



Nærings- og fiskeridepartementet

Levert elektronisk

Deres ref: 22/5220-1

Vår ref: 118562 - 1261

Oslo, 29. august 2023

MINERALKOMMUNENES SYN PÅ REGJERINGENS MINERALSTRATEGI

1 SAMMENDRAG

Nedenfor følger USS/Mineralkommunenes kommentarer til regjeringens mineralstrategi som ble presentert av næringsminister Vestre 21. juni 2023, dvs rett før sommerferien.

Mineralkommunene hadde store forventninger til den varslede mineralstrategien, men ble svært skuffet da innholdet ble kjent. - Organisasjonen opplever at regjeringen overser vertskommunene og den rolle de berørte lokalsamfunn bør ha i mineralsaker fremover. Selv om det i forordet heter at «*Et godt forhold til kommuner, grunneiere, lokalsamfunn og samiske interesser og rettighetshavere er avgjørende for sosialt bærekraftig mineralvirksomhet og for virksomhetenes samfunnsaksept*», står det ingenting om hvilke konkrete tiltak som vil bli iverksatt for å sikre lokal oppslutning eller styrke kommunenes posisjon, rolle, ansvar eller rettigheter. Tvert imot gir næringsministerens uttalelser på pressekonferansen om «one shop stop» grunn til uro for at *myndighet vil bli overført til Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF)*, noe kommunene uttrykkelig har advart mot.

Det er en samstemt, tverrpolitisk erkjennelse om at lokal aksept er en forutsetning for grønn omstilling. Dette er også lagt til grunn i mineralstrategien, men altså uten at regjeringen trekker de nødvendige konsekvensene av det. Det er på det rene at det grønne skifte vil innebære behov for mer fornybar energi og økt tilgang på mineraler, og at både utbygging av fornybar energi og mineralutvinning krever areal. Kommunene har som den primære arealforvalter etter plan og bygningsloven en helt sentral rolle.

Kommunene er ikke årsaken til den lange ledetiden i prosjektene frem til konsesjon. I mange saker er det eksempler på at kommunene etterlyser større fremdrift. Å involvere kommunene på et tidligere tidspunkt vil med andre ord ikke føre til forsinkelser, men innebære en effektivisering. Kommunene har lang erfaring og betydelig kunnskap om hvilke ulike hensyn som må avveies mot hverandre. Om vi

118562 - 1261

skal nå klimamålene i Paris-avtalen og samtidig oppfylle Naturavtalen, må kommunene rolle styrkes, ikke svekkes.

Mineralkommunene har lenge signalisert at uten en tettere involvering av *vertskommunene* og uten at vertskommunene får en andel av verdiskapingen, risikerer man økt motstand mot mineralutvinning.

Mineralkommunene har fremmet konkrete innspill for *effektivisering* og for å *forbedre dagens regelverk*. Det er dessverre få spor av kommunenes innspill i regjeringens strategidokument, slik tilfelle var også for Minerallovutvalgets forslag. Mineralkommunene savner også konkrete svar på hvorvidt vertskommunene kan forvente seg regler som sikrer dem en andel av verdiskapingen. I mineralstrategien på side 32 under overskriften «Betydningen av bærekraft for mineralvirksomhet», står det at «*Det er gjerne lokalbefolkningen som påvirkes i størst grad av negative konsekvenser av mineralutvinning. Også spørsmål knyttet til lokal medvirkning, hvor mye av verdiskapingen som tilfaller lokalsamfunnet i form av arbeidsplasser, eierinntekter og andre vederlag er derfor av stor betydning for virksomhetene*». På side 63 står det videre at regjeringen vil: «*Legge til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom mineralnæring. Regjeringen vil herunder vurdere mulige økonomiske og næringspolitiske virkemidler for å stimulere til økt utvinning av kritiske råvarer, økt verdiskaping i mineralnæringen, mer bærekraftig mineralvirksomhet og hvordan lokalsamfunn kan få mer igjen ved mineralutvinning.*»

Hva som ligger i «andre vederlag» eller «lokalsamfunn» er ikke utdypet. Uttalelsene tyder på at det i første rekke er grunneiere, eiere av mineralforetakene og samiske interesser som vil bli prioritert. Uttalelsene er uansett altfor vage til at de kan anses som et løfte om kompensasjon eller inntekter til vertskommunene. Hvis man hadde ment det, ville det vært naturlig å si dette direkte, slik regjeringen gjør for det foreslåtte urfolksvederlaget, se pkt 5.10.

Mineralkommunene ønsker et møte med næringsministeren for å utdype de punktene som kommunene mener er avgjørende viktig å få på plass - og som også bør fanges opp i den nye loven som er varslet.

De forhold Mineralkommunene særlig vil fokusere på i et slikt møte, kan sammenfattes slik:

1. Saksbehandling i mineralsaker må *effektiviseres* og saksbehandlingstiden må ned. Kommunene er ikke årsaken til den lange ledetiden i nye mineralprosjekter og Mineralkommunene advarer mot å ta lettvtint på konsesjonsbehandlingen og høringene, slik næringsministerens uttalelser om «fast track» ga inntrykk av. Kommunene må i stedet bli involvert så tidlig som mulig, dvs allerede på lete- og planleggingsstadiet. For å sikre en tilstrekkelig kapasitet og kompetanse må kommunene ha krav på kostnadsdekning for utgifter til dette arbeidet, slik som i vannkraftsaker.
2. Prinsippet om *lokal forvaltning* må videreføres også for mineraler. Her er det mye å lære fra vindkraftsakene, hvor plan- og bygningsloven nylig ble gjeninnført. Kommunenes rolle etter plan og bygningsloven i mineralutvinningsaker må derfor ikke svekkes, men heller styrkes. Kommunene er derfor imot en overføring av myndighet til DMF på kommunenes bekostning,

slik Minerallovutvalget foreslår. Uttalelsene fra næringsministeren om at det skal etableres en «one stop shop» tyder på at regjeringen vil følge utvalget, noe kommunene vil advare mot.

