



Nærings og fiskeridepartementet

Vår referanse: 22/01976-1
Arkivkode: K00 &00
Saksbehandler: Halvard Dahle
Læg Reid
Deres referanse: 22/5220
Dato: 24.10.2022

Hørings svar KS NOU 2022: 8 Ny minerallov

1 Innledning

KS viser til høringsbrev av 1.07.2022; NOU 2022: 8 Ny minerallov – høring.

KS ser behovet for en ny minerallov, men er svært kritisk til de deler av utvalgets forslag som vil svekke kommunal beslutningsmyndighet og selvstyre. KS mener generelt at det kommunale selvstyret må ivaretas og styrkes. Offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig. Måten mineralvirksomhet åpnes for og iverksettes på må, som andre arealkrevende tiltak, i størst mulig grad være egnet til å styrke tillit og legitimitet.

Mineralvirksomhet kan medføre store konsekvenser i lokalsamfunn. Det er viktig å legge til rette for å håndtere interessemotsetninger mellom ulike aktører på en måte som er egnet til å dempe konflikter og skape størst mulig legitimitet for beslutningene som tas. Kommuneloven slår fast at innbyggerne har rett til å styre lokale saker gjennom lokale folkevalgte organer. I tråd med kommunelovens forholdsmessighetsprinsipp (§ 2-2) bør ikke det kommunale og fylkeskommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Vi viser her til veilederen Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med prinsipper og retningslinjer.¹

2 Positive forslag/vurderinger

KS ser positivt på at utvalget har lagt stor vekt på å vurdere forholdet mellom Mineralloven og plan- og bygningsloven. Ikke minst er det positivt at utvalget legger opp til å videreføre ordningen med krav til rekkefølge; ved at planvedtak i kommunen etter plan- og bygningsloven skal foreligge før beslutningen om driftskonsesjon etter Mineralloven tas. Det bidrar til gode prosesser. Plan- og bygningsloven fremmer helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng. Dette skjer gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner, institusjoner og allmennheten. Loven bidrar til forutsigbarhet og legger til rette for offentlige, åpne og brede prosesser.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>

Det er også positivt at utvalget har tatt utgangspunkt i en drøfting av selve begrepet om bærekraftig utvikling, som også ligger i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven.

3 Forslag som KS mener er for dårlig funderte.

I det følgende kommenterer vi det i utvalgets forslag som KS er uenig i og/eller det vi mener må sees nærmere på og eventuelt utredes mere før prosessen med et lovforslag tas videre.

- a) *Vurdering av konsekvenser av mineralutvinning som berører de samfunnsmessige og økologiske dimensjonen ved bærekraftbegrepet er mangelfull fordi samspillseffekter ikke adresseres i særlig grad. Dette må gjøres bedre.*

På tross av et eget kapittel om bærekraftbegrepet i utvalgsrapporten, savner KS en noe grundigere vurdering og avveining av de samlede samfunnsmessige og miljømessige fordelene og ulempene ved mineralutvinning. Behovet for mineralutvinning er sterkt vektlagt. KS ser økende etterspørsel etter mineraler. Samtidig viser vi til at sammenhengen mellom natur og klima er kommet sterkere på dagsorden de siste årene. Minerallovutvalget legger vekt på økosystemdimensjonen i bærekraftbegrepet, men diskuterer i liten grad hva denne har å si for avveininger i mineralutvinningsaker. KS viser her, som ett av mange eksempel, til Klimautvalget 2050s ferske delrapport, som legger vekt på tett sammenheng mellom tap av natur og utslipp av klimagasser.²

