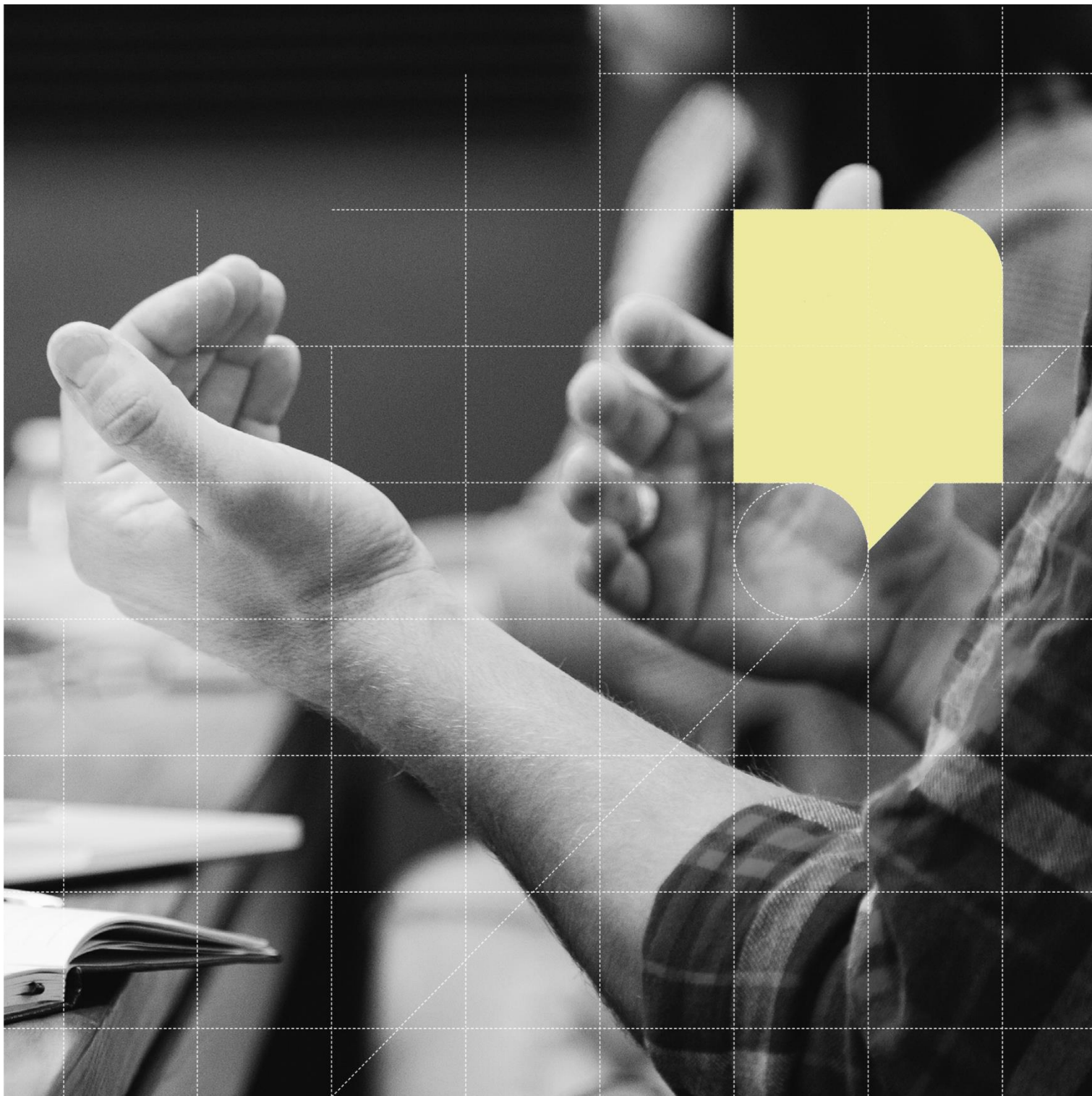


Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2022:8 Ny minerallov**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:

22/5220-1

Vår ref.:

22/00168

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

20.09.2022

Uttalelse

Om: **NOU 2022:18 Ny minerallov**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt Minerallovutvalgets utredning av ny minerallov på høring.

Regelrådet mener at problemet som skal løses og målet som skal nås er tilstrekkelig utredet gjennom evalueringen av mineralloven som ble gjennomført i 2018, utvalgets mandat og utvalgets vurderinger av dagens situasjon. Det gis en grundig oversikt over hvordan mineralmarkedet fungerer i dag og hvem som er aktører i markedet. Utvalget har videre vurdert de aktuelle problemstillingene på oversiktlig måte og kommer med konkrete forslag til løsning for å nå målene. Regelrådet mener det er positivt at utvalget har vurdert behovet for overgangsperiode for å sikre en vellykket gjennomføring, og at de har vurdert hvor lang overgangsperioden bør være. Det er også positivt at det foreslås et mer fremtidsrettet og funksjonsbasert regelverk.

