

Bakgrunnen for forslaget var Evalueringsutvalgets utredning, hvor det ble påpekt at ordlyden i § 5 kan gi inntrykk av at det kun er andre offentligrettslige tillatelser som må innhentes i tillegg til tillatelser etter mineralloven. Utvalget mente at det burde tas inn et nytt andre ledd hvor det tydeliggjøres at det er søkers ansvar å skaffe de nødvendige private rettighetene. Utvalget foreslo en tilsvarende formulering som plan- og bygningsloven § 21-6 som lyder:

«Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det fremstår som åpenbart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan søknaden avvises. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.»

Evalueringsutvalget skriver også at loven bør kreve avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon da dette vil være et insi-

tament til å få slike spørsmål avklart. De påpeker at undersøkelser av hvorvidt privatrettslige forhold er avklart vil kunne være utfordrende og ressurskrevende for DMF. Det kan være tvist mellom de private partene om tiltakshaver har de nødvendige rettighetene, og en bør være varsom med å i realiteten tvinge tiltakshaver til å inngå forlik fordi han ellers ikke vil kunne få konsesjon. Utvalget mener derfor at ansvaret i utgangspunktet må hvile på søkeren. Bare der hvor det fremstår som åpenbart at søker ikke har gjort nok for å avklare nødvendige privatrettslige forhold, bør direktoratet ha ansvar for å avvise søknaden. Utvalget mener at sjansen for at søker vil avklare de privatrettslige forhold før det søkes om konsesjon, øker dersom mineralloven synliggjør ansvaret for søker.

Etter dagens minerallov kreves det at tiltakshaver i forbindelse med søknad om driftskonsesjon dokumenterer å ha utvinningsrett til forekomsten. Av mange oppfattes dette slik at en tildeling av driftskonsesjon avgjør enn rekke privatrettslige forhold, for eksempel mellom grunneier eller andre rettighetshavere og tiltakshaver. Det er departementets erfaring at en presisering av hva tillatelser etter mineralloven omfatter, vil være hensiktsmessig.

5.3 Høringsinstansenes syn

Statskog SF, Oslo kommune, Trøndelag fylkeskommune og Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) støtter forslaget.

Norges skogeierforbund mener at dette er en viktig tydeliggjøring for å ivareta grunneiers interesser og forhindre konflikt.

Norskog skriver at de ofte opplever at det skapes en misforstått forventning til at en tillatelse etter mineralloven også i seg selv gir rettigheter på privat grunn. De mener at en tydeliggjøring om at tillatelser etter mineralloven ikke avgjør privatrettslige forhold vil være en positiv forbedring.

Norges Bondelag skriver at det fra et grunneiersynspunkt er ønskelig at en søknad om driftskonsesjon fortsatt kan avvises når søker ikke kan

dokumentere at de privatrettslige forhold er avklart. De mener at grunneier i slike tilfeller blant annet unngår å havne i et unødvendig press på å inngå en privatrettslig avtale fordi det allerede foreligger en driftskonsesjon. Ut over dette er Norges Bondelag positive til forslaget.

Landbruks- og matdepartementet skriver at det vil være en nyttig presisering å ta inn et nytt andre ledd. De påpeker at dette gjelder både eiendoms- og bruksretter, og presiserer at retten til reindrift er et slikt privatrettslig forhold.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skriver at de er i tvil om verdien av å ta inn et nytt andre ledd som foreslått. I motsetning til plan- og bygningsloven § 21-6 inneholder ikke den foreslåtte bestemmelsen noen avklaring av betydningen av privatrettslige forhold for søknadsvurderingen. De mener at bestemmelsen kun vil ha en funksjon dersom den legger opp til en nærmere avklaring av at myndigheten som behandler søknaden i visse tilfeller skal eller ikke skal gi privatrettslige forhold en betydning for søknadsbehandlingen. JD mener at uten dette innholdet blir bestemmelsen overflødig og bør utgå fra lovforslaget.

Arctic Mineral Resources (AMR) mener at departementet ikke begrunner hvorfor man avviker fra Evalueringsutvalgets forslag om avklaring av privatrettslige forhold før det søkes om driftskonsesjon. AMR slutter seg til Evalueringsutvalgets syn på dette punkt.

5.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering vil det være en fordel med en klargjøring av hva som faktisk reguleres i en driftskonsesjon eller annen tillatelse

etter mineralloven. En tydeligere lovtekst som presiserer forholdet mellom en driftskonsesjon og privatrettslige forhold, vil gjøre det tydelig for tiltakshaver at han selv må sørge for å ha de nødvendige privatrettslige forhold på plass. Dette vil også gjøre problemstillingen tydelig for andre interessenter. Forslaget vurderes å kunne føre til mindre ressursbruk hos DMF.

Forslaget er ment å være av pedagogisk karakter, og innebærer ingen realitetsendring av retts-tilstanden. Tiltaket vil ikke ha vesentlige negative konsekvenser for næringslivet, offentlige myndigheter eller andre som kan påvirkes av bestemmelsen.

Til AMRs merknad om utvalgets forslag om forhåndsavklaring av privatrettslige spørsmål, vurderes det å være krevende for DMF å avklare og kontrollere privatrettslige spørsmål i enkeltsaker. Ansvar for at privatrettslige spørsmål hviler på tiltakshaver, og det anses ikke hensiktsmessig at DMF skal vurdere dette i den enkelte sak. Etter departementets vurdering ivaretar forslaget over de utfordringene som beskrives av Evalueringsutvalget.

Departementet noterer seg at flere høringsinstanser er positive til denne type presiseringer. Departementet har forståelse for Justis- og beredskapsdepartementets merknad knyttet til bestemmelsens funksjonalitet fra et lovteknisk ståsted. Departementet vil imidlertid understreke at mineralloven er en lov som i stor grad leses og brukes av bedrifter og andre som ikke alltid har inngående kjennskap til sammenhengen mellom de lovverk og prosesser som følger et mineralprosjekt. Etter departementets vurdering er det et behov for den type tydeliggjøring som er foreslått her.

6 Justert grense for konsesjonsplikt

6.1 Gjeldende rett

I dagens minerallov krever samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ masse og ethvert uttak av naturstein driftskonsesjon, etter bestemmelsen i § 43.

I forarbeidene er det gitt følgende begrunnelse for at alt uttak av naturstein krever konsesjon:

«...selv mindre uttak av naturstein kan representere en betydelig verdi, og at det av samfunnsøkonomiske grunner er viktig at forekomsten ikke ødelegges ved lite fagmessig drift. Videre medfører bryting av naturstein en meget stor andel vrakstein. Ønsket om å sikre en lavest mulig andel vrakstein gjennom kompetent drift, samt behovet for en hensiktsmessig deponering av disse massene, tilsier at drift på naturstein skal konsesjonsbehandles».¹

6.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å endre § 43 første ledd ved å fjerne den absolutte konsesjonsplikten for naturstein og samtidig legge til en presisering av hvordan volumet skal beregnes.

Bakgrunnen for forslaget var at Evalueringsutvalget i sin rapport viser til at grensen for krav om driftskonsesjon på 10 000 m³ masse også gjelder totalt masseuttak fra anlegget. Evalueringsutvalget er enige i DMFs forståelse av at det med «uttak» menes uttak av in situ masse, altså masser som tidligere er urørt. Evalueringsutvalget mener at dette bør presiseres i lovteksten.

Evalueringsutvalget foreslår videre at nullgrensen for plikt til å søke driftskonsesjon for uttak av naturstein bør beholdes, men at det innføres lovhjemmel for unntak fra konsesjonsplikten for uttak som skal dekke lokale behov for uttak av naturstein.² Utvalget begrunner dette med at det

har eksistert små, lokale og håndverksbaserte uttak av naturstein som ikke kunne oppfylle de krav som gjelder for konsesjonspliktige uttak til sikkerhetsstillelse og tilsetning av noen som fyller kompetansekrav til bergteknisk ansvarlig m.m. Dette har ført til nedleggelse av uttak og dermed mangel på lokal naturstein til bruk av restaurering av bygninger.³

Evalueringsutvalget skriver videre at forskrift til mineralloven § 1-8 bør endres slik at den omfatter alle opplysninger som er nødvendige for å foreta en fullstendig vurdering etter § 43. De mener at en tydeliggjøring av hvilke forhold som skal vurderes ved behandlingen av konsesjonsøknaden, og hvilke kriterier som skal legges til grunn, vil øke muligheten til å forutse hvilke krav som vil bli stilt og minske usikkerheten.⁴

6.3 Høringsinstansenes syn

Norges Bondelag, Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP), Oslo kommune, Titania AS og Norsk Bergindustri støtter forslaget.

Trøndelag fylkeskommune skriver at forslaget vil gjøre det enklere å ta ut naturstein i mindre brudd, og viser til at dette vil være en fordel og forenkling for mindre uttak av stein til f.eks. restaureringstiltak av eldre bygg. De påpeker samtidig at det er viktig at de som skal ta ut stein, er klar over om bruddet er et fredet kulturminne eller ikke, og at kulturminneloven slår inn ved uttak av stein i gamle brudd slik at gamle bruddflater og sjakter ikke ødelegges.

Klima- og miljødepartementet (KLD) viser i sitt hørings svar til forurensningsloven § 2 nr. 3 hvor det er en retningslinje om at det skal tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater. KLD viser også til en tilsvarende bestemmelse i

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 81.

² Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 6.

³ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 85.

⁴ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 87.

naturmangfoldloven § 12. KLD viser til at DMF kan stille krav til driften, og mener at det bør vurderes om det er hensiktsmessig at det stilles tilsvarende krav i mineralloven.

6.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at høringsinstansene i all hovedsak er positive til forslaget.

Nærmere om presisering av volumgrensen

En tydeliggjøring av hva som menes med «uttak», vil være styrende for når volumgrensen er nådd slik at konsesjonsplikten inntreffer. Forslaget er i tråd med den praksis DMF i dag har for tolking av bestemmelsen, og det antas at forslaget ikke har vesentlige konsekvenser for næringen. Etter departementets vurdering bidrar forslaget til et forståelig regelverk og forutsigbarhet for næringen. Forslaget sikrer også likebehandling av næringen gjennom likt krav til volumgrense for konsesjonsplikt.

Nærmere om konsesjonsplikt for naturstein

Dette forslaget reiser et prinsipielt spørsmål om når konsesjonsplikten slår inn for uttak av naturstein. Departementet kan ikke se at krav til faglighet ved uttak av naturstein er større enn ved øvrige uttak av mineralske ressurser av forskjellig karakter, som ikke er konsesjonspliktig under 10 000 m³. Det vises også til at krav til lagring og håndtering av vrakstein reguleres delvis av annet lovverk (plan- og bygningsloven).

Når det gjelder volumgrensen for krav om driftskonsesjon for naturstein, er både formålet med og konsekvensen av slike uttak i stor grad sammenfallende med uttak av mineraler innenfor andre mineral kategorier. 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 store mengder «vrakstein», jf. siterte lovforarbeider gjengitt over. Det er det totale volumet som tas ut som er gjenstand for vurdering av om volumgrensen for konsesjonsplikt på 10 000 m³ er nådd.

I innspill til departementet viser DMF til at deres erfaring er at næringen tenker nytt med hensyn til vrakstein. Det fokuseres for eksempel på å benytte disse massene til byggeråstoff, og direktoratet ser eksempler på samarbeid mellom natursteinsbedrifter og bedrifter som tar ut og selger pukk, slik at andelen vrakstein minimeres. Helt små uttak som skal dekke lokale forhold, vil komme under volumgrensen med forslaget til endring, men det er også formålstjenlig med tanke på eksistensen av lokale håndverksbaserte uttak. Med adgangen til å kreve driftsplan i særlige tilfeller, også for uttak over 500 m³ og den generelle tilsynsadgangen, vil DMF uansett ha mulighet til å kontrollere driften. Krav til økonomisk sikkerhetsstillelse kan også håndheves.

Departementet vurderer det som positivt med en tydeliggjøring av regelverket ved at dette blir mer forståelig og forutsigbart, og man reduserer muligheten for misforståelse som for eksempel at all stein er «naturstein» og dermed konsesjonspliktig. En nedre volumgrense også for naturstein ivaretar lokale natursteinsprodusenter i større grad enn regelverket legger opp til i dag. Dette fører i sin tur til lokal næringsutvikling, og det legger bedre til rette for likebehandling. I tillegg vil tiltaket ivareta miljøhensyn ved at naturstein i større grad kan leveres lokalt.

Etter departementets syn fremmer KLD et interessant forslag om at DMF kan stille krav om at prosjektene skal ta utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater. Forslaget vil imidlertid innebære et nytt krav næringen må oppfylle. Etter departementets syn bør forslaget utredes, og sendes på høring før det vurderes tatt inn i mineralloven. Departementet vil videreformidle innspillet til minerallovutvalget for videre oppfølging.

Behov for endring av forskrift til mineralloven § 1-8

Med lovforslaget bør forskrift til mineralloven § 1-8 endres slik at den omfatter alle opplysninger som er nødvendige for å foreta en fullstendig vurdering etter § 43. Det legges opp til en egen prosess for forskriftsendringer.

7 Kvalifikasjonskrav for driftskonsesjon – endring av ordlyd

7.1 Gjeldende rett

I konsesjonsbestemmelsen i § 43 skal det vurderes om søker er «skikket». Det vises til den rettslige forståelsen av begrepet i punkt 3.1.

7.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å endre ordlyden i § 43, slik at det skal vurderes om søker er «kvalifisert». Bakgrunnen er primært at departementet ønsker at fokus skal være på faglige kvalifikasjoner, og at det skal være konsekvent ordbruk i regelverket ved at bestemmelsen i § 43 står i sammenheng med ordlyden i ny bestemmelse om kvalifikasjonskrav (se punkt 3).

7.3 Høringsinstansenes syn

Pro Invenia AS, Trøndelag fylkeskommune, Oslo kommune, Norsk friluftsliv, Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, WWF Verdens naturfond og Titania AS støtter departementets forslag.

Direktoratet for mineralforvaltning skriver at forslaget er en naturlig følge av innføring av kvali-

fikasjonskravet i forslaget til ny § 6 a, og vil bidra til klarhet og konsekvens i regelverket.

Norges bondelag skriver at forutsatt at en vurdering av tiltakets økonomiske gjennomførbarhet er en del av det generelle kvalifikasjonskravet i den nye § 6 a, er de enige i forslaget om å endre ordlyden i § 43 til «kvalifisert».

Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) skriver at endringen oppfattes som lite hensiktsmessig da «skikket» er et innarbeidet begrep i bransjen, mens «kvalifisert» ikke er mer presist og må likefullt defineres.

7.4 Departementets vurdering

Etter departementets syn er «kvalifisert» et mer presist begrep enn «skikket», som i dag benyttes i konsesjonsbestemmelsen. Etter departementets vurdering er «skikket» et noe mer ullent begrep, mens «kvalifisert» i større grad peker tilbake på en faglig kompetanse. Mineralloven er en bransjelov, og det er departementets intensjon at bestemmelsen skal konsentrere seg om det bergfaglige. Til IGPs høringsinnspill vil departementet påpeke at det skal utarbeides en forskrift som nærmere skal definere hva som legges i begrepet.

8 Rekkefølgekrav

8.1 Gjeldende rett

Hverken konsesjonsbestemmelsen i § 43 eller bestemmelsen om forholdet til annet regelverk i § 5 legger føringer for hvilken rekkefølge tiltaks-
haver må anskaffe de nødvendige tillatelsene man trenger for å drive mineralvirksomhet. Mineralloven åpner for at behandling av søknad om driftskonsesjon kan skje før, eventuelt parallelt, med arealbehandling av driftsområdet etter plan- og bygningsloven. Det er den aktuelle planmyndigheten som skal ta den endelige vurderingen av om mineraluttak skal finne sted.

Det fremgår av forarbeidene at behandling etter mineralloven, så langt det er mulig, skal søkes samordnet med behandling etter annet regelverk. Det fremgår at:

«Dersom det er klart at kommunen ikke vil tillate drift i et område, vil det måtte tas i betraktning av andre myndigheter som behandler søknader knyttet til et slikt tiltak. Direktoratet for mineralforvaltning vil for sin del ikke behandle søknader om tiltak som ikke vil bli godkjent av planmyndighetene.»¹

8.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre et krav om at det skal foreligge nødvendig avklaring etter plan- og bygningsloven før behandling av søknad om driftskonsesjon (rekkefølgekrav) i mineralloven § 43:

«Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal mineraluttaket være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven.»

Forslaget har bakgrunn i DMFs erfaringer i saksbehandlingen av driftskonsesjoner og Evalueringsutvalget, som i sin rapport skriver at en regulering av rekkefølgen i saksbehandlingen vil være

et ledd i å sikre en mer effektiv saksbehandling og avgjørelsesprosess. Utvalget mente også at en mer vidtgående samordning eller integrering av prosessene er nødvendig. Dette kommenteres i punkt 8.4.

8.3 Høringsinstansenes syn

Sør-Varanger kommune, Verdal kommune, Oslo kommune og Nordland fylkeskommune støtter forslaget.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet skriver at det er hensiktsmessig med en avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas opp til behandling. Det er viktig at mulig dannelse av radioaktiv forurensing og avfall blir kjent på et tidlig tidspunkt, og virksomheten kan planlegges ut fra denne kunnskapen.

HeidelbergCement Norway skriver at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling på et tidligere tidspunkt enn det departementet har foreslått, slik at den samlede tidsbruken sett fra næringens side reduseres. De foreslår at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling når forslag til reguleringsplan sendes på høring etter plan- og bygningsloven § 12-11 jf. § 12-10. Videre foreslås det at endelig vedtak om driftskonsesjon ikke kan fattes før endelig vedtak om arealbruk er truffet etter plan- og bygningsloven. Sistnevnte for å hindre villfarelse om at driftskonsesjonen er et klarsignal for oppstart selv om arealavklaring ikke er gjennomført.

Norges Skogeierforbund støtter forslaget om rekkefølgekrav, og skriver at dette vil bidra til å sikre unødig frustrasjon og forvirring rundt saks-
gang, og hindre saksbehandling av konsesjons-
søknader som ikke har vedtatte planer i orden.

Trøndelag fylkeskommune er enig i forslaget om rekkefølgekrav der avklaring etter plan- og bygningsloven skjer før søknad om driftskonsesjon tas til behandling. Formuleringen «avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven» støttes da den gir forutsigbarhet og samtidig nødvendig fleksibilitet da slik avklaring kan gjøres i kommuneplan, reguleringsplan eller dispensasjonsvedtak.

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 131 og generelle merknader s. 47 og 48

Pro Invenia AS er negative til lovendringsforslaget da det betyr at direktoratet går bort fra prinsippet om parallell saksbehandling. De mener at dette vil forsinke oppstart av nye mineraluttak, og ta bort spillerommet til å planlegge driften av mineraluttaket før arealbruk låses ved vedtak. De viser til at direktoratet ved dagens praksis kan ta en bergfaglig og juridisk gjennomgang av konsesjonssøknaden, samt gjennomføre seks ukers høring, mens reguleringsplanen ligger til behandling.

Direktoratet for mineralforvaltning mener at forslaget er viktig for å oppnå en mer avklart og effektiv saksbehandling av konsesjonssøknader. De påpeker at endringen gir direktoratet hjemmel til å avvise en søknad der tilstrekkelig arealavklaring ikke foreligger. Det er planmyndigheten som uansett avgjør om uttak kan finne sted. Direktoratet mener at forslaget bidrar til forutsigbarhet og ressurseffektivitet.

Statskog SF støtter forslaget, men påpeker samtidig at det ideelle vil være at det legges opp til en mest mulig samordnet prosess, hvor behandlingen av arealbruken og spørsmål som skal avklares i forbindelse med drift av ressursen, utredes parallelt så langt som mulig. En slik samordnet prosess vil etter Statskogs syn opplyse saken bedre for alle parter, samt at saksbehandlingstiden reduseres. I et slikt tilfelle støtter Statskog at det kreves en avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til sluttbehandling.

Norges vassdrags- og energidirektorat støtter forslaget til et rekkefølgekrav og påpeker at når det gjelder uttak etter mineralloven, må de få tilstrekkelig informasjon i plansaken dersom de skal kunne vurdere hvilke virkninger uttaket kan få for vassdragsmiljøet. Dersom det ikke er laget en plan for uttaket med beskrivelse av konsekvensene, kan det være nødvendig med en egen vurdering etter vannressursloven når de konkrete planene for uttaket foreligger.

Norges Bondelag er enig i at det pedagogisk kan være hensiktsmessig å klargjøre roller og ansvar. De mener at det bør vurderes en klarere kobling til plan- og bygningsloven i mineralloven, slik at det tydeliggjøres at det er planmyndigheten som har suveren kompetanse til å avgjøre arealbruken i kommunen.

Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag stiller seg negative til endringsforslaget. De påpeker at dette vil forsinke oppstart av nye mineraluttak, og ta bort spillerommet til å planlegge driften av mineraluttak før arealbruken låses ved vedtak.

Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) påpeker at søknaden om driftskonsesjon sendes på høring til blant annet fylkesmannen, og dersom det ikke foreligger noen reguleringsplan kan hen ikke uttale seg. IGP mener at DMF bør kunne gi sin bergfaglige vurdering, og gi driftskonsesjon med forutsetning av at en reguleringsplan foreligger/ blir vedtatt i henhold til plan- og bygningsloven. Dersom en tiltakshaver starter drift uten en vedtatt reguleringsplan, er det kommunens oppgave å følge opp den ulovlige driften.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er positive til endringsforslaget, men har enkelte innspill til utformingen av bestemmelsen. De foreslår at ordlyden i § 43 endres fra «mineraluttak» til «arealbruk», og ber om at det kommer klart frem i merknadene til lovforslaget at arealbruk og driftskonsesjon innebærer behandling etter ulike regelverk, hvor ulike hensyn vektlegges. Hensikten med bestemmelsen er at avklaringen av arealbruk gjøres først, men det skal ikke legges føringer for at driftskonsesjon skal gis om et areal er satt av til råstoffutvinning. Videre skriver LMD at det i noen tilfeller også kreves tillatelse til endret arealbruk etter andre lover enn plan- og bygningsloven. Eksempelvis nevnes jordloven § 9 og reindriftsloven § 22. LMD mener at det i ny bestemmelse bør fremgå av loven at også slike tillatelser må være innhentet før det gis tillatelse etter mineralloven.

LMD stiller også spørsmål ved om en utvidet tolking av «vedtak» vil innebære at rekkefølgekravet gjelder flere tiltak, eller om færre tiltak kan avvises med hjemmel i den nye bestemmelsen. LMD tilrår at ordlyden vurderes på nytt med sikte på å tydeliggjøre dette.

LMD mener at det sentrale må være at det er en forutsetning for behandling av søknad om driftskonsesjon at arealet er satt av til råstoffutvinning i arealplan eller reguleringsplan.

Vestland fylkeskommune mener at det først bør gis driftskonsesjon når forholdet til annet regelverk er avklart. De skriver at det bør vurderes en egen forskrift om samordning og tidsfrister, og viser til forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader som eksempel. Videre skriver fylkeskommunen at ut fra prinsippet om at planavklaring skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven, bør det være planmyndighet som i tilfelle avgjør om søknaden om driftskonsesjon er i samsvar med reguleringsplanen.

Titania AS mener at søknad om driftskonsesjon bør tas til behandling på et tidligere tidspunkt enn det som foreslås i endringen. De mener at det

bør spesifiseres om det menes arealplan eller reguleringsplan.

Norsk Bergindustri er enig i behovet for endring, men mener at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling på et tidligere tidspunkt enn det som er foreslått, slik at den samlede tidsbruken reduseres. Norsk Bergindustri foreslår at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling når forslag til reguleringsplan sendes på høring etter plan- og bygningsloven § 12-11 jf. § 12-10.

Omya Hustadmarmor AS mener at forslaget er upresist, og at det er uklart om det er avklaring av arealplan eller reguleringsplan som menes. Uansett mener de at DMF bør komme inn på et så tidlig tidspunkt som mulig, og de mener at endringsforslaget bør utgå.

Arctic Mineral Resources (AMR) viser til at de slutter seg til Evalueringsutvalgets merknad om at en mer vidtgående samordning eller integrering av prosessene er nødvendig. De mener at det ikke er hensiktsmessig å fremsette nye krav til saksbehandlingen i DMF før minerallovutvalget har fått anledning til å komme med sitt forslag til løsning.

8.4 Departementets vurdering

Formålet med innføringen av rekkefølgekravet er i hovedsak å redusere risiko for tiltakshaver ved å unngå unødige utredninger og planlegging av tiltak i områder hvor planmyndigheten vurderer at det ikke er aktuelt med mineralvirksomhet. Videre skal bestemmelsen bidra til at driftsplanen utarbeides i tråd med føringer og bestemmelser som er gjort av planmyndigheten for det aktuelle området.

Forslaget til rekkefølgekrav vil bidra til å hindre at det oppstår situasjoner med usikkerhet knyttet til avklaringen etter plan- og bygningsloven når konsesjon foreligger, noe som etter departementets vurdering vil gi større forutsigbarhet, og mer effektiv ressursbruk for tiltakshavere. Det at prosessene er adskilt kan også gi større forutsigbarhet for naboer og andre berørte aktører. Behandling av en søknad om driftskonsesjon, herunder gjennom høring, vil av mange forstås slik at det skal startes drift. Dette genererer gjerne mobilitet, engasjement og ressursbruk, som kan være unødvendig.