KS har fått utarbeidet rapporten «Samspelseffekter i lokal klima og miljøpolitikk» (Vestlandforskning 2021).³ Rapporten peker på at miljøpolitisk motiverte tiltak på ett innsatsområde har innvirkning på andre miljøområder. Et miljøpolitisk motivert tiltak kan føre til positive, men også negative konsekvenser. I sum *kan* ineffektiv og til dels kontraproduktiv miljøpolitisk innsats, med tilhørende negative konsekvenser for både natur og klima, bli resultatet. Å ta vare på intakt myr sikrer for eksempel positivt samspill mellom biologisk mangfold, lagring av karbon og robusthet mot flom (klimatilpasning). Vindkraftanlegg og mineralutvinningsanlegg i myr-områder er eksempel på at positive klimagevinster i sum kan bli spist opp av *negative* samspillseffekter. Biologisk mangfold, som igjen gir økosystemtjenester, går tapt. Gjennom det *kan* klimagassutslippene totalt sett bli større enn ved å la være å gjennomføre tiltaket. Det gjelder selv om det også bidrar til klimagassutslippsreduksjoner. De kan også frigjøre karbon fra jordsmonnet i stor grad. Framskrivinger fra NIBIO indikerer at Norge ligger an til å få et samlet årlig netto-utslipp på om lag 3,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fra skog- og annen arealbruk i perioden 2021–2025⁴.

Innsats for å oppnå utslippsreduksjoner må altså også vurdere effekter på naturmangfold, klimatilpasning og naturens opptak og lagring av karbon. Oppmerksomhet om denne typen samspillseffekter er foreløpig likevel nærmest fraværende i norsk klima- og miljøpolitikk. Det er

² <https://nettsteder.regjeringen.no/klimautvalgets-rapport/klimautvalget-2050/klimautvalget-2050-inviterer-til-innspill/4-klimakrisen-loses-ikke-hvis-ikke-også-naturkrisen-blir-lost-ytterligere-nedbygging-av-natur-og-arealer-ma-begrenses/>

³ <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/samspeleffekter-i-lokal-klima-og-miljopolitikk/>
https://www.regjeringen.no/contentassets/fad4e2d774cf45ac8ad0e8cbb1ea093f/no/pdfs/kld_regjeringas_klimastatus_og_plan.pdf (s. 46)

blant paradoksene Vestlandsforskning peker på i sin rapport (2021). KS etterlyser større grad av bevissthet i statsforvaltningen som helhet av denne typen samspillseffekter. Det vil også kunne styrke kommunesektorens evne til å treffe bærekraftige valg om arealbruk, som også fremtidige generasjoner er tjent med.

b) Forslag om at myndighet til å gi dispensasjoner fra plan- og bygningsloven for undersøkelsestillatelse gis til DMF kan ikke støttes av KS

Utvalget foreslår en løsning der Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF) får myndighet til å gi dispensasjon fra planen etter plan- og bygningsloven § 19-2. Forslaget er videre at det samme organet skal gi undersøkelsestillatelse etter mineralloven. Konkret går forslaget ut på å gi DMF myndighet til å gi dispensasjon til å gjennomføre undersøkelser som har tillatelse etter mineralloven. Dispensasjonsbehandling fra arealplaner er i dag lagt til kommunen, som planmyndighet. Lovforslaget innebærer derfor en vesentlig endring av dagens myndighetsfordeling på planområdet og kan ikke støttes av KS. I det følgende begrunnes KS sin klare oppfatning med utgangspunkt i utvalgets forslag;

Plan- og bygningsloven sikrer samordning

Utvalget mener det vil være en betydelig forenkling at tiltakshaveren bare trenger å forholde seg til DMF, og ikke til kommunen. Utvalget legger også vekt på at DMF, før undersøkelsestillatelse gis, skal vurdere hensynet til miljø, arealforvaltning og annen bruk av området. Det gjelder der både kommunen, grunneiere og andre rettighetshavere involveres. Her vil KS påpeke at det vil være realiteten også ved å følge systemet i dagens plan- og bygningslov. Uansett er det en selvfølge at alle berørte myndigheter blir involvert. Utvalget legger vekt på at undersøkelser, i utvalgets forslag om undersøkelsesplan, vil være strengere regulert etter mineralloven. Utvalget mener dette i større grad vil sikre hensyn til lokale forhold enn etter dagens lov. Kommunens synspunkt vil måtte tillegges stor vekt i vurderingen som DMF skal foreta. Det er KS enig i, men vi mener hensynet til kommunens synspunkt må være forpliktende for DMF.

Dispensasjonsbehandling må ligge hos kommunen

KS mener primært at dispensasjonsbehandling må ligge hos kommunen, som har lang erfaring og planfaglig kompetanse. KS ser ikke behovet for å fravike plan- og bygningslovens system og å innføre særregler på dette området. KS kan heller ikke se at forslaget er tilstrekkelig faglig begrunnet. Det strider mot prinsippene i kommunelovens § 2-2. Utvalget viser verken til undersøkelser, eller annen dokumentasjon, eller erfaringer som skulle tilsa at kommunene ikke skal ha myndighetskompetansen slik de har i dag. Etter vårt syn vil det være en klokere vei å gå å ta inn i plan- og bygningsloven at kommunen skal ta særlig hensyn til uttalelsen fra DMF. Utvalget legger vekt på å sikre god samordning som begrunnelse for forslaget. Dette kan oppnås ved eksempelvis å legge inn overkommelige frister for kommunens behandling av dispensasjonssøknader i disse sakene.

KS vil fremheve at utvalgets begrunnelse legger for ensidig vekt på at en slik løsning kan gjøre Direktoratet for mineralforvaltning i stand til å gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak. Kommunens mulighet til å gjøre en vurdering i hver enkelt sak er ikke utredet og tillegges ikke særlig vekt av utvalget.

Kommunene spiller en viktig rolle i tidlige faser av plan- og byggesaker

KS er sterkt kritisk til at utvalget foreslår å redusere kommunens rolle fra å være planmyndighet i saker om undersøkelse, til å gi en uttalelse til DMF. Vi vil her påpeke at erfaringer fra for eksempel vindkraftutbygginger de siste årene har vist at prosjekters tidlige faser er svært viktige for hvordan prosessene i forholdet mellom utbyggerinteresser og lokalsamfunn utvikler seg. Erfaringene fra vindkraftsaker er at å svekke kommunens rolle som planmyndighet i tidlige faser av store industriutbyggingsprosjekter gir store utfordringer. Det har vært en stor utfordring for lokal forankring og legitimitet i vindkraftsaker at kommunene kommer seint inn i prosessen. At det også i tidlige faser finnes systemer og verktøy for å håndtere utfordringer, motsetninger og konflikter, som er av allmenn interesse, har vist seg viktig. Store og opprivende konflikter kan splitte og virke ødeleggende i lokalsamfunn. Det er viktig at vi høster erfaringer fra for eksempel vindkraftnæring, som er relevante også når det gjelder mineralnæringen. Dersom kommunens rolle reduseres fra planmyndighet til å bli høringsinstans i saker som handler om undersøkelse, vil ikke de samme verktøyene for åpenhet og medvirkning kunne benyttes på samme måte som i dag i mineralutvinningsaker.

Kommunene må ha mulighet til å gjøre tidlige avklaringer

Utvalget legger vekt på at det ikke er en tilstrekkelig sammenheng mellom undersøkelsesvirksomhet og oppstart av driften av mineraluttak. Derfor mener utvalget at kommunen ikke kan legge vekt på ulempene som en eventuell oppstart av et mineraluttak vil medføre når de behandler en søknad om dispensasjon for undersøkelser. Her vil KS innvende at ulike saker er nettopp det; ulike. KS mener det vil kunne foreligge informasjon på et tidlig tidspunkt om konsekvenser av eventuell utbygging, som kommunen må ha mulighet til å legge vekt på, også i spørsmålet om dispensasjon til undersøkelse. Tidlige avklaringer kan eksempelvis virke konfliktdempende og spare unødig ressursbruk. Fullstendig å avskjære kommunenes mulighet for å stoppe prosjekter på undersøkelsesstadiet der dette er aktuelt, mener KS at vil være lite klokt. KS vil sterkt fraråde dette.

Hensyn til kunnskapsinnhenting taler for at kommunen skal ha myndighet

Utvalget har lagt avgjørende vekt på hensynet til kunnskapsinnhenting, og at det her er snakk om relativt små og tidsavgrensede inngrep i terreng og vegetasjon. Utvalget viser til at slike inngrep er i stor grad er reversible. KS vil innvende at nettopp derfor er det liten grunn til å frata kommunene dagens myndighet.

