



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1070-4

19. mars 2019

Om klage på vedtak om tildeling av driftskonsesjon til Sydvaranger Eiendom AS for Syd-Varanger gruveområde

Vedtak: Nærings- og fiskeridepartementet opprettholder delvis Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbards vedtak 23. januar 2019 om tildeling av driftskonsesjon for utvinning av jernmalm til Sydvaranger Eiendom AS for Sydvaranger gruveområde. Departementet legger vekt på tiltakets betydning for næringsutvikling og verdiskaping lokalt, men også regionalt og nasjonalt.

Postadresse
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo
postmottak@nfd.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
912 660 680

Avdeling
Næringspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Røksund/Sagafos

Innhold

1. Innledning	2
2. Sakens bakgrunn.....	3
2.1 Om Sydvaranger Eiendom AS' søknad om driftskonsesjon	3
2.2 Oppsummering av DMFs vedtak	3
2.3 Klagers anførsler	5
3. Departementets vurdering	6
3.1 Rettslig grunnlag for tildeling av driftskonsesjon	6
3.2 Skikkethetsvurderingen	7
3.2.2. Alternative driftsformer	13
3.2.3. Driftsplan.....	17
3.2.4 Kompetanse for drift av forekomsten.....	18
3.3 Bærekraftig forvaltning og bruk av mineralressurser	19
3.3.1 Miljømessige konsekvenser av utvinning	19
3.3.2 Tiltakets betydning for verdiskaping og næringsutvikling.....	25
3.3.3 Reindriftsinteresser og hensynet til samisk kultur.....	28
3.3.4 Forholdet til omgivelsene og nærliggende områder under drift, og langsiktig planlegging for etterbruk og tilbakeføring	28
4. Økonomisk sikkerhetsstillelse	31
4.1 Rettslig grunnlag.....	31
4.2 Departementets vurdering.....	32
5. Avsluttende merknader	33
6. Vedtak	34
7. Forholdet til annet regelverk.....	34
8. Vilkår	35
9. Driftskonsesjonens varighet.....	37

1. Innledning

Vi viser til klager fra advokatfirmaet Schjødt på vegne av Sydvaranger Eiendom AS og fra Naturvernforbundet i Sør-Varanger (heretter Naturvernforbundet) datert hhv. 6. og 14. februar 2019, over vedtak om tildeling av driftskonsesjon for uttak av jernmalm fra Sydvaranger gruveområde datert 23. januar 2019, fattet av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF). DMF finner ikke grunn til å oppheve eller endre sitt

vedtak og har i brev den 14. februar 2019 oversendt klagen til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) for endelig avgjørelse.

Med dette opprettholder NFD delvis DMFs vedtak av 23. januar 2019.

2. Sakens bakgrunn

Sydvaranger Eiendom AS sendte den 29. desember 2017 søknad om driftskonsesjon for uttak av jernmalm fra Sydvaranger gruveområde. Søknaden ble oppdatert den 7. mars 2018. Deretter ble søknaden sendt på offentlig høring den 19. mars til 14. mai 2018.

2.1 Om Sydvaranger Eiendom AS' søknad om driftskonsesjon

Sydvaranger Eiendom AS har utvinningsrettene i det omsøkte konsesjonsområdet. Det har vært drevet uttak av jernmalm i dagbrudd i konsesjonsområdet siden 1906 og frem til i dag med enkelte avbrudd. I etterkrigsårene og på 70- og 80-tallet ble det gjort vesentlige investeringer i infrastruktur tilknyttet gruvedriften, både i gruveområdet, men også i forbindelse med opprednings- og kaianlegg i Kirkenes. I årene før 2009, da Sydvaranger Gruve AS startet gruvedriften på ny, ble det også gjort betydelige investeringer i gruve, oppredningsverk og produksjonsanlegg. Etter Sydvaranger Gruve AS' konkurs kjøpte Tschudigruppen, som eier Sydvaranger Eiendom AS, gruvevirksomheten av konkursboet til Sydvaranger Gruve AS.

Konsesjonsområdet består av flere uttaksområder som grovt sett kan deles i to: Bjørnevatnforekomsten og Sørbruddene. Samtlige uttaksområder inngår i Sydvaranger Eiendom AS' planlagte drift. Søknaden inneholder en "life of mine"-plan (LOM-plan) som strekker seg over en 20-årsperiode regnet fra 2018. Denne innbefatter en innledende 5-årsplan.

Kort oppsummert skal driften skje ved drift både i Bjørnevatn og i Sørbruddene med en hhv 60 pst. og 40 pst. fordeling. Det er søkt om et totalt uttak på 163 millioner kubikkmeter masse, hvorav 45 millioner kubikkmeter er malm. Uttaket skal skje som dagbruddsdrift. Årlig malmuttak er i snitt opplyst å være 2,25 millioner kubikkmeter. Uttaksvolumet er oppgitt å gi en gråbergproduksjon på om lag 400 millioner tonn, som er planlagt deponert i fem gråbergstipper opp mot 100-120 meters høyde fra dagens terreng.

Sydvaranger Eiendom AS har presisert at LOM-planen er et dynamisk dokument som stadig utvikles og forbedres.

2.2 Oppsummering av DMFs vedtak

Den 23. januar 2019 fattet DMF vedtak om tildeling av driftskonsesjon for Sydvaranger Gruveområde i Sør-Varanger kommune til Sydvaranger Eiendom AS (Organisasjonsnummer 916 776 705). Driftskonsesjonen gjelder uttak av jernmalm og ble tildelt for et konsesjonsområde på 19 500 (vedlegg 1) dekar over eiendommene gnr./bnr. 23/226 og 22/56 hvor Sydvaranger Eiendom AS har utvinningsretter. Sydvaranger Eiendom AS er

innehaver av grunnbokshjemmel til begge eiendommene i konsesjonsområdet. Området er i gjeldene kommuneplan avsatt til råstoffutvinning.

DMF stiller flere vilkår for uttaksområdet i sitt vedtak.

Før oppstart av drift i Bjørnevatn stiler DMF krav om at driftsplanen må revideres så den viser hvordan utnyttelse av den totale eller det vesentlige av forekomsten skal ivaretas. I tillegg skal det inntas planer for minimering av gråbergstipper.

DMF anser at mulighetene for gjenfylling av utdrevne bruddområder må utredes nærmere der valgte driftsmetode gir vesentlig gråbergsbrytning. I utredningen skal det legges til grunn at muligheter for fremtidig uttak av malm ikke skal forringes som følge av deponering. Revidert driftsplan skal sendes til DMF for godkjenning og drift i området kan ikke igangsettes før slik godkjenning er gitt.

Videre peker DMF på at gråbergsdeponering i uberørt terreng og vann, ikke tillates uten godkjenning av DMF. Før slik tillatelse kan gis, må det foreligge et vurderingsgrunnlag i form av utredning om miljøpåvirkning for vurdering etter naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften § 12.

Når det gjelder driften i Sørbruddene, stiller DMF følgende krav: innen tre måneder fra dato for konsesjonsvedtaket skal Tiltakshaver sende en revidert driftsplan for uttak i Jerntoppen, inkludert detaljplanlegging for tilbakefylling av gråberg i Hyttemalmen.

Før brytning av malm og gråberg i øvrige områder kan starte, skal driftsplanen revideres for uttak i hvert enkelt bruddområde. Eventuelle endringer i uttaksrekkefølge må presiseres i en slik revidering. DMF stiller krav om at følgende skal gjelde ved revidering av driftsplanen for uttak i Sørbruddene:

- Uttaksplan for det enkelte brudd skal omfatte gråberg og malm for hele bruddets levetid.
- Gråberg fra ny drift skal deponeres ved gjenfylling i ferdig utdrevne bruddområder.
- Planen skal inkludere gjenfylling av ferdig utdrevne bruddområder, inkludert sikrings-, oppryddings- og avslutningsplan. Beslutning om endelig avslutning av de enkelte bruddene skal godkjennes av DMF før tilbakefylling. Av volummessige hensyn kan tippområdene bygges over bakkenivå, med visualisering i tråd med eksisterende naturlig landskap.
- Oppbygging av nye deponiområder for gråberg kan bare tillates dersom tilbakefylling ikke kan gjennomføres av hensyn til bærekraftig ressursutnyttelse.
- Gråbergsdeponering i uberørt terreng og vann eventuelt tillates ikke uten godkjenning av DMF. Før slik tillatelse kan gis, må det foreligge et vurderingsgrunnlag i form av utredning om miljøpåvirkning for vurdering etter naturmangfoldloven § 8 og vannforskriften § 12.

- Plassering og utforming av eventuelle nye deponiområder skal gjøres i samråd med berørte reinbeitedistrikt, og beskrives og kartfestes i driftsplanen.

Når det gjelder økonomisk sikkerhetsstillelse fastslår DMF at endelig størrelse av sikkerhetsstillelsen skal fastsettes på grunnlag av revidert driftsplan med avslutningsplan. I første omgang pålegges tiltakshaver å stille økonomisk sikkerhet med NOK 14 700 000, som beskrevet i vedtakets punkt 6.6, for oppfyllelsen av nødvendige sikringstiltak etter mineralloven §§ 49, jf. § 51. Det gjøres fradrag for beløp innestående på sikringsfond etter tidligere drift i området, stort NOK 6 340 000. Den økonomiske sikkerheten skal stilles ved innbetaling av et kontantbeløp stort NOK 8 360 000, til bankkonto som det skal etableres pant i til fordel for DMF slik at Tiltakshaver ikke kan råde over denne på noe vis.

DMF fastsetter også vilkår vedrørende bergteknisk ansvarlig, forholdet til andre rettighetshavere, herunder Nordblock AS og reinbeiteinteresser.

For en oversikt over alle DMFs vilkår viser vi til punkt 3 i DMFs vedtak.

Vedtaket ble påklaget av Sydvaranger Eiendom AS ved brev fra Schjødt advokatfirma den 6. februar 2019. Videre ble vedtaket påklaget av Naturvernforbundet den 14. februar 2019. Naturvernforbundet varslet DMF om at de kanskje ikke ville rekke klagefristen og fikk utsatt frist.

2.3 Klagers anførsler

Sydvaranger Eiendom AS' anførsler

Oppsummeringsvis påklager Sydvaranger Eiendom AS DMFs vedtak om tildeling av driftskonsesjon fordi vedtaket er uklart utformet noe som gir uforutsigbare rammer, og fordi vilkårene samlet sett er såpass tyngende at mineralutvinning ikke er økonomisk gjennomførbart. Sydvaranger Eiendom AS peker på at særlig to hovedpremisser må ligge til grunn for oppstart av gruvedrift: 1) Mulighet for dagbruddsdrift i hele konsesjonsområdet, og 2) mulighet for å deponere gråberg i samsvar med søknadens gråbergsstrategi.

Sydvaranger Eiendom AS anfører primært at vilkårene som stilles i vedtaket til DMF, ikke er entydige. Sydvaranger Eiendom AS fremholder at det er usikkert om vedtaket tillater dagbruddsdrift i Bjørnevatn og om vedtaket gir mulighet til å deponere gråberg i samsvar med søknaden. Grunnlaget for usikkerheten er at vedtaket stiller vilkår om at gråbergstrategien må omsøkes på nytt i fremtiden og godkjennes av DMF. Et eventuelt avslag på en fremtidig søknad innebærer ifølge Sydvaranger Eiendom AS at Bjørnevatn må drives med underjordsdrift for å minimere mengden gråberg, og at gråberget fra Sørbruddene må deponeres i eksisterende brudd, noe som innebærer at mineralressurser steriliseres, dvs. at mineralressursen ikke lenger er tilgjengelig for uttak i fremtiden. Sydvaranger Eiendom AS anfører at sterilisering av mineralressurser ikke er bærekraftig

eller bergfaglig forsvarlig. Samlet sett er vilkårene så økonomisk tyngende at det ikke vil være økonomisk gjennomførbart å drive mineralutvinning i området. Sydvaranger Eiendom AS anfører at usikkerheten medfører at det ikke er mulig å finansiere prosjektet, ettersom Tschudigruppens finansielle partner Orion Mine Finance vurderer at driftskonsesjonen ikke gir klare og akseptable vilkår.

Sydvaranger Eiendom AS peker på en rekke rettslige grunnlag og faktiske omstendigheter til støtte for sine anførsler. Disse vil behandles under departementets vurdering i punkt 3 nedenfor.

Naturvernforbundets anførsler

Naturvernforbundet anfører i korte trekk at DMFs godkjenning av driftsplan ikke stemmer overens med DMFs faktiske vurdering av saken. Videre peker Naturvernforbundet på at det er tvil mht. lønnsomheten i prosjektet, og at alternative driftsformer, i dette tilfellet underjordsdrift, samt hensynet til verdiskaping og næringsutvikling ikke er tilstrekkelig utredet. Naturvernforbundet peker på at de miljømessige konsekvensene av ødeleggelsene av gruveområdet, herunder utvidelse og etablering av gråbergstipper, vil være store og viser til at omkringliggende bolig- og hytteområder klager på støv, støy og skyggelegging.

Klagen knytter også kommentarer til utslippstillatelsen som er gitt ved Miljødirektoratets vedtak den 6. september 2016, og mener det er krav om reguleringsplan og konsekvensutredning i denne saken. Naturvernforbundet mener det bør stilles krav om gruve drift basert på elektrisk drevne kjøretøyer og at det må fastsettes en langsiktig plan for opprydding med konkrete krav.

3. Departementets vurdering

3.1 Rettslig grunnlag for tildeling av driftskonsesjon

Departementet skal i klagebehandlingen vurdere de synspunkter klagerne har anført. Departementet kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 annet ledd.

Mineralloven fastsetter rammene for utøvelse av mineralvirksomhet. Formålet med mineralloven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling, jf. mineralloven § 1. Mineralloven § 2 gir nærmere anvisning på hvilke hensyn som er særlig sentrale for å ivareta lovens formål.

Mineralloven § 43 første ledd stiller krav om driftskonsesjon for uttak av 10 000 m³ masse eller mer, og utgjør dermed det rettslige grunnlaget for adgangen til å gi tillatelse til gruve drift av et visst omfang.

Ved behandling av klage på tildeling av driftskonsesjon skal Nærings- og fiskeridepartementet vurdere om Sydvaranger Eiendom AS' planer tilfredsstillende kriteriene i

mineralloven § 43. Først og fremst skal det vurderes om tiltakshaver er skikket til å utvinne forekomsten, jf. mineralloven § 43 andre ledd andre setning. Med dette menes det at departementet skal foreta en helhetsvurdering av om Sydvaranger Eiendom AS har de relevante egenskaper som gjør selskapet egnet til å utvinne den konkrete forekomsten som søknaden gjelder.

Det overordnede kravet om skikkethet vil variere etter hva slags forekomst det er tale om og hvilke negative konsekvenser som kan følge av utvinning. Slike konsekvenser kan for eksempel være miljøkonsekvenser eller konsekvenser for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet og kan knytte seg til særlig krevende forekomster eller geologi, krevende tekniske forhold, mv. Det stilles som regel strengere krav til skikkethet for utvinning av metaller som kan kreve mer omfattende og teknisk krevende operasjoner, enn andre bergarter.

Skikkethetsvurderingen kan deles inn i tre underkriterier jf. mineralloven § 43 andre ledd, jf. forarbeidene. Der gis det anvisning på en vurdering av 1) prosjektets økonomi, 2) om prosjektet legger opp til bergfaglig forsvarlig drift, og 3) om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.

Bak minerallovens formål om en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene ligger det kort oppsummert at mineralforekomstene skal utnyttes på en samfunnsøkonomisk best mulig måte, jf. mineralloven § 1. Videre gir § 2 anvisning på hvilke hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene, innenfor rammen av formålet i § 1. Disse hensynene er listet opp i § 2 bokstav a-e og blir redegjort og vurdert nærmere nedenfor. Av merknadene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 43 (2008-2009) s. 129) fremgår det at:

Paragrafen gjør det tydeligere hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse. Paragrafen vil ha betydning ved tolkning av loven. Uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning, og er heller ikke en uttømmende liste over relevante hensyn i forståelsen av loven.

Nærings- og fiskeridepartementet presiserer allerede her at § 2 bokstav a-e ikke er vilkår eller krav som skal oppfylles, men kun gir føringer for relevante hensyn som mineralforvaltningen bør trekke inn i skjønnsutøvelsen etter § 43.

Avslutningsvis gir mineralloven § 43 andre ledd anledning til å stille vilkår til konsesjonen, jf. tredje setning. Det fremgår også av fjerde og femte setning at driftsområdet skal fastsettes, samt at søknaden skal inneholde en driftsplan.

3.2 Skikkethetsvurderingen

Innledning

Sydvaranger Eiendom AS knytter på side 12 i klagen noen merknader til DMFs vurdering der hensynene som skal vektlegges i mineralloven § 2, jf. § 1, har blitt vurdert først og dermed tilsynelatende har havnet i forgrunnen for skikkethetsvurderingen i mineralloven § 43 andre ledd, noe som har påvirket skjønnsutøvelsen.

Departementet er enig med Sydvaranger Eiendom AS i at vurderingen av søknad om driftskonsesjon normalt skal ta utgangspunkt i kravene som fremgår av § 43 andre ledd. Som nevnt vil formålet om samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene, herunder de ulike hensynene som nevnes i § 2, jf. § 1, danne retningslinjer for behandlingen av kravene i § 43 andre ledd. Paragraf 2 peker også ut de hensyn som eventuelle vilkår som stilles, må forfølge i tråd med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlæren. Nærings- og fiskeridepartementet mener at det kan være ryddig å behandle innvirkningen av søknaden om driftskonsesjon på hvert hensyn isolert, men peker på at det avslutningsvis må foretas en helhetlig vurdering og avveining av hensynene, slik DMF viser til i vedtakets punkt 6.5. Vi finner ikke grunn til å gå nærmere inn i hvorvidt DMFs fremgangsmåte har fått betydning for skjønnsutøvelsen, slik klager peker på.

Som nevnt kan skikkethetsvurderingen deles opp i tre kriterier som inngår i den helhetlige vurderingen av om søker er "skikket" til å utvinne forekomsten, jf. mineralloven § 43 andre ledd. Vurderingen av prosjektets økonomi og om prosjektet legger opp til bergfaglig forsvarlig drift følger i punkt 3.2.1 – 3.2.2 under. Vurderingen av om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten følger av punkt 3.2.4

3.2.1 Prosjektets økonomi

Vi vil her vurdere prosjektets økonomi ved dagbruddsdrift, som er driftsformen som ligger til grunn for søknaden. Muligheter for alternative driftsformer vurderes separat.

Søknaden

Søknadens vedlegg 5.6 redegjør for prosjektets driftsbudsjett. I tillegg beskriver dokumentet eierstruktur, eksisterende produksjonsutstyr, infrastruktur og maskiner, investerings- og finansieringsbehov og prosjektets ulike driftsfasen. Det redegjøres for forutsetningen bak driftsbudsjettet og det gis en oversikt over markedet for jernmalmprodukter. Flere av disse punktene blir utdypet nærmere i andre deler av søknaden, fortrinnsvis driftsplanen, søknadens vedlegg 5.5 og investorpresentasjonen, søknadens vedlegg 5.6.1.

Driftsbudsjettet er utarbeidet ved samarbeid mellom Sydvaranger Eiendom AS og deres finansielle rådgiver Swedbank. Driftsbudsjettet bygger blant annet på informasjon fra gruveplanen utarbeidet av gruvekonsulentselskapet Deswik, Baker Geological Consulting Ltd. geologiske rapport, erfaringsdata fra tidligere drift i området og underlagsdata fra blant annet Financial times, World Steel Association, Bloomberg intelligence og Platts IODEX.

I søknaden legges det til grunn en vekslingskurs mellom norske kroner og amerikanske dollar på 6.78. Kursen er en del lavere enn dagens valutakurs på om lag 8,6, men på linje med gjennomsnittet de siste ti årene¹.

¹ <https://www.norges-bank.no/Statistikk/Valutakurser/valuta/USD>

Sydvaranger Eiendom AS vil produsere jernkonsentrat med et jerninnhold på ca. 68 pst. Konsentratet fremstilles ved å anrike jernmalmen som hentes fra gruen. Det gjøres ved stegvis knuse malmen til et fint pulver for så å skille ut konsentratet. Konsentratet er såkalt magnetittkonsentrat som krever mindre energi ved videreforedling til stål enn eksempelvis hematittkonsentrat. I tillegg fremholder Sydvaranger Eiendom AS at jernmalmen har lave nivåer av svovel og andre urenheter. Høyere jerninnhold, lavere kostnader ved videreforedling og lave nivåer av urenheter utgjør i sum at konsentratet er mer ettertraktet og gir en høyere pris.

Prisen på jernkonsentrat oppgis for et spesifikt nivå av jerninnhold og hvilke betingelser som gjelder for sjøtransport av varen. Eksempelvis benytter verdensbanken prisbegrepet 62 pst. Fe CFR (cost and freight) China. Det vil si konsentrat med et jerninnhold på 62 pst. fraktet til Kina. CFR innebærer at selger både bekoster og gjennomfører transporten, men at kjøper tar risikoen. Et annet vanlig sett av betingelser for levering er FOB (free on boat) som innebærer at kjøper både bekoster, gjennomfører og bærer risiko for transporten. Prisen oppgis i amerikanske dollar per dmt (dry metric tonne). Det vil omtales som dollar per tonn videre. 62 pst. Fe CFR China fungerer som en markedsindikator. Med mindre annet nevnes vil det være prisen som benyttes for jernkonsentrat videre.

Gjennomsnittsprisen på jernkonsentrat de siste ti årene har vært om lag 106 dollar per tonn. Prisen steg fra begynnelsen av år 2000 og holdt seg relativt høy frem til 2014, men med store svingninger i perioden. Prisen falt markant fra 2014, men siden 2015 har den steget gradvis fra prisnivåer under 50 til over 80 dollar per tonn i dag.

Ettersom konsentratet fra Sydvaranger har et høyere jerninnhold enn 62 pst. kan Sydvaranger Eiendom AS forvente å få et prispåslag for jerninnhold ut over dette. Sydvaranger Eiendom AS legger til grunn ett prispåslag på 20 dollar per tonn med utgangspunkt i Platts IODEX65 som følger utviklingen i differansen mellom 62 og 65 pst. jerninnhold. Denne har ligget på om lag 10 dollar i gjennomsnitt de siste ti årene, men steg til over 20 dollar mot slutten av 2017. Videre forventer Sydvaranger Eiendom AS et ekstra påslag på grunn av jerninnholdet på 68 pst. Anslaget er basert forhandlinger med potensielle kunder. Fratrullet fraktkostnader kommer Sydvaranger Eiendom AS frem til en FOB pris på 70,3 dollar per tonn. Det forventes at prisen vil stige til en gjennomsnittlig pris på 92,7 dollar per tonn i perioden 2031-2036.

Sydvaranger Eiendom AS beskriver tre virksomhetsfaser i løpet av prosjektets levetid. Første fase er en vedlikeholdsfasen. Denne har pågått siden april 2016 og vil vedvare til oppstart av driften. I denne fasen vedlikeholder og sikrer Sydvaranger Eiendom AS produksjonslinje, maskiner og utstyr. Sydvaranger Eiendom AS trekker frem oppvarming, kontroll og testing av utstyr og bygninger som viktige oppgaver i denne fasen.

I denne perioden har Baker Geological Consulting Ltd. analysert historiske borrekjerner for å få større sikkerhet i ressursestimatene og for å få et bedre grunnlag i utarbeidelsen av

produksjonsplaner. Gruveplanen og gråbergstrategien har blitt utarbeidet i samarbeid med Deswik og Sydvaranger Eiendom AS har gjennomført en test av utstyret i en kort prøveperiode og en forsøksstudie på malm fra Slambanken.

Fase to er oppstart og opptrapping av driften, og vil vare i om lag fem år. Sydvaranger Eiendom AS ønsker å starte driften på et nivå som er tilpasset selskapets maskinpark, for så å trappe opp produksjonen ved å hente inn ytterligere utstyr og personell.

Fase tre er siste fase som innebærer å øke produksjonen til et nivå som er tilpasset produksjonskapasiteten i separasjonsverket.

Sydvaranger Eiendom AS har i sine estimater forutsetninger om inflasjon, rentesats, elektrisitet, drivstoffkostnader og bemanningsbehov.

I fase to av prosjektet vil det være nødvendig med forholdsvis store investeringer i gråbergsbrytning i Bjørnevatn. I tillegg er det nødvendig med investeringer i nytt utstyr og nyansettelser for å nå ønsket nivå på konsentratproduksjonen. I fase tre vil det være behov for ytterligere finansiering for å nå full produksjonskapasitet, hvor store deler av det er knyttet til gråbergsbrytning og investeringer for å utvide produksjonskapasiteten. Det forventes at i underkant av halvparten av kapitalbehovet vil kunne finansieres av fremtidige driftsinntekter. Det resterende kapitalbehovet må hentes utenfra. Sydvaranger Eiendom AS anslår at de vil bli selvfinansierende innen år fire og at det totale investeringsbeløpet er tilbakebetalt innen seks til syv års drift. Dette estimatet er følsomt for blant annet prissvingninger. Sydvaranger Eiendom AS har estimert at en reduksjon i konsentratprisen på 25 pst. vil øke finansieringsbehovet med over 50 pst.

Driftskostnadene fordeler seg i all hovedsak på boring, sprenging, lasting, frakting både på lastebil og bane, kostnader knyttet til havnen, generelle administrasjonskostnader og vedlikehold.

Prosjektets netto nåverdi er beregnet med utgangspunkt i inntekts- og kostnadsanslagene. Med en kalkulasjonsrente på 10 pst. finner Sydvaranger Eiendom AS en klar positiv netto nåverdi.

Sydvaranger Eiendom AS har gjennomført en sensitivitetsanalyse som sier noe om hvor stor innvirkning endringer i kostnadsstrukturen, utsalgsprisen og avkastningskravet har på prosjektets lønnsomhet. Sensitivitetsanalysen ser på en 25 pst. endring i positiv og negativ retning i konsentratpris sammenkoblet med henholdsvis tre prosentpoengs endring i avkastningskrav og 15 pst. endring i driftskostnader, også disse i positiv og negativ retning. Analysen viser at prosjektet er robust, og at kun store sammenfallende negative utslag i de faktorene som nevnes over har potensial til å gjøre prosjektet ulønnsomt.

DMFs vurdering av prosjektets økonomi

DMF har fått gjennomført en ekstern vurdering av prosjektets driftsbudsjett, utført av selskapet PwC. Den eksterne konsulenten har vurdert prosjektets økonomi ved dagbruksdrift og ved underjordsdrift separat, med utgangspunkt i driftsbudsjettet og Deswiks sammenligning av forskjellige driftsformer. Konsulenten har gjennomgått forutsetningene som ligger til grunn for modellene, og konsistensen i de økonomiske modellene.

DMF viser til at konsulenten har vurdert at modellen for dagbruksdrift ikke har vesentlige avvik, at forutsetningene anses som rimelige, at nøkkeltall er korrekt utledet og at driftsmarginen er på tilsvarende nivå som sammenlignbare selskap. DMF fremhever fra konsulentrapporten at prisutviklingen som ligger til grunn for den økonomiske modellen for dagbruksdrift, ikke er basert på observerbare terminkurser. Videre fremhever DMF at prisen på jernkonsentrat er volatil, at prosjektets lønnsomhet er sensitiv for prissvingninger og at Sydvaranger Eiendom AS ikke har tatt høyde for prissvingninger. De påpeker også at det har vært krevende å sammenligne dagbruksdrift og underjorddrift basert på informasjonen de har hatt tilgjengelig.

De konkluderer med at økonomien i prosjektet ikke er til hinder for at det tildeles konsesjon, men at driftskonsesjonen kun kan gis med gitte vilkår. Se pkt. 2.2 for oppsummering av DMFs vilkår.

Sydvaranger Eiendom AS sin klage

Til DMFs vurdering av prosjektets økonomi basert på dagbruksdrift bemerker Sydvaranger Eiendom AS at det ikke finnes observerbare terminkurser ut over de nærmeste par årene, og at det har vært nødvendig å gjøre anslag om konsentratprisen ut over dette. Anslagene er basert på markedskonsensus, analyser utført av en ekstern markedsanalytiker og diskusjoner med potensielle kunder. Sydvaranger Eiendom AS har ikke innvendinger mot at konsentratprisen er volatil eller at prosjektet er følsomt for prissvingninger, men påpeker at det er tatt høyde for dette ved å benytte konservative og jevne anslag for konsentratprisen.

Sydvaranger Eiendom AS har gjennomgått konsulentrapporten som PwC utarbeidet på oppdrag fra DMF, med bistand fra Deloitte. Deloitte påpeker at PwC har gjort feil i sin gjennomgang som har hatt betydning for deres vurderinger av prosjektets lønnsomhet.

Departementets vurdering

Som ledd i vurderingen av søkers skikkethet skal prosjektets økonomi vurderes, jf. § 43 andre ledd andre setning. Formålet er å sikre en god ressursforvaltning ved å hindre at driftskonsesjon gis til useriøse virksomheter og urealistiske prosjekter. I dette ligger det at prosjektet må fremstå som økonomisk gjennomførbart. Prosjekter som legger til grunn urealistiske forutsetninger, vil ha en økt risiko for å gå konkurs. Vurderingstemaet innebærer at departementet ser på forutsetningene som prosjektet bygger på, med sikte på om de fremstår som realistiske eller kan anses som urealistiske.

Prisen for jernkonsentrat og vekslingskursen mellom norske kroner og amerikanske dollar er viktige faktorer for prosjektets økonomi. I anslag fra 2018 forventer Verdensbanken at konsentratprisen gradvis skal synke fra et nivå på 71,8 dollar per tonn i 2017 til 60 dollar per tonn i 2030². Det tilsvarer en reduksjon på 0,8 pst. årlig fra et forventet nivå på 65 dollar per tonn i 2019. Det internasjonale pengefondet forventet i World Economic Outlook 2018 at konsentratprisen ville synke fra et nivå på 71,1 dollar per tonn i 2017 til 65,8 dollar per tonn i 2023. Macquarie Bank forventer at prisen vil synke fra et antatt nivå på 66 dollar per tonn i 2018 til 60 dollar per tonn i 2020 for så å stige igjen til et nivå på 65 dollar per tonn i 2022³. Det er altså en viss variasjon i anslagene.

En lavere vekslingskurs mot amerikanske dollar vil øke verdien av jernkonsentratet i norske kroner og dermed være fordelaktig for prosjektets økonomi. Sydvaranger Eiendom AS legger til grunn en vekslingskurs mot dollar som er en del sterkere enn dagens kurs, men på linje med gjennomsnittet de sist fem årene.

Generelt kan vi si at prisfremskrivninger ikke er godt egnet til å si noe sikkert om fremtiden. Prisbanene kan for eksempel være fremskrivning av dagens pris basert på antatt trend eller et resultat av at prisen konvergerer mot en likevekt i en optimeringsmodell. Begge deler bygger på forutsetninger om markedet for jernmalmsprodukter og om verdensøkonomien. Fremskrivningene er et øyeblikksbilde som kan indikere at visse forutsetninger i dag ligger til rette for en positiv eller negativ utvikling i prisen på jernmalmskonsentrat. De kan imidlertid si noe om hva som er et realistisk utfallsrom, og dermed også noe om hva som kan betraktes som urealistisk. De sier ikke noe om risikoen for at forutsetningene kan endre seg, eller om det er andre uforutsette faktorer som kan få prisen til å avvike fra den antatte prisbanen. Prosjektets risiko og lønnsomhet må tiltakshaver og investorer vurdere på selvstendig grunnlag.

Det er flere forhold som virker inn på utviklingen i valutakurs, prisen på jernkonsentrat, påslaget Sydvaranger Eiendom AS kan ta for høyere kvalitet på konsentratet og prisen på viktige innsatsfaktorer. Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet om og hvordan de fremtidige størrelsene vil avvike fra dagens nivå eller fra anslagene i søknaden. Det er derimot en rimelig antagelse at det høye jerninnholdet i konsentratet vil gi et prispåslag. Usikkerheten knyttet til råvarepriser og til valutakurs er en utfordring for de fleste mineralutvinningsprosjekter. Det vil alltid være noe usikkerhet knyttet til den fremtidige utviklingen i disse størrelsene.

Konsulentrapporten som har blitt utarbeidet på oppdrag fra DMF viser til at driftsbudsjettet i søknaden har enkelte mindre avvik. Vår vurdering er at funnene til den eksterne konsulenten skyldes unøyaktigheter og feil i deres vurdering av underlagsmaterialet de hadde tilgjengelig. Dette skyldes etter vår vurdering manglende underlagsinformasjon om selve gruvedriften, noe også den eksterne konsulenten selv påpeker og tar forbehold om. Vi anser at det ikke

² <http://pubdocs.worldbank.org/en/823461540394173663/CMO-October-2018-Forecasts.pdf>

³ <https://www.macquarie.com.au/dafiles/Internet/mgl/au/apps/retail-newsletter/docs/2018-01/MacquarieCommoditiesComment240118e.pdf>

har fremkommet informasjon som tilsier at søkers økonomiske vurderinger har vesentlige mangler.

Med utgangspunkt i Sydvaranger Eiendom AS sine anslag for inntekter og kostnader har vi estimert netto nåverdi av prosjektet over 19 år til å kunne bli omlag 2 500 mill. kroner med en kalkulasjonsrente på 10 pst. og en vekslingskurs mellom norske kroner og amerikanske dollar på 6,78 NOK/USD. Vi tar forbehold om at det i beregningen har vært nødvendig å gjøre enkelte anslag. Vi har videre estimert at prosjektet vil ha positiv netto nåverdi med en reduksjon i prisen på jernkonsentrat på over 25 pst. eller økte driftskostnader på over 35 pst.

Vi kan ikke utlede at forutsetningene som legges til grunn i driftsbudsjettet er urealistiske. Prosjektet viser en høy positiv netto nåverdi. Det er dermed rimelig å anta at prosjektet fremstår som robust også når det gjelder til dels betydelige svingninger i de underliggende parameterne som har størst betydning for prosjektets lønnsomhet.

3.2.2. Alternative driftsformer

Søknaden

I driftsplanen del 5.5.2 gis en vurdering av underjordsdrift som alternativ driftsform. Analysen er utført av gruvekonsulentselskapet Deswik. Analysen gir først en overordnet beskrivelse av mulige driftsformer og deretter en vurdering av betydningen av geotekniske forhold for valg av driftsform, hvordan de ulike driftsformene bidrar til best mulig ressursutnyttelse, hvorvidt underjordsdrift er lønnsomt og hvilken betydning de ulike driftsformene har for naturmiljøet.

I analysen konkluderes det med at dagbruddsdrift er å foretrekke. Det legges vekt på at ressursforekomsten ligger i eller i nærheten av overflaten, noe som gjør dagbruddsdrift mer fordelaktig. At gråberget er kjemisk stabilt og at det dermed ikke er avrenning fra deponiene. At det er sikkerhetsutfordringer knyttet til de forskjellige formene for underjordsdrift, spesielt risikoen for gruvekollaps. At alternativverdien til de uberørte områdene i konsesjonsområdet er redusert som følge av inngrepene som allerede har blitt gjort. At underjordsdrift vil sterilisere ressurser i større grad enn dagbruddsdrift, ved at selve gruvestrukturen vil inneholde jernmalm som vil bli utilgjengelig. Og til sist at virkningene av underjordsdrift på omliggende natur og miljø også er betydelige. Her vises det til at området rundt underjordsdriften vil gjøres utilgjengelig for bebyggelse og ferdsel på grunn av at grunnen blir ustabil, at grunnvann kan måtte dreneres vekk for å hindre at gruvene fylles med vann, og at underjordsdriften krever inngrep på overflaten i form av gruvesjakter, veier og anleggsarbeid.

Det vurderes at de geologiske forholdene i Sørbruddene vil gjøre underjordsdrift såpass krevende at det ikke vil rettferdiggjøre de økte kostnadene som denne driftsformen medfører. Videre fremholdes det at forskjellig driftsformer ved Bjørnevatn og Sørbruddene fører til merkostnader på grunn av at de forskjellige driftsformene krever forskjellig utstys- og kompetansebehov. Et krav om underjordsdrift i Bjørnevatn kan ifølge Sydvaranger Eiendom

AS, føre til at det ikke vil være mulig å utvinne ressursene i Sørbruddene, uavhengig av driftsmetode der.

Søknaden inneholder økonomiske vurderinger av underjordsdrift. Det er gjort på to måter. Først er det estimert, for en gitt kostnadsstruktur og konsentratpris, hvilket jerninnhold i malmen som er nødvendig for økonomisk lønnsom drift. Av dette avledes igjen hvor stor mengde jernmalm som er økonomisk drivverdig ved de forskjellige driftsformene. For dagbruddsdriften baseres analysen på Deswiks egen optimeringsstudie. For dagbruddsdrift finner Deswik at det kreves et jerninnhold i malmen på minimum 9 pst. og at mengden som tilfredsstillende er 270 millioner tonn malm. For underjordsdrift baseres analysen på tidligere studier utført av Sydvaranger Gruve AS i 2015. De gir et jerninnhold i malmen på 36 pst. som tilsvarer 500 000 tonn økonomisk drivverdig malm. Det konkluderes med at dette er en tydelig indikasjon på at dagbruddsdrift i større grad enn underjordsdrift vil kunne gi langsiktig bærekraftig drift av forekomsten.

Det er deretter gjennomført en økonomisk analyse for underjordsdrift ved Bjørnevatn over gruvens levetid, på lignende måte som er gjort for underjordsdrift i konsesjonssøknadens driftsbudsjett. Dette er ifølge Sydvaranger Eiendom AS gjort for å kunne gjennomføre en grundigere vurdering av underjordsdrift ved Bjørnevatn. I analysen er det lagt til grunn underlagsdata fra den geologiske modellen, kostnadsanslag fra andre gruvevirksomheter, tidligere studier av underjordsdrift, tidligere erfaringer fra underjordsdrift og pris- og valutafremskrivninger. I tillegg er det gjort egne antagelser. Blant annet antas det at malm med et gjennomsnittlig jerninnhold på over 30,32 pst, tilsvarende 128,1 mill. tonn er tilgjengelig for utvinning ved underjordsdrift. At de kan utvinne inntil 9,5 mill. tonn malm årlig, tilsvarende som ved dagbruddsdrift. At gruvevirksomheten er like effektivt som i andre igangsatte jerngruver med underjordsdrift. At det ikke regnes med et prispåslag fra eventuelle underleverandører. At investeringsbehovet er på samme nivå som andre jerngruver med underjordsdrift med lavere produksjonskapasitet, og at produksjonskapasiteten kan økes uten ytterligere investeringer. Det konkluderes med at selv med de optimistiske antagelsene som ligger til grunn, er det ikke lønnsomt med underjordsdrift i Bjørnevatn.

DMFs vurdering

DMF har fått gjennomført en vurdering av budsjettet for underjordsdrift av en ekstern konsulent. Konsulenten har gjennomgått forutsetningene som ligger til grunn for modellen, og konsistensen i den økonomiske modellen. DMF påpeker med utgangspunkt i konsulentrapporten, at det er lagt til grunn en lavere pris på jernkonsentrat i driftsbudsjettet for underjordsdrift enn ved dagbruddsdrift, og at avkastningskravet for underjordsdrift er høyere. Videre viser de til at de to driftsbudsjettene er fremstilt på ulike måter. De påpeker også at det ikke foreligger en årsak for at prisforutsetningene skal være forskjellige i de to driftsbudsjettene.

DMF påpeker at underjordsdrift er teknisk gjennomførbart. De viser til at underjordsdrift har vært prøvd ut tidligere, men at de ikke kjenner til noen evaluering eller konklusjoner fra den tidligere driften. DMF påpeker at det ikke foreligger en driftsplan for underjordsdrift. DMF

indikerer at en driftsplan for underjordsdrift kunne tatt hensyn til den delen av den totale malmressursen som ikke er med i driftsplanen for dagbruddsdrift. De påpeker at det er krevende å verifisere at underjordsdrift er ulønnsomt på grunn av at forutsetningene i de økonomiske vurderingene av underjordsdrift og dagbruddsdrift er forskjellige.

DMF legger til grunn at det i planleggingen for videre uttak i Bjørnevatn må gjøres utredninger for drifts- og deponeringsmetoder som muliggjør optimal ressursutnyttelse og minimerer deponering av gråberg. DMF indikerer at det kan finnes slike løsninger som ikke er tilstrekkelig utredet ennå.

Sydvaranger Eiendom AS sin klage

I klagens punkt 3.3.2 om driftsform, fremholder Sydvaranger Eiendom AS at det ikke kommer klart frem av vilkårene i konsesjonsvedtaket om DMF aksepterer Sydvaranger Eiendom AS sin planlagte driftsmetode, og at det ikke er mulig å gjenoppta gruvedriften med usikkerhet om en så grunnleggende del av virksomheten. Sydvaranger Eiendom AS fremholder at de har dokumentert at underjordsdrift ikke er økonomisk gjennomførbart, og at et krav om underjordsdrift i konsesjonen umuliggjør drift på forekomstene i Bjørnevatn og i Sørbruddene. De hevder at en slik driftskonsesjon ikke er i tråd med kravet om skikkethet i mineralloven § 43, andre ledd. Sydvaranger Eiendom AS fremholder at det er uklart om konsesjonen tillater gråbergsdeponering i tråd med søknaden, og at det er uklart hva DMF legger i at en revidert driftsplan skal ivareta den totale eller det vesentligste av forekomsten. Disse uklarhetene medfører ifølge Sydvaranger Eiendom AS at driftskonsesjonen i praksis utelukker dagbruddsdrift, og derfor innebærer et implisitt krav om underjordsdrift. Sydvaranger Eiendom AS er klare på at et krav om underjordsdrift, implisitt eller eksplisitt, setter en stopper for alle former for drift i Bjørnevatn og i Sørbruddene, og at konsesjonen derfor i realiteten er å anse som et avslag på Sydvaranger Eiendom AS sin søknad.

Sydvaranger Eiendom AS redegjør for hvorfor den økonomiske vurderingen av underjordsdriften ble basert på andre forutsetninger enn det som lå til grunn for vurderingen av dagbruddsdrift. Formålet med den økonomiske vurderingen av underjordsdrift i Bjørnevatn var å avklare om denne driftsformen er mulig. Sydvaranger Eiendom AS sin metodiske tilnærming var å foreta en analyse basert på optimale forutsetninger for deretter, gitt at underjordsdrift fremsto som gjennomførbart under de gitte forutsetningene, å foreta en validering av forutsetningene. Når analysen resulterte i at underjordsdriften fremsto som ulønnsom, selv med svært gunstige forutsetninger, valgte Sydvaranger Eiendom AS å ikke gå videre med ytterligere undersøkelser.

Sydvaranger Eiendom AS har, med bistand fra Deloitte, gjennomgått konsulentrapporten som har blitt utarbeidet på oppdrag fra DMF. Deloitte finner flere feil som har stor betydning for vurderingen av lønnsomheten til prosjektet ved underjordsdrift i Bjørnevatn. Sydvaranger Eiendom AS fremhever at avkastningskravet som er lagt til grunn i vurderingen av lønnsomheten ved underjordsdrift ikke er riktig, og at avkastningskravet ikke er utledet på korrekt måte. De påpeker videre at avkastningskravet som er lagt til grunn for underjordsdrift er høyere på grunn av at prosjektet er langt mer risikabelt. De bemerker at de forskjellige

prisforutsetningene kommer av at vurderingen av underjordsdrift er gjort i faste priser og vurderingen dagbruddsdrift er gjort i løpende priser. Og at forskjellene i driftsperiode kommer av at de har lagt til grunn en gunstig forutsetning om at det er mer malm tilgjengelig ved underjordsdrift enn det som er reelt, og at mer malm tar lengre tid å utvinne.

Departementets vurdering

Etter hvert som et dagbrudd utvikles, øker mengden gråberg som må brytes og deponeres for å gjøre mer malm tilgjengelig. Når mengden gråberg øker, vil også kostnadene ved dagbruddsdrift øke. Det innebærer at hvis ikke hele ressursen kan utvinnes ved dagbruddsdrift og konsentratprisene tillater det, vil man på et tidspunkt i en gruves levetid komme til et punkt hvor kostnadene ved dagbruddsdrift overstiger kostnadene ved underjordsdrift. Frem til det punktet vil underjordsdrift normalt sett være ineffektivt og innebære en større økonomisk risiko, sammenlignet med dagbruddsdrift. Underjordsdrift vil da ikke være å foretrekke med mindre dagbruddsdrift er utelukket av andre årsaker, forutsatt at underjordsdrift faktisk er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Konsulentrapporten som har blitt utarbeidet på oppdrag fra DMF, viser til at driftsbudsjettet for underjordsdrift i søknadens vurdering av ulike driftsformer, har enkelte avvik. Det er så gjennomført en ny analyse hvor de antatte avvikene er rettet opp. Vår vurdering er at funnene til den eksterne konsulenten i all hovedsak skyldes feil i dennes vurdering og gjennomgang av underlagsmaterialet de hadde tilgjengelig. Feilene skyldes tilsynelatende manglende informasjon om selve gruvedriften, noe den eksterne konsulenten selv påpeker og tar forbehold om. Departementets vurdering er at justeringene av driftsbudsjettet for underjordsdrift i konsulentrapporten ikke er korrekte, og at de fører til et galt resultat. Departementet kan ikke legge denne rapporten til grunn i den samlede vurderingen.

Driftsbudsjettet for underjordsdrift gir ikke grunnlag for en økonomisk vurdering og etterprøving på samme måte som driftsbudsjettet for dagbruddsdrift. Driftsbudsjettet for dagbruddsdrift er basert på Deswiks gruveplan med tilhørende pris- og kostnadsforutsetninger, konsistent oppbygd med resten av søknaden og har til hensikt å innfri kravene til en driftskonsesjonssøknad og danne grunnlag for en investeringsbeslutning fra potensielle investorer. Driftsbudsjettet for underjordsdrift bygger i langt større grad på skjønnsmessige og sjablongmessige estimater, og det har primært til hensikt å avklare om underjordsdrift faktisk kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dette gjør det mer krevende å ettergå modellen, og det gjør at resultatene er usikre. Vi anser imidlertid at estimatene i modellen og forutsetningene modellen bygger på er svært optimistiske. Det er blant annet lagt til grunn et høyere jerninnhold i malmen enn ved dagbruddsdrift, antatt at Sydvaranger Eiendom AS fra dag én kan drive like effektivt med like lave kostnader som etablerte underjordsgruver, at investeringsbehovet er likt som for etablerte underjordsgruver med en tredel av kapasiteten, at produksjonskapasiteten er opp til 9,5 mill. tonn per år, tilsvarende som for dagbruddsdrift og at en langt større mengde malm er tilgjengelig til en gitt pris, enn ved dagbruddsdrift.

Vi kan ikke med sikkerhet slå fast at beregningene bygger på realistiske forutsetninger. Ettersom underjordsdrift fremstår ulønnsomt, selv med svært optimistiske forutsetninger, er det imidlertid stor sannsynlighet for at underjordsdrift vil innebære lavere verdiskaping, sysselsetting og ringvirkninger, og økt risiko for konkurs. Dette alternativet fremstår lite realistisk i lys av at Sydvaranger Eiendom AS anser underjordsdrift som bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Departementet legger til grunn at underjordsdrift ikke vil bli realisert i regi av Sydvaranger Eiendom AS. Prosjektet fremstår ikke robust for svingninger i de underliggende parameterne som påvirker prosjektets lønnsomhet.

3.2.3. Driftsplan

Driftsplanen er et styringsverktøy for tiltakshaver i gjennomføringen av uttaket og et referansedokument ved DMFs tilsyn.

DMF setter i vedtaket vilkår om revisjon av driftsplanen på flere punkter. Sydvaranger Eiendom AS har forslag til enkelte justeringer.

Som nevnt har Sydvaranger Eiendom AS levert en LOM-plan som gjelder de neste 20 årene, men også et forslag til en 5-årsplan for de første fem årene med drift. LOM-planen omfatter en plan for oppstart av gruven, detaljert drift i de ulike uttaksstedene, sikring, opprydding og avslutning av tiltaket. Sydvaranger Eiendom AS har pekt på at dokumentet er dynamisk og vil være gjenstand for revisjoner etter hvert som driften går fremover.

Departementet finner at forslaget til driftsplan er tilfredsstillende, men legger til grunn at noe ytterligere dokumentasjon må foreligge før oppstart. De endelige vilkårene fremgår av punkt 8 under og er nummerert. Sydvaranger Eiendom AS' innspill og innvendinger mot DMFs vilkår som gjelder driftsplan vurderes i det følgende.:

Vilkår 1 a)

Departementet mener det er hensiktsmessig at Sydvaranger Eiendom AS viser på en utfyllende måte hvordan Bjørnevatn-forekomsten er tenkt utnyttet, i tråd med DMFs vilkår. Det er den drivverdige forekomsten som er relevant. Dette vil også gi informasjon om hvordan den delen av forekomsten som ikke vurderes som drivverdig per i dag, blir håndtert. Vi har derfor ikke innvendinger mot at vilkåret presiseres i den retning Sydvaranger Eiendom AS ønsker.

Vilkår 1 b)

Tiltakshaver skal etterstrebe en minimering av gråbergsproduksjon. Sydvaranger Eiendom AS foreslår at vilkåret endres til at det skal planlegges for at oppbygging av gråbergstipper i høyden skal minimeres. Det er ikke gitt at minimering av høyden på tippen er beste løsning dersom dette innebærer utvidelse i omkrets. Som nevnt over er det ønskelig at tiltakshaver skal gjøre nærmere undersøkelser av hvordan driften kan innrettes slik at uttakssteder i Sørbruddene kan drives med mål om å gjenfylle gråberg uten å sterilisere drivverdig malm.

Vi ber om at det opprettes dialog mellom tiltakshaver, DMF og Sør-Varanger kommune for å avklare innholdet i en slik utredning. Dette vil inngå i vilkår for driftsplan for uttak i Sørbruddene, se punkt 8 under.

Når det gjelder vilkårene om endring av driftsplan for Sørbruddene, tas klagen fra Sydvaranger Eiendom AS i det vesentlige til følge. Departementets syn på gråbergshåndteringen er redegjort for i punkt 3.3.

Selv om ny driftsplan skal sendes inn, gjør departementet her oppmerksom på at dersom det under driften oppstår nye situasjoner eller andre endringer i forutsetningene for driften, eksempelvis geologiske og kvalitetsmessige variasjoner, kan det på vilkår gis åpning for å gjøre endringer og tilpasninger i planen. I tilfeller hvor tiltakshaver ønsker å gjøre vesentlige avvik fra den til enhver tid gjeldende driftsplan, skal dette på forhånd godkjennes av DMF.

Underveis i driften vil DMF kunne ha behov for oppdaterte kart som dokumenterer dagens situasjon i uttaksområdet og status sett opp mot godkjent driftsplan. Det inntas derfor som vilkår i konsesjonen at DMF kan kreve at tiltakshaver foretar ny oppmåling og at ajourførte kart og profiler sendes inn når DMF finner det nødvendig.

Totalt sett anser departementet at Sydvaranger Eiendom AS sin søknad legger opp til bergfaglig forsvarlig drift.

3.2.4 Kompetanse for drift av forekomsten

Av forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven kapittel tre følger det krav om at det skal utpekes og registreres en bergteknisk ansvarlig for utvinningen. Kort oppsummert skal den bergtekniske ansvarlige sørge for at driften skjer på teknisk forsvarlig og bærekraftig måte, og at driften skjer etter en ajourført og godkjent driftsplan.

I DMFs vedtak oppstilles det vilkår om at bergteknisk ansvarlig med nødvendige kvalifikasjoner skal være på plass før oppstart av drift. Sydvaranger Eiendom AS opplyser i sin søknad, vedlegg 5.4, at bergteknisk ansvarlig skal rekrutteres før gjenoppstart av driften og har følgelig ikke innvendinger mot dette vilkåret.

Ut over dette fremgår det av søknaden til Sydvaranger Eiendom AS en beskrivelse av dagens organisasjon og planene for fremtidens organisasjon. Nærings- og fiskeridepartementet finner at selskapets planer for rekruttering og organisasjonsstruktur, herunder beskrivelse av de ulike funksjonene som kreves, fremstår som hensiktsmessige og velbegrunnede. Det ligger i denne type omfattende prosjekters natur, med krav om store investeringer, at det ikke nødvendigvis er etablert en fullt operativ organisasjon allerede på tidspunktet for søknad om driftskonsesjon. Departementet forutsetter i likhet med DMF at bemanning og en oppdatert beskrivelse av organisasjonen forelegges DMF før oppstart.

Vi bemerker også at det er positivt at tiltakshaver planlegger for utstrakt bruk av lærlinger i virksomheten, da dette kan bidra til styrking av industriell kompetanse i Sør-Varanger på lengre sikt.

Departementet finner ikke grunn til å betvile at disse kravene vil være møtt innen oppstart og anser dermed at søker har tilfredsstillende kompetanse for drift av forekomsten.

3.3 Bærekraftig forvaltning og bruk av mineralressurser

I det følgende behandles de ulike hensynene som gir føringer for departementets skjønnsutøvelse i saken, jf. mineralloven § 1, jf. § 2.

3.3.1 Miljømessige konsekvenser av utvinning

Innledning

DMF behandler hensynet til de miljømessige konsekvensene av gruveplanene til Sydvaranger Eiendom AS i punkt 6.4.3 i sitt vedtak. DMFs vurdering på dette punktet legger vekt på søkers strategi for håndtering av gråberg (søknadens vedlegg 5.5.4). Direktoratet stiller krav om at gråbergsproduksjonen må minimeres gjennom vurdering av et alternativt brytningsopplegg. DMF finner at gråbergstrategien som Sydvaranger Eiendom AS søker om ikke kan gjennomføres av hensyn til manglende kunnskap om naturmangfold og miljøpåvirkning. DMF støtter seg særlig på Fylkesmannen og Fylkeskommunens høringsuttalelser i saken. Fylkesmannen mener at det må gjøres en kartlegging av naturmangfoldet i de deler av konsesjonsområdet hvor det planlegges tildekking av terreng eller igjenfylling av vann på grunn av etablering av gråbergstipper. DMF konkluderer med at føre var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 derfor gjør seg gjeldene.

I klagen fra Sydvaranger Eiendom AS punkt 6 fremgår tiltakshavers innvendinger til DMFs behandling av gråbergstrategien. I klagens punkt 7 kommenteres også vilkårene som gjelder gråbergshåndtering i konsesjonsområdet. Oppsummert mener tiltakshaver at DMF har gått for langt i å regulere bruken av konsesjonsområdet, herunder forbud mot eller minimering av gråbergstipper. Tiltakshaver peker på at det er kommunen i egenskap av planmyndighet som eventuelt må fastsette nærmere bestemmelser om arealbruken. Sydvaranger Eiendom AS viser også til at miljøpåvirkningen av gruve drift er vurdert og akseptert i Miljødirektoratets utslippstillatelse fra 2016. Det anføres at vilkårene som er stilt ikke gir nødvendig forutsigbarhet og er såpass tyngende at de i realiteten innebærer et avslag på søknaden. For øvrig vises det til søknadens vedlegg 5.5.0.3 om "hensyn til natur og omgivelser", samt tiltakshavers gråbergsstrategi.

Naturvernforbundet er sterkt kritiske til gråbergsstrategien fordi det mangler utredninger av miljøkonsekvensene ved denne. Det pekes blant annet på at steintippene vil ødelegge

hyttefelt, føre til skyggelegging og skape støv og støy. Naturvernforbundet har også innvendinger til bruk av sjødeponiet i Bøkefjorden.

Adgangen til å vektlegge miljøhensyn, driftskonsesjonens forhold til øvrige tillatelser og departementets vurdering av vedtaket og klagene redegjøres for i det følgende.

Rettslig grunnlag

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

Begrepet "miljømessige konsekvenser" tilsier at flere forhold ved tiltakets påvirkning på natur og det ytre miljø skal hensyntas og inngå i helhetsvurderingen av om driftskonsesjon kan gis etter § 43, jf. mineralloven § 2 bokstav d. Lovteksten setter lite grenser for hvilke miljøhensyn som kan vektlegges, men den må forstås som at ikke enhver konsekvens skal hensyntas. Dette kan for eksempel innebære en vurdering av hva slags forurensning tiltaket vil bidra til, omfanget av forurensningen og hvordan tiltaket vil virke inn på det biologiske mangfoldet i området der utvinning er planlagt.

Fordi ordlyden i mineralloven § 2 bokstav d er vid, er det overlapp mellom hensynene som skal ivaretas etter mineralloven, og de hensyn som skal ivaretas etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

I merknadene til § 2 bokstav d (Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 130) står det følgende:

Miljøhensyn ivaretas først og fremst gjennom plan- og bygningslovens regelverk, herunder reglene om arealplanlegging og konsekvensutredninger. Bokstav d synliggjør at hensynet til miljø også skal vektlegges etter mineralloven. Mineralvirksomhet kan medføre inngrep som kan innebære at viktige verdier knyttet til naturens mangfold går tapt eller forringes. Dette kan gjelde både arter, naturtyper og økosystemer. Slik virksomhet kan også medføre store inngrep som kan innebære skjemmende sår i naturen.

(...)

I tillegg kan virksomheten medføre forurensning, blant annet ved avrenning fra tungmetaller. Tiltakshaver er pålagt plikter i loven slik at hensynet til miljøet ivaretas. Det kan videre settes vilkår i tillatelser og gis pålegg for å ivareta miljøhensyn.

Det fremgår av merknadene at det er plan- og bygningslovens regler i plandelen som først og fremst skal ivareta miljøhensyn når mineralutvinning vurderes. Det er nærliggende å forstå dette spesielt som en henvisning til reglene om reguleringsplan med konsekvensutredning, men også øvrig planarbeid ivaretar brede samfunnshensyn, herunder hensynet til miljø. Hvordan brede samfunnshensyn påvirker arealdisponeringen kommenteres nærmere nedenfor. Ved siden av plan- og bygningsloven er det åpenbart at forurensningsloven regulerer utslipp til det ytre miljø, for eksempel forurensning i form av

avrenning fra tungmetaller. Mineralforvaltningen har anledning til å sette vilkår i tillatelser for å ivareta miljøet, men dette må være hjemlet i mineralloven.

Merknadene til mineralloven § 2 bokstav d henviser til reglene i naturmangfoldloven om at naturens mangfold kan gå tapt eller forringes ved mineralutvinning. Dette kan gjelde både arter, naturtyper og økosystemer. Forarbeidene må ses som en henvisning til naturmangfoldloven der det følger av § 7 at myndighetsorganer skal legge prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8 til 12 til grunn for sin beslutning som gjelder forvaltning av fast eiendom.

I de samme forarbeidene s. 46-48 redegjøres det for forholdet mellom tillatelser etter mineralloven og plan- og bygningsloven. Det presiseres at det er nødvendig med tillatelser etter begge lover og at tillatelsene ivaretar forskjellige hensyn slik at de ikke overlapper. Det fremgår at det er et grunnleggende prinsipp at det er plan- og bygningsloven som skal avklare arealbruken og kommunen i kraft av sin plankompetanse som skal ta den endelige vurderingen av om mineraluttak skal finne sted.

Forholdet mellom mineralloven og andre tillatelser som tar hensyn til tiltakets konsekvenser for miljøet.

I norsk forvaltningsrett gjelder det ikke et organisatorisk spesialitetsprinsipp.⁴ I praksis innebærer dette at to lover med overlappende regulering normalt gjelder ved siden av hverandre. I kommentarutgaven til plan- og bygningsloven (Innjord m.fl. 2010) s. 262-264 beskrives dette nærmere i merknaden til plbl. § 11-10: Der henvises det til rettspraksis (Rt-1962-530 og Rt-1972-578) som grunnlag for at ivaretagelse av et hensyn etter én lov, normalt ikke er til hinder for at det samme hensynet også vektlegges ved utøvelse av myndighet etter annen lovgivning.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at dette også må være utgangspunktet i saker om mineralutvinning.

Likevel er det departementets vurdering at kildene gir enkelte føringer for at mineralforvaltningen bør legge til grunn både de miljøvurderinger som allerede er gjort av Miljødirektoratet i forbindelse med deres behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven, og en kommunes avklaring av arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Dette begrunnes i det følgende:

Kompetansefordelingen mellom sektormyndigheter, herunder oppbygging av spesialiserte fagmiljøer, hensynet til effektivitet i forvaltningen og forutsigbarhet for tiltakshaver tilsier at det normalt ikke bør forekomme overlappende vurderinger ved behandling av ulike tillatelser. Vurderinger som allerede er gjort av Miljødirektoratet om konsekvenser av utslipp i det ytre

⁴ Torstein Eckhoff/Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget 2010, side 416-417, omtaler prinsippet som at et forvaltningsorgan ikke kan bruke sin skjønsmessige myndighet til å ivareta formål som andre organer har som særlig oppgave å ivareta.

miljø, må som hovedregel legges til grunn for senere søknader til mineralforvaltningen. Dette begrunnes i at Miljødirektoratet er best faglig rustet til å foreta slike vurderinger.

Når det gjelder forholdet mellom mineralloven og plan- og bygningsloven er det sentralt at mineralloven er en sektorlov med et smalere siktemål enn plan- og bygningsloven, som er sektorovergripende og skal ivareta bredere samfunnshensyn. Driftskonsesjon etter mineralloven erstatter ikke krav om tillatelser etter annet lovverk, herunder nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven. Driftskonsesjon kan i utgangspunktet gis selv om nødvendig avklaring i kommunen ikke foreligger, men DMF praktiserer som et minimum at området skal være satt av til råstoffutvinning i kommuneplanens arealdel. Det er naturlig å forstå spesialmerknadene til mineralloven § 2 bokstav d som at miljøhensyn ved mineralutvinning i hovedsak ("først og fremst") skal ivaretas gjennom kommunens arealavklaring. Minerallovens forarbeider (Ot.prp.nr 43 (2008-2009) s. 46-48) bygger videre på en forutsetning om at det ikke skal være overlapp mellom plan- og bygningsloven og mineralloven. Dersom arealavklaring foreligger, er det departementets forståelse at mineralforvaltningens vurdering av utvinningens konsekvenser for miljøet skal være av mer supplerende art. For eksempel knyttet til den mer detaljerte innretningen av driften.

Et grunnleggende hensyn bak plan- og bygningsloven er at arealdisponeringen i kommunen, ut fra lokaldemokratiske hensyn, skal avgjøres av kommunen som representanter for innbyggerne. Kommunens rett til å disponere over arealene medfører også en plikt til å vurdere hensyn som plan- og bygningslovens regler krever. Dette omfatter blant annet en vektlegging av konsekvenser for miljøet og til å samordne ulike sektorer og virksomheter hvor både statlige og private interesser skal ivaretas. Planprosessen skal inkludere forskjellige interesser, næringer og sektormyndigheter, og ivareta disse hensynene innenfor en helhet.⁵ En viktig del av samordningen er at vedtatte planer skal legges til grunn for senere vedtak i enkeltsaker, både etter plan- og bygningsloven og etter andre lover av betydning for arealbruken, slik som mineralloven. Til dette kan det også pekes på at en kommune normalt ser den totale arealbruken innenfor kommunegrensen i sammenheng, mens andre sektormyndigheter som skal ivareta smalere interesser, ikke nødvendigvis har dette helhetlige bildet for øyet.

Sektormyndigheter bør unngå å gripe inn i kommunens kompetanse etter plan- og bygningsloven, for eksempel ved å "bøte på" det som etter sektormyndighetenes syn oppfattes som manglende eller mangelfull utredning av miljøhensynet. Ved faglig uenighet mellom sektormyndighet og kommune er det en fordel at denne avklares gjennom samordning i planomgangen.

Hvis nødvendig arealavklaring ikke foreligger når mineralforvaltningen får en driftskonsesjonssøknad til behandling, anser departementet at kommunens syn på arealbruken likevel gir tungtveiende føringer for mineralforvaltningens behandling. Andre sektormyndigheter bør vise tilbakeholdenhet med å gjøre nye vurderinger av miljøkonsekvensene dersom disse allerede er vurdert i forbindelse med arealavklaringen.

⁵ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2011, side 175.

Mineralforvaltningen er forpliktet til å vurdere prinsippene i naturmangfoldloven i sitt vedtak. Når det gjelder ivaretagelse av naturmangfoldet følger det også av forvaltningens utredningsplikt i § 17 at tidligere vurderinger av andre myndigheter må vurderes og tillegges vekt. Dersom kommunen i sin arealavklaring har vurdert prinsippene i naturmangfoldloven, og mineralforvaltningen er uenige i disse vurderingene og konklusjonen, er det nærliggende at mineralforvaltningen redegjør grundig for hvorfor den har et annet syn på saken.

På denne bakgrunn vurderer departementet at forarbeidene til mineralloven og hensynene redegjort for over, gir føringer for måten mineralforvaltningen skal ivareta miljøhensyn i sin skjønnsutøvelse etter § 43. Oppsummert innebærer dette at de miljøvurderinger som allerede er gjort, særlig av Miljødirektoratet, men også av kommunen i sin arealavklaring må legges til grunn eller få stor betydning for mineralforvaltningens vektlegging av miljøhensyn. Dersom det foreligger direkte feil eller manglende vurderinger gjort av andre myndigheter forbindelse med gitte tillatelser, er det utvilsomt anledning for mineralforvaltningen til å peke på dette og treffe tiltak. Med de føringer som er vist til over må det ligge en grundig vurdering og begrunnelse til grunn for dette.

Departementets vurdering

Det følger av grunnlaget for Sør-Varanger kommunes enstemmige vedtak om planstatus den 15. februar 2017 at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold ble vurdert å være tilstrekkelig godt. DMF legger til grunn for sitt vedtak at kommunen på tidspunktet for avklaringen og vurdering av plikt til konsekvensutredning ikke var kjent med gråbergsstrategien til Sydvaranger Eiendom AS som først forelå den 29. desember 2017. DMF legger til grunn at kommunen har vurdert behovet for konsekvensutredning uten hensyn til Sydvaranger Eiendom AS' planer for gråbergsdeponering som legger opp til utvidelse og etablering av fem steintipper. DMF viser også til fylkesmannens uttalelse om at et nytt tiltak av et slikt omfang ville automatisk gitt grunnlag for krav om KU.

I kommunens brev 30. november 2018 går det frem at kommunen har vurdert søknaden slik den forelå for dem under høringsrunden, altså hvor gråbergstrategien var kjent, uten å ha endret sin vurdering av saken. Det fremgår klart av brevet at kommunestyret er positive til prosjektet slik det fremgår av Sydvaranger Eiendom AS' søknad. Kommunen uttrykker oppsummert at DMF går for langt i sine vurderinger av om arealbruken og at dette grenser mot en overprøving av kommunens vurderinger. Kommunen understreker at de negative konsekvensene av gruvedriften er velkjente og at gevinstene ved gruvedrift uansett oppveier ulempene.

DMF har i svarbrev til kommunen pekt på at vurderingene som er gjort har hjemmel i mineralloven § 2, jf. § 1 og at DMF er forpliktet til å vurdere utvinningens konsekvenser for miljøet.

Nærings- og fiskeridepartementet savner en nærmere vurdering av det som fremkommer av korrespondansen mellom Sør-Varanger kommune og DMF, foranlediget av DMFs varsel om

vedtak 5. november 2018. I lys av redegjørelsen for korrespondansen over finner departementet at eventuelle uklarheter rundt kommunens vurderingsgrunnlag må anses avklart, og at kommunens syn fremgår tydelig. Departementet anser at DMFs vurdering og vektlegging av miljøhensynet i denne saken ikke tar nødvendig hensyn til kommunens avgjørelse i saken, og at avviket mellom kommunens og DMFs konklusjoner burde vært ytterligere begrunnet.

Departementet viser til at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold i saken består av informasjon fra artsdatabanken og artskartet, som DMFs vedtak også viser til. Videre har NFD blitt forelagt en rapport fra Norconsult om kartlegging av vegetasjon og naturtyper i Sydvarangers utvidelsesområder, datert 9. oktober 2012 på oppdrag fra forrige tiltakshaver Sydvaranger Gruve AS. I tillegg har vi blitt forelagt en oppdragsmelding om kartlegging av forekomsten av biologisk mangfold i Sør-Varanger kommune, gjennomført av Norsk institutt for naturforskning (NINA), datert 9. desember 2004. NINA-rapporten gir noen opplysninger om status for det biologiske mangfoldet som finnes i nordenden av gruveområdet, men ikke over hele konsesjonsområdet.

Basert på dette finner ikke departementet grunn til å fravike kommunens vurdering av at kunnskapsgrunnlaget som foreligger om naturmangfoldet i konsesjonsområdet er tilstrekkelig, gitt sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Prinsippet om et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet ligger derfor til grunn for departementets beslutning, jf. naturmangfoldloven § 8 første ledd, jf. § 7.

Når det gjelder utslipp til det ytre miljøet har Sydvaranger Eiendom AS utslippstillatelse fra Miljødirektoratet sist revidert den 6. september 2016. Denne regulerer avfallshåndteringen fra gruvevirksomheten og bygger på en forutsetning om håndtering av vesentlige mengder gråberg, selv om den nevnte gråbergstrategien har kommet til på et senere tidspunkt. Bruk av sjødeponi er også regulert i utslippstillatelsen. Departementet registrerer at Naturvernforbundet har innvendinger mot sjødeponiet. Departementet understreker at tillatelsen til dette er gitt og ligger fast. Eventuelle henvendelser om sjødeponi må rettes til Miljødirektoratet.

Nærings- og fiskeridepartementet vil peke på at den planlagte driften vil gi vesentlige mengder gråberg sammenlignet med tidligere drift. Denne gråbergsmengden må deponeres innenfor konsesjonsområde. Gråbergstrategien legger opp til deponering i terrenget som omkranser dagens gråbergstipper og dagbrudd. Selv om omfanget av gruveområdet vil vokse innenfor konsesjonsområdet, vil departementet, i likhet med kommunen, peke på at konsekvensene av gruvevirksomheten er kjent gjennom 100 års drift i området, og at det er tilstrekkelig kunnskap om miljøvirkningene av etableringen av gråbergstipper. Departementet vil bemerke at konsesjonsområdet bærer sterkt preg av gruvevirksomhet gjennom 100 år ved at det er gjort ugjendrivelig skade i terrenget. Etter departementets syn er det ikke presist å beskrive enkelte deler av området som uberørt selv om det fortsatt finnes terreng hvor det i dag ikke er vei, gråberg eller malmbrytning.

Sydvaranger Eiendom AS skriver i sin søknad at de vil rådføre seg med kommunen før nytt terreng til gråbergsdeponering tas i bruk. Departementet viser også til Finnmark fylkeskommunes merknader i høringsuttalelse vedrørende gjenfylling av vannforekomsten sør i bruddområdet, og forholdet til regional vannforvaltningsplan og vannforskrift. Før eventuell gjenfylling av vannforekomstene blir aktuelt finner departementet at tiltaket må avklares i dialog mellom tiltakshaver, Sør-Varanger kommune og Finnmark fylkeskommune som vannregionsmyndighet.

Kommunen har pekt på at konsekvensene ved gråbergsdeponeringen er kjente og akseptable. Departementet er enig i dette. Ut fra foreliggende kunnskapsgrunnlag om naturmangfold vurderer departementet at det ikke er risiko for vesentlig skade på naturmangfoldet i konsesjonsområdet og at tiltaket kan gjennomføres slik det er omsøkt. For øvrig viser vi til oppsummeringen og avveiningen av de ulike hensyn under.

3.3.2 Tiltakets betydning for verdiskaping og næringsutvikling

Rettslig grunnlag

I minerallovens forarbeider, Ot.prp nr. 43 s. 129 fremgår det nærmere hvordan hensynet til verdiskaping og næringsutvikling etter mineralloven § 2 bokstav a skal forstås. Om verdiskaping står det:

Med verdiskaping menes samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand. Kjernen i dette målet er at mineralressursene skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnsmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning.

Forarbeidsuttalelsen innebærer at driftskonsesjon normalt ikke kan gis til mineralutvinningsprosjekter hvor verdiskapingsbidraget er negativt, alle hensyn tatt i betraktning.

I søknaden legges det vekt på hvilken betydning gruvevirksomheten i Sør-Varanger har hatt for utvikling av nærings- og samfunnsliv i lokalsamfunnet. Det vises til at gruedriften har vært en stor sysselsetter og at den har bidratt til å utvikle kompetansen i det lokale næringslivet på flere områder. Ved konkursen i Sydvaranger Gruve AS i 2015 var det 422 ansatte hvor 76 pst. var lokale. Sydvaranger Eiendom AS fremholder at mye av kompetansen fra den forrige driftsperioden fremdeles er tilgjengelig i kommunen, og påpeker at det vil gjøre en ny oppstart enklere og rimeligere.

Sydvaranger Eiendom AS anslår at de vil ha behov for om lag 400-450 ansatte når de når full produksjonskapasitet, og antall sysselsatte vil trappes opp mot dette nivået etter hvert som produksjonen øker. Om lag 40 pst. vil være tilknyttet prosesseringsanlegget, vedlikehold og jernbanen, om lag 55 pst. vil være tilknyttet gruedriften. Disse kategoriene deles igjen i underdelinger og det kreves samlet sett en stor bredde i kompetansen. De resterende vil være knyttet til ulike støttefunksjoner som ledelse, administrasjon, logistikk, IT og HR.

Sydvaranger Eiendom AS fremholder at de vil vurdere muligheter for å videreforedle konsentratet for å øke verdien på sluttproduktet. Dette kan også bidra til industriell utvikling lokalt, og til et produkt som er mer karbon- og energieffektivt når det senere skal benyttes i stålproduksjon.

DMFs vurdering

DMF konkluderer i sitt vedtak med at oppstart av drift i gruven vil ha stor betydning for verdiskaping og næringsutvikling lokalt. DMF viser til en analyse av Sydvaranger Gruve AS' bidrag til verdiskaping og sysselsetting før konkursen i 2015, utarbeidet av Nordconsult i 2016. DMF fremholder at denne rapporten ikke kan få direkte relevans for deres vurdering av driftskonsesjon på grunn av at tiltakene ikke er direkte sammenlignbare og at faktorer som lå til grunn for analysen kan være endret.

Sydvaranger Eiendom AS sin klage

Sydvaranger Eiendom AS legger vekt på at utbygging og drift skal skje i samsvar med offentlige planer og tillatelser og i nært samspill med lokale aktører og reindriftsnæringen, og at en langsiktig og bærekraftig gruvedrift vil kunne stimulere lokalt næringsliv og sysselsetting og bidra til å styrke det offentlige tjenestetilbudet.

Sydvaranger Eiendom AS fremholder at Norconsult-rapporten som det vises til i vedtaket, er relevant for vurdering av tiltakets betydning for næringsutvikling og verdiskaping, ettersom Norconsult har utredet virkningene av driften som Sydvaranger Eiendom AS ønsker å gjenoppta.

Sydvaranger Eiendom AS fremholder at konsesjonsområdet er sterkt preget av den historiske gruvedriften, og at de visuelle effektene av det omsøkte tiltaket derfor er betydelig mindre enn hvis det skulle bygges opp gråbergstipper utenfor konsesjonsområdet.

Sydvaranger Eiendom AS konkluderer med at DMF ikke har lagt tilstrekkelig vekt på hensynet til verdiskaping og næringsutvikling.

Departementets vurdering

Generelt kan vi si at det er naturlig å se hen til tilsvarende virksomhet når man skal vurdere hvilke konsekvenser et tiltak har. Det bør ikke være et krav at tiltakene skal være direkte sammenlignbare og at alle omkringliggende faktorer skal være identiske. Eksempelvis benyttet SINTEF i 2013 erfaringstall fra Titania AS, Hustadmarmor AS, Rana Gruber AS og Sydvaranger Gruve AS for å si noe om mulige økonomiske ringvirkninger av mineralutvinning fra Engebøfjellet⁶. Det finnes en rekke tilsvarende eksempler. Generelt kan vi si at jo likere tiltakene man skal sammenligne er, og jo nærmere tiltakene er hverandre i tid, jo mer robust blir slutningene man kan trekke om det ene basert på informasjonen fra det andre. I dette tilfellet skal Sydvaranger Eiendom AS utvinne samme råstoff, på samme måte, på samme sted med mye av den samme infrastrukturen, utstyret og kompetansen som er

⁶ SINTEF (2013). *Økonomiske ringvirkninger av mineralbrudd i Engebøfjellet*. SINTEF-rapport A23129

benyttet tidligere. Enhver vurdering av verdiskaping og næringsutvikling ved gjenopptagelse av gruvedriften i Syd-Varanger som ikke tok inn over seg erfaringer fra den tidligere driften ville være heftet med betydelige svakheter.

På oppdrag fra Finnmark fylkeskommune kartla og beregnet Norconsult⁷ i 2016 de regionale og kommunale ringvirkningene av konkursen ved Sydvaranger Gruve AS. I årene frem mot konkursen hadde bedriften en omsetning på 1,2 mrd. kroner per år og 422 sysselsatte. Næringslivet i Sør-Varanger leverte varer og tjenester til bedriften for 270 mill. kroner i gjennomsnitt per år. Ved konkursen i 2015 falt det bort 422 direkte arbeidsplasser. Det ble beregnet at ytterligere 265 arbeidsplasser hos leverandørbedriftene falt bort, i tillegg til ytterligere 35 som følge av lavere konsumetterspørsel. Totalt om lag 720 arbeidsplasser, eller en regional ringvirkningsfaktor på 1,7.

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 både prissatte og ikke-prissatte negative virkninger av driften. Eksempler på mulige negative virkninger fra mineraldrift er støv og støy, negative virkninger for naturen i form av utslipp, økte kostnader/reduerte inntekter for andre næringer og negative virkninger for reindrift og samisk kulturutøvelse. På den andre siden vil prosjektet gi verdiskaping i samfunnsøkonomisk forstand og ringvirkninger i form av kjøp av varer og tjenester. Ringvirkningene vil komme lokalt, regionalt og nasjonalt, og gi økt verdiskaping og sysselsetting i tilstøtende næringer. Det kan for eksempel dreie seg om innkjøp knyttet til prosjektering, bygg- og anleggsarbeid, logistikk, og mange typer tjenester knyttet til den løpende driften. Dette vil kjøpes fra en kombinasjon av mer eller mindre spesialiserte leverandørbedrifter lokalt, nasjonalt og internasjonalt. På sikt kan dette bidra til stor lokal og regional kompetanseutvikling.

I vurdering av verdiskapingsbidraget vil man også måtte legge til grunn at gruvedriften dels vil fortrenge annen næringsvirksomhet i Sør-Varanger eller andre steder. Det er imidlertid ikke naturlig å anta at denne effekten vil bidra i netto negativ retning, ettersom bruttoprodukt per sysselsatt i mineralnæringen ligger over gjennomsnittet i øvrig næringsliv. For samfunnet i Sør-Varanger kommune isolert sett vurderer departementet at oppstart av dagbruddsdrift vil gi positive effekter.

Det direkte bidraget fra prosjektet går i hovedsak til lønn til arbeidskraft og til kapitalavkastning i form av overskudd/utbytte. Deler av dette vil tilfalle staten i form av økt skatteinngang. Vi har beregnet forventet verdiskaping fra gruvedriften uttrykt som bruttoprodukt. Brutttoproduktet er beregnet som summen av driftsresultatet og lønnskostnader. Det hefter usikkerhet ved beregningene ettersom tallene i søknaden er anslag, og på grunn av at vi har gjort egne estimater ettersom tallene i søknaden ikke helt tilsvare tallene som definisjonsmessig skal inngå i en beregning av bruttoprodukt. Vi finner

⁷ <https://www.sor-varanger.kommune.no/samfunnsmessige-konsekvenser-etter-konkursen-ved-sydvaranger-gruve-as.5859379-17830.html>

at den direkte verdiskapingen fra gruvedriften er positiv og tilsvarer omlag 60 pst. av driftsinntektene. Det innebærer at departementet vanskelig kan utlede noe annet enn at oppstart av dagbruksdrift i regi av Sydvaranger Eiendom AS kan gi et betydelig bidrag til samlet verdiskaping.

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

3.3.3 Reindriftsinteresser og hensynet til samisk kultur

Sydvaranger Eiendom AS' omsøkte konsesjonsområde ligger innenfor distriktsgrensen til reinbeitedistrikt 5 A/C. Både DMF og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt både reinbeitedistriktet og Sametinget tilbud om konsultasjoner i forbindelse med søknaden og klagesaken. Både reinbeitedistriktet og Sametinget har avgitt høringsuttalelser til søknaden, datert hhv. 14. og 13. mai 2018, men ikke ønsket konsultasjoner.

Sydvaranger Eiendom AS peker i klagen på at gråbergstrategien som søknaden legger opp til er utarbeidet og tilpasset i samråd med reinbeitedistriktet. Det vises til at det er inngått skriftlig avtale mellom Sydvaranger Eiendom AS og reinbeitedistriktet, der Sydvaranger Eiendom AS' omsøkte gråbergsplaner fremgår og aksepteres, og hvor det skal legges opp til videre dialog mellom partene.

På denne bakgrunn anser Nærings- og fiskeridepartementet minerallovens krav til vektlegging av samiske interesser, samt Norges folkerettslige forpliktelser, for å være ivaretatt.

3.3.4 Forholdet til omgivelsene og nærliggende områder under drift, og langsiktig planlegging for etterbruk og tilbakeføring

Innledning

I DMFs vedtak konkluderes det med at den planlagt gråbergsproduksjonen, sammenholdt med allerede deponert gråberg, om lag 1 milliard tonn ved planens avslutning, ikke samsvarer med prinsippet om en bærekraftig utvikling fordi det ikke legger opp til en langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området jf. mineralloven § 1, jf. § 2. DMF har også innvendinger mot tiltakshavers planer for etablering av kunstige innsjøer.

DMF har satt vilkår til driftskonsesjonen i vedtakets punkt 3. Vilkårene setter flere begrensninger for den planlagte driften, blant annet skal DMF godkjenne gråbergsdeponering i uberørt terreng og vann. Det skal også planlegges for minimering av gråbergstipper ved utredning av hvordan eksisterende dagbrudd kan gjenfylles. Samtidig skal ikke sterilisering av malm forekomme. Bruddet Hyttemalmen kan gjenfylles, men plan for tilbakefylling skal forelegges DMF.

I klagen viser Sydvaranger Eiendom AS oppsummert til at gråbergsproduksjonen ønskes minimert, men at deponering av gråberg i tråd med gråbergsstrategien er nødvendig gitt dagbruddsdriften som er planlagt. Det pekes på at gjenfylling av brudd ikke legger opp til en bærekraftig forvaltning av ressursene da dette vil sterilisere malmforekomster som kan være drivverdige i et annet prisscenario på 100 dollar tonnet, eller dersom ny teknologi skulle muliggjøre dette.

Naturvernforbundet mener at gråbergsproduksjon med tilhørende gråbergstipper gir for store miljøkonsekvenser. Videre pekes det på at planen for opprydding og avslutning av gruen er mangelfull fordi den ikke viser hvordan det vil se ut i området når driften avsluttes.

Rettslig grunnlag

Mineralvirksomhet kan medføre store inngrep i naturen og risiko for skade på eiendom, mennesker og dyr. Det er derfor viktig at tiltakshavere gjennomfører nødvendige sikringstiltak for å hindre eventuelle skader, og at myndighetene fører tilsyn med at dette skjer slik at forholdet til omgivelsene og nærliggende områder ivaretas under drift. Departementet viser til at det gjelder en alminnelig varsomhetsplikt og en sikringsplikt etter minerallovens §§ 48 og 49 som skal etterleves av tiltakshaver.

Det bør også legges til rette for å bruke området til annen aktivitet når mineralvirksomheten etter hvert tar slutt. En viktig del av dette er at området ryddes og sikres etter at mineralvirksomheten er avsluttet iht. de lovfastsatte kravene i mineralloven §§ 49 og 50. Av § 50 fremgår det at tiltakshaver har en oppryddingsplikt, både underveis i driften og ved avslutning av virksomheten.

Departementets vurdering

Sydvaranger Eiendom AS har beskrevet sin sikringsplan i LOM-planen vedlegg 5.5.5.1. Denne bygger på mineralloven §§ 48 og 49 og omfatter tiltak som inngjerding, oppføring av voller, skilting. Disse er videre konkretisert i sikringsplanens vedlegg.

Departementet finner at sikringsplanen redegjør for sikringstiltakene som skal gjennomføres på en oversiktlig måte og utgjør et godt utgangspunkt som kan oppdateres med utforming av gruen i gruens levetid. I likhet med DMF legger departementet til grunn at sikringsplanen danner et utgangspunkt for beregning av økonomisk sikkerhetsstillelse.

Departementet registrerer at flere av høringsuttalelsene peker på at driften får store konsekvenser for omgivelsene ved støv- og støyplager fra virksomheten. Utslipp av støy og støv er regulert i utslippstillatelsen fra Miljødirektoratet, se hhv. punkt 4 og 7, og vurderes ikke nærmere her.

Sydvaranger Eiendom AS har beskrevet sin oppryddingsplan i punkt 5.5.5.2. Det er departementets vurdering at oppryddingsplanen gir en god redegjørelse for hvordan opprydding skal skje ved avslutning av driften. Vi bemerker at opprydding skal skje

suksessivt og som ledd i den daglige driften. I likhet med DMF legger vi til grunn at opprydningsplanene vil måtte oppdateres i tråd med driftsplanen, og vi er av den forståelse at Sydvaranger Eiendom AS stadig vil utvikle og forbedre planen for opprydding underveis i tiltaket.

Sydvaranger Eiendom AS' planer for avslutning av gruvevirksomheten beskrives i vedlegg 5.5.5.3 som igjen henviser til punkt 5.5.4 om gråbergstrategi og deponiplan. Avslutningsplanen viser hvordan gråbergstippene er tenkt etablert og utvidet ved planlagt drift. Det fremgår at utdrevne dagbrudd er tenkt fylt igjen med vann og at gråbergstippene skal revegeteres delvis. Sydvaranger Eiendom AS foreslår avsatt midler til opprydding, sikring og avslutning av gravedriften. Kravet om økonomisk sikkerhetsstillelse behandles nedenfor under punkt 4.

Det er også redegjort for gjenværende malmressurser og muligheten for gjenfylling av brudd. Gråbergsstrategien og avslutningsplanen legger ikke opp til gjenfylling av utdrevne brudd fordi det vil sterilisere store mengder malm. DMF finner at gjenfylling er mangelfullt utredet og at mulighetene for dette skal utredes dersom driftsmetoden legger opp til gråbergsbryting.

Som med sikringsplanen og opprydningsplanen finner departementet at avslutningsplanen er tilfredsstillende per i dag, og i tråd med allerede gitt tillatelser. Etterbruken av området er ikke bestemt per i dag. Uten konkrete planer legger departementet til grunn at det i så stor grad som mulig bør legges opp til at naturen skal overta området igjen. Vi forutsetter at avslutningsplanen skal oppdateres og utvikles videre. Departementet anser at søknaden har skisser over fremtidige gråbergstipper, men savner skisser over dagbruddene når de er drevet ut. Departementet ber derfor om at avslutningsplanen oppdateres med skisser over dagbruddene som viser situasjonen i etterkant av den fremtidige driften i så stor grad som mulig.

At driften gjenopptas vil utvilsomt innebære nye naturinngrep. Samtidig vektlegger departementet at ny drift i konsesjonsområdet også vil muliggjøre tilbakeføring og etterbruk av området på en bedre måte, enn dersom driften ikke kommer i gang.

Gråbergshåndtering

Som allerede nevnt vil den omsøkte driftsmetoden føre til vesentlige mengder gråberg som må deponeres. Departementet legger til grunn at konsekvensene av gråbergsdeponeringen er akseptable og at gråbergstippene utformes slik at de gir den nødvendige flyttlei for reindriften i tråd med avtalen mellom Sydvaranger Eiendom AS og reinbeitedistrikt 5A/C.

Departementet er i utgangspunktet enig med Sydvaranger Eiendom AS om at det ikke vil være i tråd med en bærekraftig forvaltning av naturressurser å fylle igjen dagbrudd dersom dette kan føre til sterilisering av drivverdig malmforekomster. Samtidig må det være et generelt mål å unngå større gråbergstipper enn nødvendig når drift avsluttes. I klagen til Sydvaranger Eiendom AS gis det uttrykk for at tiltakshaver er innstilt på å arbeide for å minimere behovet for etablering av gråberg. Det nevnes at det kan ses nærmere på endring i

sekvensering av drift i Sørbruddene, noe som potensielt kan gi større mulighet for deponering av gråberg ved gjenfylling.

Vi er av den forståelse at malmkroppene i Sørbruddet er vesentlige grunnere enn forekomsten i Bjørnevatn og at disse isolert sett kan drives ut fullstendig gitt et prisscenario på 65 dollar tonnet. Dersom prisene øker, vil mengden drivverdig malm også øke. En isolert drift, der ett og ett brudd drives ut kan derfor teoretisk sett åpne for gjenfylling, men Sydvaranger Eiendom AS planlegger for samtidig drift i flere av bruddene, noe som nødvendiggjør deponering i tipp for å unngå sterilisering. Med "utdrevne brudd" legger departementet til grunn forståelsen til Sydvaranger Eiendom AS, nemlig brudd hvor det ikke kan påvises mineralressurser som i fremtiden kan tenkes å bli økonomisk drivverdige.

Departementet griper ikke inn i tillatelsen tiltakshaver har til å deponere gråberg, men ber generelt om at Sydvaranger Eiendom AS etterstreber en minimering av gråbergsproduksjonen. Samtidig ber vi om at det gjøres nærmere undersøkelser av hvordan driften kan innrettes slik at et uttakssted i Sørbruddene kan drives med mål om å gjenfylle med gråberg uten sterilisering av malm. Blixmalmen nevnes i klagen som et mulig aktuelt uttakssted. Departementet ber om det opprettes dialog mellom tiltakshaver, DMF og Sør-Varanger kommune for å klargjøre hva som skal inngå i en slik utredning og når den bør leveres.

4. Økonomisk sikkerhetsstillelse

Innledning

I vedtakets punkt 3.2 godkjenner DMF den delen av sikkerhetsstillelsen som gjelder sikring, men avventer fastsetting av endelig størrelse på beløpet inntil revidert driftsplan med avslutningsplan foreligger. Sikringsbeløpet skal stilles som en engangsinnbetaling før oppstart.

Sydvaranger Eiendom AS påpeker i sin klage at innbetaling av hele beløpet, og ikke suksessive avsetninger, innebærer usaklig forskjellsbehandling. Videre ønsker tiltakshaver at også sikkerhetsstillelse for opprydding og avslutning fastsettes nå og ikke på et senere tidspunkt, slik at prosjektet får den nødvendige forutsigbarheten.

Naturvernforbundet har ikke konkrete innspill til sikkerhetsstillelse.

4.1 Rettslig grunnlag

Økonomisk sikkerhetsstillelse er et nødvendig verktøy i mineralforvaltningen for å sørge for at tiltakshaver oppfyller sikrings- og oppryddingsplikten i mineralloven §§ 49 og 50. Hjemmel for mineralforvaltningen til å kreve at tiltakshaver stiller økonomisk sikkerhet fremgår av mineralloven § 51. Sikkerhetsstillelsen skal ta høyde for at tiltakshaver kan tenkes å ikke lenger være i stand til å oppfylle sikrings- og oppryddingsplikten. En situasjon som gjør at denne plikten ikke lenger kan oppfylles, for eksempel en konkurs, kan i prinsippet oppstå når som helst i uttakets driftsperiode. Nivået på sikkerhetsstillelsen skal gjenspeile at

mineralforvaltningen ved en eventuell konkurs må kjøpe sikrings- og oppryddingstjenester i det åpne markedet.

4.2 Departementets vurdering

Sydvaranger Eiendom AS har i søknadens punkt 5.7 forslått avsatt økonomisk sikkerhet til gjennomføring av sin plan for sikring, opprydding og avslutning av gruen, i tråd med forskrift til mineralloven § 2-1. Totalsummen avsatt beløper seg til 29 373 610 kroner som fordeler seg med 14 727 551 kroner til sikringstiltak, 3 902 509 kroner til opprydding og 10 742 550 kroner til avslutning av gruvedriften. Av de ca. 15 millioner kronene som foreslås satt av til sikringstiltak kommer ca. 6,3 millioner kroner til fradrag. Denne summen er allerede pantsatt til fordel for DMF da Sydvaranger Gruve AS var tiltakshaver før konkursen i 2015.

Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at det totale beløpet som skal avsettes til sikring, opprydding og avslutning bør gjenspeile den driften som er beskrevet i driftsplanene og bør være bestemt på forhånd for å gi den nødvendige forutsigbarheten for tiltakshaver. Det fremgår av budsjettene i vedlegg 5.7 at tiltakshaver tar høyde for byggherrekostnader på 20 pst., og dermed at myndighetene i verste fall må kjøpe tjenestene i det åpne markedet. Etter departementets syn fremstår kostnadsanslagene som tilstrekkelig for å gjennomføre de nevnte planene. Departementet er klar over at vilkåret om sikkerhetsstillelse medfører en kostnad for tiltakshaver ved at det binder opp kapital. Her peker vi imidlertid på at vilkåret er knyttet til et begunstigende vedtak i form av tillatelse til å utføre mineralvirksomhet.

Når det gjelder den nærmere måten pengene skal innbetales på vil departementet innledningsvis peke på at dagens situasjon i gruveområdet, om man tenker seg at det ikke skal tas ut mer malm, vil kreve gjennomføring av en rekke tiltak. Det vil si at det allerede fra dag én under driften vil påløpe større kostnader til sikring, opprydding og avslutning. Dette begrunner innbetaling av større deler av beløpet innledningsvis, fremfor suksessive avsetninger for eksempel per tonn uttatt masse. At Sydvaranger Eiendom AS er en annen juridisk person enn tidligere drivere tillegges ikke vekt i denne sammenheng. Dette er også begrunnelsen for at få større beløp er krevd stilt som sikkerhet over tre år i Nærings- og fiskeridepartementets vedtak om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av kobber i Repparfjord, datert 14. februar 2019. Departementet er derfor ikke enig med Sydvaranger Eiendom AS i at krav om innbetaling av større enkeltbeløp vil innebære en usaklig forskjellsbehandling.

Departementet stiller også spørsmål ved Sydvaranger Eiendom AS' forslag om at den suksessive avsettingen bare skal knytte seg til uttak av råmalm. Kostnadene ved opprydding, sikring og avslutning, dersom driften skulle opphøre, vil ikke endres av om det er råmalm eller rent gråberg som er sprengt ut og eventuelt ligger igjen i dagbruddene.

På denne bakgrunn finner departementet at løsningen i DMFs vedtak, der 8 360 000 millioner kroner skal innbetales på konto med pant til fordel for DMF før oppstart, opprettholdes. Som en mellomløsning stiller departementet krav om at det resterende beløpet, dvs. tiltakshavers forslag til økonomisk sikkerhet for opprydding og avslutning på

totalt 14 646 059 kroner, skal innbetales suksessivt med 1 krone per tonn råmalm i tråd med Sydvaranger Eiendom AS sitt forslag. I tråd med driftsplanen vil totalsummen da være innbetalt i løpet av år fire.

Etter dette finner departementet at Sydvaranger Eiendom AS' forslag til driftsplan godtas, men at den nærmere måten for innbetaling justeres. For øvrig vises det til punkt 7 om vilkår.

Rapportering

Innestående beløp på konto skal årlig dokumenteres ved å gi DMF tilgang til en oppdatert kontoutskrift. All avkastning på midlene godskrives kontoen.

Tiltakshaver skal underveis i driften vurdere om den eksisterende sikkerhetsstillelsen er tilstrekkelig til å dekke kostnadene til sikringstiltak, og gir DMF tilbakemeldinger om dette. Dersom uttakets beregnede totalvolum eller driftsperiode endres, eller det skjer andre vesentlige endringer i driftsplanen, skal DMF underrettes umiddelbart. Ellers skal tiltakshaver hvert femte år foreta en vurdering av om sikkerheten er tilstrekkelig. Når vurderingen er foretatt, skal tiltakshaver utarbeide en rapport som oversendes DMF uten unødig opphold.

DMF kan kreve ytterligere relevant rapportering og dokumentering utover det som fremkommer over.

5. Avsluttende merknader

Utnyttelse av naturressurser danner grunnlag for samfunns- og næringsutvikling. Mineralvirksomheten er betinget ressursens beliggenhet, og utvinning av mineralressurser må skje der ressursen er lokalisert. I Sør-Varanger er det store og rike jernmalforekomster, som i over 100 år har bidratt til vekst, verdiskaping og utvikling av industriell kompetanse i regionen. Over tid har gruvevirksomhet bidratt betydelig til utvikling av samfunnet i og rundt Kirkenes. Gruvevirksomheten har hovedsakelig vært dagbruksdrift, og basert på dette har det blitt bygget opp en betydelig industriell infrastruktur for utvinning, prosessering og utskiping av jern til verdensmarkedet. I løpet av siste driftsperiode ble det investert om lag 2 mrd. kroner i nytt produksjonsutstyr og gruveinfrastruktur.

Samtidig, og som nevnt over, er det ingen tvil om at gruve driften har gjort ugjendrivelig skade på naturen i konsesjonsområdet. Ny drift vil bidra til et større avtrykk på naturen i området enn i dag. Dette er en uunngåelig konsekvens av all gruve drift og industriltak generelt.

Likevel mener departementet at Sydvaranger Eiendom AS' søknad om driftskonsesjon legger opp til en bærekraftig ressursutnyttelse. Oppstart av dagbruksdriften vil legge til rette for at ressursene, infrastrukturen og den lokale kompetansen vil utnyttes på en god måte for samfunnet. Dagbruksdrift i Sydvaranger fremstår som et økonomisk og bergfaglig robust mineralprosjekt, i tråd med minerallovens krav.

Departementet legger betydelig vekt på tiltakets betydning for næringsutvikling og verdiskaping lokalt, men også regionalt og nasjonalt. Oppstart av dagbruddsdrift i Sydvaranger må anses som en vesentlig næringsetablering i Finnmark, i en kommune med lange tradisjoner og kunnskap knyttet til mineralvirksomhet. Departementet vil også bemerke at det er positivt at tiltakshaver legger opp til utstrakt bruk av lærlinger i sin virksomhet. Dette vil gi økt industriell kompetanse i regionen på lengre sikt.

Departementet finner etter en helhetsvurdering at det ikke er grunnlag for å opprettholde enkelte av vilkårene i DMFs vedtak. Med bakgrunn i dette opprettholder Nærings- og fiskeridepartementet delvis Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbards vedtak 23. januar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til Sydvaranger Eiendom AS for Sydvaranger gruveområde.

I departementets vedtak legges det betydelig vekt på at driften til enhver tid skal være i tråd med driftsplan godkjent av DMF, at tiltakshaver skal tilstrebe å minimere gråbergsproduksjonen og at det stilles sikkerhet som skal være tilstrekkelig til å dekke tiltakshavers sikrings- og oppryddingsplikt.

Klagen til Sydvaranger Eiendom AS har i det vesentlige ført frem. Naturvernforbundets klage tas ikke til følge.

6. Vedtak

Nærings- og fiskeridepartementet opprettholder delvis Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbards vedtak 23. januar 2019 om tildeling av driftskonsesjon for utvinning av jernmalm til Sydvaranger Eiendom AS for Sydvaranger gruveområde.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

7. Forholdet til annet regelverk

Nærings- og fiskeridepartementet gjør oppmerksom på at tildeling av driftskonsesjon etter mineralloven ikke erstatter krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning, jf. mineralloven § 5 første setning. Videre viser departementet til at utvinning og drift på mineralske forekomster bare kan utøves innenfor de begrensninger som følger av mineralloven og annen lovgivning, jf. § 5 siste setning.

Departementet understreker også at tildeling av driftskonsesjon ikke erstatter tiltakshavers behov for avklaring av de privatrettslige forhold i konsesjonsområdet.

8. Vilkår

Driftsplan

Driften skal til enhver tid skje i samsvar med driftsplan forelagt for og godkjent av DMF. Detaljnivå på driftsplanen skal som minimum følge DMFs driftsplanveileder. DMF kan kreve ny oppmåling og at ajourførte kart og profiler sendes inn når DMF finner det nødvendig.

Bjørnevatn:

1. Før oppstart må revidert driftsplan som viser hvordan den totale drivverdige forekomsten i Bjørnevatn skal utnyttes, sendes inn til DMF for godkjenning.

Sørbruddene:

2. Innen åtte uker før planlagt oppstart av drift skal tiltakshaver sende en revidert driftsplan for uttak i Jerntoppen. Tiltakshaver skal presentere detaljplaner for tilbakefylling av gråberg i Hyttemalmbruddet tre måneder før tilbakefyllingen når bakkenivå.
3. Tiltakshaver skal til enhver tid etterstrebe minimering av gråbergsproduksjonen. Tiltakshaver skal gjøre nærmere undersøkelser av hvordan driften kan innrettes slik at uttakssteder i Sørbruddene kan drives med mål om å gjenfylle gråberg uten å sterilisere drivverdig malm. Det skal opprettes dialog mellom tiltakshaver, Sør-Varanger kommune og DMF for å avklare innholdet og fristen for en slik utredning.
4. Før brytning av malm og gråberg kan starte, skal driftsplanen revideres for uttak i hvert enkelt bruddområde. Eventuelle endringer i uttaksrekkefølge må presiseres i en slik revidering.
5. Uttaksplan for det enkelte brudd skal omfatte gråberg og malm for hele bruddets levetid.
6. Driftsplanen skal inneholde oppdatert sikrings-, oppryddnings- og avslutningsplan. Avslutningsplanen må oppdateres med skisser over dagbruddene som viser situasjonen i etterkant av den fremtidige driften i så stor grad som mulig. Med grunnlag i undersøkelsene om endret uttaksrekkefølge og gjenfylling, som skal gjøres i tråd med vilkår nr. 3 over, skal DMF vurdere om uttaket egner seg for gjenfylling.
7. Plassering og utforming av eventuelle nye deponiområder skal gjøres i samråd med Sør-Varanger kommune og beskrives og kartfestes i driftsplanen. Departementet forutsetter at utformingen skjer i tråd med avtalen mellom tiltakshaver og reinbeitedistrikt 5A/C.

Generelt

8. Melding om Bergteknisk ansvarlig skal sendes DMF åtte uker før oppstart for godkjenning.
9. Oppdatert beskrivelse av bemanning og organisasjon forelegges DMF før oppstart.
10. Beslutning om endelig avslutning av brudd skal godkjennes av DMF.
11. Før eventuell gjenfylling av vannforekomstene sør i konsesjonsområdet må tiltaket avklares i dialog mellom tiltakshaver, Sør-Varanger kommune og Finnmark fylkeskommune som vannregionsmyndighet.
12. Departementet legger til grunn at det er inngått avtale mellom Sydvaranger Eiendom AS og reinbeitedistrikt 5A/C om innretting av driften i konsesjonsområdet. Departementet peker likevel på at det ikke skal lagres utstyr eller gjennomføres arbeider innenfor konsesjonsområdet som kan sperre for reinens trekk. Departementet oppfordrer til god dialog mellom tiltakshaver, reindriften og Sør-Varanger kommune om driften.

Økonomisk sikkerhetsstillelse

Tiltakshaver pålegges å stille økonomisk sikkerhet for å ivareta Tiltakshavers sikrings- og oppryddingsplikt, jf. mineralloven §§ 49, jf. § 50. Sikkerhetsstillelsen skal være tilstrekkelig til å dekke tiltakshavers sikrings- og oppryddingsplikt, jf. Forskrift til mineralloven § 2-1. Planlagt sikring og opprydding under og etter endt drift følger av driftsplanen med avslutningsplan.

Tiltakshaver pålegges å stille økonomisk sikkerhet med 14 700 000 kroner, som beskrevet i vedtakets punkt 4.2, for oppfyllelsen av nødvendige sikringstiltak etter mineralloven §§ 49, jf. § 51. Det gjøres fradrag for beløp inntående på sikringsfond etter tidligere drift i området, stort 6 340 000 kroner.

Den økonomiske sikkerheten skal stilles ved innbetaling av et kontantbeløp stort 8 360 000 kroner, til bankkonto som det skal etableres pant i til fordel for DMF slik at Tiltakshaver ikke kan råde over denne på noe vis.

Før oppstart av drift skal Tiltakshaveren overfor DMF ha:

- (i) Inngått avtale om finansiell sikkerhetsstillelse, vedlegg 2;
- (ii) Dokumentert innbetaling av kontantbeløp stort 8 360 000 kroner til pantsatt bankkonto;
- (iii) Etablert pant i konto til fordel for DMF, jf. vedlegg 3.

Deretter skal det settes av 1 krone per tonn uttatt råmalm på samme konto, opptil totalsummen på 29 373 610 kroner er nådd.

DMF kan fatte vedtak om endring av sikkerhetens størrelse og vedtak om ny(e) avsetning(er) ut over kontantbeløpet som er angitt i dette vedtak.

Rapportering til DMF skal skje i henhold til punkt 6 over.

Forholdet til Nordblock AS

Nordblock AS har konsesjon for uttak av malmblokker på deler av Sydvaranger Eiendom AS' omsøkte konsesjonsområde. Departementet legger til grunn at avtalene mellom Sydvaranger Eiendom AS og Nordblock AS regulerer begge aktørers opptreden i konsesjonsområdet, og finner ikke grunn til å regulere dette nærmere i vedtak om driftskonsesjon etter mineralloven.

9. Driftskonsesjonens varighet

Driftskonsesjonen kan revideres etter ti år.

Driftskonsesjonen bortfaller hvis ikke drift er startet opp senest fem år etter at konsesjon er gitt. Det samme gjelder hvis driften blir innstilt i mer enn ett år. Det kan søkes til DMF om forlengelse av disse fristene. Driftskonsesjonen faller også bort dersom utvinningsrettene som ligger til grunn for konsesjon slettes.

Med hilsen

Sigrid Dahl Grønnevet (e.f.)
avdelingsdirektør

Håvard Røksund
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren på Svalbard