

## Nærings- og fiskeridepartementet

Dato:

31. oktober 2022

### **Høringsinnspill fra Tekna NOU 2022: 8 Ny minerallov**

*Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 98 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.*

#### **Tilgang på mineraler er en viktig forutsetning for det grønne skiftet**

Sjeldne jordartsmetaller og andre viktige metaller som blant annet kopper, er viktige som innsatsfaktorer for det grønne skiftet. Dette gjelder både for utbygging av grønn energi og generelt for elektrifisering som er en grunnleggende forutsetning for et fossilfritt samfunn.

Tilgangen til slike strategisk viktige mineraler er kommet sterkere i fokus i løpet av de siste årene. Ikke minst har det vært bekymring rundt Europas lave selvforsyningsgrad når det gjelder disse ressursene. Kina og Russland er land med store forekomster. Store forekomster av sjeldne jordartsmetaller også i Ukraina har vært pekt på som én av flere årsaker til Russlands invasjon av landet.

Dårlige sosiale forhold, eksempelvis barnearbeid innen mineralnæringen blant annet i land i Afrika, er et annet problem. I Norge har naturkonflikter, blant annet rundt massedepoier fra mineralutvinning i norske fjorder, fått betydelig oppmerksomhet.

#### **Et stadig mer helhetlig rammeverk for mineralutvinning**

Tekna noterer at regelverket og lovgivningen rundt mineralutvinning og masseuttak i Norge har gjennomgått en rask utvikling siden 1990-tallet. I 1993 startet en prosess for å forene flere ulike lover og som ledet frem til ikrafttredelsen av den første samlede mineralloven fra 1.1. 2010. Tekna vil berømme minerallovutvalget for å ha bragt denne utviklingen videre gjennom å svare til nye utfordringer og utviklingsprosesser i samfunnet gjennom å fornye

lovteksten såpass omfattende at man har funnet det riktig å lage en ny helhetlig lovtekst i stedet for å endre den gamle, noe som også er resultatet av et tydelig mandat og en kunnskapsbasert prosess som bygger på en evaluering av den eksisterende loven av 18. november 2018. Mandatet ber blant utvalget vurdere hvordan en ny lov kan bidra til høy verdiskaping, bedre ivaretagelse av bærekraftenssyn, bedre samspill mot annet lovverk, avveining mellom ulike parters interesser og god ivaretagelse av samiske rettigheter innenfor internasjonale folkerettslige forpliktelser.

## **Mineralutvinning og norsk verdiskaping**

Norsk verdiskaping har i århundrer hatt stadig mer kunnskaps- og teknologibasert utnyttelse og foredling av naturressurser som noe av sitt viktigste grunnlag. Mineralutvinning har historisk sett og opp til vår tid vært viktig for utviklingen av norsk verdiskaping og velstand. Ut fra både økonomiske, bærekraftmessige og geopolitiske hensyn vil Tekna peke på mineralutvinning som en potensielt viktigere del av norsk verdiskaping fremover enn gjennom de siste to til tre tiårene, når styrket krav til bærekraftig mineralutvinning legges til grunn som NOU 2022:8 gjør.

Tekna er derfor glad for at utvalget i lovutkastet legger til rette for en raskere og mer fleksibel utvikling av norsk mineralnæring på land. Mineralutvinning til havs ligger ikke innenfor lovens virkeområde.

Tekna er også glad for at utredningen og lovforslaget legger til rette for en balansert håndtering av dilemmaer som økt mineralutvinning naturlig vil provosere frem. I tillegg til at dårlig håndtering av slike dilemmaer vil kunne føre til unødvendige skadevirkninger, vil slike dilemmaer ofte kunne føre til konflikter som forsinker utviklingen av mineralutvinning vesentlig. Rask identifisering av slike dilemmaer, som ofte vil fremstå som dilemmaer mellom ulike av FNs bærekraftsmål, og etablering av gode løsninger på dem, vil være viktig for en vellykket gjennomføring av det grønne skiftet.

## **Styrket hensyn til bærekraft**

Tekna er glad for at bærekraftsperspektivet i loven både er vektlagt gjennom mandatet og bredt behandlet gjennom utvalgets arbeid. Mineralnæringen har frem til nå hovedsakelig vært drevet ut fra en lineær tankegang. Det samme har i stor grad gjeldt de industrier og virksomheter som anvender mineralnæringens produkter. Dette er nå i ferd med å endres. Mineralutvinning vil også ut fra sin natur lett komme i konflikt med viktige naturhensyn. En kunnskapsbasert håndtering av slike konflikter er svært viktig for mineralnæringens utvikling og kan forhåpentligvis i større grad unngå fastlåste konflikter

Tekna er glad for at utvalget gjennom sitt arbeid har vektlagt viktige bærekraftsperspektiver når det gjelder ressurseffektivitet, sikkerhet og miljø. For Tekna er disse aspektene avgjørende viktige

- Loven har fokus på sikkerhetsmessig og miljømessig forsvarlig drift og leting og representerer en dreining mot mer funksjonsbasert og dynamisk regulering i forhold til dette. Det fokuseres på tiltakshaverens ansvar for å ha god nok kompetanse til å følge opp krav, regelverk og vanlige standarder på området.
- Loven legger også vekt på løpende varsling av og god dialog med naboer og rettighetshavere som kan påvirkes av virksomheten. Dette gir mulighet til å redusere konflikter og tilpasse seg andre interessenter på en god måte.
- Loven legger vekt på gode planer for mineralleting og drift og på at dette omfatter planer for sikring og tilbakeføring av området etter endt drift, for eksempel restaurering. Undersøkellesplaner og driftsplaner samt rapportering i forhold til disse vil gi god anledning for myndighetene til å følge opp at driften ligger innenfor relevante lover og regler.
- Loven legger vekt på tiltakshaveres ansvar for å utøve internkontroll, altså ta aktivt ansvar for å holde seg innenfor offentlige lover, regler og andre nødvendige hensyn.
- Loven legger også bedre til rette for sirkulære prosesser gjennom drift på avfall.

## **Urfolksperspektiver og samiske rettigheter**

Utvalget har gått igjennom de internrettslige reglene om samiske rettigheter til naturressurser og de folkerettslige reglene som Norge er bundet av, og som regulerer urfolks rettigheter. Utvalget har utformet et forslag til regler i mineralloven i samsvar med disse.

Det er Teknas forståelse at utvalget har gjort et grundig og dyptpløyende arbeid på dette området. Utvalget presiserer at undersøkelser, prøveuttak og utvinning som skal skje i tradisjonelle samiske områder, og som vil føre til et inngrep av betydning i samiske bruksrettigheter, enten krever avtale med rettighetshaverne eller ekspropriasjon av de nødvendige rettighetene. Utvalget presiserer videre at det skal betales erstatning for tap ved begrensninger i bruken som følge av mineralvirksomhet etter alminnelige regler for ekspropriasjonserstatning.

Tekna har tillit til at utvalgets forslag vil innebære den nødvendige respekt for og anerkjennelse av samiske rettigheter samtidig som det skapes et rammeverk for å håndtere konflikter som kan oppstå mellom myndighetens prioriteringer på vegne av det store fellesskapet og de anerkjente rettighetene som samene har som urfolk. Om man her har funnet en god måte å håndtere samiske rettigheter og andre særrettigheter på og potensielt unngå fastlåste konflikter, vil Tekna peke på muligheten for å anvende denne tankegangen i andre sammenhenger for å avbalansere hensyn og unngå fastlåste konflikter som ellers vil kunne forsinke det grønne skiftet.

I denne sammenhengen vil Tekna generelt understreke betydningen av både urfolkskunnskap og lokalkunnskap som kunnskapskilder for bærekraftig utvikling i tillegg til forskningsbasert kunnskap. Det internasjonale naturpanelet anerkjenner alle disse tre kunnskapskildene som relevante for utvikling av sine kunnskapssynteser og har gjennom sitt arbeid etablert metoder og prinsipper for hvordan alle disse kunnskapskildene kan benyttes samtidig som grunnlag for disse kunnskapssyntesene.

### **Styrket helhetsperspektiv: økt omfang av loven, gode interesseavveininger, god forvaltning og fleksible prosesser**

Bærekraftig utvikling krever en grad av helhetsvurderinger i samfunnsutviklingen som samfunnet har liten erfaring i å utøve. Det innebærer å se tiltak og handlinger i forhold til et av bredt spektrum av hensyn og se hvordan handling fra og samhandling mellom et stort antall av samfunnsaktører til sammen påvirker bærekraften i samfunnsutviklingen. Både Det internasjonale klimapanelet og Det internasjonale naturpanelet omtaler denne type bredt forankrede helhetlige endringer som transformativ endringer (transformative changes). Begge panelene omtaler manglende evne til å gjennomføre slike transformativ endringer som en avgjørende viktig årsak til at vi som internasjonalt samfunn foreløpig ikke makter å nå målene i Parisavtalen og i internasjonale naturavtaler raskt nok.

Tekna noterer seg noen grep fra utvalget som bidrar til mer helhetlige løsninger og kan bidra i høyere grad i retning av transformativ endringer:

- Minerallovens regler om forsvarlig mineralvirksomhet og kompetansekrav skal gjelde også for mineraluttak der formålet ikke er salg og produksjon av mineralprodukter, for eksempel infrastrukturprosjekter eller annen utbygging. Dette skjerper de generelle kravene til forsvarlig og bærekraftig massehåndtering.
- Forvaltningen av statens og grunneiers mineraler skal samordnes bedre gjennom å etablere en felles undersøkelsestillatelse for statens mineraler og for industrimineraler og lette mineraler, som er grunneiers mineraler. Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) foreslås å skulle tildele undersøkelsestillatelse for disse mineraltypene. Tekna noterer at utvalget her er delt i et flertall og et mindretall der mindretallet går lenger enn flertallet i å foreslå mekanismer som i større grad kan sikre beslutning om drift der det er betydelige motsetninger mellom interessentene.
- Utvalget legger gjennom lovforslaget bedre til rette for samordning av saksbehandlingen etter blant annet mineralloven, plan og bygningsloven, forurensningsloven og motorferdselsloven. Dette vil innebære mer smidige prosesser og mindre forsinkelser i utvikling av mineralutviklingsprosjekter.

- Lovforslaget innebærer å gå fra tidligere minstekrav mer i retning av dynamiske funksjonskrav og fra fokus på inspeksjon til mer vekt på internkontroll..
- Lovforslaget vil bidra til effektivisering av forvaltningen gjennom digitalisering og nye forvaltningsmetoder.

## Behov for oppfølging

Regjeringen har varslet at den på grunnlag av blant annet minerallovutvalgets innstilling vil fremme en ny mineralstrategi høsten 2022. Selv om den foreslåtte nye mineralloven må ventes å bedre rammebetingelsene for bærekraftig utvikling av mineralnæringen i Norge, vil det være behov for oppfølging av en ny lov og av den nye mineralstrategien.

- Der hvor loven innfører nye krav til samordning eller stiller krav på nye områder, kan det utløses nye interessemotsetninger. For eksempel vil lovforslaget i noen grad redusere kommunenes selvråderett i forbindelse med mineralutvinning. Det er viktig å overvåke og eventuelt bidra til løsning på slike konflikter. Det vil da være viktig å utnytte de mekanismene for bedre samarbeid og samordning av forvaltningsprosesser som lovforslaget legger opp til slik at det i størst mulig grad kan oppnås enighet mellom interessentene før spørsmålet om statlig plan blir aktuelt.
- Selv om lovforslaget styrker kravene til bærekraftig mineralutvinning, vil ytterligere økte samfunnsforventninger om bærekraft innen kunne skjerpe kravene om bærekraft og stille nye krav til lovgivningen og til næringen.
- Selv om lovgivningen vil legge bedre til rette for utviklingen av mineralnæringen i Norge, er ikke lovgivning alene nok til å styrke mineralnæringen som del av det grønne skiftet. Det vil også være nødvendig med økonomiske virkemidler.

## Om forslaget til lovtekst

Tekna er som nevnt tilfreds med at utvalget bidrar til å fornye lovgivningen for mineralutvinning gjennom en ny helhetlig lovtekst som responderer på mange av dagens og fremtidens utfordringer.

Tekna noterer at mineralutvinning er et område der det er komplekse interessemotsetninger og der omforente avveininger følgelig kan være vanskelige å komme frem til. Dette illustreres ved utvalgslederens kommentar ved overleveringen av innstillingen om at «om noen interessenter er godt fornøyd med denne innstillingen har de antakelig fått for mye».

Tekna har ikke spesifikke kommentarer eller endringsforslag til den foreslåtte lovteksten, men Tekna vil oppfordre regjeringen til å finne omforente løsninger, særlig i spørsmålet om statens og grunneiers mineraler og løsmasser, der

utvalget er splittet, løsninger som sikrer at man både tar hensyn til miljø og interessenter og sikrer en tilstrekkelig rask avklaring om mineralutvinningsprosjekter som er av stor betydning for nasjonal verdiskaping og for det grønne skiftet.

Med vennlig hilsen  
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening

  
Line Henriette Holten  
Generalsekretær