Forslaget vil bidra til en tydeliggjøring av roller og ansvar mellom offentlige etater gjennom at lovbestemmelsen klargjør at det er planmyndigheten som suverent avgjør arealbruken. Til dette kommer at bestemmelsen vil bidra til å unngå at det oppstår saker hvor tiltakshavere, i villfarelse, starter opp uttak når konsesjon foreligger, men hvor

arealavklaringen ikke er gjort. Unødig ressursbruk kan oppstå i forvaltningen som følge av at ansvar for oppfølging av eventuelle lovbrudd blir noe uklart. Forslaget vil også bety en ressursbesparelse ved at DMF ikke bruker tid på behandling av konsesjonssøknader som ikke vil realiseres på grunn av at konsesjonsområdet ikke får den nødvendige arealavklaringen til råstoffutvinning.

Forslaget vurderes også å bidra til mer likebehandling av saker, gjennom at bestemmelsen innebærer at samtlige søknader hvor arealavklaringen ikke foreligger skal avvises fra behandling, og videre at der arealavklaringen er gjort, skal saken tas til behandling. Dette blir en forskjell fra i dag, da mangel på rekkefølgebestemmelse tilsier at alle søknader skal tas til behandling uavhengig av arealavklaring. Dette innebærer i praksis at sakene får ulik behandling alt etter arealstatus, da DMF bestreber at dette avklares før de tar saken til behandling.

I *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planbehandling* er det forutsatt at det er gjennom planverktøyet de langsiktige planer for sikring av mineralressursene og uttak skal gjøres, samtidig som miljø- og samfunnshensyn ivaretas.² Det å sikre at det ikke startes uttak uten at arealbruken har gjennomgått en nødvendig planprosess, bidrar etter departementets syn til en mer bærekraftig ressursforvaltning.

Nærmere om forståelsen av ordlyden

Flere høringsinstanser mener at ordlyden er uklart, og at det trengs konkretisering av forslaget. Det spørres blant annet om «avklaring etter plan- og bygningsloven» henviser til reguleringsplan eller arealplan.

Det skal legges en vid forståelse til grunn av ordlyden «avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven». Hensikten med formuleringen er å favne alle nødvendige avklaringer for selve mineraluttaket.

Dette vurderes nødvendig da avklaring for mineraluttak etter plan- og bygningsloven kan komme til uttrykk på ulike måter. Det kan for eksempel komme til uttrykk i et dispensasjonsvedtak for uttak innenfor et LNF-område. I de fleste saker for mineraluttak som skal behandles etter mineralloven, vil avklaringen tilsi at det skal utarbeides reguleringsplan, men det er også nødvendig at andre tilfeller omfattes av ordlyden.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

Det er intensjonen at ordlyden i første omgang skal favne de vedtak hvor arealformålet er satt til Bebyggelse og anlegg med underformål «råstoffutvinning» (nåværende eller fremtidig), jf. plan- og bygningsloven § 11-7. Planmyndigheten har her vedtatt at råstoffutvinning skal foregå innenfor planavgrensningen. Om det i tillegg kreves vedtatt reguleringsplan før utvinning kan gjøres, vil avhenge av om uttaket omfattes av plankrav i plan- og bygningsloven § 12-1 (større bygge- og anleggstiltak) eller av kommuneplanens arealdel.

I tillegg vil formuleringen ta høyde for vedtak etter plan- og bygningsloven hvor arealformålet er satt til noe annet enn «råstoffutvinning», men hvor det samtidig i vedtaket er avklart for råstoffutvinning i en periode før realisering av arealformålet.

Et praktisk eksempel vil være der arealformålet er satt til underformål «næringsbebyggelse» eller «andre typer anlegg», hvor det fremgår i vedtaket at det i en periode vil foregå råstoffutvinning før området er klargjort for realisering i henhold til gitt arealformål. Der DMF vurderer at tiltaket skal behandles i henhold til mineralloven, vil bestemmelsen innebære at søknad om driftskonsesjon kan tas til behandling fra det tidspunkt planmyndighetens endelige vedtak foreligger. Det vil være tilstrekkelig med en avklaring i arealplan eller annet vedtak, herunder dispensasjonsvedtak, som viser at kommunen godkjenner råstoffuttak innenfor området.

I høringen spilte LMD inn at ordlyden burde endres fra at «mineraluttaket» skal være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven til at «arealbruken» skal være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet mener at dette uttrykket er noe upresist, og har justert ordlyden i bestemmelsen til «driftsområdet». Dette ordet gir mer presist uttrykk for hva som skal avklares etter plan- og bygningsloven. Departementet ønsker ikke å benytte begrepet «arealbruk» da det kan være tilfeller der arealbruken er en annen enn mineralutvinning, men hvor uttak av mineraler skal gjøres innenfor det aktuelle planområdet som et ledd i tilrettelegging for det gitte planformålet. Dette gir sammenheng med gjeldende § 3 tredje ledd i mineralloven.

Et rekkefølgekrav er også ønskelig fordi reguleringsformålet er et viktig moment i vurderingen av om et uttak omfattes av minerallovens saklige virkeområde etter § 3. Som det fremgår av forarbeidene til denne bestemmelsen, skal det gjøres en helhetlig vurdering av om et uttak omfattes av mineralloven.³ Reguleringsformålet vil danne et utgangspunkt, men vil ikke alltid være avgjø-

rende, da også andre momenter skal tas i betraktning. Typiske tilfeller her er uttak som skal gjøres innenfor arealer som settes til næringsformål, hvor realisering av og behovet for formålet er lite konkret, og tidsperspektiv for realiseringen ikke er avklart. Mineraluttak er ofte nødvendig for tilrettelegging av slike områder, og det oppstår spørsmål om uttaket er å anse som et ordinært uttak innenfor mineralloven eller ikke. Dette kommer særlig til uttrykk der massene skal omsettes i et marked. Som grunnlag for disse vurderingene er det sentralt at uttaket er omhandlet og avklart i forbindelse med behandlingen etter plan- og bygningsloven. Som en konsekvens av bestemmelsen vil DMF ikke gjøre vurderinger av uttaket, eller ta en søknad om driftskonsesjon til behandling i de tilfeller uttaket ikke er avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet vil for ordens skyld påpeke at bestemmelsen gjelder nødvendig avklaring av at uttak kan gjennomføres innenfor området, og ikke de vurderinger og avklaringer som følger av mineralloven.

Det er en forutsetning at hensynene etter begge regelverk blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen. Med et rekkefølgekrav som foreslått, vil det være gjennomført behandling etter plan- og bygningsloven når saksbehandlingen etter mineralloven skal gjøres. Et poeng med dette vil være at samme forhold/hensyn ikke skal vurderes av ulike myndigheter og i flere omganger. Det er imidlertid viktig at saksbehandlingen etter mineralloven ikke «lener seg» på planbehandlingen i større grad enn den enkelte sak tilsier, da hensynene som skal ivaretas ikke er fullstendig overlappende. Det vises her også til begrunnelsen for gjeldende regelverk.⁴

Departementet vil presisere at uttak «som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen», jf. § 3, og med det unntatt lovens saklige virkeområde, heller ikke vil omfattes av det foreslåtte rekkefølgekravet.

Det er også en forutsetning at kommunene tilsender DMF alle relevante planer for uttalelse. Dette gjelder alle arealplaner, hvor områder for råstoffutvinning avsettes, samt reguleringsplaner for masseuttak.

Om virkningen på saksbehandlingsprosessen

Enkelte høringsinstanser mener at endringen vil innebære en forsinkelse av prosessene og at

³ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 41 flg.

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 46 flg.

DMF bør starte sin saksbehandling så tidlig som mulig.

Det kan ikke utelukkes at enkelte saker vil få lengre behandlingstid totalt sett ved innføring av et rekkefølgekrav. Det vises her til at det i første rekke kan være tilfellet for de saker hvor søknad ble sendt inn i 2014 og 2015, hvor uttak drives på overgangsordning. I denne perioden mottok DMF 625 søknader. Per i dag er det 56 av disse sakene som ikke er avsluttet. Alle sakene er nå under behandling. Opphopning av søknader ved overgangsordningens slutt, som resulterte i den lange konsesjonskøen, må ikke forveksles med saksbehandlingstid for det enkelte uttak.

DMF erfarer at kvaliteten på søknadene er blitt bedre i de siste årene. Når det allerede er gjort vurderinger/avklaringer og eventuelt gjennomført konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, foreligger sentrale rammebetingelser for uttaket og dette bidrar til at søknaden kompletteres. Komplette søknader om driftskonsesjon, gir kortere saksbehandlingstid.

Det er lagt til grunn av lovgiver at det i praksis skal være dialog mellom myndighetene for å unngå unødig saksbehandling. Tanken har vært at prosesser skal samkjøres i stor grad for å oppnå det som den foreslåtte rekkefølgebestemmelsen søker å sikre. Likevel ser man at kontakten mellom myndighetene kan være krevende og ikke alltid slår inn i alle saker. En regulering som foreslått kan bidra til i større grad å få frem et slikt system.

Driftskonsesjoner kan ha en verdi for tiltakshaver ut over det å være en ren avklaring i henhold til mineralloven, for eksempel som ledd i prosessen med å skaffe til veie kapital for tiltaket. Dette gjelder gjerne for større uttak. Et rekkefølgekrav kan forsinke tiltakshavers mulighet til å søke kapital til prosjektet. På den annen side vil en driftskonsesjon hvor det ikke samtidig foreligger nødvendig avklaring etter plan- og bygningsloven i liten grad gi selvstendig grunnlag for å søke kapital. En driftskonsesjon hvor det også ligger en arealplan til grunn vil være et sikrere dokument på at prosjektet faktisk kan realiseres. Dette vil etter departementets vurdering styrke tiltakshavers muligheter til å skaffe til veie kapital til prosjektet.

HeidelbergCement Norway foreslår i sitt innspill at *endelig* vedtak om driftskonsesjon ikke kan fattes før endelig vedtak om arealbruk er truffet etter plan- og bygningsloven. Statskog er inne på noe lignende og mener at det ideelle vil være at det legges opp til en prosess hvor behandlingen av arealbruken og spørsmål som skal avklares ifb. drift av ressursen, utredes parallelt så langt som

mulig. I et slikt tilfelle støtter Statskog at det kreves en avklaring etter plan- og bygningsloven før søknad om driftskonsesjon tas til sluttbehandling. Til dette vil departementet vise til drøftelsen over og understreke at et viktig poeng med forslaget nettopp er å forhindre at det brukes tid og ressurser på saksbehandling av uttak som ikke kan realiseres p.g.a. planbeslutningen.

Oppsummert er det departementets vurdering at et rekkefølgekrav ikke vil medføre en vesentlig forsinkelse i saksbehandlingen.

Om forholdet til andre nødvendige tillatelser

LMD og Vestland fylkeskommune skriver i sine innspill at bestemmelsen bør omfatte avklaringer etter annet lovverk.

Departementet forstår LMD sitt innspill slik at rekkefølgebestemmelsen bør gjelde også forholdet til andre nødvendige tillatelser til mineraluttak.

Mineralloven har grensesnitt til en rekke lover, avhengig av den konkrete sak. I store komplekse gruvesaker, ser departementet at samordning av søknad om utslippstillatelse etter forurensingsloven og søknad om driftskonsesjon etter mineralloven har stort potensiale for å redusere total saksbehandlingstid for uttaket. Dette er imidlertid en problemstillingen som krever en grundigere vurdering. Problemstillingen er aktuell for det pågående utvalgsarbeidet, nevnt i punkt 2.2.

Departementet har løpende dialog med sekretariatet for utvalget og innspill som vurderes relevant for deres arbeid videreformidles. Dette gjelder også Vestland fylkeskommunes henvisning til hvordan samordning er løst på akvakulturfeltet.

Departementet viser til lovforslaget.

Om forskrift til mineralloven § 1-8 c)

Forskrift til mineralloven § 1-8 c) stiller innholdsmessig krav til søknaden om opplysning om tiltakets status etter plan- og bygningsloven:

«opplysning om tiltakets status etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Det skal fremgå hvilket formål området er lagt ut til i kommuneplanens arealdel. *Det skal videre fremgå om tiltaket er omfattet av en reguleringsplan* eller om området er under regulering til formålet.»

Kravet i bokstav c) kan beholdes uforandret ved innføring av rekkefølgebestemmelse i loven.

Departementet vurderer videre at forskriftsteksten ikke vil få noen betydning for om DMF skal ta saken til behandling, slik forslaget til lovbe-

stemmelse skal forstås. DMF mener at det uansett er ønskelig å beholde denne, da dette er en nyttig opplysning til konsesjonsbehandlingen.