Tiltakshaver kan samle søknadene

Utvalget vektlegger det praktiske behovet for å unngå for mange søknader om tillatelse til samme aktivitet. Her vil KS foreslå å legge bedre til rette for at tiltakshaver samler søknadene til en søknad, og selv gjør sitt for å begrense søknadsmengdene knyttet til ett og samme tiltak.

Kommunen må få vetorett dersom de mister myndighet

Utvalget legger videre vekt på at dersom forslaget deres om å innføre krav om undersøkelsesplan blir vedtatt, vil tiltakshaveren uansett måtte utarbeide en del informasjon og beskrivelser av de planlagte undersøkelsene. Utvalget mener at krav til utarbeidelse av undersøkelsesplan vil gjøre at arbeidet med en dispensasjonssøknad vil gå enklere, og være mindre ressurskrevende for tiltakshaveren.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) må vurdere dispensasjoner

Utvalget foreslår at Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) skal være klageorgan for tilfeller der noen klager på et vedtak om dispensasjon, som er truffet av DMF i første instans. Dette er KS uenig i. Det er KDD som er fagmyndighet for plan- og bygningsloven. Vurdering av dispensasjoner hører derfor til KDD.

Oppsummert: Kommunene må ha ansvar for å gi dispensasjoner til undersøkelser

Oppsummert går KS imot at DMF skal overta ansvaret for å gi dispensasjoner fra kommunale planer til undersøkelser av mineralforekomster. Dette gjør vi fordi forslaget griper sterkt inn i og svekker kommunenes selvstyre. Forslaget undergraver hensynet til nærhetsprinsippet. Vi mener et slikt tiltak ikke vil samsvare med kommuneloven. Å fravike et eller flere av prinsippene i kommunelovens § 2-2 bør ikke skje uten at det er strengt nødvendig. Vi savner en mer helhetlig vurdering av hvilken betydning lovforslaget vil ha. Dersom denne myndigheten likevel skulle bli flyttet fra kommunen, er vårt råd at kommunen må få vetorett i disse sakene, og KDD må være klageorgan for vedtak om dispensasjon. KS tilrår å legge opp til at det stilles krav til tiltakshaver om å sende søknadene samtidig.

c) Lettere adgang til statlig plan – KS støtter ikke utvalgets forslag

Kommunen er planmyndighet etter plan og bygningsloven. Utvalget foreslår å lette på adgangen til bruk av statlig arealplan for utvinning av mineraler ved å innføre en ny bestemmelse i plan- og bygningslovens paragraf 6-4. Utvalget skriver at det er en økt bruk av statlige planer. Dette er bekymringsfullt i seg selv. Den økte bruken av statlige planer uthuler og undergraver lokaldemokratiet og kommunens rolle som planmyndighet. KS støtter ikke utvalgets forslag og mener dagens lov gir tilstrekkelige muligheter for å benytte statlig arealplan også på mineralområdet. Dette området skiller seg ikke ut fra andre områder hvor statlig plan kan benyttes.

d) Kommunens myndighet til å avgjøre søknader om motorferdsel i utmark foreslås flyttet til DMF – forslaget støttes ikke av KS

Utvalget foreslår at kommunens myndighet til å avgjøre søknader om motorferdsel i utmark skal flyttes til DMF. KS støtter ikke forslaget. Dette griper direkte inn i det kommunale selvstyret og er i strid med nærhetsprinsippet. Utvalget skriver selv at kommunene er nærmest til å avgjøre om det skal gis tillatelse. KS er enig i dette og mener at kommunes rolle må videreføres. Kommunene er vant til å behandle søknader om ferdsel i utmark, og har lokalkunnskapen som DMF ikke vil ha. Det anses ikke tilstrekkelig at kommunen kun skal trekkes inn som en høringsinstans. Tillatelse til motorferdsel i utmark kan også ha stor negativ innvirkning på naturmangfoldet. Motorferdsel må ses i sammenheng med den totale belastningen for det aktuelle området. Hvilke konsekvenser det kan få å frata kommunene avgjørelsesmyndigheten, er ikke utredet av utvalget. KS ber om at dette utredes nærmere.

