

## Mineralutvinning i norska Sápmi: Beaktandet av samiska rättigheter i tillståndsprocessen och Nussir-gruvan i Finnmark

Christina Allard\*

### Sammanfattning

Mineralutvinning i traditionella samiska områden orsakar markanvändningskonflikter, och tillståndprocesserna är komplicerade och långdragna. Det gäller i Norge såväl som i Sverige. Samernas status som urfolk och vilka hänsyn som ska tas till samiska intressen och rättigheter vid beslutsprocesserna är något oklara och flera lagar samverkar. Denna artikel syftar till att redogöra för de norska reglerna som avser att skydda samiska intressen och rättigheter i tillståndsprocessen, med huvudfokus på den norska minerallagen. Artikeln illustrerar även hur reglerna har tillämpats i praktiken genom det kontroversiella gruvprojektet Nussir som 2019 fått grönt ljus för att starta upp gruvdrift i Finnmark, där specifika regler för att skydda samiska intressen gäller vilka avser att genomföra kraven från ILO-konventionen 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Reglernas tillämpning och Nussir-gruvan diskuteras sedan bl.a. avseende vad som krävs för att gruvbolag ska kunna bedriva verksamhet parallellt med samisk renskötsel. Det visar sig att långtgående villkor kan ställas i förhållande till driftkoncessionen för

att en samexistens ska vara möjlig. Även om de berörda renskötselområdena menade att anpassningarna av gruvverksamheten inte var tillräckliga – renskötseln är hårt trängd av andra befintliga och planerade verksamheter i området – indikerar beslutet ändå på vad som är ”acceptabelt” och genom villkoren institutionaliseras social hållbarhet och de kostnader som detta medför för gruvdrift i Sápmi.

### 1. Introduktion

Skyddet för samiska rättigheter vid mineralutvinning komplicerar tillståndsprocessen i Sverige såväl som i Norge.<sup>1</sup> I Sverige finns en handfull ansökningar om bearbetningskoncession<sup>2</sup> hos regeringen; ett av ärendena har legat där sedan 2017. Ärendena är politiskt känsliga där samisk renskötsel utgör en bidragande orsak till komplexiteten. Ansvarig minister har för mer än ett år sedan aviserat att en utredning ska tillsättas för att se över den svenska minerallagen,<sup>3</sup> men inget direktiv för en bred utredning existerar än.<sup>4</sup> Alla berörda parter, gruvbolag, samebyar, myndigheter, m.fl. är dock överens om att

---

\* Biträdande professor/docent, Luleå tekniska universitet, Avdelningen för Samhällsvetenskap / Rättsvetenskap. Epost: christina.allard@ltu.se. Artikeln har skrivits inom ramen för projekten ”Sami traditional livelihoods, competing land uses, competing legal sources” (SaCC), finansierat av Norges forskningsråd (projektnr 259418) och ”Indigenous Rights and the Global Politics of Resource Extraction: The Case of Mining in Sápmi”, finansierat av Formas (projektnr 2012-135 och 2012-1007). Författaren riktar varmt tack till kollegan Kaisa Raitio, SLU för givande samtal kring artikelns tema och till den anonyma granskaren.

---

<sup>1</sup> Se exv. Evaluering av mineralloven: Instilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, 2018, s. 36 där det konstateras att det lätt uppstår markkonflikter i samiska områden.

<sup>2</sup> Ett tillstånd för att få rätten till mineral på ett bestämt område.

<sup>3</sup> Sveriges Radio, 14 januari 2020: <https://sverigesradio.se/artikel/7384083> (hämtad 2021-03-16).

<sup>4</sup> Näringsdepartementet har våren 2021 tillsatt en utredning om att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (2021-03-11), se Dir.

dagens lagstiftning inte fungerar särskilt väl: förutsebarheten är låg, handläggningstiderna orimligt långa och konfliktnivån lokalt är hög.<sup>5</sup> I ärendet rörande Rönnbäcks-gruvan har Sverige i november 2020 fått kritik från CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination); Sverige ombeds att ändra sin lagstiftning rörande gruvverksamhet för att säkerställa samernas status som urfolk. Förutom relevanta artiklar i Rasdiskrimineringskonventionen lyfter CERD även FNs Urfolksdeklaration och FPIC (free, prior and informed consent – på svenska fritt och informerat förhandssamtycke).<sup>6</sup>

Till skillnad från den svenska minerallagen innehåller Norges *minerallov*<sup>7</sup> flera bestämmelser som direkt syftar till att skydda samisk kultur och samiska rättigheter, och ett förstärkt skydd finns för undersökning och gruvverksamhet i Finnmark. Det tog dock lång tid innan en ny minerallag kunde träda i kraft 2010 och en komplex fråga har varit skyddet av samiska rättigheter och deras omfattning.<sup>8</sup> Samiska rättighetsfrågor behandlades redan av *minerallovutvalget* i NOU 1996:11 och här uttalades bland annat att speciella regler för skydd av samiska

intressen skulle begränsas till Finnmark för att inte försvaga mineralnäringens ställning.<sup>9</sup> Åtta år efter ikraftträdandet av den nya minerallagen, 2018, tillsattes en kommitté som skulle utvärdera minerallagens tillämpning och i december samma år presenterades arbetet.<sup>10</sup> Kommittén kommer med en rad förslag på förbättringar och uttalar om förhållandet till samiska rättigheter att "det må settes i gang arbeid med å utvikle en regulering som sikrer oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, både i og utenfor Finnmark".<sup>11</sup> I juni 2020 tillsatte regeringen en utredning som ska göra en översyn av minerallagen och föreslå ändringar.<sup>12</sup> Direktivet är brett formulerat och utredningen får föreslå de lagändringar man finner nödvändiga, och när det gäller beaktandet av samiska intressen, bl.a. rennäringen, ska utredningen ta utgångspunkt i vad norska folkrättsliga förpliktelser kräver.<sup>13</sup> Utredningen ska vara klar 1 december 2021.

Samiska näringar, och särskilt rätten till renskötsel, utgör alltså försvärande omständigheter för tillståndsprocessen och etableringen av gruvor i båda länderna.<sup>14</sup> Samtidigt finns en stor ef-

---

2021:16. Den behandlar överhuvudtaget inte renskötsel och samiska intressen.

<sup>5</sup> Se t.ex. Zachrisson, Anna och Karin Beland Lindahl, "Political opportunity and mobilization: The evolution of a Swedish mining sceptical movement", *Resources Policy* 2019. I Fraser Institutets årliga ranking kommenterar industrirepresentanter t.ex. att tillståndsprocessen i Sverige är extrem långsam och oförutsägbar, se Rapporten för 2020, s. 43: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2020.pdf> (hämtad 2021-03-16). Sverige har halkat ned från plats 8 2016 till plats 36 år 2020 (investment attractiveness index).

<sup>6</sup> CERD/C102/D/54/2013, communication No. 54/2013, 26 november 2021.

<sup>7</sup> Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven), lov 19 juni 2009 nr. 101.

<sup>8</sup> Funderud Skogvang, Susann, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010, s. 53; Ot.prp.nr.43 (2008-2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven), s. 13.

<sup>9</sup> Strøm Bull, Kirsti, "Forslaget til ny minerallov og prinsippet om bergfrihet", *Lov og Rett* 1997, s. 371; NOU 1996:11, s. 117.

<sup>10</sup> Evaluering av mineralloven. Instilling fra et utvalg oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet, 2018.

<sup>11</sup> Evaluering av mineralloven, s. 4.

<sup>12</sup> Regeringens nyheter: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-ha-lonnsom-og-barekraftig-mineralvirksomhet/id2715431/> (hämtad 2021-03-16).

<sup>13</sup> Mandat for lovutvalg som skal utarbeide forslag til revidert lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven), s. 2 och 5.

<sup>14</sup> Raitio, Kaisa, Christina Allard och Rebecca Lawrence, "Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices", *Land Use Policy* 2020; Beland Lindahl, Karin, Andreas Johansson, Anna Zachrisson, Roine Viklund, "Competing pathways to sustainability? Exploring conflicts over mine establishments in the Swedish mountain region", *Journal of Environmental Management* 2018; Ivsett Johnsen, Kathrine, "Land-use conflicts between reindeer husbandry and mineral extraction in Finnmark, Norway: contested rationalities and the politics of be-

terfrågan av mineraler regionalt och globalt med hänsyn till vårt behov av samhällsomställning med fokus på grön energi och grön teknik.<sup>15</sup>

Temat för denna artikel är mineralutvinning i traditionella samiska områden (Sápmi) med fokus på Norge. Från ett jämförande svenskt (och finskt) perspektiv är det intressant att få kännedom hur samiska rättigheter hanteras i lagstiftning och tillståndsprocesser som relaterar till mineralutvinning, miljöhänsyn, fysisk planering och anknytande frågor, och kunna dra lärdomar mellan länderna. För svenskt vidkommande är det särskilt givande eftersom samiska rättighetsfrågor i miljö- och naturresursrättslig lagstiftning är eftersatta och kontroversiella.<sup>16</sup> Det bör noteras att de norska reglerna i minerallagen om skydd för samiska intressen kan komma att ändras mot bakgrund i den nu pågående utredningen, och det är därför inte klokt att ägna utrymme åt att analysera huruvida dessa regler uppfyller nationella och folkrättsliga krav. Funderud Skogvang har tidigare pekat på flera problem med nuvarande minerallag avseende skyddet av samiska rättigheter mot bakgrund i folkrätten.<sup>17</sup> Även Strøm Bull har diskuterat sådana problem vad gäller samiska rättigheter i

---

longing", *Polar Geography* 2016; Nygaard, Vigdis, "Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway", *The Extractive Industries and Society* 2016.

<sup>15</sup> Tillväxtanalys, Innovation-critical metals & minerals from extraction to final product, Report 3/2017. Norska och svenska mineralstrategier uttrycker detsamma. Se Nordland, Finnmark and Troms Fylkeskommuner (2019), Mineralstrategi for Nord-Norge; Nærings- og handelsdepartementet (2013), Strategi for mineralnæringen; Regeringskansliet (2013), Sveriges mineralstrategi: För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet.

<sup>16</sup> För jfr med Finland se Pölönen, Ismo, Christina Allard och Kaisa Raitio, "Finnish and Swedish law on mining in light of collaborative governance", *Nordisk miljörettslig tidskrift* 2020.

<sup>17</sup> Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", s. 47 ff.; Funderud Skogvang, Susann, *Samerett*. Universitetsforlaget (3 uppl.) 2017, s. 154.

tidigare lagförslag.<sup>18</sup> Av kommitténs rapport om översynen av minerallagen framkommer brister, såsom nämnts ovan.<sup>19</sup>

Artikeln syftar på först att redogöra för innehållet i de bestämmelser som avser att skydda samiska intressen och rättigheter, med huvudfokus på minerallagens bestämmelser. Även andra regler, såsom planer och konsekvensutredningar, kommer att beröras översiktligt. Någon analys av i vilken grad gällande rätt avspeglar Norges folkrättsliga förpliktelser ligger utanför artikeln syfte; det är troligt att reglerna i minerallagen kommer att förändras efter pågående utredningsarbete. Syftet med artikeln är även att illustrera hur reglerna har tillämpats i praktiken, genom gruvprojektet Nussir som fått grönt ljus för att starta upp gruvdrift i Hammerfest kommun (tidigare Kvalsund kommun),<sup>20</sup> Finnmark. Reglernas tillämpning och Nussirgruvan kommer slutligen att diskuteras bl.a. avseende vad som krävs för att gruvbolag ska kunna bedriva verksamhet parallellt med samisk renskötsel.

Nussir innehåller den största kända kopparförekomsten i Norge. Nussir-projektet är en ypperlig fallstudie då det är det största gruvprojektet i Norge i modern tid, ett prestigeprojekt eftersom det kommer vara den första nya gruvan att etableras på mycket lång tid.<sup>21</sup> Tillståndsprocessen har tagit ungefär 10 år. Projektet är mycket kontroversiellt, inte bara avseende miljöeffekter då gruvavfall kommer deponeras i Repparfjor-

---

<sup>18</sup> Strøm Bull, "Forslaget til ny minerallov og prinsippet om bergfrihet", *Lov og Rett* 1997, s. 362 ff.

<sup>19</sup> Evaluering av mineralloven, kap. 4.6.

<sup>20</sup> Sedan 1 januari 2020 tillhör Kvalsund kommun efter sammanslagning Hammerfest kommun: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/nye-kommuner/id2470015/> (hämtad 2021-03-16).

<sup>21</sup> Sydvaranger gruva vid Kirkenes i Finnmark har fått driftkoncession för nyöppning av verksamheten (järnmalm) i mars 2019. Se exv. Meld. St. 9 (2020-2021) Mennesker, muligheter og norske interesser i nord, kap. 5.3.7.

den, utan även med hänsyn till negativa konsekvenser för rennäring och lokalt fiske. Kvalsund kommun har från start varit positiva till en gruvetablering bl.a. med hänsyn till arbetstillfällen.

Artikeln syftar på att besvara genom en analys av norsk lagstiftning, förarbeten, utredningar och juridisk litteratur. Det finns dock inte mycket skrivet om minerallagstiftningen och gruvetableringar från ett norskt rättsvetenskapligt perspektiv,<sup>22</sup> och särskilt inte med fokus på samiska rättigheter kontrasterade mot svensk rätt;<sup>23</sup> förevarande artikel utgör således ett bidrag till denna litteratur. För fallstudien nyttjas regeringens och myndigheters beslut och bedömning av tillståndsansökningar, inklusive överklagan till *Kongen i statsråd*,<sup>24</sup> samt information i media och Nussir ASA:s hemsida.

Artikeln är uppbyggd såsom följer. Efter en inledning ges en kort bakgrund (kapitel 2) dels av skyddet för samiska rättigheter enligt norsk rätt, och dels av frågor kopplade till revideringen av minerallagen. I kapitel 3 behandlas minerallagen, särskilt hänsynen till samiska rättigheter, medan kapitel 4 översiktligt går igenom andra godkännanden och tillstånd som är en del av beslutsprocessen för gruvetableringar.

---

<sup>22</sup> Se dock Falkanger, Thor, *Mineralloven: Lovkommentar*. Universitetsforlaget 2018; Fauchald, Ole Kristian, "Regulating Environmental Impacts of Mining in Norway", *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2014, s. 53 ff. Se även övriga bidrag till specialnumret i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* från 2014 nr 1: Extractive Industries in the North: What About Environmental and Indigenous Peoples Law?

<sup>23</sup> Det finns några få jämförande studier avseende samer och minerallagstiftning, se exv. Koivurova, Timo, Vladimir Masloboev, Kamrul Hossain, Vigdis Nygaard, Anna Petrétei och Svetlana Vinogradova, "Legal protection of Sami traditional livelihoods from the adverse impacts of mining: a comparison of the level of protection enjoyed by Sami in their four home states", *Arctic Review on Law and Politics* 2015.

<sup>24</sup> En *Kongelig resolusjon* är ett beslut fattat av *Kongen i statsråd*. Mötena hålls normalt varje fredag på slottet, under ledning av kungen. Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsrad/offisielt-fra-statsrad1/id30297/> (hämtad 2020-09-25).

Bedömningen av tillstånd för Nussir-gruvan, särskilt driftkoncessionen, redogörs för under kap. 5, och slutligen, kap. 6 sammanfattar och diskuterar artikelns resultat.

## 2. Bakgrund

### 2.1 Skyddet för samiska rättigheter

#### i norsk rätt

I norsk grundlag finns ett skydd för samisk kultur. I den så kallade sameparagrafen i 108 § grundlagen<sup>25</sup> stadgas att det är statliga myndigheters ansvar att "legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv". Det är tydligt från den språkliga utformningen att lagrummet i första hand vänder sig till det allmänna. Paragrafen utgör en rättsligt bindande riktlinje samt en moralisk och politisk skyldighet för norska myndigheter när man utformar och genomför samepolitiken.<sup>26</sup> Sameparagrafen infördes i grundlagen 1988 och bakgrunden till det var att lämna gamla oförrätter och äldre tiders assimileringspolitik; bestämmelsen är inspirerad av artikel 27 i FNs konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MPR).<sup>27</sup> Sameparagrafen utgör därför en viktig markering och en konstitutionell förpliktelse för statliga myndigheter (främst stortinget, regering och domstolar) vad gäller samerna, men bestämmelsen har ännu inte ställts på sin spets i domstol trots att den åberopats ett flertal gånger.<sup>28</sup> Sameparagrafen har dock varit betydelsefull på ett annat sätt, den föranledde en mer "samevänlig" attityd i tolkning och tillämpning av nationell

---

<sup>25</sup> Grunnlov 17 maj 1814.

<sup>26</sup> Funderud Skogvang, *Samerett*, s. 26.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 185; NOU 1984:18 Om semenenes rettsstilling, s. 26 och kap. 10.

<sup>28</sup> Funderud Skogvang, *Samerett*, s. 189 f.

rätt och bidragit till att samerättsliga frågor utvecklats i norsk rätt.<sup>29</sup>

Norge ratificerade ILO-konventionen 169<sup>30</sup> två år efter att sameparagrafen antogs i 1990, men har inte direkt inkorporerat konventionen. Norge har dock via *menneskerettsloven*<sup>31</sup> inkorporerat fem centrala konventioner rörande mänskliga rättigheter, däribland MPR, som trädde i kraft 1999. Antagandet av Finnmarkslagen<sup>32</sup> 2005 är vidare ett resultat av Norges folkrättsliga förpliktelser enligt ILO-konventionen 169 och det har varit en lång process; Finnmark var det sista fastlandsområdet på att inlemmas i det norska kungariket och den fastighetsrättsliga situationen är annorlunda här än i övriga landet (staten hävdade äganderätt till hela området).<sup>33</sup> Genom ikraftträdandet av Finnmarkslagen överfördes 95 % av "statens mark" till ett nytt organ *Finnmarkseiendommen/Finnmárkkkuopmodat*, normalt förkortat FeFo. Lagens syfte är att säkerställa att mark och naturresurser i Finnmark förvaltas på ett långsiktigt och hållbart sätt för invånarnas bästa, särskilt vad gäller "samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv" (1 §).

Det första lagförslaget om en särskild lag för Finnmark blev dock hårt kritiserat, bl.a. för att inte uppfylla ILO-konventionens krav om att erkänna urfolks markrättigheter. Stortingets *justiskomiteé* föreslog då att konsultationsmöten skulle hållas mellan Sametinget och Finnmark fylkes-

ting under 2004 och 2005.<sup>34</sup> Då Finnmarkslagen antogs våren 2005 fanns ett nytt kap. 5, förslaget av Sametinget. Det reglerar markrättigheter (enskilda och kollektiva) och hur en kartläggning av dessa ska gå till genom skapandet av två centrala organ: Finnmarkskommisjonen, som utreder anspråk på bruks- och äganderätt på FeFos mark (29 §), och utmarksdomstolen för Finnmark som prövar överklaganden från Finnmarkskommisjonen (36 och 38 §§).<sup>35</sup> Det är alltså långt ifrån säkert att FeFo äger all den mark som blev överförd via Finnmarkslagen. De möten och diskussioner som hölls med det norska Sametinget med anledning av förslaget till Finnmarkslagen ledde alltså efter hand till Norges så kallade konsultationsordning.<sup>36</sup>

Ett avtal mellan Kommunal- och moderniseringsdepartementet och Sametinget blev upprättat maj 2005, *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, vilket sedan hela regeringen ställde sig bakom genom en *kongelig resolusjon*. Ytterligare ett konsultationsavtal är undertecknat mellan Miljødepartementet och Sametinget januari 2007, *Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplan arbeid etter naturvernloven i samiske områder*, liksom några avtal på regional nivå, t.ex. mellan Sametinget och Troms och Nordland fylken och fokuserar mer på samarbeten inom språk och kultur.<sup>37</sup> Inrättandet av konsultationsordningen i Norge har varit en av de viktigaste reformerna för att främja samiska rättsförhållanden.<sup>38</sup> Sådana konsultationer har

<sup>29</sup> Jfr Smith, Carsten "The development of Sámi law since 1980", i: *Becoming Visible – Indigenous Politics and Self-Government*, Terje Brantenberg, Janne Hansen och Henry Minde (red.). Universitetet i Tromsø 1995, s. 66.

<sup>30</sup> ILOs konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, 1989.

<sup>31</sup> Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), lov 21 maj 1999 nr. 30.

<sup>32</sup> Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven), lov 17 juni 2005 nr. 85.

<sup>33</sup> Ravna, Øyvind. *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*, Gyldendal juridisk 2013, s. 22–25, 61 f., 90–93.

<sup>34</sup> *Ibid.*, s. 23 f.

<sup>35</sup> Se vidare Ravna, Øyvind, "Finnmarkskommisjonen justerer kursen", *Tidsskrift for eiendomsrett* 2/2020, s. 112–142.

<sup>36</sup> Se vidare Allard, Christina, "The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts", *Arctic Review on Law and Politics* 2018.

<sup>37</sup> NOU 2007:13, s. 874 f.

<sup>38</sup> Jfr Funderud Skogvang, *Samerett*, s. 82.

påverkat flera lagförslag i positiv riktning, däribland en ny rennæringslag 2007 och nya plan- og bygglagen 2008. Kravet på regeringen og statlige myndigheter att hålla konsultationer i frågor som direkt berör samerna är fortsatt styrt av avtal, men det finns lagförslag om att kodifera avtalet i lag men det är ännu inte antaget.<sup>39</sup>

## 2.2 Revidering av minerallagen og retten till mineral

Det tog ungefär 25 år att få på plats en ny samlad minerallagstiftning i Norge. Första gången en enhetlig og modern minerallag nämndes var i samband med en utredning 1984.<sup>40</sup> I utredningar från mitten av 1990-talet og framåt kom samiska rättighetsfrågor og samiska næringer att behandlas i lagförslagen; framförallt föreslogs särskilda regler för Finnmark som ett led i att uppfylla Norges folkrättsliga förpliktelser.<sup>41</sup>

Det så kallade *bergregale*, alltså äganderätten till statens mineraler har lång historisk tradition i norsk rätt og har vidareförts med den nya minerallagen i 7 §. Se vidare nedan. Notera dock att Sametinget i samband med lagförslaget inte godtagit statens äganderätt till mineral men väl att lagstiftaren upprätthåller distinktionen mellan statens og markägarens mineral:

Sametinget understreker sitt standpunkt om at samene ikke har akseptert at staten har eiendomsretten til de mutbare mineralene. Prinsipielt mener Sametinget at retten til land og vann i samiske områder tilhører det samiske folk. Sametinget vil imidlertid i

denne sammenhengen ikke motsette seg at loven legger opp til å opprettholde skillet mellom mutbare mineraler, der staten beholder eiendomsretten, og de ikke-mutbare mineraler der grunneier har eiendomsretten.<sup>42</sup>

Regeringen har dock ansett att reglerna i minerallagen är förenliga med Norges folkrättsliga förpliktelser, särskilt ILO-konventionen 169.<sup>43</sup> Se vidare kap. 3.2.3 om Sametingets åsikter rörande minerallagen.

För en svensk og nordisk läsekrets är det dock nödvändigt att kort förklara grunderna för Norges minerallagstiftning vad gäller retten till mineral. Minerallagen skiljer mellan mineral som staten äger (*mutbare mineraler*) og mineral som tillhör markägaren (*ikke-mutbare mineraler*). De äldre begreppen *mutbare* og *ikke-mutbare* mineral har ersatts i den nya lagen med "statens mineral" og "markägarens mineral" men ingen ändring är avsedd i förhållande till gällande rätt.<sup>44</sup> Denna grundläggande skillnad har stora likheter med den uppdelning av mineralkategorier som finns i common law-länder såsom Kanada (Crown minerals / freehold minerals on private land).<sup>45</sup>

Till statens mineral hör främst metaller med en egenvikt på 5 gram/cm<sup>3</sup> eller mer, t.ex., järn, koppar, guld, silver, zink, krom, tenn, molybden, vanadin og kobolt samt malm innehållande sådana grundämnen.<sup>46</sup> Markägarens mineraler är alla övriga mineral som inte är statens, i princip de med lägre ekonomiskt värde.<sup>47</sup> Mineral som tillhör markägaren är alltså kopplad till

<sup>39</sup> Se NOU 2007:13, s. 54–8; Prop. L 86 (2020–2021) Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner). Propositionen bygger även på Prop. 116 L (2017–2018), som Stortinget i april 2019 skickade tillbaka till regeringen.

<sup>40</sup> NOU 1984:8 Utnyttelse og forvaltning av mineralressurserne. Se vidare Susann Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010 s. 49–50.

<sup>41</sup> Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010 s. 49–50.

<sup>42</sup> Ot.prp.nr.43 (2008–2009), s. 101.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid., s. 9.

<sup>45</sup> Newman, Dwight, *Mining law of Canada*, Lexis Nexis 2018, s. 59–60, 64.

<sup>46</sup> Minerallagen 7 § 1 st.

<sup>47</sup> Minerallagen 7 § 2 st.

äganderätten till fastigheten. Enligt förarbetena till minerallagen är efterfrågan störst för mineraler som ägs av privata markägare och har den största potentialen för näringsutveckling; i gällande minerallag har därför dessa mineraltyper likställts i större grad.<sup>48</sup>

Såsom nämnts ovan, norsk rätt tillämpar principen om *bergfrihet* vilket innebär en rätt att leta efter mineral och malm (även på annans mark) samt en prioritering av den som först hittar brytningsvärd mineral och malm att utvinna denna.<sup>49</sup> Principen har en lång historisk tradition i Norge och går tillbaka till lagstiftning från 1500-talet. Med stöd i bergsregalet, enligt tysk förebild, hade kungen äganderätten till metaller och malm.<sup>50</sup> Principen om *bergfrihet* är således en utveckling av bergsregalet där syftet var att säkra exploatering av mineralresurser för att ge kungen intäkter från gruvdrift.<sup>51</sup> Principen gäller endast för statens mineral. Undersökning och utvinning av markägarmineraler regleras via avtal och kan endast ske med fastighetsägarens samtycke, men med möjlighet till expropriation.<sup>52</sup> Svensk minerallagstiftning bygger istället på ett koncessionssystem men med inmutningsrättsliga inslag.<sup>53</sup>

### 3. Minerallagen och skyddet för samiska rättigheter

#### 3.1 Inledning

Minerallagen trädde i kraft 1 januari 2010 och ersatte bergverkslagen från 1972 och fyra andra lagar; fem lagar reducerades alltså till en.<sup>54</sup> Den utgör ett regelverk för branschen i Norge, och anger ramar och villkor för hur mineralrelaterade verksamheter får bedrivas.<sup>55</sup> Lagen innehåller bestämmelser om kommersiell undersökning och utvinning av alla mineraliska resurser, dock inte från olja, gas eller vatten. Reglerna innefattar därför även t.ex. uttag av natursten och grus, till skillnad från Sveriges minerallag.<sup>56</sup> Tillstånd för undersökning och gruvdrift av statens mineraler söks hos Direktoratet för mineralförvaltning (DMF). Tillstånd krävs även via annan lagstiftning, inte minst rörande planbestämmelser och miljökrav (5 §). Se vidare kap. 4 nedan.

I propositionen framhölls att den nya minerallagen medförde en modernisering och förenkling vilket därigenom skulle främja ökad aktivitet och ge bättre förutsättningar för gruvnäringen.<sup>57</sup> Samtidigt skulle lagen säkra samhällets behov av kontroll när det gällde gruvdrift och efterbehandling av gruvor. Det fanns önskemål från flera håll om en ny och sammanhållen minerallag eftersom den gamla lagstiftningen uppfattades som komplicerad, fragmenterad och ofullständig; den reglerade inte hela branschen likvärdigt vilket förorsakade en skev konkurrens.<sup>58</sup> Arbetet att modernisera lagstiftningen har dock tagit lång tid, inte minst med hänsyn till specialreglerna för att tillvarata samiska intressen.

---

<sup>48</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 12.

<sup>49</sup> Minerallagen 29 §.

<sup>50</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 26; Strøm Bull, "Forslaget til ny menerallov og prinsippet om bergfrihet", *Lov og Rett* 1997, s. 362 f.

<sup>51</sup> Strøm Bull, "Forslaget til ny menerallov og prinsippet om bergfrihet", *Lov og Rett* 1997, s. 362 f.

<sup>52</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 9.

<sup>53</sup> Bäckström, Lars, *Svensk gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, Luleå tekniska universitet, 2015, s. 48. Se vidare om skiftande grunder historiskt, *ibid.*, s. 24–50.

<sup>54</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 9.

<sup>55</sup> Närings och handelsdepartementet, "Veileder til mineralloven", december 2011, s. 6.

<sup>56</sup> I svensk rätt regleras täkter, t.ex. bergtäkter och grustäkter, via miljöbalkens regler.

<sup>57</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 10.

<sup>58</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 12, 14.

Det finns fyra centrala moment i mineral-lagen: letning, undersökning, utvinning och drift.<sup>59</sup> Rätt att leta efter mineral på annans grund (*leteretten*) sker med stöd av allemansrätten men går något utöver denna även om gränsen är svår att dra (8-9 §§).<sup>60</sup> Alla får fritt leta efter statens mineraler men undersökning av mineral som ägs av markägaren kräver samtycke om det finns risk för betydande skador. Rätten till *undersökning* av statens mineral är geografiskt begränsad och kräver tillstånd (13 och 15 §§). En *utvinningsrätt* innebär en rätt att utnyttja mineralerna och ger säkerhet framför andra att kunna utvinna mineralerna i större skala i ett senare skede. Ansökan är omfattande och förutsätter att sökande kan visa att mineralförekomstens form, storlek och kvalitet kan skapa en ekonomisk vinst.<sup>61</sup> För att få rätt att utvinna en större mängd mineral (både statens och markägarens mineral) krävs *driftskoncession* (43 §),<sup>62</sup> och en förutsättning för att få koncession är att sökande redan har givits utvinningsrätt för antingen markägarens mineral (28 §) eller statens mineral (29 §). I princip ges driftkoncession på obestämd tid,<sup>63</sup> men koncession kan även begränsas att gälla för viss tid och kan revideras vart tionde år (43 § 3 st.).

## 3.2 Skyddet för renskötseln och samiska intressen

### 3.2.1 Generella regler för hela Norge

Nedan redogörs för de centrala bestämmelserna som syftar till att säkerställa att hänsyn tas till samisk kultur och renskötsel vid tillämpningen

av minerallagen.<sup>64</sup> Norges minerallag syftar till att främja och säkerställa en samhällsmässigt god förvaltning och utnyttjande av mineralresurser i enlighet med en hållbar utveckling (1 §). Vid tillämpningen av lagen pekar lagens portalparagraf på de viktigaste hänsynen som lagen ska beakta och uppfylla (*skjønnsutøvelse*).<sup>65</sup> I 2 § preciseras syftet ytterligare och lagrummet nämner de särskilda hänsyn som ska tas:

- a) verdiskaping og næringsutvikling,
- b) *naturgrunlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv,*
- c) omgivelsene og nærliggende områder under drift,
- d) miljømessige konsekvenser av utvinning, og
- e) langsiktig planlegging for etterbruk eller tilbakeføring av området (författarens kursivering)

I punkt b) anges att grunden för samisk kultur, näringsliv och samhällsliv *ska* tas hänsyn till vid beslut under minerallagen. Formuleringen är inspirerad av den nya plan- och bygglagen 3-1 §.<sup>66</sup> I förarbetena motiveras det särskilda skyddet enligt följande:

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. (...) Det er gitt egne regler i

<sup>59</sup> Se exv. Närings- og handelsdepartementet, "Veileder til mineralloven", desember 2011, s. 9.

<sup>60</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 51 f., 55.

<sup>61</sup> Närings og handelsdepartementet, "Veileder til mineralloven", desember 2011, s. 9, 19 f.

<sup>62</sup> Gränsen för driftkoncession går vid uttag på mer än 10 000 m<sup>3</sup> massa.

<sup>63</sup> Evaluering av mineralloven, s. 88.

<sup>64</sup> Förutom de bestämmelser som behandlas nedan finns specifika regler även i minerallagen 10 § 2 st., 13 § 4 st., 40 § 3 st.

<sup>65</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 129.

<sup>66</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 100.



loven for ivaretagelse av samiske interesser ved mineralvirksomhet i Finnmark.<sup>67</sup>

I 2 § anges således de målsättningar som lagen ska bidra till att uppfylla. Lagrummet har därför betydelse när lagen ska tolkas, och punkterna a) till e) utgör inte en uttömmande lista.<sup>68</sup> Paragrafen var ny och infördes med 2010 års minerallag. Både 1 och 2 §§ spelar roll vid en slutavvägning för olika (tillstånds-)beslut under minerallagen. Det bör noteras att miljöhänsyn (2 § punkt d) främst tillvaratas genom plan- och bygglagens regler, särskilt vad gäller planläggning (*arealplanlegging*) och konsekvensutredningar.<sup>69</sup>

Bestämmelsen i 6 § reglerar tillämpningen av minerallagen och förhållandet till folkrätten. Här stadgas att lagen ska tillämpas i enlighet med folkrättens regler om urfolk och minoriteter. Liknande skrivningar finns bl.a. i rennäringslagen<sup>70</sup> 3 § och i Finnmarkslagen 3 §. Norge har via människorättslagen direkt inkorporerat t.ex. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MPR) med artikel 27 som föreskriver ett särskilt skydd för minoriteter. Någon direkt inkorporering av ILO:s konvention 169 har inte skett i norsk rätt.<sup>71</sup> Propositionen till minerallagen anger att "[s]elv om det ikke foreslås en inkorporering av ILO-konvensjonen i mineralloven, vil departementet understreke at mineralloven skal anvendes i samsvar med folkerettsforpliktelsene for å ivareta samiske interesser".<sup>72</sup> Man menar att urfolksrätten är under utveckling och att det föreligger oklarheter om hur ILO-konventionen ska tolkas.<sup>73</sup> Vidare sägs att en partiell inkorporering skulle medför

att ILO-konventionen skulle gå före mineralloven om det visar sig att någon bestämmelse skulle strida mot konventionen, vilket alltså inte varit avsikten.<sup>74</sup>

Funderud Skogvang menar att trots detta torde bestämmelsen i 6 § innebära en starkare ställning för ILO-konventionen än vad som varit avsett bl.a. genom hänvisningen till rennäringslagen 3 § och dess förarbeten.<sup>75</sup> Detta är dock inte prövat av domstol. Generellt anses dock att norsk rätt, däribland minerallagen, uppfyller ILO-konventionens förpliktelser,<sup>76</sup> vilket även förutsattes av regeringen vid överklagan av driftkoncessionen för Nussir-gruvan.<sup>77</sup>

När det gäller statens skyldigheter att konsultera Sametinget och berörda samiska renbetesdistrikt (motsvarar ungefär den svenska samebyn) finns inga särskilda regler om detta i minerallagen.<sup>78</sup> Istället gäller än så länge det särskilda avtalet mellan regeringen och Sametinget från 2005 (se kap. 2.1 ovan). När och hur dessa konsultationer sker framgår devis från genomgången av Nussir-gruvan under kapitel 5.

### 3.2.2 Regler som gäller för Finnmark

De flesta bestämmelserna som tillvaratar samisk kultur och näringar är geografiskt avgränsade till Finnmark. Samtidigt som Finnmarkslagen antogs 2005 skedde förändringar i dåvarande bergverksloven för att säkerställa samiskt inflytande i mineralsammanhang. Dessa regler flyttades över till nya minerallagen med några smärre

<sup>67</sup> Ibid., s. 129 f.

<sup>68</sup> Ibid., s. 129.

<sup>69</sup> Ibid., s. 130.

<sup>70</sup> Lov om reindrift (reindriftsloven), lov 15 juni 2007 nr. 40.

<sup>71</sup> Jfr Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 93.

<sup>72</sup> Ibid., s. 101.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010, s. 57–59.

<sup>76</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 93.

<sup>77</sup> Se Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tilddeling av driftkonsejjon til Nussir ASA for utvinning av Reparfjord kobberforekomst", saksnr. 19/5729, beslut 2019-11-29, s. 22.

<sup>78</sup> Se Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 104, 106. Se vidare Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010, s. 62–63.

justeringar.<sup>79</sup> Någon genomgripande revidering av det särskilda skydd för samisk kultur och samiska intressen följdes aldrig upp i utredningen; betänkandena från Samerettsutvalget (NOU 2007:13 och NOU 2007:14) var på remiss och beaktades inte fullt ut.<sup>80</sup>

Av 17 § följer att i Finnmark krävs alltid tillstånd av DMF för att få rätt till undersökning eller provbrytning. Det åligger den som ansöker om *undersökningstillstånd* att, i rimlig omfattning, skaffa information om de direkta berörda samiska intressena för undersökningsområdet. DMF kan enligt 3 st. neka tillstånd om "hensynet til samiske interesser taler imot at søknaden innvilges". Det följer av samma stycke att vid bedömningen ska det "legges vesentlig vekt på hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv". Under handläggningen ska DMF ge följande intressenter möjlighet att yttra sig: Sametinget, kommunen, fylkesmannen och distriktsstyrelsen för renskötsel. Om Sametinget eller fastighetsägaren motsätter sig att tillstånd ges måste DMF, enligt 5 st., överlämna beslutet om tillstånd till departementet. Dessa här även rätt att överklaga beslutet (*Kongen i statsråd*) till regeringen (se 6 st.).<sup>81</sup>

Denna bestämmelse (17 §) bryter alltså systematiken i lagen för ansökan om undersökning gällande statens mineral eftersom DMF annars *måste* godkänna tillståndet om grundläggande rekvisit är uppfyllda, jfr 13 § 1 st.<sup>82</sup> Om tillstånd ges föreligger en underrättelseskyldighet för till-

ståndshavaren gentemot bl.a. Sametinget och renskötseln gällande arbetsplaner och möjliga skador som kan uppstå (18 §).

När det gäller ansökan om *utvinningsrätt* i Finnmark gäller samma förhållande enligt 30 §, med hänvisning till 17 §, nämligen att en ansökan kan avslås med hänsyn till samiska intressen.<sup>83</sup> I förarbetena anges att på utvinningsstadiet rör det sig om ett avgränsat område som ska bedömas, själva mineralförekomsten. I ansökan måste därför framgå tydligt hur och vilka samiska intressen som blir påverkade av projektet så att DMF kan bedöma påverkan på de samiska intressena.<sup>84</sup>

I 43 §, som gäller ansökan om *driftskoncession*, hänvisas ånyo till 17 § (2-6 st.) för handläggningen av ärendet. Även här kan en ansökan om koncession avslås med hänvisning till för stora ingrepp i samiska intressen. Det bör dock noteras att DMF hitintills aldrig nekat driftkoncession av sådana skäl.<sup>85</sup> Eftersom 17 § är tillämplig i alla led i tillståndsprocessen – även vid driftkoncessionen – kommer skyddet för samiska intressen, enligt propositionen, att bedömas hela vägen. Det är i utgångspunkt den sökandes skyldighet att undersöka påverkan på de samiska intressena i det aktuella området samt planlagda anpassningar för gruv-projektet.<sup>86</sup> Vidare anges att det innebär att "den mest omfattende plikten til å undersøke samiske interesser i et område, vil være ved en driftskonsejssøknad".<sup>87</sup> Det är en samlad bedömning (*skjønnsmessig helhetsvurdering*) av DMF som avgör om tillstånd ska ges eller inte.<sup>88</sup>

<sup>79</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 28, 92, 104–105: Evaluering av mineralloven, s. 36.

<sup>80</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 92.

<sup>81</sup> Överklagan behandlas enligt *forvaltningsloven*, lag 10 februari 1967. Enligt 34 § 2 och 4 st. följer att det är en full prövning som kan göras och att regeringen har mandat att pröva alla aspekter av saken och även fatta ett nytt beslut. Jfr Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 4.

<sup>82</sup> Här anges att "[u]ndersøkelsesrett kan bare nektes dersom søkeren tidligere har brutt vesentlige bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov".

<sup>83</sup> Även vid *provbrytning* ska 17 § tillämpas, enligt 12 § 4 st. och 20 § 2 st.

<sup>84</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 107.

<sup>85</sup> Evaluering av mineralloven, s. 46.

<sup>86</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 107.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid., s. 135.

I propositionen till minerallagen framkommer följande för *hur* avvägningen mot samiska intressen ska ske:

Å nekte å gi en tillatelse må forutsette at samiske interesser blir *vesentlig berørt*. Med samiske interesser er det naturlig å forstå både samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. I tillegg til at de samiske interessene skal være vesentlig berørt av mineraltiltaket må også omfanget og betydningen av den samiske interessen vektlegges. 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.<sup>89</sup> (författarens kursivering)

Vid bedömningen av om samiska intressen blir "väsentligt berörda" av ett gruvprojekt ska även kumulativa effekter beaktas, dvs. den totala belastningen av andra befintliga och tidigare in-

dustrier, infrastrukturutveckling, etc. Det torde innebära att ju fler ingrepp som finns i ett renbetesområde desto svårare bör det bli för en sökande att få tillstånd, såtillvida inte den samhällsekonomiska konsekvensen av gruvprojektet vida överväger de negativa konsekvenserna. Det här är komplicerat då samhällsekonomi och skydd för en mindre samisk grupp ställs mot varandra. I sådana tillfällen bör det ske stora anpassningar av verksamheten för att minimera negativa konsekvenser så långt som möjligt, särskilt under vissa delar av året om det rör renskötseln, och man bör även sträva efter att få ett fritt och informerat samtycke från de berörda samiska grupperna, i linje med FNs Urfolksdeklaration (artikel 19 och 32.2). Det senare är något som ny lagstiftning i British Columbia i Kanada numera tar sikte på.<sup>90</sup> Propositionen anger dock för den specifika bedömningen att:

I tilfeller der samiske interesser taler mot at søknaden innvilges, mens andre 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.<sup>91</sup>

Om driftkoncession beviljas kan DMF (eller departementet) meddela närmare villkor för gruvverksamheten för att tillvarata samiska intressen. Kommittén som bedömde tillämpningen av minerallagen anger att som villkor kan t.ex. ställas att verksamheten helt eller delvis ska upphö-

---

<sup>89</sup> Ibid., s. 107.

<sup>90</sup> Se BC Environmental Assessment Act, 2018.

<sup>91</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 135.

ra under tiden renflyttning sker.<sup>92</sup> Villkoren ses som en del i bedömningen om koncession kan medges eller inte.<sup>93</sup> Det följer vidare av propositionen att utöver bestämmelserna i minerallagen är Sametingets riktlinjer om förändrat nyttjande av utmark en del av bedömningen; statliga myndigheter, såsom DMF och departementet, är skyldiga att följa dessa.<sup>94</sup> Vidare erinras om att folkrätten innebär begränsningar för vilka ingrepp som kan ske i urfolks områden när det gäller bedömningen av om driftkoncession kan medges.<sup>95</sup> Här är artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MPR) av största vikt eftersom bestämmelsen gäller såsom norsk lag (genom *menneskerettsloven*).

Ytterligare en bestämmelse som specifikt rör Finnmark är 58 § och avser det som i svensk rätt kallas mineralavgift, betalning av årsavgift till markägaren för utvinning av statens mineral.<sup>96</sup> För Finnmark är det en förhöjd årsavgift, vilket fastställs via förordning av regeringen.<sup>97</sup> Fastighetsägare i Finnmark är *Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuopmodat* (FeFo) och man förvaltar 95 % av marken.<sup>98</sup> Om FeFo se kap. 2.1 ovan. Något särskilt s.k. urfolksvederlag finns därmed inte inskrivet i minerallagen men har diskuterats, bl.a. i utredningen till minerallagen – och

det var oenighet om dess betydelse.<sup>99</sup> Urfolksvederlag är också något som den nya utredningen ska se närmare på.

### 3.2.3 Sametingets åsikter om problem med minerallagen

Minerallagens regler om beaktande av samiska rättigheter till mark och vatten i samiska områden i och utanför Finnmark är konfliktfyllt. Dessa frågor blev inte lösta på ett sätt som Sametinget eller samiska organisationer anser följa av folkrättens skydd för urfolk och minoriteter.<sup>100</sup> Regeringen, dåvarande Närings- och handelsdepartementet, konsulterade löpande Sametinget om förslaget till minerallag mellan januari 2007 och juni 2008.<sup>101</sup> Under sista konsultationsmötet kom parterna inte länge och regeringen uttalade i ett brev till Sametinget (september 2008) att det inte fanns några utsikter att uppnå enighet, och att konsultationerna därför ansågs som avslutade. Sametinget, som behandlade lagförslaget i plenum i november 2008, gav inte sitt samtycke till lagförslaget.<sup>102</sup> I propositionen framkommer följande:

Underveis har begge parter lagt frem forslag for å forsøke å få til enighet om forslaget. Det har imidlertid ikke vært mulig å komme frem til enighet om helheten i lovforslaget. Uenigheten har i hovedsak dreid seg om utformingen av bestemmelsen om urfolksvederlag ved mineralvirksomhet og spørsmålet om det skal gis egne regler for

<sup>92</sup> Evaluering av mineralloven, s. 88.

<sup>93</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 135.

<sup>94</sup> Ibid., s. 107.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Normal årsavgift till markägaren (för utvinning av staten mineral) enligt 57 § utgör 0,5 % av värdet av de mineral som brutits. Detta är betydligt mer än de 2 promille som ska betalas av gruvbolag i Sverige, enligt minerallagen 7 § (av dessa tillfaller 3/4 fastighetsägaren och 1/4 går till staten).

<sup>97</sup> I Finnmark ska gruvbolag i tillägg till den normala årsavgiften betala 0,25 %, alltså totalt 0,75 %. Se förordning till minerallagen, Forskrift 20 december 2010 nr. 1783 till mineralloven, 5-6 §.

<sup>98</sup> För kort information se FeFos hemsida <https://www.fefo.no/> (hämtad 2021-03-20).

<sup>99</sup> Bl.a. i propositionen till minerallagen, se Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 92, 108-9, 125. Se även Funderud Skogvang, "Ny minerallov og samiske rettigheter", *Lov og Rett* 2010, s. 63-67.

<sup>100</sup> Evaluering av mineralloven, s. 36, 38.

<sup>101</sup> Fem möten har hållits: tre på politisk nivå och två på administrativ nivå. Det finns protokoll från alla möten.

<sup>102</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 92 f. Sametinget bad regeringen om att återuppta konsultationerna i samband med beslutet i plenum, se ibid. s. 93. Se även Evaluering av mineralloven, s. 37 f.

ivaretagelse av samiske intresser utanför Finnmark nå, eller i förbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalget II.<sup>103</sup>

Däremot anges att det i huvudsak funnits överensstämmelse mellan regeringen och Sametinget om minerallagens inledande kapitel om betydelsen att beakta samiska intressen, att Sametinget inte ges en vetorätt vid gruvetableringar samt att kollektiva rättigheter tas upp i förarbetena och inte i själva lagtexten.<sup>104</sup>

Två konsultationsmöten har även hållits med *Norske Reindriftsamers Landsforbund* (NRL) mellan 2007 och 2008. NRL önskade tidig dialog redan vid undersökningsfasen mellan renskötare och bolag, och regeringen gjorde ändringar i lagförslaget i enlighet med detta. Vid sista mötet framkom att NRL var positiv till en ny minerallag men menade att skyddsreglerna för samiska intressen bör gälla även i områden utanför Finnmark.<sup>105</sup> Sametinget och samiska organisationers kritik mot minerallagen har medfört att man i stort inte vill förhålla sig till lagen, vilket skapat problem för utvecklingen av gruvnäringen.<sup>106</sup> Sametinget har 2010 tagit fram egna riktlinjer för tillämpning av minerallagen inom samiska områden.<sup>107</sup>

Sametinget har i förbindelse med utredningen av tillämpningen av minerallagen fört fram en rad synpunkter om enskilda bestämmelser i minerallagen samt generella synpunkter, bl.a. att regleringen är komplex och fragmenterad vilket komplicerar tillståndsprocessen. Det i sig, menar man, skapar oförutsägbarhet för alla in-

volverade parter. Sametinget menar att det finns behov för ett regelverk som sänker mineralnäringens förväntningar att få utvinna mineral i de samiska områdena, och att särskilt principen om *bergfrihet* upplevs som ett problem. Sametinget utesluter dock inte gruvdrift i Sápmi men påpekar tydligt att gruvdrift alltid måste bedömas i tillsammans med annan pågående och planerad verksamhet i området – de kumulativa effekterna måste tas i beaktande. Vidare menar man att minerallagen diskriminerar samer bosatta i samiska områden utanför Finnmark.<sup>108</sup>

Det är värt att notera att kommittén som utvärderat minerallagen hänvisar till den utredning som föreslår att kodifiera statens konsultationsskyldighet i lag; där framkommer bl.a. att de processuella rättigheter som Sametinget har enligt lagen inte är tillräckliga för att uppfylla Norges folkrättsliga förpliktelser.<sup>109</sup> Det är flera punkter som kommittén fört fram som den pågående utredningen av minerallagen är satta att behandla. Det finns all anledning att följa de förslag som läggs fram, även för svenskt vidkommande. Långt ifrån allt handlar om ILO-konvention 169.

## 4. Andra nödvändiga godkännanden och tillstånd

### 4.1 Inledning

För gruvdrift krävs andra godkännanden och tillstånd än de som bedöms under minerallagen (se 5 §). Flera omstridda gruvprojekt har blivit stoppade enligt andra bestämmelser än de i minerallagen, t.ex. Arctic Golds planer om gruvdrift i Biedovággi blev stoppad genom Kautokeino kommun som planmyndighet.<sup>110</sup> Här valde kommunen, istället för att reglera området för gruvdrift, att avsätta området som ett

---

<sup>103</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 92 f. Gällande frågan om urfolksvederlag se vidare *ibid.*, s. 107 f. och *Evaluering av mineralloven*, s. 41 f.

<sup>104</sup> Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 93, 99.

<sup>105</sup> *Ibid.*, s. 93.

<sup>106</sup> *Evaluering av mineralloven*, s. 37, 43.

<sup>107</sup> Sametinget, Sametingets mineralveileder: *Mineralveileder for undersøkelser og drift på mineralressurser*, 2010.

<sup>108</sup> *Evaluering av mineralloven*, s. 39–42.

<sup>109</sup> *Ibid.*, s. 44 med hänvisning till Prop. 116 L (2017–2018) s. 91 f.

<sup>110</sup> *Evaluering av mineralloven*, s. 54.

LNFR-område, dvs. en spridd näringsutveckling för *landbruks- natur og friluftsområder samt reindrift* i området. Detta sker i den kommunala planens *arealdel*.<sup>111</sup> Kommittén som utvärderade minerallagen har påpekat att handläggningen av olika slags tillstånd, dvs. samspelet mellan minerallagen och andra lagar, upplevs som ett problem av mineralnäringen. Det finns överlapp och samma frågor kan bedömas av olika myndigheter (med olika uppfattning); detta gör tillståndsprocessen långsam och oförutsägbar.<sup>112</sup> Denna kritik av regelverk och tillståndsprocess känns även igen även i Sverige gällande gruvbolag som bedriver verksamhet eller som vill starta gruvor i Sverige.<sup>113</sup>

I norsk rätt finns ingen tydlig ordning angående vilka tillstånd och godkännanden som ska ansökas om först.<sup>114</sup> Det är dock vanligt att börja med att kontakta kommunen för att få *reguleringsplanen* godkänd och här är en konsekvensutredning (KU) en viktig komponent. Därefter ansöks ofta om *utslippstillatelse* som är en miljöprovning av verksamheten. När gruvbolaget senare ansöker om driftkoncession ställs också här ofta miljökrav samt villkor för att skydda samiska intressen.

De centrala ärendena för att få klartecken för ett gruvprojekt i traditionella samiska områden är således *reguleringsplan* med konsekvensutredning (KU) som sker tidigt i processen i samband med kommunens planläggning, samt bedömningen av driftkoncessionen som är ett av de sista stegen i tillståndsprocessen, och där

skyldigheten att undersöka samiska intressen i mineralområdet är som störst.<sup>115</sup>

## 4.2 Planer och konsekvensutredning

För att få börja bryta mineral krävs en godkänd *arealplan* enligt *plan- og bygningsloven*.<sup>116</sup> Planer om mineralutvinning är något som behandlas genom plan- och bygglagen och i 1-1 § anges att ändamålet med planläggning är att "bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser". Åtgärder som bl.a. innebär ändrad markanvändning genom bebyggelse och anläggningar samt ingrepp i terrängen får, enligt plan- och bygglagen 1-6 §, inte ske i strid med den kommunala planens *arealdel* (11-6 § 2-3 st.) eller en *reguleringsplan* (12-4 § 2 st.).<sup>117</sup>

Enligt plan- och bygglagen 11-1 § måste varje kommun i Norge ha en gällande *kommuneplan*. Denna plan ska tillvarata både kommunala, regionala och nationella mål, intressen och uppgifter (11-1 2 st.). Det ska finnas en planstrategi där kommunen minst en gång varje mandatperiod ska se över behoven för ändringar i existerande planer eller om nya *arealplaner* behöver utarbetas (10-1 §). Kommunplanen består i huvudsak av två delar, en *samfunnsdel*<sup>118</sup> och en *arealdel* som ska omfatta hela kommunen (11-5 § 1 st.). Kommunen kan även ta fram *arealplaner* för särskilda områden i kommunen.<sup>119</sup> Planens *arealdel* är

<sup>115</sup> Jfr Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 107.

<sup>116</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), lov 27 juni 2008 nr. 71.

<sup>117</sup> Se även Evaluering av mineralloven, s. 55–57.

<sup>118</sup> Se 11-2 och 11-3 §§. Denna ska ta ställning till kommunens långsiktiga utmaningar, mål och strategier för kommunen som helhet och kommunen som organisation. Den innehåller bl.a. en beskrivning av alternativa strategier för kommunens utveckling. *Samfunnsdelen* ligger till grund för kommunens egen verksamhet, eller andra myndigheters verksamhet i kommunen.

<sup>119</sup> *Arealplanen* ska innehålla en plankarta, bestämmelser och en planbeskrivning där det framgår hur nationella mål och riktlinjer och överordnande planer tas tillvara. Se 11-5 § 2 st.

<sup>111</sup> *Plan- og bygningsloven* 11-7 § 2 st. punkten 5. För LNFR-områden i *reguleringsplanen* se 12-5 § 2 st. punkten 5. Se även Evaluering av mineralloven, s. 54.

<sup>112</sup> Evaluering av mineralloven, s. 54–55.

<sup>113</sup> Se SveMin (branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige): <https://www.sveamin.se/vi-tycker/markanvandning/> och <https://www.sveamin.se/projekt-kraftsamling-tillstandsprovningar/> (hämtad 2021-04-09).

<sup>114</sup> Evaluering av mineralloven, s. 55.

juridiskt bindande och fastställer den framtida markanvändningen för området inklusive nya eller utvidgade verksamheter eller åtgärder (11-6 §).

En *reguleringsplan* måste tas fram av kommunen bl.a. om det framgår av kommunplanens *arealdel* eller om det annars finns behov för det (12-1 § 2 st.). Godkännande för större bygg- och anläggningsprojekt eller om en verksamhet eller åtgärd kan få "vesentlige virkninger for miljø og samfunn" kan inte ske förrän en *reguleringsplan* tagits fram (12-1 § 3 st.), alltså typiskt sett för de flesta gruvprojekt;<sup>120</sup> en ansökan måste göras av projektansvarige (20-2 §). *Reguleringsplanen*, som likt *arealplanen* är juridiskt bindande (12-4 § 1 st.), innehåller en plankarta och bestämmelser som anger områdets utnyttjande, skyddsändamål och hur mark och fysisk miljö ska utformas (12.1 § 1 st.).

Enligt plan- och bygglagen 4-2 § 2 st. anges att då en *reguleringsplan* kan medföra "vesentlige virkninger for miljø og samfunn" ska en konsekvensutredning (KU) göras av planens påverkan på miljö och samhälle. Det är gruvbolaget som ansöker om godkännande som måste genomföra och bekosta en sådan konsekvensutredning, vilket framgår av den s.k. KU-förordningen 4 § och 6 § 1 st. punkt b samt bilaga I.<sup>121</sup> Reglerna om KU är gemensamma för både planläggning och projekt, dvs. verksamheter och åtgärder enligt plan- och bygglagen och andra lagar, jfr KU-förordningen 1 §. I svensk rätt skiljer man tydligare mellan de två typerna av miljöbedömningar (konsekvensutredningar), å ena sidan planer och program och, å andra sidan, projekt. Särskil-

da bestämmelser finns för vardera kategorin.<sup>122</sup> Notera att redogörelsen här inte är tänkt att vara heltäckande utan främst att peka på de centrala aspekterna vid KU, hänsyn till samiska intressen och mineralutvinning.<sup>123</sup>

När det gäller KUs innehåll och omfattning ska den anpassas till *reguleringsplanen* och utgöra ett relevant beslutsunderlag (t.ex. för en tänkt gruvetablering) och alla undersökningar som måste företas ska ske med erkända metoder och utföras av personer med relevant ämnesmässig kompetens (KU-förordningen 17 § 1-3 st.). Det anges en lista med faktorer som bör utredas om de kan få "vesentlige virkninger" för miljö och samhälle, däribland "samisk natur- og kulturgrunnlag" (KU-förordningen 21 § 1 st.). Listan i 1 st. utgör exempel och är inte uttömmande.<sup>124</sup> Även kumulativa effekter ska redogöras inom ramen för en KU (KU-förordningen 21 § 2-3 st.), och det framgår här att om "reindriftsintresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes". KU ska alltså specifikt utreda påverkan på samiska intressen, däribland renskötseln.

Det framgår av reglerna att det inte endast är "rena miljöfrågor" som sätts i fokus utan även de sociala konsekvenserna av en planerad gruvdrift utgör en viktig del av KU. Förutom "samisk natur- og kulturgrunnlag" anges även barn och ungas uppväxtvillkor, effekter som följer av klimatförändringar, friluftsliv, landskap, osv. (jfr KU-förordningen 21 §). Den bredare bedömningen är något som

<sup>120</sup> Se 12-4 § 3 st. och 20-1 1 st. punkt k som anger "vesentlig terrenginngrep". Se även Evaluering av mineralloven, s. 56.

<sup>121</sup> Forskrift 21 juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. Se även Evaluering av mineralloven, s. 56.

<sup>122</sup> Miljöbalken (1998:808) kap. 6. Reglerna om miljöbedömningar bygger på samma EU-direktiv som de norska.

<sup>123</sup> Se vidare Holth, Fredrik och Nikolai K. Winge (red.), *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirksomheter*. Universitetsforlaget 2014.

<sup>124</sup> Se närmare om kravet på innehåll, KU-förordningen 19-21 §§. KU ska ingå i planbeskrivningen för reguleringsplanen.

följt med sedan tidigt 1980-tal där Norge från början talat om just konsekvensutredning (och inte miljökonsekvensbedömning)<sup>125</sup> och därmed önskat ett integrerat fokus mellan olika sektorer och aspekter som går utanför miljöfaktorer.<sup>126</sup> Detta har inte påverkats av senare anpassning till EU-direktiven utan norsk rätt har bibehållit sitt bredare fokus och man anser att det fungerar väl.<sup>127</sup>

En KU efter norsk modell sätter alltså fokus tidigt på samhälleliga effekter, positiva och negativa, av en gruvetablering när en *reguleringsplan* upprättas. Det är ofta konsulter som anlitas för att göra KU och från samiskt håll har man kritiserat att dessa konsulter ofta inte har tillräckligt djup kunskap om samiska förhållanden och markanvändning.<sup>128</sup> Bristande tillit till KUs undersökningar och resultat anses därför vara en viktig orsak till att man inte finner lösningar som flera parter kan acceptera.<sup>129</sup> Samma kritik mot de svenska miljöbedömningarna finns från samiskt håll.

Sammanfattningsvis, kommuner kan i ett tidigt skede stoppa ett gruvprojekt.<sup>130</sup> De kommuner som inte vill främja mineralutvinning kan planlägga det aktuella området som ett LNFR-område, och inte för bygg- och anläggningsverksamhet.<sup>131</sup> I praktiken är detta ett veto för kommunen och det blir därför viktigt för gruvaktörer att ha med sig kommunen vid gruv-

projekt ända från start. Detta utgör en stor skillnad mot den svenska processen där planprocesser (detaljplaner) kommer in sent, efter beslut om bearbetningskoncession (minerallagen) och miljötillstånd (miljöbalken), i samband med hur nödvändiga byggnader och anläggningar ska utformas för verksamheten.<sup>132</sup>

### 4.3 Miljötillstånd

För att få börja bryta mineral krävs även *utslippstillatelse* enligt *forurensningsloven*<sup>133</sup> 11 § och det kan ställas villkor för att begränsa negativa effekter av en verksamhet enligt 16 §. Gruvdrift är en miljöfarlig verksamhet och måste godkännas på förhand av *Miljødirektoratet* (MD).<sup>134</sup> Av föroreningslagens 1 § 2 st. framgår att lagen ska garatera "en forsvarlig miljökvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helse-skade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse".

I en ansökan om utsläppstillstånd ska en konsekvensanalys vanligen ingå (13 § 2-3 st.); det är MD som anger vad konsekvensanalysen närmare ska avse och innehålla och det är, såsom i Sverige, gruvbolaget som utför och bekostar utredningen.<sup>135</sup> Sammanfattningsvis är det en bred och samlad bedömning som MD ska företa och den liknar till vissa delar den bedömning som DMF ska göra i samband med driftkoncessionen.<sup>136</sup>

<sup>125</sup> Internationellt environmental impact assessment (EIA).

<sup>126</sup> Tesli, Arne och Martin Lund-Iversen, "Norsk KU-historie", i: *Konsekvensutredninger: Rettsregler, praksis og samfunnsvirksomheter*, Fredrik Holth och Nikolai Winge (red.), Universitetsforlaget 2014, s. 83–84.

<sup>127</sup> Ibid. Det kan noteras att t.ex. Kanada har bredare konsekvensutredningar, kallade Impact Assessments, IA, och British Columbias nya lagstiftning för IA är ett tydligt exempel på detta. Se BC Environmental Assessment Act, 2018.

<sup>128</sup> Evaluering av mineralloven, s. 42.

<sup>129</sup> Ibid., s. 57.

<sup>130</sup> Jfr *ibid.*, s. 56.

<sup>131</sup> Jfr *ibid.*, s. 56.

<sup>132</sup> Se vidare Pölönen, Allard och Raitio, "Finnish and Swedish law on mining in light of collaborative governance", *Nordisk miljörättslig tidskrift* 2020, s. 110–12.

<sup>133</sup> Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), lov 13 mars 1981 nr. 6. Se vidare Evaluering av mineralloven, s. 57–58.

<sup>134</sup> Se vidare Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften), Forskrift 1 juni 2004 nr. 931, 36-1 § och Bilaga 1.

<sup>135</sup> Se även *forurensningsforskriften* 37-5 §.

<sup>136</sup> Evaluering av mineralloven, s. 57.



## 5. Bedömningen av tillstånd för Nussir-gruvan

### 5.1 Inledning

Under detta kapitel presenteras gruvprojektet tillhörande Nussir ASA, kallad Nussir-gruvan, och tillämpningen av minerallagen vad gäller ansökan om driftkoncession, vilket är ett av de centrala besluten för att kunna realisera ett gruvprojekt (se ovan kap. 4.1).<sup>137</sup> Nussir-fyndigheten är beläget i Finnmark fylke, dvs. inom ett område med förstärkt rättsligt skydd för samisk kultur. Fokus i beskrivningen nedan ligger således på hur samiska intressen och rättigheter har beaktats i beslutsprocessen samt vilka villkor som ställts för att skydda renskötseln. Fallstudien illustrerar de komplexa bedömningar och de "trade-offs" som beslut om mineralutvinning inrymmer i förhållande till norsk lagstiftning.

Nussir är det största gruvprojektet i Norge i modern tid. Tillståndsprocessen har tagit ungefär 10 år (*reguleringsplan, utslippstillatelse, driftskonsesjon*).<sup>138</sup> Genom etableringen av gruvan beräknas att utvinningen av koppar bidrar till ökade exportintäkter samt ger tillskott till samhällsekonomin nationellt och lokalt. Kopparfyndigheten (Nussir och Ulveryggen) upptäcktes i slutet av 1970-talet och anses vara Norges största kopparfält.<sup>139</sup> Mellan 1972 och 1978

skedde här kopparbrytning i dagbrott från Ulveryggen.<sup>140</sup>

Det norska gruvföretaget Nussir ASA, som bildades 2005, har erhållit alla de nödvändiga tillstånden då *Kongen i statsråd* (regeringen) efter överklagan godkände tillståndet för gruvverksamhet (*driftskonsesjon*) i november 2019. Tillståndet gäller för båda kopparfyndigheterna, Nussir och Ulveryggen. Brytning kommer ske under jord och produktionsperioden är beräknad till 25–30 år. Bolaget planerar att starta upp verksamheten under 2021.<sup>141</sup> Nussir ASA har nyligen (mars 2021) skrivit samarbetsavtal med Hammerfest kommun som befäster att man har stöd från politiker och att man avser att bygga upp ett långsiktigt partnerskap med kommunen.<sup>142</sup>

Projektet är som nämnts kontroversiellt,<sup>143</sup> och Sametinget, samiska organisationer samt de två berörda renbetesdistrikten har motsatt sig gruvdrift i Nussir p.g.a. kumulativa effekter för berörd renskötsel; det finns redan kraftledning- och fritidshusbebyggelse i området. Förutom samisk renskötsel finns traditionellt samiskt fiske i fjordar och kustområden (*sjøsamer*).<sup>144</sup> Tidigare näringsminister Torbjørn Røe Isaksen (H) har uttalat att Nussir-gruvan bidrar till uthållig utveckling, ekonomisk tillväxt, exportintäkter i norr samt stärker lokalt näringsliv med nya ar-

---

<sup>137</sup> Jfr även Dannevig, Halvor och Brigit Dale, "The Nussir case and the battle for legitimacy: Scientific assessments, defining power and political contestation", i: *The will to drill – Mining in Arctic communities*, Brigit Dale, Ingrid Bay-Larsen, Berit Skorstad (red.), Springer 2017; Ivsett Johnsen, Kathrine, "Land-use conflicts between reindeer husbandry and mineral extraction in Finnmark, Norway: contested rationalities and the politics of belonging", *Polar Geography* 2016.

<sup>138</sup> Nussir ASA lämnade in ansökan för driftkoncession 6 maj 2016 till DMF. Se vidare om handläggningen Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst", ref 17/4845-30, beslut 2019-02-14, s. 2–3.

<sup>139</sup> Malmen innehåller även silver och guld.

---

<sup>140</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 2.

<sup>141</sup> Se <https://nussir.no/> (hämtad 2021-03-31).

<sup>142</sup> Se <https://nussir.no/news/nussir-signs-cooperation-agreement-with-hammerfest-municipality/> (hämtad 2021-03-31).

<sup>143</sup> Se exv. Horn, Knut-Sverre et al., "Historisk milliardkontrakt gir håp om gruvestart i Finnmark", NRK 2020-08-11: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/milliardkontrakt-gir-hap-om-gruvestart--men-lenkejengener-klar-1.15118502> (hämtad 2021-03-31).

<sup>144</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 8 f. och 20 f.

betstillfällen och industriell kompetens.<sup>145</sup> Han menade att det i beslutet om driftkoncession tagits stor hänsyn till renskötseln och samisk kultur, t.ex. måste bolaget stoppa driften helt under kalvningsperioden. Aili Keskitalo, Sametingets president, har uttalat att då kopparhalten i gruvan endast motsvarar 0,07 % av det globala kopparbehovet står det inte i proposition till ingreppet i samiska näringar. Samtidigt innehåller Nussir den största kopparförekomsten i Norge som man känner till, enligt *Norges geologiske undersøkelser* (NGU).<sup>146</sup> Emellanåt framställs Nussir-gruvan som den nya "Alta-saken".<sup>147</sup> Den konflikten rörde en vattenkraftsutbyggnad och pågick främst under 1970-talet och början av 80-talet. Även här var miljöintressen och samiska intressen starka, och föranledde massprotester och civil olydnad.

Det är främst samiska rättigheter och miljöintressen som gör den planerade Nussir-gruvan komplicerad. Närings- och fiskedepartementets beslut den 14 februari 2019 om att ge driftkoncession till Nussir ASA, det sista centrala tillståndet som krävs för att starta upp gruvverksamhet, överklagades av representanter från miljörelsen, samiska rättighetshavare och Sametinget till *Kongen i statsråd*.<sup>148</sup> det betyder att överklagan bedöms av regeringen som helhet.<sup>149</sup> Efter en

förnyad prövning av de klagandes synpunkter lämnade regeringen överklagan utan avseende den 29 november 2019.<sup>150</sup> Tillståndsprocessen är därmed slutförd.

## 5.2 *Reguleringsplan, miljötillstånd och utvinningsrätt*

*Reguleringsplan* för Nussir-gruvan antogs av Kvalsund kommun 8 maj 2012 gällande utvinning av koppar. Genom planläggningen har kommunen önskat att underlätta för gruvverksamhet och menar att gruvan kommer ge en positiv samhällsutveckling inom kommunen, särskilt vad gäller ökade arbetstillfällen.<sup>151</sup> Planen blev slutligt godkänd genom Kommun- och moderniseringsdepartementets beslut den 20 mars 2014.<sup>152</sup> I samband med *reguleringsplanen* och medföljande KU redogjorde Nussir ASA för renskötselns markanvändning och påverkan från den planerade gruvan.<sup>153</sup>

När det gäller miljötillståndet har Nussir ASA fått *utslippstillatelse* av *Miljødirektoratet* den 15 januari 2016 bl.a. för att deponera resterna från gruvbrytningen i Repparfjorden.<sup>154</sup>

---

trasigneras av statsministern. Se Gisle, Jon, *Jusleksikon*, Kunnskapsforlaget (3 uppl.) 2007, s. 171 f. (*kongelig resolusjon*).

<sup>150</sup> Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 23–24.

<sup>151</sup> Närings- og fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst", s. 3 och 6.

<sup>152</sup> Se även Fauchald, Ole Kristian, "Regulating Environmental Impacts of Mining in Norway", *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2014, s. 60.

<sup>153</sup> Se Nellemann, Christian og Ingunn Ims Vistnes, "Foreslått utbygging av Nussir gruver i reinbeitedistrikt 22 Fieltar – konsekvenser for reindriften i 22 Fieltar og 20 Fálá.", Norut rapport 2011:2 (på uppdrag av Sweco), 2011. En sammanfattning finns i "Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruve drift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune", Sweco (på uppdrag av Nussir ASA), 2011, s. 75–78 och 122.

<sup>154</sup> Se Miljødirektoratet, "Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven – Nussir ASA", ref. 2016/398, 2016.

---

<sup>145</sup> Se exv. Idivuoma, Mariela, "Nussir-saken: Her er argumentene", NRK 2019-02-23: [https://www.nrk.no/sapmi/nussir-saken\\_-her-er-argumentene-1.14440751](https://www.nrk.no/sapmi/nussir-saken_-her-er-argumentene-1.14440751) (hämtad 2020-10-30).

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Se Funderud Skogvang, *Samerett*, s. 30–32; Bernhardsen Nordvåg, Hanne, "Altaelvas vokter", NRK 2019-12-14. Se [https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/xl/alfred-nilsen-ledet-alta-aksjonen\\_-\\_na-besoker-handemningen-for-forste-gang-1.14796667](https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/xl/alfred-nilsen-ledet-alta-aksjonen_-_na-besoker-handemningen-for-forste-gang-1.14796667) (hämtad 2020-09-28).

<sup>148</sup> Se punkt 4 Klagesaker m.m., <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsradet-29.-november-2019/id2680403/> (hämtad 2020-09-25).

<sup>149</sup> En *Kongelig resolusjon* är ett beslut fattat av *Kongen i statsråd*, i realiteten ett beslut fattat av regeringen i formellt möte. Resolutionen signeras av kungen och kon-

I bedömningen av driftkoncessionen hänvisar *Miljødirektoratet* till att verksamheten fått stränga villkor vad gäller buller och utsläpp av kemikalier samt övervakning av direkta och indirekta utsläpp. Beslutet från *Miljødirektoratet* blev överklagat och upprätthållet av Klimat- och miljödepartementet 19 december 2016.<sup>155</sup> Nussir ASA har även sökt och erhållit utvinningsrätt för statens mineral,<sup>156</sup> vilket är en förutsättning för att kunna få driftkoncession (jfr minerallagen 43 § 2 st.).

### 5.3 Konsultationer

Närings- och fiskedepartementet (NFD) har i behandlingen av driftkoncessionen sammanfattat de konsultationer som hållits med samiska representanter. Departementets uppfattning är att man uppfyller kraven på konsultationer då det i alla led i tillståndsprocessen har hållits omfattande konsultationsmöten både med Sametinget och berörda renbetesdistrikt. Före beslut om driftkoncession har två konsultationsmöten hållits mellan departementet och renbetesdistriktet Fálá och Fiettar (8 maj 2018, 30 nov. 2018), där också Sametinget deltog. Det har hållits två möten med Sametinget, på administrativ nivå (29 jan. 2019) och på politisk nivå (11 feb. 2019). I samband med handläggningen av överklagan har departementet genomfört nya konsultationer med Fálá och Fiettar (11 juni 2019) och med Sametinget på administrativ nivå (24 okt. 2019) och politisk nivå (25 november 2019).<sup>157</sup>

Sametinget hade i överklagan av departementets tillståndsbeslut (*Kongen i statsråd*) fört

fram bl.a. att det inte hållits *reella* konsultationer med renbetesdistriktet, med hänsyn till de krav som följer av ILO-konvention 169 artikel 6 och 15 samt MPR artikel 27. Departementet bemötte dessa grunder för överklagan och uttalade först att resultatet av konsultationsmötena utgör en del av beslutsunderlaget för tillståndsbeslutet samt överklagan. Vidare menade departementet att det centrala var *att* konsultationer blir hållna och att de är avslutade *före* beslut tas. Departementet har även tolkat att artikel 15.2 i ILO-konventionen primärt medför en konsultationsplikt, men att denna inte går längre än det som följer av norsk rätt. Renbetesdistriktet kan även kräva ersättning för skador och olägenheter från verksamheten.<sup>158</sup> Departementet visar även till att Sametinget och departementet var eniga om att det inte behövdes fler konsultationsmöten då parterna var överens om att man inte skulle kunna nå enighet i frågan. Således var konsultationer hållna genom hela handläggningen av ärendet och departementet ansåg att de norska reglerna i konsultationsordningen mellan statliga myndigheter och Sametinget var uppfyllda.

### 5.4 Bedömningen av driftkoncession

Vid en samlad bedömning av överklagan (*Kongen i statsråd*) konkluderade departementet att driftkoncessionen, med beaktande av kumulativa ingrepp och verksamheter i området, inte kommer att medföra en så stor belastning att renskötseln hindras eller starkt begränsas, och beslutet kommer därmed inte i strid med MPR artikel 27. Även om de hänsyn som ska tas till samiska intressen enligt minerallagen 43 § talade emot att en driftkoncession skulle beviljas, menade departementet att de samhällsekonomiska fördelarna av gruvdriften tillsammans med de strikta villkor som var satta för verksamheten

---

<sup>155</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 3 och 6 f.

<sup>156</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 11.

<sup>157</sup> Se Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av Repparfjord kobberforekomst", saksnr. 19/5729, beslut 2019-11-29, s. 20.

---

<sup>158</sup> Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 21 f.

medförde att driftkoncessionen kunde tillåtas.<sup>159</sup> Beslutet togs 29 november 2019.

Beslutet om driftkoncession från Närings- och fiskeridepartementet (NFD) – den 14 februari 2019 – är 47 sidor långt och överklagan till *Kongen i statsråd* är 24 sidor. Prövningen i överklagan följer i stort sett NFDs bedömning och nedan redogörs i huvudsak för departementets ursprungliga tolkning och tillämpning av reglerna i minerallagen. NFD har begränsat sin prövning av ansökan om driftkoncession mot bakgrund i det Kommun- och moderniseringsdepartementet beslutat om i samband med godkännande av *reguleringsplanen* och det *Miljødirektoratet* beslutat om gällande miljötillståndet.<sup>160</sup> De centrala bestämmelserna i minerallagen är 1 § och särskilt 2 § där de viktigaste hänsynen som omnämns ska beaktas i beslutsfattandet. Vidare anger 43 § villkoren för bedömningen om driftkoncession kan tillåtas, och när det gäller gruvbrytning i Finnmark hänvisas till 17 § som anger de särskilda hänsyn som ska tillvaratas för berörda samiska intressen. I en helhetsbedömning ska även beaktas om gruvprojektet är ekonomiskt genomförbart, och huruvida sökanden har tillräcklig kompetens för att bedriva verksamheten (43 §), liksom om mineraluttag sker enligt vedertagna och lämpliga metoder och processer (*bergfaglig forsvarlig drift*) (41 §).

NFD har bedömt att bolagets kompetens uppfyller minerallagens krav och att upplägget är säkrat mot svängningar i bl.a. kopparpriset så att lönsamheten kan garanteras på lång sikt. Departementet konstaterar att Nussir ASA har valt en gruvdesign och brytning som är välkänd och etablerad. Beloppet för ekonomisk säkerhet sattes till dryga 15 miljoner norska kronor, och ska vara säkrad vid eventuell framtida konkurs. Vart

femte år ska företaget lämna rapport och DMF ska vid varje period bedöma om den ekonomiska säkerheten är tillfredsställande.<sup>161</sup>

Sammanfattningsvis har NFD bedömt att projektet inte kommer att hindra eller väsentligen begränsa möjligheterna för renskötsel, och inte heller begränsa samisk kultur lokalt. Nussir ASAs ansökan, menar departementet, visar på en samhällsmässigt relevant mineralutvinning i enlighet med principen om en uthållig utveckling och uppfyller minerallagens syfte. NFD menar att kraven i minerallagen 43 § är uppfyllda.

#### 5.4.1 *Bedömningen av påverkan på samiska intressen*

När det gäller markanvändningskonflikter med renskötseln är det renbetesdistrikt 22 (Fiettar) och 20 (Fálá) som blir påverkade av gruvprojektet, och Fálá i mindre utsträckning eftersom distriktet flyttar igenom området vår och höst, till och från sommarbetet, och nyttjar området endast periodvis. Fiettar kommer störas mer eftersom gruvan har sin verksamhet inom distriktets gränser och man använder betesområdet från vår till höst; flera flyttleder skär igenom området. Enligt Fiettar kommer gruvan utgöra ett avsevärt ingrepp i kalvningsområden, höst- och vårbete och flyttleder; den ytterligare fragmenteringen av sommarbetet p.g.a. gruvan och befintliga samt planerade verksamheter i området uppfattas som mycket problematiskt. De samiska representanterna hänvisar sammanfattningsvis till det skydd som samisk kultur har enligt norsk rätt och folkrätt. Sametinget påpekade särskilt att NFD var skyldiga att företa en samlad bedömning av gruvans påverkan, något man menade inte blivit gjort vid tidigare tillståndsbeslut.<sup>162</sup> När det gäller negativa effekter på *sjøsamisk* fiske från föroreningar har *Miljødirektoratet*

<sup>159</sup> Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 21 och 23.

<sup>160</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonksesjon for Nussir", s. 45.

<sup>161</sup> *Ibid.*, s. 13–16, 43, 45.

<sup>162</sup> *Ibid.*, s. 9, 21 och 30.

bedömt detta i samband med *utslippstillatelsen* där man konkluderade att påverkan inte är särskilt stor; NFD beaktar dock konsekvenserna för fiskesamisk kultur vid helhetsbedömningen men det föranleder inga särskilda villkor.<sup>163</sup>

Det beslutsunderlag som ligger till grund för NFDs bedömning vad gäller påverkan på samiska intressen och den hänsyn som ska tas till samisk kultur är, förutom ansökan, konsekvensutredningar, yttranden samt konsultationsmöten med samiska representanter.<sup>164</sup> När det gäller konsekvenserna för renbetesdistrikten bedöms det noggrant eftersom Nussir-gruvan framförallt påverkar renskötseln negativt.

NFD går först igenom relevanta bestämmelser i minerallagen, rennäringslagen och finnmarkslagen. Mest utrymme ges till tolkningen av minerallagen 17 § 3 st. där det stadgas att en ansökan kan avslås om hänsyn till samiska intressen talar emot att bevilja ansökan, och i denna bedömning ska samisk kultur, renskötsel, traditionella näringar och samhällsliv ges betydlig vikt (se kap. 3.2.2 ovan). Här hänvisar NFD till nuvarande och tidigare förarbeten när det gäller avvägningen mellan i vilken grad samiska intressen blir skadelidande och nyttan av andra viktiga allmänna intressen; de samiska intressena ska inte ges avgörande betydelse vid en sådan avvägning men man ska beakta de kumulativa effekterna av alla ingrepp i renskötselns markanvändning över tid.<sup>165</sup>

Av minerallagen 6 § framgår att vid beslut ska det säkerställas att Norges folkrättsliga förpliktelser följs; här är MPR och ILO-konventionen 169 särskilt centrala. Vid bedömningen av driftkoncessionen sker en slutavvägning av fördelar och nackdelar av ansökan och gruvverksamheten, och NFD anger att renskötseln har en

särställning eftersom artikel 27 anger en absolut gräns för vilka ingrepp i kulturen som kan tillåtas.<sup>166</sup> NDF går igenom rättspraxis från Mäniskorättskommittén vad gäller tillämpningen av artikel 27, där NFD konkluderar att det är de *samlade* ingreppen för renskötseln i området (tidigare och aktuella) som är avgörande om det sker ett brott mot artikeln, liksom om rensköterna blivit involverade i beslutsprocessen och vilka anpassningar av gruvverksamheten som diskuterats med hänsyn till skyddet för renskötseln. Ökad arbetsbörda och merkostnader isolerat sett utgör dock inte ett brott mot artikeln. Om det bedöms att gruvdriften innebär att samernas rätt till sin kultur (här renskötsel) kränks enligt artikel 27 kan inte tillstånd ges enligt minerallagen 43 §. Även i de tillfällen där artikel 27 inte överträds ska betydlig vikt ges till samiska intressen i bedömningen av ansökan, enligt departementet.<sup>167</sup> Någon redogörelse för relevanta artiklar i ILO-konventionen 169 eller gruvdriftens påverkan på skyddet enligt konventionen görs inte.

Departementet har hänvisat till att Nussir ASA kommer använda existerande infrastruktur efter en gruvverksamhet på 1970-talet samt att verksamhet redan idag pågår i området (kross och deponiverksamhet) men att gruvdriften sannolikt kommer innebära ytterligare störningar på renskötseln. Då det inte rör sig om dagbrott kommer verksamheten inte vara lika arealkrävande; markytan som berörs är koncentrerat till ca 0,4 km<sup>2</sup> eftersom merparten av verksamheten pågår under jord.<sup>168</sup> Enligt NFD kommer störningar främst ske p.g.a. 1) ökad aktivitet i området: trafik, buller och damm, 2) minskade betesmarker genom de anläggningar och infrastruktur som behövs för gruvverksamheten

---

<sup>163</sup> Ibid., s. 21, 31 och 35 f.

<sup>164</sup> Ibid., s. 21. Se vidare avsnitt 6.8.

<sup>165</sup> Ibid., s. 23 med hänvisning till Ot.prp. nr. 53 (2008–2009) s. 141 samt Ot.prp.nr.43 (2008–2009), s. 107.

---

<sup>166</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 27.

<sup>167</sup> Ibid., s. 27 f.

<sup>168</sup> Ibid., s. 31 f.

(Nussir-malmen), och 3) trafik mellan gruvöppningen för Ulveryggen och gråbergssupplag som hindrar en flyttled. Den negativa påverkan antas vara större vid anläggningsfasen än vid drift.<sup>169</sup>

Det är denna tredje del som diskuteras mest, och här visar NFD till 22 § 2 st. i rennäringslagen som stadgar att flyttleder inte får stängas; det var dock osäkert om gråbergssupplagen och transport av malm kommer att påverka flyttleden så att den helt avskärs. Oaktat detta menade departementet att det kommer försiggå betydande aktivitet i förhållande till Ulveryggen och p.g.a. renskötseln särskilda skydd fanns behov för villkor för att begränsa störningarna.<sup>170</sup>

*Fylkesmannen* i Finnmark (numer *Statsförvalteren*)<sup>171</sup> hade föreslagit minskad aktivitet i området från 1 maj till 15 juni, medan Nussir ASA ville skapa egna villkor i dialog med renskötseln. Departementet poängterade dock att även om man var för dialog mellan verksamheterna, låg ansvaret för att skydda samisk renskötsel på myndigheterna. Man fann, i likhet med *Fylkesmannen*, att det fanns fog för att ställa villkor om att verksamheten ska *upphöra* under denna viktiga period för renskötseln. I tillägg anger man ett annat villkor under perioden 15 april–1 oktober då Fiettar har renar i området och då båda distrikten flyttar till vinterbetesområden; verksamheten vid Ulveryggen att de ska under denna period *minska* i jämförelse med övriga delar av året och detta ske i samförstånd med renskötseln (via samrådsmöten). NFD ställer även villkor för gråbergssupplaget vid Ulveryggen ska planeras kontinuerligt för att öka framkomligheten för renskötseln. Vidare, när verksamheten upphör ska det planeras över deponierna. Totalt sett menar departementet att en minskad verksamhet i området tar hänsyn till

renskötseln i dess mest sårbara period. Som alternativ anger NFD att de kan neka tillstånd för Ulveryggen helt, men de menar att med stränga villkor finns det inte behov för det.<sup>172</sup>

Departementet anger att renskötseln, trots villkoren, kommer att bli negativt berörda av verksamheten, och det var särskilt viktigt att bedöma de kumulativa effekterna av andra verksamheter samlat. Fiettar har särskilt angett att de redan var starkt påverkade av E6:an, fritidshusområdet i Repparfjorddalen, vattenkraftutbyggnad (Korselva kraftverk), krav på att reducera renantalet och utbyggnad av kraftledningen mellan Balsfjord och Skaldi. Vidare, år 2013 avslogs en tillståndsansökan för en vindkraftspark (Aurora Vindkraft AS, *Kalvvatnan-saken*) främst med hänsyn till renskötseln och biologisk mångfald. NFD går igenom vardera ingreppet och den bedömning som skett för varje ärende, och summerar att det inte finns skäl att neka tillstånd till driftkoncession trots ingrepp från flera kumulativa verksamheter, dvs. de utgjorde inte ett brott av artikel 27 i MPR.<sup>173</sup> Sammanfattningsvis anger departementet att det rör sig om en ganska liten yta (0,4 km<sup>2</sup>) som gruvverksamheten tar i anspråk och det, tillsammans med en nerskalad verksamhet i angiven period (för kalvning och flyttning), inte kommer öka den samlade belastningen på renskötseln som förhindrar eller avsevärt begränsar renskötseln i området. Det har även företagits konsultationer med berörda parter och samiska representanter har kunnat ge yttranden under processens gång, framhåller departementet.<sup>174</sup> Den processuella sidan är en viktig del i en bedömning av huruvida artikel 27 upprätthålls av staten. NFD har således, enligt egen utsago, lagt "*vesentlig vekt*" på samiska intressen enligt minerallagen 17 § 3 st.

<sup>169</sup> Ibid., s. 31.

<sup>170</sup> Ibid., s. 33.

<sup>171</sup> Liknar den svenska Länsstyrelsen. Namnbytet skedde 1 januari 2021.

<sup>172</sup> Närings- och fiskedepartementet, "Vedtak om driftskoncession for Nussir", s. 33–35.

<sup>173</sup> Ibid., s. 35.

<sup>174</sup> Ibid., s. 36 f.

I överklagan av NFDs beslut återopade de tre samiska klagandena<sup>175</sup> att beslutet var i strid med flera folkrättsliga dokument: särskilt MPR artikel 27, men även ILO-konvention 169 artikel 14 och 15, EKMR<sup>176</sup> artikel 1 tilläggsprotokoll 1 och Urfolksdeklarationen artikel 29 och 32.<sup>177</sup> Här hänvisades till NFDs utredning och bedömning att tillståndet är i enlighet med det som stadgas i MPR artikel 27; man uttalar även att artikeln typiskt sett uppställer en hög tröskel för att ett ingrepp ska medföra en kränkning av artikeln.<sup>178</sup> Vad gäller ILO-konventionen 169 uttalades att minerallagen generellt anses följa kraven i konventionen och att den inte är direkt inkorporerad i norsk rätt – enskilda kan alltså inte direkt åberopa konventionens artiklar, utan myndigheter ska tolka norsk rätt i ljuset av konventionen (fördragskonform tolkning).<sup>179</sup> Åberopandet av artikel 1 i protokoll 1 i EKMR rör kränkning av egendomsskyddet, och här uttalades att tillståndet inte medför en sådan kränkning och Nussir ASA har inte heller ansökt om att exproprieras renskötselrätten i området.<sup>180</sup> Om Urfolksdeklarationen uttalades att den inte är rättsligt bindande och att norsk samepolitik generellt anses uppfylla deklarationens krav.<sup>181</sup>

I överklagan kommer man fram till att även om Nussir-gruvan kommer innebära negativa konsekvenser för renskötseln i området och sa-

---

<sup>175</sup> Det var sex klagande: Sametinget, renbetesdistrikten Fielttar och Fálá samt tre miljöorganisationer. Se Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 3.

<sup>176</sup> Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>177</sup> Sametinget och Fielttar hänvisar även till Rasdiskrimineringskonventionen artikel 5 (diskriminering, bl.a. rätten att äga egendom).

<sup>178</sup> Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 16–21.

<sup>179</sup> Ibid., s. 22.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Ibid., s. 23. Här hänvisas till St.prp nr. 1 (2007-2008) s. 287.

miskt kulturliv (och natur och miljö) kommer de positiva samhällsekonomiska effekterna – tillsammans med villkoren för tillståndet – överväga.<sup>182</sup>

#### 5.4.3 Villkor för koncessionen

NFD har ställt specifika villkor för hänsyn till renskötseln för att minimera störningar (för anläggnings- och driftsfas), vilka inte ändrades efter överklagan. Dem viktigaste villkoren är:<sup>183</sup>

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 gruedriften. 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.
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.
8. Gråbergsdeponiet ved gruveåpningen til Ulveryggen skal planeres og gjøres fremkommelig for reindriften.

Av villkoren framgår at anpassningarna rör Ulveryggen (se ovan kap. 5.4.1). Villkor 1 innebär att verksamheten *helt* måste upphöra under 1,5

---

<sup>182</sup> Kongelig resolusjon: "Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak", s. 23.

<sup>183</sup> Nærings- og fiskedepartementet, "Vedtak om driftskonsesjon for Nussir", s. 5.

månader med hänsyn till renskötseln. Villkor 2 anger att verksamheten ska *begränsas* i aktivitetsgrad i anslutning till den period som anges i villkor 1, dvs. ca 2 veckor före samt 3,5 månader efter. Villkor 4 och 8 rör hänsyn så att det ska vara bra framkomlighet för renar och renskötare.

## 6. Slutsatser och diskussion

Syftet med artikeln har dels varit att redogöra för hur samiska rättigheter tillvaratas vid tillståndsprocessen, särskilt vad gäller minerallagens bestämmelser, och dels illustrera hur reglerna har tillämpats i det aktuella gruvprojektet Nussir. De trösklar som finns enligt norsk rätt är främst kommunens beslut om *arealplan*, huruvida de planlägger för gruvdrift eller inte, samt prövningen av ansökan om driftkoncession, vilket sker sent i tillståndsprocessen. Kontroversiella gruvprojekt kan alltså bli stoppade tidigt av reglerna i plan- och bygglagen, genom kommunens starka självstyre vad gäller planläggning. Oftast krävs det en *reguleringsplan* vid gruvetableringar och en konsekvensutredning (KU) då genomförandet av en sådan plan kan medföra betydande påverkan på miljön och samhället. Här ska effekter på "samisk natur- och kulturgrundlag" utredas, liksom kumulativa effekter för renskötseln. I KU ska även sociala konsekvenser av en planerad gruvdrift utredas, vilket är en inhemska tradition och anpassningen till EU-direktiven om miljöbedömningar har inte förändrat detta.

Vanligen har ett gruvbolag erhållit en godkänd *reguleringsplan* och övriga tillstånd när man ansöker om driftkoncession enligt minerallagen. Här finns dels generella bestämmelser som anger att samiska intressen ska beaktas, och dels specifika bestämmelser som endast gäller för Finnmark. Vid beslut måste framförallt "naturgrundlaget för samisk kultur, näringsliv og samfunnsliv" (2 § punkt b) beaktas; det är en målsättning som minerallagen ska bidra till att uppfylla. Lagrummet infördes med den nya

minerallagen 2009. En annan generell regel som infördes samtidigt är 6 § som anger att minerallagen ska tillämpas i enlighet med folkrättens regler om urfolk och minoriteter. Jag uppfattar den mer som en påminnelse till beslutande myndighet att en fördragskonform tolkning av de norska reglerna ska ske mot bakgrund i relevanta artiklar i de konventioner rörande urfolk och minoriteter som Norge är bunden av. Det är dock tydligt att förarbetena till minerallagen inte avsett att partiellt inkorporera ILO-konventionen, även om Funderud Skogvang har pekat på oklarheter i jämförelse med liknande bestämmelser i andra lagar.

De viktigaste reglerna i minerallagen som gäller för Finnmark är 43 § som hänvisar till 17 §, vilken anger att en ansökan om driftkoncession kan avslås om "hensynet til samiske interesser taler imot at søknaden innvilges" (3 st.) och i bedömningen av ansökan i denna del ska det läggas "vesentlig vekt" på samisk kultur, renskötsel, näringar och samfundsliv. Det framgår även av 17 § 5 st. att om Sametinget anser att ansökan ska nekas då DMF menar att den ska beviljas hänskjuts avgörandet till departementet, alltså Närings- och fiskeridepartementet. DMF eller departementet har hitintills aldrig nekat en driftkoncession med stöd av 17 § 3 st. Dessa geografiskt begränsade bestämmelser har överförts från *bergverksloven* och är alltså inte nya. För närvarande pågår en översyn av minerallagens bestämmelser, bl.a. vad gäller de regler som beaktar samiska intressen; en utgångspunkt, enligt utredningsdirektiven, är de folkrättsliga förpliktelser Norge är bunden av. Det blir alltså den utredning av "samiska bestämmelser" som inte företogs då den nya minerallagen kom till stånd, och som Sametinget varit starkt kritisk till.

Den norska minerallagen innehåller alltså flera bestämmelser som ska tillvarata samiska intressen och samisk kultur, härunder renskötseln rättigheter. De viktigaste reglerna är dock



begränsade till gruvprojekt i Finnmark och innebär en skönsmässig avvägning mellan samiska intressen och flera andra samhällsintressen; stort utrymme ges till DMF och departementet som fattar beslut under lagen. Andra myndigheter, organisationer och berörda parter får normalt yttra sig över en ansökan om driftkoncession, såsom i Nussir-fallet där NFD först skickade ut ansökan på remiss (*høring*) för att få in yttranden angående ansökan. I bedömningen av ansökan tas också hänsyn till tidigare konsekvensutredningar samt konsultationer med Sametinget och renbetesdistrikt.

Nussir-projektet, beläget i Hammerfest kommun i Finnmark, innehåller den största kända kopparfyndigheten i Norge och är den första nya gruvan att etableras i modern tid. Nussir ASA, ett norskägt gruvbolag, har fått alla nödvändiga tillstånd för att starta upp gruvverksamheten då regeringen lämnade överklagan utan avseende i november 2019 gällande NFD:s beslut att godkänna driftkoncessionen. Tillståndet gäller för två kopparfyndigheter, Nussir och Ulveryggen. Nussir-fallet illustrerar de komplexa bedömningar och de avvägningar som beslut om gruvetableringar innefattar under norsk rätt – och i ett område där förstärkt skydd för samiska intressen finns.

Gruvprojektet har från start varit mycket kontroversiellt och skapat lokala konflikter vad gäller gruvans miljömässiga påverkan och hänsynen till samiska intressen och rättigheter. Det som är särskilt intressant med Nussir-projektet är att bedömningen sker utifrån de specifika reglerna i minerallagen som rör verksamhet i Finnmark, och visar på de begränsningar av gruvverksamheten som är nödvändiga för att gruvdrift och renskötsel ska kunna samverka i området. Från ett svenskt perspektiv är det föreslaget långtgående villkor för tillståndet, däribland att ingen gruvdrift alls får förekomma under kalvningstiden (försommaren). Även om renbetes-

distrikten menar att detta inte är tillräckligt och att man är hårt trängda av andra befintliga och planerade verksamheter i området, indikerar det ändå vad som är "acceptabelt" utifrån kulturella konsekvenser av en gruvdrift, eller om man så vill social hållbarhet. Uthållig utveckling består som bekant av tre samverkande delar där den sociala dimensionen normalt ges ganska lite utrymme vid beslut om miljöstörande verksamheter. Detta är viktigt eftersom gruvbolaget ska bära sina egna kostnader för verksamheten, i enlighet med principen förorenaren betalar (*polluter pays principle*), där hänsynen till samisk rennäring ingår. Lönsamhetskalkylen bör innefatta även sociala aspekter – på detta sätt kan man institutionalisera social hållbarhet i beslutet.

Sammantaget anger stränga villkor för gruvdrift vad som krävs för att gruvbolag ska kunna bedriva verksamhet i traditionella samiska områden, typiskt sett renskötselområdet. Då NFD behandlade villkoren för tillståndet angav man att ett alternativ var att avslå ansökan vad gällde Ulveryggen, där villkoren skulle gälla, och bara tillåta gruvdrift för Nussir. En viktig grundförutsättning för nya gruvor i traditionella samiska områden är att det ibland kan bli "nej", att reglerna i minerallag och andra lagar åtminstone lägger upp för ett möjligt nekande av tillstånd med hänsyn till renskötseln (och andra samiska näringar), såsom bestämmelsen i 17 § 3 st. minerallagen. Det innebär hänsynstagande av ett urfolks rättigheter och kulturella näringar. Bestämmelserna bör alltså innehålla (tydliga) kriterier för att tillvarata samiska intressen som *kan* innebära att för vissa områden, som redan är hårt trängda av konkurrerande verksamheter eller som är känsliga av andra skäl, kan tillstånd *inte* ges även om mineralfyndigheten är ekonomiskt försvarbar och skulle ge tillskott till samhällsekonomin lokalt, regionalt och nationellt.

Från Nussir-fallet framkommer även att Sametinget och renbetesdistrikten hade en an-

nan uppfattning av gruvans konsekvenser på renskötseln än gruvbolaget och departementet. Det framkommer särskilt tydligt i förhållande till KU. Från samiskt håll kritiserar utredningar för att inte innefatta tillräckligt djup kunskap och förståelse för renskötselns förutsättningar och markanvändning, vilket även känns igen från den svenska sidan vad gäller miljökonsekvensbeskrivningar. Ett alternativ kan vara att låta renbetesdistriktet ansvara för en del av utredningen med ekonomiskt stöd, något som praktiseras bl.a. i Kanada.

I bedömningen av driftkoncessionen ägnas förhållandevis lite utrymme åt huruvida gruvverksamheten uppfyller kraven i ILO-konventionens artiklar, som är den konvention som direkt rör urfolks rättigheter och som Norge är bunden av. Eftersom konventionen inte är direkt inkorporerad, såsom MPR artikel 27 via *meneskerettsloven*, hänvisar departementet till vad tidigare utredningar uttalat om att norsk rätt (minerallagen) uppfyller ILO-konventionens krav. I Sverige har det uttryckts oro över att en ratificering av ILO-konventionen skulle lägga en död hand över nya gruvetableringar i stora delar av Norrland. Nussir-fallet visar på att så inte behöver vara fallet. Norges övriga folkrättsliga förpliktelser ägnas inte heller särskilt stor uppmärksamhet i NFDs bedömning, men betydligt större utrymme än i de fåtal svenska beslut om bearbetningskoncession som finns, vilket heller inte krävs enligt svensk minerallag eller annan lagstiftning. Däremot är bedömningen mer om-

fattande vad gäller artikel 27 i MPR, som genom direkt inkorporering gäller såsom norsk lag. Artikeln skyddar urfolks kulturutövning, däribland traditionella näringar såsom renskötsel. Frågan utreddes om ett ja till driftkoncessionen låg inom ramen för artikel 27. Att urfolket har fått vara med och påverka och kommentera beslutet är ett viktigt moment i en sådan bedömning (konsultationer), liksom kumulativa effekter av andra verksamheter och ingrepp i samma område. Det är en samlad bedömning som måste göras. I detta fall kom departementet fram till att Nussir-gruvan trots allt inte skulle medföra en sådan stor ökning av den totala belastningen för renskötseln i området, särskilt inte då stränga villkor sattes för Ulveryggen.

Slutligen, för att kunna bedöma hur samiska intressen och rättigheter tillvaratas vid tillståndsprocessen rörande gruvetableringar är det viktigt att analysera även annan lagstiftning än minerallagen i sammanhang.<sup>184</sup> Det gäller i Norge såväl som för Sverige och andra länder eftersom flera lagar samspekar i en komplex process. Här har inte funnits utrymme att djupare analysera alla de möjligheter Sametinget och berörda renbetesdistrikt har att påverka beslutsprocesser utanför minerallagen; det föreligger ett forskningsbehov. Vidare är det intressant att följa mineralutredningens kommande förslag vad gäller revisionen av Norges minerallag och skyddet för samiska intressen och rättigheter. Förändringar är nog att vänta.

---

<sup>184</sup> Jfr Ot.prp.nr.43 (2008-2009), s. 99.