

Program for utvalgsmøtet i Finnmark 19.-20. oktober 2020

BAKGRUNN OG MØTEPLAN

LARS-ERIK SLETNER

Utkast til program for møte i minerallovutvalget 19.-20. Oktober

Innhold

| | |
|--|----|
| Program..... | 2 |
| Mandag 19. oktober | 3 |
| Møte med Sametinget | 3 |
| Møte med FeFo..... | 5 |
| Møte med Protect Sapmi..... | 7 |
| Tirsdag 20. oktober | 9 |
| Møte med Kautokeino kommune..... | 9 |
| Møte med Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen i Troms og Finnmark | 12 |
| Bakgrunn | 14 |
| Vedlegg 1: Eksempler på tildelte driftskonsesjoner i Finnmark | 17 |
| Gaskabeaivarre steinbrudd – Kautokeino kommune | 17 |
| Repparfjord Eiendom AS – Hammerfest kommune | 17 |
| Sydvaranger Gruveområde – Sør-Varanger kommune | 18 |
| Stjernøy uttak – Alta kommune | 18 |
| Nussir og Ulveryggen kobberforekomst – Hammerfest kommune..... | 19 |
| Vedlegg 2 Samiske rettigheter juridisk rammeverk..... | 20 |

Program

Søndag 18. oktober

| Tid | Sted | Hva |
|-------------|------------------|----------------------|
| 22:30 | Lakselv | Fly lander i Lakselv |
| 22:30-23:30 | Lakselv-Karasjok | Felles busstransport |
| 23:30 | Scandic Karasjok | Overnatting |

Mandag 19. Oktober

| Tid | Sted | Hva |
|-------------|-------------------------|--|
| 08:00 | Scandic Karasjok | Felles avgang til Sametinget (10 min. gåtur) |
| 08:15-10:45 | Sametinget, Karasjok | Møte med Sametinget v/sametingsråd for næring |
| 11:00-13:00 | Hotel Scandic, Karasjok | Møte med FeFo og lunsj |
| 13:00-14:45 | Karasjok-Kautokeino | Buss til Kautokeino. Rune Forteller. |
| 15:00-17:00 | Thon Hotel Kautokeino | Protect Sapmi |
| 17:00-18:00 | Thon Hotel Kautokeino | Oppsummering, diskusjon |
| 19:00 | Thon Hotel Kautokeino | Middag på hotellet – NB: frivillig, ikke dekket av utvalget. |
| | Thon Hotel Kautokeino | Overnatting |

Tirsdag 20. Oktober

| Tid | Sted | Hva |
|-------------|--|--|
| 08:45 | Thon Hotel | Felles avgang til Bákتهárji (10 min. gåtur) |
| 09:00-11:00 | Bákتهárji (idrettshallens kafe) , Kautokeino | Møte med formannskapet i Kautokeino kommune |
| 11:15-13:30 | Transport Kautokeino-Alta | Felles busstransport med lunsj |
| 13:30-15:00 | Alta | Møte med Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen i Troms og Finnmark |
| 15:00-15:10 | Transport til Alta lufthavn | |
| 15:55 | Alta | Fly Alta- |

Bakgrunn om møtene

Mandag 19. oktober

Møte med Sametinget

Møtetid: 08:00-11:00

Sted: Sametinget, Karasjok

Deltakere fra Sametinget:

- Silje Karine Muotka, sametingsråd
- Hege Fjellheim, avdelingsdirektør, Avdeling for rettigheter og internasjonale saker
- Torvald Falch, Seniorrådgiver

Formål og tema:

Bakgrunn om Sametinget, samisk politikk, samfunn, kultur og næringsliv og Sametingets syn på mineralloven.

Bakgrunn om Sametinget

Sametinget er et folkevalgt organ for samene i Norge. Sametingsvalg avholdes hvert fjerde år samtidig som Stortingsvalg. Stemmeberettigede i sametingsvalg er de som inngår i [Sametingets valgmanntall](#). Sametinget ligger i Karasjok, med ni kontorsteder i Nord-Norge og Trøndelag.

