



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Ihht. adresseliste

Deres ref

Vår ref

Dato

12/5816

19.12.2016

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

Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Norske lakseelver og Sametinget har påklaget Miljødirektoratets vedtak 15. januar 2016 om å gi tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune.

Klima- og miljødepartementet har ut ifra en helhetlig vurdering kommet til at det er miljømessig forsvarlig å tillate gruvevirksomhet ved Nussir og Ulveryggen med de strenge vilkårene som er stilt, jf forurensningsloven § 11 og opprettholder Miljødirektoratets vedtak.

Det vises til Miljødirektoratets vedtak om utslippstillatelse til Nussir ASA av 15. januar 2016, til klagen fra Natur og Ungdom og Naturvernforbundet av 5. februar 2016, fra Norske Lakseelver av 28. desember 2016 og fra Sametinget av 8. januar 2016. Det vises også til Miljødirektoratets oversendelsesbrev av 9. juni 2016, samt sakens øvrige dokumenter.

Sakens bakgrunn

Nussir ASA søkte 17. oktober 2011 om tillatelse etter forurensningsloven til gruvevirksomhet. Det planlagte tiltaket omhandler utvinning av kobber fra kobberforekomsten i fjellene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune. 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 ikkemetallholdig gråberg pr. år. Virksomheten 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.

Reguleringsplan for gruveområdet ble vedtatt av Kvalsund kommune 25. oktober 2012. På bakgrunn av innsigelse fra Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark har planen vært til behandling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjente reguleringsplanen for Nussir og Ulveryggen 20. mars 2014.

Nussir ASA søkte om tillatelse til å deponere finmalt avgang etter oppredningsprosessen i et regulert 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). Det regulerte deponiområdet er ca. 8 km² stort (deponi nærsone ca 5 km² og randsone ca. 2,5 km²). Det er tidligere deponert gruveavgang i den grunnere delen av fjorden.

Miljødirektoratet besluttet 8. desember 2015 å gi Nussir ASA tillatelse etter forurensningsloven til gruvevirksomhet i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden. Formelt vedtak ble fattet 15. januar 2016. Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet, Natur og Ungdom i klage 5. februar 2016, av Norske lakseelver i klage 28. desember 2015 og Sametinget i klage 8. januar 2016. Miljødirektoratet vurderte at klagene ikke ga grunnlag for å endre deres vedtak, og oversendte 9. juni 2016 klagene til Klima- og miljødepartementet for behandling.

Klagernes anførsler

Naturvernforbundet og Natur og Ungdoms klage

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom mener at utlippstillatelsen til Nussir ASA må trekkes tilbake. Organisasjonene anfører at de samlede konsekvensene for det marine livet i Repparfjorden og tilgrensende havområder er mangelfullt utredet. Det pekes på at en utradering av bunnfaunaen i en stor del av Repparfjorden vil påvirke hele det økologiske kretsløpet. Den manglende helhetsvurderingen er et brudd på naturmangfoldloven § 10. Organisasjonene peker på at det er arealinngrep som i sum er den viktigste grunnen til tap av biologisk mangfold, og i Repparfjorden går et stort (og til dels ukjent) areal tapt.

Videre mener organisasjonene at det er gjort mangelfulle undersøkelser av strømforholdene, at lokal kunnskap om sterke strømmer ikke er tatt med, at det er mangelfulle og til dels feilaktige vurderinger av spredning av partikler, og at de negative konsekvensene av partikkelforurensning er undervurdert. Selv små konsentrasjoner av partikler kan ha negativ påvirkning på fisk, særlig fiskeegg og larver, noe som vil kunne gi negativ påvirkning på gyting og oppvekst langt utover selve deponiområdet. Repparfjorden har stor verdi som

oppholds- og vandringsområde for laks, sjøørret og sjørøye. Organisasjonene mener konsekvensutredningen er mangelfull med hensyn til utvandrende smolt.

Videre påpeker Naturvernforbundet/NU at Repparfjordelva regnes som en av de viktigste lakseelvene i hele Norge, og er utvalgt som nasjonal lakseelv og Repparfjorden som nasjonal laksefjord. Organisasjonene mener at det planlagte utslippet av gruveavfall i Repparfjorden er i direkte strid med formålet for Repparfjordens vernestatus som nasjonal laksefjord. Naturvernforbundet/NU viser også til at fjord er en rødlistet naturtype.

Organisasjonene mener Miljødirektoratet har bagatellisert de høye verdiene av tungmetaller og konsekvensene av disse. Det vises til klassifikasjonsgrensene for forurenset sjøbunn. Forsøkene gjort for utlekking er svært enkle, og langt unna realistiske forhold og organisasjonene mener det er stor sannsynlighet for at det vil bli vesentlig større utlekking til fjorden enn det som kommer frem i konsekvensutredningen. Organisasjonene påpeker også at det ikke er utredet påvirkningseffekt av nanopartikler på fisk og havlevende organismer.

Organisasjonene mener tillatelsen bryter bl.a. med naturmangfoldloven, vannforskriften, konvensjonen om biologisk mangfold, Londonkonvensjonen og Grunnloven §§ 108 og 112. Videre vises det til at det ikke er oppnådd enighet med reindriftsnæringen vedrørende gruveplanene, og organisasjonene mener det ikke kan gis tillatelse uten at reindriftsnæringen går med på det.

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

Det vises for øvrig til klagen.

Norske lakseelvers klage

Norske lakseelver mener at sjødeponiets mulige påvirkning på villaksen i Repparfjordelva er underestimert i konsekvensutredningen og dermed også i Miljødirektoratets vurderinger. De viser til nyere publisert forskning som fastslår at den tidlige beitingen idet laksen forlater elvemunningen har en signifikant positiv korrelasjon med hvor stor andel av laksen som overlever sjøfasen og returnerer til elvene som voksen gyteklare laks, selv om smolten har rask vandring og kort oppholdstid i fjorden. Norske lakseelver mener tillatelsen er gitt i strid med det rettslig bindende beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder og laksevasdrag, og må trekkes tilbake.

Det vises for øvrig til klagen.

Sametingets klage

Ut fra en totalvurdering av de miljømessige ulemper sammenholdt med de ulemper tiltaket vil ha for samisk kultur, reindrift, sjøsamisk fiske og bruk og samfunnsliv, mener Sametinget det er uforsvarlig å gi tillatelse til gruvevirksomhet ved Nussir og Ulveryggen etter forurensningsloven. De samlede negative konsekvenser for samisk kultur blir så store at det

vanskelig kan etableres avbøtende tiltak, erstatninger og fordelsordninger som gjør at samiske næringer og samfunn kan opprettholdes og styrkes. Sameksistens med gruvedrift i området bør kun skje dersom reindrifta gir sitt samtykke til det. Sametinget er svært kritisk til at Miljødirektoratet avgrensner sin vurdering av konsekvenser for reindriften, og at direktoratet tar det for gitt at dette er avklart i planvedtaket.

Sametinget mener en etablering av gruvedrift i området vil stride mot hva staten kan tillate etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 1966 artikkel 27.

Videre er Sametingets vurdering at Repparfjorden har langt større verdi for fiske enn hva som er lagt til grunn i konsekvensutredningen. Gyteområde for torsk vil ha direkte lokale skader av sjødeponiet. Sametinget mener at tiltaket er svakt dokumentert, og har begrenset samfunnsmessig nytte utover lokale arbeidsplasser for et relativt kort tidsrom.

Sametinget er kritisk til Miljødirektoratets vektlegging av gruvens lønnsomhet kontra de miljømessige ulempene og viser særlig til at det er en svakhet at det ikke er foretatt noen vurderinger av verditapet for eksisterende næringer ved etablering av gruvedrift. Sametinget mener de økonomiske beregningene baserer seg på for optimistiske kalkyler og at de samfunnsmessige konsekvensene er for dårlig belagt. I tillegg til klagen oversendte Sametinget 8. juni 2016 en rapport om samfunnsøkonomiske konsekvenser ved gruvedrift i Kvalsund utarbeidet av Vista Analyse. Sametinget mener føre var-prinsippet må legges til grunn da usikkerhet om både nytte og kostnader er stor og at dette stemmer overens med deres hovedbegrunnelse i klagen om at det ikke foreligger grunn til å gi tillatelse etter forurensningsloven fordi ulempene for samiske næringer er så store.

Det vises for øvrig til klagen.

Klima- og miljødepartementets vurderinger

I vurderingen av om det skal gis tillatelse etter forurensningsloven § 11, eventuelt på hvilke vilkår, skal det legges vekt på "de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre", jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Om det skal gis tillatelse og på hvilke vilkår beror på forurensningsmyndighetenes skjønnsmessige vurderinger.

Saken er etter departementets oppfatning godt utredet gjennom konsekvensvurderingen i forbindelse med reguleringsplanen, tilleggsutredninger av ålegras og fiskeegg, samt verifisering av modelleringene av strømforholdene i fjorden. Det er også gjennomført konsultasjoner med Sametinget. Departementet mener på denne bakgrunn at kunnskapen som foreligger om tiltaket er tilstrekkelig og at kravene til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt, jf. forurensningsloven § 12, forvaltningsloven § 17 og naturmangfoldloven § 8.

Det er også i tillatelsen stilt en rekke vilkår som sikrer enda bedre kunnskap over tid, og som på sikt reduserer eller hindrer mulige skadevirkninger der en mangler sikker kunnskap. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er lagt til grunn som retningslinjer i vedtaket om tillatelse, jf. naturmangfoldloven § 7.

Om strømforhold og partikkelspredning utenfor deponiområdet

Det anføres blant annet at det er sterkt mangelfulle målinger av strømforhold i Repparfjorden og at de negative konsekvensene av partikkelspredningen er undervurdert.

Departementet viser til at risikoen for partikkelspredning utenfor deponiområdet er forhold som er grundig utredet. Som ledd i konsekvensvurderingen ble det foretatt strømmålinger over en måned i to perioder og det ble foretatt simuleringer av spredning av avgang med en numerisk modell. Simuleringen viste at den flokkulerte avgangen i all hovedsak sedimenterte på bunnen med svært begrenset økning i partikkelkonsentrasjon i de frie vannmassene og randsonen. Miljødirektoratet ga i forbindelse med vurderingen av utslippstillatelsen oppdrag til Sintef og DNV GL om å vurdere modelleringene. Sintef og DNV GL mente modellen måtte valideres og at det måtte tas hensyn til trykkforskjellene som oppstår mellom tyngre og lettere vann i randsonen av området modellkjøringen omfatter.

Det ble utført nye vurderinger og simuleringer av deponiet med høyere bunnhastigheter i indre Repparfjord. De nye analysene konkluderte med at når sedimentene først er avsatt på bunnen, skal det svært mye til å virvle dem opp og transportere dem videre. At strømmene i Indre Repparfjord ikke er sterke nok til å gjøre dette ble bekreftet av de nye simuleringene. Ved de nye undersøkelsene mener departementet i likhet med Miljødirektoratet at usikkerhet knyttet til spredning av finfraksjonen er vesentlig redusert i forhold til de første simuleringene, og at det er lite sannsynlig at partikkelspredning vil ha en negativ påvirkning på det marine naturmangfoldet utenfor det regulerte deponiområdet i Repparfjorden.

Det er likevel stilt krav om maksimal tillatt spredning av partikler ved grensen for det regulerte deponiområdet og oppover i massene for å sikre at det ikke blir utilsiktet spredning. Det er også stilt krav om kontinuerlig overvåking av spredning av masser til sjødeponiet i punkt 9.3.2 i tillatelsen. Konsentrasjonsgrensene som er satt for partikler i vannmassene er i samsvar med de strengeste verdiene som er brukt internasjonalt og på nivå med de laveste effektgrensene som er dokumentert for fisk. Det er videre stilt krav om at virksomheten må treffe tiltak eller stanse deponeringen dersom grensene overskrides. Når det gjelder anførselen om at det ikke er tatt hensyn til om fenomenet "hydrauliske sprang" kan oppstå i Repparfjorden, viser departementet til at Miljødirektoratet ikke er kjent med at de fysiske forholdene som eventuelt kan forårsake slike hydrauliske sprang, forekommer i Repparfjorden. Departementet viser til at kravene som er stilt knyttet til grenser for tillatt maksimal spredning som nevnt ovenfor og krav om at virksomheten må treffe tiltak eller stanse driften dersom disse overskrides, uansett vil gjelde dersom en slik situasjon likevel skulle oppstå.

Om konsekvenser for livet i fjorden

Det anføres at de samlede konsekvensene for det marine livet i Repparfjorden og tilgrensende havområder er undervurdert og at det er sett bort fra bunndyrsfaunaens og dyreplankton-samfunnets verdi for hele fjorden som økosystem.

Mens tiltaket pågår vil vesentlige deler av bunnfaunaen i det regulerte deponiområdet (utgjør 10-15 % av fjordens areal) bli dekket av avgangsmasser. Artsmangfoldet i bunnfaunaen er naturlig og kan sammenlignes med tilsvarende bunnsamfunn i regionen. Det er ikke rapportert om rødlistearter eller andre arter/dyregrupper som gjør bunndyrsfaunaen spesielt verdifull og bunnfaunaen er i konsekvensvurderingen vurdert å ha liten verdi. Bunnfaunaen i fjorden er homogen og vil bestå utenfor det området som er regulert til deponi. Hele området som er avsatt til deponi vil ikke til enhver tid være påvirket, men påvirkningen på bunnfauna i deponiområdet vil være stor. Når deponeringen er over vil rekoloniseringen starte og det vil etableres et nytt bunnsamfunn som antas å være annerledes enn det som var der tidligere. Det er noe usikkert hvor raskt rekolonisering vil skje, men mesteparten av deponiområdet vil sannsynligvis være rekolonisert innen 10 år. Bunnfaunaen er et sammensatt system som kan bruke lang tid på å få tilbake sin funksjon.

Deponiområdet vil under deponeringen være uegnet som leveområde for bunnfauna og fisk på grunn av dårligere tilgang til føde. Næring i form av døde planter og dyr vil ikke falle til bunnen og bli brutt ned og frigjort tilbake til vannmassene og kretsløpet igjen, som i en vanlig fjord. Dette kan føre til at fisk tilknyttet deponiområdet flytter til andre deler av fjorden. Mangfoldet av dyreplankton er typisk for en nordnorsk fjord og tettheten betraktes som lav. Vandringen av dyreplankton kan bli påvirket i området over deponiet, men ikke i vesentlig grad. Bunnfaunaen i Repparfjorden utenfor deponiområdet vil i liten grad bli påvirket, jf vurderingene av partikkelspredning over. Det er noe usikkerhet knyttet til hvor stor effekt det vil ha på økosystemet i fjorden at en begrenset del av fjorden og vannmassene vil være påvirket av partikler fra sjødeponiet. Miljødirektoratets vurdering er imidlertid at det et ikke er fare for vesentlig skade på plankton og økosystemet i Repparfjorden som helhet og departementet slutter seg til dette.

Flere av klagerne peker på at deler av deponiområdet vil overlape med et kjent gyteområde for kysttorsk. Konsekvensvurderingen kartla dette ved å intervjuer fiskere og det ble i tillegg utført en kartlegging i april/mai 2014 på forespørsel fra Miljødirektoratet. Det ble da funnet få torskeegg og Akvaplan-niva, som gjorde undersøkelsene, konkluderte med at det var lite gyteaktivitet i Repparfjorden i 2014. Havforskningsinstituttet utførte eggundersøkelser i Repparfjorden og nabofjorden Revsbotn i april/mai 2015, og fant flere egg i begge fjordene enn året før og flere i Revsbotn enn i Repparfjorden. Det ble funnet flest egg i området Megrunnen i randsonen i deponiet og lenger ut i fjorden mot fjordmunningen.

Departementet viser til at det vil være begrenset spredning av partikler i avgangsmassene og at det er relativt lave konsentrasjoner av kobber som forventes å kunne lekke ut til sjøvannet. Kysttorskens gyter i de frie vannmassene og det er usikkert hvor stor påvirkning deponeringen vil ha på torskens gyting. Det vises til at det er funnet betydelige mengder egg i nabofjorden Revsbotn og lenger ut i Repparfjorden og departementet slutter seg til direktoratets vurdering om at det derfor er liten sannsynlighet for vesentlig skade på arten og eventuelle lokale bestander. Departementet viser også til at gyteområder for torsk vil være omfattet av overvåkningsprogrammet for deponiet.

Det anføres videre at utslippstillatelsen vil være i strid med regelverket for nasjonale laksefjorder og laksevassdrag og at det er utelatt viktig kunnskap om laksens tidlige beiting i estuariet og fjordområdet. Departementet legger til grunn at det ved ordinær drift og med de vilkår som stilles i tillatelsen, ikke vil være utslipp av partikler direkte til overflatelaget i fjorden og at avgangen ikke vil berøre elvemunningen til Repparfjordelva. Departementet viser til at partikkelkonsentrasjonene i vannsøylen sannsynligvis vil ligge under det som kan gi påvirkning på vekst og overlevelse av fisk. Det er i Repparfjorden gjort relativt omfattende undersøkelser for å kartlegge vandring og adferd hos anadrom laksefisk. Smoltstadiet er mest følsomt for påvirkninger. Undersøkelsene i konsekvensvurderingen viste at laksesmolten oppholder seg kort tid i fjorden og beveger seg i de øverste vannlagene, hvor det ikke skal være noen påvirkning fra deponiet. Laksesmolten eksponering for eventuell forurensning må derfor antas å være kort, slik at konsekvensene av en forringelse av vannkvalitet og redusert næringstilgang blir små. Departementet viser til at det er et mindre område i fjorden som blir påvirket av deponeringen og at det med de vilkår som er satt til deponeringen, ikke vil skje en partikkelspredning hverken vertikalt eller horisontalt i vannmassene som vil kunne påvirke laksen. Totalt sett mener departementet at laksen i liten grad vil bli påvirket av deponiet.

Gjennom ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder er det innført et særskilt beskyttelsesregime for de viktigste laksebestandene i Norge. Når det treffes vedtak eller gjennomføres tiltak som kan påvirke laksens levevilkår, skal de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder legges til grunn, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 7a. I disse områdene skal laksen sikres en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep. Repparfjorden og Repparfjordelva har status som nasjonal laksefjord og nasjonalt laksevassdrag. Departementet viser til at det regulerte deponiområdet ligger delvis i indre og ytre del av Repparfjorden, men et stykke unna elvemunningen som ligger lenger inn i fjorden. Det vises til vurderingen over om at effekten av tiltaket samlet vil være liten og til Miljødirektoratets vurdering av at risikoen for akutte hendelser som medfører alvorlig konsekvenser synes relativt liten. Departementet vurderer at ordningen med nasjonale laksefjorder og vassdrag ikke er til hinder for at det gis tillatelse til deponering.

Også sjørret og sjørøye oppholder seg i de to øverste meterne av vannsøylen hvor det vil være lav konsentrasjon av finpartikler og kobber og vil ha begrenset direkte kontakt med deponiet. Det fremkommer av konsekvensutredningen at næringstilgangen deres vil bli svekket i deponiområdet. Utenfor deponiområdet i indre fjord og i elvemunningen, som er viktige oppvekstområder, vil næringsgrunnlaget ikke bli vesentlig svekket. Sjørret og sjørøye oppholder seg lenger i fjorden enn laksen og vil derfor være sterkere utsatt ved et eventuelt akuttutslipp. Totalt sett har Miljødirektoratet vurdert sannsynligheten for vesentlig skade på disse artene som liten og departementet slutter seg til dette.

Når det gjelder påvirkning på sjøfugl er dette vurdert av Miljødirektoratet under omtalen av deponeringens påvirkning på arter og økosystem. Det ble da tatt 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 og departementet slutter seg til denne vurderingen.

Departementet vurderer at vi har god kunnskap om den samlede belastningen for livet i fjorden, jf. naturmangfoldloven § 10. Det er noe usikkerhet knyttet til hvor stor effekt det vil ha på økosystemet i fjorden at en begrenset del av fjorden og vannmassene vil være påvirket av partikler fra sjødeponiet, men departementet mener det ikke er fare for vesentlig skade på plankton og økosystemet i Repparfjorden som helhet. Departementet viser videre til vurderingene ovenfor om at det er lite sannsynlig at det marine livet i Repparfjorden og tilgrensende havområder vil bli påvirket av partikler fra gruveavgang utenfor det området som er satt av til deponi. For å hindre utilsiktet spredning av partikler er det stilt krav i tillatelsen om maksimal tillatt spredning av partikler både vertikalt og horisontalt. Departementet mener derfor, i likhet med Miljødirektoratet, at det er lite sannsynlig at deponeringen vil medføre vesentlige ulemper eller skader på det marine naturmangfoldet og fiskebestander i fjorden utenfor deponiområdet.

Om nanopartikler, tungmetaller, prosesskjemikalier

Klager mener det ikke er utredet påvirkningseffekt av nanopartikler på fisk og havlevende organismer. Departementet vil påpeke at det finnes nanopartikler overalt i naturen, og mener det er lite trolig at partikler som spres fra deponeringen vil skille seg fra det som allerede tilføres fjordsystemet med elver og bekker. Det er ikke noe nytt materiale som tilføres med avgangen fra Nussir, gruveavgangen vil bestå av partikler med opprinnelse fra lokal geologi. Det er ingen grunn til å tro at det vil oppstå vesentlige negative miljøeffekter som følge av dannelse av nanopartikler i produksjonen.

Når det gjelder utlekking av tungmetaller, har klager anført at utlekkingstestene er svært enkle og langt unna realistiske forhold. Klager mener det er stor sannsynlighet for at det vil bli vesentlig større utlekking til fjorden enn det som kommer frem i konsekvensutredningen. Departementet mener at risikoen for utlekking er tilstrekkelig utredet og viser til beregninger utført av Akvaplan-niva i konsekvensvurderingen. Akvaplan-niva har foretatt grundige beregninger på bakgrunn av data om avgangen og kunnskap om Repparfjorden. Undersøkelsene gjennomført av Kjeøy Research & Education Centre er enklere, men må betraktes som supplerende informasjon om utlekking av metaller fra avgangen. Det er Akvaplan-nivas rapport som har vært avgjørende for Miljødirektoratets vurdering av utslippet. Det foreligger ikke nye opplysninger som gir grunn til å tro at utlekkingen av metaller blir større enn det som var beregnet i konsekvensutredningen. Utlekkingstester og beregninger viser lav utlekking av metaller fra avgangsmassene til sjøvann. Konsentrasjonene av kobber og nikkel i vannsøylen er svært lave fordi metallene er sterkt bundet til avgangen. Innholdet av krom og sink i avgangen er lavt og det har begrenset utlekkingspotensial. Grenseverdiene for sediment som organisasjonene viser til vil ikke være direkte anvendelige i vurderingen av kjemisk tilstand i deponiet, og utenfor deponiområdet mener Miljødirektoratet at grenseverdiene ikke vil overskrides. Departementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering av dette.

Klager har anført at det er gitt tillatelse til utslipp i vann, uten at man vet hvordan utslippet faktisk blir. Departementet viser til at kjemikalierne det er gitt tillatelse til å bruke trolig vil ha liten miljømessig betydning. Det er stilt strenge vilkår til utslipp av kjemikalier og til overvåking både av utslippene og effektene de vil medføre. For å sikre kunnskap som kan

bekreftede og dokumenterte sjømattrygghet, er det stilt vilkår om overvåking av stoffer i aktuelle marine arter og organismer i områdene rundt det planlagte sjødeponiet.

Om reindrift, planvedtaket og avbøtende tiltak

Sametinget anfører at ulempene for samiske næringer er så store at det ikke foreligger grunn til å gi tillatelse etter forurensningsloven og det påpekes at det ikke er oppnådd enighet om avbøtende tiltak som legger grunnlaget for en videreføring av reindriften i området.

Reindriften vil få negativ påvirkning av gruveprosjektet. Distriktene som berøres er 22 Fiettar og 20 Fálá. I konsekvensvurderingen anses det som avgjørende at diverse avbøtende tiltak implementeres. Uten avbøtende tiltak vil konsekvensene av gruvedriften bety sentrale inngrep eller brudd på en av Norges lengste trekkleier, betydelig tap av deler av kalvingsområde, sommerbeite, høst- og parringsland, samt fysiske inngrep i tradisjonell samisk bruk av områdene. Uten avbøtende tiltak vil den foreslåtte utbyggingen ifølge konsekvensutredningen kunne medføre reduksjon i antall driftsenheter og ha svært store negative konsekvenser.

Konsekvensene og de foreslåtte avbøtende tiltakene knytter seg til bruk av arealene på land og ikke til den forurensende aktiviteten som gruvedriften medfører. Konsekvensene for reindriften er vurdert i forbindelse med reguleringsplanen og i den endelige avgjørelsen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 20. mars 2014 etter at det ble fremmet innsigelse fra blant annet Sametinget. Innsigelsene ble ikke tatt til følge, men det ble lagt til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftnæringen kommer frem til avbøtende tiltak knyttet til videreføring av reindriften. Om konsekvensene for reindriften kan aksepteres er dermed avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i deres helhetlige vurdering i forbindelse med innsigelsen til reguleringsplanen. Forurensningsmyndigheten skal ikke vurdere selve arealbruken på nytt, men ulempene for reindriften inngår i helhetsvurderingen av om det skal gis utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11.

Når det gjelder de forurensningsmessige ulempene er det stilt vilkår til utslipp av støv og støy som vil redusere belastningen for reindriften.

Om FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

Sametinget anfører at etablering av gruvedrift i området vil stride mot hva staten kan tillate etter FN konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Prinsippet om vern mot inngrep og rett til kultur utgjør en materiell skranke for hva staten kan foreta seg eller tillate andre å foreta seg, uten å krenke denne bestemmelsen. Sametinget anfører at det ikke er gjort seriøse vurderinger av virkninger for samisk kultur, reindrift, fiske, utmarksbruk og samfunnsliv verken i tillatelsen etter forurensningsloven eller i planvedtaket knyttet til arealdisponeringen. Sametinget mener blant annet at sjødeponiet vil påvirke de sjøsamiske interessene direkte og påpeker at Repparfjorden har langt større verdi for sjøsamisk fiske enn det som fremkommer i konsekvensvurderingen.

Departementet er enig i at artikkel 27 utgjør en materiell skranke, men bestemmelsen innebærer likevel ikke et absolutt vern mot inngrep. Det fremgår av praksis fra FNs menneskerettighetskomité at det ikke nødvendigvis vil være et brudd på artikkel 27 dersom tiltaket kun har en viss begrenset innvirkning på de berørte individenes levemåte, jf. Ilmari

Länsman v. Finland (Communication No. 511/1992) para. 9. SP art. 27 innebærer at staten ikke kan tillate tiltak som medfører en nekting eller krenking av minoriteters utøvelse av kultur. I vurderingen av hva som utgjør et ulovlig inngrep er det av sentral betydning hvor omfattende inngrepet er, og mulighetene for eventuelle avbøtende tiltak.

Innvirkningen arealbruken på land har på reindriften ble som nevnt over behandlet da plansaken ble avgjort, og det legges til grunn at SP artikkel 27 er vurdert i den forbindelse. I vurderingen av om tillatelsen gitt etter forurensningsloven er i strid med SP artikkel 27 er det de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket som er relevante å vurdere, og særlig aktuelt er de eventuelle forurensningsmessige virkningene av sjødeponiet for sjøsamisk fiske. Miljødirektoratet vurderte i vedtakets punkt 4.3.2 at sjødeponiet kan ha noe negativ påvirkning på eventuelle fremtidige fiskeinteresser, men at påvirkningen vil være liten med de vilkårene som stilles til deponeringen. Departementet slutter seg til denne vurderingen, og viser til redegjørelsen over om deponiets påvirkning på fisk. Det er kun en begrenset del av fjorden og vannmassene som vil være påvirket av partikler fra sjødeponiet. Videre er det lite sannsynlig at det marine livet i fjorden vil bli påvirket av partikler fra gruveavgang utenfor det området som er satt av til deponi. Det er stilt krav i tillatelsen om maksimal tillatt spredning av partikler både vertikalt og horisontalt for å hindre utilsiktet spredning. Det er derfor lite sannsynlig at deponeringen vil medføre vesentlige ulemper eller skader på fiskebestander i fjorden utenfor deponiområdet. Selv om fiske i fjorden kan bli negativt påvirket av sjødeponiet, mener departementet det vil ha begrenset innvirkning på sjøsamisk bruk av fjorden.

Etter en samlet vurdering mener departementet at tillatelsen, med de vilkår som er satt, innebærer begrensede virkninger for sjøsamisk fiske i fjorden. Inngrepet faller under terskelen for hva som anser som en krenkelse eller nektelse av kulturutøvelse etter SP artikkel 27. Departementet kan heller ikke se at det er nødvendig med avbøtende tiltak av hensyn til fisket. Departementet mener det ikke vil stride mot SP artikkel 27, jf. menneskerettsloven, å gi tillatelse etter forurensningsloven.

Om internasjonale forpliktelser, Grunnloven, naturmangfoldloven og vannforskriften
Organisasjonene anfører at tillatelsen bryter bl.a. med internasjonale forpliktelser etter konvensjonen om biologisk mangfold, Londonkonvensjonen og Grunnloven §§ 108 og 112 samt naturmangfoldloven og vannforskriften. Departementet kan ikke se at Miljødirektoratet har gått utover de rettslige rammene som internasjonale forpliktelser, Grunnloven og vannforskriften legger for skjønnet i forurensningsloven § 11 i vedtak om å gi tillatelse til gruvevirksomhet og sjødeponi.

Prinsippene i konvensjon om biologisk mangfold om bærekraftig bruk, føre-var prinsippet, og økosystemtilnærning følges blant annet opp gjennom naturmangfoldloven, som er grundig vurdert og ligger til grunn for vedtaket. For øvrig kommer naturmangfoldloven § 14 ikke til anvendelse for vedtak etter forurensningsloven, kun for vedtak etter naturmangfoldloven.

Grunnloven §§ 108 og 112 er ikke henvist til uttrykkelig i vedtaket, men de hensynene som disse bestemmelsene ivaretar har blitt vurdert i helhetsvurderingen etter forurensnings-

loven § 11. De forurensningsmessige virkningene på samisk språk, kultur og samfunnsliv er vurdert i Miljødirektoratets vedtak punkt 4.3.2. og 5. De negative konsekvensene for samisk kultur og samfunnsliv er i all hovedsak knyttet til arealdisponeringen, og ikke de forurensningsmessige ulempene, jf. også vurdering over av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 som berører de samme vurderingstemaene. Når det gjelder Grl. § 112 så viser departementet til at konsekvenser for naturmangfold er omfattende vurdert og at det er satt strenge vilkår for å motvirke forurensningsmessige skader og ulemper. Begrunnelsen for å gi tillatelse til gruvevirksomheten inneholder en grundig vurdering av naturens produksjonsevne og mangfold. Det er behov for mineraler, og departementet vurderer at utvinningen vil skje på en forsvarlig måte. Departementet mener at vedtaket ikke er i strid med Grl. §§ 108 eller 112.

Verken Londonprotokollen eller Londonkonvensjonen regulerer utslipp av gruveavgang til sjø innenfor grunnlinjen, og er derfor ikke relevant for denne saken.

Det er gjort omfattende vurderinger av om tiltaket er i strid med EUs vanndirektiv som er gjennomført i vannforskriften. Vannforekomstene Repparfjorden Indre og Ytre forringes til dårlig økologisk tilstand som følge av de fysiske endringene i bunnforholdene i deponiområdet. Vannforekomstens økologiske tilstand anses å forbli dårlig så lenge deponeringen pågår og i lang tid deretter. Det er derfor nødvendig med unntak etter vannforskriften § 12 for å kunne tillate deponeringen. Departementet viser til Miljødirektoratets vurdering av at vilkårene for unntak er tilstede, og slutter seg til denne. Den kjemiske tilstanden er god i både Repparfjorden Indre og Ytre, og det er svært lite sannsynlig at deponeringen vil føre til en forringelse av den kjemiske tilstanden, jf. vurderingen over om at det vil være lav utlekking av metaller fra avgangen til sjøvann. Departementet vurderer at vannforskriften ikke er til hinder for å gi tillatelse til gruvevirksomheten.

Øvrige anførsler

Fjord er oppført på rødlisten i kategorien DD (manglende data) fordi Artsdatabanken så langt ikke har gjort noen nasjonal vurdering av hvor store fjordområder som har fått en tilstandsreduksjon på grunn av miljøgifter og eutrofi. Repparfjorden er gjennom konsekvensutredningen og tilleggsutredninger godt utredet. Påvirkningsfaktorene på naturtypen er vurdert i vedtaket og i de vilkår som er fastsatt.

Alternativer til sjødeponi har blitt vurdert. Hvilken deponiløsning man bør velge, må vurderes konkret i hver enkelt sak, og avhenger av bergart, driftsform, fysiske og kjemiske egenskaper ved avgangs- og deponimassene, egenskaper ved aktuelle deponiarealer, arealbeslag, miljøkonsekvenser og hvilke avbøtende tiltak som kan gjennomføres. I dette konkrete tilfellet, har sjødeponi blitt vurdert som det beste alternativet.

Departementet er enig med klager i at det finnes muligheter for å redusere behovet for deponering gjennom alternativ bruk og tilbakefylling. Departementet mener de krav som er stilt i tillatelsen om avfallshåndtering gir tilstrekkelig grunnlag for videre oppfølging av dette. Alternativ bruk har blitt utredet av Bergfald og Sintef og det er skissert flere mulige områder for gjenbruk til samfunnsnyttige formål. Bedriften skal arbeide kontinuerlig med å redusere

mengden avgang som må deponeres gjennom å finne alternativ anvendelse for avgangen, og rapportere årlig til Miljødirektoratet om aktiviteter for å fremme bruk av avgang og gråberg og om avsetning.

Det er noen praktiske utfordringer knyttet til tilbakefylling i dette tilfellet på grunn av at malmen skal brytes oppover i fjellet. Eventuell tilbakefylling skal inngå i en driftsplan etter mineralloven, og departementet går derfor ikke inn på alternative utvinningsmetoder som organisasjonene mener er bedre egnet for å ha mulighet til tilbakefylling. Det er stilt krav i tillatelsen om at avgangsmasse og gråberg som ikke kan utnyttes som ressurs, i størst mulig grad skal tilbakeføres til de hulrom som gravedriften etterlater. Departementet mener det vil være med på å sikre at virksomheten arbeider for å redusere deponibehovet. Det vil likevel være behov for et deponi.

Samlet vurdering

Om det skal gis tillatelse til tiltaket etter forurensningsloven § 11 beror på en helhetlig vurdering av ulempene ved tiltaket sammenholdt med fordeler og ulemper forøvrig. Departementet vil understreke at det sentrale ved denne vurderingen er de forurensningsmessige ulempene som følger av et omsøkt tiltak og om det kan stilles vilkår som kan begrense de forurensningsmessige ulempene.

De forurensningsmessige ulempene ved tiltaket er grundig vurdert i Miljødirektoratets vedtak.

Den viktigste forurensningsmessige effekten ved tiltaket er at 8 km² av arealene i Repparfjorden beslaglegges og de miljømessige ulempene består i hovedsak i at bunnfaunaen i dette området (10-15 prosent av fjordbunnen) går tapt. Departementet viser til vurderingen over om at det likevel ikke er fare for vesentlig skade på plankton og økosystemet i Repparfjorden som helhet.

Videre vurderer departementet at det vil være lav utlekking av metaller fra avgangsmassene til sjøvann. Målinger og modelleringer av strømforholdene i fjorden viser at spredningen fra deponeringen ikke vil medføre skade på livet i fjorden utover det som er regulert til deponi. Repparfjorden er en nasjonal laksefjord, men laksen vil i liten grad påvirkes av deponiet. Totalt sett vurderer departementet, i likhet med Miljødirektoratet, at det er lite sannsynlig at deponeringen vil medføre vesentlige skader på det marine naturmangfoldet og fiskebestander i fjorden utenfor deponiområdet. Det er uansett 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.

Det er videre stilt strenge vilkår til utslipp av kjemikalier og til maksimal tillatt støy, samt strenge overvåkingskrav.

Når det gjelder ulemper for reindriften er dette en ulempe som i all hovedsak er knyttet til arealdisponeringen og ikke til den forurensende aktiviteten som gravedriften medfører. Konsekvensene for reindriften er vurdert i forbindelse med reguleringsplanen og i den

endelige avgjørelsen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 20. mars 2014 og det vises til vurderingen av dette over. Når det gjelder konsekvensene for sjøsamisk fiske mener departementet at tillatelsen, med de vilkår som er satt, innebærer begrensede virkninger for sjøsamisk fiske i fjorden, se nærmere om dette ovenfor om SP artikkel 27. Departementet mener det ikke vil stride mot SP artikkel 27, jf. menneskerettsloven, å gi tillatelse etter forurensningsloven.

Sametinget er kritisk til vektleggingen av tiltakets lønnsomhet og viser særlig til at det er en svakhet at det ikke er foretatt noen vurderinger av verditapet for eksisterende næringer ved etablering av gruvedrift. Departementet legger til grunn at utvinning av kobberkonsentrat, samt biproduktene sølv og gull, i Kvalsund kommune er et tiltak med potensielt store inntekter dersom det iverksettes. Virksomheten vil gi betydelige inntekter i form av avkastning til aksjonærene i selskapet, samt økte skatteinntekter til stat, fylkeskommune og kommune. Det er anslått et behov for 150 årsverk i tilknytning til gruvedriften i Kvalsund, samt avledede arbeidsplasser. Klima- og miljødepartementet legger til grunn at tiltakshaver i sine vurderinger av lønnsomheten i prosjektet tar hensyn til eventuelle merkostnader som følger av forutsetningen om avbøtende tiltak for reindriften i reguleringsplanen som er godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, før tiltaket iverksettes.

Endringer i råvarepriser, valutakurser, mengden utvinnbare ressurser og størrelsen på investerings- og driftskostnader er forutsetninger som kan påvirke lønnsomheten i prosjektet i positiv eller negativ retning. Selv om det fortsatt er noe usikkerhet knyttet til lønnsomheten i prosjektet, kan departementet ikke se at tiltaket som sådan er for svakt dokumentert til å kunne vurderes etter forurensningsloven slik Sametinget anfører. Departementet slutter seg til direktoratets vurderinger av at slik usikkerhet vil reduseres før oppstart, blant annet i forbindelse med søknad om driftskonsesjon etter mineralloven, hvor Direktoratet for mineralforvaltning vil avkreve fullstendig forretningsmodell for prosjektet. Klima- og miljødepartementet har ikke gått nærmere inn på et eventuelt verditap for reindriften, siden dette ble vurdert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med at reguleringsplanen ble godkjent. Kommunal- og moderniseringsdepartementets har lagt til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftnæringen kommer frem til avbøtende tiltak som legger grunnlaget for videreføring av reindriften i området.

Departementet har ut ifra en helhetlig vurdering kommet til at det er miljømessig forsvarlig å tillate gruvevirksomhet ved Nussir og Ulveryggen med de strenge vilkårene som er stilt, jf forurensningsloven § 11. Departementet opprettholder Miljødirektoratets vedtak av 15. januar 2016 om å gi tillatelse til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden.

Konklusjon

Miljødirektoratets vedtak av 15. januar 2016 opprettholdes. Klagene tas ikke til følge.

Med hilsen



Ida Juell
avdelingsdirektør



Elisabeth Sandnes
rådgiver

Adresseliste:

Sametinget, Ávjovárgeaidnu 50, 9730 Karasjok/Karášjohka
Naturvernforbundet/Natur og Ungdom, Mariboës gt 8, 0183 Oslo
Norske Lakseelver, Postboks 9354 Grønland, N-0135 Oslo

Kopi:

Nussir ASA, Box 40, 9621 Kvalsund
Miljødirektoratet, Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim