



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Øystein Rushfelt

Deres ref

Vår ref

Dato

17/4845-30

14. februar 2019

**Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst.
Tiltakshaver: Nussir ASA**

Vedtak: Nærings- og fiskeridepartementet tildeler med dette driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av kobber fra forekomstene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune. Departementet legger vekt på at tiltaket kan bidra positivt til samlet verdiskaping. Departementet vurderer at tiltaket ikke vil bidra til å hindre reindriftsutøvelsen i området, men at det bør stille vilkår om avbøtende tiltak for å hensynta reindriftens kalvingsområder og flyttlei.

Innhold

Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst. Tiltakshaver: Nussir ASA	1
1. Innledning og bakgrunn	2
2. Konsesjonen	3
3. Godkjenning av driftsplan.....	4
4. Vilkår.....	4
5. Høring.....	6
6. Nærings- og fiskeridepartementets vurdering.....	10
6.1 Innledning og rettslig grunnlag.....	10
6.2 Utvinningsrett	11
6.3 Prosjektets økonomi.....	11

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

Kontoradresse
Kongens gate 8
www.nfd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
912 660 680

Avdeling
Næringspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Røksund/Sagafos

6.4 Bergfaglig forsvarlig drift.....	15
6.5 Søkers kompetanse for drift av forekomsten	15
6.6 Søkers skikkethet: oppsummering og konklusjon	16
6.7 Tiltakets betydning for verdiskaping og næringsutvikling	16
6.8 Reindriftsinteresser og hensynet til samisk kultur	20
6.9 Miljømessige konsekvenser av utvinning.....	37
6.10 Forholdet til omgivelsene og nærliggende områder under drift	39
6.11 Langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området.....	40
6.12 Driftsplan	42
6.13 Økonomisk sikkerhetsstilling	42
6.14 Oppsummering og utkast til konklusjon	45
7 Driftskonsesjonens varighet	45
8 Orientering om tiltakshavers plikter	46
9 Partsrettigheter	46

1. Innledning og bakgrunn

Nussir ASA, organisasjonsnummer 937 917 376, søkte den 6. mai 2016 Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) om driftskonsesjon for utvinning av Repparfjord kobberforekomst etter lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

Repparfjord kobberforekomst omfatter Ulveryggen og Nussir kobberforekomster. Planområdet for tiltaket er på 37,6 km² inkludert sjøarealer, og ligger langs riksveg 94 ved Repparfjorden i Kvalsund kommune. Søknaden gjelder et konsesjonsområde på nærmere 9 150 mål i overflateplanet, se vedlegg 1. Kobber omfattes av kategorien statens mineraler, jf. mineralloven § 7 første ledd bokstav a.

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

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

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

DMF sendte søknaden på høring den 21. juni 2017 med høringsfrist 1. september samme år. Sametinget kom i sitt høringsinnspill med innsigelser til søknaden. I tråd med regelen i mineralloven § 43 4. ledd, jf. § 17 femte ledd, ble saken 27. september 2017 oversendt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

I brev datert 25. oktober 2017 ga NFD oppdrag til DMF om å utarbeide et faglig innspill til søknaden. DMF leverte innspillet 27. februar 2018, med supplerende merknader i brev av 24. mai. I forbindelse med DMFs arbeid med faglig innspill var NFD, DMF og tiltakshaver Nussir ASA på en innledende befaring i det omsøkte konsesjonsområdet den 23. november 2017. Den 8. mai 2018 ble det holdt innspillsmøte, befaring og konsultasjoner med reindriftsaktørene i området. Representanter fra Kvalsund kommune, Fylkesmannen i Finnmark, Sametinget, DMF, samt berørte reinbeitedistrikt var til stede. Det har også blitt avholdt konsultasjoner med reinbeitedistrikt 22 den 30. november 2018.

Det ble avholdt konsultasjoner mellom NFD og Sametinget på administrativt nivå den 29. januar 2019, og nye konsultasjoner på politisk nivå den 11. februar 2019. Det ble ikke oppnådd enighet under konsultasjonene.

2. Konsesjonen

Konsesjonsområdet er regulert til område for utvinning av kobber i henhold til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen vedtatt av Kvalsund kommune 8. mai 2012, godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2014. Det er tiltakshavers ansvar å påse at drift skjer i tråd med reguleringsplanen.

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. Driftskonsesjon etter mineralloven fritar ikke tiltakshaver fra krav om å yte erstatning til rettighetshavere i området for eventuelle økonomiske tap de måtte lide som følge av tiltaket.

3. Godkjenning av driftsplan

Departementet godkjenner driftsplanen for Nussir og Ulveryggen under forutsetninger som fremgår av punkt 4 nedenfor.

4. Vilkår

Nærings- og fiskeridepartementet stiller følgende vilkår til driftskonsesjonen:

Driftsplan

Nærings- og fiskeridepartementet ber om at oppdatert driftsplan, blant annet i tråd med vilkårene som departementet stiller, sendes DMF i god tid og senest seks måneder før oppstart for godkjenning. Med "før oppstart" menes før fysiske arbeider i konsesjonsområdet er påbegynt.

Driftsplan skal rulleres hvert femte år regnet fra vedtaksdato. DMF er godkjenningsmyndighet for driftsplanen, som skal være i samsvar med kravene i DMFs veileder for utarbeidelse av driftsplan, jf. forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven § 1-8 første ledd bokstav b.

Økonomisk sikkerhetsstillelse

Tiltakshaver pålegges å stille økonomisk sikkerhet med 15 390 000 (femtenmillionertrehundreogtittusen) kroner, som beskrevet i vedtakets punkt 6.13, for oppfyllelse av nødvendige sikrings- og oppryddingstiltak etter mineralloven §§ 49 og 50, jf. mineralloven § 51.

Den økonomiske sikkerheten skal stilles med bankgaranti for et grunnbeløp stort 5 390 000 (femmillionertrehundreogtittusen) kroner, og deretter årlige avsetninger til bankkonto som det skal etableres pant i til fordel for DMF slik at Tiltakshaver ikke kan råde over denne på noe vis, begge deler som beskrevet i punkt 6.13.

Senest én (1) måned før oppstart skal Nussir ASA overfor DMF ha:

- I. Inngått avtale om finansiell sikkerhetsstillelse, se vedlegg 2;
- II. Fremlagt en påkravsgaranti fra bank som DMF anser tilfredsstillende, se vedlegg 3;
- III. Etablert pantet til fordel for DMF, jf. panteloven §§ 4-4 til 4-6, se vedlegg 4.

Dokumentene som er vist til i vedlegg 2-4 fylles ut av DMF etter dialog med tiltakshaver.

Bergteknisk ansvarlig

Nærings- og fiskeridepartementet har registrert administrerende direktør Øystein Rushfelt som bergteknisk ansvarlig for uttaket. Ethvert skifte av bergteknisk ansvarlig for uttaket skal meldes skriftlig til DMF uten ugrunnet opphold.

Øvrige vilkår

Nærings- og fiskeridepartementet stiller ytterligere vilkår til driftskonsesjonen:

Ved etablering og i driftsfasen

- 1) Det skal ikke være drift eller annen aktivitet i tilknytning til Ulveryggenforekomsten i perioden 1. mai til 15. juni. Dette innebærer at det ikke skal være aktivitet på veien fra industriområdet på Øyen og opp til påhugget til Ulveryggen, eller mellom påhugget til Ulveryggen og avlossingsplassen ved styrtsjakten.
- 2) I perioden 15. april til 30. april og perioden 16. juni til 1. oktober skal det være lavere aktivitet i samme område som angitt i vilkåret over. Formålet er å påvirke reindriftens bruk av området minst mulig under gruvedriften. Plan for redusert aktivitetsnivå i perioden, og hvilke tiltak som gjøres for å ta hensyn til reindriften, skal fremgå av den til enhver tid godkjente driftsplanen.
- 3) Drift på Ulveryggenforekomsten må avsluttes innen ti år fra oppstartstidspunktet. DMF kan gi tillatelse til videre drift i inntil fem år. Søknad om dette må sendes DMF senest to år før tiårsfristen løper ut.
- 4) Ved påhugget til Ulveryggen og i området frem til avlossingsplassen ved styrtsjakten, skal det ikke settes opp konstruksjoner eller lagres utstyr og lignende som er til hinder for reindriften.
- 5) Manglende inngjerding rundt dagbruddet ved Ulveryggen skal rettes opp og vedlikeholdes kontinuerlig i driftsperioden.
- 6) Alle dagåpninger skal sikres med nødvendig inngjerding.
- 7) Etablering, vedlikehold og riving av luftesjakter skal skje i perioder hvor det ikke er reindriftsaktivitet i området. Driving av sjaktene skal skje nedenfra og støydempende vifte skal installeres.
- 8) Gråbergsdeponiet ved gruveåpningen til Ulveryggen skal planeres og gjøres fremkommelig for reindriften.
- 9) I årlig driftsrapportering til DMF skal mengde gråberg som er lagret og gjenstående lagringskapasitet til deponiene fremgå.
- 10) Sikring- og oppryddingsarbeid skal skje kontinuerlig.

Ved avvikling av drift

- 11) Dagåpninger skal sperres av for uvedkommende. Påhuggene skal ha dreneringsåpning og inspeksjonsdør.
- 12) Nødoppholdshytte og ventilasjonsanlegg i overflaten skal fjernes. Sår i naturen skal revegeteres.

13) Alt utstyr knyttet til gruvedriften og sjødeponiet, som utgjør eller kan utgjøre en forurensningskilde, skal fjernes. Forslag til avslutningsplan skal godkjennes av DMF. Se for øvrig vedtakets punkt 6.11.

14) Landdeponiene skal beplantes.

5. Høring

DMF sendte søknaden om driftskonsesjon på offentlig høring 21. juni 2017 med høringsfrist 1. september 2017. Høringsbrev ble sendt til følgende instanser:

- Kvalsund kommune
- Statens vegvesen, region Nord
- Sametinget
- Fylkesmannen i Finnmark
- Finnmark fylkeskommune
- Fiskeridirektoratet, region nord
- Miljødirektoratet
- Reinbeitedistrikt 22 Fiettar
- Reinbeitedistrikt 20 Fåla
- Vest-Finnmark jeger- og fiskeforening
- Repparfjord grunneierforening
- Finnmarkseiendommen
- Naturvernforbundet
- Sami Njarga AS
- Repparfjord eiendom AS
- Yeoman Halsvik AS
- Hammerfest Energi AS

DMF mottok i alt 15 uttalelser til søknaden, deriblant innsigelse fra Sametinget slik at søknaden ble sendt NFD for behandling iht. mineralloven § 43 4. ledd, jf. § 17 femte ledd. Høringsuttalelsene er kort sammenfattet i det følgende:

Kvalsund kommune (22.9.2017) skriver at kommunen tidligere har vedtatt reguleringsplan for tiltaket og ønsker å legge til rette for gruvevirksomhet i Repparfjord. Kommunen vektlegger at prosjektet sannsynligvis vil føre til positive ringvirkninger for kommunen og bidra til økt verdiskaping, og dermed gi en positiv samfunnsutvikling. Kommunen peker på at det er begrensede muligheter for annen næringsvirksomhet i kommunen og at prosjektet er anslått å gi mange nye arbeidsplasser. Kvalsund kommune foreslår i sin høringsuttalelse også flere vilkår til driftskonsesjonen.

Miljødirektoratet (17.8.2017) viser til at de ga Nussir ASA tillatelse til forurensende virksomhet etter forurensningsloven 15. januar 2016. I tillatelsen er det stilt strenge vilkår til utslipp av kjemikalier og til maksimal tillatt støy. I tillegg er det stilt strenge krav til overvåking

både av utslippene direkte, og av hvilke effekter de vil medføre på land og i sjø. Miljødirektoratet peker på at kravene som er satt i forurensningstillatelsen medfører at forurensningssituasjonen er ivaretatt. Miljødirektoratet presiserer også at deres krav om økonomisk sikkerhet er ment å dekke forurensningsbidraget fra deponiet, ikke krav til eventuelle nødvendige sikkerhetstiltak.

Fylkesmannen i Finnmark (30.8.2017) peker på at det omsøkte området er et viktig beiteområde for rein på våren og sommeren. Det pekes på at det særlig om våren er viktig å redusere forstyrrelsene til et minimum. Fylkesmannen ber derfor om at støyende virksomhet i størst mulig grad skjer i industriområdet nede ved fjorden, at inngrep som for eksempel installasjoner utenfor industriområdet bør gjennomføres og utformes i samråd med reinbeitedistriktet, og at virksomhet og trafikk i tilknytning til driften på Ulveryggen begrenses til et minimum i perioden 1. mai – 15. juni. Avslutningsvis foreslår fylkesmannen også krav om faste dialogmøter mellom tiltakshaver og reinbeitedistriktet hver vår.

Finnmark fylkeskommune (30.8.2017) peker kun på en kulturminnelokalitet som antas å bli berørt av tiltaket, og der aktsomhetsplikten etter kulturminneloven § 8 er ivaretatt i planbestemmelsene.

Fiskeridirektoratet (1.9.2017) skriver at det ikke bør gis driftskonsesjon. Fiskeridirektoratet begrunner synet sitt i det vesentlige med at tiltaket vil få negative konsekvenser for fiskerinæringen i et lokalt og regionalt perspektiv. Fiskeridirektoratet viser til at kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredningen er mangelfullt på et generelt grunnlag, og spesielt med hensyn til gyte- og oppvekstområder. Fiskeridirektoratet peker her på innvendingene som fremkommer av egne og Havforskningsinstituttets innspill til reguleringsplan og utslippstillatelse i samme sak. Videre peker Fiskeridirektoratet på nye resultater av undersøkelser fra 2017 som ikke var kjent ved utarbeidelsen av reguleringsplanen eller ved behandling av utslippstillatelsen for tiltaket. Dersom det skulle gis driftskonsesjon foreslår Fiskeridirektoratet at det bør stilles vilkår om avbøtende tiltak som tar hensyn til det omkringliggende miljø og reduserer negativ påvirkning på fiskeriaktiviteten i Repparfjorden.

Statens vegvesen (16.8.2017) har ingen innvendinger mot at driftskonsesjon gis, men ber tiltakshaver redegjøre for tiltakets virkninger, herunder omfanget av virkningene, på riksveg 94 som passerer gjennom konsesjonsområdet. Vegvesenet skriver at veistrekningen skal utbedres på sikt og at det trengs god oversikt over forhold som kan få betydning for det arbeidet som skal planlegges.

Finnmarkseiendommen (19. september 2017) er positive til Nussir ASAs søknad om driftskonsesjon. De legger stor vekt på at tiltaket vil gi grunnlag for en positiv samfunnsutvikling som igjen kan gi grunnlag for ivaretagelse av samiske interesser gjennom økt bosetting i marginaliserte kystsamiske områder. Samtidig legger Finnmarkseiendommen til grunn at tiltakshaver i samråd med reindriftsnæringen kommer frem til enighet om tilfredsstillende avbøtende tiltak slik at det fortsatt skal være regningsssvarende å drive med

reindrift i området. Til det siste momentet vises det til vedtaket av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Finnmark gjenvinning (1.9.2017) gjør oppmerksom på at de i 2009 fikk tillatelse til etablering av deponi for mottak av vannbasert kaks på Ulveryggen. Deponiet ble avsluttet i 2017, men Finnmark gjenvinning har et ansvar for etterdrift i 30 år. Driften og etterdriften av deponiet krever sikring av deponiet mot lekkasje, setninger og vannprøvekontroller. Til å ta vannprøver er det etablert tre prøvepunkter. Finnmark gjenvinning skriver at det vil være en sannsynlighet for at de typiske parameterne ved prøvepunktene ikke vil være til stede ved ny aktivitet i området. På denne bakgrunn peker Finnmark gjenvinning på at det er nødvendig med et samarbeid med Nussir ASA om prøvetakingen i fremtiden, noe også Miljødirektoratet vil orienteres om.