Sametinget har som formål å styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser i Norge, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeide med å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Sametinget har plenumssamling fire ganger per år der de 39 sametingsrepresentantene behandler større saker/plenumssaker, under ledelse av plenumsledelsen ("Sametingets presidentskap"). I tillegg har Sametinget et utøvende organ ("Sametingets regjering"), Sametingsrådet, bestående av fem medlemmer som må være valgt til Sametinget. Sametingsrådet har myndighet til å fatte vedtak på enkelte områder og fremmer forslag til innstillinger i saker til Plenum.

For tiden er Sametingsrådets medlemmer fra Norske Samers Riksforbund (NSR) og Senterpartiet og er et flertallsråd utgått fra gruppene NSR/NSR-Sáb, Ávjováre Johttisápmelaččaid listu, Áarjel-saemieh Gielh og Senterpartiet. Muohtačalmmit-erklæringen utgjør den politiske plattformen for samarbeidet i sametingsperioden 2017-2021.

Aili Kesitalo er sametingspresident og leder Sametingsrådet. De øvrige medlemmene har fordelt ansvarsområder mellom seg. Rådsmedlem Silje Karine Muotka, har ansvar for mineral, FeFo, næring, areal, miljø og klima, energi, regional- og bypolitikk og reindrift.

Det er for 2021 [foreslått bevilget](#) om lag 1,27 mrd. kroner til samiske formål over statsbudsjettet. Av dette forvaltes om lag 539 mill. kroner av Sametinget og går til dekning av driften av Sametinget, samt tilskuddsordninger for språk, kultur, opplæring og næringsliv. Av øvrige midler til samiske formål går de vesentligste over Kunnskapsdepartementets budsjett (utdanning, høyskoler mv.) og over Landbruks- og matdepartementets budsjett (landbruksformål/støtte til reindrift).

Sametinget har seks fagavdelinger, en plenumsstab og en direktørstab. Administrasjonen har om lag 150 årsverk. Sametingets administrasjon har ansvar for parlamentsforvaltning, forberedelse av saker

for sametingsrådet og sametingets plenum, er politisk sekretariat for sametingsrådet, og foretar saksbehandling av tilskudd for Sametingets tilskuddsordninger.

Sametinget er også forvaltningsorgan for visse oppgaver etter kulturminneloven, opplæringsloven, språkbestemmelsene i sameloven og stedsnamnlova, finnmarksloven og plan- og bygningsloven.

Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven i kommunale arealplansaker og i konsesjonsaker etter energi- og vassdragsloven. Sametinget skal konsulteres i saker som kan påvirke samiske interesser direkte, jf. [konsultasjonsavtalen mellom Staten og Sametinget](#).

Sametinget, mineralloven og mineralvirksomhet

Det ble gjennomført konsultasjoner mellom Nærings- og handelsdepartementet om mineralloven, men konsultasjonene endte ikke med enighet. Sametinget har i ettertid fastholdt at de ikke har gitt sin tilslutning til mineralloven. Sametingets syn er gjengitt i evalueringen av mineralloven og dreier seg i hovedtrekk om:

- reguleringen av hensynet til samiske interesser i mineralloven
- Sametinget anser at det må stilles krav om fritt, forhåndsinformert samtykke (vetorett)
- Konsultasjon er ikke i tråd med norske folkerettslige forpliktelser
- Regler i mineralloven for ivaretagelse av samiske rettigheter gjelder kun for Finnmark
- Ordningen med urfolksvederlag (forhøyet grunneieravgift til FeFo) diskriminerer ved at den ikke gjelder i samiske områder som ikke er på Finnmarkseiendommens grunn.
- Sametinget mener Finnmarkseiendommen ikke bør forvalte et urfolksvederlag.

Sametinget vedtok en mineralveileder om forventninger til mineralselskaper og samarbeidsform for mineraluttak. Sametinget anmodet selskapene om å ta kontakt med Sametinget i planleggingsfasen for mineralaktivitet for å avklare grunnlaget for og samarbeid om dette. Veilederen ble vedtatt med knapt flertall. Senere ble det vedtatt (av forrige plenum, med et annet flertall) at veilederen skulle revideres i en bred prosess, blant annet fordi berørte rettighetshavere som siidaandelshavere, reinbeitedistrikter eller sjøsamiske interesser var inkludert i avtalen¹.