3. Kommunene er sterkt kritisk til utvalgets forslag om lavere terskel for statlig plan og at DMF skal kunne at dispensere fra kommunenes planer. Det bør regjeringen allerede nå ta avstand fra, ellers risikerer man lokal motstand. Igjen vises det til erfaringer fra vindkraft, hvor konsesjonsbehandlingen stoppet helt opp pga manglende lokal aksept.
4. De berørte lokalsamfunn må få en lovbestemt rett til en andel av verdiskapingen av utvinningen av verdifulle mineraler, i form av skatter og avgift som går direkte til de berørte kommuner. Forskning innen vindkraft viser at det er helt sentralt for lokal aksept at kommunene og derigjennom innbyggerne får ta del i verdiskapingen, ikke kun ulempene slike tiltak fører med seg. Dette har en direkte overføringsverdi til mineralnæringen.
5. En gjennomgang av eierskapsreglene med sikte på økt nasjonal kontroll med mineralressursene må settes på dagsordenen. I strategien påpekes det på side 10-11 at «Metaller og mineraler får stadig større strategisk og geopolitisk betydning». Strategien inneholder likevel ingen forslag til hvordan den nasjonale kontrollen kan sikres, tvert imot etterlyste Vestre flere private/utenlandske investorer. Etter Mineralkommunenes syn må det foretas en vurdering av innretningen på konsesjonsreglene. Det er ikke tilstrekkelig kun med regler for å ivareta *informasjon* om hvem som er eier.

2 KOMMUNENES ROLLE I DET GRØNNE SKIFTET

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har 102 medlemskommuner. I 2013 opprettet USS et eget utvalg, Mineralkommunene, som har et særlig fokus på vertskommunenes rolle og ansvar i mineralsaker. Kommunene ønsker å være en medspiller i arbeidet med det grønne skiftet. Grønn omstilling krever areal. Med den rollen kommunene er gitt, både som den primære arealforvalter etter plan- og bygningsloven, og som representant og talerør for innbyggerne i kommunene, må kommunene anses som en helt sentral part i dette arbeidet. Kommunene står dermed *står i en annen stilling* enn andre høringsorganer i konsesjonsprosessen, enten det er berørte grunneiere, miljø- og friluftsansjoner, regionale eller nasjonale høringsinstanser e.l.

Mineralkommunene ser det unødvendig å begrunne dette nærmere, ut over å vise til at kommunen er en del av offentlig forvaltning, vårt laveste demokratiske nivå, sektorovergripende og både med eget selvstyre og ansvar for gjennomføring av nasjonal politikk. Ingen andre har bedre eller nærmere grunnlag for å vurdere de *samlede lokale virkninger* av planlagte mineralutvinningstiltak enn den berørte kommunen. Når et samlet storting ga uttrykk for at den berørte kommunes syn skal tillegges stor vekt i vindkraftsaker, og noen partier gikk inn for vetorett for den berørte kommunen (slik ordningen er i Sverige), viser det den helt spesielle stilling berørte kommuner står i.

Denne særstilling for kommunene må komme til uttrykk i ny minerallov. En tidlig involvering av kommunene vil gi muligheter for effektivisering av konsesjonsprosessen.

Regjeringen bør lære av vindkraftsakene, og ikke følge utvalgets forslag om å overføre myndighet fra kommunene til staten og DFM når det gjelder arealspørsmålene. Tilsvarende bør reglene for vannkraft og vindkraft tjene som inspirasjon – og gi grunnlag for kommunale inntekter i form av skatter og en mineralsavgift som går til de berørte vertskommuner.

Forskning har vist at det er lettere å oppnå lokal aksept for selskaper man har et forhold til, og fortrinnsvis lokale eller nasjonale selskaper. Mineralnæringen har også et sikkerhetsaspekt, som tilsier et behov for å se nærmere på eierskapsreglene. Selv om det ikke er inntatt i strategien direkte – ga næringsministeren klart uttrykk for at det er et ønske om mer privat kapital. Det vil åpne for *mer* utenlandsk kapital. Det er ikke problematisert hvordan dette harmonerer med regjeringens påpekning om at mineraler er viktig geopolitisk tema.

Mineralkommunene fremmer ikke eierskapsspørsmålet for egen del, men finner grunn til å påpeke at målsetningen om et økt utenlands eierskap er i strid med hva regjeringen selv har fremmet i Hurdalplattformen. Et dominerende utenlands eierskap kan som nevnt føre til økt lokal motstand.

Nedenfor følger i pkt. 3 Mineralkommunenes innspill til hvilke tiltak som bør på plass for å få til det løftet som regjeringen signaliserer. Næringsministeren uttalte at regjeringen vil følge opp minerallovutvalgets forslag. Mineralkommunenes overordnede syn på utvalgets forslag følger i pkt 4, mens de konkrete forslagene kommenteres i pkt 5. I pkt. 6 fremmes forslag til andre tiltak, om varslingsplikt og en gjennomgang av konsesjons og eierskapsreglene ut fra et nasjonalt kontrollbehov.

