



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 9.06.2016

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/398

Saksbehandler:
Kari Kjønnigsen

Oversendelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden

Miljødirektoratet har mottatt klager på vedtak om tillatelse etter forurensningsloven til gruvevirksomhet i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune. Vår vurdering er at klagen ikke gir grunnlag for å endre vårt vedtak, og klagen oversendes derfor til Klima- og miljødepartementet til behandling.

Vi viser til vår tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven til Nussir ASA fra 15. januar 2016. Tillatelsen er påklaget av Naturvernforbundet og Natur og Ungdom (felles klage), Norske lakseelver og Sametinget. I tillegg har Hammerfest SV og Kvalsund SV fremmet klage. Miljødirektoratet mener imidlertid at politiske partier ikke har klagerett i denne saken. Politiske partier engasjerer seg innen flere ulike samfunnsområder, og formålet deres blir derfor for omfattende og generelt til å gi klagerett i enkeltsaker. Disse klagen er avvist i vedtak av 31. mai 2016. De temaene som er tatt opp i klagen fra Hammerfest SV og Kvalsund SV er for øvrig i hovedsak behandlet gjennom behandlingen av de øvrige klagen.

Bakgrunn for saken

Nussir ASA søkte om tillatelse til gruvevirksomhet etter forurensningsloven 17. oktober 2011. Det kom 85 høringsuttalelser til søknaden etter at den hadde vært på høring.

Nussir ASA er et gruveselskap som ble etablert i 2005 for å utvinne kobber fra kobberforekomsten på fjellene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune. Folldal Verk drev utvinning av kobber fra Ulveryggen fra 1972 til 1978.

Virksomheten søkte om en produksjon på 50.000 tonn kobberkonsentrat pr. år fra underjordsdrift og oppredning. Dette medfører at det vil være behov for å fjerne omtrent 400.000 tonn ikke-metallholdig gråberg pr. år. Bedriften planlegger å omsette gråberget kommersielt som pukk, men søker om et steindeponi for mellomlagring av disse massene. Malmen som brytes vil bli bearbeidet i et oppredningsverk ved Repparfjorden. I oppredningsprosessen vil det bli brukt flotasjonsmidler til hjelp i metallutvinningen og brent kalk til pH-justering.

Nussir ASA søker om tillatelse til å deponere finmalt avgang etter oppredningsprosessen i et sjødeponi i Repparfjorden. Denne avgangen vil inneholde rester av metaller og kjemikalier.

Repparfjorden er lokalisert innenfor Kvaløya i Finnmark. Det er ut fra eksisterende sjøkart et terskeldyp på 80-85 meter i den ytre delen av fjorden og et dypere basseng innenfor (120 meter). Deponeringsarealet er anslått til å bli ca. 8 km². Hele dette arealet er regulert til sjødeponi i kommunens reguleringsplan for området.

Det er tidligere deponert gruveavgang i den grunnere delen av fjorden. Søker har i konsekvensutredningen skissert fire mulige steder for deponering i Repparfjorden. Nussir ASA har også vurdert muligheten for å legge avgangsmassene i et deponi på land. Miljødirektoratet ga, etter en grundig gjennomgang av mulige deponiområder, tillatelse til deponering av avgangsmasser i det området i Repparfjorden som kommunen har regulert til deponiformål.

Klagernes anførsler

I klagen av 5. februar 2016 har Naturvernforbundet og Natur og Ungdom følgende klagepunkter knyttet til tillatelsen:

A. Samlede konsekvenser for livet i fjorden og manglende økosystemforståelse:

De samlede konsekvensene for det marine livet i Repparfjorden og tilgrensende havområder er sterkt mangelfullt utredet. Økosystemtankegang er nærmest fraværende i tillatelsen.

B. Repparfjordens rolle som nasjonal laksefjord:

Stortingets forutsetninger for vernet som nasjonal laksefjord er ikke oppfylt. Tillatelsen vil være i strid med regelverket for nasjonale laksefjorder og laksevasdrag på flere punkter.

C. Strømforhold og partikkelspredning:

Klager mener det er sterkt mangelfulle målinger av strømforhold i Repparfjorden og modelleringer av partikkelspredning. De mener også at de negative konsekvensene av partikkelforurensning er undervurdert.

D. Konsekvenser av miljøgifter og tungmetall:

Klager mener at de høye verdiene av prosesskjemikalier og tungmetaller, og konsekvensene av disse, blir bagatellisert i vårt vedtak, og at det er stor sannsynlighet for at det blir vesentlig større utlekking til fjorden enn det som kommer frem i KU.

E. Effekt av nanopartikler:

Klager hevder at det vil bli sluppet ut store mengder nanopartikler som kan ha giftige egenskaper i det marine miljøet, og at det på tross av dette ikke er utredet påvirkningseffekt av nanopartikler på fisk eller havlevende organismer.

F. Brudd på flere lover, forskrifter og konvensjoner:

Klager mener at det er flere lover og forskrifter som ikke er vurdert av Miljødirektoratet, og at tillatelsen blant annet bryter med naturmangfoldloven, vannforskriften, konvensjonen om biologisk mangfold, Londonkonvensjonen og grunnlovens §112.

G. Konflikt med reindrift og samiske interesser:

Klager påpeker at det ikke er oppnådd enighet med reindriftnæringen vedrørende gruveplanene, og at tillatelse ikke kan gis uten at reindriftnæringen går med på det. De mener at retten til land og vann i Finnmark ikke er ferdig avklart, og at så store inngrep ikke bør gjøres før Finnmarkskommisjonen og evt. Utmarksdomstolen har avklart hvilke rettigheter som gjelder i området.

H. Manglende krav om tilbakefylling og alternativ bruk av massen:

Klager påpeker at det ikke er stilt vilkår om alternativ bruk, minimering eller tilbakefylling av restmassen og at slike vilkår ville kunnet redusere deponibehovet betraktelig.

På bakgrunn av klagepunktene mener de at tillatelsen til virksomheten må trekkes tilbake.

Norske lakseelver mener i sin klage av 28. desember 2015, at Miljødirektoratets tillatelse til Nussir ASA er gitt på et grunnlag som har utelatt viktig kunnskap om laksens tidlige beiting i estuariet (elvemunningen) og fjordområdet, og at tillatelsen dermed er gitt i strid med det rettslig bindende beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder og laksevassdrag. De hevder at tillatelsen derfor må trekkes tilbake.

Sametinget hevder i klagen deres av 8. januar 2016, at tillatelsen som er gitt til gruvedriften vil medføre forurensningsmessige ulemper for samiske næringer som er for store sammenholdt med de fordeler som tiltaket for øvrig medfører og at tiltaket vil medføre direkte ulemper for samisk kultur og samfunn.

Miljødirektoratets vurdering av klagene

Vi vil kommentere klagene fra Norske lakseelver og fra Sametinget sammen med vurderingen av klagen fra Naturvernforbundet/Natur og Ungdom da anførselene er overlappende. Klagen fra Norske lakseelver blir vurdert i punkt A om anadrome fiskeslag. Klagen fra Sametinget blir vurdert i punkt G om konflikt med reindrift og samiske interesser.

A. Samlede konsekvenser for livet i fjorden og økosystemforståelse

Økosystem og samlet belastning

Klagerne mener innledningsvis at manglende helhetsvurdering av fjorden som helhet er et brudd på naturmangfoldlovens § 10 (økosystem og samlet belastning).

Vi viser til vårt oversendelsesbrev, punkt 4.4.6.5 hvor vi har vurdert påvirkningen på økosystemet og den samlede belastningen, jf. naturmangfoldlovens § 10. Miljødirektoratet er enig i at et deponi i Repparfjorden vil påvirke naturmangfoldet og økosystemet i fjorden. Et bortfall av deler (10-15%) av fjordbunnen i fjorden vil ta bort deler av næringsomsetningen og produksjonen i dette området. Konsekvensutredningen viser at bunndyrssamfunnet i fjorden har naturlig artsmangfold som kan sammenlignes med tilsvarende samfunn i regionen, men at artsmangfoldet ikke er spesielt høyt i lokal, regional eller nasjonal målestokk. Vår vurdering er at vi har god kunnskap om den samlede belastningen i naturmangfoldet i Repparfjorden vil bli utsatt for. Det er noe usikkerhet knyttet til

konsekvensene for økosystemet som følge av deponeringen av gruveavgang, men vi mener at det er liten sannsynlighet for vesentlig skade på økosystemet i fjorden som helhet. Usikkerhetene knyttet til konsekvenser for økosystemet og de negative effektene som følger av deponeringen er i vårt vedtak sammenholdt med de fordeler og ulemper virksomheten vil ha for samfunnet for øvrig, jf. forurensningsloven § 11. Vi mener det er sannsynlig at økosystemet etter avsluttet deponering og i et langsiktig perspektiv vil restitueres.

Arealinngrep er den viktigste årsak til tap av biologisk mangfold

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom påpeker at det er et stort og til dels ukjent areal som går tapt i Repparfjorden ved deponering av gruveavgang i fjorden.

Miljødirektoratet er enig i at arealbeslaget er en viktig årsak til tap av bunnfauna i deponiområdet. I oversendelsesbrevet, punkt 5, skriver vi at den viktigste negative miljøeffekten er at 8 km² (10-15%) av arealene i Repparfjorden blir beslaglagt av masser fra deponeringen. De miljømessige ulempene vil i hovedsak være at bunnfaunaen i deponiområdet i Repparfjorden forsvinner som følge av deponeringen, og at det vil være negative effekter på bunnfaunaen også i en randsone rundt deponiet. Undersøkelser viser at Repparfjorden, utenfor det området som er regulert til deponi, ikke vil bli vesentlig påvirket av gruveavgang.

Påvirkning på fiskebestander i fjorden

Naturvernforbundet hevder at utslippet vil påvirke fjordens gode bestander av fisk og at det i 2015 kom en rapport (Planned submarine disposal of mining waste in the Førde Fjord of Norway - underestimation and undercommunication of harmful effects of suspended industry-created particles on fish, PhD Agnar Kvellestad, NMBU, 2015) som viser at selv svært små konsentrasjoner av partikler kan ha sterk negativ påvirkning på fisk, særlig fiskeegg og larver.

Miljødirektoratet har vurdert resultatene i ovennevnte rapport fra Agnar Kvellestad om partiklers påvirkning på fisk, særlig fiskeegg og larver. Dette omtalte vi også i våre kommentarer til klageanførselene på KLDs tillatelse til gruvedrift på Engebøfjellet. Partikkelspredningen er godt utredet også for deponering av gruveavgang i Repparfjorden. Mer omfattende undersøkelser kunne begrense usikkerheten ytterligere med tanke på den planlagte sjødeponeringen. Vi vurderer likevel den kunnskapen som foreligger i konsekvensutredningen og tilleggsundersøkelsene som tilstrekkelig, jf. forurensningsloven § 12, naturmangfoldloven § 8 og forvaltningsloven § 17.

De hevder også at det ikke er tatt hensyn til konsekvensene for sjøsamisk bruk av fjorden.

Når det gjelder sjøsamisk bruk av fjorden, så er det vår vurdering at det er lite sannsynlig at deponiet i Repparfjorden vil få store negative konsekvenser for muligheten til fremtidig fjordfiske. De forurensningsmessige effektene av gruvedriften vil derfor etter vår vurdering ikke innebære en innskrenking for sjøsamisk bruk av fjorden.

Anadrome fiskeslag

Både Naturvernforbundet og Norske lakseelver mener det planlagte sjødeponiet vil kunne ha negativ påvirkning på fisk i Repparfjorden som følge av redusert næringstilgang. Repparfjorden har stor verdi som oppholds- og vandringsområde for laks, sjøørret og sjørøye og fjorden er valgt ut som nasjonal laksefjord for å ta vare på den atlantiske villaksen.

Miljødirektoratet vurderer sannsynligheten for vesentlig skade for laks, aure og røye som liten. Næringstilgangen vil kunne bli svekket i deponiområdet, men utenfor det regulerte deponiområdet i indre del av fjorden og munningsområdet vurderer vi at næringsgrunlaget for sjørøye og sjørret ikke vil bli vesentlig svekket.

Nivas undersøkelser av sjørøye og sjørret i konsekvensutredningen viser at de oppholder seg i de to øverste meterne av vannsøylen, der det ikke vil være noen direkte påvirkning fra deponiet og hvor konsentrasjonen av finpartikler og kobber vil være svært lav. Næringstilgangen til sjørøye og sjørret vil kunne bli svekket i deponiområdet, men utenfor det regulerte deponiområdet i indre del av fjorden og munningsområdet vurderer vi at næringsgrunlaget ikke vil bli vesentlig svekket for sjørøye og sjørret.

Akvaplan-niva har på oppdrag fra Nussir ASA utført tilleggsvurderinger av effekter av partikler på marint miljø. Vurderingene er gjort på bakgrunn av litteraturstudier av samlet kunnskap om grenseverdier for når man kan forvente negativ effekt på marin biota som følge av partikler, blant annet Dale et al. 2008, Kielland et al. 2015. I notat av 18. desember 2015, oppsummerer de slik: «Med bakgrunn i de forutsetninger som er gitt i tillatelsen fra Miljødirektoratet og den tilgjengelige litteraturen av effekter av partikler på fisk, fiskeegg og larver mener Akvaplan-niva at opptil 3 mg/l i vannmassene i randsonen og i vannmassene i de øvre 30 meter ikke vil føre til negative effekter på fisk».

Miljødirektoratets vurdering, på bakgrunn av undersøkelser i fjorden, er at Repparfjorden ikke vil bli vesentlig påvirket av partikler fra gruveavgang utenfor det området som er regulert til deponi. Det er satt krav til maksimal tillatt spredning av partikler ved grensen for det regulerte deponiområdet, samt oppover i vannmassene, for å sikre at det ikke blir utilsiktet spredning av partikler. Dersom grensene overskrides må virksomheten treffe tiltak eller stanse deponeringen, se punkt 9.3.2 i tillatelsen.

Naturvernforbundet anfører at nedgangen i biologisk aktivitet i fjorden gjennom tap av bunnfauna vil gi laksesmolten redusert mattilgang i fjorden. Naturvernforbundet mener også at spørsmålet om konsekvensutredningen er mangelfull med hensyn til utvandrende smolt.

Undersøkelser i Repparfjorden viser også at laksesmolten oppholder seg kort tid i fjorden og vandrer i de øverste meterne av vannsøylen, hvor det ikke vil være noen direkte påvirkning fra deponiet. Vi vurderer derfor at laksen i liten grad vil bli påvirket av tiltaket. Se mer om våre vurderinger av laks i punkt B under.

Andre dyrearter

Klagerne påpeker at det er observert marine pattedyr som spekkhogger, vågehval, knølhval, springere og nise i Repparfjorden, at fjorden er viktig for fuglelivet i regionen og at redusert mattilgang vil påvirke en svekket bestand av sjøfugler der mange arter er rødlistet.

Miljødirektoratet vurderte deponeringens påvirkning på arter og økosystem under arbeidet med søknaden om tillatelse. I denne vurderingen tok vi utgangspunkt i at det vil være en begrenset spredning av partikler fra avgangsmassene og at sjøvannskonsentrasjonene av nikkel, kobber og sink

vil være under grenseverdiene for kjemisk tilstand i vannforskriften, jf. vurderingen av partikkelspredning i vår oversendelse, punkt 4.4.6.6. Tilleggsundersøkelser fra 2014 har styrket kunnskapsgrunnlaget for det marine naturmangfoldet, og det er ikke kommet nye opplysninger som tilsier en annen vurdering av konsekvensene for de ulike dyreartene i fjorden.

En endret bunnfauna i deponiområdet vil kunne ha en påvirkning på økosystemet. Bunnfaunaen i den øvrige delen av fjorden, utenfor deponiområdet, vil i liten grad bli påvirket. Det er usikkert hvor rask rekolonisering vil skje i deponiområdet etter at deponeringen er avsluttet, men mye av området vil sannsynligvis være rekolonisert etter ca. 10 år, basert på konsekvensutredningen og erfaring fra andre sjødeponier. Vi vurderer at det er liten sannsynlighet for vesentlig skade på økosystemet i fjorden som helhet, jf. naturmangfoldloven § 9.

Fjord som naturtype

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom viser til at «fjord» er en rødlistet naturtype (2011) på grunn av de store inngrepene og negative påvirkningene som naturtypen «fjord» er utsatt for.

Repparfjorden er gjennom den konsekvensutredningen og de tilleggsutredninger som er gjennomført, godt utredet sett i forhold til de fleste andre norske fjorder.

Mange havner og fjordområder har gjennom lang tid blitt tilført forurensning fra ulike aktiviteter. Artsdatabanken har så langt ikke gjort noen nasjonal vurdering av hvor store fjordområder som har fått en tilstandsreduksjon på grunn av miljøgifter og eutrofi. Dette har ført til plassering i kategori DD, datamangel, i Norsk rødliste fra 2011. På bakgrunn av dette er det ikke mulig å si noe om risiko for fjord som naturtype. Dette betyr ikke at naturtypen ikke er viktig.

B. Repparfjorden som nasjonal laksefjord

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom mener at Stortingets forutsetninger for vernet som nasjonal laksefjord ikke er oppfylt, og at tillatelsen derfor vil være i strid med regelverket for nasjonale laksefjorder og laksevassdrag.

Repparfjorden og Repparfjordelva er opprettet som henholdsvis nasjonal laksefjord og nasjonalt laksevassdrag ved Stortingets plenarvedtak. Dette vedtaket innebærer at det er innført et beskyttelsesregime for villaks i visse områder. Det planlagte deponiområdet ligger delvis i indre og ytre del av Repparfjorden, men et stykke unna elvemunningen til Repparfjordelva. Elvemunningen ligger et stykke lenger inn i Repparfjorden. Ifølge plenarvedtaket kan ikke virksomheten tillates dersom den innebærer en risiko for alvorlig forurensning som kan skade villaksen. Som vi skrev i oversendelsesbrevet (punkt 4.1), er det faren for akutt forurensning som skal vurderes. Risiko for skade eller ulemper på villaksen som følge av vanlig drift, er tillagt særlig vekt i den vurderingen vi har gjort etter forurensningslovens § 11.

Miljødirektoratets vurdering, på bakgrunn av undersøkelser i fjorden, er at Repparfjorden ikke vil bli vesentlig påvirket av partikler fra gruveavgang utenfor det området som er regulert til deponi. Det er satt krav til maksimal tillatt spredning av partikler ved grensen for det regulerte deponiområdet, samt oppover i vannmassene, for å sikre at det ikke blir utilsiktet spredning av partikler. Dersom grensene overskrides må virksomheten treffe tiltak eller stanse deponeringen.

Undersøkelser viser også at laksesmolten oppholder seg kort tid i fjorden og vandrer i de øverste meterne av vannsøylen, hvor det ikke skal være noen påvirkning fra deponiet, jf. ovennevnte vilkår. Vi vurderer derfor at laksen i liten grad vil bli påvirket av tiltaket.

I oversendelsesbrevet punkt 4.4.6.4 har vi også vurdert risiko for akutt forurensning. Eventuelle konsekvenser av akutt forurensning som følge av uhell med utslipp av avgangsmasser i overflatelaget er vurdert av NIVA. Simuleringer viser at et eventuelt uhellsutslipp vil spre seg innover mot elvemunningen av Repperfjordelva i de øvre vannmassene. Om et slikt uhell sammenfaller med smoltutvandring antar NIVA at det kan ha negativ påvirkning selv om de beregnede konsentrasjonene av partikler er relativt lav. Forhøyede konsentrasjoner som følge av uhell antas å være av kortvarig karakter. Miljødirektoratet vurderer på bakgrunn av konsekvensutredningen at risikoen for akutte hendelser som medfører alvorlige konsekvenser synes relativt liten. Gjennom den overvåkingen av vannkvaliteten som det er stilt vilkår om, vil det være mulig å få tidlig varsel om endringer i vannkvaliteten og raskt iverksette eventuelle avbøtende tiltak.

NIVA har også gjennomført en studie på effekt av finfraksjonen av avgangen fra Rana Gruber på laksesmolt. De undersøkte toksiske effekter knyttet til fysiologi og sjøvannstoleranse på fisken. De konkluderte med at eksponering av finfraksjonen knyttet til potensielt uhellsutslipp til overflatevann ikke ga målbare fysiologiske effekter på smolten.

C. Strømforhold og partikkelspredning, påvirkning av partikler

Naturvernforbundet hevder at undersøkelsene av strømforholdene er mangelfulle og at vurderingen av partikkelspredning er mangelfull og til dels feilaktig. De mener også at konsekvensene av partikkelforurensning er undervurdert.

Miljødirektoratets vurdering er at det alltid vil være noe usikkerhet knyttet til spredning av partikler utover deponiområdet, og derfor har vi stilt vilkår om maksimal tillatt spredning av partikler ved grensen for det regulerte deponiområdet, samt oppover i vannmassene, for å sikre at det ikke blir utilsiktet spredning av partikler. Dersom grensene overskrides må virksomheten treffe tiltak eller stanse deponeringen (punkt 9.3.2 i tillatelsen).

Grense for tillatt spredning av partikler til de øverste 30 meterne av vannmassene er satt til at partikkelkonsentrasjonen ikke skal overstige 2 mg/l i tillegg til naturlig bakgrunnskonsentrasjon av partikler i vannmassene. Vi mener at denne konsentrasjonsgrensen er streng og er i samsvar med de strengeste verdiene som er brukt internasjonalt, og er på nivå med de laveste effektgrensene for fisk som er fremkommet gjennom vår saksbehandling av gruveindustri med sjødeponi de siste årene.

Det er også stilt strenge krav til overvåking både av utslippene direkte og av hvilke effekter de vil medføre på land og i sjø. Virksomheten må også foreta prøvetaking i vannforekomsten i henhold til kravene i vannforskriften før oppstart av virksomheten kan finne sted.

Klagerne mener også at tidevannsstrømmene ikke er tilstrekkelig vurdert og at det ikke er tatt hensyn til om det sjeldne fenomenet «hydraulisk sprang» kan oppstå i Repparfjorden. Fenomenet oppstår når en væske brått øker hastigheten, og kan oppstå i fjorder når en strøm presses gjennom trange eller grunne sund. Fenomenet beskrives som sjeldent.

Problemstillingen med hydraulisk sprang kom opp i forbindelse med Engebøssaken hvor det var søkt om gruvedrift med deponering i sjødeponi i Førdefjorden. Ålasundet i Førdefjorden har de fysiske forutsetninger som eventuelt kan forårsake slike hydrauliske sprang. Miljødirektoratet er ikke kjent med at det forekommer slike trange eller grunne sund i Repparfjorden. Vilårene knyttet til tiltak eller stans i deponeringen ved overskridelser av grenseverdiene vil også gjelde dersom det skulle oppstå et hydraulisk sprang.

D. Konsekvenser av miljøgifter og tungmetall

Naturvernforbundet stiller spørsmål til kjemikaliebruken og hvor sterkt metallene er bundet til mineralene i avgangen. De hevder at det vil bli dumpet gruveavfall med til dels ekstreme verdier av kobber, krom og nikkel, og at det vil bli vesentlig større utlekking til fjorden enn det som kommer frem i konsekvensutredningen.

Miljødirektoratets vurdering er at det ikke foreligger nye opplysninger som gir grunn til å tro at utlekkingen av metaller vil bli større enn det som er beregnet i konsekvensutredningen. Vi har i vår tillatelse stilt strenge vilkår til utslipp av kjemikalier og til overvåking både av utslippene direkte og av hvilke effekter de vil medføre. Vi understreker at vi ikke har gitt tillatelse til kjemikaliet (xantatet SIPX) som er planlagt brukt i oppredningsprosessen. Bedriften kan imidlertid søke om tillatelse til bruk av dette kjemikaliet, dersom de innhenter mer kunnskap om effekten av SIPX på miljøet.

E. Effekt av nanopartikler

Naturvernforbundet hevder at det vil bli sluppet ut store mengder nanopartikler som kan ha giftige egenskaper i det marine miljøet (både på grunn av partikkelstørrelse og på grunn av tungmetallinnholdet i disse partiklene), og at det på tross av dette ikke er utredet påvirkningseffekt av nanopartikler på fisk eller havlevende organismer.

Miljødirektoratets vurdering er at det finnes partikler på nanostørrelse overalt i naturen, og at havet allerede tilføres nanopartikler med elver i form av nedbrutt organisk plantemateriale og ved erosjon av jord og berggrunn. Det er satt krav til maksimal tillatt spredning av partikler fra deponeringen, og det er lite trolig at partikler som spres fra deponeringen vil være mer enn det som allerede tilføres fjordsystemet med elver og bekker. Det er derfor ikke noe nytt materiale som tilføres med avgangen fra Nussir. Gruveavgangen vil bestå av partikler med opprinnelse fra lokal geologi, og vil sannsynligvis ikke kvalitativt skille seg fra det som allerede tilføres fjorden via naturlige prosesser. Det er ingen grunn til å tro at dette vil kunne true mattrygghet eller kvalitet på fisk som oppholder seg i vannmassene over deponiet.

Det er ikke fremkommet nye opplysninger som gir grunn til ny vurdering av effekten av nanopartikler.

F. Brudd på flere lover, forskrifter og konvensjoner

Klagerne hevder at det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 9 og 14, grunnlovens §§ 108 og 112, vannforskriften, Londonkonvensjonen/Londonprotokollen og Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD).

Miljødirektoratets vurdering er at prinsippene i naturmangfoldloven § 9 (føre-var-prinsippet) er nøye vurdert og ligger til grunn for vårt vedtak, se vår vurdering i oversendelsesbrevet punkt 4.4.6.2. Under punkt 4.1 har vi omtalt naturmangfoldloven § 14. Denne bestemmelsen gjelder «ved vedtak i medhold av loven». Vårt vedtak er gitt i medhold av forurensningsloven. Naturmangfoldloven § 14 får derfor ikke direkte anvendelse. Samiske interesser og andre viktige samfunnsinteresser er likevel vektlagt i vurderingen etter forurensningslovens § 11.

Miljødirektoratet mener at Grunnlovens § 108 og Grunnlovens § 112 er relevant for vurdering av saken. Det fremgår ikke en uttrykkelig vurdering av Grunnloven §§ 108 og 112 i begrunnelsen, men det er heller ikke et krav etter forvaltningsloven at alle hensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn skal fremgå uttrykkelig, jf. forvaltningsloven § 25 siste ledd.

Når det gjelder Grunnloven § 108 mener vi at de forurensningsmessige virkningene på samisk språk, kultur og samfunnsliv er vurdert i oversendelsesbrevet punkt 4.3.2, 4.4.2, 4.4.4 og 5.

Normene i Grunnloven § 112 er sentrale i vurderingene etter forurensningsloven. Der fremgår av lovens formål, jf. § 1 andre ledd, at formålet med loven er å sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. I vurderingen av om det skulle gis tillatelse til gruvedrift og sjødeponering i Nussir/Repparfjorden, har miljøhensynene vært det sentrale og de har blitt grundig vurdert i oversendelsesbrevet. I begrunnelsen fremgår det at vi blant annet har vurdert ulemper knyttet til støy for nærliggende boliger, jf. pkt.4.4.2, utslipp av støv, jf. pkt. 4.4.4. Begrunnelsen inneholder en grundig vurdering av naturens produksjonsevne og mangfold i pkt. 4.4.6 (miljømessige vurderinger av sjødeponi). Det er i tillegg gjort vurderinger av effektene på land. Vurderingene må også ses i sammenheng med planvedtaket der arealdisponeringen vurderes og avklares. Det er ellers stilt vilkår om overvåking for å dokumentere mulig opptak av stoffer fra avgangsmassene i marine arter og organismer som kan ha betydning for mattrygghet ved og i nærheten av deponiområdet, jf. tillatelsens pkt. 12. Vi mener derfor at det er gjort en tilstrekkelig vurdering av «enhver har rett til et miljø som sikrer helsen».

Når det gjelder vurderingen av tiltaket etter vannforskriften, så vil vannforekomstene Repparfjorden Indre og Ytre forringes til dårlig tilstand som følge av de fysiske endringene i bunnforholdene i deponiområdet. Vannforekomstens tilstand anses å forbli dårlig så lenge deponeringen pågår og i lang tid deretter. Det er derfor nødvendig med unntak etter vannforskriftens § 12 for å tillate deponeringen. Miljødirektoratet mener at vilkårene for unntak er oppfylt. Vi mener det ikke vil forekomme en utlekking fra deponiet som vil føre til en endring i tilstanden i vannsøylen. Grenseverdiene for sediment vil være anvendelige utenfor området avsatt til deponi i reguleringsplanen og vi mener at disse grenseverdiene heller ikke vil bli overskredet. Vår vurdering er derfor at den kjemiske tilstanden i Repparfjorden ikke forringes til dårlig tilstand.

Før oppstart må bedriften undersøke relevante parametre og kvalitetselementer (bunnfauna) for å kunne følge med på om tilstanden i vannforekomsten endrer seg som følge av deponeringen. For øvrig vil vi vise til at kravene i vannforskriften er vurdert i oversendelsesbrevet pkt. 4.4.4.6.

Per i dag regulerer ikke Londonprotokollen utslipp av gruveavgang til sjø innenfor grunnlinjen. Se vår omtale av Londonprotokollen i oversendelsesbrevet pkt. 4.1.

Det er riktig at Norge er folkerettslig forpliktet til å følge opp konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), men på hvilken måte vi velger å følge opp denne forpliktelsen bestemmes nasjonalt. Når det gjelder de overordnede prinsippene under konvensjonen om biologisk mangfold om bærekraftig bruk, føre-var prinsippet og økosystemtilnærming følges disse blant annet opp gjennom naturmangfoldloven. Prinsippene i naturmangfoldloven er vurdert i begrunnelsen i oversendelsesbrevet.

G. Konflikt med reindrift og samiske interesser

Naturvernforbundet påpeker at det ikke er oppnådd enighet med reindriftnæringen vedrørende gruveplanene, og at det ikke kan gis tillatelse uten at reindriftnæringen er med på det.

Miljødirektoratet påpeker at kravet til oppnådd enighet med reindriftnæringen angår reguleringsplanen.

Sametinget hevder at den tillatelsen som er gitt til gruvedriften vil medføre forurensningsmessige ulemper for samiske næringer (både reindrift og de sjøsamiske interessene). Særlig på grunn av sumvirkninger for reindriften er forutsetningene for fortsatt regningssvarende reindrift i området små. Sametinget mener at tiltaket vil medføre direkte ulemper for samisk kultur og samfunn.

Vi legger i vår avgjørelse til grunn at det er reindriften i området som er den næringen som vil kunne få størst negativ påvirkning av gruveprosjektet, og at dette i all hovedsak er knyttet til arealdisponeringen som er vedtatt i gjeldende reguleringsplan for området. Vi har lagt KMDs og LMDs vurderinger av arealdisponeringen til grunn for vår vurdering av tiltaket etter forurensningslovens § 11. Når det gjelder fiskeinteresser, så er det vår vurdering at det er lite sannsynlig at deponiet i Repparfjorden vil få store negative konsekvenser for muligheten til fremtidig fjordfiske. De forurensningsmessige effektene av gruvedriften vil derfor etter vår vurdering ikke innebære en innskrenking av samisk kulturutøvelse. Vi viser i denne forbindelse til vår vurdering i oversendelsesbrevet punkt 4.3.2 og punkt 5.

Vi kan for øvrig legge til at vi har hatt konsultasjoner med både Sametinget og de berørte reinbeitedistriktene under saksbehandlingen.

H. Manglende krav om tilbakefylling og alternativ bruk av massen

Naturvernforbundet påpeker at det ikke er stilt vilkår om bruk, minimering eller tilbakefylling av restmassen og hevder at slike vilkår kunne redusert deponibehovet betraktelig.

Miljødirektoratet mener at tilbakefylling i gruveområdet kan være en miljømessig bra løsning og redusere mengdene gråberg og avgang. Vi ser at imidlertid at det i dette tilfellet vil være store praktiske utfordringer knyttet til tilbakefylling på grunn av at malmen ligger og skal brytes oppover i fjellet. Vi har allikevel stilt krav om at virksomheten, i sin avfallshåndteringsplan, skal legge opp til at avgangsmasse og gråberg som ikke kan utnyttes som en ressurs, i størst mulig grad skal tilbakeføres til de hulrom som gruvedriften etterlater. Dette vilkåret har vi stilt for å sikre at bedriften kontinuerlig arbeider med å redusere deponibehovet.

Vi viser til våre tidligere omtaler om dette i oversendelse til Klima- og miljødepartementet av klage på tillatelse til gruvevirksomhet i Engebøfjellet, datert 25. september 2015 der vi blant annet skriver at hvilken deponiløsning man bør velge, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det vil avhenge av bergart, driftsform, fysiske og kjemiske egenskaper ved avgangs- og deponimassene, egenskaper ved aktuelle deponiarealer, arealbeslag, miljøkonsekvenser og hvilke avbøtende tiltak som kan gjennomføres. Valg av deponiløsning må avgjøres på bakgrunn av en grundig og faktabasert vurdering av påvirkning på naturmiljøet, kostnader og mulige konsekvenser for annen næringsvirksomhet. Det er ikke mulig å angi på generelt grunnlag hvilken type deponering som er mest forsvarlig for en gruvevirksomhet.

Vi skriver også at EUs dokument om beste tilgjengelige teknikker for gruveavfall har beskrivelser av sjødeponering, men konkluderer ikke med hensyn til vurdering av dette som beste tilgjengelige teknikk. Dette vil vurderes i forbindelse med pågående revisjon av dokumentet. Det pågår også vurderinger av dette temaet i regi av IMO (International Maritime Organization), uten at endelige konklusjoner er trukket. Både den sittende og den foregående regjering har konkludert med at sjødeponering kan være en aktuell løsning ved gruvedrift, jf. mineralstrategien.

Konklusjon

Miljødirektoratet finner ikke at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket, og klagen oversendes derfor KLD til behandling.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
miljødirektør

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Vedlegg:

Klager fra:

- Sametinget
- Naturvernforbundet/Natur og Ungdom
- Norske lakseelver

Kopi til:

- Fylkesmannen i Finnmark
- Kvalsund kommune
- Nussir ASA
- Sametinget
- Naturvernforbundet/Natur og Ungdom
- Norske lakseelver