KS mener i tillegg at det er viktig å beholde kommunenes frie skjønn i slike saker. Det kan være alternative veier inn til det aktuelle området. Kommunene må selv kunne bestemme valg av trase. Som et alternativ for å sikre at saksbehandlingen ikke tar for lang tid, kan det settes frist for når kommunene må ha ferdigbehandlet søknadene noe tilsvarende som byggesøknader i plan

og bygningsloven. Dette vil imøtekomme hensynet til tiltakshaver. I så fall må det også settes frist for høringsinstansene slik at kommunene faktisk kan oppfylle eventuelle frister.

e) KS mener utvalget er noe uklart om hva krav til rekkefølge innebærer

Som nevnt er KS positiv til at utvalget går inn for å videreføre rekkefølgekravet om at krav om at driftsområdet skal være avklart i bindende arealplaner før det kan gis driftstillatelse. KS vil samtidig påpeke at måten utvalget omtaler rekkefølgekravet på reiser noen spørsmål. Det heter i utvalgsrapporten at «utvalget foreslår at rekkefølgekravet innebærer at det bare er selve *vedtaket* om driftstillatelse som ikke kan fattes før området er avklart i vedtak etter plan- og bygningsloven. DMF står dermed fritt til å vurdere om søknaden bør tas til behandling før dette.» Vi oppfatter det som noe uklart hva som menes med «tas til behandling». Her vil KS påpeke at formålet med en rekkefølgebestemmelse må være at det er bindende arealplaner som skal legge føringer for arealbruken, ikke driftskonsesjonen. Driftskonsesjonen må bygge på føringene i planvedtak i kommunen. KS ser ikke noe i veien for at arbeidsprosesser i DMF kan foregå parallelt, men det må ikke herske tvil om at beslutningene som skal være førende for arealbruken som tillates i konsesjonen, skal tas av kommunen etter plan- og bygningsloven.

f) Kommunene er planmyndighet også til havs og forutsettes involvert på samme måte som til lands der plan- og bygningsloven gjelder.

Utvalget tar opp fremtidsmuligheter knyttet til undersjøisk mineralutvinning. Kapittel 3.2.7.2 redegjør for rettslig regulering av undersjøisk mineralutvinning i Norge. Utvalget legger vekt på at det i Havbunnsmineralloven legges det til grunn at staten eier alle mineraler på havbunnen på norsk sokkel. Det er riktig, men kommunen er like fullt planmyndighet også for en del havområder. KS kan ikke se at utvalget drøfter forholdet til plan- og bygningsloven i den forbindelse. Det er grunn til å påpeke at plan- og bygningsloven kommer til anvendelse til og med en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det er store interessekonflikter for arealbruk også til i disse havområdene, for eksempel knyttet til fiskeri, havbruk, olje- og gassvirksomhet, bunnfaste havvindanlegg, og hensyn til biologisk mangfold. Det er derfor en mangel at undersjøisk mineralutvinning er drøftet uten at betydningen av plan- og bygningsloven for undersjøisk mineralutvinning er vurdert.

g) Utvalget hadde ikke mandat til å vurdere lokale inntekter fra mineralutvinning

KS er kritisk til at utvalget ikke fikk i oppdrag å se nærmere på lokale inntekter fra mineralvirksomhet. KS mener råde- og forvaltningsretten over lokale naturressurser er en grunnpilar i lokaldemokratiet, og den lokale retten til å skattlegge utnyttningen av ressursene følger naturlig av denne råderetten. Mineralutvinning medfører også ofte betydelige ulemper for lokalsamfunn, som bør lede til kompensasjon til kommunale myndigheter på vegne av innbyggerne. I og med at lokale inntekter fra mineralutvinning ikke er tema i utvalgsrapporten, ber KS om at departementet tar et eget initiativ for å se nærmere på dette temaet.

Helge Eide
Områdedirektør

Torild Fagerbekk
Avdelingsdirektør