



GREENPEACE



Naturvernforbundet

Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Oslo, 4. november 2022

Høringsuttalelse fra Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Sabima, WWF Verdens naturfond og Greenpeace Norge til Minerallovutvalgets utredning NOU 2022: 8 Ny minerallov

I denne uttalelsen kommenterer vi noen av forslagene fra lovutvalget og gir ytterligere innspill til Nærings- og fiskeridepartementets lovproposisjon og ny mineralstrategi.

Sammendrag av våre viktigste innspill

Målsetningen om *høyest mulig* verdiskapning er uforenelig med visjonen om at Norge skal utvikle "verdens mest bærekraftige mineralnæring". Formålsparagrafen må endres, og NFD må komme med supplerende lovendringer som følger opp denne visjonen. Visjonen må innebære at mineralnæringen blir arealnøytral.

Avfallsminimering og -håndtering må være førende for hvordan prosjekter planlegges. Det må være et krav at behandling av utslippstillatelse og driftstillatelse samordnes. Utslippstillatelse kan ikke gis før behovet for deponier er grundig vurdert av DMF, som må kunne stille krav om endret driftsform og økt ressursutnyttelse som vilkår i driftstillatelsen.

Det må være krav om at før det kan fattes vedtak i DMF om undersøkelsestillatelse, skal undersøkelsesområde være avklart etter plan- og bygningsloven. DMF må ikke få myndighet til å gi dispensasjon fra plan og tillatelse til motorferdsel.

Det reelle samfunnsmessige behovet for mineralene må være viktig del av vurderingen for både undersøkelsestillatelse og driftstillatelse. Dette må inkludere muligheten for å redusere behovet eller dekke behovet gjennom styrket sirkulær økonomi.

Ordningene for urfolksvederlag, ekspropriasjon og avtaler med berørte samiske rettighetshavere må endres for å begrense mineralnæringens mulighet til å bryte menneskerettigheter, og begrense muligheten for dagens rettighetshavere til å selge rettigheter som skulle tilfalt fremtidige rettighetshavere.

Regjeringens mineralstrategi må inneholde en nasjonal målsetning om full utnyttelse av både gråstein og overskuddsmasser. Meldeplikt for masseuttak er derfor helt nødvendig, men bør kobles til krav om opprettelse av digitale materialbanker.

Det må innføres forbud mot sjødeponi, og det må innføres en miljøavgift på deponi av gruveavfall og avgift på bruk av jomfruelige masser.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag av våre viktigste innspill	1
Innholdsfortegnelse	2
Lovutvalgets mandat	3
Minerallovens formål	3
Tiltak for økt samordning av saksbehandling	4
Mer forpliktende tiltak for samordning	4
Plan- og bygningsloven	4
Forurensningsloven	5
Konsekvensutredninger	5
Undersøkelsestillatelser	6
Undersøkelsesplan	6
Strengere vilkår for undersøkelsestillatelse	7
Styrket ressursperspektiv og vurdering av samfunnsnytte	7
Kommunenes rolle og plan- og bygningsloven	8
Behandling i kommunene er viktig for lokal aksept	9
Naturgrunnlaget for samisk nærings- og kulturutøvelse	9
Kollektive rettigheter	10
Kan ikke åpne for brudd på SP 27	10
Styrke hensynet til andre bruksrettigheter enn reindrift	10
Urfolksvederlag	11
Ekspropriasjon av samiske bruksrettigheter	11
“Verdens mest bærekraftige mineralnæring”	12
Mineraler i et langsiktig og sirkulært perspektiv	12
Moratorium (midlertidig forbud) på gruvedrift på havbunnen	13
Tilleggserstatning	14
Krav til mineralvirksomheten	14
Håndtering av mineralavfall	14
Mål om full utnyttelse	14
Meldeplikt for masseuttak	15
Avgift på deponi og uttak av masse	15
Forbud mot sjødeponi	15
Avslutning	16

Lovutvalgets mandat

Mandatet ble gitt av Solberg-regjeringen, og lovutvalget fikk i oppdrag å *“vurdere og foreslå endringer i mineralloven slik at loven bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) overordnede mål om å legge til rette for størst mulig samlet verdiskapning innenfor bærekraftige rammer”*.

Vi ønsker å belyse at det er stor forskjell mellom målet i mandatet og det uttalte målet fra dagens regjering om at *“Norge skal utvikle verdens mest bærekraftige mineralnæring og å bidra til at Norge leder an globalt som leverandør av grønne byggesteiner”*¹.

Denne begrensningen i mandatet er også synlig i sammensetninga av lovutvalget. Selv om mineralvirksomhet alltid vil utgjøre en belastning på naturen, har det ikke vært en eneste representant for verken økologi, naturforskning eller miljøorganisasjoner.

Lovutvalget løfter i flere sammenhenger behovet for utvikling av nye metoder for blant annet økt ressursutnyttelse. I dag har mineralnæringen lite insentiver til å utvikle dette. Det er svært beklagelig at lovutvalgets mandat fastsatte at lovutvalget ikke skulle vurdere endringer i skatte- og avgiftsregler for mineralnæringen.

Dagens regjering hadde mulighet til å endre mandat og sammensetning av utvalget da de tok over, men valgte å ikke gjøre det. Nærings- og fiskeridepartementet må derfor i sitt videre arbeid med lovproposisjonen være bevisst på disse begrensningene i mandatet og avviket mellom mandatets oppdrag og regjeringas mål for mineralnæringa. Utvalget har kommet med forslag om endringer som bedre legger til rette for økt verdiskapning, men departementet må komme med ytterligere tiltak som følger opp regjeringens standpunkt om at bærekraft ikke bare skal være en ramme, men selve målet.

Minerallovens formål

Målsettingen om høyest mulig verdiskapning er uforenelig med en bærekraftig mineralpolitikk. Mineraler er ikke-fornybare ressurser. Etterhvert som de beste mineralressursene blir utvunnet, vil det bli stadig dyrere og mer naturskadelig å utvinne stadig fattigere malm. Etterhvert som ulike mineraler utvinnes vil de bli stadig mindre tilgjengelig for fremtidige generasjoner som skal oppfylle sine behov.

Verdens mest bærekraftige mineralnæring kan ikke bare operere innenfor bærekraftige rammer, men må også operere på en måte som styrker bærekraftig utvikling i samfunnet forøvrig.

En bærekraftig mineralpolitikk må derfor begrense dagens behov for utvinning gjennom mindre sløsing, økt gjenbruk og økt gjenvinning. Dette innebærer en streng vurdering av samfunnsnyttene av utvinning, og at dette i stor grad må gå på bekostning av høyest mulig verdiskapning. Vi foreslår derfor følgende endring i formålsparagrafen:

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/minerallovutvalgets-utredning-om-ny-minerallov-klar/id2921914/>

“§ 1-1. Lovens formål

Loven skal sikre en bærekraftig forvaltning og utvinning av mineralressurser som legger til rette for ~~høyest mulig~~ verdiskaping og ivaretar samfunnets behov for mineraler.”

Vi støtter lovutvalgets forslag om følgende tillegg til formålsparagrafen:

“Forvaltningen av mineralressurser og all aktivitet etter loven skal skje i et langsiktig perspektiv og skal ivareta hensynet til naturmiljøet og klimaet, annen næringsvirksomhet, lokalmiljøet ellers og naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.”

Med dette tillegget blir det tydeliggjort at mineralloven skal være en ressurslov som balanserer ulike nærings- og samfunnsinteresser, ikke kun være en næringslov. Men for å oppfylle dette kan ikke målsetningen være “høyest mulig” verdiskaping for én næring.

Tiltak for økt samordning av saksbehandling

Mer forpliktende tiltak for samordning

Vi støtter intensjonen i §1-8 første avsnitt om økt samordning av søknadsbehandlingen etter mineralloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Men formuleringene for hvordan denne intensjonen skal følges opp er lite forpliktende. DMF kan avholde møter for å planlegge behandlingen, og driftstillatelse skal samordnes med utslippstillatelse dersom tiltakshaver ber om det. Vi forventer at denne intensjonen følges opp med mer forpliktende tiltak i forskrift om samordning.

I tillegg har vi nedenfor en rekke forslag til tillegg til mineralloven og andre lover som kan styrke samordningen.

Det er svært viktig at målet om økt samordning av saksbehandling ikke oppnås ved at politiske føringer fra regjering i større grad styrer de faglige og miljømessige vurderingene i underliggende ledd. Dette mener vi at våre forslag kan bidra til å forebygge.

Plan- og bygningsloven

I dag er mineralloven en av få sektorlovgivninger hvor det legges opp til at saksbehandlingen skjer uavhengig av saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Vi støtter forslaget i § 6-3 om et rekkefølgekrav ved tildeling av driftstillatelse: “§ 6-3 (...) Før det kan fattes vedtak om driftstillatelse, skal utvinningsområdet være avklart i vedtak etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.” Vi støtter også at DMF skal ha en klarere koordinerende rolle og at de kan kalle inn til koordineringsmøter.

Dette er i tråd med anbefalingene i rapporten “Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen” fra NIBR i 2020 hvor de tar for seg dagens minerallov i kapittel 3.4.2. I rapporten foreslås følgende tillegg i dagens § 5 for bedre samordning:

"Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a."

Dette er tillegg som vi mener bør tas inn i § 1-4 i den nye mineralloven. Det er fordi dette prinsippet også bør gjelde for andre tillatelser etter mineralloven, som undersøkelsestillatelser. Våre innspill om samordning med plan- og bygningsloven i undersøkelsesfasen beskrives lenger ned i dokumentet i eget kapittel "Undersøkelsestillatelser".

Forurensningsloven

For å oppnå målet om økt ressursutnyttelse må nye mineralprosjekter planlegges for avfallsreduksjon helt fra starten, som del av prosessen før det tildeles utvinningsrett.

I dag ligger kravet om avfallshåndteringsplan i forurensningsregelverket. Vi har ennå ikke opplevd at et gruveselskap har blitt avkrevd å levere avfallshåndteringsplan som en del av søknaden om utslippstillatelse, slik avfallsdirektivet krever. Avfallshåndteringsplan må utarbeides tidlig i prosessen. Det er helt nødvendig for en reell vurdering etter forurensningsloven hvor nødvendigheten av forurensingen er avgjørende, samt for en god behandling av reguleringsplan. Dersom avfallshåndteringsplan kommer for sent i prosessen er føringene lagt og planen får mindre reell betydning, noe vi mener kan stride med formålet i avfallsdirektivet.

Det er svært viktig at løsning for avfallshåndtering ikke oppfattes som ferdig avgjort før DMF behandler søknad om driftstillatelse. Behovet for eventuelle deponier bestemmes i stor grad av driftsform. Derfor må DMF kunne stille krav om både endret driftsform, tilbakefylling, økt ressursutnyttelse og alternativ bruk av overskuddsmasser som vilkår i driftstillatelsen.

Vi mener det er helt nødvendig at saksbehandlingen av driftstillatelse og utslippstillatelse samordnes, slik at det ikke kan gis utslippstillatelse før DMF har gjort en grundig vurdering av hvorvidt det er helt nødvendig med deponi. Dette kan gjøres med følgende endring:

§ 1-8. *Krav om samordning av saksbehandling*

(...) ~~Når tiltakshaveren ber om det, skal b~~Behandlingen av søknad om tillatelse til mineralvirksomhet som gjelder statens mineraler, industrimineraler og lette metaller, skal samordnes med søknad om tillatelse etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 11.

Det er svært viktig at DMF i behandling av driftstillatelse gjør selvstendige vurderinger av bærekraft og konsekvenser for natur og miljø, og ikke overlater dette kun til Miljødirektoratet. Det må gjennom hele prosessen vurderes om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig og oppdatert og stilles krav i tråd med best tilgjengelig kunnskap om naturmiljøet.

Konsekvensutredninger

Som tiltak for mer effektiv prosess foreslår lovutvalget at konsekvensutredningene kan bli mer fullstendige ved at myndighetene skal gi innspill til hva utredningen skal inneholde. Dette er en viktig praksis vi støtter, for å unngå store mangler og behov for tilleggsutredninger som tar lang tid. Men enda viktigere er uavhengigheten av konsekvensutredninger, noe lovutvalget ikke adresserer.

Utvalget som evaluerte mineralloven i 2018 skrev at en bedrift som ønsker å få godkjent et prosjekt typisk *“vil ha incentiver til å overdrive den antatte lønnsomheten for prosjektet, og undervurdere de negative effektene, for å øke sjansen for å få konsesjon.”* Dette har vi opplevd ved flere anledninger, hvor for eksempel anslaget for arbeidsplasser overdrives og stadig må nedjusteres, at det ikke inkluderes reindriftsfaglig kompetanse, eller at det blir valgt konsulentselskaper som underrapporterer naturverdier.

Vi støtter derfor evalueringsutvalgets forslag om en uavhengig konsekvensutredning, initiert av det offentlige. Dette utvalget foreslo en ordning der DMF utformer utredningsprogrammet og velger sakkyndige i samråd med partene. Vi mener dette forslaget må tas inn i den nye mineralloven. For å sikre kvaliteten og helheten i konsekvensutredningen må DMF sørge for at konsekvensutredningen utføres av personer med relevant og tilstrekkelig faglig kompetanse. Forslag om uavhengige konsekvensutredninger er også foreslått og diskuteres i andre sammenhenger i arealforvaltningen².

Konsekvensutredningen skal være beslutningsgrunnlag for flere ulike vedtak, som reguleringsplan, utslippstillatelse og driftskonsesjon. Det bør vurderes om det er et bedre alternativ at Miljødirektoratet skal ha ansvaret for at det gjennomføres konsekvensutredning, og utforme utredningsprogrammet. Da kan Miljødirektoratet selv gjennomføre konsekvensutredningen eller gi oppdrag for gjennomføring av konsekvensutredningen. Dette kan være riktig løsning for å få utformet et utredningsprogram som gir godt nok grunnlag for alle disse tillatelsene, og som får størst mulig tillit hos alle parter.

Dersom tiltakshaver selv har ansvar for at konsekvensutredningen gjennomføres, må DMF kvalitetssikre denne utredningen.

Det er samtidig viktig å opprettholde prinsippet om at forurensere betaler. Derfor mener vi kostnaden for utredningene skal ligge hos tiltakshaver, selv om det ikke er tiltakshaver som velger utredere.

Undersøkelsestillatelser

Undersøkelsesplan

Vi støtter utvalgets forslag i §4.3 om at undersøkelser etter industrimineraler og lette metaller også krever tillatelse fra DMF slik det gjør for statens mineraler i dag. Vi støtter også utvalgets flertallsforslag 9 §4-3 a. om at det i tillegg kreves samtykke fra grunneieren for slike undersøkelser.

Vi vil også gi full støtte til utvalgets forslag i §4-6 om at søkere må levere undersøkelsesplan i sin søknad om undersøkelsestillatelse, samt innstrammingene i tidsbegrensning av undersøkelsestillatelsen i §4-9 (kapittel 13.3.3.3). Dette er avgjørende for at berørte parter og interesser får tilstrekkelig innsyn i pågående undersøkelser slik at man også kan være vaktbikkjer dersom tiltakshaveren går utover sine tillatelser.

² <https://www.ks.no/contentassets/8a7948cbf1fd4ed892183e3fa1034c98/juridisk-betenkning-fredrik-holth-og-nikolai-k.-winge.pdf>

En strengere tidsbegrensning på tre år, slik utvalget foreslår, er også viktig fordi vi lever i en tid hvor natur og klima er i endring, og det stadig gis tillatelser til nye naturinngrep. Forutsetningen for at belastningen for undersøkelser eller utvinning er akseptabel kan være totalt endret i løpet av de syv årene som i dag er varigheten for undersøkelsestillatelser. Det er også viktig at dette inkluderer industrimineraler og lette metaller, slik at det allerede i undersøkelsesfasen i større grad legges opp til økt utnyttelse og reduksjon av overskuddsmasser. I §4-5 c. ønsker vi å legge til miljøorganisasjoner i lista over hvem søknaden skal sendes på høring til.

Strengere vilkår for undersøkelsestillatelse

Dagens forvaltningssystem er av Norsk Bergindustri kalt en "saksbehandlingshengemyr"³, og dette kan vi godt forstå, selv om vi ofte er uenige med industrien om hvilke prosjekter som bør ende opp med tillatelse eller avslag. Vi ønsker å løfte tidlig avslag til dårlige prosjekter - før det investeres store summer i undersøkelser - som et av de viktigste grepene for å komme ut av denne hengemyra.

Vi mener en av de viktigste forslagene fra lovutvalget er intensjonen om at søknader om undersøkelsestillatelser kan avvises når fremtidig utvinning åpenbart er utelukket på grunn av hensynet til naturmiljø, grunneiers eller annen bruk av området, hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, forholdet til omgivelsene eller andre grunner (kapittel 13.3.3.2.6). Vi mener det er viktig at terskelen for å avvise undersøkelsestillatelser på bakgrunn av en slik bredere vurdering ikke må være for høy. Lovutvalgets formulering om at tillatelse kan avvises "*når fremtidig utvinning åpenbart er utelukket*" setter en for høy terskel.

Denne intensjonen skal oppfylles med § 4-3 andre ledd punkt e, men vi mener dette punktet ikke er tydelig nok på at også konsekvens av fremtidig utvinning skal være del av DMFs vurdering. Derfor foreslår vi følgende endring: §4-3. e. "*det ikke er særlige forhold ved det omsøkte undersøkelsesområdet som tilsier at fremtidig drift bør utelukkes eller undersøkelsestillatelse ikke bør gis.*"

Styrket ressursperspektiv og vurdering av samfunnsnytte

I dag står vi overfor et enormt overforbruk som risikerer å frata fremtidige generasjoner sin mulighet til å fylle sine behov for blant annet mineralressurser. Lovutvalget fremmer dette ressursperspektivet i NOU-en, men det følges ikke opp med tilstrekkelige tiltak i lovforslaget.

Etterspørselen på verdensmarkedet og gruveindustriens profittbehov kan ikke lenger være de eneste faktorene som avgjør om en gruve skal forsøkes å etableres eller ikke. En vurdering av det reelle samfunnsmessige behovet for mineralene og det langsiktige ressursperspektivet må gjøres allerede i vurdering av undersøkelsestillatelse.

Derfor ønsker vi å legge til et punkt g. i § 4-3 andre ledd som legger til en viss vurdering av samfunnsnytte i DMF vurdering av søknad om undersøkelsestillatelse: § 4-3. g. det er en klar, almenn samfunnsnytte av utvinning av mineralene undersøkelsene tar sikte på.

³https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/mener-nussir-saken-er-ei-saksbehandlingshengemyr_-1.13853362

Kommunenes rolle og plan- og bygningsloven

Vi støtter ikke forslaget om å gi DMF myndighet til å gi dispensasjoner fra arealplan og tillatelse til motorferdsel. En slik myndighet er foreslått i §4-4. siste avsnitt: *§4-4. (...) Direktoratet kan fastsette at den som får undersøkelsestillatelse, også skal ha rett til nødvendig motorferdsel i utmark etter lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og få dispensasjon fra plan etter lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling § 19-2.* Dette mener vi strider imot intensjonen i plan- og bygningsloven og prinsippet om lokalt selvstyre.

I kapittel 13.3.3.2.6 skriver utvalget at *“Kravet til grundigere saksbehandling og vurdering av søknad om undersøkelsestillatelse har også en sammenheng med forslaget om at DMF får myndighet til å gi dispensasjon fra plan etter plan- og bygningsloven § 19-2 samtidig med undersøkelsestillatelse etter mineralloven”*. Vi mener en bredere vurdering på undersøkelsesstadiet fra DMF, også av fremtidig drift, kan gjennomføres uavhengig av om DMF får myndighet til å gi dispensasjon fra arealplan og tillatelse etter motorferdsel.

I kapittel 13.3.3.2.1 skriver utvalget at *“Sett i forhold til hvilke krav som stilles i forbindelse med andre tiltak og inngrep i naturen, virker det noe underlig at undersøkelser etter mineraler ikke skal underlegges en slik vurdering før oppstart.”* og *“Det er behov for regler og vilkår som gir (...) et bedre grunnlag for prøving av om området egner seg for undersøkelser (...)”*.

I dag mener vi et av hovedproblemene ved undersøkelsesstadiet er at tiltakshaver alt for sjeldent søker kommunen om dispensasjon fra arealplan, selv om undersøkelsene er av en art som skal sies å være et tiltak etter plan- og bygningsloven. Dagens praksis er derfor ofte ikke i tråd med plan- og bygningsloven.

Lovutvalgets løsning på dette er at DMF får myndighet til å gi dispensasjon fra plan etter plan- og bygningsloven og tillatelse til motorferdsel samtidig med undersøkelsestillatelse etter mineralloven, og dermed kan gjøre en grundigere vurdering av konsekvensene. Vi mener dette heller bør løses ved å stramme inn dagens praksis.

For å oppnå dette mener vi det er nødvendig at man i større grad praktiserer at undersøkelser etter mineralressurser må anses som et tiltak som skal behandles etter PBL og at kommuner derfor har mulighet til å stanse undersøkelser.

For at DMF skal kunne ha en koordinerende rolle og sørge for at tiltakshaver innhenter nødvendige dispensasjoner og tillatelser fra kommunen, bør et lignende vilkår som for driftstillatelse (§ 6-3 siste ledd) tas inn i vilkårene for at DMF skal kunne gi undersøkelsestillatelse. Dette kan lyde *“§ 4-3 (...) Før det kan fattes vedtak om undersøkelsestillatelse, skal undersøkelsesområdet være avklart i vedtak etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.”*

Dersom DMF likevel får myndighet til å gi dispensasjon fra arealplan og tillatelse til motorferdsel, mener vi det er svært viktig at Statsforvalteren er klageinstans for disse avgjørelsene, ikke Næringsdepartementet.

Behandling i kommunene er viktig for lokal aksept

Undersøkelser innebærer svært ofte betydelige inngrep. Erfaringer fra bl.a. Kvalsund og Kvænangen har vist betydelige spor i naturen uten at undersøkelsene har blitt behandlet etter plan- og bygningsloven. Vi ønsker at undersøkelser alltid behandles etter PBL i kommunene med tilhørende offentlig høring og mulighet for kommunene til å si nei til uønskede undersøkelser.

Dagens praksis gir svært lite innsyn og medvirkning i undersøkelsesrett og i undersøkelsesaktiviteten som foregår. Et eksempel på dette er erfaring fra de siste årene hvor det på Finnmarksvidda er gitt store nye undersøkelsestillatelser, til EMX i Karasjok i 2021 og til Norseman i Guovdageaidnu i 2022. Disse har ført til en flerdobling av arealet disponibelt til mineralundersøkelser i hver av kommunene. Slik det er nå blir ikke lokalbefolkning og brukere av områdene som blir åpnet for mineralundersøkelser gjort oppmerksom på dette. De må selv lete på DMFs nettsider, og det kan derfor gå lang tid uten at de blir klare over hvilke tillatelser som er gitt i deres bruksområder. Kommunene har ingen påvirkning på dette, selv om de mener inngrepene fra både undersøkelsene og eventuell senere drift er svært skadelig for natur og reindrift.⁴

Kommunal behandling etter PBL er svært viktig for involvering av innbyggere. Lovutvalget legger vekt på lokal aksept i andre deler av sin innstilling, men overser kommunenes rolle i denne sammenhengen. Vi mener dette er et mer hensiktsmessig tiltak for å bygge lokal tillit og aksept enn utvalgets forslag om urfolksvederlag og tilleggsstatning.

Naturgrunnlaget for samisk nærings- og kulturutøvelse

I 9.2 beskriver utvalget hvordan samiske næringer opplever et sterkt press på arealer, og at *“Disse konfliktene har nok blitt forsterket av (...) at mineralloven i dag ikke oppfyller de folkerettslige pliktene til vernet av urbefolkningens interesser som Norge gjennom internasjonale avtaler har påtatt seg.”*

Dette er en alvorlig innrømmelse som krever store endringer for å etablere tillit til loven. En styrket beskyttelse av naturgrunnlaget for samisk nærings- og kulturutøvelse handler ikke kun om urfolksrettigheter. Det handler også om langsiktig utnyttelse av matressurser i et klima i endring hvor vi ikke vet hvor det blir mulig å høste eller produsere mat i framtiden, både på land og i sjø.

Det handler også om å beskytte det fremtidige naturgrunnlaget for oss alle. I dag er samisk kulturutøvelse mer direkte avhengig av naturgrunnlaget enn store deler av øvrig aktivitet i samfunnet, og konsekvensene av endringer i natur og klima blir tydelig tidligere. På lengre sikt er storsamfunnet like avhengig av naturen og dens økosystemtjenester. Når reindriften i dag opplever usikkerhet om fremtidig grunnlag for eksistens, kan vi sammenligne det med

⁴ <https://www.sagat.no/nyheter/sterkt-avvisende-til-ny-mineralleting/19.34815>

kanarifuglen i kullgruva som forteller oss at grunnlaget for alle menneskers eksistens er truet.

Lovutvalget har gjort en viktig og grundig jobb med å forbedre minerallovens håndtering av samenes urfolksrettigheter. Det er bra at terskelen for inngrep i samiske bruksrettigheter etter SP 27 - som formulert av Høyesterett i Fosen-dommen - tas inn i mineralloven.

Kollektive rettigheter

I Fosen-dommen er Høyesterett tydelig i sin vurdering av at dagens rettighetshavere ikke kan frasi seg kollektive rettigheter gjennom avtaler, da dette rammer fremtidige generasjoners mulighet til å motta de samme rettighetene. Vi foreslår derfor følgende endring:

*§ 2-7. Avtalekrav for mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder
For undersøkelser, prøveuttak og utvinning som skal skje i tradisjonelle samiske områder, og som vil medføre et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter i området, kreves avtale med både Sametinget og rettighetshaverne i området eller ekspropriasjon av nødvendige rettigheter etter kapittel 9.*

Kan ikke åpne for brudd på SP 27

Vi mener likevel det er helt nødvendig å fjerne siste setning i siste avsnitt i § 2-8. Denne setningen mener vi åpner for brudd på SP 27, dersom Sametinget og berørte siidaer samtykker til dette. Den norske stat er selv ansvarlig for å oppfylle folkeretten og hensynet til fremtidige generasjoner. Dette er ikke delegert til Sametinget. Det holder ikke folkerettslig at institusjoner som Sametinget kan avtale seg vekk fra folkerettslige forpliktelser på vegne av samiske individer og grupper. Derfor mener vi at heller ikke avtale med Sametinget kan åpne for inngrep med vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse.

*§ 2-8. Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse mv.
(...)*

Det kan ikke gis tillatelse til tiltak eller virksomhet som etter en samlet vurdering av de forholdene som går frem av første avsnitt, vil ha vesentlige negative virkninger for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse. ~~Dette gjelder likevel ikke dersom tiltakshaver har inngått avtale om det aktuelle tiltaket med berørte siidaer og avtalen er godkjent av Sametinget.~~

Styrke hensynet til andre bruksrettigheter enn reindrift

Flere steder i lovforslaget er hensynet til samiske rettigheter avgrenset til hensyn til reindriftsutøvelse. Vi mener derfor lovteksten bør være mer konsekvent i å inkludere alle samiske bruksrettigheter, ikke kun hensynet til berørte siidaer i reindrifta. Også tradisjonell samisk fiske og utmarksbruk er under sterkt press fra arealinngrep og klimaendringer.

Når den samlede belastningen på naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse vurderes, må ikke bare arealinngrep inkluderes. Klimaendringene skjer raskere i Arktis enn noe annet sted, og man opplever allerede store konsekvenser for naturen i nord. Vi foreslår derfor følgende endring:

§ 2-8. *Vektlegging av hensynet til naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse mv.*

Ved vurderingen av om det skal gis tillatelse til undersøkelse, tillatelse til prøveuttak eller driftstillatelse som nevnt i §§ 4-3, 4-14 og 6-3, i tradisjonelle samiske områder, skal det legges vekt på virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak i området, samt annen belastning på naturgrunnlaget.

Urfolksvederlag

Lovutvalget foreslår at urfolksvederlag ved mineralutvinning i tradisjonelle samiske områder som skal fordeles mellom Sametinget og berørte siidaer. I dag betales et slikt vederlag kun for utvinning i Finnmark, og midlene går til Finnmarkseiendommen.

Vi mener det ikke er riktig at disse midlene fordeles til Sametinget. Sametinget skal fremme interessene til den samiske befolkningen, og bør ikke ha økonomiske grunner for å tillate noen inngrep framfor andre. Med samme begrunnelse mener vi det er feil at det gis økt erstatning til Sametinget dersom det inngås avtale om å tillate potensielt brudd på SP 27, som nevnt ovenfor.

Ekspropriasjon av samiske bruksrettigheter

ILO-konvensjon nr. 169, som regulerer urfolks rettigheter, forplikter også Norge til å sørge for at det innhentes fritt, forhåndsinformert samtykke (Free Prior Informed Consent, FPIC) for eventuelle inngrep i områder med samiske interesser eller samiske rettighetshavere. Dette må tilsis en svært høy terskel for ekspropriasjon av slike rettigheter, og i det minste utelukke forhåndstiltredelse før eventuelle folkerettslige avklaringer er gjort.

Selv om det ikke er inkludert i dagens minerallov, er ordinære ekspropriasjonsregler gjeldende for mineralvirksomhet i dag. Derfor er det ikke noe forsterking av samiske urfolksrettigheter som følger av utvalgets forslag om at aktivitet som fører til inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter enten krever avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon av de nødvendige rettighetene. Slik skal også dagens praksis være. Likevel har ikke dette blitt etterfulgt. Sommeren 2021 startet Nussir ASA anleggsarbeid på Markoppneset i Hammerfest kommune uten verken avtale eller ekspropriasjon.

Vi opplever noe usikkerhet om prosessen for ekspropriasjon i dag når myndighetene ikke hindrer Nussir ASA fra å igangsette anleggsarbeid uten at det foreligger vedtak om ekspropriasjon. Vi mener også det er uavklart hva som skjer dersom det er stor uenighet mellom tiltakshaver og berørte siidaer om konsekvensene for reindrift, og derfor potensiell uenighet om hvorvidt tiltaket krever vedtak om ekspropriasjon. Derfor støtter vi lovutvalgets forslag i §9-1 om at "*Vedtak om ekspropriasjon etter første avsnitt bokstav d, e og f bør treffes samtidig med vedtak om driftstillatelse (...)*".

Vi støtter forslaget om at ekspropriasjonsmyndighet flyttes til DMF, for å legge til rette for samtidig behandling med driftstillatelse. Vi ønsker likevel å åpne for at flere enn Nærings- og fiskeridepartementet kan beslutte at departementet heller skal behandle ekspropriasjonen fordi saken krever avveining av særlig viktige samfunnsmessige hensyn. Det bør også åpne

for at Sametinget og/eller berørte rettighetshavere kan kreve behandling i departementet. Hvis DMF gir tillatelse til ekspropriasjon bør også innføres et krav om at det ikke åpnes for forhåndstiltredelse når ekspropriasjonen er til klagebehandling i Nærings- og fiskeridepartementet.

En svært viktig lærdom fra Fosendommen er at tillatelse til forhåndstiltredelse kan gi svært vanskelige situasjoner med potensielt store økonomiske tap for tiltakshaver og/eller staten og uopprettelige naturinngrep som aldri skulle vært tillatt. Adgangen til forhåndstiltredelse ved ekspropriasjon av samiske bruksrettigheter før saken er rettslig avklart må avvikles. Dette må gjøres i mineralloven, men også i oreigningsloven for at det skal gjelde alle naturinngrep.

Vi mener erstatning som følge av avtale eller ekspropriasjon av bruksrettigheter alltid må gis som årlige vederlag, ikke som store engangssummer. Dette er nok et tiltak for å begrense mineralnæringens mulighet til å kjøpe aksept, og begrense muligheten for dagens rettighetshavere til å selge rettigheter som skulle tilfalt fremtidige rettighetshavere.

“Verdens mest bærekraftige mineralnæring”

Mineraler i et langsiktig og sirkulært perspektiv

Det blir gang på gang problematisert at det er økt behov for tilgang på mineralressurser for å kunne gjennomføre overgangen til å produsere og bruke energi fra fornybare kilder. Men det er ikke klimaomstilling alene som øker etterspørsel av mineralressurser. Enorm forbruksvekst og hyppig utskiftning av elektronikk er viktige drivere. Også i klimaomstillingen er det et stort handlingsrom for ulike måter å gjennomføre omstillingen på, som vil variere svært mye med hvor mineralkrevene de er.

Når klimaomstillingen alene løftes som årsaken for økt mineralbehov, framstår det som noe uunngåelig. Det er viktig at dette nyanseres slik at det er tydelig at det er et stort politisk handlingsrom internasjonalt i å begrense forbruksveksten. Men også handlingsrom til å begrense produkter som er rent kosmetiske, samfunnsmessig unyttige og kanskje skadelige. Det er naturligvis heller ikke slik at ethvert mineral er vesentlig for det grønne skiftet.

Fra før av vet man at Norge har et svært stort potensial for å bli et langt mer sirkulært samfunn. En undersøkelse fra 2020⁵ viste at norsk økonomi kun var 2,4 prosent sirkulær. Dette er langt under det globale snittet på 8,6 prosent, og svært langt unna mange andre land i Europa. En NRK-sak fra 2019⁶ viste at optimal gjenvinning av norsk el-avfall kunne frigjøre like mye kobber enn det som etter planen skal produseres i Repparfjord-gruva. Den manglende satsinga i Norge på sirkulærøkonomi reflekteres også i det svært høye fotavtrykket fra produksjon og forbruk. Gjennom arbeidet med nye internasjonale miljømål under biomangfoldkonvensjonen har norske myndigheter støttet et forslag om å redusere

⁵ <https://www.circularnorway.no/gap-report-norway> og <https://www.circularity-gap.world/updates-collection/the-norwegian-economy-is-2-4-circular>

⁶ <https://www.nrk.no/norge/mer-kobber-i-el-avfallet-vart-enn-i-repparfjord-gruven-1.14459213>

dette fotavtrykket slik at det blir innenfor planetens tålegrenser⁷, noe som vil innebære en betydelig reduksjon av Norges fotavtrykk. Dette vil kreve omfattende systemendringer, inkludert i forvaltningen av mineralressursene. Skal vi få til en grønn omstilling i Norge må vi bruke ressurser smartere, mindre og ha langt mer ombruk. Behovet for omstilling og sirkularitet for å redusere fotavtrykket fra produksjon og forbruk er presserende, og dette må inngå i all planlegging på tvers av sektorer.

Det samfunnsmessige behovet for mineralene for dagens og fremtidige generasjoner må være en viktig del av avgjørelsene i flere ledd. Disse vurderingene må inkludere en vurdering av både nasjonalt og internasjonalt behov og en vurdering av om det finnes alternative måter å dekke dette behovet.

Det bør innføres en hjemmel i mineralloven til å kunne avvise søknader om driftstillatelse på grunnlag av hensynet til forvaltning av mineralressursene.

I dag er det et enormt press på naturen. Kun de mest nødvendige arealinngrepene kan få plass i framtidens arealforvaltning. Disse inngrepene kan være for å forsyne befolkningen med kraft, mat eller mineraler, men ikke alle gruver har plass i en slik prioritering. Jo større naturinngrep vi tillater i dag, desto mindre rom blir det for fremtidige naturinngrep. Derfor bør driftstillatelser til mineralvirksomhet kunne avvises på grunnlag av mangel på et tydelig samfunnsmessig behov.

Det er for eksempel enorme lagre av gull i verden, og et relativt lite industrielt behov. Det er mulig å fylle dagens behov for gull til industri på andre måter enn å åpne nye gruver. Derfor er det ikke grunnlag for å tillate å etablere gruver med utvinning av gull som viktigste formål.

Moratorium (midlertidig forbud) på gruvedrift på havbunnen

I kapittel 3.2.7 er det flere punkter som ikke er riktige når det kommer til undersjøisk mineralutvinning. Gruvedrift på havbunnen er med dagens teknologi ikke mulig. I tillegg burde det poengteres at gruvedrift på havbunnen er et svært kontroversielt område, der mange aktører både fra næringslivet, forvaltningen og sivilsamfunnet har tatt til orde for et moratorium grunnet for lite kunnskap om konsekvensene⁸. Det er dermed usikkert om dette i det hele tatt vil være gjennomførbart teknologisk, men også på grunn av samfunnsmessig aksept og om det i det hele tatt er økonomisk lønnsomt.

FNs miljøprogramms finansinitiativ konkluderte med at det er umulig å se at finansiering av havbunnsmineralaktivitet vil være i tråd med FNs prinsipper for bærekraftig blå finans. World Economic Forum konkluderte også i sin rapport om gruvedrift på havbunnen at det var alt for store kunnskapshull til å ta en forsvarlig beslutning på temaet, og at man må vente på mye mer kunnskap før en slik beslutning blir mulig. Norge har forpliktet seg til bærekraftig havforvaltning, basert på føre-var prinsippet og kunnskap.

⁷ <https://www.norden.org/no/declaration/fullforing-av-den-globale-avtalen-om-biologisk-mangfold-den-nordiske-tilnaermingen>

⁸ <https://www.savethehighseas.org/momentum-for-a-moratorium/>

Vi mener at det er avgjørende at man får et midlertidig forbud mot gruvedrift på havbunnen til man har nok kunnskap til å kunne vurdere konsekvensene.

Tilleggserstatning

Utvalgets flertall foreslår at tilleggserstatning gjeninnføres ved ekspropriasjon til mineralvirksomhet, med begrunnelse at dette vil fordele gevinsten av virksomheten og bygge opp under lokal aksept i lokalmiljøet. Dette støtter vi ikke. Økt økonomisk belastning for selskaper som driver mineralvirksomhet bør i større grad komme fra miljøavgifter eller andre ordninger som tar næringa i bærekraftig retning. Det er en lei tendens om større deler av overskuddet heller går til å kjøpe aksept lokalt.

Krav til mineralvirksomheten

Det er positivt at det i kapittel 2 i forslag til ny minerallov stilles strengere krav til virksomheten enn det gjøres i dag, men vi mener det er flere punkter disse kravene bør være enda strengere.

Vi mener det må stilles krav om arealnøytralitet i alle mineralutvinningsprosjektet, og at det settes en konkret dato fra når et slikt krav skal innføres. England har allerede vedtatt et lovverk som til og med forutsetter 10 prosent naturpositivitet, der utbyggingsprosjekter på kommunalt nivå får dette kravet fra november 2023, mens kravet innføres for større infrastruktur-, energi- og utvinningsprosjekter fra 2025. EU har også lenge jobbet med 'no net loss' som en del av sin «grønne giv». Norsk mineralnæring vil havne i bakleksa om ikke dette også innføres i Norge.

Arealnøytralitet betyr ikke nei til prosjekter, men at påvirkning på natur (minst) nulles ut gjennom restaurering av tilsvarende naturverdier. Dette vil også skape et sterkt insentiv til å redusere naturpåvirkning.

I § 2.5 bør plikten til opprydding og istandsetting forsterkes. Dette foreslår vi t kan gjøres ved å kreve at grunnen og naturmangfoldet skal "tilbakeføres" istedenfor å "istandsettes".

“§ 2-5. Plikt til opprydding og istandsetting

Tiltakshaver skal sørge for forsvarlig opprydding og istandsetting innenfor rettighetsområdet mens mineralvirksomheten pågår. Når virksomheten avsluttes, skal grunnen og naturmangfoldet så langt det lar seg gjøre, istandsettes tilbakeføres på en måte som ivaretar hensynet til videre bruk og til naturens reproduksjonsevne (...).”

Håndtering av mineralavfall

Mål om full utnyttelse

Lovutvalget skriver at *“Selv om det er mulig å utnytte de mineralressursene som er tatt ut bedre, og dermed redusere behovet for avfallsdeponering, vil mineralvirksomhet alltid produsere mineralavfall som må håndteres.”*

Dersom regjeringen mener alvor med målsetningen om at Norge skal utvikle verdens mest bærekraftige mineralnæring, er det helt nødvendig med en nasjonal målsetning om full

utnyttelse av alt som blir tatt ut av fjellet, både gråberg og overskuddsmasser. I dag bør det allerede være grunnlag for å kreve tilstrekkelig høy utnyttelse av massene fra nye gruver til at massen som blir til overs ikke er større enn at alt kan fylles tilbake i gruvegangene. Dette må følges opp av pålegg, avgifter og støtteordninger.

I vurdering av hvem som får utvinningsretten til en ressurs, må det bli lagt vesentlig vekt på hvor stor grad selskapene planlegger å utnytte massene og redusere/fjerne behovet for ytre deponi.

Indias mineralstrategi fra 2008 har en nasjonal målsetning om gruver uten avfall: *"Zero waste mining will be the national goal and mining technology will be upgraded to ensure extraction and utilization of the entire run-of-mines"*. Tilsvarende målsetning må inkluderes i regjeringens mineralstrategi, og sterkere tiltak for å oppnå dette målet må tas inn i mineralloven.

Vi vil igjen understreke nødvendigheten av at kravet om avfallshåndteringsplan som sørger for at tiltakshaver ser på avfallsminimering og utnyttelse av restmasser som en integrert del av driften slik mineralavfallsdirektivet krever, må komme tidlig i prosessen.

Meldeplikt for masseuttak

Vi støtter lovutvalgets forslag om meldeplikt for masseuttak. En meldeplikt for masseuttak muliggjør utviklingen av digitale nasjonale materialbanker som igjen kan sørge for å redusere behovet for masseuttak andre steder i landet. Finansieringen av opprettelse og drift av materialbanker bør være en plikt for tiltakshaver under mineralloven.

For å øke tempoet i utviklingen av nye løsninger for økt utnyttelse av overskuddsmassene vil vi foreslå å innføre økonomiske insentiver.

Avgift på deponi og uttak av masse

Vi foreslår et avgiftssystem som skal bidra til å minimere ressursløseri, forurensing og store arealinngrep som mineralavfall forårsaker.

Det bør innføres en miljøavgift på deponi av gruveavfall, slik flere europeiske land har gjort allerede. Det bør også innføres en avgift på bruk av jomfruelige masser for å fremme bruk av overskuddsmasser.

Det finnes allerede flere løsninger for bruk av overskuddsmasser som kan kommersialiseres dersom det er tilstrekkelige insentiver for dette. Men det er fremdeles behov for økt forskning og teknologiutvikling for ytterligere økt utnyttelse. Det er viktig at miljøavgifter på mineralnæringen bidrar til å finansiere slik forskning, samt finansiere nødvendig infrastruktur for utnyttelse av overskuddsmasser.

Forbud mot sjødeponi

Dumping av overskuddsmasser i sjø er dårlig forvaltning av mineralressursene, fordi massene ikke kan bli brukt som ressurs i ettertid.

Et forbud mot sjødeponi mener vi også er avgjørende dersom man skal skape troverdighet internasjonalt rundt Norges målsetning om å utvikle verdens mest bærekraftige mineralnæring.

Et forbud mot sjødeponi kan tas inn i forurensingsloven eller i mineralloven.

Avslutning

Vi håper Nærings- og fiskeridepartementet tar våre innspill til følge i både arbeidet med lovproposisjon og ny mineralstrategi, for å gjøre alvor av visjonen om verdens mest bærekraftige mineralnæring.

Med vennlig hilsen

Truls Gulowsen, Naturvernforbundet

Gina Gylver, Natur og Ungdom

Christian Steel, Sabima

Frode Pleym, Greenpeace Norge

Karoline Andaur, WWF Verdens naturfond