

Oslo, 28.10.2022

Nærings- og fiskeridepartementet

NOU 2022: 8 Ny minerallov – høringsuttalelse

Norsk Friluftsliv viser til høring av Minerallovutvalgets utredning NOU 2022: 8 *Ny minerallov* (deres ref. 22/5220-1)

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen nærmere 1 million medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta friluftslivets interesser, herunder naturen som en grunnleggende forutsetning for utøvelse av friluftslivet. Mer grunnleggende er naturen forutsetningen for vår egen eksistens. Hvordan vi forvalter naturen er derfor helt avgjørende for å kunne løse natur- og klimaproblemene vi står overfor. Mineralutvalgets utredning tar for seg mange temaer innenfor mineralutvinning. Norsk Friluftsliv vil først og fremst gi innspill på elementer vi mener er viktig for natur, miljø og friluftsliv.

Bakgrunn

Utredningen fra Minerallovutvalget inneholder forslag til endringer i mineralloven slik at loven bidrar mest mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige ramme.

Utvalget viser til at det vil være behov for økt tilgang på mineralressurser blant annet for å kunne gjennomføre overgangen til å produsere og bruke energi fra fornybare kilder. Utfordringen er å klare dette innenfor rammene som hensynet til naturmiljø og annen virksomhet stiller

Utvalget har foreslått at man i stedet for å foreslå endringer i den gjeldende loven heller vedtar en ny minerallov. Forslaget er likevel i stor grad basert på foreliggende minerallov.

Innledning

Verden står nå overfor to eksistensielle menneskeskapte kriser, tap av naturmangfold og klimaendringer. Ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Samtidig viser klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten vi bruker våre landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene. Det fundamentale problemet er at begge krisene skyldes at mennesket tar for stor plass og bruker for mye av jordas ressurser. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget for vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet. Med andre ord, vi tærer på naturkapitalen og kaller det verdiskaping.

Mineralvirksomhet innebærer natur- og arealinngrep i ulike former tilknyttet uttak, håndtering og deponering av overskuddsmasser og bygging av veier, m.m. Vi anerkjenner behovet for mineraler i omstillingen til et lavutslippssamfunn, men for å nå lavutslippssamfunnet er det viktig at en ny minerallov bidrar til mineralvirksomhet innenfor naturens tåleevne. Det er derfor nødvendig å se behovet for ny mineralutvinning i sammenheng med andre samfunns- og bærekraftsmål, for eksempel bevaring av naturmangfold og viktige friluftslivsområder.

Kommentar til utvalgets forslag

➤ Forholdet til plan- og bygningsloven

Norsk Friluftsliv synes det er positivt at utvalget har hatt som mål at den nye mineralloven skal sikre en bedre samordning av saksbehandlingen etter mineralloven og annet relevant lovverk, herunder blant annet plan- og bygningsloven og forurensingsloven, på ulike stadier i utviklingen av mineralprosjekter. Det er bra at utvalget foreslår en generell plikt til å samordne behandlingen av mineralvirksomhet, hvor Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF) får en sentral rolle ved å koordinere og planlegge saksbehandlingen samme med andre berørte myndigheter og parter.

Slik vi forstår utvalgets forslag vil mineralloven og plan- og bygningsloven fremdeles nærmest fullt ut virke ved siden av hverandre og at saksbehandlingen etter lovene kan skje delvis uavhengig av hverandre. Forslag til ny minerallov viderefører DMF sin hjemmel til å gi tillatelse til prøveuttak og utvinningsrett. Her skjer det ingen direkte regulering av myndigheten som er lagt til mineralmyndigheten gjennom vedtak og tillatelser etter plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår også å samordne saksbehandlingen for undersøkelsestillatelse slik at DMF kan gi dispensasjon fra planer etter plan- og bygningsloven og tillatelse etter motorferdselloven samtidig som de treffer vedtak om tillatelse til undersøkelse for statens mineraler, industrimineraler og lette metaller. Her må DMF imidlertid hente inn en uttalelse fra kommunen. Vedtak om driftstillatelse kan ikke treffes før området er avklart etter plan- og bygningsloven.

