



KONGELIG RESOLUSJON

Nærings- og fiskeridepartementet
Statsråd: Torbjørn Røe Isaksen

Ref.nr.:
Saksnr.: 19/5729-
Dato: 29. november 2019

Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av Repparfjord kobberforekomst

I. Saksframstilling

Nussir ASA søkte den 6. mai 2016 Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) om driftskonsesjon for utvinning av Repparfjord kobberforekomst etter lov 19. juni nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

Repparfjord kobberforekomst omfatter Ulveryggen og Nussir kobberforekomster. Planområdet for tiltaket er på 37,6 km² inkludert sjøarealer, og ligger langs riksveg 94 ved Repparfjorden i Kvalsund kommune. Konsesjonsområdet er nærmere 9 150 mål i overflateplanet. Kobber omfattes av kategorien statens mineraler, jf. mineralloven § 7 første ledd bokstav a.

Nussir ASA hadde fra før godkjent reguleringsplan etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) for Nussir og Ulveryggen, ved Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak 20. mars 2014. Videre hadde Nussir ASA tillatelse etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) til gruvedrift med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden ved Miljødirektoratets vedtak 15. januar 2016. Vedtaket ble etter klagebehandling opprettholdt ved Klima- og miljødepartementets vedtak 19. desember 2016.

Folldal verk drev kobberutvinning fra Ulveryggen i dagbrudd mellom 1972 og 1978. Nussir ASAs planer innebærer underjordsdrift på gjenværende ressurser under det gamle dagbruddet i Ulveryggen, samt ny drift av Nussirforekomsten. Søknaden legger opp til bruk av eksisterende infrastruktur på industriområdet Øyen, som ble etablert i forbindelse med Folldal verks virksomhet på 70-tallet. Alternativt planlegges det for etablering av oppredningsverk i et nytt industriområde ved Markoppneset, 3 km lengre nord-vest langs riksveg 94. Konsesjonsområdet

ligger innenfor reinbeitedistrikt Fiettar sine distriktsgrenser. Reinbeitedistrikt 20 Fálá flytter gjennom området på vei til og fra sommerbeite.

Nussir ASA planlegger å ta ut 25 mill. kubikkmeter masse over en driftsperiode på 25-30 år. Samtidig oppgis det at det per 2017 er kartlagt om lag 70 mill. tonn malm i Repparfjord kobberforekomst. Tiltaket er beregnet å gi nærmere 700 mill. kroner i årlig omsetning og om lag 150 direkte årsverk.

DMF sendte søknaden på høring den 21. juni 2017 med høringsfrist 1. september samme år. Sametinget kom i sitt høringsinnspill med innsigelser til søknaden. I tråd med regelen i mineralloven § 43 fjerde ledd, jf. § 17 femte ledd, ble saken 27. september 2017 oversendt for behandling av Nærings- og fiskeridepartementet.

I forbindelse med Nærings- og fiskeridepartementets behandling av søknaden har det blitt avholdt befarings-, innspillsmøte og konsultasjoner med berørte reinbeitedistrikter og Sametinget. Det ble avholdt konsultasjoner med berørte reinbeitedistrikter og Sametinget 8. mai 2018, mellom departementet og Sametinget på administrativt nivå den 29. januar 2019, og nye konsultasjoner på politisk nivå den 11. februar 2019. Det ble ikke oppnådd enighet under konsultasjonene.

Nærings- og fiskeridepartementet traff vedtak om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA den 14. februar 2019. Departementet la vekt på at tiltaket kan bidra positivt til samlet verdiskaping. Departementet fant at tiltaket ikke vil hindre reindriftsutøvelsen i området, men at det burde stilles vilkår om avbøtende tiltak for å hensynta reindriftens bruk av området.

Naturvernforbundet, Natur & Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforbund har utarbeidet en felles klage på departementets vedtak. Videre har reinbeitedistrikt Fálá, reinbeitedistrikt Fiettar og Sametinget klaget på vedtaket.

II. Departementets vedtak

Nærings- og fiskeridepartementet traff vedtak om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA den 14. februar 2019. Vedtaket ble truffet med en rekke vilkår for oppstart og drift, deriblant krav om avbøtende tiltak av hensyn til reindriften i området.

Departementet kom til følgende konklusjon i vedtaket:

"Nussir ASA er ett av de største mineralprosjektene som søkes realisert i Norge på lang tid. Utvinning av kobber i Kvalsund kommune vil kunne bidra til økte eksportinntekter og økt verdiskaping i norsk mineralnæring. Nussir ASAs gruveprosjekt vil styrke næringsgrunnlaget i nord og gi et positivt bidrag til utviklingen av lokalsamfunnet i og rundt Kvalsund kommune, gjennom bl.a. tilføring av nye arbeidsplasser og industriell kompetanse. Prosjektet vil også kunne ha en positiv regional effekt.

Nussir ASA fremstår som skikket til å utvinne Repparfjord kobberforekomst i tråd med minerallovens krav. Departementet legger vekt på at tiltaket fremstår som robust for svingninger i blant annet prisforutsetninger og kostnadsanslag som har betydning for prosjektets lønnsomhet.

Departementet finner at prosjektet ikke vil bidra til å hindre eller betydelig innsnevre mulighetene for reindrift og dermed samisk kulturutøvelse i området. Nussir ASAs planlagte drift legger etter departementets syn opp til en samfunnsmessig forsvarlig utvinning av mineralene i tråd med prinsippet om en bærekraftig utvikling, i henhold til minerallovens formål.

Nærings- og fiskeridepartementet finner at kravene i mineralloven § 43 er tilfredsstillende.

Departementet har avgrenset sin vurdering mot det som ble regulert i KMDs vedtak om reguleringsplan og Miljødirektoratets vedtak om utslippstillatelse etter hhv. plan- og bygningslovens og forurensningslovens bestemmelser.

Nærings- og fiskeridepartementet tildeler driftskonsesjon for utvinning av Repparfjord kobberforekomst til Nussir ASA [på vilkår].

III. Klagen

Departementet har mottatt fem klager på vedtaket, og disse gjengis kortfattet i det følgende. For nærmere utdyping av anførselene viser vi til punkt IV nedenfor.

Klage fra Naturvernforbundet, Natur & Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og Fiskerforbund (heretter Naturvernforbundet mfl.), 11. mars 2019

Naturvernforbundet mfl. har i sin klage i hovedsak innvendinger mot utslippstillatelsen og planene om deponering av avgangsmasser i sjødeponi. De viser til at miljøvurderingen i vedtaket er mangelfull når departementet ikke tar hensyn til sjødeponeringen. Naturvernforbundet mfl. viser til at mineralmyndighetene skal vurdere alle miljøhensyn, og at det er et klart brudd på mineralloven kun å vise til de miljøvurderinger som allerede er gjort av andre myndigheter. Her peker Naturvernforbundet mfl. på minerallovens § 2 og rapporten fra utvalget som evaluerte mineralloven. De har også merknader til vurderingen av de øvrige hensynene som skal vektlegges etter mineralloven § 2 og peker i det vesentlige på at disse er mangelfullt vurdert og vektlagt i helhetsvurderingen.

Klage fra reinbeitedistrikt 20 Fálá, 15. mars 2019

Reinbeitedistrikt Fálá peker i sin klage på at deres flyttelei forbi påhugget til Ulveryggen sannsynligvis vil bli stengt, noe som er i strid med reindriften. Videre frykter reinbeitedistriktet at tiltaket vil bidra med forurensning som kan utsette reinen for skader. De viser også til at næringsetableringen vil føre til behov for infrastruktur, nye boligområder, industriområder, rekreasjonsområder o.l., noe som vil legge ytterligere beslag på reinbeiteareal og bidra til en svært utfordrende og alvorlig situasjon for reineierne i området.

Klage fra reinbeitedistrikt 22 Fieltar v/årsmøtet, 2. mars 2019

Reinbeitedistrikt Fieltar mener at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering av distriktets samlede inngrepsbilde, som Nussir blir en del av. Videre anføres det at de avbøtende tiltakene som departementet har satt, ikke er fundert i en reell vurdering av reinsdyrenes beitegrunnlag, eller reineiernes ve og vel. Det pekes på at vurderingen departementet har gjort etter FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27, er mangelfull.

Klage fra reinbeitedistrikt 22 Fieltar v/advokatfirmaet Brønner & Co, 7. mars 2019

Reinbeitedistrikt Fieltar v/advokatfirmaet Brønner & Co peker på at saksbehandlingen, bevisvurderingen og lovanvendelsen er uaktsom, og at det er trukket uskjønnsomme slutninger omkring konsekvensene av tiltaket. Videre er ikke reindriftens innsigelser i samtaler med NFD vurdert. Avslutningsvis vises det til at de avbøtende tiltakene som er fastsatt ikke vil avhjelpe de negative konsekvensene. Med bakgrunn i dette hevder klager at vedtaket er ugyldig.

Klage fra Sametinget, 7. mars 2019

Sametinget viser til en rekke rettsregler, både i norsk rett og folkeretten, som etter Sametingets syn viser at vedtaket er ugyldig og ulovlig. Herunder mener Sametinget at konsultasjonene mellom departementet og berørte reinbeitedistrikt ikke var reelle konsultasjoner, men kun innspillmøter fordi reinbeitedistriktene ikke ble forelagt vurderinger de kunne respondere på. For øvrig viser Sametinget til at vedtaket ikke har lagt vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, at de samfunnsøkonomiske effektene av prosjektet ikke er tilstrekkelig utredet og vurdert, og at man ikke vet hvem eierne av Nussir ASA er, noe som hver for seg tilsier at man ikke kan tildele driftskonsesjon i saken.

Samtlige klager er innsendt rettidig og tilfredsstillende de øvrige vilkår i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kapittel VI.

IV. Nærings- og fiskeridepartementets vurdering

1. Innledning

I vurderingen av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34. Departementet finner at saken er godt nok opplyst ved det kunnskapsgrunnlaget som foreligger, slik at vedtak kan fattes.

Mineralloven inneholder bestemmelser som regulerer kommersiell leting, undersøkelse og utvinning av mineralske ressurser i Norge. Nussir ASA planlegger å ta ut 25 millioner kubikkmeter masse fra forekomsten. Dette krever driftskonsesjon etter mineralloven § 43.

Første og annet ledd lyder:

"Samlet uttak av mineralforekomster på mer enn 10 000 m³ masse krever driftskonsesjon fra Direktoratet for mineralforvaltning. Ethvert uttak av naturstein krever driftskonsesjon. (...)

Driftskonsesjon kan bare gis til den som har utvinningsrett. Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis skal det legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten. (...)"

Nussir ASA er allerede meddelt utvinningsretter for forekomstene av statens mineraler i tråd med mineralloven § 29 jf. § 7 første ledd for Repparfjord kobberforekomst. Spørsmålet i saken er om det skal gis driftskonsesjon.

I punkt to vil departementet redegjøre for de vurderingene som er gjort i spørsmålet om driftskonsesjon skal tildeles, herunder vurderinger rundt søkers skikkethet, miljømessige konsekvenser, hensyn til verdiskaping og næringsutvikling m.m. I punkt tre vurderes hensynet til samiske interesser både som et moment under vurdering etter mineralloven § 43 og som en ramme for tiltaket gjennom relevante bestemmer i Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet vurderer klagerens anførsler løpende.

2. Departementets vurdering av om driftskonsesjon skal tildeles etter mineralloven § 43

Hvorvidt driftskonsesjon skal tildeles beror på et forvaltningsskjønn, hvor rammene tar utgangspunkt i lovteksten og i forarbeidene til § 43 annet ledd.¹ Ved vurderingen av om det skal gis driftskonsesjon skal det legges vekt på formålsbestemmelsen i § 1 og på hensynene i § 2.

I mineralloven § 1 fremgår det at "Formålet med loven er å sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling". Videre lister § 2 opp hensyn som skal vektlegges; verdiskaping og næringsutvikling, naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, omgivelsene og nærliggende områder under drift, miljømessige konsekvenser av utvinning, og langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området.

I tillegg er det et krav etter § 43 at det i vurderingene under «kan»-skjønn skal legges vekt på om søker er "skikket" til å utvinne forekomsten.

2.1 Departementets vurdering av om Nussir ASA er skikket til å utvinne kobberforekomsten

I forarbeidene til § 43 fremgår det at "begrepet 'skikket' innebærer at det skal legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten".²

Departementets vurdering av prosjektets økonomi

¹ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 146

² Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 145

Formålet med å vurdere prosjektets økonomi er å sikre god ressursforvaltning ved å hindre at driftskonsesjon gis til useriøse virksomheter og urealistiske prosjekter. I kravet ligger det at prosjektet må fremstå som økonomisk gjennomførbart.

I vedtaket vurderte departementet at prosjektet viste høy positiv netto nåverdi, og at det dermed ville være robust for svingninger i de underliggende faktorene som har betydning for prosjektets økonomi, herunder valutakurs, kobberpris, utvunnet mengde og drifts- og investeringskostnader.

Naturvernforbundet mfl. er kritiske til både at departementet ikke har fremskaffet nyere kobberpriser og legger Nussir ASAs estimat for prisutvikling til grunn, og at departementet ikke bruker kilder som Finansdepartementet eller børser.

Prosjekter som ikke legger til grunn forsvarlige forutsetninger, vil kunne ha en økt risiko for å gå konkurs. Departementet vil se på forutsetningene som Nussir ASA bygger på, med sikte på om de fremstår som forsvarlige.

I vedtaket har departementet benyttet offentlig tilgjengelige anslag for utviklingen i kobberprisen. Departementet har først og fremst lagt vekt på anslagene fra Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. Nussir ASA benytter også Verdensbanken og IMF som kilder i søknaden.

IMF forventet i anslag fra 13. juli 2017 at kobberprisen ville stige fra om lag 5 800 USD/t til å ligge stabilt på om lag 6 000 USD/t i perioden fra 2019 til 2022. Verdensbanken forventet i anslag fra april 2018 at kobberprisen ville stige fra om lag 6 800 USD/t i 2018 til om lag 7 000 USD/t i 2030. I oppdaterte anslag fra IMF fra oktober 2019 forventes det at kobberprisen vil holdes seg stabilt på om lag 6 000 USD/t fra 2019 til 2024.³ I oppdaterte anslag fra Verdensbanken forventes det at kobberprisen vil falle fra om lag 5 800 USD/t i 2019 til om lag 5 600 USD/t i 2030.⁴

London Metal Exchange (LME) er en av verdens viktigste børser for handel med industrimetaller. Futurekontrakter fra LME kan indikere at kobberprisen vil stige fra et nivå i dag (11. november 2019) på om lag 5 950 USD/t til om lag 6 100 USD/t i desember 2022.

Finansdepartementet utarbeider ikke egne anslag for utviklingen i kobberprisen.

Det vil nødvendigvis være usikkerhet knyttet til utviklingen i kobberprisen, og departementet kan ikke fastslå med sikkerhet hvordan kobberpris vil utvikle seg fremover. Prognoser for utvikling av kobberpris kan imidlertid si noe om hva som er realistiske utfall, og dermed også noe om hva som kan betraktes som forsvarlige anslag. Både anslagene som ble lagt til grunn for vedtaket, og nye anslag gir en utvikling i kobberprisen som innebærer at prosjektet utviser en positiv netto nåverdi, alt annet likt. For eksempel gir de oppdaterte anslagene fra Verdensbanken, som gir den svakeste utviklingen i kobberprisen av de anslagene det refereres til, en forventet nåverdi på om lag 620

³ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>

⁴ <http://pubdocs.worldbank.org/en/477721572033452724/CMO-October-2019-Forecasts.pdf>

mill. kroner over 17 år med en kalkulasjonsrente på 10 pst. Det er departementets vurdering at de forutsetningene for utviklingen i kobberpris som er lagt til grunn for søknaden, fremstår som forsvarlige.

Departementets vurdering av bergfaglig forsvarlig drift

I tillegg til å være et moment i skikketshetsvurderingen etter § 43 er kravet om bergfaglig forsvarlig drift også et grunnleggende prinsipp som er lovfestet i § 41. Det fremgår her at "[d]rift på mineralforekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte". I dette ligger det at utvinningen må skje på en teknisk forsvarlig måte, driften må bidra til effektiv utnyttelse av ressursene og ellers skje på bærekraftig vis.

I vedtaket av 14. februar 2019 konkluderte departementet med at Nussir ASA i sin søknad la opp til et gruedesign og et brytningsopplegg som er velkjent, utprøvd og anerkjent. Departementet vurderte at den foreslåtte driftsmåten var bergfaglig forsvarlig i tråd med § 41.

Naturvernforbundet mfl. anfører i sin klage at den planlagte driftsmodellen hverken er effektiv eller bærekraftig da den utnytter ca. 1 pst. av ressursene, og dumper 99 pst. i fjorden, og med dette skaper et forurensningsproblem. De viser til andre kobbergruver som bruker metoder der overskuddsmaterialet fylles tilbake i gruva under driftsfasen, og mener at siden denne alternative metoden ikke er utredet, så er heller ikke kravet om bruk av beste tilgjengelige teknologi tilfredsstilt.

Departementet vil understreke at det ikke er korrekt at driftsmodellen kun utnytter ca. 1 pst. av ressursen. Det er ikke kobbermalmen i sin helhet, men malmens innhold av kobber som utgjør den økonomiske ressursen. I Nussir er kobberinnholdet i malmen oppgitt til 1-1,1 pst. Malmen knuses og prosesseres i oppredningsverket. Kobber og eventuelle andre metaller skilles fra de øvrige mineralene til metallkonsentrat. Det resterende volumet bestående av de øvrige finknuste mineralene kalles avgangsmasser. I tillegg til avgangsmassene tas det ut noe gråberg for å komme til kobbermalmen i gruva. Gråberg inneholder ikke utvinnbare mengder av kobber og andre metaller, og går derfor ikke inn i prosessanlegget for knusing og bearbeiding.

Hva gjelder anførselen om at tilbakefylling ikke er utredet, viser departementet til at mineralloven kun krever at driften skal være «forsvarlig». Loven oppstiller verken noe krav om tilbakefylling eller at andre driftsformer må utredes dersom den foreslåtte driftsformen først vurderes å være forsvarlig. Vurderingen av "forsvarlig" må ta utgangspunkt i den driftsformen søker foreslår i driftsplanen.

Departementet har likevel bedt DMF om en bergfaglig vurdering av muligheten for tilbakefylling i Nussir. Direktoratet har opplyst at det er flere faktorer som må ligge til rette for at tilbakefylling skal være praktisk gjennomførbart. Det er formen på malmkroppen som avgjør gruedesignet og dermed om det vil bli frigjort områder i gruva som er egnet for tilbakefylling. Før slike områder eventuelt kan gjenfylles med overskuddsmasser må drivverdig malm først tas ut. For nye uttak

kan dette ta flere år. I mellomtiden må ikke tilbakefylling være til hinder for driften (med tanke på logistikk, sikkerhet m.m.). Det vil derfor være nødvendig med et midlertidig deponi på overflaten for massene. I tillegg må det tas i betraktning at volumet av fjell øker når det blir sprengt, slik at det ofte ikke er mulig å tilbakefylle alt. Direktoratet vurderer at Nussir ikke er spesielt godt egnet for full tilbakefylling.

Departementet slutter seg til direktoratets vurderinger og mener at full tilbakefylling ikke er et relevant alternativ.

Etter departementets vurdering oppfyller søknaden fra Nussir ASA minerallovens krav om bergfaglig forsvarlig drift, jf. § 41.

Departementets vurdering av søkers kompetanse

Kapittel tre i forskrift til mineralloven oppstiller krav om at det skal utpekes og registreres en bergteknisk ansvarlig for utvinningen.⁵

I vedtaket av 14. februar 2019 fant departementet at Nussir ASA har meldt inn en bergteknisk ansvarlig som både hadde utdanning og erfaring som tilfredsstilte kravet i forskriften.

Sametinget viser til at vedtaket gir tillatelse til driftskonsesjon til Nussir ASA hvor ¼ er forvalterregistrerte eiere. Tillatelsen er ikke gitt til et operativt selskap, hevdes det, men til eiere man i stor grad ikke vet hvem er. De mener at tillatelsen er basert på tillit til eiere som skal gjøre et stort inngrep i natur og samisk naturgrunnlag, og som verken departementet, Sametinget, eller andre vet hvem er.

Verken mineralloven eller mineralforskriften stiller krav til selskapsstruktur, organisering eller lignende. Tillatelsen trekker opp rammer som enhver eier må forholde seg til og overholde. Etter departementets vurdering fører ikke Sametingets anførsel om manglende kunnskap om Nussir ASAs eiere til en annen vurdering av søkers egnethet etter mineralloven.

Departementet har kommet til at Nussir ASA tilfredsstiller krav i forskriften om søkers kompetanse.

Etter departementets vurdering er Nussir ASA skikket til å utvinneforekomsten etter § 43. Det er ikke fremkommet opplysninger i klagebehandlingen som endrer departementets vurdering av selskapets skikkethet.

2.2 Departementets vurdering av hensynet til miljømessige konsekvenser av utvinning, jf. mineralloven § 2

⁵ Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven, kapittel 3

Mineralloven § 2 angir momenter til skjønnsvurderingen av hvorvidt en søknad om driftskonsesjon skal innvilges. I det følgende foretar departementet en nærmere vurdering av disse.

I mineralloven § 2 bokstav d, jf. § 1 står det at "*[i]nnenfor rammen av § 1 skal forvaltning og bruk av mineralressursene etter denne lov ivareta hensynet til (...) miljømessige konsekvenser av utvinning*".

I vedtaket ble det i vurderingen av de miljømessige konsekvensene av tiltaket vist til de foregående vurderingene av miljøkonsekvensene foretatt i reguleringsplanen og Klima- og miljødepartementets vedtak om utslippstillatelse.

Naturvernforbundet mfl. mener mineralloven og forvaltningsloven § 17 pålegger departementet en selvstendig plikt til å vurdere miljøhensyn.

Departementet er enig i at mineralloven pålegger forvaltningen en selvstendig plikt til å vurdere de miljømessige konsekvensene av utvinning. Verken forvaltningsloven §§ 17 og 34 annet ledd eller mineralloven § 2 er imidlertid til hinder for at departementet bygger sine vurderinger på et faktisk grunnlag som andre fagmyndigheter har innhentet. Nærings- og fiskeridepartementet viser til at henholdsvis Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har foretatt grundige vurderinger av miljøvirkningene av tiltaket i vedtaket om reguleringsplan 20. mars 2014 og vedtaket om utslippstillatelse av 19. desember 2016. Grunnlaget for disse vurderingene vil ha betydning også i denne saken. Nærings- og fiskeridepartementet har vurdert innholdet i klagen, men ser ingen grunn til å vurdere opplysningene om miljøkonsekvensene av utvinning som allerede er vurdert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet på annet vis.

I forbindelse med klagebehandlingen av saken har Nærings- og fiskeridepartementet bedt om faglig bistand fra Klima- og miljødepartementet for å gi en vurdering av de miljømessige anførselene i klagen. Klima- og miljødepartementet har innhentet faglige vurderinger fra Miljødirektoratet. Oppsummeringsvis vurderer Miljødirektoratet at det ikke fremkommer opplysninger i klagen som endrer de vurderinger som er gjort i Klima- og miljødepartementets vedtak om utslippstillatelse 19. desember 2016.

Reinbeitedistrikt Fálá, Fiettar v/advokatfirmaet Brønner og Sametinget anfører at forurensningen fra gruvedriften og sjødeponiet vil forurense fjærområdet og utsette reinen for skadevirkninger. Reinbeitedistrikt Fiettar v/advokatfirmaet Brønner & Co mener også at øvrig fauna ødelegges av tiltaket, herunder snøugla som ikke er konsekvensutredet. Sametinget anfører at sjødeponiet vil forurense fjærområder som reinen benytter til beite og legge beslag på områder som reinbeitedistrikt Fálá benytter.

Utslippene fra gruvevirksomheten av støv til omgivelsene vurderes av Miljødirektoratet å være små og vil medføre begrensede ulemper for reindriften. I utslippstillatelsen er det stilt vilkår vedrørende nedfallstøv og om overvåking av nedfallstøv for å avklare mulig påvirkning fra virksomheten. Miljødirektoratet vurderer videre at overflatevannet i fjorden ikke vil bli påvirket av partikkelspredning fra deponeringen og dermed påvirke reinen som svømmer over Kvalsundet.

Miljødirektoratet viser til at arealene som vil beslaglegges av gruvedrift i Kvalsund potensielt kunne blitt benyttet av snøugle. Siden gruvedriften befinner seg i ytterkanten av snøuglens utbredelsesområde, og snøuglen er en nomadisk art, vurderes det likevel ikke som sannsynlig at dette vil kunne ha merkbar innvirkning på populasjonen, hverken nasjonalt eller globalt. Miljødirektoratet mener derfor at en eventuell utredning når det gjelder virkingen av utvinning på snøuglen ikke ville ledet til et annet resultat.

Naturvernforbundet mfl. mener at konsekvensutredningen for fiske er mangelfull på generelt grunnlag og spesielt med hensyn til gyte- og oppvekstområder. De hevder at det foreligger ny kunnskap om gytefeltet i Repparfjorden som ikke var kjent ved utarbeidelsen av reguleringsplanen eller ved behandlingen av tillatelse etter forurensingsloven.

Miljødirektoratet viser til at Havforskningsinstituttet foretar årlige eggundersøkelser i Repparfjorden og nabofjorden Revsbotn for å etablere en tidsserie for gytingen før og etter en eventuell oppstart av et sjødeponi i Repparfjorden. Revsbotn er valgt som kontrollområde, det vil si en lokalitet som man antar vil bli upåvirket av et sjødeponi. Ifølge rapportene for 2018 ble det funnet en betydelig nedgang i antall egg i begge fjordene sammenlignet med tidligere år. Reduksjonen ser ut til å være en trend siden 2016. Miljødirektoratet mener at undersøkelsene er med på å gi et godt grunnlag for overvåking av eventuelle effekter på gyteområder for kysttorsk i Repparfjorden. Ifølge Havforskningsinstituttet ble det funnet egg over et mye større område i 2018 enn tidligere. Rapportene viser at det er en variasjon i antall egg og hvor det gytes fra år til år.

Kysttorsken gyter i de frie vannmassene. Miljødirektoratet mener at det er usikkert hvor stor påvirkning deponeringsaktiviteten vil ha på gytingen i deponiområdet, men opprettholder vurderingen fra utslippstillatelsen om at det er liten sannsynlighet for vesentlig skade på arten eller den lokale bestanden. Nussir ASA skal gjennomføre overvåkingen i fjorden og den skal også omfatte gyteområder for torsk. Det er i tillatelsen satt krav til maksimal tillatt spredning av partikler fra deponeringsaktiviteten, og virksomheten må stoppe deponeringen dersom disse grensene overskrides.

Miljødirektoratet viser til at det ble gjort nøye vurderinger av strømforholdene i fjorden i forbindelse med behandlingen av søknad om utslippstillatelse, og Miljødirektoratet kan ikke se at det er fremlagt nye opplysninger som endrer resultatet av vurderingene som ble foretatt ved innvilgelse av utslippstillatelsen. Det ble den gang utført målinger og modelleringer av strømforholdene i fjorden. Resultatene viste at spredning av partikler som følge av deponeringen ikke vil medføre skade på livet i Repparfjorden ut over området som er regulert til deponi.

Naturvernforbundet mfl. anfører at føre-var-prinsippet må anvendes ved aktivitet i nasjonale laksefjorder og at laksesmolt er meget sårbar for støv og sandpartikler.

Miljødirektoratet vurderte næringstilgangen til laksesmolt i forbindelse med behandling av søknaden om utslippstillatelse. Direktoratet viser til at smolten vandrer i de øverste meterne av vannsøylen hvor konsentrasjonen av finpartikler og kobber vil være under nivå som kan gi skadelige effekter på fisk. De mener at føre-var-prinsippet er ivaretatt ved at det er stilt vilkår om at det ikke skal deponeres masser over laveste terskel i deponiområdet og at det ikke skal være spredning av partikler fra deponeringen til de øverste 30 meterne av vannmassene.

Naturvernforbundet mfl. hevder at det er fare for utlekking av kobber fra avgangsmassene fra gruvevirksomheten, og også fra tidligere deponert avgang innerst i fjorden.

Miljødirektoratet viser til at kobberet i stor grad vil være bundet til avgangen, og at det vil være lite utlekking av kobber til vannmassene. Den utlekking av kobber som vil finne sted vurderes ikke å medføre en konsentrasjon som utgjøre en risiko for livet i fjorden.

Naturvernforbundet mfl. anfører videre at utslipp av mikroplast ikke ble vurdert da saken ble behandlet etter forurensingsloven og at nanopartikler ikke ble vurdert som ledd i den samlede belastningen.

Miljødirektoratet viser til at nanopartikler ble vurdert da de ga virksomheten utslippstillatelse, og at dette inngikk i en samlet vurdering av all forurensning virksomheten medfører. Til anførselen om mikroplast viser Miljødirektoratet til at de har satt i gang en prosess sammen med bransjen for å kartlegge omfanget av bruk av plast i mineralsk industri. Der vil de også fokusere på hvilke muligheter som finnes for å begrense plastbruken hos virksomhetene. Miljødirektoratet viser til at risikoen for utslipp av mikroplast ikke endrer deres tidligere vurdering i vedtaket om utslippstillatelse.

Videre viser Naturvernforbundet mfl. til at kjemikaliet SIPX ikke er godkjent.

Miljødirektoratet viser til at de ikke har gitt tillatelse til bruk av SIPX som er planlagt brukt i oppredningsprosessen, men at det fremgår av deres tillatelse at virksomheten kan søke om tillatelse til bruk av dette kjemikaliet dersom de innhenter mer kunnskap om effekten av SIPX på miljøet.

Naturvernforbundet mfl. anfører at bruk av sjødeponi vil medføre et brudd på EUs vannrammedirektiv.

Miljødirektoratet viser til at ESA i brev av 14. juni 2016 og 26. oktober 2016 har slått fast at Norge ikke bryter vannrammedirektivet ved å tillate deponering av gruveavgang i sjø.

Naturvernforbundet mfl. anfører at bruk av sjødeponi ikke er BAT (beste tilgjengelige teknikker) i henhold til EUs mineralavfallsdirektiv.

Miljødirektoratet viser til at de har deltatt i arbeidet med å utarbeide et dokument for bruk av BAT i gruveindustrien.⁶ Konklusjonen i dette arbeidet er at sjødeponi ikke er inntatt som BAT, men at EU oppfordrer Norge til å dele erfaringer fra sjødeponering av gruveavgang.

Nærings- og fiskeridepartementet slutter seg til Miljødirektoratets vurderinger, og vurderer at det ikke er kommet til opplysninger som gir grunnlag for en annen vurdering av om driftskonsesjon bør gis enn den som fremkommer av vedtaket av 14. februar 2019.

2.3 Departementets vurdering av hensynet til verdiskaping og næringsutvikling, jf. mineralloven § 2

⁶ https://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/MWEI/documents/jrc109657_mwei_bref_-_for_pubsy_online.pdf

Videre fremgår det av mineralloven § 2 bokstav a, jf. § 1 at et moment i skjønnsutøvelsen er at "[i]nnenfor rammen av § 1 skal forvaltning og bruk av mineralressursene etter denne lov ivareta hensynet til (...) verdiskaping og næringsutvikling".

Forvaltningen og bruken av mineralressursene skal legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping, innenfor bærekraftige rammer. Det innebærer at de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene fra mineralutvinningen må avveies mot samfunnsøkonomiske kostnader, som i prinsippet inkluderer alle prissatte og ikke-prissatte negative virkninger av driften.

I vedtaket av 14. februar 2019 la departementet til grunn at driftskonsesjon etter mineralloven ikke kan gis dersom netto verdiskapingsbidrag er negativt, alle hensyn tatt i betraktning. Departementet legger til grunn samme lovforståelse som i vedtaket av 14. februar 2019. I vedtaket vurderte departementet at det positive verdiskapingsbidraget fra gruvedriften var tilstrekkelig stort og robust til at en fant det sannsynliggjort at det oversteg de negative virkningene av tiltaket.

Sametinget anfører at vedtaket ikke er tilstrekkelig utredet med hensyn til samfunnsmessig forsvarlig forvaltning av mineralressurser og prinsippet om en bærekraftig utvikling, jf. mineralloven § 1. De hevder tiltaket med sannsynlighet ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt ettersom den økonomiske verdien ikke overstiger naturskaden og inngrepet i muligheten for utøvelsen av samisk kultur mv. Sametinget anfører at negative konsekvenser av mineralvirksomheten ikke er verdsatt eller tatt hensyn til. Sametinget viser til at Vista Analyse har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse som tilsier at utslippene fra sjødeponiet vil medføre 50 mill. kroner i årlige helsekostnader for samfunnet og at dette vil redusere prosjektets årlige avkastning til 100 mill. kroner.

Departmentet viser til at den planlagte gruvedriften ved Nussir og Ulveryggen vil ha påvirkning på omverdenen. Flere av virkningene har blitt utredet i forbindelse med konsekvensutredningen av tiltaket, hvor sluttrapporten ble levert 3. juni 2011.⁷ Det gjelder blant annet konsekvenser for landskap og naturområder, reindrift, biologisk mangfold på land og i vann, kulturminner på land og i sjø, friluftsliv, sjøsamisk bruk av Repparfjorden og sjønære arealer, marint miljø i Repparfjorden, marin fisk, anadrom laksefisk, kommunal og regional økonomi, næringsliv og sysselsetting. Disse virkningene er vurdert i forbindelse med at Kvalsund kommune vedtok reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen 8. mai 2012, og i forbindelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak om godkjenning av reguleringsplanen 20. mars 2014.

Utslippstillatelsen etter forurensningsloven regulerer mange av de viktigste negative konsekvensene for å sikre at de miljømessige ulempene av gruvedriften er akseptable og innenfor lovverket. Blant annet stilles det vilkår vedrørende utslipp av kjemikalier fra oppredningsprosessen til sjødeponiet, diffuse utslipp fra produksjonsprosesser, lagerområder, renseanlegg og lignende som kan medføre skade på miljøet og grenser for støy fra den ordinære virksomheten og fra sprengning. Det stilles vilkår om energiledelse, utnyttelse av

⁷ Didriksen. (2011). Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune, (Rapport nr. 02, oppdrag nr. 408451). Hentet fra: [file:///C:/Users/NFD6891/Downloads/Reguleringsplan+med+konsekvensutredning+Nussir,+03.06.2011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/NFD6891/Downloads/Reguleringsplan+med+konsekvensutredning+Nussir,+03.06.2011%20(1).pdf)

overskuddsenergi, avfallshåndtering og vilkår om deponering av avgangsmasser i sjødeponi og gråberg i landdeponi.

Vista Analyse konkluderer at sjødeponiet i Repparfjorden kan gi årlige skadekostnader mellom 13 og 201 mill. kroner.⁸ Utrekningen bygger på at virksomheten årlig vil slippe ut 232 000 kg nikkel, 588 000 kg krom og 1 340 000 kg kobber. Vista Analyse tar forbehold om at rapporten ikke skiller mellom utslipp til luft og vann, og at de fleste verdsettingsstudier legger til grunn at utslipp til luft har størst skadevirkninger. Vista Analyse fremholder videre at det vil bli svært lave konsentrasjoner av disse stoffene i Repparfjorden, at det er få personer som vil eksponeres for stoffene, at rapporten i beste fall kan gi en indikasjon på skadeomfanget, at anslagene bør brukes med stor forsiktighet og at en ikke bør basere avgjørelser på disse anslagene alene.

Vista Analyses rapport bygger på andre faktiske forutsetninger enn vurderingene som er gjort av Miljødirektoratet i forbindelse med utslippstillatelsen.⁹ Utlekkingstester og beregninger gjennomført av Akvaplan-niva i forbindelse med konsekvensutredningen og av Kjeøy Research og Education Centre viser lav utlekking av metaller fra avgangsmassene til sjøvann. Konsentrasjonen av kobber i vannsøylen forventes å være svært lav på grunn av at metallene er sterkt bundet til avgangen. Videre vurderer Miljødirektoratet at nikkel kun vil være målbart i randsonen av deponiet og at det er svært lite sannsynlig at deponering vil føre til en forringelse av den kjemiske tilstanden i Repparfjorden. Miljødirektoratet vurderer at innholdet av krom i avgangen er lavt og at utlekkingspotensial er begrenset. Miljødirektoratet vurderer samlet at det er svært lite sannsynlig at utlekking fra avgangsmassene vil forringe den kjemiske tilstanden i Repparfjorden, eller vanskeliggjøre oppnåelse av god økologisk tilstand innen 2021. Med utgangspunkt i vurdering av de miljømessige ulempene som tiltaket vil medføre, og tatt i betraktning de vilkårene som stilles, vurderer Miljødirektoratet at det er forsvarlig å gi tillatelse til gruvevirksomhet ved Nussir og Ulveryggen, jf. forurensningsloven § 11. Nærings- og fiskeridepartementet mener det derfor ikke er dekning for kostnadsanslagene for negative helseeffekter som Sametinget viser til.

Videre vil departementet bemerke at selv om de negative konsekvensene av tiltaket i stor grad ikke er prissatt (eller kan prissettes), betyr ikke det at de ikke er vurdert eller hensyntatt. Nærings- og fiskeridepartementet legger betydelig vekt på Klima- og miljødepartementets miljøfaglige vurderinger i utslippstillatelsen. Både utslippstillatelsen og driftskonsesjonen inneholder strenge vilkår som skal begrense og regulere eventuelle negative virkninger.

Med utgangspunkt i Nussir ASAs anslag for inntekter og kostnader estimerte Nærings- og fiskeridepartementet i vedtaket netto nåverdien av prosjektet over 17 år til omlag 1 350 mill. kroner før skatt med en kalkulasjonsrente på 10 pst. Tallene er i faste priser. Departementet

⁸ Vista Analyse. (2016). Gruvedrift ved Repparfjorden – gjennomgang av utredninger om samfunnsmessige konsekvenser (Rapport 2016/26). Hentet fra: https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5590/va-rapport_2016-26_gruvedrift_ved_repparfjorden.pdf

⁹ Brev fra Miljødirektoratet til Nussir ASA av 15. januar 2016. Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0da96c16ad2b49f59afc736215ac1056/nussir-begrunnelse-1322224.pdf>

estimerte at prosjektet ville ha en positiv netto nåverdi dersom kobberprisen ble redusert med over 25 pst. eller driftskostnadene økte med mer enn 50 pst. Videre beregnet departementet verdiskaping fra gruvedriften uttrykt som bruttoprodukt. Departementet fant at det direkte verdiskapingsbidraget fra gruvedriften er positivt og tilsvarer om lag 60 pst. av driftsinntektene.

Det er flere kilder som underbygger at gruvevirksomheten vil bidra positivt i form av avkastning til aksjonærene i selskapet, lønnsomme arbeidsplasser og økte skatteinntekter. Vista Analyse konkluderer selv med at verdiskapingspotensialet er stort, selv om det er usikkert og vil variere med svingninger i kobberpris og valutakurs. Dette illustreres med at gruvedriften forventes å gi et positivt verdiskapingsbidrag selv med en kobberpris ned mot 4 500 USD/t. Miljødirektoratet vurderer i oversendelsesbrevet til utslippstillatelsen at det er sannsynlig at tiltaket vil gi inntekter for samfunnet og at det er forsvarlig å tillate gruvedriften gitt kravene som stilles.

Miljødirektoratet har, basert på Nussir ASAs egne anslag for inntekter og kostnader, estimert nåverdien av prosjektet over 13 år til å bli om lag 1,4 mrd. kroner før skatt, med en kalkulasjonsrente på 10 pst. Bedriftskompetanse AS estimerer at verdiskapingsbidraget fra gruvedriften i gjennomsnitt er 545 mill. kroner per år de ni første årene med gruvedrift.¹⁰ Det anslås at gruvevirksomheten vil kunne skape 195-210 arbeidsplasser i andre næringer i Nord-Norge, og at 75-90 av disse arbeidsplassene vil skapes i lokalområdet. Dette kommer i tillegg til de om lag 150 årsverkene som konsekvensutredningen anslår vil bli direkte knyttet til gruvedriften. Disse anslagene finner støtte i anslag foretatt av SINTEF i 2013 i forbindelse med kartlegging og beregning av økonomiske ringvirkninger ved mineralutvinning ved Engebøfjellet.¹¹ Basert på erfaringstall fra Titania AS, Hustadmarmor AS, Rana Gruber AS og Sydvaranger Gruve AS estimerte SINTEF at mineralutvinningen i gjennomsnitt vil gi et verdiskapingsbidrag, målt som bruttoprodukt, på om lag 60 pst. av driftsinntektene, og at prosjektet sannsynligvis vil bidra til økt sysselsetting, produksjon og verdiskaping ut over selve mineralutvinningen som følge av kjøp av varer og tjenester og økt skatteinngang. SINTEF har estimert at mineralprosjekter i gjennomsnitt gir om lag én ekstra sysselsatt per direkte ansatt i mineralutvinningen, og ytterligere verdiskaping på om lag 36 pst. av det direkte bidraget fra mineralutvinningen.

Samlet sett anser departementet at det positive verdiskapingsbidraget fra gruvedriften er tilstrekkelig stort og robust til at vi finner at det er sannsynliggjort at de overstiger de negative virkningene ved tiltaket.

3. Forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser

Klagerne har reist en rekke innsigelser mot vedtaket under henvisning til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Departementet behandler innsigelsene fortløpende.

3.1 Grunnloven

Naturvernforbundet mfl. har anført at vedtaket er i strid med Grunnloven § 110a og §110b.

¹⁰ Bedriftskompetanse AS (2013), *Notat om verdiskaping og litt om ringvirkninger – gruvedrift i Repparfjord*.

¹¹ SINTEF (2013). *Økonomiske ringvirkninger av mineralbrudd i Engebøfjellet*. SINTEF-rapport A23129

Bestemmelsene er opphevet. Departementet legger til grunn at klagen er ment å vise til Grunnloven § 108 om vern av samiske interesser og Grunnloven § 112 om vern av miljøet.

Departementet viser til vedtaket hvor det framgår at Grunnloven § 108 etter sitt innhold samsvarer med tidligere § 110a, og at bestemmelsen i hovedsak retter seg mot Stortingets og regjeringens myndighetsutøvelse. I NOU 1984:18 er det lagt til grunn at § 110a er ment å i det vesentlige å samsvare med Norges forpliktelser etter SP artikkel 27, se også Høyesteretts dom HR-2017-2247-A avsnitt 118. Det vises til behandlingen av SP artikkel 27 nedenfor.

Klagen er ikke utdypet hva gjelder Grunnloven § 112 (tidligere § 110b). Departementet kan ikke se at vedtaket kommer i konflikt med denne bestemmelsen.

3.2 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og mineralloven § 17 tredje ledd

Mineralloven § 43 fjerde ledd fastslår at § 17 andre til og med sjette ledd gjelder tilsvarende ved behandling av søknader om driftskonsesjon i Finnmark. § 17 gir særskilte regler for søknad om undersøkelser i Finnmark. I tredje ledd heter det:

"Særskilt tillatelse kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler imot at søknaden innvilges. Ved vurderingen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv. Innvilges søknaden, kan det settes vilkår for å ivareta disse hensyn".

Det fremgår videre av mineralloven § 2 at innenfor rammen av § 1 skal forvaltning og bruk av mineralressurser ivareta hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv. Bestemmelsen i § 17 tar opp i seg disse momentene, og dette drøftes derfor samlet. Det vises også til mineralloven § 6, som fastslår at loven skal anvendes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen siktes det særlig til FN-konvensjonen 16. desember 1966 om politiske og sivile rettigheter (SP) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Forholdet til ILO-konvensjon nr. 169 behandles særskilt nedenfor.¹²

SP artikkel 27 lyder i autoritativ engelsk versjon:

"In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language".

I vedtaket vurderte departementet at prosjektets arealbeslag, driftsplan (hvor det i stor grad er lagt opp til underjordsdrift) og de strenge driftsvilkårene gjør at tiltaket ikke ville medføre en samlet belastning som overskred terskelen i SP art. 27. Departementet la også vesentlig vekt på hensynet

¹² Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 132

til samiske interesser i vurderingen etter mineralloven § 43 og gjennom vilkårene som ble stilt i driftskonsesjonen.

Sametinget, Naturvernforbundet mfl. og reinbeitedistrikt Fiettar anfører at vedtaket er strid med mineralloven § 17 tredje ledd og med SP art. 27.

Departementet vil i følgende ta for seg de ulike sidene av SP art. 27 og mineralloven § 17 som er tatt opp i klagen.

Om tolkningen av SP artikkel 27

Med henvisning til avgjørelser fra Høyesterett og veiledende uttalelser fra FNs Menneskerettighetskomité, la departementet i vedtaket til grunn at SP art. 27 oppstiller en høy terskel. Det skal mye til for at inngrep er av en slik art at det foreligger krenkelse. Det må konkret vurderes om gruvevirksomheten har en slik innvirkning på området at reindriftsnæringen effektivt nektes retten til å utøve sin egen kultur. Det må ses hen til virkningen over tid og effekten av tidligere, nåværende og fremtidige tiltak. Departementet kom til at vedtaket var i samsvar med forpliktelsene etter SP art. 27. Det ble samtidig lagt til grunn at selv om et tiltak ikke er i strid med det folkerettslige minoritetsvernet skal hensynet til samisk kulturutøvelse likevel tillegges vesentlig vekt, jf. mineralloven § 17 tredje ledd. Departementet fastholder denne forståelsen av mineralloven § 17 tredje ledd og SP art. 27.

Departementet er ikke enig med Sametinget i at det følger av Høyesteretts dom HR-2017-2428-A at naturinngrep ikke kan gjennomføres etter SP art. 27 dersom det fratar reindriftsutøverne muligheten til å sikres et økonomisk utbytte fra virksomheten. Departementet kan imidlertid ikke se at det er holdepunkter for at utvinning av Nussir-forekomsten vil frata de berørte reindriftsutøverne muligheten til å drive med et økonomisk utbytte, og departementet går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet.

Om de kumulative effektene av tiltak i området

Sametinget anfører at sumvirkningskonsekvensene for reindriften av tidligere og planlagte inngrep i området er utilstrekkelig utredet.

I vedtaket ble de tidligere, nåværende og fremtidige tiltakene i områdene rundt Repparfjorden vurdert. Departementet la i vedtaket til grunn at det har vært en omfattende utbygging i området de siste tiår, i form av flere 132 kV linjer langs Repparfjord, omfattende hyttebygging med tilhørende vegutbygging, vannkraftutbygging og deponiområde for borekaks fra olje- og gassindustrien. I tillegg er det gitt konsesjon for 420 kV linje gjennom reinbeitedistriktet. Her tok departementet også høyde for at Norges vassdrags- og energidirektorat hadde gitt konsesjon for strekningen Skaidi-Hammerfest. Denne er senere påklaget til Olje- og energidepartementet. Det er også vist til påleggene om reduksjon av reintallet på over 40 pst. for begge reinbeitedistriktene.

Departementet er derfor uenig i at tiltakets samlede kumulative effekter ikke er vurdert. Tiltakene Sametinget viser til var en del av den samlede vurderingen i vedtaket.

Departementet mener videre at den begrensede arealbruken underbygger at det ikke er tale om et tiltak som strider mot SP art. 27.

Naturvernforbundet mfl. gjør i klagen gjeldende at en overflateangivelse på 400 mål (0,4 kvadratkilometer) er uriktig.

Tiltaket opptar kun et overflateareal på 430 daa (0,43 kvadratkilometer). Arealet for Ulveryggen avfallsdeponi er ikke regnet med da nye areal ikke blir båndlagt, og det vil ikke være noe annen aktivitet der enn sikring av de gamle deponiene. Overflatearealet består av arealer til industriformål (340 daa), arealer til råstoffutvinning (40 daa) og arealer til annet byggeområde (50 daa).¹³ Av de 340 daa som er satt av til industriformål er 210 daa allerede båndlagt gjennom den gamle industrireguleringen. Størstedelen av området som skal brukes til gruvedrift må derfor allerede i dag betegnes som et industriområde, og infrastrukturen er i all hovedsak er på plass. Det er ikke tale om et nytt industriområde i uberørt natur. Det bemerkes at tall for totalt planområde i reguleringsplanen ikke er relevant for å vurdere arealbeslag da store deler av arealet i all hovedsak er områder til underjordsdrift som ikke vil berøre overflaten.

Departementet mener at arealbruken er relevant i totalvurderingene av hvorvidt gruvevirksomhetens bruk av området er til fortrengsel for reindriftens bruk. Den planlagte gruvedriften beslaglegger ikke areal i en slik utstrekning at dette nekter utøvelse av reindrift i området i strid med SP art. 27.

Departementet er for øvrig ikke enig med Sametinget i at tiltaket i Repparfjorden er sammenlignbart med Kalvvatnan-saken, hvor Olje- og energidepartementet avslø søknad om konsesjon til utbygging av vindkraftverk under henvisning til SP art. 27. Vindkraftutbygging på Kalvvatnan ville beslaglagt et vesentlig større areal enn Nussir ASAs planlagte gruvedrift, og sumvirkningen for de ulike berørte reinbeitedistriktene er heller ikke sammenlignbare.

Det er departementets samlede vurdering at påvirkningen fra utvinningen, verken alene eller sett i sammenheng med øvrige tiltak i områdene til reinbeitedistrikt Fiettar og reinbeitedistrikt Fålå, vil hindre eller begrense retten til kulturutøvelse i slik grad at det foreligger brudd på SP art. 27.

Om vilkårene som er satt for driftskonsesjonen

I vedtaket oppstilte departementet en rekke vilkår av hensyn til reindriften. Vilkårene er en del av totalvurderingen i vektingen av hensynet til samisk kultur, reindrift næringsutøvelse og samfunnsliv etter § 17 tredje ledd og i vurderingen av SP art. 27.

¹³ *Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune* (Sweco 3. juni 2011)

Reinbeitedistrikt Fiettar mener at det er manglende vurderinger knyttet til effekten av de avbøtende tiltakene. Naturvernforbundet mfl. viser til at det ikke er stilt vilkår om driftsstans for Nussirforekomsten under kalvingsperioden.

Departementet er ikke enig i at de avbøtende tiltakene ikke er tilstrekkelig utredet, og viser til at vedtaket redegjør for hvordan reindriften bruker området og hvordan driftsvilkårene er ment å avbøte på de negative konsekvensene ved tiltaket. Departementet satte ikke vilkår om driftsstans for Nussirforekomsten i kalvingsperioden fordi driften foregår inne i fjellet med underjordisk tunnel for frakt ned til industriområdet på Øyen. Det vil ikke være drift over bakken og departementet vurderer derfor at det ikke er behov for avbøtende tiltak for dette området.

I konsultasjonsmøtet mellom departementet og reinbeitedistriktene 11. juni 2019 gikk det frem at reinbeitedistriktene ikke føler seg hørt i saken da departementet legger til grunn avbøtende tiltak, som reinbeitedistriktene mener ikke vil ha effekt for reindriften i området. I konsultasjonsmøtet ble det gitt følgende beskrivelse av området, og konsekvensene ved tiltaket reinbeitedistriktene Fálá og Fiettar:

"Reinbeitedistrikt Fiettar viste en kartillustrasjon av området for vår- og sommerbeite. Dette området ligger i Kvalsund, avgrenset Repparfjorden i nord, Kvalsundet i nord-vest og av Repparfjordelva i øst. Området strekker seg sørover til Láhku. For bruken av området vest/nord for Repparfjordelva er dette mer avgrensede området spesielt viktig i den forstand at det er det eneste området der som er egnet til vår- og tidlig sommerbeite (giddaealátbáiki, gidásgeassebáiki), og heri som kalvingsområde (guottetbáiki) og overgangsområde fra vinterplante- til sommerplantebeiting (rahttábáiki). De benytter området fra mai til oktober, men senere på sommeren som del av spredt beitende bevegelse i hele området vest/nord for Repparfjordelven.

Reinbeitedistrikt Fálá, som primært har vår- og sommerbeite på Kvaløya, benytter området som gjennomfartsåre på vei til høst- og vinterbeite. De bruker et område nedenfor Nussir som beiteområde før svømmeforholdene blir gode nok til å krysse sundet.

Videre viste kartet to flyttleier som går sørover fra vår- og sommerbeiteområdet, dvs. sommerbeitedistriktet, mot tre ulike høst- og vinterbeiter. Ved høstsamling av flokken innenfor sommerbeitedistriktet benytter reinbeitedistrikt 22 benytter primært to flyttleier sørover - ett fra Gumppenjuni og ett vest for på denne tiden det ufremkommelige fjellet Guoirratrášša. Reinbeitedistrikt Fálá flytter primært over Gumppenjuni og ned i Repparfjorddalen sørover mot høst- og vinterbeite.

Det er med bakgrunn i snøforhold og bratt terreng at området langs Repparfjorden benyttes som flyttlei."

Reinbeitedistrikt Fiettar understreket betydningen av passasjene, og at disse endrer seg og innskrenkes etter hvert som snøen råtner og smelter. Reinens tilpasning til terrenget innebærer at kalver/ungrein lærer seg å finne de brukelige passasjene i sin vandring mot fjorden og tilbake mot

fjellene. Første halvdel av sommeren er dette området særlig viktig. Flokktilpasning til sommerhalvårsområdet innebærer at reinen sprer seg over større områder, og beveger seg i tilpasning til temperatursvingninger og vekster som spirer frem på gjennom sommeren. Den nordvestlige og sørlige delen av sommerbeitedistriktet er ikke egnet for kalving.

Reinbeitedistrikt Fiettar viste til at stein skal fraktes på veistrekningen ved Gumppenjunni før den skal ned i sjakten. De mente at dette vil stenge trekkleiet ved Gumppenjunni, og igjen føre til en adferdsendring hos reinen som vil trekke til nabodistriktet eller presses til naturområder som er røffere og uegnede for sesongen (perioden av sommerhalvåret). Det vil bli "lommer" hvor reinen ikke lenger ferdes eller oppholder seg. I tillegg kan det oppstå tråkkskader i områder hvor mange rein er presset sammen –dette kan forringe eller ødelegge beitet.

Reinbeitedistrikt Fiettar understreket at dersom man tar bort enkelte av områdene beskrevet over, så faller hele systemet i sommerbeitedistriktet sammen. Et inngrep i sommerbeiteområdet vil også ha effekter i den forstand at balansen i utnyttelsen av sommerhalvårs- og vinterhalvårsbeitene forrykkes, dvs. ha ringvirkninger som berører hele årssyklusen.

Reinbeitedistriktet understreket at selv om dette kalles tamreindrift, så er reinen i realiteten ikke så forskjellig fra villrein med hensyn til adferd og toleranse for forstyrrelser. De kan ikke fullt ut styres, men er innlært i et system. Reinen lærer seg vandringsmønster og landskap. I presentasjonen ble det orientert om ulike terreng innenfor sommerbeite og betydningen av at reinen tidlig kommer på sommerbeite (tidlig gressspring) for dyrehelsen og for kalvenes vekst. Det ble også understreket at reinen har behov for "luftingsplass" – dvs. at reinen har mulighet til å flytte på seg på grunn av varme, kulde, insekter el.

Avslutningsvis viste reinbeitedistriktene til at området er presset fra flere kanter, med bla. hyttefeltet i Repparfjorddalen, vassdragsutbygging i Porsa-området og den planlagte 420 kV-linja til Skaidi."

Departementet har i vurderingen av avbøtende tiltak tatt utgangspunkt i at driften skal foregå under jorden og at aktiviteten på overflaten i all hovedsak vil skje innenfor det som i dag må betegnes som et industriområde og på et konsentrert areal. For å forhindre mulig stenging av reindriftens flytteleier, samt å unngå negativ påvirkning i reinens kalvingsperiode, har departementet stilt vilkår som blant annet innebærer at driften ved Ulveryggenforekomsten skal stanses i perioden 1. mai til 15. juni, og at det skal være lavere aktivitet ellers i året når reinbeitedistrikt Fiettar oppholder seg der. Departementet understreker at de avbøtende tiltakene er basert på forslag fra Fylkesmannen i Finnmark, som er en faginstans på feltet. Departementet har også lagt til grunn innspill fra reinbeitedistriktene i konsultasjonene og høringsinnspill. Med dette som bakgrunn har departementet gitt ytterligere strengere vilkår for driften enn det som opprinnelig ble foreslått av Fylkesmannen. Departementet mener derfor at vilkårene er relevante for å redusere ulempene ved tiltaket.

Oppsummert kan ikke Nærings- og fiskeridepartementet se at det foreligger opplysninger vedrørende bruken av området og de konsekvenser som vedtaket vil innebære, som tilsier en endret vurdering av effekten av de avbøtende tiltakene.

Hva gjelder Naturvernforbundets mfl. sin anførsel om at Markopnes er ikke konsekvensutredet for gruvevirksomhet, bemerker departementet at dersom Markoppneset skal benyttes må Nussir ASA legge inn dette i en ny, oppdatert driftsplan. Dette vil bli håndtert av DMF på ordinær måte.

Effekten på flyttleier

Reinbeitedistrikt Fálá anfører at det er usikkerhet knyttet til om flyttleien mellom Ulveryggen og styrtsjakta fremdeles kan brukes og holdes intakt. Denne usikkerheten må etter deres syn føre til at det ikke gis driftskonsesjon til Ulveryggen forekomst. Videre anfører Sametinget at tiltaket vil innebære stenging av en flyttlei i strid med reindriftsloven § 22 annet ledd, jf. § 1 annet ledd. Reindriftsloven § 22 annet ledd gir et særlig vern for reindriftings flyttleier, og det fremgår at "[r]eindriftings flyttleier (...) ikke [må] stenges".

I vedtaket la departementet til grunn at økt aktivitet på den aktuelle veiaksen vil innebære utfordringer når reinen flytter eller oppholder seg i området – spesielt i anleggsfasen. Samtidig er det en allerede opparbeidet vei som skal benyttes. Det skal ikke utarbeides nye transportforbindelser eller settes opp installasjoner som vil hindre eller begrense flyttleien ytterligere. Med vilkårene om at det skal være driftsstans for Ulveryggenforekomsten i perioden 1. mai til 15. juni og redusert drift i perioden 15. april til 1. oktober, er det departementets vurdering at flyttleien ikke stenges i strid med reindriftsloven § 22.

Konsultasjoner

FNs menneskerettskomité har i en rekke uttalelser om SP art. 27 lagt til grunn at det har betydning om, og i hvilken grad, minoriteten har fått uttale seg og blitt trukket inn i prosessen. I prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, fastsatt 11. mai 2005, gis det generelle bestemmelser om konsultasjonsprosedyrene.

I forkant av vedtaket ble det avholdt konsultasjonsmøter med reinbeitedistrikt Fálá og Fiettar 8. mai 2018 og 30. november 2018. Det ble også holdt konsultasjoner mellom departementet og Sametinget 29. januar 2019 (administrativt nivå) og 11. februar 2019 (politisk nivå). Sametinget var også tilstede på konsultasjonene mellom departementet og reinbeitedistriktene. I vedtaket ble det redegjort for konsultasjonene.

I forbindelse med klagebehandlingen av saken har departementet gjennomført nye konsultasjoner med reinbeitedistrikt Fiettar og reinbeitedistrikt Fálá 11. juni 2019 og med reinbeitedistriktene og Sametinget 24. oktober 2019. Det er avholdt politiske konsultasjoner 25. november 2019.

Sametinget har i klagen gjort gjeldende at vedtaket ikke i tilstrekkelig grad har redegjort for konsultasjoner med Sametinget og rettighetshavere. De viser til at det ikke forelå en protokoll fra

det politiske konsultasjonsmøtet 11. februar 2019 før departementet sendte ut vedtaket. Videre mener Sametinget at det ikke har vært reelle konsultasjoner mellom departementet og reinbeitedistriktene jf. ILO-konvensjon nr. 169 art. 6 og SP art. 27 jf. art. 1. Det anføres at distriktet ikke har blitt forelagt departementets foreløpige vurderinger for kommentarer. Videre har møtene etter Sametingets vurdering båret preg av å være innspillmøter, ikke konsultasjoner.

Verken folkeretten eller konsultasjonsavtalen stiller krav om at vedtak må inneholde en redegjørelse for konsultasjonene. Likevel vil departementet påpeke at innspillene fra konsultasjonsmøtene er vurdert av departementet, og at det i vedtaket fremgår at innspillene fra konsultasjonsmøtene er en del av kunnskapsgrunnlaget for vurderingene av gruveplanenes påvirkning på reindriftsinteresser og ivaretagelsen av samisk kultur. Det er også sitert fra konsultasjonene i vedtaket.

Sametinget fikk oversendt en protokoll fra konsultasjonsmøtet 11. februar 2019. Denne var ikke omforent på tidspunktet for vedtaket. Det sentrale er etter departementets mening at konsultasjonene ble gjennomført, og de var avsluttet før vedtaket ble truffet. Det var videre enighet om at det ikke var grunnlag eller behov for ytterligere konsultasjoner i saken fordi partene var innforstått med at en ikke oppnådde enighet.

Oppsummert er det gjennomført høring, befaring og konsultasjoner i alle ledd i saksbehandlingen med de berørte reinbeitedistriktene og Sametinget. Reinbeiteinteressene er både gitt anledning til å fremme sitt syn og påvirke beslutningen. Departementets mener konsultasjonene er utført i tråd med prosedyrene for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Gjennomføring av konsultasjonene underbygger at et vedtak om driftskonsesjon ikke strider mot SP art. 27.

Oppsummering

Etter gjennomgang og behandling av klagernes anførsler knyttet til mineralloven § 17 og SP art. 27 vurderer departementet at saken ikke står i en annen stilling nå enn da vedtaket ble fattet 14. februar 2019. Klagene inneholder de samme anførsler som inngikk i den opprinnelige behandlingen av konsesjonssøknaden. Departementet vurderer fremdeles at tiltaket, sett i sammenheng med øvrige tiltak i området, ikke vil medføre en økning av den samlede belastningen på en måte som hindrer videre reindriftsaktivitet eller betydelig innsnevrer mulighetene for dette, i strid med SP art. 27.

Hensynet til samiske interesser taler mot at det gis driftskonsesjon etter mineralloven § 43. I vurderingen av om det skal gis konsesjon er hensynet til samiske interesser tillagt vesentlig vekt iht. § 17 tredje ledd, blant annet gjennom strenge vilkår for driften av virksomheten. Hensynet har imidlertid ikke vært avgjørende vurdert opp mot andre relevante hensyn etter mineralloven.

3.3 ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater

Sametinget og Naturvernforbundet mfl. gjør gjeldende at vedtaket strider mot ILO-konvensjon nr. 169 art. 14 og 15, og Naturvernforbundet mfl. mener at også artiklene 6 og 13 er brutt i tillegg til reindrifftsloven §§ 1, 3 og 4. Klagene er i liten grad begrunnet.

Departementet viser til at ILO-konvensjonen er ratifisert av Norge, men ikke generelt inkorporert i norsk rett. Mineralloven § 6 legger til grunn at loven skal tolkes i samsvar med folkerettens regler om urfolk og minoriteter, men inkorporer ikke konvensjonen. Enkeltpersoner kan derfor ikke bygge rettigheter direkte med grunnlag i konvensjonen. Mineralloven anses imidlertid generelt å være i samsvar med konvensjonen.

ILO-konvensjonen art. 15 annet ledd oppstiller en særregel for utnyttelse av naturressurser underlagt statens eiendomsrett innenfor urfolks tradisjonelle landområder. Kobber omfattes av "statens mineraler" iht. mineralloven § 7 første ledd og faller således under art. 15 annet ledd. Bestemmelsen oppstiller primært en konsultasjonsplikt. Departementet kan ikke se at bestemmelsen gir grunnlag for en konsultasjonsplikt utover det som følger av norsk rett. I alle tilfeller er det avholdt omfattende konsultasjoner med både Sametinget og de berørte reinbeitedistriktene i saken, og departementet anser kravet som oppfylt.

Iht. art. 15 annet ledd skal urfolk "wherever possible" gis mulighet til å ta del i "the benefits" av en slik virksomhet, og motta "fair compensation" for de skader virksomheten medfører. Samiske rettighetshavere ved Repparfjorden vil kunne kreve erstatning i medhold av de alminnelige reglene om erstatning i norsk rett og Grunnloven § 105. Dette oppfyller konvensjonens krav.

Hva gjelder kravet om at urfolk hvor det er mulig skal ha adgang til å ta del i nytteverdien av virksomheten, oppstiller mineralloven § 58 og forskrift til mineralloven § 5-6 regler om forhøyet grunneieravgift på Finnmarkseiendommens grunn. Finnmarkseiendommen er grunneier ved Repparfjorden kobberforekomst. Dette tilfredsstiller kravene i art. 15 annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 108-9.

3.4 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon protokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1)

Sametinget og reinbeitedistrikt Fiettar anfører at vedtaket innebærer en krenkelse av eiendomsvernet etter EMK P1-1. Det fremgår ikke av Sametingets klage hvilke eiendomsinteresser som skal være krenket. Reinbeitedistrikt Fiettar viser til at reieneierne i realiteten er fratatt reell råderett over sin private eiendom og næringsvirksomhet. Anførlene er i liten grad begrunnet.

Departementet har vurdert anførlene og kan ikke se at vedtaket innebærer krenkelse av eiendomsretten i EMK P1-1. Nussir ASA har søkt om driftskonsesjon etter mineralloven § 43. Det er ikke søkt om ekspropriasjon av bruksrettigheter i det aktuelle området. Vedtaket om driftskonsesjon gir tillatelse til drift, men erstatter ikke krav om tillatelser, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning jf. mineralloven § 5. I den grad vedtaket skulle innebære et inngrep i enkeltpersoners bruksrettigheter eller eiendomsrett for øvrig, er det tale om tiltak som

oppfyller samfunnsmessige formål som er lovhjemlet og som er forholdsmessige iht. praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol og Høyesterett.

3.5 FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 5

Sametinget og Reinbeitedistrikt Fiettar viser til at vedtaket innebærer en krenkelse av FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD) art. 5 bokstav d (v), og (i).

Det er en forutsetning for anvendelse av CERD art. 5 at det foreligger rasediskriminering i strid med art. 1. Klagerne har ikke utdypet hva den diskriminerende behandlingen i denne saken består i eller hvordan klagerne eventuelt behandles annerledes enn andre etniske grupper. Departementet kan ikke se at vedtaket kommer i konflikt med statens forpliktelser iht. CERD art. 5.

3.6 FNs erklæring om urfolks rettigheter

Sametinget og Naturvernforbundet mfl. anfører at vedtaket strider mot FNs erklæring om urfolks rettigheter art. 29 og art. 32.

Departementet bemerker at erklæringen ikke er rettslig forpliktende. Det er lagt til grunn at Norges samepolitikk generelt er i samsvar med erklæringen, se blant annet St.prp. nr. 1 (2007-2008) s. 287. Klagene er ikke begrunnet, og departementet kan ikke se at vedtaket strider mot erklæringen.

V. Konklusjon

Departementet kan ikke se at saken står i en annen stilling nå enn ved vedtaket av 14. februar 2019.

Tiltaket vil kunne ha negative konsekvenser for reindrift og samisk kulturutøvelse og for natur og miljø. Departementet finner likevel at de positive samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket sammenholdt med de vilkår som er satt for driften tilsier at konsesjon gis.

Departementet legger vekt på at utvinning av kobber i Kvalsund kommune vil kunne bidra til økte eksportinntekter og økt verdiskaping i norsk mineralnæring. Nussir ASAs gruveprosjekt vil styrke næringsgrunnlaget i nord og gi et positivt bidrag til utviklingen av lokalsamfunnet i og rundt Kvalsund kommune, gjennom bl.a. tilføring av nye arbeidsplasser og industriell kompetanse.

Departementet opprettholder vurderingen av at vilkårene i mineralloven § 43 er tilfredsstillt og at driftskonsesjon for utvinning av Repparfjord kobberforekomst kan tildeles Nussir ASA med de vilkår som er satt.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r:

Klagene fra Sametinget, reinbeitedistrikt Fálá, reinbeitedistrikt Fiettar v/årsmøte, reinbeitedistrikt Fiettar v/advokatfirmaet Brønner & Co og klage fra Naturvernforbundet mfl. over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av Repparfjord kobberforekomst. Klagene tas ikke til følge.