

Havbunnsmineralloven

Lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen

Thor Falkanger

Ajourført lovkommentar

Jurídika

Lastet ned 24. august 2020 10:33

juridika.no

Innhold

Forord	3
Forkortelser	3
Lover mv.....	3
Litteratur	5
Innledning.....	5
I. Introduksjon.....	5
I.1 De aktuelle ressurser.....	5
I.2 Den rettslige regulering før 2019.....	6
I.3 Behovet for nytt regelverk.....	7
I.4 Loven av 2019 og dens forarbeider.....	7
I.5 Oversikt over loven.....	8
I.6 Tilgrensende lovgivning.....	10
I.7 Gebyrer og skatt.....	11

Juridika

Bekreftet à jour pr. 1. april 2020. Skrevet av Thor Falkanger.

Forord

Loven er i det meste et speilbilde av petroleumsloven ([lov 11/1996](#)), jf. kommentar I.5. Til petroleumsloven er det en omfattende og solid kommentar: Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Bjøranger Tørum, [Petroleumsloven \(2009\)](#), og det tilsier at nærværende kommentar kan dra nytte av denne og konsentrere seg om de punkter der reglene er annerledes. Boken refereres til som Hammer mfl. (2009).

Om forkortelser og litteratur, se Forkortelser.

Oslo, april 2020

Thor Falkanger

Forkortelser

Lover mv.

forurensningsl.	lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)
forvaltningsl.	lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
havbunnsminerall.	lov 22. mars 2019 nr. 7 om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven)
havenergil.	lov 21. april 2010 nr. 6 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)

Juridika

havressursl.	lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)
kontinentalsokkell.	lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster og mineralforekomster (kontinentalsokkelloven)
minerall.	lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
pantel.	lov 8. februar 1980 nr. 2 om pant (panteloven)
pbl.	lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
petroleumsl.	lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)
tinglysingsl.	lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing (tinglysingsloven)
tvfbl.	lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven)
tvl.	lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Litteratur

Falkanger (2018)	Thor Falkanger, <i>Mineralloven (2018)</i>
Falkanger Falkanger (2016)	Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, <i>Tingsrett (8. utg. 2016)</i>
Hammer mfl. (2009)	Ulf Hammer, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustnesli og Amund Bjøranger Tørum, <i>Petroleumsloven (2009)</i>

Innledning

I. Introduksjon

I.1 De aktuelle ressurser

I [Prop. 106 L \(2017–2018\)](#) – heretter Prop. 106 – sies det at det på havbunnen finnes en rekke mineraler av til dels stor økonomisk verdi. Især nevnes flermetalliske noduler og skorper, massive sulfidforekomster, fosfater og metalliske sedimenter. Ikke alle forekomstene er aktuelle for utvinning. Av særlig interesse for utvinning på store havdyp er flermetalliske noduler, flermetalliske sulfider og forekomster som finnes i flermetalliske skorper utfelt på undersjøiske fjell, rygger og plataer ([Prop. s. 7](#)).

Flermetalliske sulfider forklares slik:

«Flermetalliske sulfider utvikler seg gjennom prosesser rundt og under aktive hydrotermale skorsteiner ('black smokers'). De flermetalliske sulfidene inneholder hovedsakelig bly, sink, barium, kobber, kobolt, gull og sølv. Disse forekomstene er av samme type som kjente kobbergruver på land i Norge, eksempelvis Løkken, Røros, Sulitjelma og Visnes. Forekomstene ble i sin tid dannet langs spredningsrygger på havbunnskorpen og deretter skjøvet opp på kontinentalskorpen under den kaledonske fjellkjededannelsen for ca 430 millioner år siden» ([Prop. 106 s. 7](#)).

Flermetalliske noduler/manganknoller er:

Juridika

«Mineraler bundet i flermetalliske noder finnes på alle dyp og i alle hav, men konsentrasjonen er størst i havbasseng og på dyphavssletter på mellom 4 000 og 6 000 meters dybde hvor sedimentasjonsraten er lav. Ofte er nodulene spredt over et stort område, noe som kan gjøre utvinning mindre aktuelt» ([Prop. 106 s. 8](#)).

Flermetalliske mangan-jern-skorper

«[...] forekommer typisk i områder der det er bart fjell på havbunnen. De er derfor å finne på toppen og på flankene av undersjøiske fjell og på undersjøiske rygger og plataer på 400–4 000 meters dybde. Disse skorperne dannes ved at metaller felles ut fra havvannet som oksider og fester seg på underlaget av fast fjell, og deretter vokser videre som lamina» ([Prop. 106 s. 8](#)).

