



Arkivnr: 2017/4171-2
Saksbehandlar: Jomar Ragnhildstveit

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		20.06.2017
Fylkesutvalet		22.06.2017

Høyringsfråsegn – Forslag til lov om mineralverksemd på kontinentalsokkelen

Samandrag

Forsking viser at det kan vere potensial for utvinning av fleire typar mineralførekomst på kontinentalsokkelen. Det er difor sett behov for å få på plass eit godt regelverk rundt dette. Så langt har mineralutvinning på sokkelen stort sett dreidd seg om avgrensa uttak av skjelsand i enkelte kystnære område, særleg i Hordaland. Forslaget til ny lov vidarefører, med visse justeringar, fylkeskommunane si fullmakt til å gje løyve til utvinning av skjelsand, sand og grus i kystnære område. Lovforslaget inneheld særlege reglar for førekomst av skjelsand, sand og grus i kystnære område, som gjer at fylkeskommunane inntil vidare kan følgje gjeldande retningsliner ved saksbehandling, inntil dei vert oppdatert i forskrift.

Hordaland er fylket med størst kartlagde skjelsandressursar, og med størst skjelsanduttak og flest skjelsandkonsesjonar dei siste 25 åra. Det vert absolutt sett behov for oppdatering av saksbehandlingsreglar rundt uttak av skjelsand, sand og grus i dei nære kystområda. Lovforslaget synest i så måte å vere eit godt utgangspunkt.

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet er positivt til forslaget om ny lov om mineralverksemd på kontinentalsokkelen, og til forslaget der om å vidareføre fylkeskommunen si fullmakt til å gje løyve til utvinning av skjelsand, sand og grus.
2. Fylkesutvalet ser behov for at det så snart som råd etter at lova er vedteken vert utarbeidd oppdaterte saksbehandlingsreglar rundt søknader om løyve til utvinning skjelsand, sand og grus i dei nære kystområda.
3. Etter at lova er vedteken føreslår fylkesutvalet at det vert utarbeidd det som i høyringsnotatet er kalla ei «strategisk konsekvensutgreiing» som grunnlag for vidare ressursforvaltning av skjelsand i dei nære kystområda.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Lenkje til høyringsdokumenta (høyringsbrev, høyringsnotat, lovforslag, høyringsinstansar):

<http://bit.ly/2rTZoS1>

Fylkesrådmannen, 07.06.2017

1 Bakgrunn for saka

Olje- og energidepartementet har sendt på høyring forslag til ny lov om mineralverksemd på kontinentalsokkelen, med høyringsfrist 10.08.2017. Forslaget til ny lov vidarefører, med visse justeringar, fylkeskommunane si fullmakt til å gje løyve til utvinning av skjelsand, sand og grus i kystnære område.

Forvaltningsansvaret for undersøking og utnytting av mineralførekomstar på kontinentalsokkelen vart overført frå Nærings- og fiskeridepartementet til Olje- og energidepartementet med verknad frå 01.04.2017.

Det er potensialet for utvinning av nye mineralførekomstar på den norske kontinentalsokkelen, blant anna langs den midtatlantiske ryggen, som er bakgrunnen for å utarbeide nytt regelverk. I dag er det kontinentalsokkelova frå 1963 som er gjeldande regelverk for kommersiell undersøking etter og utvinning av andre undersjøiske naturførekomstar enn petroleumsførekomstar. Kontinentalsokkelova bestemmer at retten til undersjøiske naturressursar på norsk kontinentalsokkel ligg til staten. Myndigheita til å gje løyve til å undersøke eller utnytte skjelsand, sand og grus vart delegert frå det dåverande Nærings- og energidepartementet til fylkeskommunen i 1993. Kontinentalsokkelova har ikkje eigne saksbehandlingsreglar, men departementet har i rundskriv frå 01.04.1993 gitt retningslinjer for behandling av søknader om undersøking og utvinning av slike førekomstar.

Hordaland er fylket med størst kartlagde skjelsandressursar, og med størst skjelsanduttak og flest skjelsand-konsesjonar dei siste 25 åra. Den nye lova vil berre gjelde undersøking og utvinning av mineral, mens vitenskapleg forskning på mineral framleis vil vere regulert i kontinentalsokkelova. Fylkeskommunane sitt ansvarsområde i lovforslaget er avgrensa til det kystnære området som går ut til éi nautisk mil utanfor grunnlina, altså så langt ut som plan- og bygningslova gjeld.