9 Overdragelse av driftskonsesjon

9.1 Gjeldende rett

Etter dagens minerallov er det ikke anledning til å overdra driftskonsesjoner. Tildeling av driftskonsesjoner er regulert i mineralloven § 43. I bestemmelsens andre ledd andre punktum fremgår det:

«Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten.»

I den skjønnsmessige vurderingen av om en driftskonsesjon skal tildeles er det særskilt trukket frem i lovteksten at *søker* må være skikket til å utvinne forekomsten det er søkt om konsesjon for. Ordlyden legger opp til en konkret vurdering av søkerens kompetanse. Denne vurderingen vil avhenge av den konkrete mineralforekomsten og hva slags kompetanse som må til for å utvinne den på en bærekraftig og samfunnsmessig forsvarlig måte. Dette må etter departementets vurdering forstås som at konsesjoner er personlige tillatelser som ikke kan overdras til andre.

Denne forståelsen har støtte i forarbeidene hvor skikkethetsbegrepet er presisert ytterligere:

«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.»¹

Videre fremgår det i NOU om forslag til ny minerallov fra 1996 at:

«Når det meddeles driftskonsesjon til et selskap eller en person skjer dette bl.a. på bakgrunn av en vurdering av selskapet eller personen og vedkommendes planer for virksomheten. Driftskonsesjonen er derfor å betegne som en personlig tillatelse, og bør ikke kunne overdras.»²

Det er altså *søker* som må tilfredsstille et krav om tilstrekkelig kompetanse. Denne kompetansen må dokumenteres av tiltakshaver, som må vise til at bedriften innehar den konkrete kompetansen for å utvinne forekomsten. Driftskonsesjonen må forstås som en personlig tillatelse for tiltakshaver.

Tiltakshaver har etter dagens minerallov altså ikke anledning til å overdra driftskonsesjoner. Det følger av mineralloven § 35 at det er adgang til å overdra den bakenforliggende utvinningsretten (for statens mineraler). For grunneiers mineraler er overdragelsen av utvinningsrett av privatrettslig karakter.

9.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse som på visse vilkår gir adgang til å overdra driftskonsesjoner. I forslaget til ny bestemmelse *kan* DMF etter søknad godkjenne en avtale om overdragelse dersom overdrageren i henhold til årlig driftsrapportering etter § 46, har foretatt uttak i konsesjonsområdet siste år før søknad om overdragelse mottas av DMF, DMF finner at overtageren oppfyller kravene til driftskonsesjon i § 43, overdrageren ikke har uoppfylte pålegg fra DMF vedtatt i medhold av mineralloven kapittel 12 og overtageren kan dokumentere utvinningsrett til forekomsten senest på det tidspunkt overdragelsen av driftskonsesjonen godkjennes av DMF.

I lovforslagets andre ledd kan DMF stille vilkår for overdragelsen. Det ble også foreslått et tredje ledd om at overtaker ved overdragelse trer inn i alle av overdragerens rettigheter og plikter etter mineralloven og vedtaket om driftskonsesjon. Dette gjelder også for tidligere arbeider som er utført eller manglende utført av overdrageren. Privatrettslige avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagerens plikter etter mineralloven og vedtak gitt i medhold av loven.

I forslag til fjerde og femte ledd gis bestemmelser om krav om og til søknaden, og at departe-

¹ Ot.prp. nr. 35 (2009–2009) s. 145

² NOU 1996: 11 – Forslag til ny minerallov s. 95 kapittel 5.15.4

mentet kan gi nærmere forskrift om innholdet i søknaden.

Bakgrunnen for forslaget var at det i flere sammenhenger kan være hensiktsmessig med et mer fleksibelt system med mulighet til å kunne overdra driftskonsesjoner.

9.3 Høringsinstansenes syn

Verdal kommune, Pro Invenia AS, Trøndelag fylkeskommune, Bergpolitisk forum i Arbeiderpartiet Trøndelag, Oslo kommune og Norsk Bergindustri støtter forslaget.

HeidelbergCement Norway bemerker i sitt høringssvar at dette vil være en svært positiv forenkling for bransjen. Forslaget bidrar etter deres syn til at næringslivet kan organisere seg slik man til enhver tid mener er hensiktsmessig, uten at dette i seg selv får betydning for driftskonsesjonen. Det gjør det enklere med omorganiseringer som fusjoner, fisjoner eller annen endring av selskapsform.

Direktoratet for mineralforvaltning mener at forslaget vil ivareta deres behov for å kunne foreta nødvendige vurderinger knyttet til ny driver, jf. forslagets bokstav b), c) og d). Samtidig påpeker direktoratet at vilkåret i bokstav a) er viktig med tanke på å forhindre uheldige utslag, som at konsesjonen blir en ren handelsvare uten at drift kommer i gang.

Statskog SF støtter at forretningsmessig begrunnede overdragelser tillates, så lenge kompetansekrav og krav til økonomisk skikkethet m.m. ikke reduseres ved overføringen.

Norges Bondelag understreker at det er viktig med kontroll over alle endringer på konsesjonærens side, og de kan derfor ikke støtte lovendringsforslaget uten at hensynet til grunneieren er tilstrekkelig ivaretatt. De ber om en grundig utredning av problemstillingen.

Institutt for geovitenskap og petroleum (IGP) skriver at dette i utgangspunktet er et godt forslag, men at det forutsetter at det i praksis medfører en forenkling sammenlignet med en ny konsesjonssøknad, uten at det dermed er sagt at det skal gå på akkord med de krav som skal stilles til kompetanse hos og økonomisk skikkethet til ny tiltakshaver.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) skriver at forslaget må ses i sammenheng med forslaget til § 43 andre ledd andre punktum om at det ved avgjørelse av driftskonsesjon skal legges vekt på om søker er kvalifisert og forslaget til ny § 6 a som skal gi hjemmel for forskrift om innholdet i kvalifi-

kasjonskravet ved mineraluttak. LMD er ellers positive til forslaget. Det påpekes at det kan oppstå endringer i bruken av omkringliggende areal i tiden etter at en driftskonsesjon ble gitt og frem til den eventuelt overdras. Noen ganger kan disse være av en slik samfunnsmessig betydning at det bør være mulig å stille mineraluttaket i bero. LMD mener at det i slike tilfeller i det minste bør være et vilkår for å gi tillatelse til overdragelse at direktoratet har hatt dialog med planmyndigheten om det har oppstått endringer i arealbruken som tilsier at konsesjon ikke bør kunne overdras. Loven bør også åpne for at dette kan representere en avslagsgrunn. LMD ber om at innholdet i ny § 45 a utvides til også å omfatte slike situasjoner.

Omya Hustadmarmor AS mener at det er nødvendig med bestemmelser som regulerer overgangen fra en ny eier uten av driften blir unødvendig forstyrret. De mener at en løsning kan være en overgangsbestemmelse med en midlertidig driftskonsesjon. Videre stilles det spørsmål ved hvorvidt det er overensstemmelse mellom § 45 a bokstav b) og DMF sitt krav til søknad med vedlagt avtale om utvinnsrett.

9.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør mineralloven legges til rette for at næringen har et fundament for fleksible og forretningsmessig begrunnede løsninger innenfor rammen av bærekraftig bruk og forvaltning av mineralressursene. Det bør i størst mulig grad unngås at samme forhold vurderes og behandles flere ganger. En problemstilling bør ikke kreve mer omfattende utredning, behandling og offentlig kontroll enn nødvendig. Loven bør søke å legge til rette for løsninger som stimulerer til drift i områder hvor det allerede er åpnet uttak eller foretatt inngrep i naturen, fremfor åpning av nye uttak i uberørt terreng.

Etter departementets vurdering kan det være hensiktsmessig med et mer fleksibelt system med mulighet for å kunne overdra driftskonsesjoner. Dette er for eksempel tilfellet ved omorganiseringer hos konsesjonæren, slik som endring av selskapsform, fusjon og fisjon. Her er det gjerne de samme eierne som står bak både det selskapet som ønsker å overdra konsesjon og det selskap som ønsker å erverve den, f.eks. selskaper innenfor konsernstrukturer. I disse tilfellene fremstår det ikke som nødvendig å foreta en ny vurdering av søkeren, slik § 43 krever.

Det kan være ulike årsaker til at bedriftene ønsker slike omorganiseringer, men loven sten-

ger altså for mulige alternative løsninger når konsesjonen ikke kan flyttes mellom selskapene. For eksempel vil en person med enkeltmannsforetak som innehar driftskonsesjon, men som ønsker å omdanne til et aksjeselskap, måtte søke om ny driftskonsesjon for aksjeselskapet. Her er det samme person/bedrift som skal vurderes, og dette fører etter departementets syn til unødig tid- og ressursbruk hos DMF og for tiltakshaver. Tiltakshavers preferanser for hva som er en hensiktsmessig organisering og driftsmodell bør etter departementets vurdering ikke hindres eller vanskeliggjøres ved at det må søkes på nytt.

For øvrig må man være oppmerksom på at endringer i eierandeler i selskaper indirekte kan påvirke en driftskonsesjon for et selskap. Dersom utvinningsretten faller bort faller også driftskonsesjonen bort, jf. mineralloven § 45 andre ledd bokstav a):

«Driftskonsesjon faller også bort dersom

a) Utvinningsretten slettes,»

Mineralloven § 26, som også får anvendelse for utvinningsretter, har følgende bestemmelse om overdragelse av eierandeler i selskaper:

«Hvis noen erverver mer enn 50 prosent av samtlige eierandeler eller stemmeberettigede eierandeler i et selskap med undersøkelsesrett, og erververen eller annen person eller selskap som nevnt i § 27 første ledd allerede har en undersøkelsesrett i samme eller overlappende område, skal den ene rettigheten enten avhendes eller begjæres slettet.»

Overtakelse av aksjer hos konsesjonæren anses imidlertid ikke som overdragelse av konsesjonen og utløser ikke krav om ny konsesjonssøknad. Dette betyr at et selskap kan skifte ut 100 prosent av aksjonærene, hvilket blant annet kan innebære at selskapets «skikkethet» for drift av forekomsten endrer karakter.

At driftskonsesjoner kan overdras vurderes å gi næringen større fleksibilitet med tanke på hvordan den kan organisere og innrette sin forretningsdrift, herunder driften på mineralforekomster. Ved at konsesjonen overdras, vil det innebære at tillatelsen også kan få en selvstendig økonomisk verdi for konsesjonæren. Departementet vurderer at dette vil gi et positivt bidrag til verdiskaping og næringsutvikling.

En mulighet for overdragelse av konsesjoner kan også innebære en ressursbesparelse for

søker, DMF og andre offentlige etater og private parter. Saker som tidligere er blitt behandlet som en konsesjonssøknad etter § 43, vil kunne behandles som søknad om overdragelse, hvor utredning og behandling av søknad ikke vil være en så omfattende og tidkrevende prosess. Etter departementets vurdering vil dette bidra til raskere saksbehandling hos DMF uten at kvaliteten på vedtakene reduseres.

Med forslaget unngås også situasjoner med omkamper som ikke er realistiske. Overdragelse av driftskonsesjoner antas også å bidra til å stimulere til at mineraluttak foregår i områder der det allerede har pågått drift og det allerede er gjort inngrep i naturen. Det antas at dette vil kunne virke positivt med tanke på mindre behov for åpning av nye uttak i uberørt natur.

Departementet ser at høringsinstansene i all hovedsak er positive til forslaget om overdragelse av driftskonsesjon. Departementet foreslår på denne bakgrunn en generell adgang for overdragelse av driftskonsesjoner i mineralloven kapittel 8 om Drift. Samtidig vurderer departementet at adgangen til å kunne overdra konsesjonen bør inneholde noen begrensninger.

Nærmere om vilkårene for overdragelse

Helhetlig inntreden i driftskonsesjonen

Departementet mener at overdragelsesadgangen bør rettes mot tilfeller der den overtakende part har et ønske om å tre inn i konsesjonærens rettigheter og plikter etter konsesjonsvedtaket i sin helhet, og dermed overta det fulle ansvaret for overholdelse av de rammer som er satt i forhold til driften, inkludert gjeldende driftsplan ved overtakelsestidspunktet.

Igangsatt uttak

Videre foreslår departementet at overdragelsesadgangen bør begrenses til tilfeller der drift er igangsatt, og at det stilles som krav at konsesjonæren har rapportert til DMF om uttak i konsesjonsområdet det siste året før søknad om overdragelse mottas av DMF. Formålet med dette er blant annet å hindre at konsesjonsvedtak blir ren handelsvare uten at drift kommer i gang. Det bør også legges opp til at DMF behandler færrest mulig søknader hvor søker ikke har en reell intensjon om å starte opp drift. Et viktig formål med forslaget om overdragelse av konsesjoner, er at det skal være mulig å drive løpende aktivitet av et allerede påstartet uttak av mineraler i et område.

Det er imidlertid viktig å presisere at fem-årsfristen i mineralloven § 45 ikke skal brytes ved overdragelse. Denne bestemmelsen lyder:

«En driftskonsesjon bortfaller hvis ikke driften er satt i gang senest fem år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis driften blir innstilt i mer enn ett år.»

Videre må driften med ny driver ha kommet i gang innen ett år regnet fra vedtakstidspunkt for overdragelsen. Hvis ikke bortfaller konsesjonen.

Søknad om godkjenning av overdragelsen

Det foreslås at overdragelse av driftskonsesjon skal godkjennes av DMF, da søkers kvalifikasjoner etter departementets vurdering bør vurderes og godkjennes eller avslås av direktoratet. Søknad om godkjenning skal sendes DMF uten ugrunnet opphold etter at avtale om overdragelsen er inngått. På bakgrunn av søknaden kan DMF enten innvilge søknaden, eller avslå søknaden. I høringsnotatet ble det i § 45 a tredje ledd presisert at «[d]irektoratet for mineralforvaltning kan stille vilkår for overdragelse av driftskonsesjon». Dette er tatt ut av lovforslaget da det følger av den alminnelige vilkårs læren.

Kompetanse og økonomisk skikkethet

Ved vurderingen av om overdragelse skal tillates eller ikke, er den overdragende parts kvalifikasjoner et sentralt vilkår for overdragelse. Rammene for «tiltaket», inkludert driftsplanen, er allerede gitt i konsesjonen. Da dette vil være tilsvarende er det etter departementets syn ikke behov for at dette skal være gjenstand for ny vurdering ved søknad om overdragelse.

Med «kvalifikasjoner», menes her en vurdering av den overtakende parts kompetanse til drift av den aktuelle forekomsten, samt den overtakende parts økonomiske skikkethet til å gjennomføre prosjektet. En vurdering av den overtakende parts kompetanse og økonomiske skikkethet, bør bygge på samme momenter som gjøres i forbindelse med vurderingen av om driftskonsesjon skal gis etter mineralloven § 43. Den overtakende part må oppfylle kravene etter ny § 6 a om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet. Det vises til vurderingene i punkt 3. Kvalifikasjonsvurderingen som foretas etter mineralloven § 43 inkluderer også en vurdering av om det legges opp til bergfaglig forsvarlig drift. Dette mener DMF allerede er ivare tatt gjennom driftskonsesjonsvedtaket, gjeldende

driftsplan, samt direktoratets tilsyns adgang. For de fleste uttak gjelder også krav om bergteknisk ansvarlig.

Pålegg og økonomiske krav etter mineralloven må være rettet/innfridd

Det foreslås videre at driftskonsesjonen ikke bør kunne tillates overdratt før konsesjonæren har rettet alle eventuelle pålegg gitt av DMF i medhold av mineralloven, inkludert tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer.

Avtale om utvinningsrett

Den overtakende part må ha utvinningsrett til forekomsten. Dette betyr at også utvinningsretten til forekomsten må overdras før eller samtidig med overdragelse av konsesjonen. Dette må dokumenteres overfor DMF ved søknad om overdragelse.

Virkninger ved forsinket oppstart

Departementet foreslår også at virkninger av å ikke starte opp drift innen en frist etter vedtak om overdragelse, bør reguleres ved tilføyelse i mineralloven § 45 ny bokstav d) andre ledd:

«En driftskonsesjon bortfaller hvis ikke driften er satt i gang senest fem år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis driften blir innstilt i mer enn ett år. Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter første og andre punktum. Fristen etter andre punktum kan forlenges med inntil tre år av gangen. Det kan settes vilkår for forlengelsen.

Driftskonsesjon faller også bort dersom (...)

d) *det er fattet vedtak om overdragelse av driftskonsesjonen og driften ikke er igangsatt innen ett år fra endelig vedtak om overdragelse.»*

Til innspillet fra Omya Hustadmarmor AS og Norsk Bergindustri om at bestemmelsen bør utvides fra ett år til tre år vil departementet påpeke at mye av poenget med adgangen til overdragelse er muligheten til å holde frem med pågående drift. Bestemmelsen sikter seg primært inn på uttak hvor det er pågående drift, som det er ønskelig å fremholde. Departementet vurderer derfor at ett år er tilstrekkelig. Departementet vil imidlertid tydeliggjøre at dette gjelder endelig vedtak, dvs. etter klagebehandling.

10 Hjemmel til forskriftsbestemmelse om «forsvarlig opprydning»

10.1 Gjeldende rett

Krav om opprydning er i dag regulert i mineralloven § 50, som lyder:

«Undersøker, utvinner og driver av mineralforekomster skal sørge for forsvarlig opprydning av området mens arbeidene pågår og etter at disse er avsluttet. Direktoratet for mineralforvaltning kan fastsette en frist for når opprydningen skal være avsluttet.»

Forarbeidene gir ikke noen nærmere beskrivelse av innholdet i opprydningsplikten, ut over at formålet er at området så langt som mulig tilbakeføres til den stand det var i før arbeidene startet.¹

10.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å legge til et nytt andre ledd hvor departementet gis hjemmel til å fastsette forskrift om det nærmere innholdet i opprydningsplikten.

Bakgrunnen for forslaget var Evalueringsutvalget i sin utredning viste til tilbakemeldinger om at begrepet «forsvarlig opprydning» er uklart. Det kan på den ene siden være tale om fjerning av installasjoner og opprydning av forurensning, og på den andre siden istandsetting til planlagt etterbruk, for eksempel etablering av landbruksområde eller næringstomt. Evalueringsutvalget peker i denne sammenhengen på lovforarbeidene, som fremhever at et formål med sikrings- og opprydningsplikten er at området så langt som mulig tilbakeføres til den stand det var i før arbeidene startet.²

Uklarheten får betydning for vurderingen av hva DMF skal legge til grunn for oppfyllelse av lovens oppryddingsplikt, hva som godkjennes av

oppryddingsplaner i driftskonsesjonens driftsplan/avslutningsplan med hensyn til opprydding, og tilhørende tilsynsaktivitet. I tillegg får det konsekvenser for fastsettelsen av krav til økonomisk sikkerhetsstillelse i henhold til lovens § 51 med tilhørende forskriftsbestemmelser.³

10.3 Høringsinstansenes syn

Norges Bondelag støtter ikke forslaget, og skriver at det ikke er tilstrekkelig med en forskriftshjemmel om opprydning. De mener at dette punktet må ses i sammenheng med økonomisk sikkerhetsstillelse for sikring og opprydning, noe Evalueringsutvalget foreslår.⁴

Øvrige høringsinstanser har ikke kommentert forslaget.

10.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det en hensiktsmessig løsning at en presisering av kravet om forsvarlig opprydning tas inn i forskrift. Her kan det angis nærmere hva som minimum legges til grunn for å oppfylle kravet til forsvarlighet. Dette kan gjøres ved en opplisting av tiltak som skal iverksettes i den grad de er relevante for det konkrete området hvor mineralaktivitet har funnet sted.

Det er ikke departementets intensjon å stille ytterligere krav, men tydeliggjøre hva som ligger i dagens bestemmelse.

Departementet vil sende forslag om forskriftsbestemmelse om opprydning på høring.

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) kapittel 13

² Evaluering av mineralloven: Innstilling fra utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, s. 92.

³ Se Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 87, hvor begrepene «opp-rydding» og «istandsetting» benyttes kumulativt: «Dette kan føre til at brudd blir stående usikret og driftsområder forlatt uten at opprydding og istandsetting har skjedd.» Samtidig er det kun «opp-rydding» som nevnes i § 50. «tilbakeføring» benyttes i lovens § 2 d).

⁴ Evaluering av mineralloven: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet s. 93–96

11 Tilsyn

11.1 Gjeldende rett

Tilsyn er regulert i mineralloven § 59, som lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning skal føre tilsyn med at

- a) undersøkelse, herunder prøveuttak, og drift foregår på en bergfaglig forsvarlig måte i samsvar med lovens krav,
- b) vilkår, godkjent driftsplan og pålegg gitt i eller i medhold av denne lov overholdes,
- c) sikrings- og opprydningsplikten etterleves, og
- d) arbeider ikke fører til unødvendig forurensing eller unødvendig skade på miljøet.»

11.2 Departementets forslag

Departementet foreslo i høringsnotatet følgende endring i mineralloven § 59:

«Direktoratet for mineralforvaltning fører tilsyn og kan fatte vedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

Forslaget var ment som en språklig forenkling.

11.3 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune og Oslo kommune støtter forslaget.

Norges Bondelag mener at innholdet i bestemmelsen ikke blir tydeligere ved forslaget. De mener at dagens bestemmelse gir en bedre pekepinn på hva det kan føres tilsyn med og hva det kan fattes vedtak om.

Omya Hustadmarmor AS påpeker at måten dagens bestemmelse er formulert er opplysende, men kan også være begrensende. Det påpeker også at i dagens § 59 a bekreftes at drift skal foregå på en bergfaglig forsvarlig måte, noe de mener bør videreføres i revidert lovforslag.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at det bør vurderes om det er ønskelig å beholde en mer presis lovtekst på dette punktet, bl.a. for at det skal være klart for aktørene på hvilke områder de kan bli undergitt tilsyn.

11.4 Departementets vurdering

Hensikten med endringsforslaget var å forenkle tilsynsbestemmelsen og tydeliggjøre den. Samtidig er departementet av den oppfatning av at en mer presis angivelse av hva tilsynsbestemmelsen omfatter, kan være hensiktsmessig. Dette særlig av hensyn til forutsigbarhet for bedriftene. Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at de tyngste argumenter taler for å la bestemmelsen tydelig angi hva som er underlagt tilsyn. Departementet går på denne bakgrunn ikke videre med lovforslaget.

12 Internkontroll

12.1 Gjeldende rett

Internkontroll er regulert i mineralloven § 61 som lyder:

«Departementet kan gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven overholdes».

Bestemmelsen ble inntatt i loven etter forslag fra tidligere Bergvesenet, som mente at:

«ved å innføre bestemmelse om at Bergvesenet skal påse at enhver drift på forekomster av mineralske råstoffer nevnt i loven skjer på en bergmessig måte samt at Bergvesenet kan gi de nødvendige pålegg for å sikre dette kan kontrollvirksomheten bli så omfattende at det vil være nødvendig med et internkontrollsystem».¹

Departementet sluttet seg til forslaget og uttalte at:

«Regler om internkontroll vil kunne være et nyttig styringsverktøy i tilsynsarbeidet gjennom at tiltakshavere selv etter fastsatte rutiner sikrer at bestemmelser og plikter overholdes. Dette vil kunne forbedre og forenkle tilsynsarbeidet for Direktoratet.»

Internkontroll er ment som et verktøy som skal bidra til systematisk forbedring i virksomhetene. Et internkontrollsystem skal inneholde sentrale rutiner for drift og virksomhetsstyring. Dette skal bidra til utvikling og overføring av kompetanse, stabile driftssystemer og dermed bidra positivt til kvalitet på virksomhetenes produkter. Systematisk drift og styring vil medføre at det vil være enklere å ha oversikt med og dermed overholdelse av lover og regler som er gjeldende for den enkelte virksomhet.

12.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet endringer i § 61 om internkontroll som i større grad peker på virksomhetenes ansvar for å etterleve regelverket og etablere systemer for egenkontroll. Hjemmelen for departementet til å fastsette forskrift ble foreslått videreført.

Bakgrunnen for forslaget var at det med fordel kan komme tydeligere frem at det er bedriftene selv som har ansvaret for å etablere og gjennomføre kontrolltiltak og sørge for at de etterlever de krav som fremgår i mineralloven og forskrift til mineralloven.

12.3 Høringsinstansenes syn

Norsk friluftsliv, Trøndelag fylkeskommune og Oslo kommune støtter forslaget.

Miljødirektoratet mener at endringsforslaget fremstår som overflødig da dette direkte følger av de enkelte kravene i lov og forskrift.

Klima- og miljødepartementet skriver at all mineralvirksomhet (forutsatt at virksomheten sysselsetter arbeidstaker) som reguleres av forurensningsloven skal ha internkontroll, jf. internkontrollforskriften § 2. Disse virksomhetene er derfor kjent med dette arbeidet.

Omya Hustadmarmor AS er positive til å ha internkontroll, men ser at det er et behov for å opprettholde eller øke bergfaglig tilsyn, og at det er viktig at internkontrollen ikke blir en unnskyldning for å redusere tilsynsaktivitet.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) mener at det er vanskelig å se behov for den foreslåtte endringen og mener at dette allerede følger av gjeldene lovtekst. De mener at lovforslaget § 60 første og andre ledd bør utgå. JD er elles enige i at det kan være hensiktsmessig med fastsetting av forskriftsbestemmelser om internkontroll.

Arctic Mineral Resources (AMR) er enige i at man bør lovfeste virksomhetenes aktivitetsplikt i ny bestemmelse om internkontroll. Videre påpeker AMR at dersom det skal gjøres endringer i

¹ Ot.prp. nr. 35 (1998–99) s. 122

§ 65 bør disse reflektere de nye reglene foreslått i forvaltningsloven.

12.4 Departementets vurdering

I forslaget er det gjort tilføyelser for å synliggjøre at plikten til å etterleve regelverk og etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak ligger hos virksomhetene. Det er også foreslått tilføyelser som enda klarere peker på at virksomhetene har en aktivitetsplikt og skal påse at relevant regelverk og eget internkontrollsystem etterleves.

Departementet vurderer at forslaget støtter opp om hensynet til forutsigbarhet og likebehandling. Krav om internkontroll er gjeldende for bygg- og anleggsbransjen og øvrig industriell virksomhet som det er naturlig å sammenligne med, og etter departementets vurdering medfører det ikke en urimelig byrde å innføre et krav om internkontroll etter mineralloven.

For andre virksomheter kan etablering av internkontroll innebære mer arbeid. Denne byrden vil til en viss grad kunne lempes ved at omfanget av internkontrollen er tilpasset virksomhetens kompleksitet og ved at DMF veileder virksomhetene. For små virksomheter med lite risikofyllt arbeid, vil ikke internkontrollsystemet være omfattende. For de fleste virksomheter anses begrepet internkontroll å være kjent, i og med at de allerede er omfattet av krav om internkontroll for eksempel på områdene HMS og/eller regnskap.

Det er ulikt hvor god kompetanse de ulike virksomhetene har om regelverk og internkontroll. For virksomheter som omfattes av internkontroll etter plan- og bygningsloven vil krav om internkontroll på minerallovens område innebære relativt lite arbeid. Dette gjelder særlig dersom forskriftskrav om internkontroll etter minerallovgivningen fastsettes etter samme lest som etter plan- og bygningslovgivningen. Disse virksomhetene vil da bare behøve å gjøre små justeringer og bygge videre på eksisterende internkontrollsystem.

Når DMF avdekker manglende etterlevelse av krav i minerallovgivningen, pålegges virksomheten å rette avviket. Dersom forskriftsbestemmelser om internkontroll innføres, kan DMF pålegge virksomheten å innføre rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik på samme måte som gjeldende regler for krav om internkontroll for helse, miljø og sikkerhet (Internkontrollforskriften). Dette vil ha en positiv effekt for næringen, i tillegg til at DMF i mindre grad behøver å gjenta tilsyn om samme forhold.

Tiltaket vurderes å ha en utviklende effekt for virksomhetene. Driften blir mer målrettet og effektiv, sannsynligheten for at avvik inntreffer reduseres og det kan frigjøre ressurser fra feilretting og korrigering til drift og utvikling. Gode rutiner for internkontroll kan få positiv økonomisk betydning for forsikringspremien og ved forsikringsoppgjør i et skadetilfelle.

Om forskriftsadgang

Departementet foreslår at forskriftsadgangen til internkontroll beholdes, da det etter departementets vurdering er hensiktsmessig at kravet presiseres nærmere i forskriftsbestemmelser slik at internkontrollen kan tilpasses den enkelte virksomheten og de forhold som er aktuelle.

I forarbeidene til mineralloven skriver departementet at forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) kan være et utgangspunkt for en forskrift om internkontroll etter forslag til ny minerallov.²

Departementet anbefaler at det ses hen til senere innført krav om internkontroll etter plan- og bygningsloven.³ Avhengig av type foretak lister SAK 10 § 10-1 opp fire eller åtte punkter med rutiner, som det kreves at foretakene etablerer i sitt internkontrollsystem for å sikre etterlevelse etter plan- og bygningsloven. Departementet vurderer at de samme rutineene kan være relevante å kreve etter mineralloven. Mange virksomheter som driver uttak av mineraler, særlig byggeråstoff, har også annen virksomhet som er underlagt krav om internkontroll etter plan- og bygningsloven (SAK 10 §§ 10-1 og 10-2). Det vil være besparende for disse om de kan bygge videre på eksisterende internkontrollsystem når de skal etablere internkontroll etter mineralloven. Internkontrollforskriften er mer generell og omfattende i formen, fordi den skal passe til mange andre type virksomheter.

DMF har etter mineralloven § 43 andre ledd, andre punktum og etter den alminnelige vilkårs læren mulighet til å fatte vedtak med vilkår om internkontrollrutiner. Med konkrete forskriftsbestemmelser om systematiske kontrolltiltak vil det være mer forutsigbart og forståelig for virksomhetene hva som kreves av dem for å drive etter regelverket.

² Ot.prp. nr. 35 (1998–99), s. 122.

³ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (SAK 10) §§ 10-1 og 10-2.

På denne bakgrunn vurderer departementet at det bør igangsettes et arbeid med å utarbeide forskriftsbestemmelser om internkontroll. Internkontrollen bør angi hvilke kontrollrutiner som kreves og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre disse.⁴ Departementet anbefaler at forskriftsbestemmelsene følger mal for internkontroll etter plan- og bygningsloven, se SAK 10 §§ 10-1 og 10-2.

Krav om internkontroll bør tilpasses den enkelte virksomhet, og bestemmelsene gjelde så langt de er relevant for virksomheten. Dette vil være i samsvar med likebehandlings- og effektivitetshensyn.

Departementet viser til lovforslaget.

⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 151

13 Forvaltningstiltak og administrative sanksjoner

13.1 Endring og tilbakekall av tillatelse

13.1.1 Gjeldende rett

Endring og tilbakekallelse av tillatelser etter mineralloven er regulert i mineralloven § 65 som lyder:

«Departementet og Direktoratet for mineralforvaltning kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig trekke tillatelsen tilbake dersom

- a) det foreligger grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven,
- b) innehaveren av tillatelsen ikke etterkommer pålegg etter § 62,
- c) tillatelsen er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning,
- d) vesentlige forutsetninger som lå til grunn for å gi tillatelsen er bortfalt, eller
- e) det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Endring og tilbakekall av tillatelse etter første ledd kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrenset endring og tilbakekall kan gjøres betinget av at bestemte forhold utbedres eller endres.

Ved avgjørelser etter paragrafen her skal det tas hensyn til det økonomiske tapet og de ulempene som det må påregnes at en endring eller et tilbakekall vil påføre innehaveren av tillatelsen, og de fordelene og ulempene som endringen eller tilbakekallet for øvrig vil medføre.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om endring og tilbakekall av tillatelser.»

13.1.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet endringer i § 65 første ledd ved at bokstav b og e ble tatt ut. Det ble også foreslått å fjerne bestemmelsens andre ledd. Bakgrunnen for forslaget var å for-

enkle bestemmelsen og unngå overlapp med annet regelverk.

13.1.3 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune og *Oslo kommune* støtter forslaget.

Klima- og miljødepartementet (KLD) skriver at det bør tas inn et grunnlag for endring av tillatelsen for å kunne stille krav til bruk av mer miljøvennlige teknikker dersom det er tilgjengelig på markedet. KLD tenker da særlig på teknologi som kan gjøre det mulig å minimere avfallsmengden, gi bedre muligheter for tilbakefylling o.l. De viser til at det etter forurensingsloven § 18 første ledd 3) kan en tillatelse endres dersom ny teknologi gjør det mulig å minske forurensingene i vesentlig grad. Dersom et slikt omgjøringsgrunnlag tas inn bør det etter KLDs vurdering også stilles krav om at det skal tas hensyn til kostnadene dette vil påføre bedriften.

Videre viser KLD til at tillatelser gitt i medhold av forurensingsloven kan endres eller tilbakekalles når det har gått ti år etter at den ble gitt. Bestemmelsen gir forurensningsmyndigheten en mulighet til å ha en ny gjennomgang av tillatelsen og oppdatere den i tråd med utviklingen. KLD mener at det bør vurderes å gi DMF en tilsvarende hjemmel.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skriver at det kan synes som at henvisningen i nåværende første ledd bokstav b til manglende etterlevelse av pålegg etter § 62 bør stå. Det fremstår også som klargjørende for brukerne av loven at det vises til at adgang til omgjøring også kan følge av ellers gjeldende omgjøringsregler, jf. gjeldende § 65 første ledd bokstav e, slik at det går tydelig frem at spesialregelen i § 65 ikke er uttømmende. JD er også i tvil om adgangen til å gjøre tilbakekallet tidsbegrenset bør oppheves. De påpeker at dette ikke er det samme som stans, og et midlertidig tilbakekall vil kunne være egnet som en mer alvorlig reaksjon i visse tilfeller, samtidig som det ikke er nødvendig med tidsbegrenset tilbakekall. JD ser det som hensiktsmessig å ha nyanserte reaksjonsbestemmelser som gir mulighet for en reaksjon

som står i et rimelig forhold til forholdet som danner grunnlaget for reaksjonen.

13.1.4 Departementets vurdering

Departementet har vurdert behovet for justeringer av bestemmelsen om endring og tilbakekall.

Selv om bestemmelsene som ble foreslått opphevet til dels er overlappende med annet regelverk kan det etter departementets vurdering av pedagogiske årsaker også være en fordel å ha denne type bestemmelse i mineralloven, da den er mer tilgjengelig for aktørene i næringen.

Departementet slutter seg også til JDs vurdering om at det er hensiktsmessig å ha nyanserte reaksjonsbestemmelser som gir mulighet for en reaksjon som er rimelig til forholdet som danner grunnlaget for reaksjonen.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at lovendringsforslaget utgår.

Etter departementet syn fremmer KLD et interessant forslag om å kunne stille krav til bruk av mer miljøvennlige teknikker dersom det er tilgjengelig på markedet, slik det gjøres i forurensingsloven § 18 første ledd 3), hvor en tillatelse endres dersom ny teknologi gjør det mulig å minske forurensingene i vesentlig grad. Som KLD skriver må det ved et slikt omgjøringsgrunnlag tas inn et krav om at det skal tas hensyn til kostnadene dette vil påføre bedriften.

Dette forslaget, samt innspillet om at tillatelser kan endres eller tilbakekalles etter ti år, er prinsipielle endringer som krever ytterligere utredning. Etter departementets syn er dette til dels inngrepene forslag som må utredes nærmere og sendes på høring før det vurderes tatt inn i mineralloven. Departementet vil videreformidle innspillet til minerallovutvalget for videre oppfølging.

13.2 Tvangsmulkt

13.2.1 Gjeldende rett

Myndighetenes adgang til å ilegge tvangsmulkt er regulert i mineralloven § 66, som lyder:

«For å sikre at bestemmelsene i loven eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan Direktoratet for mineralforvaltning treffe vedtak om tvangsmulkt som tilfaller statskassen.

Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for ret-

ting av forholdet. Dersom særlige grunner tilsier det, kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd, og løper da fra en eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, skal tvangsmulkten som hovedregel ilegges dette. Er tvangsmulkt ilagt et selskap som inngår i et konsern, kan påløpt tvangsmulkt også inndrives hos morselskap. Er flere ansvarlige etter vedtak om tvangsmulkt, hefter de solidarisk for betaling av tvangsmulkten.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Direktoratet for mineralforvaltning kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og frafall av påløpt tvangsmulkt.»

13.2.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet følgende endringer i bestemmelsen om tvangsmulkt:

«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan Direktoratet for mineralforvaltning fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom manglende etterlevelse skyldes forhold utenfor den ansvarliges kontroll. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller statskassen. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper inntil den ansvarlige har dokumentert at pålegget er oppfylt.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes blant annet under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres og hvilke kostnader det antas å medføre.

Når det ulovlige forhold er rettet, kan Direktoratet for mineralforvaltning i særlige tilfeller redusere eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt, herunder om tvangsmulkten størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt, inndrivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt.»

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune og *Oslo kommune* støtter forslaget.

Omya Hustadmarmor AS synes ikke at det er tilstrekkelig redegjort for hvorfor § 66 skal endres, spesielt punktet med «Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen» er en betydelig endring i ansvarsfordeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. De mener at endringsforslaget bør utgå.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skriver at tvangsmulkten ikke bør løpe lenger enn til forholdet er rettet, og bestemmelsen bør utformes slik at den varer «så lenge det ulovlige forholdet varer».

Arctic Mineral Resources (AMR) skriver at de er usikre på om ordlyden i nåværende § 66 «uansett følger av annet lovverk» og derfor kan tas ut. De viser til at aksjeloven § 17-1 ikke pålegger et slikt ansvar. Videre mener det at det kan reises spørsmål om «den ansvarlige» omfatter fysisk person i egenskap av ene- eller hovedaksjonær.

13.2.4 Departementets vurdering

Departementet mener at tvangsmulkt i utgangspunktet skal kunne fastsettes samtidig med at pålegg gis, slik det er etter plan- og bygningsloven § 32-5. Når DMF velger å fatte pålegg, er det i utgangspunktet viktig at pålegget etterkommes innen fristen. I tillegg er det ressursbesparende og mer forutsigbart at disse vedtakene fattes samtidig. Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem retting av pålegg, noe som ivaretas ved en løpende mulkt.

Etter departementets vurdering bør ettergivelse av tvangsmulkt begrenses til de tilfellene hvor forholdet som det gis tvangsmulkt for er rettet. I plan- og bygningsloven § 32-5 oppstilles det et slikt vilkår. Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem en retting. En ettergivelse av påløpt tvangsmulkt hvor forholdet ikke er rettet vil kunne undergrave dette formålet. Ettergivelse av tvangsmulkt

vil dessuten kunne være et ekstra virkemiddel for å få rettet ulovligheten dersom man underretter om at ettergivelse av ilagt tvangsmulkt kan bli vurdert når det ulovlige forhold er rettet.

Departementet foreslår å fjerne deler av lovtekst i § 66, som uansett følger av øvrig regelverk. Likeledes bør det vurderes å ikke gjenta ordlyd i både lov- og forskriftstekst, men heller ta stilling til om teksten enten skal stå i loven eller i forskriften. I og med at loven beskriver når tvangsmulkten starter å løpe, bør den også angi når den slutter.

Departementet slutter seg til JDs innspill om at tvangsmulkten ikke bør løpe lenger enn til forholdet er rettet, og foreslår at bestemmelsens fjerde ledd endres til «*Tvangsmulkt løper inntil det ulovlige forholdet er rettet*».

Departementet viser til lovforslaget.

13.3 Overtredelsesgebyr

13.3.1 Gjeldende rett

Mineralloven § 67 gir hjemmel til å kreve overtredelsesgebyr og lyder:

«Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge den som har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr). Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et foretak kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen skal det blant annet legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er og graden av skyld.

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om vilkår for å ilagge overtredelsesgebyr, om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall og om frafall av ilagt overtredelsesgebyr.»

13.3.2 Departementets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet endringer i § 67 ved å innføre et nytt tredje ledd som lyder:

«Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å

uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn tre uker. Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet.»

Departementet foreslo også at adgangen til gi nærmere bestemmelser om vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr i forskrift, utgår i bestemmelsens fjerde ledd om forskriftsadgang:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder om størrelsen på overtredelsesgebyret, om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall, inndrivelse og om ettergivelse av ilagt overtredelsesgebyr.»

13.3.3 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune og *Oslo kommune* støtter forslaget.

Arctic Mineral Resources (AMR) skriver at departementet ved en ny vurdering av § 67 må

avklare forholdet mellom overtredelsesgebyr til en ansatts uaktsomhet og arbeidsgivers ansvar for skade for det samme.

13.3.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at høringsinstansene ikke har vesentlige innvendinger mot forslaget.

Bakgrunnen for endringen er at ileggelse av overtredelsesgebyr er et inngrep overfor aktørene i bransjen. Etter departementets vurdering er vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr av en slik karakter at de uttømmende bør fremgå av lovens ordlyd. Dette bidrar til økt forutsigbarhet for næringsaktørene.

Etter departementets vurdering bør det være lik systematikk for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Når frister nevnes i mineralloven for tvangsmulkt, bør det tilsvarende gjelde for overtredelsesgebyr.

Departementet viser til lovforslaget.

14 Lovendring ifb. fylkessammenslåing

14.1 Gjeldende rett

I mineralloven er det gitt egne bestemmelser for mineralprosjekter som skal foregå i Finnmark fylke, av hensyn til samiske interesser -særlig med tanke på reindrift i fylket. Dette innebærer bestemmelser om leting i § 10 andre ledd, undersøkelser i §12 fjerde ledd, § 13 fjerde ledd og §§ 17, 18 og 20, utvinningsretter i § 30, ekspropriasjon i § 40, driftskonsesjon i § 43 fjerde ledd og om forhøyet grunneieravgift i § 58.

14.2 Departementets forslag

Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune ble slått sammen fra 1. januar 2020, og heter nå Troms og Finnmark fylkeskommune. Dette reiser problemstillingen om hvilket geografisk område som skal legges til grunn for de aktuelle bestemmelsene.

I Evalueringsutvalgets rapport reises problemstillingen rundt hvordan mineralloven ivaretar samiske interesser utenfor Finnmark. Dette er en problemstilling som er lagt til NOU-arbeidet, da det krever ytterligere utredning og konsultasjoner. På denne bakgrunn vil ikke departementet gjøre endringer på nåværende tidspunkt, og det er

det geografiske området som før 1. januar 2020 var Finnmark, som skal legges til grunn.

Departementet ser likevel grunn til å foreta en presisering av ordlyden da en lovendring som følge av NOU-arbeidet ligger noe frem i tid. Departementet foreslo i høringsnotatet at ordlyden i de nevnte bestemmelsene endres til «*området som utgjorde Finnmark fylke per 1. desember 2019*». Dette er en lignende formulering som er brukt i Finnmarksloven § 2.

14.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har ikke kommentert forslaget foruten *Trøndelag fylkeskommune* og *Oslo kommune* som uttrykker støtte til endringen.

14.4 Departementets vurdering

Departementet vurderer at den foreslåtte justeringen er hensiktsmessig på nåværende tidspunkt, og viser til lovforslaget. Av pedagogiske hensyn er presiseringen av ordlyden tatt inn i en definisjon innledningsvis i loven, heller enn ved en justering av ordlyden i de nevnte bestemmelsene. Justeringen innebærer ingen materiell endring.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene er i hovedsak språklige og lovtekniske justeringer og presisering av gjeldende rett, noe som ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet eller for offentlige myndigheter. Enkelte av endringsforslagene kan likevel innebære slike konsekvenser for næringen og for DMF.

Forslaget om å innføre et generelt kvalifikasjonskrav vil innebære at bedriftene må redegjøre grundigere for relevant kompetanse, og DMF må vurdere denne dokumentasjonen. Mineralloven stiller allerede krav om at tiltakshaver må dokumentere bergteknisk kompetanse m.m. for søknader om driftskonsesjon. Forslaget innebærer at bedriftene må redegjøre noe mer på tidligere stadier i mineralprosjekter. Forslaget er forventet å ha positive samfunnsmessige konsekvenser ved at det stilles kvalifikasjonskrav som skal bidra til å

sikre at driften av slik virksomhet utføres av bedrifter med tilstrekkelig kompetanse. Det forventes ikke vesentlig økt ressursbruk i DMF.

Forslaget om å åpne for overdragelse av driftskonsesjoner vil bety besparelser for bedriftene gjennom mindre ressursbruk og kortere saksbehandlingstid. Det vil også medføre vesentlig mindre omfattende saksbehandling for DMF. DMF må ta stilling til om vilkårene for overdragelse er til stede, men dette vil være mindre omfattende vurderinger enn dagens behandling.

Et rekkefølgekrav medfører at aktørene i bransjen må ha tillatelser etter plan- og bygningsloven, eventuelt reguleringsplan i orden før de kan søke om driftskonsesjon. Dette medfører at for prosjekter der det ikke foreligger godkjent plan, vil det måtte gjennomføres en planprosess før søknaden om driftskonsesjon kan vedtas.

16 Merknader til bestemmelsene

Til § 4 tredje ledd

Området Finnmark defineres etter denne loven som «det området som fram til sammenslåingen med Troms utgjorde Finnmark fylke». Det er altså det geografiske området som før 1. januar 2020 var Finnmark som skal legges til grunn. Dette innebærer ikke en realitetsendring, men er en justering som følge av at Finnmark fylkeskommune og Troms fylkeskommune ble slått sammen fra 1. januar 2020, og nå heter Troms og Finnmark fylke.

Til § 5

Endringen er ment å klargjøre hva som faktisk reguleres i en driftskonsesjon eller annen tilatelse etter mineralloven. En tydeligere lovtekst som presiserer forholdet mellom en driftskonsesjon og privatrettslige forhold vil gjøre det tydelig for tiltakshaver at man må sørge for å ha de nødvendige privatrettslige forhold på plass.

Endringen er ment å være av pedagogisk karakter og innebærer ikke en realitetsendring av rettstilstanden.

Til § 6 a

Paragrafen er ny og skal hjemle et krav om kompetanse for all mineralvirksomhet.

Med «nødvendige kvalifikasjoner» menes at kvalifikasjonene skal være tilstrekkelige til å utføre arbeidet på en forsvarlig måte. Bestemmelsen skal leses i lys av formålsbestemmelsen i § 1 og i lys av de relevante hensynene i § 2. Begrepet «skikket» er erstattet ordet «kvalifisert». Hensikten er å rette et større fokus på faglig kompetanse. Mineralloven er en bransjelov, og intensjonen er at bestemmelsen skal konsentrere seg om det bergfaglige.

Kvalifikasjonskravet gjelder for «rettighetshaver og andre som deltar i mineralvirksomheten». Departementet legger til grunn en tilsvarende forståelse av bestemmelsen som i forarbeidene til petroleumsoven § 9-6.

Bestemmelsen legger ansvaret for å sikre tilstrekkelige kvalifikasjoner på hver enkelt del-

taker i mineralvirksomheten. Kravet skal avhenge av hvilken funksjon den enkelte deltakeren i virksomheten har, og skal tilpasses den enkelte virksomheten. Det er ikke intensjonen å stille samme krav til avanserte gruveprosjekt som til et mindre grustak. Det er heller ikke noe i veien for at kravet oppfylles gjennom innleie av kompetanse. Hva som skal anses som nødvendige kvalifikasjoner må tilpasses prosjektets omfang og kompleksitet.

Til § 13

Formålet med et kravet om registrering i Foretaksregisteret er å få en sikker identifikasjon på den som skal inneha en undersøkelsesrett.

Det er ikke intensjonen å avskjære enkeltpersonforetak eller NUF fra å inneha undersøkelsesrett etter mineralloven. For enkeltpersonforetak er det et krav om å drive næringsvirksomhet for å kunne registreres i Foretaksregisteret. På denne måten vil kravet til registrering kunne avskjære rettighetshavere som ikke har som intensjon å drive mineralvirksomhet.

Ordlyden i nytt tredje ledd skal harmonere bedre med regelverket for øvrig, og hensikten er å koble avslagsgrunnen opp mot overtredelsens alvorlighet, slik det er gjort i § 65. Endringen skal gi en bedre sammenheng i loven, og DMF kan i sin vurdering se hen til eventuelle overtredelsesvedtak som gjelder søker.

Til § 18

Fristen for å varsle igangsetting av undersøkelsesarbeider utvides fra tre uker til to måneder. Formålet med endringen er at grunneier og bruker av grunnen reelt skal være i stand til å ivareta sine interesser og at myndigheter har tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i planene og komme med tilbakemeldinger til undersøker, heller enn å måtte stoppe planene på grunn av tidsnød. Det er også et mål at undersøker har tilstrekkelig tid til å gjøre nødvendige justeringer av planene på grunnlag av tilbakemeldinger, og ikke må avlyse sesongens planer. En frist på to måneder ivaretar

disse hensynene, samtidig som at det ikke legges opp til for lange prosesser.

Det er tatt inn et unntak for de tilfellene hvor det er enighet mellom berørte parter. Det åpnes for at varslingsfristen kan frafalles der det foreligger et skriftlig samtykke fra DMF, grunneier, brukeren av grunnen og eventuelt andre berørte parter.

Til § 23

Det er tatt inn et nytt vilkår for forlengelse av undersøkelsesrett. Det gis mulighet til å kunne forlenge en rettighet der det vurderes at dette med sannsynlighet vil resultere i kunnskap om ressursen som er nødvendig for å kunne søke utvinningsrett. Det vil bero på en konkret vurdering hvorvidt undersøkelsesretten kan forlenges. En høring blant berørte interesser vil være relevant i enkelte saker. Forlengelse vil i slike tilfeller eventuelt gis blant annet på bakgrunn av innspill, og vilkår for ivaretagelse av ulike hensyn kan knyttes til vedtaket.

Til § 43 første ledd

Ordlyden i bestemmelsens første ledd endres ved at presisteringen «*urørt (in situ)*» masse tas inn. Dette er en tydeliggjøring av hva som menes med «uttak», og er styrende for når volumgrensen er nådd slik at konsesjonsplikten inntreffer. Forslaget er i tråd med den praksis DMF i dag har for tolking av bestemmelsen, og innebærer ikke en realitetsendring.

Den absolutte konsesjonsplikten for naturstein oppheves, og uttak under 10 000 m³ er ikke lenger konsesjonspliktig. Bakgrunnen for endringen er at både formålet med og konsekvensen av uttak av naturstein i stor grad er sammenfallende med uttak av andre typer mineraler. I alle tilfeller gjøres et naturinngrep og fotavtrykket fra uttaket er først og fremst avhengig av det totale volumet som tas ut.

Til § 43 andre ledd

Ordlyden i første ledd endres fra «skikket» til «kvalifisert». Det vises til merknad til ny § 6a.

Til § 43 andre ledd nytt sjette punktum

Formålet med innføringen av et rekkefølgekrav er i hovedsak å redusere risiko for tiltakshaver ved å unngå unødige utredninger og planlegging av tiltak i områder hvor planmyndigheten vurderer at det ikke er aktuelt med mineralvirksomhet.

Bestemmelsen skal bidra til at driftsplanen utarbeides i tråd med føringer og bestemmelser som er gjort av planmyndigheten for det aktuelle området.

Det skal legges en vid forståelse til grunn av ordlyden «avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven». Hensikten med formuleringen er å favne alle nødvendige avklaringer for selve mineraluttaket. Det er intensjonen at ordlyden i første omgang skal favne de vedtak hvor arealformålet er satt til Bebyggelse og anlegg med underformål «råstoffutvinning» (nåværende eller fremtidig), jf. plan- og bygningsloven § 11-7. Planmyndigheten har her vedtatt at råstoffutvinning skal foregå innenfor planavgrensningen. Om det i tillegg kreves vedtatt reguleringsplan før utvinning kan gjøres, vil avhenge av om uttaket omfattes av plankrav i plan- og bygningsloven § 12-1 (større bygge- og anleggstiltak) eller av kommuneplanens arealdel.

I tillegg vil formuleringen ta høyde for vedtak etter plan- og bygningsloven hvor arealformålet er satt til noe annet enn «råstoffutvinning», men hvor det samtidig i vedtaket er avklart for råstoffutvinning i en periode før realisering av arealformålet.

Det presiseres at uttak «som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen», jf. § 3, og med det unntatt lovens saklige virkeområde, heller ikke vil omfattes av det foreslåtte rekkefølgekravet.

Til § 45 a

Paragrafen er ny. Det gis på visse vilkår adgang for overdragelse av driftskonsesjoner gitt etter § 43.

Overdragelsesadgangen rettes primært mot tilfeller der den overtakende part har et ønske om å tre inn i konsesjonærens rettigheter og plikter etter konsesjonsvedtaket i sin helhet, og dermed overta det fulle ansvaret for overholdelse av de rammer som er satt i forhold til driften, inkludert gjeldende driftsplan ved overtakelsestidspunktet.

Hensikten med adgangen til overdragelse er muligheten til å holde frem med pågående drift. Bestemmelsen sikter seg primært inn på uttak hvor det er pågående drift, som det er ønskelig å fremholde. Overdragelsesadgangen begrenses defor til tilfeller der drift er igangsatt, og det stilles som krav at konsesjonæren har rapportert til DMF om uttak i konsesjonsområdet det siste året før søknad om overdragelse mottas av DMF. Formålet med dette er å hindre at konsesjonsvedtak blir ren handelsvare uten at drift kommer i gang.

Det presiseres at fem-årsfristen i mineralloven § 45 ikke skal brytes ved overdragelse, og driften

med ny driver ha kommet i gang innen ett år regnet fra vedtakstidspunkt for overdragelsen. Hvis ikke bortfaller konsesjonen.

Overdragelse av driftskonsesjon skal godkjennes av DMF, da søkers kvalifikasjoner etter departementets vurdering bør vurderes og godkjennes eller avslås av direktoratet. Søknad om godkjenning skal sendes DMF uten ugrunnet opphold etter at avtale om overdragelsen er inngått.

Ved vurderingen av om overdragelse skal tilates eller ikke, er den overdragende parts kvalifikasjoner et sentralt vilkår for overdragelse. Rammene for «tiltaket», inkludert driftsplanen, er allerede gitt i konsesjonen. Da dette vil være tilsvarende er det etter departementets syn ikke behov for at dette skal være gjenstand for ny vurdering ved søknad om overdragelse.

Med «kvalifikasjoner», menes her en vurdering av den overtakende parts kompetanse til drift av den aktuelle forekomsten. En vurdering av den overtakende parts kompetanse og økonomiske skikkethet, skal bygge på samme momenter som gjøres i forbindelse med vurderingen av om driftskonsesjon skal gis etter mineralloven § 43. Den overtakende part må oppfylle kravene etter ny § 6 a om kvalifikasjoner for mineralvirksomhet. Kvalifikasjonsvurderingen som foretas etter mineralloven § 43 inkluderer også en vurdering av om det legges opp til bergfaglig forsvarlig drift. For de fleste uttak gjelder også krav om bergteknisk ansvarlig.

Driftskonsesjonen kan ikke overdras før konsesjonæren har rettet alle eventuelle pålegg gitt av DMF i medhold av mineralloven, inkludert tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer.

Den overtakende part må ha utvinningsrett til forekomsten. Dette betyr at også utvinningsretten til forekomsten må overdras før eller samtidig med overdragelse av konsesjonen. Dette må dokumenteres overfor DMF ved søknad om overdragelse.

Virkningen av å ikke starte opp drift innen en frist etter vedtak om overdragelse, reguleres ved tilføyelse i mineralloven § 45 ny bokstav d) andre ledd.

Til § 50

Det tas inn en hjemmel til å fastsette forskrift om kravet forsvarlig opprydning i § 50.

Intensjonen er å angi nærmere hva som minimum legges til grunn for å oppfylle kravet til forsvarlighet. Det er ikke departementets intensjon å stille ytterligere krav enn gjeldende regulering, men tydeliggjøre hva som ligger i bestemmelsen.

Til § 61

Bestemmelsen er endret for å synliggjøre at plikten til å etterleve regelverk og etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak ligger hos virksomhetene. Tilføelsene skal få tydeligere frem at virksomhetene har en aktivitetsplikt og skal påse at relevant regelverk og eget internkontrollsystem etterleves.

Til § 66

Bestemmelsen er noe omstrukturert og deler av lovteksten er tatt ut da den følger av øvrig regelverk.

Departementet mener at tvangsmulkt i utgangspunktet skal kunne fastsettes samtidig med at pålegg gis, slik det er etter plan- og bygningsloven § 32-5. Når DMF velger å fatte pålegg, er det i utgangspunktet viktig at pålegget etterkommes innen fristen. I tillegg er det ressursbesparende og mer forutsigbart at disse vedtakene fattes samtidig. Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem retting av pålegg, noe som ivaretas ved en løpende mulkt.

I og med at loven beskriver når tvangsmulkten starter å løpe, er det også angitt når den slutter. Tvangsmulkten skal ikke løpe lenger enn til forholdet er rettet, jf. bestemmelsens fjerde ledd.

Til § 67

Det er tatt inn et nytt tredje ledd om varslig og frist. Hensikten er å få lik systematikk for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Når frister nevnes i mineralloven for tvangsmulkt, bør det tilsvarende gjelde for overtredelsesgebyr.

I nytt femte ledd er det tatt inn presiseringer hva forskrift om overtredelsesgebyr kan inneholde. Bakgrunnen for endringen er at ileggelse av overtredelsesgebyr er et inngrep overfor aktørene i bransjen. Vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr er av en slik karakter at de uttømmende bør fremgå av lovens ordlyd.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.)

I

I lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser gjøres følgende endringer:

§ 4 nytt tredje ledd skal lyde:

Med Finnmark menes i denne loven det området som frem til sammenslåingen med Troms utgjorde Finnmark fylke.

§ 5 nytt andre ledd skal lyde:

Tillatelser etter denne loven griper ikke inn i privatrettslige forhold mellom en tiltakshaver og andre, med mindre noe annet følger av loven. Tillatelse etter denne loven innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.

Ny § 6 a skal lyde:

§ 6 a *Kvalifikasjoner for å drive mineralvirksomhet*

Rettighetshaveren og andre som deltar i mineralvirksomhet, skal ha nødvendige kvalifikasjoner for å utføre arbeidet på en forsvarlig måte.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i kvalifikasjonskravet.

§ 13 andre og tredje ledd skal lyde:

Tillatelse kan bare tildeles foretak som er registrert i Foretaksregisteret.

Søknaden kan avslås dersom søkeren tidligere har begått grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Nåværende § 13 andre ledd blir nytt fjerde ledd.

Nåværende § 13 tredje ledd blir nytt femte ledd.

§ 18 første ledd skal lyde:

Undersøker skal skriftlig varsle Direktoratet for mineralforvaltning, grunneieren og brukeren av grunnen om undersøkelse minst *to måneder* før arbeidene igangsettes. *Varslingsfristen kan frafalles der det foreligger et skriftlig samtykke fra Direktoratet for mineralforvaltning, grunneier og brukeren av grunnen og eventuelle andre berørte parter.* Direktoratet for mineralforvaltning skal

varsle kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen.

§ 18 nytt fjerde ledd skal lyde:

Den som har utvinningsrett til statens mineraler, skal varsle om undersøkelsesarbeider i utvinningsområdet i tråd med første til tredje ledd.

Nåværende § 18 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 23 første ledd skal lyde:

Direktoratet for mineralforvaltning kan forlenge fristen etter § 22 første ledd første punktum med inntil tre år, dersom søkeren sannsynliggjør at

- a) undersøkelsene ikke kan bli fullført innen fristen på grunn av ekstraordinære forhold som ikke skyldes søkeren, *eller*
- b) *en forlengelse vil gi nødvendig kunnskap om ressursen for å kunne vurdere om det er grunnlag for å søke utvinningsrett.*

§ 43 første ledd første punktum skal lyde:

Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ *urørt (in situ)* masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning.

§ 43 andre ledd andre punktum skal lyde:

Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det legges vekt på om *søkeren* er kvalifisert til å utvinne forekomsten.

§ 43 andre ledd nytt sjetteste punktum skal lyde:

Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal driftsområdet være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven.

§ 45 andre ledd skal lyde:

Driftskonsesjon faller også bort dersom

- a) utvinningsretten slettes
- b) avtalen om rett til å utnytte forekomsten av grunneiers mineraler opphører
- c) skjønn ikke er krevd innen ett år etter at ekspropriasjonstillatelse er gitt etter § 37 andre ledd bokstav a

- d) *det er fattet vedtak om overdragelse av driftskonsesjonen, og driften ikke er igangsatt innen ett år fra endelig vedtak om overdragelse.*

Ny § 45 a skal lyde:

§ 45 a *Overdragelse av driftskonsesjon*

Direktoratet for mineralforvaltning kan etter søknad godkjenne en avtale om overdragelse av driftskonsesjon dersom følgende vilkår er oppfylt:

- overdrageren av driftskonsesjonen har, i henhold til årlig driftsrapportering etter § 46, foretatt uttak i konsesjonsområdet det siste året før søknaden om overdragelse mottas.
- overtageren oppfyller kravene til driftskonsesjon i § 43.
- overdrageren har ikke uoppfylte pålegg fra Direktoratet for mineralforvaltning vedtatt i medhold av kapittel 12 i denne loven.
- overtageren kan dokumentere utvinningsrett til forekomsten senest på det tidspunktet overdragelsen av driftskonsesjonen godkjennes.

Avtalen om overdragelse av driftskonsesjonen og avtalen om utvinningsrett skal være vedlagt søknaden.

Ved overdragelse av driftskonsesjon trer overtageren inn i alle overdragerens rettigheter og plikter etter denne loven og vedtaket om driftskonsesjon. Dette gjelder også for tidligere arbeider som er utført eller manglende utført av overdrageren. Privatrettslige avtaler mellom overdrageren og overtageren innskrenker ikke overtagers plikter etter denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i søknader om overdragelse av driftskonsesjon.

§ 50 nytt andre ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i opprydningsplikten.

§ 61 skal lyde:

§ 61 *Internkontroll*

Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av mineralloven etterleves.

Virksomheten har plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Departementet kan gi forskrift om internkontroll.

§ 66 skal lyde:

§ 66 *Tvangsmulkt*

Når det foreligger forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, kan Direktoratet for mineralforvaltning fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist.

Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med et pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkten ikke fastsettes samtidig med pålegget, skal det gis et eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, tilfaller statskassen og løper inntil det ulovlige forholdet er rettet. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper inntil den ansvarlige har dokumentert at pålegget er oppfylt.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes blant annet under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om tvangsmulkt, blant annet om tvangsmulktens størrelse og varighet, fastsettelse av tvangsmulkt og inn drivelse og ettergivelse av påløpt tvangsmulkt.

§ 67 nytt tredje ledd skal lyde:

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn tre uker. Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet.

Nåværende § 67 tredje ledd blir fjerde ledd.

§ 67 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om overtredelsesgebyr, *blant annet om størrelsen* på overtredelsesgebyret, om *renter* og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall, og om *inndrivelse og ettergivelse* av ilagt overtredelsesgebyr.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

