

## Posisjonsnotat: Mineralindustri og råvarer

### NORSK INDUSTRI MENER:

- Et moderne samfunn er avhengig av kontinuerlig og pålitelig tilgang til mineralske ressurser og råvarer. Verdens behov for mineraler er formidabelt og fortsetter å øke. Samtidig er Norge, og Europa, i svært liten grad i stand til å sikre nødvendig tilgang til mineraler og råmaterialer.
- EU har en vedtatt en ambisjon om å være klimanøytralt i 2050. For å lykkes med omstillingen, er det et massivt behov for mineraler og metaller til grønn teknologi og klimavennlige produkter.
- Europas tilgang på en rekke mineraler og metaller er i dag avhengig av Kina, men også av politisk ustabile land med lav sosial og miljømessig standard. Norge har betydelige mineralressurser, og kan bidra til å skaffe til veie mineraler og metaller som det er behov for i en grønn omstilling av økonomien. Dette avhenger av det legges til rette for økt utvinning av kritiske og strategisk viktige mineraler og etablering av industrielle verdikjeder. Utvinning og foredling av samfunnsnyttige mineraler vil gi både betydelige eksportinntekter og langsiktige arbeidsplasser.
- Norsk mineralpolitikk må utvikles i tett samarbeid med EU og bidra til å sikre europeisk konkurransekraft og økt selvforsyning av kritiske råvarer. Norge må være en aktiv bidragsyter og medspiller ifm. utarbeidelse av EU-kommisjonens nye politikk og lovverk for mineralindustrien.
- Mineralindustrien er preget av svært lange tidshorisonter, både før uttak kommer i gang og under produksjon. Endringer i lovverk og rammebetingelser må gjennomføres slik at samfunnet og mineralindustrien har forutsigbarhet og er trygge på hva som gjelder i en lang tidshorison.

### NORSK INDUSTRI VIL:

- Etablere en satsing på kritiske råmaterialer og råvarer som er strategisk viktige ifm. en grønn omstilling av økonomien, sammen med EU. Virkemidler som gir grunnlag for å etablere verdikjeder fra mineralutvinning til produksjon av metaller og sluttprodukter må vektlegges.
- Mineralloven er under revisjon. Norsk Industri mener at mineralloven må videreutvikles til et redskap som ivaretar og sikrer at samfunnet har tilstrekkelig råvaretilgang. Dette innebærer at loven må bidra til at Norge aktivt kan forvalte våre mineralressurser på en måte som sikrer tilgang på mineraler og råvarer som er nødvendige for å utvikle og levere ny teknologi og velferd.
- Redusere saksbehandlingstiden for planregulering, utslippstillatelse og driftskonsesjon for mineralprosjekter, og innføre en statlig koordinert konsesjonsbehandling for større prosjekter.
- Innføre økonomiske virkemidler som gir incentiv til kartlegging - og investering i industriell produksjon av kritiske mineraler. Risikoavlastning ved kartlegging må omfatte private initiativer.
- Bidra i utarbeidelsen av felles-europeiske utslippskrav til mineralindustrien og til en utvikling der en større andel av ressursene i overskuddsmasser fra utvinning vil kunne tas i bruk som råvarer.
- Øke satsingen på forskning og utvikling mht. bærekraftig utvinning og produksjon av mineraler.
- Styrke vektleggingen av miljø og kvalitet ved offentlige innkjøp, slik at mineralprodukter som har dokumentert høy kvalitet og lav miljøbelastning over produktets levetid vinner frem i markedet.

### OM MINERALINDUSTRIEN

Et moderne samfunn er avhengig av kontinuerlig og pålitelig tilgang til mineralske ressurser og råvarer. Direktoratet for Mineralforvaltning har anslått at hver nordmann årlig forbruker 13 tonn norske mineralske råstoffer. Hovedandelen av dette er byggeråstoff som pukk, grus og sand. I tillegg kommer industrimineraler, metaller, naturstein og energimineraler. Tilgang på mineraler er en grunnleggende forutsetning for vår livsstil og produkter vi omgir oss med til daglig. Alle industrielle verdikjeder og produktkjeder starter med mineralutvinning og produksjon av nødvendige råvarer.

Den norske mineralindustrien omsatte samlet for ca. 12 mrd. kr. i 2020, hvorav salgsverdien for byggeråstoff utgjorde ca. 60 % (om lag 7 mrd. kroner). Mineralnæringen sysselsatte ca. 4650 årsverk i

2020. Råvarer fra norske og importerte mineralske råstoffer skaper grunnlag for verdiskapning og langt flere arbeidsplasser lengre ut i verdikjedene. Industri og bygg og anlegg er eksempler på næringer som er avhengige av stabil tilgang til mineraler og metaller for å kunne drive sin virksomhet som normalt. Flere av Norges største industribedrifter er basert på videreforedling av mineraler.

Leting, kartlegging og geologiske undersøkelser av nye mineralressurser er en forutsetning for å kunne etablere ny industriell virksomhet. Direktoratet for Mineralforvaltning tildelte 264 nye undersøkelsesretter i 2020. Det ble utført undersøkelser i områder uten drift for 91 mill. kr.

### **TILGANG PÅ KRITISKE OG STRATEGISK VIKTIGE RÅVARER**

Verdens behov for mineralske råstoffer er formidabelt og fortsetter å øke. Samtidig er Norge og Europa i svært liten grad i stand til å sikre tilgang på råmaterialer til ulike industrielle formål. Europa produserer i dag bare 2 til 3 % av verdens mineraler, men bruker hele 20 %. Videre er norsk metallurgisk industri sårbar for råvaretilgang. For eksempel er bauxitt til produksjon av aluminium, kvarts til silisium, manganmalm, titanmalm og metallkonsentrater med kobber og kobolt, importert.

EU har en vedtatt en ambisjon om være en global leder når det gjelder å gjennomføre en grønn omstilling av økonomien, med mål om å være klimanøytralt i 2050. For å lykkes med omstillingen, er det et massivt behov for mineraler og metaller til klima- og miljøvennlige produkter, som for eksempel solceller, vindmøller, elbiler og mobiltelefoner. Ambisjonene om økt elektrifisering av samfunnet vil innebære at kraftnett må forsterkes og at en stor batterikapasitet må bygges opp.

Flere av mineralene som et moderne samfunn er avhengig av finnes kun et fåtall steder i verden. Rundt 30 mineraler og metaller er identifisert som kritiske av EU-kommisjonen, dvs. at det er stor risiko for europeisk mangel på disse. I tillegg er flere metaller strategisk viktige for å kunne gjennomføre en klimavennlig omstilling av økonomien. Samtidig er vår tilgang på en rekke mineraler og metaller i dag avhengig av Kina, og også av politisk ustabile land med lav sosial og miljømessig standard. For eksempel dekkes 98 % Europas behov for sjeldne jordartsmetaller (REE) fra utvinning i land utenfor EØS, hvorav Kina er ledende. Kina er også ledende på produksjon av metaller som bl.a. kobber, nikkel, kobolt og litium, mv. Norge har betydelige mineralressurser, som kan bidra til Europas ressurstillgang, som titanmineraler, kalk, grafitt, olivin, jernmalm, høyren kvarts, nefelin syenitt, og REE.

Behovet for økt europeisk tilgang til mineraler og råvarer representerer en stor industriell mulighet for Norge. Dette avhenger at det legges til rette for økt utvinning av kritiske og strategisk viktige mineraler og metaller og etablering av industrielle verdikjeder basert på råmaterialene. For å ha tilgang på nødvendig kapital må norsk industri ha minst like gode rammebetingelser som i andre EØS-land.

### **EUROPEISK OG INTERNASJONALT SAMARBEID**

EU-kommisjonen lanserte høsten 2020 en handlingsplan for å gjøre Europas tilgang på råmaterialer mer sikker og bærekraftig. Første steg i denne handlingsplanen var å etablere en europeisk råvareallianse (European Raw Materials Alliance - ERMA) for å være en pådriver i mineralpolitikken.

EU-kommisjonen har varslet at de vil legge frem oppdatert politikk og lovverk for mineralindustrien. Ett sentralt mål er å legge til rette for nye mineralprosjekter som gir økt europeisk tilgang på strategisk viktige mineraler og metaller som er avgjørende for klimavennlig omstilling av økonomien.

Det er grunn til å tro at EU-kommisjonen vil oppdatere sin liste over råvarer som ansees som kritiske for Europa og samtidig introdusere virkemidler for å øke tilgangen på andre råvarer som er strategisk viktige ifm. grønn omstilling, for eksempel metaller som REE, magnesium, aluminium, kobber, nikkel,

mv. I tillegg til økt utvinning og bearbeiding i EØS-området vil EU-kommisjonen inngå strategiske partnerskap for å sikre økt tilgang på strategisk viktige råvarer med tredjeland som USA og Canada.

Norsk mineralpolitikk må derfor utvikles i tett samarbeid med EU og bidra til å sikre europeisk konkurransekraft og økt selvforsyning av kritiske råvarer. Norge må være en aktiv bidragsyter og medspiller ifm. utarbeidelse av EU-kommisjonens nye politikk og lovverk for mineralindustrien.

Norge bør inngå strategiske partnerskap med EU og andre land som USA og Canada, før å øke tilgangen til strategisk viktige råvarer som er nødvendig ifm. en grønn omstilling av økonomien.

## MINERALLOVEN

Mineralloven ble innført i 2009 og samlet den gangen fem ulike lovverk i en og samme lov. Loven stiller krav til bl.a. driftskonsesjon og bergfaglig kompetanse, gir regler for leting og undersøkelser, inneholder bestemmelser for tilsyn og sanksjonsmuligheter, mv. Mineralloven er en grunnpilar for profesjonalitet i mineralindustrien. Norsk Industri mener at mineralloven bør revideres og videreutvikles som et redskap som ivaretar og sikrer at samfunnet har tilstrekkelig råvaretilgang.

Dette innebærer at loven må bidra til at Norge aktivt kan forvalte våre mineralressurser på en måte som sikrer tilgang på mineraler og råvarer som er nødvendige for å utvikle og levere ny teknologi og velferd. Det er behov for en klargjøring av definisjonen av mineralbegrepene i loven. For eksempel bør loven inneholde en henvisning til EUs definisjoner av kritiske - og strategisk viktige råmaterialer.

Et godt samspill mellom mineralloven og øvrig lovverk er avgjørende for å unngå usikkerhet og unødvendige forsinkelser ved utvikling av ny mineralindustri og søknad om nødvendige tillatelser.

Mineralloven skiller mellom statens mineraler og grunneiers mineraler, der statens mineraler er tyngre metaller med egenvekt over 5 g/cm<sup>3</sup>, samt metallene titan og arsen, og malmer av disse, og magnetkis og svovelkis. Statens mineraler kan gjerne befinne seg på eiendom som tilhører andre enn staten. Statens mineraler blir stilt til disposisjon for den som vil utvinne dem, for at dette skal skape verdier for samfunnet og for staten gjennom sysselsetting og skatteinntekter. Samtidig er det neppe noen forskjell for samfunnet om verdiskapingen og aktiviteten skjer på grunnlag av statens eller grunneiers mineraler. Staten vil få inntekter av mineralvirksomhet gjennom skatt og er ikke avhengig av eiendomsrett til mineralene. Verdiane i en mineralforekomst realiseres ved at en profesjonell og kompetent industri utvinner mineralressursene på en bærekraftig måte i tråd med gjeldende myndighetskrav. Konsekvensene av å evt. oppheve minerallovens skille mellom statens og grunneiers mineraler bør vurderes ifm. revisjon av mineralloven. Det forutsettes at en evt. lovendring ikke kan få tilbakevirkende virkning og påvirke prosjekter som allerede har fått driftskonsesjon. I tillegg må det sikres at øvrige tiltak er tilstrekkelige for at en mineralforekomst utnyttes til det beste for samfunnet.

## YTRE MILJØ OG SIRKULÆR ØKONOMI

Norsk mineralindustri skal etterleve strenge krav fra miljømyndighetene. Miljøkrav kan fastsettes i egne tillatelser etter forurensningsloven, i forurensningsforskriften, i avfallsforskriften og i internkontrollforskriften. EU-kommisjonens har lagt frem forslag til nytt industriutslippsdirektiv (IED). Direktivet angir felles-europeiske utslippskrav for ulike typer industrivirksomhet, basert på det som er definert som beste tilgjengelige teknikker (BAT). Utslippskravene, som er juridisk bindende for medlemslandene, fastsettes i såkalte BREF-dokumenter ("Best Available Techniques Reference Documents") EU-kommisjonen har foreslått at uttak av mineraler og metalliske malmer i fremtiden skal omfattes av industriutslippsdirektivet. Dette vil innebære en sterkere samordning med reglene i mineralavfallsdirektivet. Det er viktig at norske interesser ivaretas i arbeidet med å utvikle felles-europeiske miljøkrav, eksempelvis når det gjelder forsvarlig deponering av overskuddsmasser i sjø.

Utvinning av mineraler gir miljøutfordringer knyttet til håndtering av overskuddsmasser, som er til overs etter uttak og fra utvinning av mineraler som ikke har et marked. Slike overskuddsmasser må deponeres forsvarlig. For å redusere miljøbelastningen fra uttak av mineraler må det utvikles og tas i bruk nye løsninger for å utnytte større deler av ressursene som finnes i overskuddsmassene. Dette krever økt innsats innen forskning og kartlegging av massenes kjemiske og fysiske egenskaper. Det må utvikles nye markeder for alternative bruksområder som gir større muligheter for å kunne ta i bruk overskuddsmasser fra mineralindustrien, på måter som gir miljømessige og kommersielle verdier for samfunnet. I tillegg vil utarbeidelse av regionale planer for masseforvaltning bidra til at lokal knapphet på byggeråstoff kan dekkes av overskuddsmasser fra mineralnæringen, eksempelvis i forbindelse med infrastrukturprosjekter som utbygging av nye veier, utvikling av havneområder, mv.

### **SAMORDNING OG FORUTSIGBARE TILLATELSESPROSESSER**

For å kunne starte opp mineralutvinning stilles det krav om utarbeidelse av konsekvensutredning og godkjenning av 1) reguleringsplan, 2) utslippstillatelse og 3) driftskonsesjon. Disse planene og tillatelsene blir behandlet av tre ulike myndigheter under tre ulike departement og etter tre ulike lover. Mange tema blir behandlet i flere av disse prosessene. Mangelfull koordinering medfører at prosessen frem til alle tillatelser forelegges blir unødvendig lang og kostbar. Tillatelsesprosessen for mineralprosjekter kan tradisjonelt ta mellom 10-20 år. Videre vil utfall ifm. behandling av planer og tillatelser alltid være beheftet med en viss usikkerhet. Regulatoriske usikkerheter, både knyttet til tidsbruk og utfall, representerer en betydelig risiko og kostnad for mineralindustrien i Norge.

Arbeidet knyttet til planprosesser og tillatelser blir i dag gjennomført sekvensielt - og ikke i parallell. For mineralindustrien bør det innføres en koordinert konsesjonsbehandling for større prosjekter der plan- og tillatelsesprosessene samordnes og koordineres av én faginstans. Det er naturlig at Direktoratet for Mineralforvaltning får denne rollen. En forventning om god samordning av plan- og tillatelsesprosesser ved etablering av mineralprosjekter bør komme klart til uttrykk i mineralloven.

Arealregulering og arealbruk et område der statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter har tilgrensende eller overlappende myndighet, og hvor det er behov for samordning mellom forvaltningsnivåer og sektormyndigheter. I dag oppleves arealregulering som tidskrevende og lite forutsigbart. Det oppleves også som urimelig at plan- og bygningsloven åpner for at kommunene kan beslutte at et privat planinitiativ skal stoppes allerede etter oppstartsmøte, dvs. før konsekvensene av et tiltak er belyst. Det bør derfor vurderes endringer i plan- og bygningslovgivningen som forenkler kommunenes planprosesser. I tillegg bør det vurderes å få på plass nasjonale føringer som beskytter strategisk viktige mineralske ressurser, av internasjonal betydning, mot nedbygging og båndlegging til annen bruk.

### **KARTLEGGING AV MINERALRESSURSER**

Et godt kunnskapsgrunnlag og gode forvaltningsplaner er en forutsetning for oppstart av leting og uttak av mineralske ressurser. Geologiske undersøkelser og kjerneboring for fremskaffelse av prøvemateriale og kunnskap om mineralforekomster er nødvendig for å få detaljert kunnskap om en mineralforekomst (utbredelse, konsentrasjoner, mineralsammensetning, mv.). Dette danner grunnlag for å kunne utvikle prosesser og planlegge en bærekraftig drift med høy utvinningsgrad. Samtidig er slike undersøkelser svært kostnadskrevende. Norges Geologiske Undersøkelse (NGU) foretar undersøkelser og tilbyr forskningsbasert kunnskap om områder med viktige mineralressurser i Norge. Styrking av kartleggingsaktiviteter og forvaltning av mineralressurser, i regi av NGU og fylkeskommunene, vil gi økt kunnskap om mineralforekomster. Det gis i dag ikke offentlig støtte til private initiativer for kartlegging av mineralressurser. Private initiativer kan imidlertid være viktige videreføringer av NGUs aktiviteter. Det bør derfor vurderes om, og hvordan, det kan gis støtte til private initiativer til å kartlegge forekomster av kritiske og strategisk viktige råvareressurser i Norge.

## ØKONOMISKE INCENTIVER

Investeringer i industriell produksjon og bearbeiding av mineraler og metaller er svært kostnadskreven og innebærer betydelig risiko. Økonomiske incentiver og/eller risikoavlastning i tidlig fase er viktig for å kunne realisere mineralprosjekter. Dette gjelder ifm. kartlegging, utvinning og videre bearbeiding av mineraler. Dagens støtteordninger, som for eksempel grønn plattform og Innovasjon Norges ordning for innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), er lite egnet for mineralindustrien og tilhørende norske verdikjeder for videreprosessering. Det er behov for nye risikoavlastende virkemidler både for kartlegging av kritiske mineralforekomster og ved investeringer i industriell produksjon. Det er flere mulige virkemidler som kan bidra til nødvendig risikoavlastning.

Ett eksempel er ordninger for statlige risikolån eller garantier. Betingelser som rentenivå og tilbakebetaling, dersom et prosjekt lykkes, må defineres nærmere. Ett annet eksempel kan være etablering av et statlig selskap som har til formål å tilby risikokapital til mineralprosjekter i oppstartsfasen. I Finland har staten etablert investeringsselskapet Finnish Minerals Group, som investerer i etablering av industriell kapasitet for å utvinne kritiske mineraler og etablere produksjon av litium-batterier. Et tredje alternativ kan være etablering av et statlig råvarefond. Foruten å være en aktiv bidragsyter på gruvesiden, vil et statlig investeringsfond kunne ta en aktiv rolle i opprettelsen av en norsk verdikjede, for eksempel produksjon av metaller og permanentmagneter.

Definisjonen av hvilke råvarer som defineres som kritiske og strategisk viktige er relatert til utvikling i teknologi og samfunn, og vil endre seg over tid. Dette tilsier at virkemidler som skal bidra til å øke tilgangen til strategisk viktige råvarer bør innrettes slik at de gir en effekt for flest mulige mineraler.

## SKATTER OG AVGIFTER

Ettersom kostnadsnivået i Norge generelt utfordrer norsk industriproduksjon er det viktig at skatte- og avgiftssystemet i Norge som er konkurransedyktig med andre europeiske industriland. Dette gjelder for eksempel selskapskatt, avskrivingsregler på kapital og andre særavgifter. For å lykkes med etablering av ny mineralindustri, som skal tiltrekke seg kapital i internasjonal konkurranse, er industrien avhengig av norske særavgifter står i forhold til tilsvarende skattelegging i andre EØS-land.

## FORSKNING OG UTVIKLING

Norsk industri har god kompetanse innen mineralutvinning, -prosessering, separasjon og metallproduksjon. Norske bedrifter og forskningsmiljøer er også ledende innen materialteknologi. For å lykkes med etablering av nye mineralutvinningsprosjekter, som skal tiltrekke seg kapital i internasjonal konkurranse, er industrien avhengig av tilgang på offentlig finansiert forskning og utvikling (FoU). Slik finansiering bør komme fra regionale og nasjonale virkemiddelapparat, i tillegg til mulighetene som finnes i EU systemet. Det siste dedikerte forskningsprogrammet rettet mot mineralnæringen (NORMIN) ble avsluttet i 1996. I et strateginotat fra 2011 tok SINTEF, NGU og NTNU og til orde for å etablere et nytt FoU-program for mineralnæringen i regi av Norges Forskningsråd (MINFORSK). Det var et mål at programmet skulle ha en varighet på 8-10 år, med en offentlig innsats i størrelsesorden 100 mill. kr. per år. Det er behov for en dedikert satsning på forskning og utvikling innen mineralindustrien. Økt og spisset satsning på FoU ved utvinning og videreforedling av mineraler og råmaterialer som ansees som kritiske eller strategisk viktige må være en del av et slikt FoU-løft.

## VEKTLEGGING AV KVALITET OG MILJØ I OFFENTLIGE INNKJØP

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for rundt 600 mrd. kr. i året. Krav fra offentlige innkjøpere er et svært godt virkemiddel for å nå klima- og miljøpolitiske målsetninger og for å skape et robust hjemmemarked for miljøvennlige produkter og produksjonsprosesser. Denne muligheten utnyttes ikke godt nok i dag. Erfaringen er at pris på innkjøpstidspunktet vektlegges for høyt, på

bekostning av elementer som miljø og kvalitet. Vektleggingen av miljø og kvalitet ved offentlige innkjøp må styrkes. I tillegg må regelverket for offentlige innkjøp endres slik at miljø, når det er et tildelingskriterium i offentlig innkjøp, alltid skal vektlegges med minst 30 %, og høyere der det er relevant. Videre trengs det et kompetanseløft for offentlige innkjøpere mht. miljø og innovasjon.

## FORHOLDET TIL URFOLKSRETTIGHETER

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) og ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter (ILO 169) er internasjonale regelverk om urfolksrettigheter. Begge konvensjonene er en del av norsk rett og gir regler om vern av urfolks rettigheter til naturressurser i tradisjonelle landområder.

Urfolk har rett til å delta i bruk, styring og bevaring av disse ressursene og til å bli konsultert, informert og delta i beslutningsprosesser som skal lede frem til vedtak som påvirker situasjonen deres. I Norge innebærer konvensjonene at det ved tillatelser til mineralvirksomhet i tradisjonelle samiske områder skal legges vekt på virkningen vedtaket vil ha for naturgrunnlaget for samisk kulturutøvelse, sett i sammenheng med andre gjennomførte eller planlagte tiltak. Samene har også rett til erstatning for evt. tap de lider som følge av inngrep i naturgrunnlaget for tradisjonelle samiske næringer (reindrift).

Prosjekter for uttak av mineraler kan være lokalisert i områder med betydning for samisk reindrift. Reindrift er en del av samisk kulturutøvelse, og vil ha et vern mot inngrep. Samtidig er det ikke alle inngrep som vil rukke ved samisk kulturutøvelse og næringsgrunnlag. Andre samfunnsinteresser kan også representere et mothensyn til samiske hensyn. I sum betyr dette at det må tilrettelegges for god dialog mellom samiske interessenter og mineralindustrien ved utvikling av mineralprosjekter, i områder der dette er relevant. Det er viktig at konsultasjon med samiske interessenter kan skje så tidlig som mulig, slik at det lettere kan finnes frem til løsninger som begge parter kan leve med. Det er en fordel om slik konsultasjon kan skje så tidlig så mulig i prosjektutviklingen, fortrinnsvis ved søknad om første gangs tillatelse til undersøkelser og søknad om tillatelse til prøveuttak. Gode og ryddige konsultasjonsprosesser vil da kunne føre til faktiske forbedringer i prosjektene. Det må finnes frem til effektive saksbehandlingsprosesser, som både sikrer samisk deltagelse og vektlegger samiske hensyn, samtidig som saksbehandlingen gir nødvendig fremdrift og forutsigbarhet for næringen. Det bør settes tydelige tidsfrister i forbindelse med konsultasjoner, som gjelder for alle involverte parter.