Sametinget (1.9.2017) skriver at de går mot at søknaden skal innvilges i tråd med regelen i mineralloven § 43 fjerde ledd, jf. § 17 femte ledd. Sametinget peker på at mineralforvaltningen er forpliktet til å vurdere tiltakets virkninger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv i tråd med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. Videre viser Sametinget til ILO-konvensjonen nr. 167 artikkel 6 og 7 som pålegger statene en plikt til å konsultere vedkommende urfolk når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem. Sametinget mener at konsultasjonsplikten ikke er oppfylt i denne saken. Sametinget konkluderer med at tiltaket sett i sammenheng med tidligere tiltak og planlagte tiltak i samme område, vil gi såpass store konsekvenser for samisk kultur med næringer knyttet til reindrift og fiske at det i vesentlig grad vil krenke retten til utøvelse av samisk kultur. Videre konkluderer Sametinget med at det ikke finnes avbøtende tiltak for reindriften som muliggjør en fortsatt bruk av området.

Norske reindriftssamers landsforbund (NRL) (25.8.2017) peker innledningsvis på at en driftskonsesjon til Nussir ASA vil representere et brudd på rettighetene som reinbeitedistrikt Fiettar har opparbeidet seg gjennom alders tids bruk, så lenge det ikke foreligger et fritt og forhåndsinformert samtykke. Videre peker NRL på at søknaden om driftskonsesjon må vurderes i lys av det vern samer har både etter norsk rett og folkeretten. NRL viser i denne sammenheng til Grunnloven § 108, reindriftsloven, FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169. NRL viser også til FNs erklæring om urfolksrettigheter til støtte for vern av det samiske folk, og særlig prinsippet om innhenting av et på forhånd fritt og informert samtykke, som er nedfelt i erklæringen. NRL skriver at en driftskonsesjon vil representere et klart brudd på de nasjonale og folkerettslige bestemmelser som er påpekt, og at innvilgelse av driftskonsesjon derfor frarådes på det sterkeste.

Norske Samers Riksforbund (NSR) (31.8.2017) skriver at søknaden om driftskonsesjon må avslås. NSR begrunner dette med at tiltaket vil medføre så store og gjennomgripende konsekvenser for det materielle samiske kulturgrunnet, både for sjø- og reindriftssamiske interesser, at prosjektet bryter med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27. NSR fremhever at det ikke er gjort en vurdering av sumvirkningene av en rekke enkelttiltak i området som berører samisk kulturutøvelse. Videre peker NSR på at det ikke er

konsultert med rettighetshaverne i området på forsvarlig vis. NSR skriver avslutningsvis at tiltaket også medfører negative miljømessige konsekvenser og at det ikke er påvist en samfunnsøkonomisk gevinst som kan forsvare de store og alvorlige negative konsekvensene for urfolk, miljø og bærekraft.

Reinbeitedistrikt 22 Fiettar (10.9.2017) skriver innledningsvis at det planlagte tiltaket vil utgjøre et stort inngrep i sentrale kalvingsområder, høst- og vårbeite, samt sentrale trekkleier for flere reinbeitedistrikt. Konsekvensene må karakteriseres som svært kritiske for Fiettar. Reinbeitedistrikt 22 har brukt området der tiltaket er planlagt som sommerbeite over et langt tidsrom. Videre i høringsuttalelsen beskriver Fiettar hvordan distriktet bruker Gumppejuni-, Nussir-, og Asavaggi-området gjennom året og hvilke konsekvenser gruveaktiviteten vil få for området. Fiettar peker på at reindriften er vernet både etter nasjonal og internasjonal rett, og at staten må påse at søknaden vurderes opp mot dette vernet. I denne sammenheng pekes det på statens folkerettslige forpliktelser etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, samt ILO-konvensjon nr. 169. Fiettar peker på at det har vært mangel på involvering av reindriftsinteressene på tidligere stadier i prosessen, herunder manglende konsultasjoner. Videre mangler det en helhetsvurdering av det samlede inngrepsbildet i distriktet. Fiettar peker også på at det må foreligge enighet mellom reindriften og tiltakshaver før noe tiltak kan iverksettes, og at slik enighet ikke under noen omstendighet er oppnådd i saken. Fiettar konkluderer med at gruveprosjektet bryter med deres rett til eiendom, både etter EMK 1. tilleggsprotokoll artikkel 1 og etter FNs konvensjon om bekjempelse av rasediskriminering (CERD) slik denne er fortolket av CERD-komiteen. I tillegg pekes det på at prosjektet bryter med Fiettars rett til kulturutøvelse iht. SP artikkel 27.

Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Vest Finnmark Jeger- og fiskeforening (13. september 2017) peker innledningsvis på at arealbruken etter deres syn er i strid med finnmarksloven § 1. Videre fremgår det at ved vurderingen av om driftskonsesjon skal gis, må det tas hensyn til verdiskapingen fra andre næringer som vil bli skadet av gruveindriften. Det pekes også på påvirkning på reindriften og sjøsamisk næring og kultur. I høringsuttalelsen vises det til at den alternative plasseringen av prosessanlegget, Markoppneset, ikke er konsekvensutredet. Avslutningsvis skrives det om de negative konsekvensene ved sjødeponi og forurensning for øvrig.

Per Ole Israelsen (1.9.2018) peker på at kravene som er foreslått i konsekvensutredningen, må stilles dersom det skal gis driftskonsesjon til gruveindriften. Særlig gjelder dette bergtekniske forhold. Videre står det at det må stilles krav om tilbakefylling av avgangsmasser i gruverommene så langt det er fysisk plass til det, i tillegg til krav om å levere avgangsmasser kostnadsfritt til eventuelle gjenbrukere. Israelsen mener også at tiltakshaver bør få ansvar for å aktivt lete etter og tilrettelegge for alternativ bruk av avgangsmassene.

Åse-Marie Småvik/Hammerfest SV (31.8.2017) er sterkt mot sjødeponi, men ikke gruveindriften som sådan. Hun peker på at Repparfjord og Kvalsundet er kjent for sterk strømføring og at strømmålingene som er gjort som bakgrunn for utslippstillatelsen, ikke tar høyde for variasjoner over sesongene og flere år. Oppsummert mener Småvik at det må lages en plan

for hvor deponering i fylket kan foregå på land, og at det må forskes på hvordan deponiløsninger kan forbedres.

6. Nærings- og fiskeridepartementets vurdering

6.1 Innledning og rettslig grunnlag

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 gruvedrift av et visst omfang. Ved vurdering av om driftskonsesjon skal gis, skal det blant annet legges vekt på om søker er skikket til å utvinne forekomsten.

Ved behandling av søknad om driftskonsesjon skal Nærings- og fiskeridepartementet vurdere om Nussir ASA er skikket til å utvinne forekomsten. Med dette menes det at departementet skal foreta en helhetsvurdering av om Nussir ASA har de relevante egenskaper som gjør selskapet egnet til å utvinne den konkrete forekomsten som søknaden gjelder. Dette kravet 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 krever mer omfattende og teknisk krevende operasjoner, enn andre bergarter. I helhetsvurderingen skal det også legges vekt på om prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk, om det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og om søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten. Disse momentene vurderes i punkt 6.3 til 6.5 nedenfor. Punkt 6.6 oppsummerer.

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. Videre gir § 2 anvisning på hvilke hensyn som skal ivaretas ved forvaltning og bruk av mineralressursene, innenfor rammen av formålet. Disse hensynene er listet opp i bokstav a-e og vurderes i punkt 6.7 til 6.11 nedenfor.

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. Søknadens driftsplan vurderes i punkt 6.12, mens økonomisk sikkerhetsstilling for søknaden vurderes i punkt 6.13. En oppsummering er gitt i punkt 6.14.

6.2 Utvinningsrett

Nussir ASA har etter søknad blitt meddelt utvinningsretter for forekomstene av statens mineraler "Ulveryggen" og "Nussir", jf. mineralloven § 29, jf. § 7 første ledd. Forekomstene er delt inn i nummererte felter beskrevet som "Ulveryggen" 1 og 2, samt "Nussir" 1-12 og "Nussir Deep" 1-11. Til sammen utgjør begge forekomstene det som beskrives som Repparfjord kobberforekomst.

Det er følgelig klart at Nussir ASA har nødvendige utvinningsretter i tråd med kravet i mineralloven § 43 andre ledd første setning.

6.3 Prosjektets økonomi

Søknadens vedlegg 5.6 redegjør for driftsinntekter, driftsutgifter, investeringskostnader, resultat og en kort presentasjon av potensielle kunder.

Vedlegg 5.6.1 er et dybdedokument for driftsbudsjettet som redegjør grundigere for hvilke forutsetninger som ligger bak kostnads- og inntektsanslagene. Dybdedokumentet tar for seg valutakurs, det norske skattesystemet, markedet for kobber og kobberkonsentrat, fremtidig kobberpris, finere underdeling av investerings- og driftskostnadene, en vurdering av prosjektets nettonåverdi og en sensitivitetsanalyse.

Valuta

Valutakursene som legges til grunn for vurderingen av prosjektets økonomi, er gjennomsnittet av valutakursene for 2016.

Kobbermarked

Prisen som Nussir ASA kan ta for kobber-, sølv og gullkonsentratet, bestemmes av kobberprisen, som fastsettes i et globalt marked.

Metallprisene er innhentet fra Golder Associates og det finansielle rådgivingselskapet Clarkson Platou Securities Inc. I tillegg er det innhentet offentlig tilgjengelig informasjon fra det internasjonale pengefondet, Verdensbanken, Infomine, Kitco og Maquarie Bank. Det legges til grunn en gjennomsnittlig kobberpris på omlag 6424 USD per tonn.

Investeringskostnader

Det deles inn i investeringer knyttet til utvinningen og investeringer knyttet til oppredningsanlegget. For de fleste kostnadsanslagene er det lagt til et påslag på 10 pst. for å ta høyde for uforutsette hendelser, men dette påslaget varierer med hvor usikkert Nussir ASA vurderer at kostnadsanslaget er. I søknaden oppgis erfaringer fra Rana Gruber som hovedkilden til anslagene. Det har også blitt hentet inn estimater og prisantydninger fra forskjellige underleverandører, konsulentselskaper og andre gruveselskaper. Hovedvekten av investeringskostnadene påløper i prosjektets tre første leveår, før selve utvinningen starter.

Driftskostnader

Driftskostnadene deles inn i kostnader knyttet til gruvedriften, til drift av oppredningsanlegget og til administrative kostnader. Det gis også en nærmere beskrivelse av lønnsstrukturen. Driftskostnadene angis som månedlige, årlige og per tonn konsentrat produsert.

Driftskostnadsanslagene er basert på erfaringer gjort av Rana Gruber, en kostnadsdatabase for gruvedrift og prisantydninger fra leverandører. Kraftkostnadene baserer seg på spotpriser fra Nasdaq. Lønnskostnadene tar utgangspunkt i tall fra Statistisk Sentralbyrå.

Nettonåverdi analyse

Kostnads- og inntektsanslagene og antagelsene om metallpriser og valuta brukes til å regne ut prosjektets nettonåverdi. Med en kalkulasjonsrente på 10 pst. finner Nussir ASA en klar positiv netto nåverdi.

Nussir ASA har gjennomført en sensitivetsanalyse som sier noe om hvor stor innvirkning endringer i kostnadsstrukturen, kobberprisen og valutakursen har på prosjektets lønnsomhet. Sensitivetsanalysen ser på en 20 pst. endring i positiv og negativ retning for investeringskostnader, driftskostnader, vekslingskursen mellom norske kroner og amerikanske dollar, og kobberprisen. Analysen viser at prosjektets lønnsomhet er mest følsom for endringer i kobberprisen, deretter driftskostnader, så valutakurs og minst følsom for investeringskostnader.

Miljødirektoratet

Med utgangspunktet i Nussir ASAs anslag for inntekter og kostnader estimerte Miljødirektoratet at netto nåverdi av prosjektet over 13 år kunne bli i størrelsesorden 1,4 mrd. kroner før skatt ved en kalkulasjonsrente på 10 pst.

Miljødirektoratet påpeker at det er usikkerhet knyttet til lønnsomheten i prosjektet, og at den vil påvirkes av endringer i viktige forutsetninger som råvarepriser, valutakurser, mengden utvinnbare ressurser og investerings- og driftskostnader. De påpeker videre at Nussir ASA vil være nødt til å overbevise potensielle investorer om lønnsomheten i prosjektet for skaffe til veie nok kapital før igangsettelse, og at dette vil bidra til at prosjektets økonomi vil bli nærmere vurdert.

DMFs vurdering av prosjektets økonomi

DMF påpeker at kobberprisen og valutakursen er volatile. De påpeker videre at vekslingskursen mellom norske kroner og amerikanske dollar historisk sett har vært svakere enn gjennomsnittet for 2016, som er vekslingskursen som legges til grunn i søknaden.

DMF sammenligner anslått driftsmargin med fire sammenlignbare kobberprodusenter. DMF finner at gjennomsnittlig driftsmargin for kobberprodusentene Boliden, Freeport McMoran, Southern Copper Corp. og BHP Billion i perioden 2014-2016 er lavere enn for Nussirprosjektet. DMF påpeker videre at mange av kostnadsanslagene til Nussir ASA baserer seg på erfaringer fra Rana Gruber, og at driftsmarginen til Rana Gruber fra 2014 til

2016 var langt lavere enn det Nussir ASA forventer. DMF mener også at Rana Grubers erfaringer ikke kan overføres direkte til drift på Nussir og Ulveryggen.

DMFs overordnede vurdering er at forekomsten har middels/begrenset økonomisk potensial. Dette begrunnes med at forekomstens kobberinnhold er på 1,1 pst. og at forekomstens orientering og utstrekning generelt tilsier at kostnadene knyttet til oppfaring, sikring og gråbergshåndtering vil bli relativt store. Med utgangspunkt i dette vurderer DMF at søknadens anslag for lønnsomhet ikke er troverdig. DMF anbefaler at en eventuell driftskonsesjon bør stille krav om at det fremvises en investering-/finansieringsplan.

Vista Analyse

Norske Samers Riksforbund (NSR) og Sametinget viser i sine høringsinnspill til en rapport utarbeidet av Vista Analyse på oppdrag fra Sametinget om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av gruvedriften ved Nussir og Ulveryggen¹.

NSR fremholder at rapporten viser at beregningene for bedriftsøkonomisk lønnsomhet er for optimistiske. Sametinget fremholder at rapporten viser at det ikke er grunnlag for økonomisk stabil og driftssikker virksomhet. Begrunnelsen er ifølge Sametinget de siste års utvikling i kobberprisen og dollarkursen, og stor usikkerhet knyttet til utviklingen i kobberprisen og dollarkursen fremover.

Vista Analyse gir ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, men en gjennomgang av det tilgjengelige faktagrunnlaget. Vista Analyse vurderer at verdiskapingspotensialet knyttet direkte til gruvedriften er usikkert. De understreker at den fremtidige verdiskapingen i stor grad avhenger av kobberprisen og dollarkursen, og illustrerer dette ved hjelp av eksempler. Tallgrunnlaget i rapporten er forskjellig fra det som foreligger i driftskonsesjonssøknaden.

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 vil se på forutsetningene som prosjektet bygger på, med sikte på om de fremstår som urealistiske.

En avgjørende faktor for prosjektets økonomi er kobberprisen i norske kroner, som påvirkes av både kobberprisen internasjonalt og vekslingskursen mot dollar. I anslag fra 13. juli 2017 forventet Det internasjonale pengefondet at kobberprisen skal stige gradvis fra om lag 5 800 USD/t i 2017 til å ligge stabilt på ca. 6 000 USD/t fra 2019 til 2022². I anslag fra april 2018

¹ Vista Analyse (2016). *Gruvedrift ved Repparfjorden – gjennomgang av utredninger om samfunnsmessige konsekvenser* (Rapport 2016/26). Hentet fra: https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5590/va-rapport_2016-26_gruvedrift_ved_repparfjorden.pdf

² <https://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>

forventet Verdensbanken at kobberprisen skal stige fra 6 800 USD/t i 2018 til 7 000 USD/t i 2030³. Macquarie Bank, som Nussir viser til i søknaden, forventet at prisen skal stige fra om lag 6 150 USD/t i 2017 til om lag 8 275 USD/t i 2022⁴.

Valutakursen vil påvirke både inntekts- og kostnadssiden. En svekket vekslingskurs mot amerikanske dollar vil øke verdien av kobberkonsentratet i norske kroner. Samtidig vil utstyr og maskiner kjøpt i amerikanske dollar bli dyrere. Vi antar imidlertid at den førstnevnte effekten vil dominere, og at en svak vekslingskurs mot amerikanske dollar vil være fordelaktig for prosjektets økonomi. Nussir ASA anslår at kronekursen mot dollar vil være litt svakere enn dagens kurs, og en del svakere enn gjennomsnittet de sist 5 årene.