Utvalget skriver at det har vært for utfordrende å beregne hva enkelte av forslagene vil koste for berørt næringsliv. Regelrådet mener likevel at det burde vært mulig å gjennomføre et anslag av kostnadsvirkningene basert på den informasjonen utvalget har hatt. Regelrådet mener også at det er en svakhet at utvalget ikke har utredet i hvilken grad andre næringer blir berørt av forslaget om ny rapporteringsplikt for uttak av masse på over 5000m³.

Samlet sett mener Regelrådet at forslaget til ny lov er tilstrekkelig utredet for mineralnæringen, men det er svakheter når det gjelder konsekvenser for annet næringsliv og små bedrifter.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Minerallovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. juni 2020 for å vurdere og foreslå endringer i mineralloven. Utredningen ble levert til Nærings- og fiskeridepartementet 1. juli 2022, og sendt på offentlig høring samme dag.

Formålet med utredningen er å bidra til best mulig oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Utvalget foreslår en ny minerallov som blant annet inneholder en utvidelse av minerallovens virkeområde og en rapporteringsplikt for uttak av mineraler i forbindelse med annen bruk av grunnen enn utnytting av mineralforekomster. Utvalget har også foreslått enkelte endringer i plan- og bygningsloven og motorferdselregelverket. Utvalget har videre foreslått flere regler som i større grad enn dagens lov vil ivareta samiske rettigheter i tradisjonelle samiske områder.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet mener at en riktig forvaltning og regulering av Norges naturressurser er viktig. I slike saker er det viktig å veie spørsmål om blant annet naturvern og miljøvern opp mot verdiskaping for å finne gode bærekraftige løsninger. På bakgrunn av dette anser Regelrådet saken som prinsipielt viktig og har derfor valgt å avgi uttalelse.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at utvalget gir en tilstrekkelig beskrivelse av problemene som skal løses og målene som skal nås. Regelrådet finner det positivt at utvalgets arbeid inngår i oppfølgingen av evalueringen av mineralloven som ble gjennomført i 2018. En forutgående evaluering og et bredt sammensatt offentlig utvalg er som hovedregel gode forutsetninger for et vellykket regelverksarbeid.

At beskrivelsen av problemet er hentet fra evalueringen gir derfor et grundig bilde av hva som er de bakenforliggende problemene. Videre kommer målet med utredningen godt frem i mandatet til

utvalget, nemlig økt verdiskapning innenfor bærekraftige rammer. Regelrådet mener at utvalget på en ryddig måte vurderer hvordan de identifiserte problemene kan løses og hvordan målet kan nås.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet mener at utvalget gjennomgående viser at de har vurdert alternative tiltak. Utvalget har på en oversiktlig måte drøftet og begrunnet hvorfor de har valgt de alternativene som fremmes i forslag. Det er også tydelig hva som skiller de forskjellige forslagene ved dissens i utvalget, og utvalget har dermed gjort vurderinger av ulike alternativer for å nå målene.

Utvalget kunne ha utredet nærmere ulike terskelverdier for når rapporteringsplikten for uttak av masse over 5000 m³ blir gjeldende. Her kunne utvalget sammenlignet de ulike terskelverdiene basert på nytte for samfunnet og kostnader for næringslivet, slik Regelrådet ser det. I det videre arbeidet med forslagene kan departementet se nærmere på virkningene for berørte parter ved å sette grensen til for eksempel 7500 eller 10000 m³.

Regelrådet mener også at utvalget kunne ha sett nærmere på alternativ hyppighet av den nye årlige rapporteringsplikten for «gjennomførte undersøkelser og resultatene av dem». For eksempel hvilke virkninger det vil få dersom rapporteringsplikten gjennomføres hvert andre eller tredje år istedenfor hvert år. Og om vi da kan få den samme informasjonen til en lavere kostnad for næringslivet?

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Utvalget gir i utredningen en oversiktlig beskrivelse av mineralnæringen. Regelrådet finner det positivt at utvalget har en kort oversikt over næringen innledningsvis i utredningen. Dette gir leseren nyttig informasjon om hvordan næringen fungerer i dag. Videre er det positivt at det gis en grundig beskrivelse av hvordan næringen driver i praksis, hvordan den finansieres og hvordan handel med mineraler foregår. Regelrådet mener at det foreligger en tilstrekkelig beskrivelse av mineralnæringen. Imidlertid vil annet næringsliv også bli berørt av forslaget, uten at dette er beskrevet i særlig grad. Regelrådet savner en grundigere beskrivelse av annet berørt næringsliv.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utvalget drøfter virkningene for næringslivet løpende i utredningen der virkningene vurderes som betydelige. Negative virkninger for næringslivet settes systematisk opp mot positive virkninger for samfunnet for enkelte av forslagene. Regelrådet mener at slike vurderinger er viktige for beslutningstakerne.

Utvalget skriver at det er vanskelig å tallfeste kostnadsvirkningene ved en ny rapporteringsplikt for uttak av masse. Dette skyldes at utvalget har lite informasjon om hvordan situasjonen er i dag. Regelrådet mener at utvalget kunne anslått hva kostnadene ville blitt med den informasjonen de har hentet inn gjennom arbeidet med rapporten. Et kostnadsanslag ville styrket beslutningsgrunnlaget og gjort vurderingen av alternativer bedre.

Regelrådet vil også påpeke at det er viktig å belyse kostnadsvirkninger for næringslivet når nye krav til rapportering og bærekraftig drift foreslås. Med et anslag av kostnadene er det enklere for beslutningstakere å vurdere nytten av de nye kravene opp mot kostnadene for næringslivet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at utvalget har utredet og vurdert behovet for overgangsordninger og drøftet forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Dette er viktig for den praktiske gjennomføringen av reglene. Slike tiltak kan også bidra til å dempe byrdene for næringslivet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet kan ikke se at utvalget har vurdert hensynet til små bedrifter særskilt i utredningen. Slik Regelrådet forstår det består den tradisjonelle mineralnæringen i stor grad av store selskaper. Det kommer imidlertid frem av utredningen at det også finnes enkelte mindre virksomheter som driver letevirksomhet. I tillegg kan det være små virksomheter i annet berørt næringsliv enn mineralnæringen.

Det er uklart for Regelrådet hvor mange små virksomheter som vil bli påvirket av den nye rapporteringen for uttak av masse på over 5000 m³. Her mener Regelrådet at utvalget burde ha utredet hvem disse berørte er, og hvor mange de er. Regelrådet mener det er uheldig vi kommer i en situasjon hvor regelverket blir uforholdsmessig strengt for små virksomheter.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Utredningen viser til at det har vært gjennomført en rekke møter med interesseorganisasjoner og næringsaktører. Dette er positivt både med tanke på å få belyst forskjellige problemstillinger, men også for å forberede næringslivet på hva som kan komme. Regelrådet mener at utvalget med fordel kunne vært mer åpne om de viktigste innspillene som ble gitt i møtene. For å så å bruke innspillene aktivt i drøftingen av de aktuelle problemstillingene.

4.3 Rapporteringsbyrder

Regelrådet registrerer at utvalget foreslår nye rapporteringsplikter for næringslivet. Utvalget har drøftet de positive og negative effektene av de nye rapporteringspliktene, men mangler tallfesting av hvor mange som berøres og hva dette vil koste. For at pliktene skal bli minst mulig byrdefulle

for næringslivet, skriver utvalget at myndighetene må få plass rutiner og systemer for effektiv rapportering. Regelrådet mener det er viktig at departementet følger opp dette i det videre arbeidet med forslagene.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Det fremgår av mandatet at utvalget skal utrede hvordan mineralnæringen kan drifte på en mer effektiv måte i fremtiden. I den forbindelse er det positivt at det er vurdert og foreslått forenklinger i tilsynsvirksomheten og søknadsprosessene for mineraldrift. Det vises også til hvordan andre næringer har gått over til mer funksjonsbaserte regelverk og internkontroll for å sikre at reglene tåler fremtidig utvikling av teknologi og næring. Regelrådet mener på denne bakgrunn at utvalget har vurdert behovet for fremtidsrettet regulering tilstrekkelig.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet vil anbefale departementet å gjennomføre en ny evaluering av mineralloven noe frem i tid. Det er imidlertid viktig å finne en balanse slik at regelverket ikke endres for hyppig, men samtidig slik at man så raskt som mulig endrer regler som ikke fungerer etter hensikten. Regelrådet mener det er positivt at det foreslås mer funksjonsbasert sikkerhetsregelverk for mineralnæringen. I en eventuell evaluering kan det undersøkes om det er behov for justeringer for å sikre at vi når de målene som er satt på en effektiv måte.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering har utvalget levert en gjennomgående grundig utredning av forslaget til ny minerallov. Beskrivelsen av virkningene for mineralnæringen er tilstrekkelig utredet. Regelrådet registrerer at utvalgets forslag medfører noen økte kostnader for næringslivet, men at det også foreslås forenklinger og effektiviseringer. Det er uklart hvem som rammes av endringene utenfor mineralnæringen, og hvor mange disse er. På det grunnlaget kan ikke Regelrådet konkludere om målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.