Prosessene rundt veilederen har vist at det er politiske motsetninger og ulike interesser mellom ulike grupper samer i og utenfor Sametinget. Reinbeitedistriktene er i hovedsak motstandere av (særlig større) mineralprosjekter, men også i noen tilfeller at Sametinget tar en rolle overfor gruveselskaper fremfor at reinbeitedistriktene/rettighetshaverne forhandler på egen hånd.

Sametinget har også hatt enkelte aktive [fremstøt mot enkeltelskaper mv.](#) i konkrete saker for å påvirke prosjekter.

¹ <https://nordnorskdebatt.no/article/sametingets-mineralveileder>

Møte med FeFo

Møtetid: 11:00-13:00

Sted: Scandic Karasjok

Deltakere fra FeFo:

- Jan Olli, leder FeFo
- Kate Persen, leder næring
- Sverre Pavel, leder for grunn og rettigheter
- Håvard Aagesen, advokat FeFo

Formål og tema:

Orientering fra FeFo om erfaringer med mineralvirksomhet som grunneier i Finnmark.

Bakgrunn om FeFo

Finnmarkseiendommen Finnmarkkuopmodat (FeFo) forvalter 95 prosent av grunnen i Finnmark, og er landets nest største grunneier.

Statens grunn i Finnmark ble 1. juli 2006 overført til innbyggerne i Finnmark gjennom FeFo. Bakgrunnen er Finnmarksloven fra 17. juni 2005. Loven gir innbyggerne i Finnmark egne rettigheter, og angir befolkningens rettigheter til land og vann i Finnmark.

Formålet med Finnmarksloven er å legge til rette for at grunn og naturressursene i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte, til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, bruk av utmark, næringsdrift og samfunnsliv.

FeFo forvalter et areal på 46 000 km². Finnmarkseiendommen består av alle de grunneiendommer og areal som var statlige (Statskog SF) inntil 1. juni 2006. Store deler av kystlinjen på 5 400 km, administreres også av FeFo.

FeFo ledes av et styre på seks personer som alle er bosatt i Finnmark. Fylkestinget i Troms og Finnmark og Sametinget velger tre styremedlemmer hver.

FeFo har 42 ansatte fordelt på hovedkontoret i Lakselv, kontor i Vadsø og Alta. FeFo er selvfinansierende og skattepliktig, og dekker inn alle sine kostnader gjennom den årlige driften av eiendommene med tilhørende ressurser. Største inntektskilde er festeavgifter på eiendom. Inntektene kommer fra tomtefeste, avgift for grus, pukk, naturstein og industrimineraler, vannfall- og vindkontrakter, jakt og fiske. FeFo mottar ingen tilskudd fra staten til driften.

FeFo og mineraluttak

FeFo har i dag om lag 80 avtaler om uttak av grus og pukk, der 50 – 60 årlig rapporterer om uttak. Uttakene er spredt på hele Finnmarkseiendommen. Noen av disse er konsesjonspliktige uttak, andre er mindre uttak med mer sporadisk drift for å dekke behovet for kortreiste byggeråstoffer. I tillegg til disse driver Sibelco Nordic og Elkem Tana med uttak av industrimineraler på FeFo-grunn og Alta Skiferbrudd og andre mindre selskap tar ut naturstein. Alle har avtale med grunneier (utvinningsrett).

Etter at den nye mineralloven trådte i kraft ser FeFo at flere mindre uttak legges ned, og større aktører overtar leveransene. Noen få aktører leverer grus og pukk til større prosjekter – eks. til Johan Castberg.

I [mineralloven § 58](#) er det gitt hjemmel til å fastsette et forhøyet grunneiervederlag (i [forskriften](#) fastsatt til 0,75 pst. av omsetningen, mot 0,5 i andre deler av landet) vedrørende uttak av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn. Dette er omtalt i minerallovens forarbeider som urfolksvederlag. Det har ikke vært igangsatt utvinning av statens mineraler på Finnmarkseiendommens grunn etter minerallovens ikrafttredelse.

Møte med Protect Sapmi

Møtetid: 15:00-17:00

Sted: Thon Hotel Kautokeino

Deltakere fra Protect Sapmi:

- Ristin Rávná Johnsdatter Eira, daglig leder
- Anders Johansen Eira, seniorrådgiver i Protect Sapmi, tidligere statssekretær KMD og vararepresentant for Finnmark (H) til Stortinget

Formål og tema:

Orientering om utredning i konkrete saker: Hvordan fungerer sameksistens mellom reindrift og annen aktivitet? Case: Gjennomgang av Protect Sapiens utredning om Nussir.

Bakgrunn om Protect Sapmi

Protect Sapmi er en stiftelse, stiftet av NRL og Svenske Samers Riksforbund, og har oppgitt som formål:

"Stiftelsens formål er å opprettholde og utvikle det samiske kulturfelleskap, herunder å fremme samiske næringsinteresser tilpasset de krav de moderne samfunn stiller. Stiftelsen skal bygge opp og opprettholde en faglig, solid og profesjonell organisasjon for å kunne yte bistand til å ivareta samiske rettighetshaveres arealinteresser, land- og ressursrettigheter og utviklingsmuligheter. Stiftelsen skal ut fra slike interesser og rettigheter være en sentral premissleverandør og samhandlingspartner overfor myndigheter og nye næringsaktører i deres arbeid med og virksomhet i samiske områder. Stiftelsen skal yte kvalifiserte råd og bistand samt delta i forhandlinger på vegne av samiske interesser som grunnlag for ny aktivitet i de samiske områder. Slik bistand skal om mulig ytes mot vederlag."

Stiftelsen har som forretningside å være en troverdig kunnskapsleverandør i utbyggingssaker, og peker på gruvenæringen, vind- vannkraft og kraftlinjer, skogbruk, hytte- og veiutbygging mv. som aktuelle områder for utredninger, bistand til dialog, bistand til kunnskap om aktører, roller og rettigheter i samiske områder mv.

Protect Sapmi får 632 000 kroner i direkte tilskudd fra Sametinget i 2020. FeFo bevilget i 2018 1,5 mill. kroner til Protect Sapmi. Støtten skal fordeles over fem år, og er for 2020 på 300 000 kroner.

Nussir-utredning og søksmål mot staten

Protect Sapmi leverte i august 2020 en [utredning for Sametinget](#) om virkningen for reindriften ved planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Hammerfest kommune. Sametinget opplyser på sine nettsider at konsekvensanalysen vil gi grunnlag for en egen sak til Sametingets plenum om den videre oppfølgingen av den planlagte Nussir-Gruven. Sametingsråd Muotka siteres på nettsak om utredningen på at utredningen viser at sumvirkningene (av Nussir-gruve pluss andre tiltak som kraftledning) er tilstrekkelig store til at gruvetillatelsen er i strid med norsk og internasjonal lov.

Reinbeitedistrikt 22, som er distriktet som berøres mest av Nussir, har oppgitt til mediene at de forbereder søksmål mot staten. Sametingsrådet skal i møte 30. juni 2020 ha bevilget 400 000 kroner til å støtte søksmålet.

Motpart for et ev. søksmål er Nærings- og fiskeridepartementet. Sekretariatsleder har vært involvert i Nussir-saken, deltatt på befarings mv., men ikke vært saksbehandler for saken.

Tirsdag 20. oktober

Møte med Kautokeino kommune

Møtetid: 11:00-13:00

Deltakere fra Kautokeino kommune:

Fra Kautokeino kommune møter formannskapet:

- Hans Isak Olsen, ordfører, Kautokeino fastboendes liste
- Isak Ole J. Hætta, varaordfører, Venstre
- June Brita Eira, Samefolkets liste
- Anders S. Buljo, Flyttsamelista
- Hans Ole N. Eira, Senterpartiet

I tillegg deltar:

- Kent Valio, rådmann
- Karin Hætta, stabsleder
- Sindre Murud, kommunalleder for teknisk enhet

Formål og tema:

Kautokeino kommunes erfaringer med mineralvirksomhet. Hvordan ser man på mineralvirksomhet og hva er viktig for at mineralvirksomhet ev. skal kunne ses på som legitimt og velkomment i Kautokeino?