Både vekslingskursen mot amerikanske dollar og kobberprisen har tradisjonelt sett vært volatile. Hvis kobberprisen målt i norske kroner stiger, vil gruvedriften bli mer lønnsom, mens en tilstrekkelig sterk motsatt utvikling vil kunne velte prosjektet. Det er flere forhold som virker inn på utviklingen i kobberpris og den norske kronen, og det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet om og hvordan de fremtidige størrelsene vil avvike fra dagens nivå eller fra anslagene i søknaden.

Usikkerheten knyttet til råvarepriser og til valutakurs er en utfordring for de fleste mineralutvinningsprosjekter, og det vil alltid være noe usikkerhet. Vi anser imidlertid at det ikke har fremkommet informasjon som tilsier at søkers vurderinger knyttet til kobberpris og valutakurs har vesentlige mangler som tilsier at andre priser bør legges til grunn.

Med utgangspunkt i Nussir ASAs anslag for inntekter og kostnader har vi estimert netto nåverdi av prosjektet over 17 år til å kunne bli omlag 1 350 mill. kroner før skatt med en kalkulasjonsrente på 10 pst. Tallene er i faste priser. Vi har videre estimert at prosjektet vil ha positiv netto nåverdi med en reduksjon i kobberprisen på over 25 pst. eller økte driftskostnader på over 50 pst.

Forutsetningene som legges til grunn i driftsbudsjettet, kan anses å være optimistiske, men vi kan ikke se at forutsetningene er urealistiske. Prosjektet viser en høy positiv netto nåverdi, og vil dermed være forholdsvis robust for svingninger i de underliggende parameterne som har betydning for prosjektets lønnsomhet, herunder kobberpris, driftsinntekter, valutakurs, utvunnet mengde og investeringskostnader.

Departementet vurderer det som uhensiktsmessig at driftskonsesjonen skal stille vilkår om at det fremlegges investeringsplan. Nussir ASA har allerede informert om at tiltaket skal finansieres ved hjelp av egenkapital og ny gjeld. Investorer og långivere må vurdere prosjektets lønnsomhet og risiko på selvstendig grunnlag.

³ <http://pubdocs.worldbank.org/en/271041524326092667/CMO-April-2018-Full-Report.pdf>

⁴ <https://www.macquarie.com.au/dafiles/Internet/mgl/au/apps/retail-newsletter/docs/2018-01/MacquarieCommoditiesComment240118e.pdf>

6.4 Bergfaglig forsvarlig drift

Kravet om bergfaglig forsvarlig drift er lovfestet i mineralloven § 41 der det fremgår at "[d]rift på mineralforekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte". Utvinningen må skje på en teknisk forsvarlig måte, driften må bidra til effektiv utnyttelse av ressursene og ellers skje på bærekraftig vis.

Detaljert plan for driften av de to forekomstene fremgår av søknadens vedlegg 7b "dybdedokument for gruvedrift" og i forslaget til driftsplan. Departementet legger til grunn at ressursen er godt undersøkt og beskrevet, og at bergmekaniske forhold er kartlagt ved undersøkelser i et tilfredsstillende omfang. Tiltakshaver har valgt et gruvedesign og et brytningsopplegg som er velkjent, utprøvd og anerkjent.

Nærings- og fiskeridepartementet finner at den foreslåtte driftsmåten for uttaket er bergfaglig forsvarlig. Som nevnt i punkt 3 forutsetter departementet at driftsplanen oppdateres i tråd med de krav som stilles i dette vedtak, og sendes til DMF for godkjenning i god tid og senest seks måneder før oppstart.

6.5 Søkere 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.

For drift av underjordsanlegg fremgår det av forskriftens § 3-2 første ledd at bergteknisk ansvarlig skal ha en eksamen på nivå med master of technology med spesialisering innenfor drift på mineralske ressurser.

Nussir ASA har meldt inn administrerende direktør Øystein Rushfelt som bergteknisk ansvarlig for drift av Repparfjord kobberforekomst. På bakgrunn av Rushfelts utdanning og erfaring finner departementet at han tilfredsstillende oppfyller kravene i forskriftens § 3-2 første ledd.

DMF peker i sitt faglige innspill på at Nussirs driftsplan beskriver planer for organisasjonen som skal drive gruen etter at investeringsbeslutning er tatt, men at det per i dag ikke finnes noen organisasjon. Store gruveprosjekter krever naturlig nok en stor organisasjon. Departementet peker på at det ligger i denne type omfattende prosjekters natur at det ikke nødvendigvis er etablert noen organisasjon på det tidspunktet det søkes om driftskonsesjon. I likhet med DMF forutsetter departementet at endelig og komplett organisasjonsstruktur foreligger og skal inngå i oppdatert driftsplan før drift startes. Nussir ASA oppgir at driftsplanen vil bli oppdatert på dette punktet.

Departementet finner at søker har tilfredsstillende kompetanse for drift av forekomsten.

6.6 Søkere skikkethet: oppsummering og konklusjon

På bakgrunn av gjennomgangen gjort i punkt 6.3 til 6.5 finner Nærings- og fiskeridepartementet at prosjektet fremstår som gjennomførbart økonomisk. Videre finner departementet at det legges opp til en bergfaglig forsvarlig drift og at søker har tilstrekkelig kompetanse for drift av forekomsten.

6.7 Tiltakets betydning for verdiskaping og næringsutvikling

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 ikke kan gis til mineralutvinningsprosjekter hvis netto verdiskapingsbidrag er negativt, alle hensyn tatt i betraktning.

Verdiskapingsbidraget og næringsmessige konsekvenser av tiltaket har blitt vurdert i forbindelse med konsekvensutredningen av tiltaket (2011), av Miljødirektoratet (2016) i forbindelse med utslippstillatelsen, av Vista analyse (2016) og i søknaden. De ulike anslagene er utarbeidet på forskjellige tidspunkter og opererer derfor med noe ulikt informasjonsgrunnlag.

Reguleringsplan med konsekvensutredning

Det ble gjennomført kvalitative vurderinger av nærings- og samfunnsmessige konsekvenser av gruvevirksomheten i forbindelse med konsekvensutredningen ((Didriksen, 2011)⁵ og (Moutka, 2011)⁶).

For Kvalsund kommune forventes det at gruvevirksomheten vil bidra til økt etterspørsel etter boligtomter over tid, og at Kvalsund kommune er godt rustet til å møte etterspørselen. Det påpekes at Kvalsund kommune ikke har tilstrekkelig med ledige næringsarealer til å møte eventuell stor økt etterspørsel fra ny næringsvirksomhet som følge av gruve drift. Dette kan bli en flaskehals til hinder for utvikling av ny næringsvirksomhet, men kan avhjelpes ved å legge til rette for et nytt oppredningsanlegg på Markoppnes.

I konsekvensutredningen ble det anslått at det ville være behov for om lag 150 årsverk direkte knyttet til gruve drift, i tillegg kommer behovet for støttetjenester og

⁵ Didriksen, T. A. (2011). *Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruve drift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund Kommune*. Sweco. Rapport nr. 2. Hentet fra: <http://www.kvalsund.kommune.no/getfile.php/1660155.747.vusqfuvrxa/Reguleringsplan+med+konsekvensutredning+Nussir%2C+03.06.2011.pdf>

⁶ Moutka, J. S. (2011). *Delutredning samfunn tilknyttet reguleringsplan med KU – konsekvensutredning for planlagt gruve drift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune*. Bedriftskompetanse AS. Hentet fra: <http://www.kvalsund.kommune.no/getfile.php/1660127.747.pwtbfrurdq/18.+Delutredning+samfunn.+Bedriftskompetanse+AS+2011.pdf>

servicefunksjoner fra lokale, regionale, nasjonale og internasjonale virksomheter, avhengig av hvor den nødvendige kompetansen er tilgjengelig. Det forventes at det vil bli behov for blant annet bygg- og anleggstjenester, mekanisk virksomhet, elektroingeniører, leveranse og vedlikehold av maskinelt utstyr, sprengningstjenester, laboratorietjenester og en rekke mindre vare- og tjenesteleveranser.

Vista Analyse

Vista Analyse⁷ har først og fremst sett på effekten av gruvedriften på aktiviteten i lokalt næringsliv og på lokal sysselsetting. Med utgangspunkt i at arbeidsledigheten lokalt er relativt lav, at mye av spesialkompetansen som vil være nødvendig for driften, ikke er tilgjengelig lokalt og kapasitetsutnyttelsen i den lokale bygg- og anleggsnæringen er relativt god, vil eventuelle positive effekter av gruvedriften i stor grad komme utenfor Kvalsund og Hammerfest kommuner. Økt etterspørsel fra gruvedriften vil enten møtes av aktører som ikke er lokale, eller ved å erstatte lokale prosjekter. Vista påpeker at anleggsfasen er relativt kort og i en periode hvor prosjektets risiko er relativt stor, og at potensialet for varige positive lokale ringvirkninger derfor er størst i driftsfasen.

Vista Analyse deler inn innkjøp av varer og tjenester i lokale, regionale, nasjonale og internasjonale innkjøp. Lokale innkjøp er for eksempel mat, overnatting, transport, elektro, mekaniske tjenester og sprengningstjenester. Regionale innkjøp er for eksempel større eller mer avanserte entreprenørtjenester og forretningsmessig tjenesteyting som revisjon og juridisk bistand. Nasjonale og internasjonale innkjøp er for eksempel spesialiserte konsulenttjenester, avansert utstyr, og varer som leveres en gros av nasjonale eller internasjonale aktører. De anslår at mineralprosjekt inkludert lokal oppredning i gjennomsnitt får 20 pst. av leveransene lokalt, 22 pst. regionalt og 58 pst. nasjonalt og internasjonalt.

Vista Analyse konkluderer med at verdiskapingspotensialet er usikkert, og at det vil variere med svingninger i kobberprisen og valutakursen. De påpeker at kapasitetsutnyttelsen lokalt er god og at arbeidsmarkedet er stramt. Verdiskapingsbidraget avhenger derfor av om verdiskapingen fra gruvedriften er høyere enn i næringslivet det vil komme til erstatning for.

Vista Analyse viser også til en gjennomgang utført av Sweco i 2010 av norske og utenlandske studier som verdsetter utslipp av miljøgifter. Basert på helsekostnadene og forventede utslipp av krom, kobber og nikkel, estimeres årlige kostnader som følge av gruvedriften til 50 mill. kroner målt i 2015-kroner med et usikkerhetsintervall fra 13 til 201 mill. kroner.

Miljødirektoratet

⁷ Vista Analyse. (2016). *Gruvedrift ved Repparfjorden – gjennomgang av utredninger om samfunnsmessige konsekvenser* (Rapport 2016/26). Hentet fra: https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5590/va-rapport_2016-26_gruvedrift_ved_repparfjorden.pdf

I forbindelse med Miljødirektoratets vurdering av tillatelse for Nussir ASAs gruvevirksomhet etter forurensingsloven § 11 (Miljødirektoratet, 2016)⁸ foretok Miljødirektoratet en vurdering av de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Avveiningen ble i hovedsak en avveining mellom de miljømessige skadene og ulempene på den ene siden og de økonomiske og næringsmessige fordelene ved tiltaket på den andre siden.

Miljødirektoratet har vurdert at gruvevirksomheten forventes å gi inntekter i form av avkastning til aksjonærene i selskapet, samt økte skatteinntekter til stat, fylkeskommune og kommune. De påpeker videre at Kvalsund kommune vil kunne få økte inntekter gjennom inntekts- og eiendomsskatt, og at det samme gjelder andre kommuner i området ettersom det er rimelig å anta at ikke alle vil bo eller bosette seg i Kvalsund kommune.

Nussir ASA

Søknadens vedlegg 5.11 omhandler gruvedriftens betydning for verdiskaping og næringsutvikling. Nussir viser her til vurderingen som ble gjort i forbindelse med konsekvensutredningen, til "Notat om verdiskaping og litt om ringvirkninger – gruvedrift i Repparfjord" utarbeidet av Bedriftskompetanse i 2016, og til Miljødirektoratets tillatelse etter forurensingsloven. Avslutningsvis gis det en overordnet beskrivelse av Nussir ASAs rolle i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Fra de tre eksterne rapportene fremholder Nussir ASA at gruvedriften vil føre til økt skatteinntang, økt etterspørsel etter varer og tjenester og økt sysselsetting. I beskrivelsen av Nussir ASAs egen rolle fremholder selskapet at de skal arbeide for utvikling i det lokale nærings- og samfunnslivet, ivareta samiske interesser, språk og kultur og fremme fritid, kultur og miljø.

Bedriftskompetanse AS

Bedriftskompetanse AS utarbeidet i april 2013 et notat om verdiskaping og ringvirkninger av mineralutvinning ved Nussir og Ulveryggen. Det ble gjort på oppdrag fra Kvalsund kommune i forbindelse med prosjektet "Lokal samfunnsutvikling i kommunene" eller LUK-prosjektet, initiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Bedriftskompetanse estimerer at verdiskapingsbidraget fra gruvedriften i gjennomsnitt er 545 mill. kroner per år, i de 9 første årene med gruvedrift. Med utgangspunkt i at det forventes at Nussir vil sysselsette om lag 150 årsverk, og basert på en undersøkelse av ringvirkningene fra Syd-Varanger Gruve, anslår Bedriftskompetanse AS at gruvevirksomheten vil kunne medføre 195-210 arbeidsplasser i andre næringer i Nord-Norge, og at 75-90 av disse arbeidsplassene vil skapes i lokalområdet.

⁸ Miljødirektoratet (2016). *Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensingsloven – Nussir ASA*. Hentet fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/Oversendelse%20av%20tillatelse%20til%20virksomhet%20etter%20forurensningslover%20Nussir%20ASA.pdf>

SINTEF

I et prosjekt fra 2013 har SINTEF kartlagt og beregnet ulike typer økonomiske ringvirkninger knyttet til mineralutvinning i Engebøfjellet⁹. Oppdragsgiver var Sunnfjord Næringsutvikling AS.

SINTEF estimerte at mineralutvinningen i gjennomsnitt vil gi et verdiskapingsbidrag, målt som bruttoprodukt, på om lag 60 pst. av driftsinntektene. Det er også sannsynliggjort at prosjektet vil bidra til økt sysselsetting, produksjon og verdiskaping ut over selve mineralutvinningen som følge av kjøp av varer og tjenester og økt skatteinngang.

Disse resultatene er igjen basert på erfaringstall fra Titania AS, Hustadmarmor AS, Rana Gruber AS og Sydvaranger Gruve AS. Disse har i gjennomsnitt et verdiskapingsbidrag på om lag 44 pst. av driftsinntektene.

Inklusiv anslagene om mineralutvinningsprosjektet i Engebø estimeres det at mineralprosjektene i gjennomsnitt gir regionale ringvirkninger i form av omlag én ekstra ansatt per direkte sysselsatt i mineralutvinningen, og ytterligere verdiskaping på om lag 36 pst. av direktebidraget fra mineralutvinningen.

Andre

I sitt høringsinnspill av 22. september 2017 fremholder Kvalsund kommune at gruvedriften sannsynligvis vil gi økt verdiskaping og positive ringvirkninger i kommunen i form av arbeidsplasser og utvikling av leverandørbedrifter i kommunen. De viser i den forbindelse til reguleringsplan med konsekvensutredning for området, som de selv vedtok 8. mai 2012.

I høringsinnspill av 1. september 2017 påpeker Per Ole Israelsen at det ikke foreligger en fullgod samfunnsøkonomisk analyse. Israelsen legger vekt på at prosjektets lønnsomhet er utsatt for svingninger i kobberpris og valutakurs. I tillegg påpeker Israelsen at sjødeponiet kan ha en kostnad i form av svekket omdømme for norsk fisk.

Departementets vurdering

Forvaltningen og bruken av mineralressursene skal legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping, innenfor bærekraftige rammer. Det innebærer at de samfunnsøkonomiske nyttevirkingene 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 reindrif og samisk kulturutøvelse. Negative virkninger av det omsøkte tiltaket er beskrevet i punkt 6.9 miljømessige konsekvenser av utvinning og 6.8. samiske interesser. Negative konsekvenser av tiltaket er i stor grad ikke prissatt.