2 Høyringsforslaget

Lova sitt formål (§ 1-1) er å leggje til rette for undersøking og utvinning av mineralførekomstar på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnsmessige målsettingar, slik at omsynet til verdiskaping, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på.

Kapittel 10 i lovforslaget inneheld særlege reglar for førekomstar av skjelsand, sand og grus i kystnære område. Desse reglane, §§ 10-1 og 10-2, er av spesiell interesse for fylkeskommunen og seier følgjande:

§ 10-1 Tilpasningar for kystnære forekomster

Kongen kan ved forskrift gi nærmere reglar, herunder unntak fra lovens bestemmelser, for undersøkelse og utvinning av forekomster av skjelsand, sand og grus i området fra marbakken og ut til én nautisk mil fra grunnlinjene.

§ 10-2 Fylkeskommunenes kompetanse

Fylkeskommunen kan tildele tillatelser til undersøkelse eller utvinning av skjelsand, sand og grus i området som nevnt i § 10-1.

Ifølgje merknad til § 10-1 (jf. høyringsnotatet), kan det til dømes vere aktuelt å tilpasse krava til opningsprosess for områda, jf. § 2-3 andre ledd, og reglane for konsekvensutgreiingar.

I merknad til § 10-2 står det:

Fylkeskommunen gis etter § 10-2 myndighet til å gi tillatelser. § 10-2 tilsvarer i all hovedsak regelen i kontinentalsokkeloven § 2 tredje ledd og delegasjonen til Fylkeskommunen, men endres ved at oppgaven nå legges til fylkeskommunen i lov. Kompetansen antas i dag å være avgrenset til én nautisk mil fra grunnlinjene gitt henvisningen i retningslinjene til plan- og bygningsloven, som er avgrenset geografisk til én nautisk mil. Dette videreføres i forslaget til den nye loven, jf. § 10-1 og § 10-2.

Någjeldende retningslinjer fra 1. april 1993, som endret ved rundskriv 20. desember 1994, kan videreføres med hjemmel i § 10-1, men bør på sikt erstattes med en oppdatert forskrift.

Fylkesrådmannen sine kommentarar:

I og med merknaden i høyringsnotatet (over) om at nøgjedande retningslinjer for fylkeskommunen ved søknadshandsaming kan vidareførast, er det ikkje lagt opp til konkrete endringar i saksbehandlingsreglane ved søknader om løyve til uttak av skjelsand, sand og grus i dei kystnære område i denne omgang.

2.1 Prinsipp og mål som ligg til grunn for nytt regelverk (Kapittel 4 i høyringsnotatet)

Eit hovudomsyn som ligg bak lovforslaget er at staten har eigarskap til ressursane. Staten har difor rett og plikt til å sørkje for ei ansvarleg ressursforvaltning. Det ligg også ein føresetnad bak regelverket om at staten skal sikrast inntekter av eventuell utvinningsverksemd. For å bidra til verdiskaping er det behov for ei effektiv og langsiktig ressursforvaltning, og føreseielege rammer for næringsaktørar.

2.2 Forholdet til anna lovgjeving (Kapittel 5.3 i høyringsnotatet)

Mineralverksemd på kontinentalsokkelen kan ikkje setjast i verk før alle nødvendige løyve etter ulike lovverk er innhenta. Det er den ansvarlege for verksemda som skal sørkje for å innhente alle nødvendige løyve. Behandling av saker etter lov om mineralverksemd på kontinentalsokkelen skal så langt mogeleg søkjast samordna med behandling etter anna lovgjeving.

Regelverket for utvinning av skjelsand, sand og grus i kystnære område viser til plan- og bygningslova sine reglar når det gjeld massetak. Fylkeskommunen sin kompetanse til å gje løyve til uttak av slike førekomstar er difor føreslått presisert til å gjelde ut til éi nautisk mil utanfor grunnlina.