Bakgrunn om Kautokeino kommune og mineralvirksomhet

Kautokeino kommune i Troms og Finnmark fylke er Norges største kommune med et areal på 8969 kvadratkilometer og 2924 innbyggere. Flertallet av innbyggerne er samer, og tamreindriften er ifølge Store norske leksikon "det helt vesentlige næringsgrunnlaget i kommunen".

Det har foregått ulike former for mineralaktivitet i kommunen.

Bidjovagge og Arctic Gold

Vedtak om planprogram for gruvedrift i Biddjovaggi i Kautokeino kommune

Bidjovagge-området ligger i Kautokeino kommune og tilgrensede Nordreisa kommune og på FeFo og Statskogs grunn. Ressursen, kalt *Biddjovagge* i Norges geologiske undersøkelse (NGU) sin Malmdatabase, er definert som en nasjonalt viktig ressurs. Malmen inneholder blant annet gull og kobber, der gull vurderes som økonomisk mest betydningsfullt. DMF vurderer at det er sannsynliggjort at forekomsten er drivverdige nå eller i nær fremtid.

Det har vært gjennomført undersøkelser og oversiktskartlegginger i Bidjovagge-området siden 50-tallet. I 1967 tok A/S Bleikvassli Mining Company over prosjektet fra staten og videreførte prosjektet i datterselskapet A/S Bidjovagge gruver. Selskapet hadde utvinning i 1971-1975, med hovedvekt på utvinning av kobber. Det ble drevet dagbruksdrift og underjordsdrift. Tekniske problemer og lave priser skal ha vært grunnen til at driften stanset. Til sammen ble det utvunnet fra 13 dagbruks og 2 underjordsgruver i et område som er om lag 600 meter bredt og om lag 3,1 km. langt. Gruven ble overtatt av A/S Sydvaranger i 1974 og av Outokumpu Oy i 1983. Selskapet gjenåpnet gruve i 1985

og drev utvinning av kobber og gull til 1991. Det ble drevet videre undersøkelser av andre frem til 1997. I 2006 ble undersøkelser igjen startet opp av selskapet IGE Nordic AB og i 2010 overtok Arctic Gold AB prosjektet.

Det ble vedtatt en arealplan for Bidjovagge i 1992. Der var et større sammenhengende område avsatt til råstoffområde for mineraluttak. Arbeid med revisjon av arealdelen ble utløst av at Arctic Gold ønsket å gjenåpne gruvedriften i Bidjovagge. Som et ledd i planarbeidet fremmet de et forslag til planprogram, som beskriver de konsekvensutredningene som er nødvendig å gjennomføre for å sikre at ulike krav til gruvedriften er tilstrekkelig ivaretatt. Utredningene som ble foreslått av Arctic Gold i forslag til planprogram var for landskap, friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø, reindrift, utmarksbruk og miljøforhold (forurensning og utslipp).

Kautokeino kommune besluttet i 2012 og 2013 at de ikke ville stadfeste planprogram, noe som gjør at planprogrammet ikke kunne vedtas og konsekvensutredningene ikke kunne starte. I mars 2015 ble kommuneplan for Kautokeino – arealdel og samfunnsdel og kommuneplandel for Markan lagt ut for offentlig ettersyn. Kommunen ønsket å avsette området som til da var avsatt for råstoffutvinning til LNFR.

Dalradian resources og GoSiLi

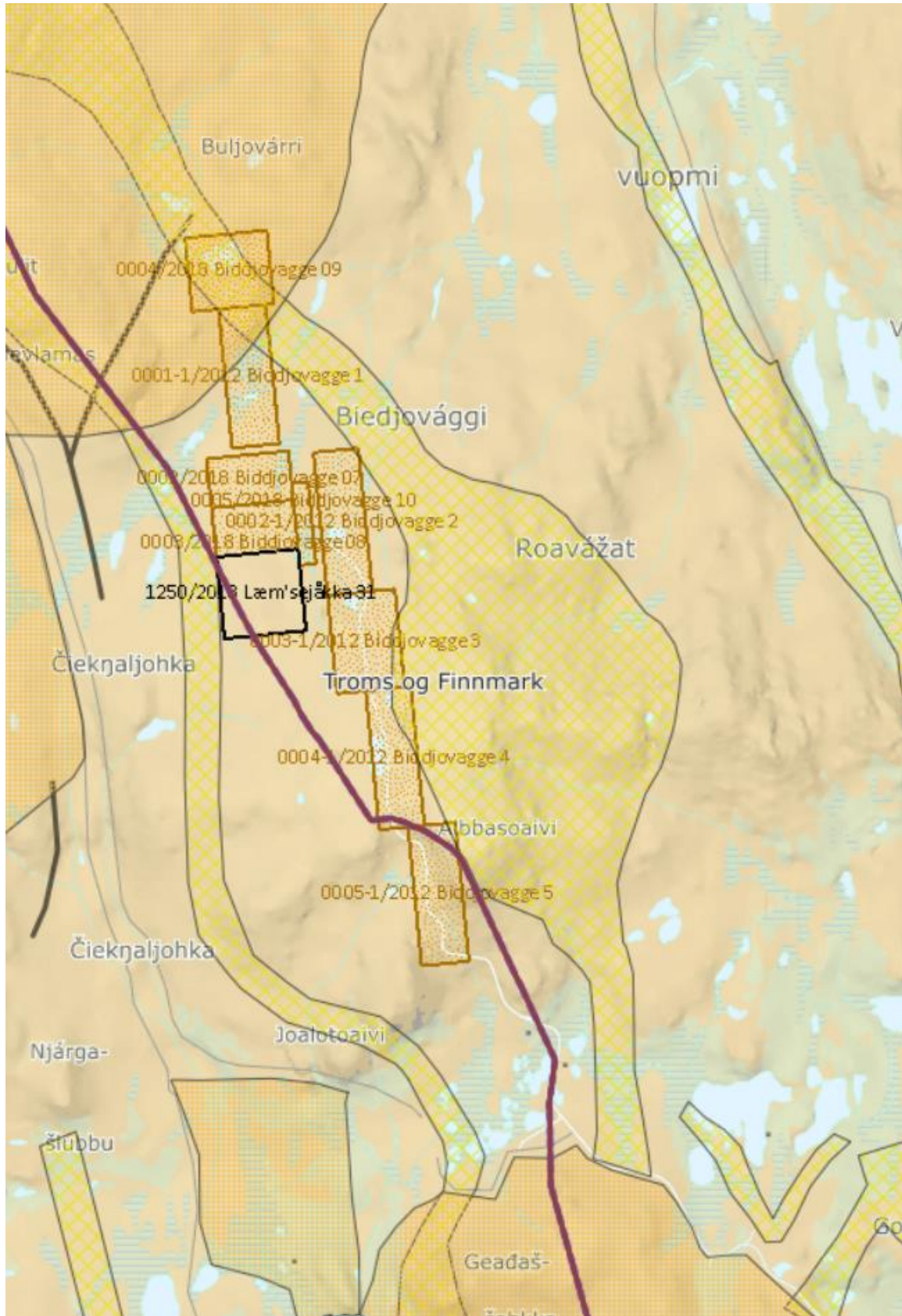
Det canadiske selskapet Dalradian resources og tilknyttede selskaper søkte om og fikk undersøkelsesrett til store arealer i Norge og Finnmark i 2012/2013, [noe som skapte oppstandelse](#). De gjennomførte i hovedsak undersøkelser i form av overflyvning og målinger av geofysikk mv., men også en betydelig prøvetaking, blant annet i samarbeid med [selskapet GoSiLi](#). Begge selskapene ønsket å gå videre med sikte på utvinning av gull i grønnsteinsbeltet på Finnmarksvidda. Prosjektene ble oppgitt/er satt i bero.