Endelig har vi skjellsand sand, grus og leire. Skjellsand og sand finnes først og fremst på grunnere vann, mens grus kan forekomme både på grunt og dypt vann. Skjellsand er

« [...] delvis nedbrutte kalkskall fra skjell og andre marine organismer. De viktigste organismene i dannelsen av skjellsand er mollusker (skjell og snegler), rur, kråkeboller og kalkalger» ([Prop. 106 s. 8](#)).

I.2 Den rettslige regulering før 2019

Vår første lov om undersjøiske mineralressurser var [lov 21. juni 1963 nr. 12](#) om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster (kontinentalsokkelloven), som har vært endret en rekke ganger. Den må ses på bakgrunn av [kontinentalsokkelkonvensjonen av 29. april 1958](#) og [havrettstraktaten av 10. desember 1982](#). Loven fra 1963 tok opprinnelig først og fremst sikte på petroleumsressurser. Kommersiell undersøkelse og utnyttelse av petroleumsressurser er senere blitt særskilt regulert – først i [petroleumsl. 1985 \(lov 11/1985\)](#) og nå i [petroleumsl. 1996 \(lov 72/1996\)](#). Loven av 1963 ble derfor en lov om vitenskapelig utforskning av naturressurser og om kommersiell undersøkelse og utnytting av andre naturressurser enn petroleum.

Den viktigste bestemmelsen der var [§ 2 annet ledd](#) om at Kongen kunne gi

«[...] norske eller utenlandske personer, herunder også stiftelser, selskaper og andre sammenslutninger, adgang til å undersøke eller utnytte naturforekomstene. Det kan settes bestemte vilkår for slik tillatelse.»

Juridika

Kompetansen var for mineraler delegert til Olje- og energidepartementet, for skjellsand, sand og grus til fylkeskommunen. For undersøkelse ble det gitt [forskrift \(midlertidig\) av 12. juni 1970 nr. 3](#), som fortsatt gjelder.

I.3 Behovet for nytt regelverk

Utnyttelsen av undersjøiske mineraler har hittil – sies det i [Prop. 106](#) – vært begrenset til uttak av grus, sand og leire. I tiden fremover

«[...] forventes økt interesse for undersøkelse og senere utvinning av nye typer mineralforekomster på større havdyp. Det er derfor behov for et regelverk som legger til rette for miljø- og sikkerhetsmessig forsvarlig ressursforvaltning og ivaretar hensynet til samvirke med andre aktiviteter.

Gjeldende regelverk for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel er ufullstendig. [Kontinentalsokkeloven fra 1963](#) gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å sikre bredere samfunnshensyn dersom mineralaktiviteten på kontinentalsokkelen øker vesentlig i omfang og/eller endrer karakter. Styringssystemene anses heller ikke hensiktsmessige for en fremtidig aktivitet der myndighetsinvolvering må sikres i de avveininger som skal foretas» ([Prop. 106 s. 12](#)).

Det presiseres at

«[...] teknologi for kommersiell utvinning på store havdyp er ennå ikke utviklet. Den siste tids utvikling av teknologi har imidlertid kommet dithen at sannsynligheten for utvinning innen få år har økt» ([Prop. 106 s. 9](#)).

Dette innebærer at i den nærmeste tid er det reglene om uttak av sand mv. i indre farvann, jf. reglene i lovens kap. 10, som vil være av størst praktisk interesse.

I.4 Loven av 2019 og dens forarbeider

Det første skritt mot det som førte til loven av 2019 (lov 7/2019), var et omfattende høringsbrev (141 s. pluss lovtekst), utsendt 10. mai 2017.

Lovarbeidet ble fulgt opp med [Prop. 106 L \(2017–2018\)](#) (86 s.) som igjen førte til [Innst. 150 L \(2018–2019\)](#) (27 s.). I stortingskomitéen var det en prinsipiell dissens fra SV og Miljøpartiet De Grønne:

Juridika

«[Prop 106 L \(2017–2018\)](#) Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) sendes tilbake til regjeringen. Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg for å utrede mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen der både miljøinteresser og de ulike næringsinteresser er representert. Utvalgets mandat må blant annet omfatte en vurdering av de miljømessige og økonomiske konsekvensene ved å åpne opp kontinentalsokkelen for mineralutvinning.»

Vi fikk lovvedtak 12. februar 2019 i samsvar med proposisjonen, som ble etterfulgt av sanksjon 22. mars 2019. Loven ble satt i kraft 1. juli 2019 ifølge [forskrift 264/2019](#).

I [Prop. 106 s. 5](#) er det gitt denne karakteristik:

«Lovforslaget er utformet innenfor den moderne havrettens rammer og basert på erfaringer fra øvrig norsk virksomhet på kontinentalsokkelen. Loven skal legge til rette for undersøkelse etter og utvinning av mineralforekomster på norsk kontinentalsokkel i samsvar med samfunnsmessige målsettinger, slik at hensynet til verdiskaping, sikkerhet ved slik virksomhet, miljø, øvrig næringsvirksomhet og andre interesser ivaretas. *Statens eiendomsrett til mineralforekomster på kontinentalsokkelen og eksklusive rett til ressursforvaltning fastslås.* Før tillatelse til mineralvirksomhet kan tildeles i et område, legges det opp til at det må gjennomføres *en myndighetsstyrt åpningsprosess med tilhørende konsekvensutredning*, slik man kjenner bl.a. fra petroleumsvirksomheten. Det foreslås at det i særskilte tilfeller kan tildeles tillatelser utenfor et åpnet område.

Når det gjelder *tillatelsesregimet er forslaget basert på desamme hovedtrekkene som man finner i bl.a. petroleumsløven*, dvs. en ikke-eksklusiv undersøkelsestillatelse og en eksklusiv utvinningstillatelse med tilhørende arbeidsforpliktelse» (mine uthevninger).

[Løven av 1963](#) gjelder fortsatt, men nå for vitenskapelig forskning vedrørende mineraler på havbunnen.

I.5 Oversikt over loven

Løven har elleve kapitler – med en struktur og et innhold som har sine klare paralleller i [petroleumsløven \(lov 72/1996\)](#).

Det [første kapittel](#) med «innledende bestemmelser» angir lovens formål og lovens saklige og geografiske anvendelsesområde. Ikke minst fastslås det at mineralressursene tilhører staten, og at utnyttelse av disse krever tillatelse. Det stilles krav om at

Juridika

mineralvirksomhet må foregå på «forsvarlig måte». Endelig nevnes at en rekke viktige begreper er definert.

[Kapittel 2](#) har regler om «åpning av områder for undersøkelse og utvinning». Etter en forutgående konsekvensutredning kan Kongen i statsråd beslutte åpning av et område. Tillatelse til mineralvirksomhet kan bare gis for område som på dette vis er åpnet, men med unntaksmuligheter, især for kystnære områder.

[Kapittel 3](#) gjelder undersøkelsestillatelsen. Det er regler om en søknads innhold og tillatelsens rammer – bl.a. at den ikke er eksklusiv. Når en tillatelse utnyttes, er det flere avmeldingsplikter.

Lovens største kapittel er [kapittel 4](#) om «utvinningstillatelser mv.» Her er regler om utlysing og detaljerte regler om søknadens form og innhold. Når utvinningstillatelse er gitt – for inntil ti år – må rettighetshaveren før virksomheten begynner, ha fått godkjent en plan for utvinningen – som må skje på forsvarlig vis. Det er regler om anlegg og drift av «innretninger», og om andres rettigheter i det tildelte område. Rettighetshaveren blir eier av de utvunne mineraler når de er bragt «til havets overflate». Overdragelse av en tillatelse er betinget av departementets samtykke.

[Kapittel 5](#) gir regler om avslutning av virksomhet. Det skal skje «en forsvarlig opprydding», med rett for departementet til å fastsette hva som skal gjøres, men med mulighet for staten til å overta faste innretninger.

[Kapittel 6](#) har regler om sikkerhetskrav, dels direkte fastsatt i kapitlet, dels gjennom henvisning til nærmere regulering i forskrift.

[Kapittel 7](#) gjelder registrering og pantsettelse. Departementet fører et register over tildelte tillatelser, og reglene svarer til dem vi finner i [petroleumsl. kap. 6](#).

[Kapittel 8](#) har regler om erstatning til norske fiskere – på tilsvarende vis som i [petroleumsl. kap. 8](#).

Juridika

Kapittel 9 inneholder «alminnelige bestemmelser» som spenner over et vidt område. Det er regler om tilsynsmyndighet, forsikringsplikt og sikkerhetsstillelse, om ansvar overfor stat og overfor tredjeperson. For staten er det hjemmel for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, det kan gis pålegg om midlertidig stans av virksomheten, tillatelser kan endres eller trekkes tilbake. Og det er omfattende regler om tiltakshavers rapportering og datainnsamling.

For de kystnære områder er det i **kapittel 10** viktige «særlige regler» vedrørende skjellsand, sand og grus.

Kapittel 11 gjelder ikrafttredelse og endring av andre lover.

I.6 Tilgrensende lovgivning

Loven og den utnyttelse som her forutsettes, kan ha grenseflate mot en rekke andre regelverk, som kan stille krav om ytterligere tillatelser. I **Prop. 106 s. 13–17** angis 14 områder, og noen av hovedpunktene i de syv første nevnes kort her:

- i. **Plan- og bygningsloven (pbl.)**, som gjelder til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, kan især få betydning for uttak av sand og grus. Forarbeidene sier at tillatelse til mineralvirksomhet ikke kan gis i strid med arealplaner etter pbl.
- ii. **Havne- og farvannsloven (lov 19/2009)** gjelder i territorialfarvannet og indre farvann, og har en rekke bestemmelser som det må tas hensyn til ved mineralaktivitet.
- iii. **Havressursloven** skal verne om de viltlevende marine ressurser, og det kan bl.a. bli aktuelt med regler om hvorledes opptatt genetisk materiale skal behandles.
- iv. **Forurensningsloven** kan tenkes å medføre at det er nødvendig med tillatelse etter **forurensningsl. § 11**, og avfall ved mineralvirksomheten vil kunne falle inn under **lovens kap. 5**.
- v. **Naturmangfoldloven (lov 100/2009)**
«[...] virkeområde er i utgangspunktet ut til grensen for territorialfarvannet, men lovens prinsipper gjelder også utenfor dette området, jf. § 2. På kontinentalsokkelen gjelder blant annet forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 og prinsippene i §§ 7 til 10 så langt de passer, jf. § 2 siste ledd.

Juridika

Naturmangfoldloven virker sammen med andre lover, og lovens prinsipper skal legges til grunn som retningslinjer ved beslutninger som berører natur» ([Prop. 106 s. 15](#)).

vi. [Arbeidsmiljøloven \(lov 62/2005\)](#) vil gjelde for virksomhet på kontinentalsokkelen.

vii. [Kulturminneloven \(lov 50/1978\)](#) gjelder til 24 sjømil utenfor grunnlinjene og kan innvirke på aktivitetene.

viii. [Mineralloven](#) gjelder ikke for mineralvirksomhet utenfor den private eiendomsrettens grenser.

De øvrige felter som nevnes i proposisjonen, er: lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold ([lov 88/2017](#)), [bergverksordningen for Svalbard](#), [Svalbardmiljøloven](#), [forskrift om naturreservater for Jan Mayen](#) og [Bouvetøya](#), [forskrift om militære forbudssoner](#).

I.7 Gebyrer og skatt

Loven har en rekke bestemmelser om gebyrer og kostnadsdekning. Om gebyrer og beskatning sies det i [Prop. 106 s. 13](#):

«Ved kommersiell interesse for mineralutvinning på norsk kontinentalsokkel, må også behovet for særlige regler for skattlegging av inntekt fra utnyttelsen av ressursene vurderes. Til grunn for dette ligger en vurdering av at dersom virksomheten blir økonomisk lønnsom, bør inntekter komme hele samfunnet til gode. Inntektsbeskatning av virksomheten vil imidlertid ikke bli regulert i denne loven, men gjennom skattelovgivningen. Derimot inneholder lovforslaget enkelte bestemmelser om gebyrer og avgifter.»

Og på [s. 54](#) heter det:

«Åpning av nye områder for mineralvirksomhet i tråd med lovforslaget vil medføre kostnader for staten. Åpning vil medføre behov for en nærmere kartlegging av ressurspotensialet i det aktuelle området, samt gjennomføring av en konsekvensutredning. Størrelsen på kostnadene vil blant annet avhenge av i hvilken grad en kan basere seg på allerede foretatte undersøkelser eller ser behov for betydelige nye undersøkelser. Kostnader vil også avhenge av hvor stort areal man vil åpne og hvor på kontinentalsokkelen det befinner seg.

Forslaget legger til grunn at det skal betales behandlingsgebyr for søknad om tillatelse.

Juridika

Det legges til grunn at det kan fastsettes arealavgift.»