



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 OSLO

ÁŠŠI/SAK
18/287 - 51

MIN ČUJ./VÁR REF.
19/7159

DIN ČUJ./DERES REF.

BEAIVI/DATO
07.03.2019

Klage på vedtak om driftskonsesjon til gruvedrift i Nussir og Gumpjenjuni

Sametinget klager på Nærings- og fiskeridepartementet sitt vedtak av 14. februar 2019 om å tildele driftskonsesjon til Nussir ASA for gruvedrift i Nussir og Gumpjenjuni i Kvalsund kommune, jf. mineralloven § 17 sjette ledd. Sametinget ber om at det ikke gis driftskonsesjon for denne gruvedriften.

- **Vedtaket har ikke lagt vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv, jf. mineralloven § 17 tredje ledd. Tiltaket vil med sannsynlighet krenke muligheten til å utøve samisk kultur mv. i området og vil slik stride mot FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. menneskerettsloven §§ 2-3 samt eiendomsvernet etter EMK P1-1, CERD artikkel 5 bokstav d nr. V, ILO169 art.14 og 15 og FNs erklæring om urfolks rettigheter særlig art. 19, 29 og 32. Tiltaket vil innebære stenging av flyttlei etter reindriftsloven noe som ikke skal skje, og bare der det er mulig med omlegging etter samtykke fra Kongen, jf. reindriftsloven § 22 andre ledd, jf. § 1 andre ledd.**
- **Vedtaket er ikke utredet og vurdert mot samfunnsmessig forsvarlig forvaltning av mineralressurser i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling som også omfatter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, jf. mineralloven § 1. Tiltaket vil med sannsynlighet ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt der den økonomiske verdien overstiger naturskaden samt inngrepet i muligheten for utøvelsen av samisk kultur mv. Vedtaket har ikke lagt til grunn føre-var-prinsippet i naturmangfoldsloven § 9. jf. § 7. Vedtaket kan dermed heller ikke gi grunnlag for ekspropriasjon, jf. mineralloven §§ 37 og 40, jf. oreigningslova.**
- **Vedtaket gir tillatelse til driftskonsesjon til eiere av Nussir ASA hvor ¼ er forvalterregistrerte skjulte eiere. Tillatelsen er ikke gitt til et operativt selskap, men til eiere man i stor grad ikke vet hvem er. Tillatelsen er derfor basert på tillit til eiere som skal gjøre et stort inngrep i natur og samisk ressursgrunnlag og som verken departementet, Sametinget, rettighetshavere eller andre vet hvem er.**

1. Kriterier ved vurdering av om driftskonsesjon kan gis

Ved vedtak av om driftskonsesjon skal gis så skal det legges vekt på minerallovens formål i § 1 og hensynene i § 2 selv om dette er vurderinger som tidligere er foretatt av andre myndigheter etter plan- og bygningsloven og forurensingsloven, og selv om disse vurderingskriteriene ikke kommer direkte til uttrykk i minerallovens § 43.

Berørte interesser skal vurderes opp mot hverandre og ikke bare hver for seg, noe som innebærer at det må foretas selvstendige vurderinger i behandlingen av konsesjonssøknaden.

Det er derfor galt å vise til Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderinger om virkningene for miljø og arealbruk slik Nærings- og fiskeridepartementet har gjort i sitt vedtak. Avgjørelsen av søknad om driftskonsesjon er dessuten et forvaltningsrettslig enkeltvedtak der man etter forvaltningsloven § 17 er pliktig til å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

2. Konsultasjoner

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke i tilstrekkelig grad redegjort for konsultasjoner med Sametinget og samiske rettighetshavere i sitt vedtak om tillatelse for driftskonsesjon. Mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Sametinget har det vært avholdt to konsultasjonsmøter hhv. et administrativt konsultasjonsmøte 29.01.2019 og et politisk konsultasjonsmøte 11.02.2019. Til møtet 29.01.2019 ble Sametinget oversendt utkast til vedtak som Sametinget 23.01.2019 responderte på i form av et Interessenotat til departementet med vurderinger av saken. Det ble utarbeidet en godkjent protokoll fra konsultasjonsmøte 29.01.2019. Det forelå ikke noe protokoll fra det politiske konsultasjonsmøte 11.02.2019 før departementet sendte ut vedtaket.

Det har ikke vært reelle konsultasjoner mellom Nærings- og fiskeridepartementet og reinbeitedistriktene, jf. ILO 169 artikkel 6, 7 og 15 og SP art. 27, jf. art. 1. De har hatt to møter 08.05.2018 og 30.11.2018, men uten at distriktet har blitt forelagt departementets foreløpige vurderinger som de kunne ha respondert på. Disse møtene har derfor båret preg av innspillmøter og ikke konsultasjoner.

Behandlingen av klager til konsesjonsvedtaket er på et nytt nivå i saksgangen. Sametinget ber om å bli konsultert om vurderinger og vedtak også i klagesaken, jf. Prosedyrer for konsultasjoner mellom Sametinget og statlige myndigheter. Sametinget ber også klageorganet om å rette opp departementets mangelfulle konsultasjoner med reinbeitedistriktene og sjøsamiske interesser.

3. Virkninger for samisk fiske, kultur og samfunnsliv

Konsekvensutredning (KU) for fiske er mangelfull på et generelt grunnlag, og spesielt med hensyn til gyte- og oppvekstområder. Det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget tilsier at føre-var-prinsippet burde komme til anvendelse. Sametinget viser til Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet sine uttalelser der de på det sterkeste har frarådet tiltaket.

I Repparfjord er det store fiskeriinteresser. Fra innerst ved Øyen og ut hele fjorden er det et regionalt viktig fiskefelt hvor det foregår et helårsfiske etter torsk med garn, og i perioden mars til mai et juksafiske etter torsk. I Repparfjord ved Indre Erdal, samt på sørsiden i fjorden mellom Kaggelv og Tappen er det lokalt viktige fiskefelt hvor det foregår et helårsfiske med snurrevad etter torsk og hyse. Fra ytre deler av Repparfjord og ut Sammelsundet er det et regionalt viktig fiskefelt hvor det foregår et notfiske etter sei i perioden juli til august. I tilknytning til dette feltet er det to låssettingsplasser for sei inne i Repparfjord, ved Oldervikneset og i Fægjfjorden. En eventuell kollaps i gytesuksess inne i Repparfjord vil påvirke fiskeriaktiviteten i regionen. Gruvevirksomhet med de driftsmetoder som er planlagt med et deponi i Repparfjord vil kunne ha en effekt langt ut over deponiområdet, og de lokale og regionale fiskebruksområdene kan gå tapt dersom det gis driftskonsesjon til tiltaket.

I 2016 foregikk gytingen i og til dels innenfor det området som er regulert til deponiområde for gruveavfall. Ifølge Havforskningsinstituttet viser foreløpige resultater fra undersøkelsene som er gjort i 2017 samme gytemønster som i 2016. Dette er ny kunnskap om gytefeltet i Repparfjord som ikke var kjent ved utarbeidelsen av reguleringsplanen eller ved behandling av utslippstillatelsen for tiltaket. Vanligvis forventer en å finne torskegyting helt innerst i en urørt fjord. Det er ikke tilfellet i Repparfjord og kan tilskrives deponering fra noen års gruve drift på 1970 tallet (Havforskningsinstituttets rapport 2016). Det aktuelle gyteområde i Repparfjord støtter rekrutteringen til fiskbar torsk langt ut over fiske i selve fjorden.

Kyst- og fjordfiske har i over to tiår vært under et stadig press og har vært sterkt redusert. De siste årene har imidlertid dette fisket for en del kyst- og fjordområder tatt seg opp, blant annet

grunnet økning i fiskebestand og høsting av nye arter (kongekrabbe i Øst-Finnmark), tilskuddsordninger for fjord- og kystflåten fra Sametinget og fiskereguleringer som i sterkere grad tar hensyn til dette fisket. Repparfjord har som et tradisjonelt sjøsamisk område potensial til å ta seg ytterligere opp som fiskeområde. Repparfjord tilhører i tillegg som nevnt et større fiskeriområde der fiskere fra andre områder høster og leverer til ulike mottak. Det er derfor all grunn til å mene at Repparfjord har langt større verdi for fiske enn hva som er lagt til grunn konsekvensutredningen.

Sametinget mener det er verdt å merke seg at det i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret heter i § 7 første ledd at:

«Lokalitet for akvakultur kan klareres dersom det er miljømessig forsvarlig. Lokalitet for torsk skal ikke etableres i gyteområde for vill torsk».

Dette er et relativt sterkt vern for gyteområdene til torsken når det gjelder akvakulturtiltak. Et sjødeponi vil ødelegge et viktig gyteområdet, ikke minst fordi tidligere gyteområder lenger inn i fjorden av fiskerne er rapportert å ikke ha blitt tatt i bruk igjen siden 1970 tallet da det forrige gang ble deponert i fjorden. I Sametingets planveileder heter det i pkt 6.2 at:

"Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner skal sikre at endret arealbruk i samiske kyst- og fjordområder ikke medføre irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for befolkningen i et bestemt område."

I kommentarene til dette punktet heter det at:

«Punkt 6.2 retter seg mot tiltak som kan forurense, endre isdannelse, strømmer, vannsammensetning og -temperatur i fjordene. Dette kan for eksempel gjelde petroleumsrelatert aktivitet, oppdrettsanlegg eller vassdragsreguleringer som medfører at beitegrunnlag og gyteforhold for fisk endres eller forstyrres for eksempel ved genetisk påvirkning av ville bestander. Når slike tiltak medfører at et geografisk begrenset fiske som i det alt vesentlige har vært drevet av befolkningen i et bestemt område faller bort, bør de etter punkt 6.2 ikke tillates. Dette punktet legger også til grunn at mangel på kunnskap ikke kan brukes som begrunnelse for å gjennomføre tiltaket. Tilsvarende prinsipp følger også av naturmangfoldsloven § 9. Punkt 6.2 følger også av Høyesteretts dom i Kåfjord-saken (Rt. 1985 s. 247) hvor Høyesteretts flertall fant at en vassdragsregulering som hadde medført økt isdannelse i fjorden medførte erstatningsplikt for tapt fiske for 50 fjordfiskere som drev hjemmefiske i Kåfjorden. Dette ble begrunnet med at fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget at den langt på veg kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på vesentlig samme måte som utøvelsen av en rettighet.»

Det planlagte sjødeponiet vil ha så store negative konsekvenser for fiske i fjorden at det vil kunne medføre et direkte tap av en rettighet. Det vises i denne sammenhengen til at det ved endringer i finnmarksloven i 2012 ble inntatt en bestemmelse i § 29 første ledd andre setning om at:

«Kommisjonen skal også utrede krav om kollektive eller individuelle rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det.»

Muligheten for å reetablere en gyteplass etter avsluttet deponering anses som liten, og har ikke skjedd etter forrige periode med deponering på 1970-tallet. Sametinget mener derfor at man skal være ytterst forsiktig med å iverksette tiltak som kan ha som resultat at en fratår noen deres kollektive og individuelle rettigheter. I denne sammenhengen må det nevnes at etablering av et sjødeponi kan være erstatningspliktig overfor fiskere som følge av at virksomheten legger beslag på fiskefelt, eller medfører forurensning. Slik erstatningsplikt følger for eksempel av virksomhet etter petroleumsloven (jf. petrl. § 8-1).

Repparfjord er en nasjonal laksefjord. Det medfører en særlig årvåkenhet av deponiets virkninger for anadrom laksefisk. I beskyttelsesregimet for nasjonale laksefjorder heter det at:

"Virksomhet som innebærer risiko for alvorlig forurensning som kan skade villaksen tillates ikke".

Det heter og at operasjonelle driftsutslipp reguleres på vanlig måte, men også her skal føre-var-prinsippet legges til grunn (jf. St.prp. nr. 32, 2006-2007). Kobber har vist seg å blant annet påvirke luktesansen til laksefisk, noe som igjen påvirker næringssøk, predatorunnvikelse og tilbakevandring for gytefisk. De siste årene har Miljødirektoratet regulert og begrenset laksefisket betydelig i Vest-Finnmark på grunn av lave gytebestandsmål. Sametinget vurderer det som lite forenelig å på den ene siden stadig begrense muligheten for tradisjonelt fiske på grunn av bestandsnedgang, og på den andre siden tillate forurensende virksomhet som er til betydelig større skade for bestanden.

Arealet som er regulert til sjødeponi er 8,5 km². Det er avsatt et stort areal for sjødeponiet i et område som er relativt grunt. Deponiets areal vil derfor utgjøre en stor del av vannforekomstens totale areal. Arealpåvirkningen av fjordbunnen er sterkt negativt. Arealbeslaget og ødeleggelsen av fjordbunnen vil kunne tilsvare effekten av 80 oppdrettsanlegg. Havdybden vil bli sterkt påvirket, som kan endre strømforhold og dermed gyte- og fiskeplasser.

Sjødeponi vil medføre økte mengder partikler i vannmassene, sedimentering av partikler og endringer i kjemiske forhold med utlekking av tungmetallene kobber og nikkel. Selve utslippet vil skje på under 50 meter.

Ulike oppfatninger av størrelsen på og konsekvensene av tungmetaller i gruveavgangen i sjø må innebære at naturmangfoldsloven føre-var-prinsipp (§ 9) må legges til grunn ved vedtaket. Føre-var-prinsippet innebærer at der det er usikkerhet om konsekvensene for miljøet så skal en i sin skjønnsutøvelse legge vekt på denne usikkerheten slik at beslutningen legger til rette for at vesentlig skade unngås. Det er ikke gjort i denne saken.

Det er ikke tvilsomt at et sjødeponi vil ha negative konsekvenser for det marine miljøet. Det vil også hefte usikkerhet med hva som er langtidsvirkningene av et slikt deponi.

Sametinget vurderer det slik at gruvevirksomhet med sannsynlighet vil ha større eller mindre grad av innpendlet og tilflyttet arbeidskraft samt arbeidskraft fra eksisterende næringer. I tillegg til dette inngår Kvalsund kommune i et bosettings- og arbeidsmarkedsområde med Hammerfest kommune som de fra 2020 også blir slått sammen med. Dette er altså ikke et område med netto fraflytting slik departementet legger til grunn. Regjeringen kan ikke på den ene siden slå sammen Hammerfest og Kvalsund kommuner grunnet i at de er et felles bosettings- og arbeidsmarkedsområde og på den annen side bare legge til grunn befolkningsutviklingen i Kvalsund kommune som grunn til å gi driftskonsesjon i Repparfjord.

Innpendling, tilflytting og utviklingen til en felles bosettings- og arbeidsmarkedsområde med Hammerfest kommune vil i seg selv endre de sosio-kulturelle strukturene i området. Erfaringen fra andre urfolksområder, også samiske, der kulturen i utgangspunktet står svakt er at slike sosio-kulturelle endringer av ny industrivirksomhet er med på å ytterligere utarme språk og kultur. Selv om varige arbeidsplasser kan vektlegges som kompenserende tiltak, etter samtykke, i tilfelle et inngrep innebærer skade, ulempe eller fortrengsel for tradisjonell samisk bruk i et område må det være fordi det konkret og faktisk virker til å styrke samisk språk, kultur og samfunnsliv. Departementet har imidlertid ikke vurdert arbeidsplassene en gruvevirksomhet vil gi som tiltak av kompenserende karakter for samisk kultur mv., men som et «verdiskapingsbidrag» som er høyere enn næringer den kommer til erstatning for. Departementets oppfatning er en påstand og ikke en vurdering bygget på verken erfaringer eller utredninger. De eksisterende og tradisjonelle samiske næringsvirksomhetenes betydning for sikring og utvikling av samisk kultur og samfunnsliv gis derfor ingen vurdering og dermed heller ingen vesentlig vektlegging av departementet, slik de skal gjøre etter SP art. 27, jf. menneskerettsloven § 2-3 og mineralloven § 43, jf. § 17.

Nærings- og fiskeridepartementet har i vedtaket vist til at Finnmarkseiendommen har uttalt seg positivt til tiltaket fordi det vil gi tilgang på arbeidsplasser og slik sikre bosetting som er positivt for samisk kultur. Finnmarkseiendommen har ikke avgitt en slik uttalelse fordi det ikke foreligger et godkjent vedtak om endret bruk av utmark etter finnmarksloven § 10. En slik godkjenning ligger til behandling for Kongen i statsråd. Videre er det Sametinget, som samenes folkevalgte og representative organ, som er nærmest til å vurdere hvordan tiltaket vil påvirke samisk kultur.

4. Virkninger for reindrift

Departementet tillegger ikke de påviste konsekvensene av tiltaket for reindriften den vekt reindriftsfaglige miljøer gjør og foretar ikke en vurdering av de kriterier som følger av SP 27.

I vurderingen av om et inngrep medfører nekting eller vesentlig krenking av kulturutøvelsen for at samene i et område, skal det tas hensyn til tidligere inngrep, eller sumvirkningene av tidligere og planlagte inngrep (NOU 2007:13 kap. 5.5.3.7-5.5.3.9, s. 197-205). FNs menneskerettskomité har i Lubicon Lake Band v. Canada (1990) uttalt at:

“Historical inequities, to which the State party refers, and certain more recent developments threaten the way of life and culture of the Lubicon Lake Band, and constitute a violation of article 27 so long as they continue. The State party proposes to rectify the situation by a remedy that the Committee deems appropriate within the meaning of article 2 of the Covenant.” (Communication No. 167/1984, para 32)

Det samme forholdet framkommer også i saken Jouni E. Länsman v. Finland (1996):

«Even though in the present communication the Committee has reached the conclusion that the facts of the case do not reveal a violation of the rights of the authors, the Committee deems it important to point out that the State party must bear in mind when taking steps affecting the rights under article 27, that though different activities in themselves may not constitute a violation of this article, such activities, taken together, may erode the rights of Sami people to enjoy their own culture.» (Communication No. 671/1995, para 10.7).

Nødvendigheten av å ta hensyn til sumvirkningene av tidligere og planlagte inngrep bekreftes i Länsman II saken (2005) hvor Menneskerettskomiteen uttrykker at:

“In weighing the effects of logging, or indeed any other measures taken by a State party which has an impact on a minority's culture, the Committee notes that the infringement of a minority's right to enjoy their own culture, as provided for in article 27, may result from the combined effects of a series of actions or measures taken by a State party over a period of time and in more than one area of the State occupied by that minority” (Communication No. 1023/2001, para 10.2).

Samerettsutvalget har påpekt at når en først skal foreta en vurdering av sumvirkningene av tiltak er det:

«...rimelig å anta at staten vil ha plikt til å vektlegge hensynet til kulturen og legge til rette for at tiltakene kan gjennomføres på en måte som er minst mulig skadelig for denne, og også om tiltaket som sådan ikke er i strid med artikkel 27. En slik bestemmelse vil gjennomgående være en viktig forutsetning for å oppfylle bestemmelsens krav om å etablere et effektivt kulturvern. Det synes etter dette rimelig å anta at ved naturinngrep som ikke utgjør noen nektelse, men kun en begrensning av samisk kulturutøvelse, vil forpliktelsen i SP artikkel 27 likevel kunne innebære noe mer enn at hensynet til samisk kultur skal vektlegges på linje med andre relevante hensyn. I alle fall vil bestemmelsen kunne anføres som et støtteargument for at forvaltningen ved enkeltvedtak om naturinngrep og andre beslutninger som gjelder bruken av naturressursene i samiske bruksområder også kan ha en plikt til særskilt å vektlegge hensynene til samisk kulturutøvelse og sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur» (NOU 2007:13 kap. 5.5.3.12, s. 209).

Samerettsutvalget har da også på bakgrunn av dette foreslått en lovbestemmelse som innebærer at tiltak med negative virkninger for samisk materiell kulturutøvelse som hovedregel ikke skal tillates dersom det ikke er oppnådd enighet om dette og bare dersom det foreligger kvalifisert interesseovervekt i form av tungtveiende samfunnshensyn (NOU 2007: 13 kap. 24.5, s. 1243-1244).

Et siste kriterium som en også er pliktig til å trekke inn i vurderingene av om et tiltak kan tillates er om det er relevante avbøtende tiltak å ta hensyn til. I Lubicon Lake Band v. Canada sier Menneskerettskomiteen at:

“The State party proposes to rectify the situation by a remedy that the Committee deems appropriate within the meaning of article 2 of the Covenant.” (NOU 2007: 13 kap. 24.5, s. 1243-1244).

De overnevnte kriteriene om vesentlig vektlegging, sumvirkninger og avbøtende tiltak må inngå i en samlet vurdering sammen med konsultasjoner og proporsjonalitetsvurderinger (se under) av om fortsatt reindrift i området vil være regningsvarende eller gi et økonomisk utbytte (Ulfstein, 2013).

Disse nevnte kriteriene er vurdert og lagt til grunn av Olje- og energidepartementet i avgjørelser om konsesjon for vindkraftverk på Fosen, Fálesrášša, Hammerfest, Kvalsund og Kalvvatnan. Departementets vedtak i Kalvvatnan-saken heter det at:

«I hvilken grad dette tiltaket vil være i strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27 om kulturvern og minoriteter, beror på en konkret vurdering av hvorvidt tiltaket nekter samisk reindrift som kulturutøvelse. Bestemmelsen gjelder også krenkelse av kulturutøvelse. Et tiltak som ikke innebærer en total nektelse av kulturutøvelse, vil derfor også være i strid med SP art. 27 dersom tiltaket innsnevrer samenes mulighet til kulturutøvelse betydelig. Ved vurderingen av hvorvidt et tiltak vil være i strid med SP art. 27 legger departementet til grunn praksis fra FNs menneskerettskomité. For det første kan et tiltak som ikke i seg selv innebærer en nektelse, likevel anses som en nektelse, dersom flere tiltak samlet representerer en krenkelse av SP art. 27. Det relevante vurderingstemaet må være om tiltaket det er søkt om, i kombinasjon med tidligere tiltak og andre vedtatte tiltak, vil medføre at reindrifutøverne nektes sin rett til kulturutøvelse. Videre er det også relevant å vurdere proporsjonaliteten ved tiltaket, slik at tiltaket gjøres minst mulig, og at det er forholdsmessighet mellom behovet for tiltaket og inngrepets omfang. I vurderingen av om SP art. 27 er krenket skal det også legges vekt på om reindrifutøverne har blitt konsultert, og om det er vurdert og gjort tilpasninger slik at de negative virkningene for reindriften blir redusert.»

På bakgrunn av denne forpliktelsen og vurderingen mot vindkraftplanene konkluderer departementet med at:

Departementet viser til redegjørelsen overfor der det fremgår at de to distriktene, og særlig distrikt 18, allerede er preget av en rekke kraft- og infrastrukturinngrep som gir tap og drift utfordringer, og som må antas å være en medvirkende årsak til at distriktene sliter med å få flokkene opp imot de tillatte reindriftstallene. Etter departementets syn er det en overliggende fare for at summen av etablerte inngrep i distriktet sammen med etableringen av vindkraftverket kan være til hinder for at reindriften i distriktet kan opprettholdes i det omfanget den har i dag. Departementet viser videre til betydningen reindriften i dette området har for opprettholdelse og videreføring av den sårbare sørsamiske kulturen og språket. Etter dette har departementet kommet til at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon til Kalvvatnan vindkraftverk. Departementet finner ikke nødvendig å gjøre nærmere vurderinger av øvrige klagegrunner» (Olje- og energidepartementet 11.11.2016).

Sametinget mener konsekvensutredningen for reguleringsplan for gruvedrift i Nussir og Gumpjenjuni viser at gruvevirksomhet vil hindre og sannsynlig stenge flyttleien gjennom området. Høstflyttingen vil bli særlig sterkt berørt. I tillegg vil et viktig kalvingsområde bli ødelagt for bruk. I Bioforsk sin KU for Kvalsund vindkraftverk som berører det samme området konkluderes det med at området har stor verdi for reindrifta og at et vindkraftverk vil ha middels store negative konsekvenser, i hovedsak som følge av forventet forstyrrelser på reinen og dermed endret arealbruk som resultat. NVE ga i sin behandling avslag på søknaden om vindkraftverk fordi de ikke kunne se bort fra at vindkraftverket kunne være det siste avgjørende inngrep som reduserte grunnlaget for reindrift i et området som allerede er i en presset inngreppssituasjon. NVE sa i sin begrunnelsen for avslaget til dette vindkraftverket at:

«Etter NVEs vurdering er det gjennom konsekvensutredning, høringsrunder og konsultasjoner og møter med reinbeitedistrikt 22 og 20, Sametinget, Reindrifstforvaltningen og Områdestyret sannsynliggjort at virkningene kan bli vesentlig for reindriften i området [...] NVE legger til grunn at i pressede områder kan relativt små inngrep få store virkninger dersom summen av inngrep i området overstiger reinens tålegrense. [...] NVE vil vektlegge at ytterligere utbygging innenfor sentrale sommerbeiter, med viktige kalvings- og luftingsområder, kan være til vesentlig ulempe for reindriften i et allerede presset område.»

Det er altså de samme områdene og den samme flyttleia NVE her har vurdert som vil bli berørt av planene for gruvedrift i Nussir. Det er Sametingets vurdering at utredningsgrunnlaget for konsekvensene for reindrifta viser at tiltaket vil ha store negative konsekvenser for reinbeitedistrikt 22 Fiettar og reinbeitedistrikt 20 Fálá. Viktige og avgjørende beite og særverdiområder vil gå tapt, og flyttlei vil bli stengt, noe som ikke må skje etter reindriftsloven § 22 annet ledd.

Konsekvensutredningene er mangelfulle i vurderingen av sumvirkningskonsekvensene for reindrifta av tidligere og planlagte inngrep i området. Det er ikke er tvilsomt at reinbeitedistriktene som blir berørt av tiltaket er i en svært presset inngrepssituasjon. Dette ble da også gitt betydelig vekt ved NVE sitt avslag for Kvalsund vindkraftverk og Olje- og energidepartementets stadfestelse av avslag på søknad om Kvalsund vindkraftverk. Departementets vurdering av at konsekvensene for vindkraftverk for reindrifta er betydelig større enn for en gruve står i direkte motstrid til vurderingene som er gjort i konsekvensutredningene for de to tiltakene. Dette er derfor en ikke-underbygget påstand fra Nærings- og fiskeridepartementet. Det er heller ikke slik at konsekvensutredningen for reindrift i Nussir-prosjektet har misforstått hvordan gruvevirksomheten skal foregå, slik departementets framstilling kan gi inntrykk av. Om det i Gumpjenjunni ikke skal være et transportbånd, men transport med kjøretøy vil det nødvendigvis ikke ha andre konsekvenser for reindrifta slik departementet mener.

Det at reinbeitedistriktene kumulativt er presset på sitt arealgrunnlag følger også av dom fra Hålogaland lagmannsrett tilbake i 2002 i sak mellom rbd. 22 og Kvalsund kommune om erstatning for tap av kalvingsland og beite for rein (Dom 27.09.2002 i sak nr:01-00812). Her konstateres det at tålegrensen for inngrep som er erstatningspliktig er oversteget for reinbeitedistriktet. I området har det de siste tiår vært en omfattende utbygging i form av flere 132 kV linjer langs Repparfjord, omfattende hytteutbygging med tilhørende og ukontrollert vegutbygging, vannkraftutbygging og deponiområde for borekaks fra olje- og gassindustrien. I tillegg er det gitt konsesjon for 420 kV linje gjennom reinbeitedistriktene. I dette kumulative bilde, med forutsetningen for en bærekraftig og regningsvarende reindrift, hører også påleggene om reduksjon av reintallet på over 40% for begge reinbeitedistrikt.

Av Høyesteretts dom i Jovsset Ante Sara saken (HR-2017-2428A), som gjelder pålegg om reintallsreduksjon for en reindriftsutøver og intern byrdefordeling i rbd 20 Fálá, følger det klart at SP 27 oppstiller et krav om at naturinngrep ikke kan skje slik at det fratår reindriftsutøverne muligheten til å sikres et økonomisk utbytte fra virksomheten. Retten slår fast at pålegget om at Sara må redusere sin rein til 75 dyr har den virkning at han ikke får mulighet til å videreutvikle driften slik at det i fremtiden kan gi utbytte. Situasjonen er altså allerede den at Høyesterett har konstatert at én av de berørte reindriftsutøverne allerede er fratatt sin rett og mulighet til å ha et økonomisk utbytte for sin virksomhet, og at han dermed rammes hardt. Dette må i seg selv innebære at de kumulative virkninger av alle tiltak som berører reindrifta i området er så stor at selv et lite inngrep kan rive bort livsgrunnlaget for enkelte reindriftsutøvere. Grunnen til at Høyesterett mener dette kan forsvares i Jovsset Ante Sara saken er at spørsmålet om pålagt reintallsreduksjon ikke er et spørsmål om ytre inngrep fra storsamfunnet mot en minoritetsinteresse som skal holdes opp mot vernet i SP artikkel 27, men en intern regulering som er ment å ivareta reindriftssamenes interesser vurdert som en gruppe. Dette er en vurdering Sametinget for øvrig er sterkt uenig i og som er klaget inn for FNs Menneskerettighetskomité. Poenget her er likevel at dommen så tydelig slår fast at grunnlaget for økonomisk utbytte for reindriftsutøverne er så marginal at når det da kommer nye inngrep som begrenser driftsgrunnlaget ytterligere så vil livsgrunnlaget fratås reindriftsutøvere i området.

Sametinget viser for øvrig til at Fylkesmannen i Finnmark 07.08.2018 og 01.11.2018 for henholdsvis reguleringsplan for gang- og sykkelvei til Forsøl og reguleringsplan for industriområde Strømsnes Akkarfjord, begge i Hammerfest kommune og i rbd 20 Fálá sitt driftsområde, har opphevet vedtak etter klage fordi det ikke er foretatt tilstrekkelige vurderinger av tiltakets virkninger for reindrifta opp mot SP 27 der det også framkommer konkrete beregninger av de økonomiske tapene områdereguleringene vil kunne ha for den enkelte reindriftsutøver i distriktet. Departementet har selv ikke foretatt noen reell vurdering av

sumvirkningene der det er gjort slike beregninger av om reindriftsutøverne i distriktene vil sikres økonomisk utbytte.

Sametinget konstaterer at reinbeitedistriktet ikke ser at det er mulig å få til avbøtende tiltak som gir grunnlag for at reindriftsutøvere i distriktene kan sameksistere med en gruvevirksomhet slik at det sikres fortsatt økonomisk utbytte. Gruvevirksomheten med trafikk, støy og deponi vil sammen med andre og tidligere tiltak legge et så absolutte beslag på beite- og særverdiområder, som heller ikke lar seg erstatte av andre områder. Sjødeponiet vil også forurense fjæreområder som reinen benytter til beite og legge beslag på områder som reinbeitedistrikt 20 Fálá har som brunstområder som tidligere har vært benyttet. Områder det grunnset andre arealinngrep vil kunne være aktuelt å benytte i framtida.

Grunnproblemet er at den planlagte virksomheten med stor sannsynlighet vil fortrenge reinen fra området ved unnvikelse, tap av trekklei, stenging av flyttlei og dominoeffekt på andre distrikt og siidaer som følge av forskyvning i reinens arealbruk, selv med avbøtende tiltak som revegetering og driftstilpasninger ved flytting. Sametinget finner det oppsiktsvekkende at departementet kan legge egne og ikke-underbyggede faglige påstander til grunn om at reinen vil fortsette å bruke området dersom det gjennomføres noen avbøtende tiltak.

5. Samfunnsøkonomi og verdiskaping

Sametinget registrerer at næringsministeren i det offentlige ordskiftet om tillatelsen til driftskonsesjon sterkt har vektlagt tiltakets betydning for overgangen til et mer klimavennlig forbruk, et såkalt «grønt skifte». I konsultasjonen med Sametinget og i vedtaket for tillatelsen er dette ikke vurdert eller omtalt. Departementet har tvert imot ikke foretatt noen form for samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltaket, og da hvilken nasjonal eller global verdi en kobberutvinning i Repparfjord vil bety. Det framstår derfor som om det er gitt en form for retorisk begrunnelse av vedtaket i ettertid, noe som reiser stor og berettiget tvil om hva som er det faktiske grunnlaget for vedtaket. Tiltaket det er gitt tillatelse til vil utgjøre om lag under én promille av verdens årlige kobberproduksjon.

Formålet med mineralloven er å fremme en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippene om bærekraftig utvikling. Utvalg som på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har evaluert mineralloven uttrykker at det er:

«.....rimelig klart at samfunnsmessig forsvarlig også omfatter hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsom utnyttelse av mineralforekomsten» (Evalueringsutvalgets rapport 17.12.2018)

Ut fra lovforarbeidene til mineralloven i framkommer det også tydelig nok at med verdiskaping menes samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand (Ot. prp. nr. 43, 2008-2009 s. 145).

I departementets vedtak foreligger det ingen samfunnsøkonomisk verdiskapingsvurdering. Departementet foretar en vurdering av prosjektets bedriftsøkonomiske lønnsomhet og legger til grunn at siden det kan gi en nåverdi på 1350 mill kr før skatt med en kalkulasjonsrente på 10 % så er det samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For det første må det sies at departementet alene baserer seg på detaljopplysninger som bare søkeren kan gi. Det er all grunn til å tro at Nussir ASA har stor egeninteresse i å velge lave anslag for kostnader, noe som også problematiseres i NOU 2015: 5 Sett pris på miljøet. Direktoratet for mineralforvaltning har i sin gjennomgang av søkers kostnadsanslag vurderer lønnsomhetsanslagene som ikke troverdige. Dette er et svært sterkt utsagn fra fagdirektoratet som vi må anta har best forutsetninger til å vurdere prosjektets økonomi og dets ulike tekniske sider. Det er derfor oppsiktsvekkende at departementet ikke kommenterer disse vurderingene fra direktoratet.

For andre velger departementet å legge et mer positivt bedriftsøkonomisk lønnsomhetsanslag til grunn enn fagdirektoratet, uten at Sametinget kan se at dette er videre underbygget. For Sametinget framstår det som om departementet forsøker å framstille prosjektet mest mulig positivt for å godtgjøre at konsesjon skal gis.

For det tredje legger departementet til grunn, uten faglig grunnlag, at reindrifta vil kunne ta i bruk områdene igjen etter at gruvedrifta opphører og at verdiskapingsbidraget fra gruvedriften derfor overgår reindrifta som den erstatter. Samtidig sier departementet at det etter eventuell stans av drifta skal legges til rette for at gruva kan gjenåpnes. Departementet legger for øvrig i dette resonnementet ikke til grunn noen vurdering av hva reindrifta betyr for opprettholdelsen av samisk kultur som sådan.

For det fjerde er det av departementet ikke foretatt en breiere samfunnsøkonomisk vurdering der prosjektets indirekte virkninger og eksterne virkninger som er prissatt. Departementet har heller ikke foretatt en vurdering av at det er en ikke-fornybar naturkapital som her skal utvinnes, en utvinning som vil redusere valgmulighetene for framtidige generasjoner. Det foreligger heller ingen vurderinger av verdien ved å vente med å utnytte denne engangskapitalen. Opsjonsverdien av at disse naturverdiene ikke kan erstattes er det bare offentlige myndigheter som kan fastsette, men det gjøres altså ikke her. Verdien av tilgang på natur, fornybare beiteressurser for reindrifta og gyteplasser for fisken er ikke beregnet. Det er ingen tvil om at dette allerede er knapphetsressurser og at føre-var-prinsippet etter naturmangfoldsloven § 9, jf. § 7 må legges til grunn for vedtaket. Det er ikke gjort her.

Når departementet viser til ringvirkingsrapport fra Bedriftskompetanse er dette igjen bare de direkte virkningene som vurderes og ikke de indirekte og ekstern virkningene. Det er bare Vista Analyse som har forsøkt å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av prosjektet ut fra de data som har vært tilgjengelig. Og i den analysen framkommer det at det ikke er grunnlag for at prosjektet har større fordeler enn kostnader. Der Vista Analyse har prissatt helsekostnadene knyttet til utslipp av tungmetaller forsiktig til 50 mill kr så medfører det alene en reduksjon på prosjektets positivt vurderte årlige avkastning ned til 100 mill kr (netto nåverdi over 17 år). Dette alene viser at prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet med stor sannsynlighet ikke er til stede.

I vurderingen av om tiltaket kan gis konsesjon må det foretas en proporsjonalitetsvurdering opp mot virkningene for samisk kultur, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, jf. menneskerettsloven §§ 2-3 samt eiendomsvernet etter EMK P1-1, CERD artikkel 5 bokstav d nr. V, ILO169 art.14 og 15 og FNs erklæring om urfolks rettigheter særlig art. 19, 29 og 32. Med en ikke påvist samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektet med tilhørende konsekvens at sjøsamisk fiske i fjorden og samiske reindriftsutøvere i området fratras muligheten til å fortsatt økonomisk utbytte, samt at det skal legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv foreligger det ikke en interesseovervekt som er nødvendig for å tillate tiltaket.

6. Forvalterregistrerte eiere

Nussir ASA er et ikke-operativt selskap. Tillatelsen til tiltaket er derfor alene basert på tillit til eierne av selskapet.

En relativt stor andel på ¼ av selskapet er forvalterregistrerte skjulte eiere. Et enstemmig Storting har i Innst. 298 S (2014-2015) uttalt seg svært kritisk til slikt skjult eierskap fordi manglende åpenhet vanskeliggjør arbeidet mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking samt at det strider mot tradisjonen med demokratisk åpenhet.

Skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking er det eksempler på særlig innenfor mineralsektoren, også i Norge som sakene knyttet til Crew Gold og Intex Resources. Det er derfor svært problematisk at departementet her har gitt tillatelse til inngrep i det samiske naturgrunnlaget basert på tillit til en stor andel eiere man ikke vet hvem er eller har spurt hvem er.

Dearvuodaiguin/Med hilsen

Hege Fjellheim
ossodatdirektevra/avdelingsdirektør

Torvald Falch
seniorráđđeaddi/seniorrådgiver

*Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga./
Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*

Reivve vuostáiváldi / Hovedmottaker:

Nærings- og fiskeridepartementet Postboks 8090 Dep.

0032 OSLO