Andre saker:

Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 12 avviste formannskapet enstemmig i juni 2020 «Detaljregulering Náránaš steinbrudd». Avgjørelsen ble begrunnet med at planforslaget fortsatt hadde vesentlige feil og mangler. Planen var dessuten blitt vesentlig endret i forhold til varsel om oppstart i 2012. Skal reguleringsplanen fremmes på nytt, vil planen bli behandlet som en ny plan.

Ifølge DMF er det sjeldent areal- og reguleringsplaner avvises i sin helhet så sent i prosessen som i sakene om Arctic Gold og Náránaš steinbrudd.

Illustrasjon Bidjovagge: Kart over reindrift, undersøkelses og utvinningsretter til statens mineraler:



- | | |
|-------------------|-------------------|
| ServituttType | Oppsamlingsområde |
| Undersøkelsesrett | Flyttlei |
| Utvinningsrett | Trekklei |

Møte med Landbruksdirektoratet og Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Møtetid: 13:30-15:00

Møtested: Landbruksdirektoratets lokaler i Alta, Ravnastua

Deltakere fra Landbruksdirektoratet, avdeling reindrift:

- Asbjørn Kulseng, seksjonssjef ressurs og areal
- Annie Abrahamsen Wik, seksjonssjef, seksjon tilskudd rein
- Tone Frantzen Seppola, fagdirektør

Deltaker fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark:

- Sunna Marie Pentha, reindriftsdirektør/avdelingsleder for reindriftsavdelingen

Formål og tema:

Presentasjon av Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet, og reindriften.

Bakgrunn om Landbruksdirektoratet (Reindriftsavdelingen)

Landbruksdirektoratet ligger under Landbruks- og matdepartementet og er fagetat for landbruk, inkludert reindrift. De har 220 ansatte i Oslo, Steinkjer og Alta (reindriftsavdelingen)

Reindriftsavdelingen forvalter reindriftsloven og de økonomiske ordningene i reindriftsavtalen for å bidra til økt verdiskaping. Det innebærer å legge rammene for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift, og medvirke til å sikre ressursgrunnet. Avdelingen har ansvar for å dokumentere reindriftens arealbruk og rettigheter. Landbruksdirektoratet er sekretariat og utøvende organ for Reindriftsstyret, styret for Reindriftens utviklingsfond (RUF) og for Klagenemnda for reinmerkesaker. I tillegg er de støtte- og utredningsorgan for LMD i reindriftsaker.

Bakgrunn om Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Fylkesmannen er statens representant i fylket, er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og har ansvar for å følge opp mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er sektormyndighet på flere politikkområder. Som sektormyndighet representerer Fylkesmannen flere departementer og underliggende direktorater og sentrale tilsyn. Fylkesmannen er regional samordningsmyndighet for staten. Fylkesmannen skal blant annet samordne statlige virksomheter og deres arbeid mot kommunene.

Fylkesmannen utfører forvaltningsoppgaver på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet, og kontrollerer kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Fylkesmannen har blant annet en rolle i behandlingen av innsigelser fra statlige myndigheter til reguleringsplaner, de gir utslippstillatelser for visse typer industrivirksomhet, herunder bl.a. utvinning av industrimineraler.

Fylkesmannen er førstelinjetjeneste for reindrift, noe som innebærer å veilede og gi råd til reindriftsnæringen for å legge til rette for økt produksjon og verdiskaping. Fylkesmannen skal bidra til at reindriftens interesser blir vurdert i kommunale og fylkeskommunale areal- og planprosesser, at kunnskapsgrunnet om reindrift i slike prosesser er tilstrekkelig, og sørge for at oppdatert kunnskap videreformidles til Landbruksdirektoratet, kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen

har jevnlig dialog med reindriftsnæringen, Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Sametinget om reindriftsfaglige problemstillinger.

