

KOPI

**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Fylkesmannen i Finnmark
Statens hus, Damsveien 1
9815 VADSØ

Deres ref
2012/2798

Vår ref
14/1014

Dato
20.03.2014

Kvalsund kommune - innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen

Saken er oversendt Miljøverndepartementet ved fylkesmannens brev av 10. juli 2013 for avgjørelse etter plan- og bygningsloven av 2008 § 12-13 andre ledd fordi det foreligger innsigelser fra Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark til planen. Etter endringer i departementsstrukturen, er Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå rette avgjørelsesmyndighet i henhold til plan- og bygningsloven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen. Departementet har lagt avgjørende vekt på hensynet til utnytting av mineralressursene i området og til positive lokale ringvirkninger. Det legges til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftsnæringen kommer frem til avbøtende tiltak som legger grunnlaget for videreføring av reindriften i området. Dette må skje før tiltaket iverksettes. Innsigelsene fra Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark er ikke tatt til følge.

Bakgrunn

Området som inngår i reguleringsplanen er på 37,6 km² inkludert sjøarealer, hvorav landarealet utgjør ca 16,8 km². Hoveddelen av landarealene er i kommuneplanens arealdel avsatt til landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder (LNFR) uten bestemmelser om spredt bebyggelse. Gjeldende arealplaner for området er kommuneplanens arealdel vedtatt 2004, reguleringsplan for Ulveryggen avfallsdeponi vedtatt 2006, reguleringsplan for Repparfjord industri I og II vedtatt 2003, og reguleringsplan for Markopnes vedtatt 2005. Det er bare reguleringsplanen for avfallsdeponiet som fortsatt skal gjelde. Denne er merket med skravur i reguleringsplanen som her behandles. De andre reguleringsplanene vil utgå som følge av ny reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen.

Formålet med planen er å legge til rette for utvinning av kobber fra områdene Nussir og Ulveryggen. Det er planlagt underjordsdrift med tilnærmet døgnkontinuerlig drift, samt sjødeponi i Repparfjorden. I tillegg til selve gruvedriften innebærer prosjektet etablering av oppredningsverk, kraftforsyning, veitraséer og anlegg for deponier av avgangsmasser. Etter siste oppdatering av ressursene sommeren 2013 er det tilgjengelig 44 millioner tonn klassifisert kobbermalm. En pågående oppdatering av ressursen etter boring høsten 2013 tilsier at ressursen overstiger 50 millioner tonn. Driftsperioden anslås å være på 25-30 år.

Kvalsund kommune vedtok reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen 8. mai 2012. Det foreligger to innsigelser, fra Sametinget og Områdestyret i Vest-Finnmark, mot reguleringsplanen. Prosjektet Nussir ASA er anslått å gi minst 150 direkte ansatte etter oppstartsfasen og vil innebære en årlig omsetning på 600-700 mill. kroner. En realisering av prosjektet vil gi betydelige positive ringvirkninger for Kvalsund kommune. Kommunen har i dag vel 1000 innbyggere og mulighetene for annen næringsvirksomhet er begrenset.

Planen ble forsøkt meklet i møte 19. september 2012, men partene kom bare til enighet om innsigelsen fra Sametinget knyttet til samiske kulturminner. Innsigelsene knyttet til reindriften ble forsøkt løst uten at partene kom til enighet.

Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark har innsigelse til planen begrunnet i hensynet til reindriften. Det vises til at den planlagte gruvedriften vil legge arealmessig beslag på viktige områder for beite og kalving, og medføre faktisk endring av viktige trekk- og flyttleier i området. Reguleringsplanen berører både reinbeitedistrikt 22 Fiettar og distrikt 20 Fálá. I innsigelsen fremheves at naturgitte forhold i området gjør at de tradisjonelle trekk- og flyttleiene ikke kan endres uten store omlegginger av driften.

Sametingets innsigelse gjelder også hensynet til reindriften. Det hevdes at planen samlet sett vil ha vesentlige negative virkninger for reindriften, herunder hindring og mulig stengning av trekk- og flyttleier. Etter Sametingets vurdering bygger reguleringsplanen på et for dårlig beslutningsgrunnlag om de samlede konsekvenser for reindriften. Sametinget viser til at en utstrakt utbygging av nye områder i Kvalsund kommune vil ha potensial til å forringe eller true naturgrunnlaget for reindriften.

Fylkesmannen i Finnmark tilrår at innsigelsene ikke tas til følge. Dette begrunnes med at innsigelsene er basert på prinsipielt grunnlag med henvisning til reindriftens generelle rammebetingelser i kommunen og fylket. Fylkesmannen viser til at reindriften utgjør en viktig næring i Finnmark og at det er et viktig grunnlag for samisk kultur. Næringen er arealkrevende, og det er lite tvilsomt at utbygging av gruvedriften i henhold til planen vil gi store konsekvenser for reindriften, som i likhet med kommunene rundt er under et sterkt press.

Fylkesmannen har i sin oversendelse lagt vekt på at Kvalsund kommune ikke kan påvirke lokalisering av kobberressursene, slik de som reguleringsmyndighet kan i forhold til flere andre typer næringsutøvelse. Det vises til at store deler av det omtvistede området også i

gjeldende arealplan har vært avsatt til gruvedrift, og at deler av området tidligere har vært i drift som gruve. Det er således ikke snakk om helt ny virksomhet i området. Fylkesmannen viser til at det under meglingen ble forsøkt å finne frem til ulike typer avbøtende tiltak, som for eksempel regulering av trafikken, slik at forstyrrelsene i forhold til beiting og reinflytting reduseres. Dette førte imidlertid ikke frem.

Befaring og møte ble avholdt 21. mars 2013 i Kvalsund, med blant annet representanter fra Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Sametinget, Reinbeitedistrikt Fiettar, Kvalsund kommune, Fylkesmannen i Finnmark og Nussir ASA til stede.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har i sin uttalelse av 17. desember 2013 anbefalt at reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen godkjennes, under forutsetning av at det etableres sjødeponi og at tiltakshaver og reindriftsnæringen blir enige om avbøtende tiltak før oppstart av virksomheten.

LMD viser til at reguleringsplanen griper sterkt inn i reindriftsårets syklus og legger beslag på viktige og avgjørende beite- og særverdiområder. Disse områdene må ifølge Områdestyret i stor grad anses tapt dersom planen gjennomføres. Reguleringsplanen omfatter en viktig flytt- og trekklei for rein som skal til og fra sommerbeiter og kalvingsland. Trekket er vurdert som kritisk for flyttingen mellom sommer- og vinterbeiteområdene og et mer enn 200 km langt hovedtrekk for to reinbeitedistrikt. Reinen bruker også områdene ved Ulveryggen sommerstid, og trekkleien her er da vesentlig. Det vises til at i følge konsekvensutredningen kan denne trekkleien ikke erstattes på grunn av terrengformasjonene. LMD mener det kan gjennomføres avbøtende tiltak som gjør at konsekvensene for reindriften blir redusert.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har i sin uttalelse av 13. februar 2014 anbefalt at reguleringsplanen godkjennes.

Fiskeridirektoratet fremmet innsigelse til planen da denne var på høring, men innsigelsen ble sendt inn lang tid etter at høringsfristen var ute. Innsigelsen er derfor ikke realitetsbehandlet av kommunen eller fylkesmannen.

NFD har gjort en vurdering på bakgrunn av oppdatert informasjon om saken, blant annet arbeid med beste praksis for etablering av sjødeponi gjennom bruk av akseptkriterier og opplysninger fra Miljødirektoratet.

NFD viser til at tiltaket med etablering av gruve slik planen legger opp til anslås å gi minst 150 direkte ansatte og etter oppstartsfasen en årlig omsetning på 600-700 mill. kroner. Det vises til at prosjektet vil gi store positive ringvirkninger i kommunen, og er et av de største og mest betydningsfulle mineralprosjektene i Norge på lang tid. En realisering av Nussir-prosjektet vil bidra til viktig økt verdiskapning, og det er en målsetting i regjeringens politiske plattform å legge til rette for vekst i mineralnæringen.

NFD mener de positive virkningene av mineralvirksomhet klart overstiger mulige negative konsekvenser for reindriften, og det vises i denne forbindelse også til at Landbruks- og matdepartementet tilrår at innsigelsene ikke tas til følge. Når det gjelder sjødeponiet mener NFD det er lite trolig at et slikt deponi vil ha vesentlige negative næringsmessige konsekvenser for kommersielt fiske og havbruk, eller uakseptable miljømessige konsekvenser som tilsier at reguleringsplanen ikke kan stadfestes. Det vises til at Norges Fiskarlag og Nussir ASA sammen med andre institusjoner har jobbet med beskrivelse av beste praksis for sjødeponi gjennom bruk av såkalte akseptkriterier. Arbeidet har skjedd i etterkant av befaringen og NFD er positive til dette.

Klima- og miljødepartementet (KLD) har gitt uttalelse til saken i brev av 15. januar 2014. I brevet vises det i all hovedsak til de avgitte uttalelsene fra Miljødirektoratet. Departementet viser til at Repparfjorden er en nasjonal laksefjord, men at dette ikke er til hinder for reguleringsplanen. Hensynet til villaksen må derfor ivaretas på ordinær måte.

Etttersom saken ble befart allerede våren 2013, kom det inn faglige uttalelser fra Direktoratet for naturforvaltning, Klif og senere Miljødirektoratet. Disse vil bli gjengitt under.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har gitt en faglig tilråding til naturmangfoldet på land, friluftsliv og landskap, i brev av 18. juni 2013. Konklusjonen i tilrådingen er at det ikke er grunnlag for å frarå godkjenning av foreliggende reguleringsplan, dersom det stilles krav til miljøforsvarlige teknikker og avbøtende tiltak, jf. naturmangfoldloven §§11 og 12.

Det vises til at naturmangfoldet og friluftslivet i enkelte områder allerede er påvirket av eksisterende industrivirksomhet og tidligere gruvedrift. Avbøtende tiltak som kan dempe ytterligere negativ påvirkning for naturmangfold, friluftsliv og landskap bør settes inn innenfor gruvevirksomhetens influensområde. DN mener kravet i naturmangfoldloven § 8 om at saken i hovedsak skal basere seg på eksisterende og tilgjengelig kunnskap om naturmangfold og konsekvenser for dette for det planlagte tiltaket, er oppfylt. Til tross for noen mangler gir konsekvensutredningen en tilstrekkelig beskrivelse av tiltakets effekter og konsekvenser for landskap og biologisk mangfold på land og i ferskvann. Naturmangfoldloven § 9 kan derfor gis mindre vekt i denne saken.

Klima- og forurensningsdirektoratet har i brev av 17. juni 2013 gitt en faglig vurdering av hvorvidt vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse til sjødeponering av avgangsmasser fra gruvedriften. Miljøverndepartementet ba i brev av 31. mai 2013 Klif om å gjøre en slik vurdering i lys av vannforskriftens regler, særlig § 12.

Konklusjonen er at vannforskriften ikke er til hinder for at det kan tillates deponering av avgangsmasser i Repparfjorden etter forurensningsloven § 12, forutsatt at det stilles vilkår om overvåking av deponiet, og at det etter at deponeringen er avsluttet kan dekkes til med rene masser for å hindre utlekking.

Miljødirektoratet har i brev av 26. september 2013 gitt en vurdering av strømningsforholdene i Repparfjorden, og om utlekkingsfare fra planlagt sjødeponi og marint naturmangfold. Konklusjonene er at disse forholdene er tilstrekkelig utredet for å behandle plansaken.

Miljødirektoratet mener at det ikke er behov for ytterligere undersøkelser av strømforholdene og den vertikale sjiktningen i fjorden for å kunne fatte en beslutning i plansaken. Den tilgjengelige informasjonen om utlekking av tungmetaller er også tilstrekkelig for å behandle plansaken. Vurderingen av om spørsmålet om marint naturmangfold er tilstrekkelig utredet, henger tett sammen med vurderingen av risiko for spredning av finpartikulært materiale. Ut fra en forutsetning om liten sannsynlighet for spredning av gruveavgang ut over det angitte deponiområdet, er det etter Miljødirektoratets syn ikke behov for videre utredninger på marint naturmangfold for å kunne avgjøre innsigelsessaken.

Sametinget ga i møte med kommunal- og moderniseringsministeren 14. mars 2014 uttrykk for at reindriften i området er i en kritisk situasjon. Sametinget ser på konsekvensene av tiltaket for reindriften som store og vurderer det som sannsynlig at en godkjenning av reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen vil gjøre det vanskelig fortsatt å utøve reindrift i området på en regningssvarende måte. Sametinget viser til at viktige områder for reindriften vil gå tapt dersom reguleringsplanen godkjennes og at reindriften i området fra før er presset når det gjelder inngrep.

Sametinget mener at konsekvensutredningene er tilstrekkelige for en avgjørelse av innsigelsene med tanke på reindriften. Sametinget savner imidlertid en vurdering av planens samlede virkning for samisk kultur med næringer, språk og samfunnsliv. Videre mener Sametinget at tiltaket reguleringsplanen legger til rette for, er av en slik karakter at det ikke er mulig med reelle og effektive avbøtende tiltak. Sametinget mener også at det ikke er et forsvarlig proporsjonalt forhold mellom gruvetiltaket og den negative virkningen for reinbeitedistriktene, verken i en sysselsettings- eller offentlig formålssammenheng. På denne bakgrunn fastholder Sametinget sin innsigelse.

Sametinget mener at planprosessen for Sametingets del har vært forutsigbar og oversiktlig, men at planmyndighet og innsigelsesavgjørelsesmyndighet ikke i tilstrekkelig grad har lagt til rette for reelle konsultasjoner med reinbeitedistriktene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger

Bakgrunn

Planen utgjør et område på ca 38 km² og legger opp til underjordisk utvinning av kobber, med tilnærmet døgkontinuerlig drift. I tillegg til selve kobberutvinningen, innebærer planen også etablering av flere større tiltak som oppredningsverk, kraftforsyning, veitraséer og ulike deponiområder for avgangsmasser. Planen er konsekvensutredet og det er utarbeidet flere rapporter for tiltaket.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal ta stilling til om reguleringsplanen skal godkjennes. En eventuell utslippstillatelse som følge av sjødeponiet skal behandles av Miljødirektoratet.

Fordelene ved mineralprosjektet må veies opp mot reindriftens behov for arealene i området. Det må sees på tiltakets effekter med hensyn til verdiskaping, næringsutvikling og ringvirkninger i området samt hvilke samfunnsinteresser som knytter seg til en slik etablering. På den andre siden må belastningen på naturmiljø, muligheten for alternativ arealbruk, negative virkninger for andre næringer og da særlig reindriften avveies mot dette.

Kvalsund kommune har signalisert at en realisering av planen vil gi store gevinster for kommunen. Prosjektet Nussir ASA er et av de største mineralprosjektene i Norge på lang tid og vil gi betydelige positive ringvirkninger i kommunen og regionen.

Landbruks- og matdepartementet viser til at i ett av reinbeitedistriktene som berøres, flyttes reinen mot sommerbeiter på Kvaløya i april/mai på islagte vann. Dette skjer like sør for den planlagte utbyggingen. På høsten flyttes reinen tilbake via anleggsveien til Ulveryggen og det planlagte utbyggingsområdet til Nussir. Reinen oppholder seg i området i 3-4 uker. I denne perioden tas det ut slaktedyr og kalver merkes. Et annet distrikt har kalvingsland, samt sommer- og tidlige høstbeiter i og rundt planområdet. Reinen oppholder seg der det er best mattilgang og der snøen ligger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at reindriften er en arealkrevende kulturspesifikk samisk næring som er beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27. I henhold til bestemmelsen kan det ikke tillates tiltak som medfører en nektelse eller en vesentlig krenkelse av det materielle grunnlaget for utøvelsen av samisk kultur. Praksis fra FNs menneskerettskomité viser at det i vurderingen om et tiltak strider mot artikkel 27 vil bero på en samlet vurdering hvor deltakelsen i beslutningsprosessen, utredningsgrunnlaget, proporsjonaliteten og inngrepets omfang er sentrale elementer.

Utredningsgrunnlaget viser at reguleringsplanen er særlig kritisk med tanke på flytt- og trekkleien for rein som skal til og fra sommerbeiter og kalvingsland, samt når det gjelder beslag av viktige beite- og særverdiområder. Ifølge konsekvensutredningen kan trekkleien ikke erstattes på grunn av terrengformasjonene. Under befaringen og i kommunikasjonen fra selskapet Nussir ASA er det fremhevet at reindriftsnæringens interesser vil bli ivarettatt på en best mulig måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn at tiltakshaver, i samråd med de berørte reinbeitedistriktene, legger grunnlaget for en videreføring av reindriften og den samiske kulturutøvelsen i området, blant annet gjennom avbøtende fysiske og driftsmessige tiltak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser for øvrig til at Sametinget og reindriftsnæringen blant annet ved Områdestyret i Vest-Finnmark har medvirket i beslutningsprosessen gjennom innsigelsesbehandlingen og planprosessen for øvrig.

Planen legger opp til deponering av masser i Repparfjorden. Søknad om slik deponering av avgangsmasser er sendt fra Nussir ASA til Klima- og forurensningsdirektoratet 16. november 2011. Søknaden har allerede vært sendt på høring. Utslippstillatelsen skal behandles separat av Miljødirektoratet etter at plansaken er avgjort. Det tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet har konkludert med at vannforskriften ikke er til hinder for at det kan gis tillatelse til sjødeponering av avgangsmasser fra gruvedriften, jf. deres faglige uttalelse datert 17. juni 2013 til daværende Miljøverndepartementet. Som et vilkår for å kunne godkjenne planen, mener Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det må stilles krav til overvåking av deponiet, slik at en eventuell forringelse av den økologiske og kjemiske tilstanden fanges opp. Overvåkningen må følge de retningslinjer som fremgår av vannforskriften kapittel 1.3.4.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at Repparfjorden er en nasjonal laksefjord, og at Klima- og miljødepartementet har lagt til grunn i sin uttalelse til saken at beskyttelsesregimet for slike fjorder ikke er til hinder for den foreliggende reguleringsplanen. I det videre arbeidet med etablering av tiltaket, må hensynet til villaksen ivaretas på ordinær måte.

Når det gjelder tiltakets forhold til friluftsinnteresser på land, naturmangfold og landskapshensyn, legger Kommunal- og moderniseringsdepartementet til grunn den faglige uttalelsen fra det tidligere Direktoratet for naturforvaltning som uttalte at det ikke var grunn til å fraråde en godkjenning av reguleringsplanen i forhold til disse faktorene.

Regjeringen har en målsetting om å legge til rette for vekst i mineralnæringen, blant annet ved å sikre forutsigbare og kunnskapsbaserte planprosesser. Det nevnes spesielt at det kan åpnes for at mineralnæringen kan benytte sjødeponi, men at det må stilles strenge krav og sikres miljøovervåking. Departementet forutsetter at dette blir ivaretatt ved Miljødirektoratets behandling av utslippstillatelse etter forurensningsloven.

Konklusjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at saken reiser prinsipielle spørsmål knyttet til utøvelsen av ulike næringer i en landsdel som har mange utfordringer knyttet til bruk av arealer. Departementet mener det er viktig at store mineralressurser utnyttes på en god måte og at lokalsamfunn som Kvalsund får vekst og utvikling. En etablering av gruve i Kvalsund vil gi store positive ringvirkninger for området som også kommer andre næringer til gode.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen kan godkjennes. Det legges til grunn for vedtaket at tiltakshaver, i samråd med reindriftsnæringen, kommer frem til avbøtende tiltak knyttet til videreføring av reindriften og den samiske kulturutøvelsen i området. Dette må skje før tiltaket iverksettes. Konsekvensene av sjødeponiet i Repparfjorden må sikres gjennom den videre behandlingen av utslippstillatelsen. De miljømessige forholdene, herunder strømningsforholdene og utlekking av tungmetaller ved den planlagte gruvedriften, anses å være godt nok utredet som grunnlag for vedtak av reguleringsplanen. I arbeidet med utslippstillatelsen må det likevel tas stilling til om

det er behov for ytterligere undersøkelser og tilstandsrapporter av fjorden før eventuell tillatelse gis.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen vedtatt av Kvalsund kommune 8. mai 2012. Det legges til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftsnæringen kommer frem til avbøtende tiltak som legger grunnlaget for videreføring av reindriften i området. Dette må skje før tiltaket iverksettes.

Kvalsund kommune er orientert om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Kopi:

**Kvalsund kommune
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Klima- og miljødepartementet
Sametinget
Fiskeridirektoratet
Norges Fiskarlag
Reindriftnforvaltningen, Postboks 1104, 9504 Alta
Nussir ASA
Finnmark fylkeskommune**