2.3 Vitskapleg havforskning (Kapittel 6 i høyringsnotatet)

Det er behov for å skilje mellom vitskapleg havforskning og undersøkingar med ressurskartlegging som formål. Gjeldande reglar om vitskapleg forskning på havbotnen er føreslått vidareført med heimel i kontinentalsokkelova. Det vil seie at både norske og utanlandske forskarar må ha løyve frå Oljedirektoratet for forskning som omfattar mineral på havbotnen.

2.4 Krav til konsekvensutgreiing før opning av nye område for undersøking og utvinning av mineral (Kapittel 7 i høyringsnotatet)

Staten har interesse i at økonomisk aktivitet kjem i gang dersom drivverdige førekomstar vert funne, føresett at dei kan utvinnast på ein forsvarleg måte. Etter Havrettskonvensjonen har statane ei plikt til å beskytte og bevare det marine miljø. Det følgjer blant anna av EU-direktiv 2001/42 at det skal gjennomførast konsekvensutgreiingar for aktivitet som kan tenkjast å ha vesentlege verknader på miljøet. Etter ei totalvurdering er det føreslått at ein baserer seg på ein opningsprosess for undersøking/utvinning i nye område tilsvarande den som vert brukt for petroleumsverksemd og havenergi. I lovforslaget er det lagt til grunn at det for opning av eit område for undersøkingar må føreliggje ei konsekvensutgreiing spesifikt knytt til den aktiviteten som eit undersøkingssløyve vert forventa å omfatte. Konsekvensutgreiinga som skal gjerast på dette stadiet er føreslått kalla «strategisk konsekvensutgreiing». Det nøyaktige konsekvensutgreiingsprogrammet må vedtakast konkret for det enkelte område. Den strategiske konsekvensutgreiinga før eit område vert opna for undersøkingssløyve skal føretakast av departementet.

Med unntak av kystnært uttak av skjelsand, sand og grus har næringslivet hittil berre vist interesse for eit område på Mohnsryggen nord for Jan Mayen. I høyringsnotatet vert det gått ut frå at det ikkje vil vere behov for å ha ein eigen opningsprosess for å utnytte skjelsand, sand og grus i kystnære område. I høyringsnotatet står det følgjande (i kap. 7.3):

Det anses at det ikke er behov for å ha en egen åpningsprosess for å utnytte forekomster av skjelsand, sand og grus i kystnære områder. Dette er forekomster hvor fylkeskommunene i dag gir utvinningstillatelser basert på retningslinjer fastsatt i 1993 av det daværende Nærings- og handelsdepartementet med hjemmel i kontinentalsokkeloven § 2. Det geografiske området for fylkeskommunenes kompetanse til å gi slike tillatelser er i praksis begrenset til 1 nautisk mil fra grunnlinjene, jf. kap. 9.2.2. nedenfor. Det foreslås derfor at det gis en forskriftshjemmel i den nye loven slik at Kongen kan fastsette nærmere regler for lovens anvendelse på slike forekomster, og fortsatt delegering til fylkeskommunene. Et unntak for virksomhet på slike forekomster i kystnære strøk betyr ikke at konsekvensutredninger ikke må foretas, men at det kan ses hen til det planverk som

fylkeskommunene har fastlagt og de konsekvensutredninger som allerede er foretatt for slik virksomhet innenfor den enkelte fylkeskommunes områder.

2.5 Løyve til undersøking og til utvinning – nasjonalitet (jf. kapittel 8 og 9 i høyringsnotatet)

Norske myndigheiter er opptekne av næringspotensialet i utvinning av mineral på norsk sokkel, og skatteinntekter frå utvinning. Det er føreslått å opne for at fysisk eller juridisk person frå ein kvar stat skal kunne tildelast undersøkingsløyve. På utvinningsstadiet derimot er det føreslått at ein skal kunne påleggje rettshavar til utvinning å operere ut frå norsk dotterselskap.

2.6 Plan for utvinning – konsekvensutgreiing (Kapittel 9.10 i høyringsnotatet)

Det er føreslått at eit utvinningsløyve skal ha to fasar. Den første er ein forsterka leitefase som skal leie fram til utvinning av ein konkret mineralførekomst. Den andre fasen er sjølv utvinninga av den konkrete mineralførekomsten. Ein plan for utvinning skal innehalde to hovudelement: Beskriving av utvinninga og ei konsekvensutgreiing. Kravet til konsekvensutgreiing må tilpassast den aktuelle utvinninga og kor den skal finne stad. For mindre utvinningsløyve av blant anna skjelsand, sand og grus i kystnære område, må departementet kunne avgjere (beslutte) at kravet om konsekvensutgreiing kan fråvikast heilt eller delvis.

Hovudprinsippet om konsekvensutgreiing som del av plan for utvinning vil bli nedfelt i lova, mens dei meir detaljerte reglane vil framgå av forskrift.

2.7 Forvaltning og tilsyn med mineralverksemd – fylkeskommunen si rolle ved utvinning av skjelsand, sand og grus i kystnære område (Kapittel 12.1 i høyringsnotatet)

Det er lagt til grunn at fylkeskommunane si involvering i utvinninga av skjelsand, sand og grus i kystnære område vert vidareført. Denne oppgåva kan sjåast i samanheng med fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle. Oppgåvene omfattar vekst-vern-vurderingar og næringsutvikling og har koplingar til regional planlegging og krev dialog med kommunane og næringsliv. På bakgrunn av dette og at fylkeskommunane allereie i mange år har hatt myndigheit når det gjeld undersøking og utnytting av skjelsand, sand og grus innanfor verkeområde etter plan- og bygningslova, er det naturleg at myndigheit vert lagt til fylkeskommunane direkte i lova.

Den nye lova foreslår såleis å oppretthalde eit skilje mellom utvinning av skjelsand, sand og grus i kystnære område, og den verksemda som føregår på sokkelen lenger ute.

2.8 Økonomiske og administrative konsekvensar (Kapittel 14 i høyringsnotatet)

Eit nytt forvaltningsregime vil ha kostnader. Det er føreslått at kostnadane knytt til søknadsprosessane vert betalt av behandlingsgebyr som vert pålagt selskapa. Tilsvarande er det føreslått at tilsynskostnadane vert velta over på selskapa.

3 Fylkesrådmannen sine vurderingar

Etter at fylkeskommunen vart delegert konsesjonsmyndigheit i 1993, er det berre skjelsand som er teke opp i Hordaland. Så langt har samla årleg opptak av skjelsand i fylket lege på rundt 30 000 m³, og samla rapportert opptak i perioden 1991-2016 er på vel 0,9 millionar m³, mot kartlagde ressursar på over 50 millionar m³ «sikker» skjelsand.

Dei avgrensa, ikkje-fornybare ressursane av skjelsand har mange ulike bruksformål og kan vere eit attraktivt råstoff også for eksport, t.d. tilsetjing i hønsefôr på verdsmarknaden. Ut frå føresetnaden om god ressursforvaltning og verdiskaping for landet, må det vere viktig å søkje å sikre i lova at det ikkje vert råd å ta opp skjelsand og føre den rett ut av landet utan særleg verdiskaping. Skjelsand er eit rimeleg og godt kalkingsmiddel i jordbruket, som særleg vert brukt frå Jæren til Sogn og Fjordane. Den seinare års bruk av skjelsand til å lage kunstige sandstrender kan i mange tilfelle vere ei meir tvilsam ressursutnytting.

Skjelsandkommunane i fylket er meir eller mindre restriktive til skjelsanduttak. Det gjeld særleg når søkjarar ikkje kjem frå kommunen der det er søkt om uttak, og skjelsanden vert frakta til område utanfor kommunen.

Då sit kommunen berre att med mogelege ulemper/negative konsekvensar av uttaket. Ingen av skjelsandkommunane i fylket er store jordbrukskommunar med stort skjelsandforbruk.

Etter mange år med uttak av skjelsand, sand og grus frå det kystnære området i Hordaland, vert det føreslått å gjere det som i høyringsnotatet er kalla ei «strategisk konsekvensutgreiing», som grunnlag for vidare ressursforvaltning av skjelsand i dei kystnære områda.

Dei særlege reglane i lovforslaget for førekomstar av skjelsand, sand og grus i kystnære område, gjer det råd for fylkeskommunane inntil vidare å følgje gjeldande retningsliner ved saksbehandling, inntil dei vert oppdatert i forskrift.