3 DET MÅ SNAREST ETABLERES ET KONSESJONS- OG SKATTEREGIME, SOM SIKRER VERTSKOMMUNENE EN ANDEL AV VERDIEN FRA MINERALVIRKSOMHET

Ved siden av at kommunenes rolle som den primære arealforvaltning må videreføres for å sikre lokal forankring, vil en beskatningsrett for berørte kommuner kunne bidra til å hindre lokal motstand mot mineralutvinningsprosjekter som kan bidra til det grønne skiftet.

Mineralkommunene mener at Regjeringen Støre burde ha signalisert i sin mineralstrategi at det vil bli vurdert skatte og avgiftsregler som sikrer vertskommunene en andel av verdiskapingen. Det vises i denne sammenheng til at det i *Hurdalsplattformen* uttrykkelig fremgår at:

Regjeringen vil: ... Vurdere hvordan staten kan sikre at en større del av verdiskapingen i mineralnæringen blir igjen lokalt og nasjonalt.»

Et løft for mineralnæringen vil bare lykkes ved lokal aksept og medvirkning. Prinsippet om at kommunene må ha krav på en andel av verdiskapingen bør vedtas så snart som mulig – og senest samtidig med ny minerallov.

Mineralkommunene har etterlyst dette lenge. Vertskommunene får i dag ingen direkte inntekter i form av skatter eller avgifter fra mineralvirksomhet, utover eventuelt en beskjedne eiendomsskatt. Selskapskatten går til staten. En lovfestet rett for de berørte lokalsamfunn til en andel av verdiskapingen vil kunne gi nødvendige incentiv til at kommunene tilrettelegger for mineralvirksomhet i sitt planverk og er aktive for å tiltrekke seg potensielle aktører. I tillegg vil det være prinsipielt riktig og rimelig at mineralnæringen underlegges samme ordninger som annen naturressursutnyttelse som vannkraft og vindkraft.

Evalueringsutvalget¹ anbefalte at muligheten for bruk av avgifter som styringsmiddel for å dempe avtrykket fra mineralnæringen på natur, miljø og omgivelser, burde utredes nærmere. I NOU 2020:12, *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*, anbefaler utvalget at kommuner som stiller sine naturressurser til disposisjon bør ha krav på en andel av verdiskapingen som skjer på grunnlag av disse ressursene. I kap. 9.12 heter det blant annet:

«Det kan argumenteres for at dersom kommunene får beholde en større andel av verdiskapingen som skjer lokalt, vil dette gi insentiver for å legge til rette for næringsutvikling. Dette vil igjen kunne være positivt for verdiskapingen og sysselsettingen i kommunen.»

Da minerallovutvalget ble oppnevnt av Solbergregjeringen, ble det uttrykkelig sagt at utvalget ikke skulle foreslå at skatt og avgift til kommunene, da det skulle vurderes i etterkant. Dette må dagens regjering følge opp.

USS/Mineralkommunene foreslår at innføres et skatte og avgiftsregime etter modell fra vannkraften, hvor en andel av inntektene går direkte til den berørte vertskommune. Innretningen må naturligvis tilpasses ulike mineraler. Erfaring fra tilsvarende problemstillinger og andre jurisdiksjoner tilsier at det

¹ Rapport «Evaluering av mineralloven – Innstilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet» desember 2018.

er vanskeligere å innføre nye skatteordninger etter at de store inntektene oppstår, så et nytt regelverk bør på plass så snart som mulig²

4 MINERALKOMMUNENES SYN PÅ MINERALSTRATEGIEN OG NY MINERALLOV

4.1 Innledning

Næringsminister Vestre uttalte under presentasjon av mineralstrategien i juni 2023 at departementet vil følge opp minerallovutvalgets forslag i det videre arbeidet. Mineralkommunene har avgitt høringsuttalelse til minerallovutvalgets forslag.

Regjeringen har ikke kommentert kommunenes innspill i sin strategi, men flere av uttalelsene til Vestre på pressekonferansen i juni 2023 gir inntrykk av at regjeringen – mot kommunenes råd – vil følge *minerallovutvalgets* forslag – også de som kommunene har uttalt at de er sterkt imot, eksempelvis å overføre myndighet til DMF på kommunenes bekostning.

Mineralkommunene har derfor funnet det nødvendig å gjenta hovedpunktene i sin høringsuttalelse til NOU 2022:8. Mineralkommunenes innspill er basert på de erfaringer kommunene har fra eksisterende mineralutvinning, der det er prosesser i gang – eller hvor utvinning er nedlagt, og der det foreligger gjenåpningsplaner eller planer om helt nye prosjekter.

Mineralkommunene inngår i paraplyorganisasjonen Naturressurskommunene, og henter også erfaring fra andre naturressursbaserte næringer som vannkraft og vindkraft. Mineralkommunene mener det fra et vertskommune-ståsted, og som et bidrag for å få en økt lokal aksept for prosjektene, er nødvendig med en større grad av likebehandling av vertskommunene med mineraler og kommuner med andre naturressurser.

4.2 Organisasjonens overordnede syn

USS/Mineralkommunene er som nevnt kjennetegnet ved sine store utmarksarealer. Organisasjonens formål er å styrke det lokale selvstyret i saker om bruk og vern av utmarksområder for å fremme en bærekraftig utvikling og livskraftige lokalsamfunn.

Mineralkommunene og USS har vært en aktiv bidragsyter i mineralsaker, og har som nevnt hatt møter og sendt innspill både til evalueringsutvalget og til minerallovutvalget³. Mineralkommunene og USS har her særlig understreket kommunene som *samarbeidspartnere*. Om man skal lykkes med det grønne skifte, er det et åpenbart behov for å forbedre vertskommunenes betingelser når det gjelder mineral-utvinning. Det gjelder både i form av kompensasjonsordninger og når det gjelder en

² Det er flere aktører i mineralnæringen som har en stor lønnsomhet. Totalrentabiliteten, som måler gjennomsnittlig avkastning på kapitalen i virksomheten før skatt, er for eksempel for Titania AS i 2020 på 33,7%. Gjennomsnittlig totalrentabilitet for bedriften i perioden fra 1998 til 2020 har vært på 29,1%, men med variasjon fra år til år. Den laveste verdien var i 2010 med en totalrentabilitet på 10,5%. Til sammenligning har gjennomsnittlig totalrentabilitet i industrien i perioden 2007 til 2020 vært på 6,8%. Også driftsmargin, som måler forholdet mellom driftsresultat og omsetning viser at lønnsomheten for bedriften er høy. Gjennomsnittlig driftsmargin i perioden fra 1998 til 2020 har vært 26,6%, mot 4,6% i industrien (fra 2007). Den høyeste driftsmarginen var i 2020 med hele 48,9%.

³ Brev 7. juli 2021 og 20. desember 2021.

lovbestemt rett til utgiftsdekning til saksbehandlingen, slik at kommunene så raskt som mulig kan engasjere uavhengige sakkyndige til å bistå kommunen. En slik ordning – etter modell fra vannkraftsektoren, bør være i alles interesse, slik at saksbehandlingen kan skje effektivt og på et saklig grunnlag.

USS/Mineralkommunene har i sitt høringsvar sluttet seg til mange av utvalgets forslag, men er svært uenig i flere av utvalgets forslag og konklusjoner. Det gjelder særlig følgende forslag:

- Utvalgets forslag om at kommunene på enkelte stadier *bør fratras planmyndigheten* de har i dag gjennom plan- og bygningsloven. Selv om Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) fortsatt skal være konsesjonsmyndighet, bør det ikke føre til at man svekker den rollen kommunene har som planmyndighet i arealsaker i dag. Tvert imot ser Mineralkommunene det som avgjørende å sikre *bedre lokal forankring gjennom å styrke kommunenes rolle* i saker om mineralutvinning. Basert på erfaringene fra blant annet vindkraft vil Mineralkommunene fraråde departementet å følge utvalgets forslag som innebærer en svekkelse av kommunenes planmyndighet.
- Mineralkommunene er oppmerksom på at utvalget fikk uttrykkelig beskjed om *ikke* å foreslå andre skatter og avgifter enn de som er spesifikt nevnt i mandatet⁴. - Departementet må imidlertid i sitt videre arbeidet sørge for at de berørte lokalsamfunn (kommunene) *får en andel av den verdiskapingen mineralnæringen gir opphav til*. Det bør etableres et skatte- og avgiftsregime for mineraler etter en modell fra vind- og vannkraftsektoren, hvor vertskommunene dels kompenseres for miljøulempene, dels får en lovbestemt andel av verdiskapingen n blir liggende igjen lokalt til de vertskommunene som er berørt.

I møte med departementet 8. september 2022 oppsummerte USS' sitt syn på hvilke grep som må til i det videre arbeidet slik:

1. Saksbehandling i mineralsaker må effektiviseres
 - USS deler utvalgets syn om at saksbehandlingen i mineralsaker må gjøres mer effektiv.
 - Grønt skifte forutsetter lokal medvirkning og aksept.
 - Mer effektiv saksbehandling må ikke føre til at kommunenes rolle svekkes.
2. Konsesjonsmyndigheten bør tilligge DMF, MEN ...
 - Plan- og bygningsloven må fortsatt gjelde på alle stadier i saker om mineralutvinning.
 - Det bør lovfestes et pålegg om tidlig-involvering av kommunene i konsesjonsprosessen.
 - Lang saksbehandlingstid i mineralsaker skyldes ikke kommunene.

⁴ I mandatet til Minerallovutvalget heter det at utvalget «*ikke [skal] vurdere [...] endringer i skatte- og avgiftsregel for mineralnæringen ut over*» de avgifter og gebyrer som følger av §§ 39, 56, 57 og 58 i gjeldende minerallov.

3. Kommunene må gis krav på kostnadsdekning
 - For en effektiv saksbehandling bør kommunene ha krav på å få dekket kostnader til sakkyndig bistand, etter modell fra vannkraftsektoren, se vassdragsreguleringsloven § 13.
4. Kommunene må få lovfestet rett til både en verdiandel og en kompensasjon
 - Mineraluttak krever lokal aksept samt at en andel av verdiskapingen blir liggende igjen lokalt, slik som for vannkraft og for vindkraft.
5. Eierskapsregler
 - Mineraler er sikkerhetspolitikk. USS/Mineralkommunene savner en utredning av hvorvidt det bør innføres regler som sikrer norske myndigheter kontroll på eierskapet i mineralforetakene.

5 KOMMENTARER TIL DE KONKRETE FORSLAGENE FRA MINERALLOVUTVALGET

5.1 Mineralkommunene støtter forslaget om at skille mellom staten og grunneiers mineraler videreføres

Et hovedgrep i Minerallovutvalgets forslag er at skillet mellom statens og grunneiers mineraler *videreføres*, men det foreslås at forvaltningen *samordnes* bedre ved at det etableres en felles undersøkelsestillatelse for statens mineraler og for industrimineraler og lette mineral (som er grunneiers mineraler). Mineralkommunene støtter dette, selv om begrepsbruken kunne vært diskutert. Det er lite intuitivt hva som menes med statens og grunneiers mineraler.

5.2 Mineralkommunene støtter at det er DMF som skal tildele undersøkelsestillatelser, men ikke forslagene som svekker kommunenes planmyndighet

Utvalget foreslår at Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) skal tildele undersøkelsestillatelse for disse mineraltypene. Kommunene støtter dette, men ikke at det skal ha konsekvenser for kommunenes planmyndighet, se nedenfor pkt 5.4 og 5.5.

Et flertall i utvalget foreslår at det skal kreves avtale med *grunneier før* DMF kan tildele undersøkelsestillatelse. Videre foreslår utvalget at undersøkelsestillatelsen skal gi utvinningsrett til statens mineraler dersom vilkåret om drivverdighet oppfylles, mens det for industrimineraler og lette metaller i tillegg kreves en avtale med grunneieren.

Mineralkommunene mener kommunene må tas med i kretsen av hvem som skal informeres og hvem det skal inngås avtaler med, se pkt 5.7.

5.3 Mineralkommunene støtter prinsippet om samordningsplikt

Mineralkommunene støtter at det innføres en samordningsplikt, av minerallovsaksbehandlingen og saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven og annet relevant regelverk og at det avholdes et oppstartsmøte for å planlegge saksbehandlingen, der bl.a. kommunen skal delta.

Mineralkommunene mener det er avgjørende for lokal aksept å sikre tidlig involvering av kommunene, koordinering og effektivisering av samordningsprosessene. Mineralkommunene mener imidlertid at

flere av utvalgets forslag går for langt, og innebærer en *svækkelse* av kommunenes rolle og ansvar, som organisasjonen vil advare mot, se straks nedenfor i pkt. 5.4, 5.5 og 5.7 nedenfor.

5.4 Mineralkommunene er sterkt imot at DMF gis myndighet til å treffe vedtak om dispensasjon fra kommunale arealplaner

Utvalget foreslår å gi DMF myndighet til å treffe vedtak om dispensasjon fra kommunale arealplaner mv. i forbindelse med vedtak om undersøkelsestillatelse, og begrunner dette med at

«Det er liten tvil om at DMF er det fagorganet med mest kunnskap om og erfaring med mineralvirksomhet, og at det gjør dem spesielt egnet til å vurdere de til dels komplekse spørsmålene som oppstår i mineralsaker. En sterkere rolle for DMF vil sikre større grad av kontinuitet og spisskompetanse i myndighets-håndteringen av større prosjekter. Behandling av større og mer kompliserte mineralsaker krever spesialisert fagkunnskap, noe som er vanskelig å bygge opp i kommuner som kanskje bare får én slik sak til behandling. Mer myndighet til DMF kan også gi bedre forutsigbarhet og et mer oversiktlig system, ikke minst for utenlandske selskaper. Det vil også være enklere å ivareta nasjonale behov, samle flere tillatelsessteg og se tillatelser og prosesser i sammenheng. Samtidig er kommunens deltagelse i prosessen svært viktig for å sikre lokal forankring og tilslutning til prosjekter og ikke minst for å få kunnskap om lokale forhold.»

Utvalget legger her til grunn en uriktig og grovt forenklet oppfatning av kommunenes kompetanse og kapasitet. Mange kommuner har betydelig plankompetanse, og har betydelig erfaring med å avveie ulike hensyn på. For «nye» mineralkommuner kan eventuell manglende kompetanse og kapasitet, avhjelpest ved at det lovfestes en rett for kommunene til å få dekket kostnadene med å engasjere uavhengige sakkyndige og styrke kommunens saksbehandling, slik vertskommuner for vannkraftprosjekter har krav på etter vassdragsreguleringsloven § 13.

Å frata kommunene plankompetanse eller innføre den dispensasjonsadgang fra kommunenes arealplan vil være et *skritt i feil retning* når det gjelder å skape et grunnlag for lokal aksept.

5.5 Mineralkommunene er sterkt imot et forslag om å senke terskelen for statlig plan

Utvalget foreslår også å *senke terskelen* for når staten kan treffe vedtak om statlig arealplan for å legge til rette for mineralutvinning. I stedet for de strenge vilkårene som følger av dagens regler, foreslår utvalget at terskelen for statlig plan vil være passert når det bidrar til å *«oppnå samfunnsmessige målsetninger eller der det er et vesentlig potensial for verdiskaping»*. (understreket her)

USS/Mineralkommunene kan ikke støtte forslaget. Gjeldende vilkår for bruk av statlig plan er en fornuftig avveining av de ulike hensynene mellom behovet for statlig styring og det kommunale selvstyret. En utvidelse av statens mulighet for å anvende statlig plan for mineralutvinning, vil kunne føre til større lokal motstand.

Forarbeidene til den gjeldende lov viser at ansvarsdelingen er gjennomtenkt. I lov-proposisjonen til dagens lov fremgår at: *«Departementet fastholder det grunnleggende prinsipp, slik det også fremgår av høringsnotatet, om at det er plan- og bygningsloven som skal avklare arealbruken. Kommunens*

kompetanse til å regulere bruken av områdene vil ikke bli berørt av den nye mineralloven»⁵. Dette utgangspunktet bør videreføres i den nye loven.

Mineralkommunene er enig i at det kan være situasjoner der mineralutvinning vil være en vesentlig nasjonal interesse, eksempelvis der det er tale om mineraler som ikke finnes, eller i liten grad finnes andre steder i landet. Loven gir imidlertid allerede i dag hjemmel for bruk av statlig plan i slike tilfeller.

Lokal aksept er både mineralnæringen og kommunen avhengig av. Det bør derfor heller være en statlig oppgave å sørge for at kommunene har tilstrekkelige insentiver til å godkjenne utvinningstiltak.

5.6 Mineralkommunene støtter forslaget om en justert rekkefølgebestemmelse

Minerallovutvalget foreslår i utkastet til ny lov⁶ å oppstille et rekkefølgekrav: *«Før det kan fattes vedtak om driftstillatelse, skal utvinningsområdet være avklart i vedtak etter lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling».*

Utvalgets forslag viderefører initiativet som ble fremmet av NFD i Prop. 124 L (2020–2021), hvor følgende bestemmelse var foreslått⁷: *«Før søknaden om driftskonsesjon tas opp til behandling, skal driftsområdet være avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven.».*

Næringskomiteén på Stortinget støttet forslaget i Innst. 611 L (2020–2021) 27. mai 2021. Stortingets flertall kom imidlertid under plenumsbehandlingen til at rekkefølgebestemmelsen burde vurderes av minerallovutvalget før den eventuelt ble gjort til lov.

Utvalgets forslag avviker fra NFDs forslag i Prop. 124 L (2020–2021) når det gjelder på hvilket *tidspunkt* planavklaringen må ha skjedd: Mens NFDs forslag innebar at avklaringen måtte være skjedd *før* DMF tok *søknad* om driftskonsesjon til behandling, innebærer utvalgets forslag at avklaringen må skje *før det gis* driftstillatelse. DMF kan i såfall ta en søknad om driftstillatelse til behandling uten at planavklaring foreligger, slik at det parallelt med DMFs arbeid kan jobbes med å avklare planforholdene.

USS/Mineralkommunene ser at det kan være urimelig å etablere en ordning som uttrykkelig forhindrer at DMF starter sin saksbehandling før planavklaring foreligger. De fleste tiltakshavere vil normalt ønske å ha en ferdig vedtatt reguleringsplan før det søkes om driftskonsesjon, og det er trolig av mindre betydning hvilken løsning som velges ettersom det uansett er tiltakshaver som har risikoen for at kommunen lander på en annen løsning enn driftstillatessøknaden som er til behandling i DMF.

Mineralkommunene støtter innføringen av en rekkefølgebestemmelse med de justeringer utvalget foreslår.

5.7 Involvering av kommunene

Mineralkommunene har både overfor departementet og Minerallovutvalget fremhevet behovet for sterkere involvering av kommunen på alle stadiene i en mineralutvinningsprosess. Kommunene bør

⁵ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 48, venstre spalte.

⁶ Se § 6-3 fjerde ledd,

⁷ Se § 43 i gjeldende minerallov, nytt andre ledd og sjetten punktum

også varsles om at det er igangsatt leting etter mineraler i sin kommune. Det som lite tilfredsstillende at det foregår en fysisk form for planlegging av store arealinngrep, uten at kommunen er informert og kan svare sine innbyggere som har spørsmål om hva som foregår.

Minerallovutvalget har til tross for kommunenes innspill foreslått å videreføre dagens ordning med informasjon *kun til grunneier, naboer og berørte bruksrettshavere*. Av betydning for *grunneier* foreslår utvalget at målinger utført fra luften tydeligere blir definert som leting. Utvalget avviser med andre ord en varslingsplikt - hvor kommunene informeres og konsulteres før letevirksomhet igangsettes, Begrunnelsen synes å være at det kan skape en «flaggingsproblematikk» som er uheldig av konkurransehensyn.

USS/mineralkommunene kan ikke se at det å informere kommunen vil innebærer en større flaggingsproblematikk enn utvalgets forslag om en lovfestet informasjonsplikt til den relativt vide kretsen av personer som utvalget ramser opp, så som bruksrettshavere. Utvalget viser med sitt forslag liten forståelse for den rollen kommunen har i sitt lokalmiljø. Det vil ikke alltid være klart for tiltakshaver hvem som er bruksrettshavere i et område, og da må kommunen kunne svare.

Mineralkommunene ber derfor departementet til å inkludere berørte kommuner i kretsen av interessentene som skal delta i dialog og informasjonsutveksling. Dette vil sikre bedre lokal forankring av mineralutvinningsprosjektene, en mer effektiv saksbehandling og vil også hensynta USS' forslag om bedre involvering av kommunen på letestadiet.

5.8 Mineralkommunene er uenig i at økonomisk sikkerhetsstillelse begrenses til «egen virksomhet»

Mineralkommunene støtter utvalgets forslag om at plikten og ansvaret til opprydding og istandsettelse etter mineralvirksomhet presiseres⁸, og at det fastsettes et absolutt krav til å stille sikkerhet for dekning av kostander ved sikring, opprydding og istandsetting⁹. Mineralkommunene støtter også forslaget om at det skal gjennomføres avslutningskontroll når driften opphører¹⁰, for å kontrollere at driften er avsluttet i samsvar med driftsplanen, og at arbeidene for å sikre og tilbakeføre området har skjedd som fastsatt.

Kommunene reiser imidlertid spørsmål ved hvorfor sikringsplikten for tiltakshaver skal begrenses til «fare skapt gjennom egen virksomhet¹¹» (understreket her) ved opphør av mineralvirksomheten. Sikringsplikten må ses i sammenheng med hvem som anses som «den ansvarlige» etter forurensningsloven¹². I Høyesteretts dom HR-2012-1254-A slår Høyesterett fast at grunneier også kan ha «noe som kan medføre fare for forurensning» når eiendommen allerede var forurenset da han eller hun ervervet den. Høyesterett viser til at en «måte å se det på, er at så lenge forurensningstilstanden opprettholdes,

⁸ jf. lovforslaget § 2-5

⁹ Jf. lovforslaget § 2-6

¹⁰ Jf. lovforslaget § 6-10

¹¹ jf. lovforslaget § 2-4 tredje ledd.

¹² Se § 7 andre ledd, jf. §§ 74 og 76

foreligger en vedvarende fare for forurensning», og at det ofte også vil være slik «at det er fare for ytterligere forurensning».

Når tiltakshaveren har hatt den økonomiske fordel, vil det være av stor miljømessig betydning å få sikret slike forhold. Det er da ikke urimelig, men i samsvar med alminnelige prinsipper at tiltakshaveren også er den ansvarlige for gammel forurensning. For myndighetene vil det som ved annen gammel forurensning kunne være en vanskelig om ikke umulig oppgave å måtte lete seg fram til den som opprinnelig forårsaket forurensningen. Fritak for varig sikring mot fare som har oppstått fra tidligere aktiviteter innenfor området hvor tiltakshaver har foretatt utvinning eller har hatt driftstillatelse, bør derfor bare komme på tale der det vil bli helt urimelig tyngende å foreta slik sikring.

5.9 Mineralkommunene er uenig i at DMF gis myndighet etter motorferdselloven

Utvalget foreslår å gi DMF kompetanse til å tillate motorferdsel i utmark til undersøkelse av mineralske ressurser. Forslaget vil innebære et avvik fra gjeldende ordning, hvor hovedregelen er at det er *kommunen* som etter søknad kan gi tillatelse til slik motorferdsel.

Mineralkommunene er kritisk til forslaget, som på samme måte som forslagene nevnt i pkt 5.4, og 5.5, innebærer et inngrep i det kommunale selvstyre. Mineralkommunene kan ikke se noen viktig innvending mot å videreføre dagens ordning. Det er en styrke ved dagens ordning at forskjellige myndighetsorganer har ansvar for å avveie forskjellige tiltak etter lovbestemmelser som har til formål å sikre ulike interesser. DMF har ikke den lokalkunnskap som kommunene har og som er nødvendig for å foreta disse avveiningene på en tilfredsstillende måte. Forslaget føyer seg inn som ett av flere forslag fra utvalget, som innebærer en svekkelse av det kommunale selvstyre. Forslaget vil innebære en fragmentering av regelverket og særbehandling av mineralnæringen, som er uheldig.

Dersom det er behov for endringer, ser USS/Mineralkommunene det mer hensiktsmessig å forfølge et av de andre alternativene som utvalget har vurdert, likevel slik at kommunens frie skjønn ikke fjernes. Det er avgjørende at arealbruk er underlagt et reelt kommunalt selvstyre, og da må kommunen ha anledning til å si nei dersom den mener det representerer den beste avveiningen av ulike hensyn.

5.10 Urfolksvederlag

USS/Mineralkommunene støtter også forslaget om et vederlag til berørte samiske rettighetshavere.

I mineralstrategien har regjeringen allerede signalisert at utvalgets forslag vil bli fulgt opp, jf side 32 i strategien hvor det heter at:

«Da mineralloven ble vedtatt av Stortinget i 2009, ble det etablert et urfolksvederlag for Finnmark knyttet til utvinning på Finnmarkseiendommens grunn. Regjeringen mener at det må gis urfolksvederlag i hele det tradisjonelle samiske området. Utformingen av vederlaget vil regjeringen komme tilbake til i oppfølgingen av NOU 2022:8 Ny minerallov.»

Vertskommunene hadde forventet at regjeringen signaliserte tilsvarende for vertskommunene, på samme måte som for vannkraft og vindkraft.

6 ANDRE TILTAK

6.1 Kommunene må få krav på kostnadsdekning

USS/Mineralkommunene ble av minerallovutvalget bedt om å kommentere om kommunene ville ha tilstrekkelig kompetanse til å håndtere større saker om mineralutvinning. Svaret er at mange kommuner vil kunne ha det, men at må videre skilles mellom kommuner som har vært vertskap for mineralutnytting over flere år og som har opparbeidet seg svært god kunnskap om prosessene, og kommuner som står foran en prosess som de ikke tidligere har erfaring med.

Videre viste USS til erfaringene fra vannkraftsaker og foreslo for utvalget at det innføres en bestemmelse som for vannkraftutbyggingene, hvor kommunene gis rett til å få dekket kostnader til sakkyndig bistand og saksbehandlingen av større mineralprosjekter. For vannkraftprosjekter er en slik bestemmelse lovfestet i vassdragsreguleringsloven § 13. Formålet med en slik bestemmelse er å sikre ikke bare kompetanse, men også en nødvendig uavhengig prosess, samt at saksbehandling av mineraltiltak i kommunene skjer raskt og effektivt.

Utvalget har, i strid med kommunenes anbefalinger, konkludert med at deler av kommunenes planmyndighet i stedet overføres til DMF, se ovenfor.

Mineralkommunene mener det er et langt bedre tiltak å innføre en bestemmelse om kostnadsdekning, slik vi har i vannkraftsaker. Ved å innføre en ordning som sikrer at kommunene får dekket sine kostnader til faglig og juridisk bistand som påløper i forbindelse med behandlingen av et mineralutvinningsprosjekt, vil kommunenes posisjon styrkes noe som sikrer legitimitet. Dette vil også være til en stor fordel for tiltakshaver.

Mineralkommunene ber departementet føler opp forslaget i sitt videre arbeid.

6.2 Behov for eierskapsregler og/eller tidsbegrensede konsesjoner

Mineralkommunene mener det er nødvendig med en gjennomgang av eierskapsreglene for å sikre at vi kan ha kontroll på hvem som eier naturressursene i Norge. Verken minerallovutvalget eller regjeringen har foretatt noen slik vurdering. Stortinget vedtok riktignok nylig endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll) 23. mai 2023, men det sikrer kun en informasjon – og kan ikke likestilles med et eierskap, som både sikrer kontroll og økonomisk utbytte.

Mineralnæringen skiller seg fra annen industri ved at mineralutvinning er arealkrevende. Videre er det sentralt å ha kontroll på at man ikke bidrar til eierstrukturer som innebærer at noen får monopol på visse typer mineraler. Endelig er mineraler - på samme måte som energi, viktig i sikkerhetspolitisk sammenheng. USS mener derfor at det er avgjørende at man gjennomgår lovverket for å se *om og eventuelt hvordan* man skal sikre kontroll på eierskapet i mineralnæringen.

Om aktualiteten av spørsmålet vises det «Utsyn» som utgis av forum for utenriks og sikkerhet, hvor det i en artikkel 22. februar 2022 ble reist spørsmål om hva som skjer hvis Kina blokkerer tilgangen på sjeldne jordarter - som er svært sentralt for at vi skal nå det grønne skiftet.

At nasjonal kontroll er sentralt fremgår også av Hurdalsplattformen, hvor det står på side 12 følgende:

«Innen enkelte områder er det avgjørende at fellesskapet bruker statlig eierskap for å sikre nasjonal kontroll. Dette gjelder spesielt våre energi- og naturressurser».

Videre heter det i Hurdalsplattformen side 14 at regjeringen vil:

Stille langsiktig kapital til rådighet der dette kan spille en avgjørende rolle for å få til nye industrielle satsinger i Norge, eksempelvis innen helseindustrien, hydrogen- og mineralnæringene.

Dette følges også opp på side 18 flg, hvor det står det at regjeringen vil:

- *Legge til rette for bedre tilgang på langsiktig kapital der dette kan utløse lønnsomme prosjekter.*
- *Øke kartleggingen av mineralressurser både på land og på sokkelen, med særlig vekt på mineralområder som kan spille en stor rolle i det grønne skiftet, for eksempel sjeldne jordarter.*

I Arbeiderpartiets program for stortingsvalgperioden 2021–2025 fremgår tilsvarende på side 26 at partiet vil:

- *«Vurdere etablering av et hel- eller deleid statlig mineralselskap som kan bidra til langsiktig og bærekraftig utvikling av næringen».*

USS/Mineralkommunene mener at arbeidet med ny minerallov er en god anledning til at spørsmålet om eierskap og regler om kontroll av eierskap underlegges en bredere vurdering enn hva som er lagt til grunn fra regjeringens side i mineralstrategien og fra Minerallovutvalgets side.

I tillegg til eller som et alternativ til eierskapsregler bør det vurderes om det bør innføres tidsbegrensede konsesjoner. Tidsbegrensede konsesjoner vil ikke på samme måte som eierskap sikre full kontroll over ressursene, men det kan settes vilkår for konsesjon som gir myndighetene en bedre kontroll enn i dag. Tidsbegrensede konsesjoner vil videre sikre at storsamfunnet får anledning til å vurdere hva som er hensiktsmessig videre disponering av naturressursen. Som et eksempel kan det vises til vindkraftsektoren, hvor NVE tildeler konsesjoner med 25-30 års varighet. Ved konsesjonstidens utløp er det nødvendig med ny konsesjon; hvis ikke må driften avvikles og arealene tilbakeføres.

7 AVSLUTNING

Det er vesentlig for det grønne skiftet at det blir et taktskifte i mineralutvinningen i Norge i årene fremover. For å få dette til, er det avgjørende at

- Lokalsamfunnene som blir berørt tas mer på alvor.
- Vertskommunenes posisjon styrkes, ikke svekkes.
- Vertskommunene for mineralutvinning som representanter for lokalbefolkningen får mer igjen fra den verdiskapingen næringen gir opphav til.

Kommunene ønsker å bli møtt som medspillere ikke som motparter, og bidrar gjerne i det videre arbeidet både med oppfølgingen av mineralstrategien og ny lov. Om ønskelig, stiller USS/mineralkommunene seg til disposisjon for nærmere kontakt om hvordan våre innspill kan hensyntas.

Med vennlig hilsen
Mineralkommunene

Jonas Andersen Sayed
Leder