På den andre siden vil prosjektet gi verdiskaping i samfunnsøkonomisk forstand og ringvirkninger i form av kjøp av varer og tjenester. Ringvirkningene vil være lokalt, regionalt

⁹ SINTEF (2013). *Økonomiske ringvirkninger av mineralbrudd i Engebøfjellet*. SINTEF-rapport A23129.

og nasjonalt, og gi økt verdiskaping og sysselsetting i tilstøtende næringer. Verdiskapingsbidraget 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. Bruttoproductet er beregnet som summen av driftsresultatet og lønnskostnader. Det hefter usikkerhet ved beregningene ettersom tallene i søknaden er anslag, og på grunn av at tallene i søknaden ikke helt tilsvarer tallene som definisjonsmessig skal inngå i en beregning av bruttoprodukt. Vi finner at den direkte verdiskapingen fra gruvedriften er positiv og tilsvarer omlag 60 pst. av driftsinntektene. Verdiskapingsbidraget vil modereres av at gruvedriften dels vil fortrenge annet næringsvirksomhet. Det er imidlertid ikke naturlig å anta at denne effekten vil bidra i netto negativ retning, ettersom bruttoprodukt per sysselsatt i mineralnæringen ligger om lag 15 pst. over gjennomsnittet i øvrig næringsliv¹⁰.

I konsesjonsbehandlingen har departementet vurdert tiltakets bidrag til verdiskaping sammenholdt med negative virkninger for miljøet og reindriften. Mens verdiskapingsbidraget fra bedriftens omsetning er tallfestet, er de negative virkningene for miljøet og reindriften i stor grad ikke-prissatte. Vi viser i den forbindelse til vurderingene gjort av Miljødirektoratet når det gjelder tiltakets verdiskapingsbidrag sammenholdt med negative miljøvirkninger og virkningene for sjøsamisk kultur og næringsvirksomhet. Vedtaket ble etter klagebehandling opprettholdt av Klima- og miljødepartementet. Det fremgår av Miljødirektoratets vedtak at det vil være miljøvirkninger særlig i deponiområdet i deponeringsperioden. Virkninger for næringsliv, kysttorsk, rødlistearter mv. er begrensede. Videre viser vi til kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak 26. mars 2014 om godkjenning av reguleringsplan.

For virkninger på reindriften viser vi til vurderingen under punkt 6.8. der det fremgår at det vil være virkninger for reindriften, men at virkningene for samiske interesser av tiltaket ikke vil medføre en økning av den samlede belastningen på en måte som hindrer videre reindriftsaktivitet eller betydelig innsnevrer mulighetene for dette. I tillegg er det stilt vilkår om avbøtende tiltak som skal minimere eventuelle ulemper for reindriften.

Samlet sett anser departementet at det positive verdiskapingsbidraget fra gruvedriften er tilstrekkelig stort og robust til at vi finner at det er sannsynliggjort at de overstiger de negative virkningene ved tiltaket som beskrevet i punkt 6.8 og 6.9.

6.8 Reindriftsinteresser og hensynet til samisk kultur

Innledning

Nussir ASAs virksomhet er planlagt innenfor reinbeitedistrikt 22 Fiettar sin distriktsgrense. Området brukes også av reinbeitedistrikt 20 Fálá periodevis gjennom året. Reinbeitedistrikt 22 bruker området som vår-, sommer-, og høstbeite fra mai til oktober, samt kalvingsland,

¹⁰ SSB Nasjonalregnskapet

mens reinbeitedistrikt 20 flytter gjennom området til og fra sommerbeite på Kvaløya på vår og høst.

Ifølge Landbruksdirektoratets reindriftskart går det flere flyttleier gjennom planområdet. Reinbeitedistriktenes bruk av området er nærmere beskrevet i Nussirs søknad (vedlegg 5.10 om samiske interesser) som blant annet viser til Noruts rapport 2011:2, utarbeidet av Christian Nellemann og Ingunn Ims Vistnes i forbindelse med konsekvensutredningen *Foreslått utbygging av Nussir gruver i reinbeitedistrikt 22 Fiettar – konsekvenser for reindriften i 22 Fiettar og 20 Fálá*. En oppsummering av rapportens funn er inntatt i forslaget til reguleringsplan punkt 6.4, utarbeidet av Sweco.

Reinbeitedistrikt 22 redegjør for konsekvensene for bruken av området i sitt høringsinnspill datert 10.9.2017. Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund og Norske Samers Riksforbund har også kommet med høringsinnspill til søknaden.

I tillegg til reindrift har Kvalsund kommune også en sjøsamisk befolkning og en sjøsamisk kulturarv. Denne er beskrevet i NIKU oppdragsrapport 70/2011 *Konsekvenser for sjøsamisk bruk av Repparfjorden og sjønære arealer*, utarbeidet av Einar Eythórson som ledd i konsekvensutredningen av tiltaket.

I forbindelse med konsultasjonene har departementet utarbeidet et referat som er blitt forelagt for begge reinbeitedistrikter for merknader, og hvor distriktenes innspill er tatt ordrett inn.

Samlet sett utgjør søknaden, rapportene, høringsinnspillene og konsultasjonsmøtene kunnskapsgrunnlaget for behandling av gruveplanenes påvirkning på reindriftsinteresser og ivaretagelsen av samisk kultur.

Både Sametinget, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Norske Samers Riksforbund og reinbeitedistrikt 22 Fiettar, peker i sine høringsuttalelser på at tiltaket vil påvirke reindriften i området negativt, og stiller seg derfor sterkt kritiske til gruveplanene. Oppsummert peker de på at tiltaket vil bryte med vernet samene som urfolk har i norsk rett, og viser til flere rettsregler som grunnlag for dette, deriblant Grunnloven, internasjonale konvensjoner, mineralloven og reindriftsloven. Sametinget har i sitt høringsinnspill pekt på at myndighetene er forpliktet til å foreta en helhetlig og samlet vurdering av gruveplanenes virkning for samisk kultur, en vurdering som etter Sametingets syn ikke er blitt gjort hittil i beslutningsprosessen. De berørte reinbeitedistriktene stiller seg bak Sametingets innspill på dette punktet.

På grunn av tiltakets planlagte beliggenhet vurderer departementet at gruveetableringen i hovedsak vil kunne påvirke de samiske reindriftsinteressene. Hensynet til sjøsamisk kultur vurderes også. Samiske interesser er særskilt vernet i norsk rett, og tiltakets påvirkning må i utgangspunktet vurderes opp mot det samlede vernet disse reglene gir.

Myndighetene har et ansvar for å påse at et tiltak som vurderes tillatt, er i samsvar med de konvensjonsforpliktelser Norge er bundet til. Dette er i utgangspunktet tilfelle selv om det har vært flere beslutningsprosesser i tilknytning til samme sakskompleks der spørsmålet har blitt vurdert. Her kan det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak om reguleringsplan datert 20. mars 2014 som vurderte innvirkningen arealbruken på land har på reindriften og Miljødirektoratets vedtak 15. januar 2016 om utslippstillatelse, opprettholdt av Klima- og miljødepartementets vedtak 19. desember 2016, som vurderte innvirkningen av de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket for samiske interesser.

I det følgende redegjøres det for reglene som verner samiske kultur og samiske interesser i norsk rett, og sammenhengen mellom disse.

Rettslig rammeverk

Mineralloven, reindriften og finnmarksloven

Mineralloven inneholder regler som skal hensynta samiske interesser der disse berøres av mineralaktivitet. Ved behandling av søknad om driftskonsesjon skal det vurderes om tiltaket er i tråd med minerallovens formål, jf. § 43, jf. § 1. Som ledd i dette skal det blant annet vurderes om bruken av mineralressursene hensyntar naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv, jf. § 2 bokstav b, jf.

I merknadene til § 2 bokstav b, Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 129 og 130, fremgår det nærmere hva som ligger bak de nevnte interessene:

Samisk kultur og livsstil har alltid vært sterkt knyttet til naturen, til dels sårbar natur, og er derfor avhengig av god ressursforvaltning. Ved planlegging og saksforberedelse knyttet til mineralvirksomhet er det viktig å ta hensyn til tidligere inngrep i samme område. Reindriften er en samisk næring og en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede effektene av tiltak vurderes.

Videre fremgår det av mineralloven § 43 fjerde ledd at bestemmelsene i § 17 andre til sjette ledd gjelder tilsvarende ved behandling av søknad om driftskonsesjon i Finnmark.

Av mineralloven § 17 andre ledd heter det at "[u]ndersøker skal i rimelig utstrekning fremskaffe opplysninger om direkte berørte samiske interesser i området som skal undersøkes". Departementet finner at tiltakshavers innhenting av Noruts rapport 2011:2 *Foreslått utbygging av Nussir gruver i reinbeitedistrikt 22 Fiettar – konsekvenser for reindriften i 22 Fiettar og 20 Fálá*, utarbeidet av Christian Nellemann og Ingunn Ims Vistnes i forbindelse med konsekvensutredningen, tilfredsstillende kravet i § 17 andre ledd, jf. § 43 fjerde ledd.

Det er særlig § 17 tredje ledd som er relevant i vår sammenheng. I § 17 tredje ledd første setning heter det at "[s]ærskilt tillatelse kan avslås dersom hensynet til samiske interesser taler imot at søknaden innvilges". Videre fremgår det av andre setning at det "[v]ed

vurderingen [etter første setning] skal (...) legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv". Tredje setning sier at det kan settes vilkår for å ivareta samiske hensyn dersom søknad innvilges.

Paragraf 17 tredje ledd andre setning er i forarbeidene beskrevet som den såkalte vektleggingsregelen. Bestemmelsen er innholdsmessig lik den tidligere bergverksloven § 22a første ledd, som ble tatt inn i forbindelse med vedtakelsen av finnmarksloven. I forarbeidene til finnmarksloven, Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) s. 141 står det om vektleggingen:

Dette innebærer at hensynet til samiske interesser skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen av om søknaden skal innvilges. I tilfeller der samiske interesser taler imot at søknaden innvilges, mens andre allmenne interesser taler i motsatt retning, må det foretas en avveining mellom på den ene siden i hvilket omfang samiske interesser vil bli skadelidende, og på den andre siden i hvilken utstrekning andre hensyn vil bli ivaretatt av tiltaket. I avveiningen skal samiske interesser tillegges vesentlig vekt, men ikke avgjørende betydning dersom de hensynene som trekker i motsatt retning, er vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til de samiske interessene.

Mineralloven § 17 tredje ledd andre setning og kravet om "vesentlig" vekt er redegjort for i Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 107. Der fremgår det blant annet at:

Det må vurderes konkret hvilke samiske interesser som er i det aktuelle området og hvilken betydning de har for utøvelsen av den samiske kulturen. At det er samisk næringsutøvelse i et område, for eksempel reindrift vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til å nekte mineralutvinning. Også reindriftens omfang og viktighet må vurderes konkret i forhold til andre samfunnsmessige hensyn, herunder fordeler av mineraltiltaket. For å sikre hensynet til samisk kultur og den enkelte sames rett til å utøve sin kultur, vil det i enkelte tilfeller ikke være tilstrekkelig å se på konsekvensene av en utvinningsrett isolert sett. Det må foretas en vurdering av alle tiltak/inngrep i området over tid; den totale belastningen for samiske interesser vil ha betydning for om tillatelse skal gis. Det kan også være grunnlag for å vurdere om det kan legges et noe bredere perspektiv til grunn slik at den faktiske bruken av et areal vurderes opp mot tåleevnen til et større område.

Av mineralloven § 17 tredje ledd tredje setning fremgår det at det kan settes vilkår for å ivareta hensynene nevnt i andre setning, dersom søknaden innvilges. Paragraf 17 tredje ledd er for øvrig godt beskrevet i kommentarutgaven til mineralloven (Falkanger 2018) s. 73.

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven) er også relevant. Loven har blant annet til formål å tilrettelegge for en økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur. Paragraf 22 andre ledd gir et særlig vern for reindriftenes flyttleier. Der heter det som hovedregel at "[r]eindriftenes flyttleier (...) ikke [må] stenges". I merknadene til bestemmelsen, Ot.prp.nr.25 (2006-2007), fremheves det at reindriftenes flyttleier har fått et særlig vern i loven, noe som begrunnes med at flyttleiene utgjør kretsløpet i årssyklusen og er normalt av helt avgjørende betydning for reindriften i området.

Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) § 4 andre ledd sier at det i saker om endret bruk av utmark skal vurderes hvilken betydning endringen vil ha for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv. Sametingets retningslinjer skal legges til grunn ved vurderingen.

Myndigheter som behandler enkeltsaker som kan berøre samiske interesser, skal påse at Norges konvensjonsforpliktelser er overholdt i den konkrete saken. For behandling av enkeltsaker etter mineralloven fremgår dette også av mineralloven § 6. Etter forarbeidene til § 6 siktes det særlig til FNs konvensjon 16. desember 1966 om politiske og sivile rettigheter (SP) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

Om Grunnloven og internasjonale konvensjoner

Grunnloven § 108 gir et overordnet vern av samiske interesser. Av § 108 fremgår det at "[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv". Bestemmelsen er etter sitt innhold lik den tidligere Grl. § 110a og retter seg i hovedsak mot Stortingets og regjeringens myndighetsutøvelse. FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 27 var sentral ved vedtakelsen av § 110a, og grunnlovsbestemmelsen er iht. forarbeidene, NOU 1984:18, ment å samsvare i det vesentlige med Norges forpliktelse etter denne. Dette er også lagt til grunn i Høyesterettsdommen HR-2017-2247-A, avsnitt 118.

ILO- konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater inneholder bl.a. regler om konsultasjonsplikt og landrettigheter. Konvensjonen er ikke inkorporert i norsk rett i sin helhet, men har internrettslig betydning gjennom blant annet presumsjonsprinsippet, i tillegg til begrensede inkorporasjoner, for eksempel i finnmarksloven. I NOU 2007:13, *Den nye sameretten*, er det lagt til grunn at konvensjonens bestemmelser om konsultasjoner langt på vei anses som en konkretisering av SP artikkel 27, fordi Menneskerettskomiteens praksis har gitt artikkel 27 et innhold som innebærer at den stiller krav som er relativt sammenfallende med ILO-konvensjonens krav.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27

FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven (Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett) § 2, med forrang foran annen lovgivning, jf. § 3. SP følges opp av FNs menneskerettskomité, som avgir uttalelser i individuelle klagesaker i tillegg til å behandle statusrapporter og utarbeide generelle kommentarer. FN-komiteenes uttalelser i individuelle klagesaker er ikke i seg selv rettslig bindende for eller i den konvensjonsstaten de gjelder. Høyesterett har i Rt. 2008 s. 1764 lagt til grunn at en konvensjonstolkning av FNs menneskerettskomité må ha betydelig vekt ved fortolkning av konvensjonen.

SPs artikkel 27 inneholder en grunnleggende bestemmelse om minoritets- og kulturvern som lyder slik: "In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons

belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language".

Det er klart at samer regnes som en etnisk minoritet etter konvensjonen. Ordlyden av "denied" tilsier at det skal mye til for å konstatere brudd. Videre tilsier en alminnelig forståelse av samme vilkår at staten har en passiv forpliktelse. Det er imidlertid lagt til grunn i en generell uttalelse fra FNs Menneskerettskomité at staten har en aktiv plikt til å sikre minoriteters rett til å dyrke sin kultur, herunder å utøve tradisjonelle næringer (General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27) av 8. april 1994) premiss 6.1). Det er også lagt til grunn i menneskerettskomiteens praksis at tiltak som betydelig innsnevrer minoriteters rett til kulturutøvelse, vil stride mot SP artikkel 27. SP artikkel 27 oppstiller altså en materiell skranke for hva staten kan foreta seg, eller tillate at andre foretar seg, som påvirker samisk kulturutøvelse. Samtidig innebærer den ikke et absolutt vern mot inngrep i kulturutøvelsen, noe sakene fra Menneskerettskomiteen som gjennomgås nedenfor, viser.

En sentral side ved minoritets- og kulturvernet etter SP art. 27 er kravet om at myndighetene skal konsultere vedkommende minoritetsgruppe når det vurderes tiltak som påvirker eller griper inn i deres tradisjonelle områder eller levesett. Kravet skal sørge for involvering av berørte samiske interesser på et så tidlig tidspunkt som mulig i beslutningsprosessen, for på den måten å sikre innflytelse på beslutningen som skal fattes. SP artikkel 27 er redegjort for i blant annet NOU 2007:13, *Den nye sameretten*, kapittel 5.5, der blant annet praksis fra FNs Menneskerettskomité er presentert. Innholdet i SP artikkel 27 er utdypet i flere dommer fra Høyesterett.¹¹ I plenumsdommen Rt. 1982 s. 241 var et av spørsmålene om vedtak om regulering av Alta/Kautokeinovassdraget (Altasaken) var i tråd med det folkerettslige vernet av minoriteter etter SP art. 27. Høyesterett uttalte generelt på s. 299-300:

"En forutsetning for at det overhodet kunne oppstå noe folkerettslig spørsmål i en regulerings sak, måtte i alle fall være at reguleringen medførte bastante og meget skadelige inngrep i slike interesser. Først da kunne man reise spørsmål om den nevnte art. 27 var gått for nær, fordi inngrepet i reindriftsnæringen var så stort at det truet samenes kultur. Det inngrep som her finner sted, er imidlertid langt fra av denne alvorlige karakter."

I dommen fant Høyesterett at et tap av om lag 2,8 kvadratkilometer vår- og høstbeite, som var en knapphetsfaktor, ikke var av en slik alvorlig karakter. Selv om det har skjedd en rettsutvikling på området siden Høyesteretts avgjørelse i Altasaken, kan det trekkes ut av dommen at bortfall av beiteområder av noe størrelse ikke i seg selv er i strid med SP art. 27.

Etter Menneskerettskomiteens praksis er det flere forhold som må tas i betraktning ved vurdering av om SP art. 27 er overtrådt. Det er særlig tre saker om arealinngrep overfor finske samer som er av interesse.

¹¹ Av nyere Høyesterettspraksis kan for eksempel nevnes dommene HR-2018-456-P, HR 2017-2428-A, og HR-2017-2247-A. Dommene gjaldt spørsmål nokså ulike fra denne saken, men inneholder uttalelser om SP artikkel 27 som er av generell relevans.

I saken *Ilmari Länsman mfl. mot Finland* fra 8. november 1994 (Communication No. 511/1992) var spørsmålet om finske myndigheters tillatelse til uttak av stein i et område hvor det ble drevet reindrift, var i strid med art. 27. Finske myndigheter hadde gitt tillatelse til uttak av 5000 kubikkmeter stein i dagbrudd. På tidspunktet da klagen ble behandlet hadde det blitt foretatt prøveuttak på om lag 100 tonn (30 kubikkmeter). Komiteen uttalte at inngrep som utgjorde "a denial of the right" ville være i strid med konvensjonen. Tiltak som derimot har "a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority" ville ikke nødvendigvis utgjøre "denial of the right under article 27". Komiteen fant at det var flere forhold i saken som tilsa at det gjennom tiltaket ikke var tale om å nekte samene i området retten til kulturutøvelse. Interessene til reindrifftsgruppen hadde blitt vurdert, og reindrifftsutøverne hadde blitt konsultert i beslutningsprosessen. For aktiviteter i fremtiden la komiteen vekt på at staten hadde bestrebet å kun tillate uttak som ville påvirke reindrifftsaktiviteten minimalt. Videre skulle aktivitetene foregå i perioden hvor reindrifftsutøverne ikke brukte området. Komiteen viste til at dersom andre økonomiske aktiviteter skulle være i tråd med artikkel 27, måtte det skje på en måte som tillot reindrifftsutøverne å drive reindrift på en regningsssvarende måte. På denne bakgrunn fant menneskerettskomiteen at SP art. 27 ikke var krenket.

I saken *Jouni E. Länsman mfl. mot Finland* fra 22. november 1996 (Communication No. 671/1995) var spørsmålet for menneskerettskomiteen om tømmerhogst og bygging av veier til transport av tommer i et 30 000 mål stort område som blant annet ble brukt som vinterbeite av en reindrifftsgruppe, var i et omfang som forhindret reindrifftsens kulturutøvelse i området. Reindrifften disponerte et areal på til sammen 2 550 000 mål, hvorav en femtedel var vinterbeite. Hogstområdet var planlagt i nærheten av reindrifftsens oppsamlingsområde og slakteanlegg. Det var anslått at 40 pst. av reinen i reindrifftsgruppen brukte området vinterstid. I tillegg ble området brukt som kalvingsområde om våren. Menneskerettskomiteen gjentok uttalelsene sine fra *Ilmari Länsman mfl. mot Finland* 1992 om at et tiltak som bare har en begrenset påvirkning ikke nødvendigvis vil være i strid med SP art. 27. Komiteen pekte på at reindrifftsgruppen var blitt konsultert under beslutningsprosessen og at interessene var hensyntatt ved måten tømmerdriften ble innrettet på. Avslutningsvis slo komiteen fast at hogsten bidro til "additional work and extra expenses" for reindrifften, men at den "does not appear to threaten the survival of reindeer husbandry". På denne bakgrunn fant komiteen at tiltaket ikke var i strid med SP art. 27.

I saken *Jouni E. Länsman mfl. mot Finland* fra 15. april 2005 (Communication No. 1023/2001) var spørsmålet igjen hvilke konsekvenser tømmerhogst i et samisk område hadde for utøvelsen av samisk kultur. Reindrifftsutøverne pekte på at det var hugget 16 000 mål skog i beitearealene deres siden 1980-tallet. Dette utgjorde om lag 40 pst. av alt lavet, som reinen beitet på, i det aktuelle området. Reindrifftsutøverne pekte også på at den finske stat hadde pålagt dem gjentatte reduksjoner i reinflokken, noe de mente skrev seg fra statens tillatelse til mer hogst. Det ble også fremhevet at hogsten truet lønnsomheten til reindrifftsgruppen. Den finske stat på sin side pekte på at reintallsreduksjonen skyldtes et behov for en mer bærekraftig reindrift generelt. Menneskerettskomiteen uttalte at det måtte

ses nærmere på tidligere hogst, hvordan hogst skjer i dag og hvordan aktiviteten vil foregå i fremtiden. Komiteen fant ikke at hugsten var av et omfang som brøt med minoritets- og kulturvern i artikkel 27. Når det gjaldt klagers anførsel om lønnsomhet, viste komiteen til sin uttalelse i *Jouni E. Länsman mfl. mot Finland* fra 1996 og uttalte at det er flere andre faktorer bak reindriftnæringens lave lønnsomhet.

En fjerde sak av generell interesse er *Ángela Poma mot Peru* fra 24. april 2009 (Communication No. 1457/2006) der komiteen fant at artikkel 27 var krenket. Peruanske myndigheter hadde regulert et vassdrag slik at en minoritetsgruppe som drev en alpakkagård, mistet drikkevannet sitt. Følgen av dette var at tusenvis av husdyr døde og minoritetsgruppen måtte forlate området. Inngrepet gjorde at klager mistet livsgrunnlaget sitt fullstendig, noe som innebar en nektelse av kulturutøvelsen. Komiteen hadde også prinsipielle uttalelser om konsultasjonskravet etter artikkel 27. Ved tiltak med konsekvenser i omfanget som det der var tale om gjelder det krav om innhenting av informert samtykke fra den berørte minoriteten.

Gjennomgangen av sakene fra Menneskerettskomiteen viser at det er den samlede påvirkningen på reindriften av tidligere og aktuelle tiltak som må vurderes opp mot vernet i artikkel 27. Dette betyr at selv om tiltaket isolert ikke innebærer en nektelse av retten til å utøve sin kultur, kan dette være tilfelle når man ser det i sammenheng med øvrige tiltak med tilhørende negative effekter. I denne forbindelse er det relevant å vurdere om det er gjort tilpasninger av hensyn til reindriften, om reindriftnutøverne har blitt involvert i prosessen, og om fordelene ved tiltaket er minst proporsjonale med de ulemper reindriften påføres.

Sakene fra Menneskerettskomiteen gir ikke et klart svar på hvor store inngrepene kan være før grensen etter artikkel 27 er overskredet. Det fremgår at økt arbeidsbyrde eller økte utgifter som følge av et tiltak ikke vil innebære brudd med kulturutøvelsen.

Ved behandling av søknad om driftskonsesjon skal det som nevnt under punkt 6.1 foretas en avveining av en rekke hensyn som til sammen innebærer en tilnærmet total avveining av fordeler og ulemper ved søknaden. Reindriften er imidlertid i en særstilling, ettersom det av SP art. 27 følger en absolutt grense for hvilke inngrep i samisk kulturutøvelse som kan tillates. Av denne grunn kan ikke den ordinære samfunnsmessige avveining alene legges til grunn ved vurderingen av om konsesjon skal gis. Konsekvensene av folkeretten kan dermed føre til at det ikke kan gis driftskonsesjon til et tiltak som ellers har en positiv nåverdi i samfunnsøkonomisk forstand. En krenkelse av samenes rett til kulturutøvelse som er et brudd med SP art. 27, innebærer etter departementets oppfatning at det ikke er anledning til å gi driftskonsesjon etter mineralloven § 43.

Nærings- og fiskeridepartementet peker også på at det skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kulturutøvelse selv om et tiltak ikke er i strid med det folkerettslige minoritetsvernet, jf. mineralloven § 17 tredje ledd. Det betyr at det også i tilfeller hvor SP artikkel 27 ikke er krenket, skal tas hensyn til skader og ulemper på reindriften i den samlede

avveiningen av tiltakets fordeler og ulemper. Det kan stilles vilkår til en eventuell driftskonsesjon for å ivareta hensynet til samisk kulturutøvelse.

Om reindriftsutøvelsen i området

Reindriftens bruk av området er beskrevet i Noruts rapport 2011:2 som ble utarbeidet som ledd i konsekvensutredningen til Nussir ASAs reguleringsplanforslag. På side 12 i rapporten beskrives det hvordan reinbeitedistrikt 20 og 22 bruker området, basert på intervjuer med reindriftsutøvere. Der fremgår det at distrikt 20 Fálá befinner seg på Kvaløy og i området sør for Repparfjord sommerstid. Distrikt 22 Fiettar befinner seg samtidig nord og sør for Repparfjorddalen. Områdene utgjør vår-, sommer-, og høstbeite, samt kalvingsland.

Oppsummert beskriver Norutrappen at distrikt 20 Fálá har om lag 2300 rein og består av seks driftsenheter og som regel én siida sommerstid. Distrikt 20 møter fire såkalte flaskehalsar for flytting frem og tilbake fra kalvings- og sommerbeiter, dvs. områder som er kritiske for tilgang til kalvingsland eller beiteområder. Én er gjennom Nussirområdet og over fjorden til Kvaløy. En annen er på forflyttingen om høsten, da reinen kommer fra vest og beveger seg over anleggsveien til Ulveryggen og planområdet til Nussir ASA. Avhengig av vær- og føreforhold flytter distrikt 20 til sommerbeite i april/mai, og tilbake til vinterbeite i oktober.

Ifølge rapporten har distrikt 22 Fiettar om lag 7000 rein og fordeler seg på 14 driftsenheter og to til fire siidaer sommerstid. Distrikt 22 flytter ut mot kysten i april. Sommerbeiteområdet innbefatter hele den delen av distriktet som ligger nord for Repparfjorddalen. Reinen beiter normalt i den nordligste delen av distriktet fra april til juli, før den flytter til sentrale og senere vestlige deler av distriktet, og også mot Repparfjorddalen. I rapporten vises det til distriktsplanen for reinbeitedistrikt 22 fra 2001, der det oppsummert fremgår at reinen ved innflytting til sommerbeite og kalvingslandet er spredt over hele distriktet avhengig av snøforholdene, og trekker nedover i terrenget etter hvert som snøen forsvinner og det spirer i sjønære områder. Hvor reinen befinner seg i området er avhengig av flere faktorer slik som tid, sosial dynamikk, beite, vær, vind og senere på sommeren insekter. I Norutrappen er flyttruten forbi den planlagte Nussirutbyggingen samt kryssingen av Repparfjorddalen beskrevet som kritisk for fire til fem siidaer og rundt 11 000 rein. Videre fremgår det at nedbygging av denne flyttleien kan ødelegge for sommer-vinter rotasjonen og et over 20 mil langt trekk for to reinbeitedistrikt, noe som beskrives som et alvorlig og betydelig inngrep.

Departementet viser for øvrig til rapporten for beskrivelse av reindriftsutøvelsen i området.

I referatet etter departementets konsultasjon med distrikt 20 og 22 er det gjengitt følgende om hva som ble sagt om bruken av området:

Reinbeitedistrikt Fálá flytter reinen til Kvalsund, vest for Nussir og bruker et område nedenfor Nussir som beiteområde før svømmeforholdene blir gode nok til å krysse sundet. Dette skjer i månedsskifte april-mai. På høsten flytter de reinen tilbake langs Repparfjorden og vestsiden av Repparfjorddalen med et beiteopphold mellom Nussir og Gumpenjunni. Fálá anslo at

flyttingen gjennom området, når det gikk veldig bra, kunne ta én til to dager, men at det ofte kunne ta lengre tid. Dette avhenger av vær- og føreforhold, men også andre påvirkninger som menneskelig aktivitet og unaturlige elementer i området og på anleggsveien.

Fiettar reinbeitedistrikt beskrev hvordan reinen flyttes til vårbeite fra syd, og først opp til høydene som ligger ca. midt i distriktet. Derfra flytter reinen seg nord-nordøstover til mer kuperte områder. Kalvingen skjer normalt i områder der det tidligst oppstår grønnbeite eller områder i tilknytning til disse. Kalvingen begynner rundt 1. mai og fortsetter til omtrent midten av juni. Etter hvert som det blir bart også i de høyereliggende delene av distriktet, omtrent i juli, bruker reinen hele distriktet. Reinen er da i kontinuerlig bevegelse i hele distriktet frem til oktober da den flytter sørover til vinterbeite.

I Nussir ASAs søknad fremgår at Norutrapporten baserer seg på sviktende faktagrunnlag og forståelse for hvordan uttaket er planlagt. På den bakgrunn mener Nussir ASA at det har blitt trukket feilaktige slutninger i rapporten. Flere av Nussir ASAs innvendinger er presentert videre i samme vedlegg som kommentarer til et høringsinnspill til reguleringsplanforslaget fra Landbruks- og matdepartementet, datert 26. august 2013. Oppsummert peker Nussir ASA på at området som skal benyttes til industriell aktivitet, er ca. 0,4 kvadratkilometer stort, mens reinbeitedistrikt 22 er 1844 kvadratkilometer stort. Det pekes også på at industriområdet er i bruk i dag, blant annet til pukkproduksjon av Repparfjord Eiendom og engelske Aggregates, samt til deponivirksomhet. Nussir ASA mener at beskrivelsen fra distrikt 20 og 22 av trekkmønsteret forbi gruveområdet ikke stemmer overens med det som faktisk er tilfelle. Nussir ASA beskriver også at det har vært godt samarbeid mellom dem og reindriften når det har vært flytting i perioder hvor Nussir ASA har drevet prøveboring.

Om konsekvensene for reindriften

I den nevnte Norutrapporten pekes det på at det fysiske tapet av landarealer i de aller fleste tilfeller vil være begrenset. Det er de såkalte indirekte regionale effektene som fremheves som store. Her pekes det på at enkelt dyr opplever stressreaksjoner når de møter forstyrrelser som overflyvninger, folk eller kjøretøy. Dette kan føre til unnvikelser, det vil si at dyret trekker unna forstyrrelsen. Ifølge Norutrapporten viser studier av unnvikelseeffekter at konsekvensene av menneskelige inngrep er betydelig mer omfattende enn tapet av det fysiske beslaglagte arealet. Blant annet vises det til studier av at rein unnviker veistrekninger, hyttefelt og strømkabler. Forstyrrelser kan presse reinen sammen på mindre beiteområder, noe som gir redusert vekt og produksjon. I rapporten vises det også til noe som kalles kumulative effekter, som er de samlede og langvarige effektene av utbygginger i beiteområdet til reinen. Disse effektene viser at utbygging går ut over produksjonen også på lengre sikt.

Både reinbeitedistriktene og tiltakshaver har pekt på hvilke konsekvenser tiltaket får for reindriften. I referatet etter departementets konsultasjon 8. mai 2018 med distrikt 20 og 22 er det gjengitt hva som ble sagt under konsultasjonene om konsekvensene graven vil få for reindriften:

Fiettar forklarte at tiltaket vil ha store konsekvenser for dem dersom det gis tillatelse. En tillatelse til drift av Ulveryggen vil gi trafikk på anleggsveien mellom dagens garasjeanlegg der påslaget til Ulveryggen er, og ned til styrtsjakta. I tillegg vil det bli noe trafikk mellom garasjeanlegget og industriområdet på Øyen. Aktiviteten gjør at reinen ikke vil trekke gjennom området. Hvis en trekkele stenges vil sirkulasjonen av reinen forhindres og reinen vil spres ut av området. Dette vil gi vesentlig redusert bruksverdi for deler av arealet som reinbeitedistriktet har rettigheter i, og betydelig merarbeid for reindriftsutøverne. De presiserte at hele området brukes sammenhengende og at det ikke er mulig å finne erstatningsområder. Redusert bruksverdi for ett område, vil kunne gi negative virkninger for alle tilstøtende områder. Fiettar pekte også på at de allerede er sterkt berørt av E6, hyttefelt i Repparfjorddalen, vassdragsutbygging i Porsa-området, pålegg om reintallsreduksjon og den planlagte 420 kV-linja til Skaidi.

(...)

Reinbeitedistriktene påpekte at selv om aktiviteten ved Ulveryggen vil ha størst negativ påvirkning på reindriften, så vil det fortsatt være luftesjakter og støv- og støyproblematikk knyttet til utvinning Nussir og økt aktivitet på Øyen. Dette vil gi unnvikelseeffekter for reinen.

I sitt høringsinnspill peker distrikt 22 oppsummert på at aktivitet ved Gumppejuni og Áres-området allerede har stengt en passasje for rein. Ytterligere aktivitet i forbindelse med gruvedrift vil ha svært store konsekvenser for reindriften i reinbeitedistrikt 22 fordi det vil innebære inngrep og forstyrrelser i kalvingsområdet. Distrikt 22 mener at det vil innebære direkte beslag av beitegrunnlag og forstyrrelser som gjør at reinen vil unngå det nødvendige kalvingsområdet og den viktige passasjen i området. Distrikt 22 peker på at det vil skje en fragmentering og forringelse av hele sommerbeiteområdet, noe som vil være et ytterligere inngrep i et allerede tungt belastet reinbeitedistrikt.

Nussir peker i sin søknad på at de reintrekkene som har forekommet samtidig som det har vært boreaktivitet i området har vært uproblematisk å gjennomføre. Nussir ASA bemerker at det ikke kan trekkes paralleller til erfaringer fra Follidal gruvers virksomhet på 70-tallet fordi Nussirs planer baserer seg på underjordsdrift. Samtidig vises det til at den planlagte driften ikke vil stenge trekkeleien som ligger over det eksisterende tunnellinglaget og at aktivitet ved selve tunnellinglaget kan tilpasses reindriften ved høsttrekket. Det vises også til at det pågår lovlig aktivitet i området i dag. Nussir ASA skriver at de ikke har observert at reinen trekker gjennom området i det omfanget som blir beskrevet, snarere tvert imot.

Departementets vurdering

Nærings- og fiskeridepartementet har vurdert om tiltaket berører reindriften på en måte som innebærer en nektelse av kulturutøvelse i henhold til SP artikkel 27. Hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv skal tillegges vesentlig vekt i vurderingen selv om tiltaket ikke strider mot artikkel 27, jf. mineralloven § 17 tredje ledd.

Nussir ASAs gruveplaner baserer seg på allerede eksisterende infrastruktur etter Fолldal verks gruvevirksomhet fra 70-tallet. Dette gjelder adkomstveien fra rv. 94, påhugget til Ulveryggen og oppredningsverket på Øyen. Det fremgår av reguleringsplanen at anleggsveien mellom gruveåpningen til Ulveryggen og industriområdet på Øyen planlegges utbedret noe, men det er ikke behov for generell breddeutvidelse av vei. Det kan være aktuelt med breddeutvidelse i svinger samt enkelte møteplasser. Søknaden gjelder underjords gruvedrift, både for Ulveryggen- og Nussirforekomsten. Generelt vil underjords gruvedrift være mindre arealkrevende enn dagbruksdrift og dermed ha mindre påvirkning på aktivitet som foregår i overflateplanet.

Selv om det er planlagt underjords gruvedrift, finner departementet at Nussirs gruveplaner vil påvirke reindriften på tre måter: For det første vil det bli en generelt økt aktivitet i området, i form av trafikk, noe som kan medføre mer støy og støv. For det andre vil reindriften påvirkes av arealbeslag ved at det skal bygges luftesjakter, nødoppholdshytte, gruveåpning til Nussirforekomsten og gråbergsdeponi ved Ulveryggen. For det tredje vurderer departementet at trafikk mellom påhugget på Ulveryggen og styrtsjakten ned til oppredningsverket vil berøre en flyttlei for reindriften. Det antas at påvirkningen vil være større i anleggsfasen og når gruvene klargjøres for drift, enn i driftsfasen.

Nussir ASA peker på at det allerede er aktivitet i området der gruva planlegges i dag, for eksempel pukkvirksomhet og deponivirksomhet, og at dette ikke påvirker reindriften. Departementet finner det likevel sannsynlig at etablering av ny virksomhet som er antatt å gi 150 årsverk er av et omfang som vil innebære en økt menneskelig aktivitet i området og dermed en økt påvirkning på reindriften.

Når det gjelder forurensning til det ytre miljø, herunder støv og støy, som følge av aktivitet rundt det planlagte tiltaket, er dette regulert i Miljødirektoratets utslippstillatelse opprettholdt av KLD 19. desember 2016. I tillatelsen etter forurensningsloven er det stilt strenge vilkår til utslipp av støv og til maksimalt tillatt støy, noe som vil redusere belastningen for reindriften. Det er også vurdert eventuelle forurensningsmessige virkninger av sjødeponiet for sjøsamisk fiske. For øvrig anser Miljødirektoratet og KLD at de negative konsekvensene for reindriften i all hovedsak er knyttet til arealdisponeringen og legger til grunn at det ble vurdert i KMDs planvedtak 26. mars 2014.

Ifølge Norutrapporten kan økt menneskelig aktivitet og utslipp av støv og støy medføre unnvikelseeffekter for rein. Arealbeslag og menneskelig aktivitet kan stresse reinen slik at den flykter unna, noe som øker energibehovet og kan gjøre at beitet ikke blir effektivt. Unnvikelse kan også presse reinen sammen på mindre areal, noe som fører til lavere produksjon. Her viser Norutrapporten blant annet til studier av reinens unnvikelse fra veistrekninger, strømledninger og hyttefelt. Dette gjelder både distrikt 20 og 22, men særlig 22, som oppholder seg i Repparfjord-området over lengre tid og bruker dette som beite- og kalvingsområde.

Departementet vurderer likevel at planene legger opp til menneskelig aktivitet i overflaten i et nokså konsentrert område, om lag 0,4 kvadratkilometer stort. Den største aktiviteten vil foregå under jord, eller inne i eksisterende industrianlegg på Øyen. Dette tilsier at den økte aktiviteten vil gi begrensede virkninger på reindriften.

Når det gjelder bygging av luftesjakter, nødoppholdshytte og gruveinngang på Nussirforekomsten, vil dette beslaglegge arealer som reindriften bruker. Det kreves tre luftesjakter til Nussirforekomsten på 7 kvadratmeter og to luftesjakter til Ulveryggen som er oppgitt å være 3 kvadratmeter. Videre skal det lages gruveåpning til Nussirforekomsten og alternativ adkomst. Det skal også settes opp en flyttbar nødoppholdshytte ved nødutgangen fra gruva som vil være tilknyttet den til enhver tid aktuelle luftesjakt. Det er med andre ord mindre komplisert å fastsette det direkte tapet av beiteareal. Nussir ASA anslår i søknadens "oversikt over dagåpninger" at det til sammen vil være tale om 151 kvadratmeter beslaglagt areal som følge av dagåpningene. Departementet vurderer anslaget som rimelig.

I tillegg kommer etablering av gråbergsdeponiet ved Ulveryggen mot styrtsjakten. Gråbergsdeponering er regulert i utslippstillatelsen og godkjent reguleringsplan. Det er gitt tillatelse til 40 000 kvadratmeter og inntil 500 000 kubikkmeter gråbergsdeponering fordelt på tre deponier. Overskytende masse er planlagt solgt. Maksimal gråbergsdeponering utgjør i underkant av 10 pst. av det totale beslaglagte arealet som aktiviteten vil skje innenfor. Ett av de tre gråbergsdeponiene er planlagt i en grop vest for adkomsttunnelen til Ulveryggen, langs veiaksen mellom gruveåpning og styrtsjakt. Gråbergsbehovet fra Ulveryggen er estimert til om lag 70 000 kubikkmeter. Over denne veiaksen går det en flyttlei iht. Landbruksdirektoratets reindriftskart.

Reindriften peker på at luftesjaktene ved siden av å være fremmedelementer i landskapet som reinen kan unngå, også kan føre med seg støv og støy som forstyrrer reinen.

Det fremgår av reguleringsplanen at Nussirforekomsten vil ventileres gjennom adkomsttunnelen i driftens første fase, en periode på om lag 5 år. Deretter vil det drives ut sjakter opp i overflaten. Sjaktene vil drives ut nedenfra for å minimere terrengbelastningen. Dette vil skje i perioder hvor det ikke forstyrrer reindriften. Sjaktene skal utstyres med rister, eventuelt med små overbygg på overflaten som tilpasses omgivelsene i størst mulig grad. Det skal bygges tre slike sjakter til Nussirforekomsten. Det fremgår at støyen vil reduseres ved at vifter monteres litt inne i sjakten, og ved montering av støydemping. Sjaktene opp i overflaten vil sende ut luft fra gruva. Norutrapporten legger til grunn at dette vil medføre lukt som kan forstyrre reinen.

Luftesjaktens konkrete påvirkning på reindriften er vanskelig å fastslå eksakt. Det er tale om til sammen fem luftesjakter som vil beslaglegge relativt små områder, tilpasses terrenget og som ifølge søknadens kartvedlegg vil ligge spredt. Det vil ikke være menneskelig aktivitet rundt sjaktene etter etablering, som er planlagt å skje når reindriften ikke er området. Luftesjaktene kan derfor etter departementets syn ikke direkte sammenlignes med veistrekninger eller hyttefelt når det gjelder unngivelse av rein. Det er også departementets

vurdering at luftesjaktene ikke kan sammenlignes med strømledninger hvor mastene står tettere og normalt er større. Tiltakshaver har planlagt for å minimere både terrenginngrepet og støy fra luftesjaktene. Med de grep som tiltakshaver planlegger er det departementets syn at inngrepets påvirkning på reindriften vil være minimale.

Både reindriftsutøverne og Norutrappen peker på at aktivitet på veiaksen mellom gruveåpningen til Ulveryggen og styrtsjakten vil stenge en viktig flyttlei for reindriften. Reindriften beskriver at konsekvensen av dette vil være at rotasjonen av rein i distriktet stopper opp og at reinen sprer seg ut av området. Norutrappen konkluderer med at bruken av veien vil innebære et alvorlig og betydelig inngrep i deres virksomhet. Reinbeitedistrikt 22 beskriver også at første delen av sommerhalvåret er av avgjørende betydning for kalvens overlevelse og vekst. I denne perioden befinner simler og kalver seg spredt rundt i området rundt Ulveryggen.

Miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark fremhever i sitt høringsinnspill at våren er en sårbar tid for reinen, med flytting og kalving. For å redusere forstyrrelsene tilråder fylkesmannen at det skal være et minimum av aktivitet i perioden 1. mai til 15. juni.

Nussir ASA på sin side peker på at driften vil foregå under jord og dermed ikke påvirke reindriften. Nussir ASA har oppgitt at det vil være tale om jevn transport av malm gjennom døgnet, men ikke kontinuerlig. Veiaksen mellom gruveåpningen til Ulveryggen og Øyen vil i hovedsak benyttes til skiftbytter under vanlig drift, eventuelt til utstyrsfrakt. Videre bemerker Nussir ASA at de ikke kjenner seg igjen i at det skjer reinflytting i området i det omfanget som blir beskrevet i Norutrappen og av reindriftsutøverne.

Departementet viser til at Norutrappen tilsynelatende baserer seg på bygging av transportbelte mellom Ulveryggen og avlossingsplass ved styrtsjakten. Her vises det til rapportens vedlegg 1, som inneholder informasjon fra Sweco, som utarbeidet reguleringsplanforslaget. Nussir ASA har oppgitt at de har gått bort fra planene om transportbelte på grunn av stengselen dette vil medføre for reindriften. Det fremgår av søknaden at de vil basere seg på transport til avlossingsplassen med lastebil.

Når det gjelder den nevnte flyttleien ser departementet gråbergsdeponeringen i sammenheng med den planlagte transporten av malm til styrtsjakten. Som nevnt ovenfor fremgår det av reindriftsloven § 22 andre ledd første setning at reindriften flyttleier ikke må stenges. Hvorvidt deponering av gråberg og transport av malm vil påvirke flytting av rein på en slik måte at det i praksis er snakk om en stenging av flyttleien, fremstår som usikkert.

Departementet vurderer likevel at det vil være en betydelig aktivitet, og at dette kan innebære utfordringer når reinen flytter eller oppholder seg i området i forbindelse med kalving. Dette gjelder spesielt i anleggsfasen. På grunn av det særlige vernet av reindriften flyttleier og behovet for å unngå forstyrrelser mener departementet at det er behov for tilpasninger i den planlagte driften ved Ulveryggen.

Nussir ASA er positivt til avbøtende tiltak, men peker på at det er ønskelig at selskapet utarbeider avbøtende tiltak i dialog med reindriften. Reindriften på sin side peker på at det ikke finnes avbøtende tiltak som vil avhjelpe konsekvensene av gruvedriften. I referatet etter departementets konsultasjon med distrikt 20 og 22 er det gjengitt hva som ble sagt om DMFs forslag til avbøtende tiltak i sitt faglige innspill:

Særlig Fiettar reinbeitedistrikt pekte på at forslagene til avbøtende tiltak ikke ville forhindre stengsel av trekk- og flyttleien gjennom området. Fálá reinbeitedistrikt uttrykte bekymring for om de avbøtende tiltakene ville være tilstrekkelig. Samtidig pekte de på at konsekvensene ville være større for Fiettar ettersom Fálá kun flytter gjennom området til og fra sommerbeite.

Departementet vurderer at dialog mellom tiltakshaver og reindriften er viktig. Plikten til å sikre minoriteters kulturutøvelse etter SP artikkel 27 og til å vektlegge samisk kultur påhviler imidlertid myndighetene. Det innebærer at et krav om dialog mellom tiltakshaver og berørte reindriftsinteresser ikke nødvendigvis oppfyller denne plikten.

Departementet slutter seg til fylkesmannens vurdering, men finner at det er behov for et klarere krav til virksomhet i denne viktige perioden for reindriften. Departementet har også fått innspill fra distrikt 22 om at kalvingsperioden er noe lengre. Vi mener derfor at det er gode grunner til å stille vilkår om at det ikke skal være aktivitet i forbindelse med Ulveryggenforekomsten i perioden 1. mai til 15. juni.

I perioden mellom 15. april og 1. oktober, når distrikt 22 oppholder seg i området og før både distrikt 20 og 22 flytter til vinterbeite, skal aktiviteten ved Ulveryggen være lavere enn resten av året og innrettes i forståelse med reindriften. Departementet kan vanskelig forplikte noen til å gå i dialog, men mener at innrettelsen bør avklares gjennom faste dialogmøter mellom Nussir ASA og berørte reindriftsinteresser, minst hver vår. Dette er i tråd med fylkesmannens anbefaling. Tiltakshavers planer for redusert aktivitetsnivå i perioden og hvilke tiltak som gjøres for å ta hensyn til reindriften, skal fremgå av driftsplanen som godkjennes av DMF.

Videre finner departementet at det er behov for et uttrykkelig krav om at gråbergsdeponiet ved Ulveryggen skal planeres kontinuerlig for å sørge for fremkommelighet for reindriften. Ved avslutning av driften skal deponiet dekkes til og beplantet. Det skal settes av midler til dette.

Norutrapporten vurderer ikke en slik nedskalert og tilpasset drift i sin beskrivelse av konsekvensene. Nedskalert drift vil gi mindre menneskelig aktivitet i området og i perioden som fremstår som mest problematisk. Departementet finner det sannsynlig at reindriften vil bli mindre berørt dersom det ikke er aktivitet i en periode eller aktivitetene holder et lavere nivå mens reindriften bruker området. Departementet mener derfor at tiltakene vil hensynta reindriften i den mest sårbare perioden.

Et alternativ til et forbud mot drift i en periode og nedskalert drift ellers i sommerhalvåret, kan være å avslå drift av Ulveryggenforekomsten helt. Departementet finner at tiltakene over vil

ivareta hensynet til reindriften og finner det derfor ikke nødvendig å avslå søknaden for denne delen av kobberforekomsten.

Til tross for avbøtende tiltak kan reindriften fortsatt berøres av tiltaket. Påvirkningen på reindriften skal ses i sammenheng med pågående og tidligere tiltak som berører reindriften, og vurderes i lys av minoritets- og kulturvernet som følger av SP art. 27. Flere enkeltstående tiltak som isolert sett ikke hindrer kulturutøvelse, kan samlet sett utgjøre brudd med artikkel 27.

Distrikt 22 har pekt på at de er sterkt berørt av E6, hyttefeltet i Repparfjorddalen, vassdragsutbygging i Porsa-området, pålegg om reintallsreduksjon og utbyggingen av 420 kV-linjen mellom Balsfjord og Skaidi som særlige inngrep som berører dem sterkt. Videre er departementet kjent med at NVE den 10. desember 2015 ga Finnmark Kraft AS tillatelse til å bygge Korselva kraftverk innenfor distriktsgrensen. Både reinbeitedistrikt 22 og Sametinget viser til inngrepsbildet som NVE la til grunn for sitt avslag på Aurora Vindkraft AS' søknad om konsesjon for Kvalsund vindkraftverk (11. januar 2013), og peker på at tålegrensen til reindriften er overskredet.

I saken om NVEs avslag til Aurora Vindkraft AS var det tale om båndlegging av et vesentlig større areal i et mer sentralt område i reinbeitedistriktet. Videre bemerker departementet at det ikke var hensynet til reindriften alene, men også hensynet til naturmangfold, som var årsak til at konsesjonssøknaden ble avslått. Departementet finner derfor at saken ikke har direkte overføringsverdi til nærværende sak.

I vedtaket om utbygging av 420 kV-linjen til Skaidi, datert 30. april 2015, vurderte Olje- og energidepartementet (OED) konsekvensen av strekningen mellom Voggenseselva og Skaidi transformatorstasjon samt sumvirkningene av utbygginger for reinbeitedistrikt 22. Dette omfattet eksisterende 132 kV kraftledning, E6, hyttefelt, scooterkjøring og rypejakt. OED la til grunn at det vil være mulig å fortsette reindriften til distrikt 22 selv om ledningen realiseres i den traseen som konsesjonen legger opp til. OED vektla også at det er fastsatt avbøtende tiltak slik som tilpasninger til reindriften i anleggsperioden. Samlet sett fant OED at tiltaket ikke var i strid med SP art. 27.

I NVEs tillatelse til bygging av Korselva kraftverk anså NVE at konsekvensene av utbyggingen ville være akseptable for reindriften gitt avbøtende tiltak i anleggsperioden. NVEs vurdering var at utbyggingen ikke ville medføre en økning i den samlede belastningen på reinbeitedistriktet i særlig grad.

Departementets vurdering av sjøsamisk kulturutøvelse

Sjøsamisk fiske i Repparfjorden er nærmere beskrevet i egen rapport fra 2011 av Einar Eythórson som ledd i konsekvensutredningen av tiltaket. Der fremgår det blant annet at den samlede økonomiske verdien av dagens næringsfiske i Repparfjorden er liten, men noe større dersom rekreasjonsfiske tas med i beregningen.

Både Sametinget og Norske Samers Riksforbund peker på at sjødeponiet i prosjektet vil ødelegge fiske i fjorden og dermed frata de sjøsamiske interessene i området muligheten til å styrke sitt materielle kulturgrunnlag. Den sjøsamiske fiskerierorganisasjonen Bivdi har også fremhevet dette i sin høringsuttalelse i forbindelse med høringen av reguleringsplanforslaget, datert 4. mars 2012.

Departementet viser til at de forurensningsmessige ulempene for sjøsamiske interesser ble vurdert av Miljødirektoratet i behandlingen av søknad om utslippstillatelse. Som pekt på under punkt 6.9 avgrenser departementet mot de vurderinger som ble gjort der.

Miljødirektoratet vurderer at et eventuelt fremtidig sjøsamisk fiske i fjorden ikke vil bli berørt av sjødeponiet i særlig grad. De forurensningsmessige effektene av gruvedriften vil derfor, etter Miljødirektoratets vurdering, ikke innebære en innskrenking av samisk kulturutøvelse.

Sametinget har i sin høringsuttalelse og muntlig i konsultasjoner med departementet også fremhevet at industrietableringer i samiske lokalsamfunn erfaringsmessig vil føre til utarming av samisk språk og samfunnsliv på grunn av sosiokulturelle endringer ved tilflytting og innpendling av arbeidskraft. Kvalsund kommune har på sin side pekt på ønsket om en styrket sjøsamisk kultur som en av grunnene til at de er positive til gruveetablering.

Finnmarkseiendommen har i sin høringsuttalelse fremhevet at gruveetableringen og tilgang på arbeidsplasser kan forhindre ytterligere fraflytting fra kommunen og dermed legge grunnlaget for samisk bosetting som kan sikre samisk kultur.

Departementet registrerer at Sametinget og Finnmarkseiendommen har ulikt syn på hva som vil være konsekvensen for samisk språk og levevis, herunder også sjøsamisk kultur forutenom fiske. Departementet anser det ikke som sannsynlig at en industrietablering i Kvalsund vil utarme samisk språk eller kultur i en kommune med netto fraflytting, også dersom gruvens arbeidskraft skulle bestå av tilflyttere. På denne bakgrunn finner ikke departementet det sannsynliggjort at en gruveetablering vil skade utviklingen av samisk språk og annet levevis i kommunen.

Konklusjon

Nussir ASAs aktivitet på overflaten skal skje på i underkant av 400 mål (0,4 kvadratkilometer). Departementet finner at gruveplanene skiller seg vesentlig fra for eksempel de to i *Länsman*-sakene som ble vurdert av Menneskerettskomiteen, både når det gjelder omfanget av båndlagt areal og påvirkning på reindriften.

Selv om reinbeitedistrikt 22 berøres av flere tiltak, er det departementets vurdering at gruveplanen kan gjennomføres på en måte som muliggjør videre drift for både reinbeitedistrikt 20 og 22. Departementet vektlegger at en nedskalert drift vil hindre forstyrrelser i kalvingsperioden og muliggjøre flytting og sirkulasjon gjennom området i sommerhalvåret. Tiltaket vil derfor ikke medføre en økning av den samlede belastningen på en måte som hindrer videre reindriftsaktivitet eller betydelig innsnevrer mulighetene for dette.

Avslutningsvis viser departementet til at det har blitt gjennomført høring, befaring og konsultasjoner med de berørte reindriftsinteressene og Sametinget. Dette innebærer at reindriftsinteressene har fått god anledning til å fremme sitt syn og fått påvirke beslutningen som skal tas.

Sametinget skriver i sin høringsuttalelse at det gjelder et krav om innhenting av et informert samtykke av reindriften i denne saken, og at myndighetene ikke kan gi driftskonsesjon fordi slik tillatelse ikke er gitt. Departementet bemerker at SP artikkel 27, slik den er forstått av Menneskerettskomiteen, unntaksvis stiller krav om innhenting av informert samtykke fra berørt minoritet før iverksetting av et tiltak. Etter departementets vurdering ligger ikke saken slik an her.

Departementet anser at konsultasjonskravet i artikkel 27 er oppfylt.

På denne bakgrunn mener Nærings- og fiskeridepartementet at tiltaket ikke er i strid med SP art. 27.

På bakgrunn av vurderingen ovenfor og vilkårene som er stilt, anser departementet at hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv er tillagt vesentlig vekt og ivaretatt, jf. mineralloven § 17 tredje ledd. Departementet anser at de hensynene som er fremhevet i punkt 6.14 nedenfor, er vesentlig tungtveiende i denne saken.

Departementet anser også at Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark (forskrift til finnmarksloven 11. juni 2007 nr. 738) er fulgt i saken, jf. finnmarksloven § 4 andre ledd.

6.9 Miljømessige konsekvenser av utvinning

Mineralloven og forholdet til annet miljøregelverk

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 vurderes og inngå i helhetsvurderingen av om driftskonsesjon kan gis etter § 43, jf. mineralloven § 2 bokstav d. Dette kan for eksempel innebære en vurdering av hva slags forurensning tiltaket vil bidra til, omfanget av forurensningen og hvordan forurensningen vil virke inn på det ytre miljø i området der utvinning er planlagt.

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

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.

Videre viser forarbeidene til hensynet til naturens mangfold. Dette må leses som en henvisning til prinsippene i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven) §§ 8- 12, som skal legges til grunn som retningslinjer ved forvaltning av fast eiendom.

Når det gjelder forurensning og avfall i det ytre miljø er det lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og avfall (forurensningsloven) som kommer til anvendelse, jf. forurensningsloven § 3 første ledd første setning. Til tross for vid ordlyd i mineralloven § 2 bokstav d, må behandling av miljøtemaet ved søknad om driftskonsesjon avgrenses mot vurderinger som er gjort i forbindelse med behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven, alternativt ta høyde for at dette vil bli behandlet på et senere tidspunkt. Mineralloven legger med andre ord ikke opp til en dobbeltbehandling av miljøtemaet.

Ved vurdering av om driftskonsesjon kan gis, skal hensynet til miljøet som kan berøres av tiltaket, vektlegges. Departementet kan stille vilkår til en eventuell driftskonsesjon for å ivareta miljøhensyn. Departementets avgjørelse etter mineralloven må imidlertid avgrenses mot avgjørelse om forurensningstillatelse som ble gitt ved Miljødirektoratets vedtak 15. januar 2016, opprettholdt av Klima- og miljødepartementets vedtak datert 19. desember 2016.

Miljømessige virkninger av sjødeponi

Miljødirektoratet har som nevnt vurdert tiltakets virkninger for miljø, fiskeriinteresser og sjøsamiske interesser i vurderingen av søknad om utslippstillatelse.

Miljødirektoratet beskriver i sitt vedtak avveiningen mellom fiskeriinteresser, sjøsamiske interesser og miljø og verdiskapingsbidraget fra mineralutvinningen. Miljømessige virkninger er i hovedsak at bunnfauna innenfor det avgrensede deponiområdet forsvinner i deponeringsperioden som følge av at partikulært materiale plasseres på sjøbunnen i deponeringsområdet. Det vil også være negative miljøvirkninger i en randsone rundt deponiet, som også inngår i området regulert til deponi. Avgangen inneholder metaller og beregninger viser lav utlekking av metaller. Miljødirektoratet legger til grunn at Repparfjorden, utenfor det regulerte deponiområdet, ikke vil bli vesentlig påvirket av partikler fra gruveavgangen.

De miljømessige virkningene vil ikke medføre negative effekter for rødlistede arter i fjorden eller for laksesmolt og laksen vil i liten grad bli påvirket av tiltaket. Direktoratet vurderer at det kan være påvirkning på gyting for kysttorsk, men at det er liten sannsynlighet for vesentlig skade på arten og bestanden.

Miljødirektoratet påpeker at sjødeponiet vil kunne gi negativ påvirkning på fisket i Repparfjorden, men at det samtidig er begrenset fiske i Repparfjorden og at den samlede

økonomiske verdien av dagens næringsfiske i fjorden er anslått å være liten. Miljødirektoratet vurderer at det er lite sannsynlig at deponiet i Repparfjorden får store konsekvenser for muligheten for framtidig fjordfiske.

Departementets vurdering

Forvaltningen skal legge prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet og ved forvaltning av fast eiendom, jf. naturmangfoldloven § 7. Kommunal- og moderniseringsdepartementets la i sitt vedtak av 20. mars 2018 til grunn tilrådingen fra det daværende Direktoratet for naturforvaltning vedrørende naturmangfoldet på land, friluftsliv og landskap. Direktoratet for naturforvaltning fant at kravet om at saken i hovedsak skal basere seg på eksisterende og tilgjengelig kunnskap om naturmangfold og konsekvenser for dette av det planlagte tiltaket, er oppfylt. Videre fant de at konsekvensutredningen på tross av noen mangler hadde en tilstrekkelig beskrivelse av tiltakets effekter og konsekvenser for landskap og biologisk mangfold på land og i ferskvann. KMD fant at naturmangfoldlovens § 9, "føre var"-prinsippet, kunne gis mindre vekt i saken. Direktoratet for naturforvaltning pekte på at det ikke var grunnlag for å fraråde tiltaket såfremt det ble stilt krav om miljøforsvarlige teknikker og avbøtende tiltak iht. naturmangfoldloven §§ 11 og 12. KMD la tilrådingen til grunn for sin konklusjon.

Departementet viser til KMDs godkjenning av reguleringsplan og finner at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er tilfredsstillende lagt til grunn, jf. § 7.

Departementet bemerker samtidig at naturinngrep, for eksempel i forbindelse med bygging av luftesjakter og andre lignende tiltak, vil kunne etterlate seg skjæmmende sår i naturen. Nærings- og fiskeridepartementet stiller derfor vilkår om at konstruksjoner som er satt opp i forbindelse med driften, skal fjernes ved avvikling. Videre skal eventuelle sår etter fjerningen revegeteres, se punkt 6.13 nedenfor.

6.10 Forholdet til omgivelsene og nærliggende områder under drift

Forvaltning og bruk av mineralressurser skal ivareta forholdet til omgivelsene og nærliggende områder under drift. 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.

Departementet viser til at det gjelder en alminnelig varsomhetsplikt og en sikringsplikt etter minerallovens §§ 49 og 49 som skal etterleves av tiltakshaver.

Nussir ASA oppgir i sitt forslag til driftsplanen at luftesjakter fra gruen og opp til overflaten vil ha en liten overbygning som sikrer mot at dyr og mennesker faller ned i sjaktene. Disse skal utformes slik at de passer i omgivelsene. Nussir ASA oppgir at oppredningsverket er planlagt å gå døgntilsluttet. Det fremheves i søknaden at et moderne oppredningsverk i liten grad

vil forstyrre omgivelsene eller reindriften. Nussir ASA oppgir i sin driftsplan at de vil foreta målinger av støv, støy, vibrasjon og andre forhold, både over og under jord.

Til dette viser departementet til at krav om målinger av tiltakets utslipp til luft og vann, bidrag til utendørs støy og støvnedfall er fastsatt i utslippstillatelsens punkt 11, opprettholdt av KLD 19. desember 2016. Grenseverdiene for tiltakets bidrag til utendørs støy er fastsatt i utslippstillatelsens punkt 7. I vedtatt reguleringsplan er det også inntatt en rekke bestemmelser blant annet knyttet til bygge- og anleggsområder, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, og natur- og friluftsområder og reindrift, som også vil ivareta hensynet til omgivelsene og nærliggende områder under drift.

Departementet vurderer det som nødvendig at eksisterende dagbrudd ved Ulveryggen gjerdes inn på tilfredsstillende måte og sikres permanent, og at gjerdene vedlikeholdes av Nussir ASA i hele driftsperioden. Hjemmel for krav om sikring av tidligere arbeid som er foretatt av andre, finnes i mineralloven § 49 andre ledd. Videre finner departementet det nødvendig at alle dagåpninger i fjellet sperres av for uvedkommende og at området rundt dagåpningene gjerdes inn for å forhindre fallulykker for både mennesker og dyr. Dette er også påpekt i Nussir ASAs forslag til driftsplan. I tillegg er det vist til planer for hvordan helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet skal følges opp i virksomheten.

På denne bakgrunn finner departementet at hensynet til omgivelsene og nærliggende områder under drift er tilfredsstillende ivaretatt.

6.11 Langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området

Ved forvaltning og bruk av mineralressursene skal det tas hensyn til den langsiktige planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området. Det skal med andre ord 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.

Nussir ASA oppgir i søknadens vedlegg 5.7 om økonomisk sikkerhetsstillelse hvordan driften planlegges avsluttet. Når det gjelder gruveåpninger fremgår det at luftesjakter og andre lufteanlegg eller rømningsveier fortløpende vil sperres når det ikke lenger er behov for dem. Alt som er etablert av bygninger på overflaten ved aktiv luftesjakt, herunder nødoppholdshytte og ventilasjonsanlegg, vil bli fjernet. Samtidig ønsker Nussir ASA å legge til rette for langsiktig ressurstankegang ved å holde gruveåpningene og enkelte andre dagåpninger tilgjengelige etter at driften er avviklet. Dermed kan endrede forutsetninger muliggjøre en gjenåpning av gruen.

Når det gjelder Ulveryggenforekomsten, peker Nussir ASA på at det ikke vil bli noen nye veier eller påhugg ut over eksisterende infrastruktur. I reguleringsplanen fremgår det at veiene ikke vil bli gjort bredere, eventuelt med unntak av i enkelte svinger. Av sikringstiltak fremgår det at Nussir vil opprettholde dagens gjerdet rundt dagbruddet og skifte dem ut fortløpende dersom det blir nødvendig. Ut over dette kreves det ingen sikrings- eller

oppryddingstiltak i tilknytning til Ulveryggen. Når det gjelder Nussirforekomsten, pekes det på at det heller ikke der vil etableres nye veier og at transportbeltet fra malmuttaket vil gå gjennom eksisterende knuserhall til oppredning.

Nussir ASA viser til at det vil bli bygget en rundfortykket med deponeringsrør for avgangen ut til sjødeponiet. Videre vises det til at det følger med egne krav til Nussir ASA i utslippstillatelsen til dette, slik at det ikke er nødvendig med øvrige tiltak i forbindelse med avslutning og etterbruk av området. Når det gjelder gråbergsdeponiene, skriver Nussir ASA at gråbergsdeponiet nær oppredningsverket på Øyen vil bli benyttet som bufferlager for avgangsmasse fra oppfaring og er planlagt solgt som aggregat. Planering av deponiene vil utføres fortløpende mens deponiene er i drift, slik at det ikke blir behov for avsluttende tiltak.

Departementets vurdering av planene for tilbakeføring og etterbruk

Nærings- og fiskeridepartementet peker innledningsvis på at mineralloven har til formål å sørge for forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling. I dette ligger det et krav om forsvarlig bruk av arealer og andre naturressurser balansert med samfunnsmessig forsvarlig utnyttning i et langsiktig perspektiv. Ved vurdering av om tiltakets planer for tilbakeføring og etterbruk må det nødvendigvis identifiseres en balanse mellom disse hensynene.

Departementet legger til grunn at Nussir ASA har planer om en driftsperiode på 25-30 år. I et slikt tidsperspektiv, med tilhørende teknologisk utvikling, kan det tenkes at forutsetningene for eventuell ny drift av gruveen kan endres selv om den hittil identifiserte kobberforekomsten blir utvunnet. Per i dag anser likevel departementet at spørsmålet om eventuell ny drift etter en avvikling såpass langt frem i tid som hypotetisk. Departementet anser derfor at det i dag må inntas en bestemmelse om at gruvene med tilhørende utstyr som utgjør en potensiell forurensningskilde, som hovedregel skal ryddes og sikres uten hensyn til eventuell ny drift i fremtiden. Departementet mener også at midler til slik opprydding må sikres ved økonomisk sikkerhetsstillelse i tilfelle uventet avvikling av driften.

I overflaten over de planlagte gruvene brukes arealene av reindriften. Av hensyn til reindriften finner departementet at alle åpninger i dagen, med unntak av påhugg til Ulveryggen og Nussir, skal sikres permanent. Det stilles også vilkår om revegetering av eventuelle sår i naturen ved luftkanaler eller andre dagåpninger opp i overflaten, se punkt 3 om vilkår. Når det gjelder gjerder rundt eksisterende dagbrudd ved Ulveryggen, viser vi til omtalen av dette i punkt 6.10 ovenfor.

I DMFs faglige innspill legges det til grunn at gråbergsdeponier skal ryddes ved avvikling av gruveen. Nussir ASA på sin side bestrider at det er anledning til dette, fordi utslippstillatelsen tillater permanent landdeponi med gråberg.

Ifølge utslippstillatelsens punkt 9.3 er det gitt tillatelse til tre landdeponier for lagring og mellomlagring av gråberg. Departementet finner derfor at Nussir ASA har tillatelse til permanent deponering av gråberg iht. utslippstillatelsen. Tiltakshaver oppgir i søknaden at

deponiene skal planeres fortløpende. Når det gjelder gråbergsdeponiet, understreker departementet viktigheten av stadig planering og tilpasning til terrenget over veien mellom påhugget og avlossingsplassen ved styrtsjakten, jf. punkt 6.8 ovenfor. Ved avvikling av gruven skal deponiene beplantes. I den årlige driftsrapporteringen til DMF må det i fremstillingen av gråbergshåndteringen fremgå hvor mye gråberg som er lagret i deponiene, og hvor stor lagringskapasitet som gjenstår. Se for øvrig punkt 3 om vilkår.

6.12 Driftsplan

Driftsplanen er et styringsverktøy for tiltakshaver i gjennomføringen av uttaket og et referansedokument ved DMFs tilsyn. Nussir ASA har fremlagt forslag til driftsplan for drift av Nussir og Ulveryggen. Forslaget omfatter plan for både etablering, drift og avvikling av uttaket. Departementet finner at ressursen er godt undersøkt og beskrevet, og at bergmekaniske forhold er kartlagt ved undersøkelser i et tilfredsstillende omfang. Tiltakshaver har valgt en gravedesign og et brytningsopplegg som er velkjent, utprøvd og anerkjent. Planen beskriver hvordan uttaket av de to forekomstene vil skje. Totalt volum som skal tas ut, anslås til 25 millioner kubikkmeter masse i gruvens totale levetid. Dette tilsvarer 550 000 kubikkmeter årlig over en driftsperiode på 25-30 år.

DMF peker på at detaljeringsgraden for enkelte elementer i prosjektet, som for eksempel design av kronepilar og plan for eventuelle lekkasjer, bør økes. Tiltakshaver oppgir at det vil foreligge en oppdatert utgave av driftsplanen for hele prosjektet før oppstart av gruve- og prosessanlegget. Departementet anser at DMFs øvrige innspill til driftsplanen er avklart.

Etter departementets oppfatning er forslaget til driftsplan slik det foreligger per i dag, tilfredsstillende, men vi forutsetter at oppdatert driftsplan for hele prosjektet skal sendes DMF for godkjenning i god tid før oppstart av gruve- og prosessanlegget. Driftsplanen skal også justeres i tråd med vilkårene som stilles, jf. punkt 3 ovenfor. Nussir ASA har også oppgitt at oppdatert driftsplan vil bli sendt inn før oppstart.

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.

6.13 Økonomisk sikkerhetsstillelse

Nussir ASA har i samsvar med forskrift til mineralloven § 2-1 fremsatt forslag til sikkerhetsstillelse i sin søknad om driftskonsesjon. Nærings- og fiskeridepartementet fastsetter endelig krav til sikkerhetsstillelsen. Nussir ASA foreslår avsatt 300 000 kroner i økonomisk sikkerhetsstillelse til oppryddings- og sikringstiltak. Ut fra søknaden legges det også opp til suksessive avsetninger opptil 3 000 000 kroner.

Departementet finner ikke Nussir ASAs forslag til sikkerhetsstillelse tilfredsstillende. 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 bergverksvirksomhet. Økonomisk sikkerhetsstillelse er et nødvendig verktøy i mineralforvaltningen for å sørge for at tiltakshaver oppfyller sikrings- og oppryddingsplikten i mineralloven §§ 49 og 50. 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. Dette reflekteres i nivået på sikkerhetsstillelsen. Det understrekes at nivået er beregnet ved bruk av modeller som skal sørge for så lik vurdering av behovet for sikkerhetsstillelse som overhodet mulig.

Som det er redegjort for i punkt 6.11 anser departementet at alt gruveutstyr som kan utgjøre en forurensningskilde, skal ryddes uten hensyn til eventuelle endrede forutsetninger som kan muliggjøre ny gruvedrift i fremtiden. Dette ligger til grunn for departementets estimer.

DMF legger i sitt faglige innspill til grunn at gråberget som er lagret i deponiene, skal fjernes og deponeres ved avvikling av driften. Nussir ASA motsetter seg dette fordi prosjektet allerede har tillatelse til lagring av gråberg iht. reguleringsplanen og utslippstillatelsen. Departementet finner at Nussir ASA har tillatelse til lagring av maksimalt 400 000 tonn gråberg i startfasen og deretter 300 000 tonn per år under ordinær drift iht. godkjent reguleringsplan og utslippstillatelsens punkt 9.3. Maksimalt tillatt mengde gråberg i landdeponiene er 500 000 kubikkmeter over et areal på 40 000 kvadratmeter. Sjødeponiet har en lagringskapasitet på 25 millioner kubikkmeter. Som nevnt i punkt 6.9 skal vurderingene etter mineralloven avgrenses mot plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Dersom Nussir ASA lagrer mer gråberg enn tillatt eller landdeponikapasiteten skal utvides, må dette avklares med planmyndighet og forurensningsmyndighet.

Sikkerhetsstillelsen

Nærings- og fiskeridepartementet pålegger Nussir ASA å stille finansiell sikkerhet med 15 390 000 (femtenmillionertrehundreogtittusen) kroner totalt. Summen skal dekke massehåndtering og arrondering, inngjerding av Ulveryggen, tetting av dagåpninger og direkte kostnader ved fjerning av forurensende gruveutstyr og utskipping av dette.

Fordi det allerede tidlig i etableringsfasen vil kunne påløpe vesentlige kostnader ved opprydding og sikring ved uventet avvikling, finner departementet det nødvendig at det totale beløpet skal være stilt innen tre år fra oppstart.

Formen på sikkerhetsstillelsen skal være slik at den ved konkurs hos tiltakshaver ikke vil inngå i konkursboet, jf. forskrift til mineralloven § 2-1 tredje ledd.

NFD finner det hensiktsmessig at den økonomiske sikkerheten stilles ved bankgaranti og individuell fondsavsetning til bankkonto, som det i henhold til egen avtale om finansiell sikkerhetsstillelse skal etableres pant i til fordel for DMF, jf. panteloven §§ 4-4 og 4-6.

NFD vurderer at Nussir ASA senest én (1) måned før oppstart skal stille en bankgaranti som en påkravsgaranti, som DMF finner tilfredsstillende, for et beløp stort 5 390 000 (femmillionertrehundreogtittusen) kroner. Dette for å ha tilstrekkelig sikkerhet i en oppstartsfase før det samme grunnbeløpet er satt på bankkonto (fondet) med betryggende pant til fordel for DMF.

DMF kan fremme krav under bankgarantien i følgende tilfeller:

- I. Etter utløpet av tiltakshavers frist til å utføre nødvendige sikrings- og oppryddingstiltak som aksepteres av DMF;
- II. Ved konkurs, opphør eller annen avvikling av tiltakshavers virksomhet; og
- III. Ved tilbakekall av konsesjonen.

Ved melding til garantisten om at ett av tilfellene i punkt I-III over foreligger, skal DMF ha rett til å få utbetalt det krav som gjøres gjeldene under bankgarantien. Bankgarantien skal bestå så lenge beløpet innestående på bankkontoen (fondet) ikke har nådd 5 390 000 (femmillionertrehundreogtittusen) kroner. Når beløpet innestående på bankkontoen har nådd 5 390 000 (femmillionertrehundreogtittusen) kroner, eller etter skriftlig samtykke fra DMF forut for dette tidspunktet, faller plikten etter bankgarantien bort. Deretter skal tiltakshaver gjøre to årlige avsetninger til bankkontoen på 5 000 000 (femmillioner) kroner hver, inntil totalbeløpet på 15 390 000 kroner (femtenmillionertrehundreogtittusen) kroner er innbetalt.

Rapportering

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

Tiltakshaver skal kontinuerlig vurdere om den eksisterende sikkerhetsstillelsen er tilstrekkelig til å dekke kostnadene til sikrings- og oppryddingstiltak, og gi DMF tilbakemelding om dette. Dersom uttakets beregnede driftsperiode endres, eller det skjer andre vesentlige endringer i driftsplanen, skal DMF underrettes umiddelbart. Hvert femte år skal tiltakshaver utarbeide en rapport med vurderinger av om den økonomiske sikkerheten er tilstrekkelig, som skal sendes DMF.

Etter forskrift til mineralloven § 2-2 første ledd andre punktum kan DMF fatte vedtak om endring av avsetningens størrelse, herunder om tiltakshavers årlige innbetaling og tidspunkt for innbetaling.

6.14 Oppsummering og utkast til konklusjon

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

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

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

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

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

Nærings- og fiskeridepartementet tildeler driftskonsesjon for utvinning av Repparfjord kobberforekomst til Nussir ASA med de vilkår som fremgår av punkt 4.

7 Driftskonsesjonens varighet

Driftskonsesjonen kan revideres etter 10 år, jf. mineralloven § 43 tredje ledd tredje setning.

Driftskonsesjonen bortfaller hvis ikke drift er startet opp senest fem år etter at konsesjonen 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:

- Utvinningsretten for statens mineraler slettes
- avtalen om rett til å utnytte forekomst av grunneiers mineraler opphører
- skjønn ikke er krevd innen ett år etter at ekspropriasjonstillatelse er gitt etter mineralloven § 37 andre ledd bokstav a

Driftskonsesjonen kan ikke overdras. Dette gjelder også ved overdragelse av utvinningsretten.

8 Orientering om tiltakshavers plikter

Tiltakshaver har rettigheter og plikter i henhold til mineralloven med forskrifter, herunder:

Meldeplikt ved oppstart og stans av drift

Senest én uke før oppstart av driften skal tiltakshaver sende melding til DMF. Tiltakshaver skal også sende melding til DMF før driften midlertidig stanses eller legges ned, iht. mineralloven § 44.

Driften skal utføres med varsomhet

Driften skal utføres med varsomhet slik at inngrepet ikke blir større enn nødvendig. Arbeidene skal heller ikke føre til unødvendig forurensning eller skade på miljøet iht. mineralloven § 48.

Forsvarlig sikring og opprydding

Området skal sikres fortløpende slik at arbeidene ikke medfører far for mennesker eller dyr. Sikringsplikten omfatter også gruveåpninger, steintipper og utlagte masser i konsesjonsområdet iht. mineralloven § 49. Området skal ryddes på forsvarlig måte mens arbeidet pågår iht. mineralloven § 50. Området skal være forsvarlig ryddet og sikret etter at arbeidene er avsluttet iht. mineralloven §§ 49 og 50. DMF kan fastsette en frist for når oppryddingen skal være avsluttet.

Ansvar for bergteknisk ansvarlig

Bergteknisk ansvarlig har et særskilt ansvar for å påse

- At driften skjer på teknisk forsvarlig måte slik at hensynet til arbeidstakere, nærliggende bebyggelse og omgivelsene ellers ivaretas.
- At avbygging av forekomsten skjer på en bærekraftig måte
- At driften til enhver tid skjer etter ajourført og godkjent driftsplan

Rapportering

Tiltakshaver skal sende årlig driftsrapport til DMF via "Minside" på www.dirmin.no. Driftsrapporten skal omfatte en beskrivelse av gråbergshåndteringen, herunder hvor mye gråberg som er lagret og hva lagringskapasiteten i deponiet er, jf. punkt 4 om vilkår.

Når uttak av statens mineraler legges ned, kan DMF stille krav om å sende inn sluttrapport, måledata og prøvemateriale. Dette gjelder dersom uttaket har mineraliseringer av vesentlig geologisk interesse.

9 Partsrettigheter

Denne avgjørelsen kan påklages til Kongen av parter i saken og andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunkt denne underretningen er kommet frem, jf.

forvaltningsloven kapittel VI. Klage til Kongen fra Sametinget eller grunneier har oppsettende virkning, jf. mineralloven § 43 fjerde ledd, jf. § 17 sjette ledd. En eventuell klage skal begrunnes skriftlig og sendes Nærings- og fiskeridepartementet. Vi foretrekker elektronisk oversendelse til vår sentrale e-postadresse postmottak@nfd.dep.no

Med hilsen

Sigrid Dahl Grønnevet (e.f.)
avdelingsdirektør

Håvard Røksund
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer