



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 43

(2008–2009)

Om lov om erverv og utvinning av
mineralressurser (mineralloven)

5 Lovens virkeområde, formål, mineralkategorier og begrepsbruk

5.1 Lovens saklige virkeområde

Mineralloven er et bransjeregulativ for mineralnæringen i Norge. Loven fastsetter sentrale rammer og vilkår for å utøve mineralvirksomhet. Loven gjelder uttak av mineraler og også bergfaglige aktiviteter i forkant av utvinningen; leting og undersøkelse. Loven inneholder også regler for avslutningen av mineralundersøkelser og uttak.

I tillegg til å angi rammene for leting, undersøkelse og drift på mineraler, inneholder mineralloven regler for erverv av rettigheter i tilknytning til undersøkelse og utvinning av statens mineraler. Dette ervervssystemet bygger på et system der Direktoratet for mineralforvaltning på vegne av staten tildeler rettigheter til undersøkelse og utvinning. Rettigheter til grunneiers mineraler erverves ved avtale.

En forutsetning for at minerallovens regler skal komme til anvendelse er at det gjelder leting og undersøkelser med formål å kartlegge mineralske forekomster for eventuell økonomisk utnyttelse. På letestadiet innebærer dette at leter som vil ta med seg enkle håndstykker, for eksempel med samleverdi, ikke faller inn under lovens letebegrep. Leteren må i slike tilfeller bygge på avtale med grunneier, og omfattes ikke av lovens leterett som skal stimulere til økt leting med sikte på utnyttelse av mineralene. Leting etter mineraler i forsknings- og kartleggingsøyemed som kan bidra til bedre ressurskartlegging av løsmasser og berggrunnen vil imidlertid være omfattet av lovens letebegrep, da dette etter departementets oppfatning kan bidra til fremtidig kommersiell utnyttelse av mineralene.

Tilsvarende gjelder på undersøkelsesstadiet. Det kan ikke gis undersøkelsesrett til statens mineraler når formålet er et annet enn å kartlegge forekomsten med tanke på en fremtidig økonomisk utnyttelse. Dette foreslås videreført i den nye mineralloven. Også undersøkelser på grunneiers mineraler som ikke har til formål å kartlegge forekomsten med tanke på økonomisk utnyttelse av den, faller utenfor minerallovens virkeområde. At loven ikke gjelder vil ha størst praktisk betydning

ved at regler om tilsyn og sikrings- og oppryddingsansvar ikke kommer til anvendelse på denne typen undersøkelsesarbeider.

Mineraluttak som omfattes av mineralloven vil normalt ha et kommersielt formål ved at det som tas ut skal omsettes på et eksternt marked. Dette kan være direkte eller etter bearbeiding av råstoffet. Også uttak av mineraler til eget bruk, for eksempel grustak på egen grunn til landbruksformål, faller i prinsippet inn under minerallovens virkeområde, da også dette innebærer en økonomisk verdiskapning på grunneiers hånd. Uttak på egen grunn til eget bruk vil imidlertid ofte være uttak av begrenset størrelse. Det vil allikevel kunne være behov for at disse omfattes av mineralloven.

Aktiviteter som sprenging og flytting av masse er aktiviteter som kan innebære uttak av mineraler, der mineraluttaket ikke er et selvstendig formål med uttaket, men derimot en nødvendighet for å kunne realisere et annet formål. Uttak hvor formålet ikke er å nyttiggjøre seg mineralet økonomisk vil i utgangspunktet ikke omfattes av mineralloven. Gjennom plan- og bygningsloven er det gjerne tatt stilling til at området skal brukes til andre formål enn råstoffutvinning, og hensyn som ivaretas gjennom mineralloven, for eksempel krav til bergfaglighet, best mulig utnyttelse av forekomsten, sikring, opprydding osv. er i mindre grad aktuelle. Etterbruken av området vil være ivaretatt, og kontrollen av slike uttak vil i hovedsak bli ivaretatt av kommunen gjennom plan- og bygningsloven. Selv om kontrollen primært vil fokusere på forholdet til den utbygging som skal skje og ikke i forhold til masseuttaket som sådan, finner departementet ikke grunn til å innføre minerallovens regler på uttak som hovedsakelig skjer som en nødvendig del av annen bruk av grunnen. Eksempelvis vil uttak av mineraler i forbindelse med oppføring av boliger eller næringsbygg eller bygging av infrastruktur som veier, kaianlegg og lignende ikke omfattes av mineralloven. Dette vil gjelde selv om mineralene som fjernes er av en slik kvalitet at de kan nyttiggjøres til utfylling, planering eller lignende.

Det blir stadig mer vanlig at masse som tas ut i forbindelse med byggegrunn selges og brukes

som om det var et massetak den kom fra. Følgelig kan det oppstå grensetilfeller der det er vanskelig å fastslå om det er et massetak eller et uttak for hovedsakelig å realisere et annet formål. **Reguleringsformålet vil her kunne gi en pekepinn, men vil ikke alltid være avgjørende.** Departementet vil gi Direktoratet for mineralforvaltning kompetanse til å avgjøre om mineralloven kommer til anvendelse i enkelttilfeller. Det er nødvendig for å kunne motvirke og unngå omgåelser av loven. Direktoratet for mineralforvaltning må foreta en helhetsvurdering der det ses hen til hvor fremtredende det kommersielle aspektet ved uttaket er. **Uttakets karakter, herunder varighet og størrelse, samt hvor langt frem i tid det alternative formålet ligger, vil være relevante momenter ved avgjørelsen.** Direktoratets vedtak vil være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.

5.2 Lovens formål

5.2.1 Departementets forslag

Lovens formål er å fremme og sikre en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.

Forslaget innebærer at forvaltningen av mineralressursene skal vurderes i et langsiktig perspektiv. Samfunnets behov for mineralske ressurser skal sikres så vel på kort som på lang sikt, og loven skal ivareta hensynet både til dem som lever i dag og til nye generasjoner. Det er ønskelig å legge til rette for at mineralressursene i Norge skal kunne kartlegges, undersøkes og utnyttes på en best mulig måte. Loven er ment å være et virkemiddel for å fremme en slik utvikling og samtidig ivareta interessene til alle berørte parter.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Norsk Bergindustriforening kommenterer uttrykket bærekraftig utvikling og spør hva prinsippet egentlig betyr for utnyttelsen av ikke-fornybare ressurser.

Sametinget skriver i sin høringsuttalelse at det i lovens formålsbestemmelse eller andre steder i lovteksten må henvises til Grunnloven § 110 a og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter for å synliggjøre for aktørene i mineralnæringen at det i samiske områder er særskilte hensyn som må tas.

5.2.3 Departementets vurdering

Departementet vil bemerke at 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 dekket sine behov, jf. St.meld. nr. 46 (1988-89) om miljø og utvikling og Innst. S. nr. 272 (1988-89).

Begrepet gir uttrykk for målsetningene i norsk ressurs- og miljøpolitikk om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig og miljømessig forsvarlig utnyttelse i et langsiktig perspektiv. Dette innebærer blant annet at det må legges til rette for undersøkelse og kartlegging av nye forekomster samtidig som dagens behov i størst mulig grad dekkes. Departementet mener det er viktig at prinsippet om en bærekraftig utvikling reflekteres i lovens formålsbestemmelse.

Under konsultasjoner om den nye mineralloven har Sametinget bedt om at hensynet til samiske rettigheter synliggjøres i minerallovens formålsbestemmelse. Det vises til kapittel 14 med omtale av samiske interesser ved mineralaktivitet knyttet opp mot minerallovens formål. Departementet konkluderer der med at lovens formål skal omfatte et bærekraftsperspektiv. Naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsniv foreslås ivaretatt i den nye bestemmelsen i § 2 om hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene.

5.3 Lovens geografiske virkeområde

Forslaget om lovens geografiske virkeområde er en videreføring av gjeldende rett etter bergverksloven. Forslaget innebærer at loven skal gjelde på norsk territorium med unntak av Svalbard. På Svalbard gjelder en egen bergverksordning av 7. august 1925 med egne bestemmelser om tildeling av bergrettigheter på Svalbard. For å unngå misforståelser vil departementet ta inn i lovteksten at Svalbard er unntatt fra lovens virkeområde.

Loven gjelder ikke utenfor den private eiendomsrettens grenser i sjø. Dette innebærer at mineralloven kun gjelder på den delen av sjøen som er underlagt privat eiendomsrett og avgrenses således mot lov av 12. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster (kontinentalsokkelloven) som gjelder fra den

ralvirksomhet er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av tiltak vurderes. Loven regulerer ikke de kollektive eller individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Det er gitt egne regler i loven for ivaretagelse av samiske interesser ved mineralvirksomhet i Finnmark. Se omtalen i kapittel 14.

Bokstav c angir at forvaltning og bruk av mineralressursene skal ivareta hensynet til omgivelsene og nærliggende områder under drift. Mineralvirksomhet kan medføre store inngrep i naturen og risiko for skade på eiendom, mennesker og dyr. Det er derfor viktig at tiltakshavere gjennomfører nødvendige sikringstiltak for å hindre eventuelle skader, og at myndighetene fører tilsyn og kontroll med at dette skjer.

Miljøhensyn ivaretas først og fremst gjennom plan- og bygningslovens regelverk, herunder reglene om arealplanlegging og konsekvensutredninger. *Bokstav d* synliggjør at hensynet til miljø også skal vektlegges etter mineralloven. Mineralvirksomhet kan medføre inngrep som kan innebære at viktige verdier knyttet til naturens mangfold går tapt eller forringes. Dette kan gjelde både arter, naturtyper og økosystemer. Slik virksomhet kan også medføre store inngrep som kan innebære skjennende sår i naturen. Arkeologiske kulturminner, så som steinalderboplasser, graver og helleristninger ligger ofte skjult, og er vanskelige å oppdage. Selv små inngrep kan gjøre skade på kulturminnene. I tillegg kan virksomheten medføre forurensning, blant annet ved avrenning fra tungmetaller. Tiltakshaver er pålagt plikter i loven slik at hensynet til miljøet ivaretas. Det kan videre settes vilkår i tillatelser og gis pålegg for å ivareta miljøhensyn.

Bokstav e viser til at det er en særlig oppgave etter loven å legge til rette for langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området. Fordi mineraler er ikke-fornybare ressurser, vil mineralvirksomhet være av begrenset varighet. Ved anvendelsen av loven skal det derfor legges til rette for å bruke området til annen aktivitet når mineralvirksomheten opphører, for eksempel til boligbygging. En viktig del av dette er å sikre at områdene ryddes opp og sikres etter at mineralvirksomheten er avsluttet.

Til § 3 Saklig virkeområde

Paragrafen er ny i forhold til gjeldende rett og tidligere forslag.

Første ledd angir at loven omfatter aktiviteter som har til formål å kartlegge mineralske ressurser med sikte på utvinning. Aktuelle aktiviteter som faller inn under loven er leting og undersøkelse, herunder prøveuttak av mineraler.

Hvilke mineraluttak som faller innenfor lovens virkeområde, fremkommer av *andre ledd*. I utgangspunktet faller ethvert uttak av mineralske forekomster inn under mineralloven, jf. *andre ledd første punktum*.

Det er gjort unntak for uttak som hovedsakelig er en del av annen utnyttelse av grunnen enn mineraluttak, jf. *andre ledd andre punktum*. Uttak hvor formålet ikke er å nyttiggjøre seg mineralet økonomisk, men gjennomføres for å realisere et annet formål, vil i utgangspunktet ikke omfattes av mineralloven. Eksempelvis vil uttak av mineralske forekomster i forbindelse med oppføring av boliger eller næringsbygg eller for å anlegge infrastruktur som veitraseer, kaianlegg og lignende ikke omfattes av mineralloven. For nærmere omtale av bestemmelsen vises det til de alminnelige merkningene i kapittel 5.1.

For å kunne avklare grensetilfeller og for å motvirke omgøelser har departementet hjemmel i *trede ledd* til å fastsette nærmere i forskrift hvilke aktiviteter eller uttak som omfattes av mineralloven. Tilsvarende gis Direktoratet for mineralforvaltning myndighet til i konkrete tilfeller å avgjøre om mineralloven kommer til anvendelse. Ved denne avgjørelsen vil Direktoratet måtte foreta en helhetsvurdering der etaten ser hen til hvor fremtredende det kommersielle aspektet ved uttaket er. Momenter ved vurderingen vil blant annet være uttakets karakter, herunder varighet og størrelse, og hvor langt frem i tid det alternative formålet ligger. Direktoratets vedtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Til § 4 Stedlig virkeområde

Paragrafen tilsvarer i hovedsak § 2 i høringsnotatet fra 2003.

Første punktum fastsetter at mineralloven gjelder på norsk territorium, dvs. på Norges fastland, inkludert holmer, øyer og skjær.

Loven gjelder ikke for Svalbard. Svalbard har en egen bergverksordning nedfelt i kongelig resolusjon 7. august 1925 om Bergverksordning for Spitsbergen (Svalbard).

For Jan Mayen er lov 30. juni 1972 nr. 70 om bergverk (bergverksloven) gjort gjeldende ved