Norsk Friluftsliv mener samordningsbehovet sikres langt bedre gjennom en sterkere juridisk kobling mellom mineralloven og plan- og bygningsloven, slik at samordningsmekanismene som allerede finnes i plan- og bygningsloven faktisk tas i bruk, og at sektorhensyn på den måten sikres også gjennom plan- og bygningslovens prosessform. En ordinær planbehandling vil i større grad muliggjøre at det tas hensyn til arealinngrepenes konsekvenser for andre arealinteresser, enn hva tilfellet vil være dersom offentlige tillatelser utelukkende behandles etter sektorlovgivningen. Plan- og bygningsforvaltningen har også et viktig lokalt element ved at lovens kapittel 5 stiller særlige krav til åpenhet og medvirkning i planprosesser. Det er svært viktig at mulighetene for organisasjoner og befolkningen til å medvirke og påvirke beslutningene styrkes i slike prosesser, som kan ha vesentlige innvirkninger på natur og friluftsliv. At DMF foreslås å kunne gi dispensasjon fra planer etter plan- og bygningsloven for undersøkelsestillatelser mener vi vil svekke medvirkningsmulighetene i oppstarten av en potensiell fremtidig mineralvirksomhet.

Norsk Friluftsliv mener, på bakgrunn av de vi skriver ovenfor, at en ny minerallov må ha en bestemmelse som sier at det ikke kan gis tillatelse etter mineralloven som strider med rettslige bindende arealplan etter plan- og bygningsloven, og at tiltak som krever behandling av

planmyndigheten skal behandles etter plan- og bygningsloven. På denne måten kan man i større grad sikre samordning mellom lovverkene og en felles prosess som leder ut i en tillatelse.

➤ **Bærekraft som ramme for mineralvirksomhet**

Dagens regulering av tilgangen til mineralressurser er en historisk arv importert fra utlandet på 1500-tallet, og skiller seg klart ut fra reguleringen av andre naturressurser i Norge. Norsk Friluftsliv er derfor helt enig med utvalget i at gjeldende system ikke er tilpasset dagens situasjon og at det er behov for omfattende endringer og modernisering av loven slik at den blir tilpasset dagens utfordringer. Det er derfor positivt at utvalget foreslår at prinsippet om bærekraftig utvikling tas inn i minerallovens formålsbestemmelse på en klarere og mer forpliktende måte enn i dag. Utvalget viser til grundige drøftinger av bærekraftbegrepet i forhold til internasjonal utvikling, markedets krav til bærekraft og norske myndigheters målsetninger og forpliktelser om bærekraftig utvikling i tråd med internasjonal rett og politikk. Utvalget ser også på begrepets betydning sett i lys av mineralvirksomhet, og hvilke rettslige virkemidler eller instrumenter som kan utvikles for å gjøre mineralnæringen bærekraftig.

Det er likevel om lag 20 andre lover som oppstiller bærekraftig utvikling som overordnet formål, og det vil nok være delte meninger blant sektormyndighetene med hensyn til vektlegging av forskjellige hensyn under dette formålet. DMF vil etter utvalgets forslag fortsatt ha myndighet – og plikt – til å legge vekt på miljøhensyn i avgjørelsene sine etter mineralloven. Et sentralt spørsmål er hvordan DMF kommer til å avveie miljøhensyn opp mot målet om høyest mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer? Tatt i betraktning at mineralloven er en næringsorientert lov og at regjeringen ønsker å legge til rette for stor vekst i norsk mineralnæring, mener vi det er god grunn til å være bekymret for at hensynet til natur- og friluftsliv ikke blir godt nok ivaretatt. Våre erfaringer med tilsvarende avveininger gjort av NVE i konsesjonsbehandlingen av vindkraftutbygger på land, tilsier et system som er lite transparent ift. hvordan vektlegging av miljøhensyn foregår i den samlede vurderingen av fordeler og ulemper i den enkelte sak. Norsk Friluftsliv mener derfor det er behov for å lovfeste minstekrav for driftstillatelse etter den nye mineralloven, blant annet at det i vurderingen av om en tillatelse bør gis skal det særlig legges vekt på konsekvenser for naturmangfold, friluftsliv, landskap, samiske interesser, sammenhengende naturområder med urørt preg og samlet belastning. Med slike kriterier mener vi at man vil få mer forutsigbarhet og mindre konflikt.

Selv om DMF foreslås å få en sentral koordinerende rolle overfor andre myndigheter, mener vi en likeverdig ansvarsfordeling mellom mineral- og miljømyndighetene når en driftstillatelse skal vurderes er nødvendig for å sikre hensynet til natur- og friluftsliv. Miljømyndighetene bør ha ansvar for å bestemme om et inngrep har akseptable miljøkonsekvenser, og bør også ha ansvar for utredninger og kartlegging. Vi mener det er Miljødirektoratet og statsforvalteren som må ha det fulle ansvaret for å sette og vurdere utredningsprogram, også i den enkelte sak. Per i dag er det ikke praksis for at konsekvensutredninger blir avvist på grunn av dårlig kvalitet, og berørte parter har liten mulighet til å klage på utredningene. Det bør derfor være et eget godkjenningsvedtak for de miljøfaglige konsekvensutredningene, som gjøres av miljømyndighetene. Først når denne er godkjent kan søknaden sendes inn.

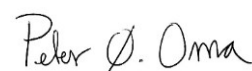
Avslutningsvis ønsker vi å trekke frem noen prinsipper vi mener det er viktig at en ny minerallov bygger på, både for å ivareta hensyn til natur, klima, friluftsliv i lys av bærekraftsmålene, men også for at mineralvirksomhet blir en troverdig bidragsyter til en grønn samfunnsomstilling;

- Det reelle behov for mineraler må veies opp mot konsekvensene for natur, miljø, friluftsliv, klima og andre viktige interesser.
- Det er behov for en langsiktig plan med tydelige retningslinjer for hvilke mineraler vi trenger, hvor mye som må dekkes med ny mineralutvinning, hvor mye som kan dekkes på andre måter, som å redusere forbruket og øke resirkuleringen, utvinne fra avfallsmasser og lignende.
- Det bør innføres en rettslig hjemmel i mineralloven som gir adgang til å avslå mineralvirksomhet på et tidlig stadium, og de bør blant annet være;
 - Store sammenhengende naturområder med urørt preg
 - Nasjonalt og regionalt viktige friluftslivsområder
 - Landskap av nasjonal og vesentlig regionale interesse
 - Villreinområder
 - Områder med viktige naturtyper og rødlistede arter
 - Områder som er viktige for samisk reindrift og kultur
- Avvikle prinsippet om bergfrihet og innføre et konsesjonsbasert prinsipp der myndighetene kan velge mellom flere søkere.
- Sette krav om mineralutvinning uten avfall, dvs. sette krav til at mest mulig av det som tas ut av berget skal bruke som ressurs, og at restmasser skal fylles tilbake i gruva.
- Unngå dagbrudd og at mest mulig skal skje ved underjordisk drift.
- Ha klart forbud mot dumping i sjø og vann, unntatt i tilfeller der ikke-forurensede masser kan brukes til moloer og liknede.
- Bruker gebyrer og avgifter, herunder naturavgift, på en måte som fremmer miljøvennlige løsninger og hindrer miljøskadelige tiltak.

Med vennlig hilsen



Bente Lier
generalsekretær



Peter Øygard Oma
friluftsfaglig rådgiver