Fylkesmannen følger opp tilskuddsforvaltning og kontroll på landbruksområdet, herunder reindrift. Fylkesmannen skal bidra til at myndighetene når de overordnede mål for reindriftspolitikken. Fylkesmannen skal blant annet kontrollere etablering og overflytting av siidaandeler, gi råd i gjerd saker, godkjenne bruksregler utarbeidet av distriktsstyret, gi dispensasjon fra beitebruksreglene når det foreligger sterke grunner, om nødvendig fastsette beitetider for de årstidsbeitene og gi uttalelser og fremme innsigelser i saker etter plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen har også ansvar for midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader og konfliktdempende tiltak og erstatning for rein drept av fredet rovvilt.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har om lag 240 ansatte fordelt på kontorsteder i Vadsø, Tromsø, Kautokeino, Karasjok og Andselv.

Reindriftsavtalen

Reindriftsavtalen er årlige forhandlinger mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Landbruks- og matdepartementet om økonomiske virkemidler for reindriftsnæringen.

Reindriftsavtalen har i budsjettåret 2019/2020 en økonomisk ramme på 136,1 mill. kroner. Midlene fordeles til:

- Utviklings- og investeringstiltak i regi av Reindriftens utviklingsfond (36,6 mill. kroner)
- Direkte tilskudd (88,2 mill. kroner)
 - Distriktstilskudd til reinbeitedistrikt og tamreinlag
 - Tilskudd til siidaandeler og tamreinlag
- Velferdsordninger (4 mill. kroner)
- Organisasjonstilskudd til NRL (7,3 mill. kroner)

Fylkesmannen har ansvar for tilskudsbehandling regionalt over reindriftsavtalen. Landbruksdirektoratet har ansvar for hovedutbetalingene til siidaandelene.

Bakgrunn

Bakgrunn om reindriftnæringen og reindriftpolitikken

Reindrift i Norge foregår som samisk reindrift og reindrift i fire tamreinlag i Sør-Norge. Samisk reindrift utøves hovedsakelig i Nord-Norge, Trøndelag og Hedmark. Nær 140 av landets kommuner har reindrift, på et areal som utgjør om lag 40 prosent av landarealet i Norge og 80 pst. av landarealet i Nord-Norge. Det er om lag 250 000 tamrein i Norge, hvorav om lag 185 000 er i Finnmark. Antallet tamrein i tamreinlagene i Sør-Norge er på om lag 12 500.

Mål for reindriftpolitikken

Målene for reindriftpolitikken er en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift. Økologisk bærekraft skal gi grunnlag for økonomisk bærekraft som igjen gir grunnlag for å ivareta og utvikle kulturell bærekraft. Stortinget har gjennom behandlingene av reindriftsavtalene uttrykt en politisk målsetning om å utvikle reindriftnæringen som en rasjonell, markedsorientert næring som er bærekraftig i et langsiktig perspektiv, herunder å legge til rette for de utøverne som har reindrift som hovedvirksomhet.

En sentral utfordring og målsetning har vært å redusere antallet rein for å oppnå god bærekraft og unngå overutnyttelse av beiteressurser. Det har vært en del politisk diskusjon over flere år rundt dette temaet.

Norsk reindrift er i likhet med norsk landbruk for øvrig i hovedsak ikke økonomisk lønnsomt uten støtte, og det gis derfor støtte til næringen for å oppnå politiske målsetninger. Se nærmere omtale under verdiskaping.

Organisering av reindriften

Reindrift utøves primært i det samiske reinbeiteområdet, som strekker seg fra Finnmark i nord til Hedmark i sør. Dette området er inndelt i seks samiske regionale reinbeiteområder og i 72 sommer- og helårsbeitedistrikter, samt ti distrikter som brukes til høst- og vinterbeiter for norsk reindrift og/eller som beiter for svensk reindrift.

Grupper av reineiere samler reinen i felles flokker på bestemte arealer, og samarbeider om driften. Disse driftsgruppene kalles "siida" på nordsamisk og "sijte" på sørsamisk. De siste årene har det vært i underkant av 100 sommersiidaer, og om lag 150 vintersiidaer. Hver siida er delt inn i siidaandeler, som har en ansvarlig leder. Rein innenfor det samiske reinbeiteområdet skal merkes med eierens merke. Bare personer av samisk ætt har i utgangspunktet rett til reinmerke.

Ikke-samisk reindrift utøves i Innlandet i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres. Denne reindriften krever særskilt tillatelse gjennom reindriftsloven. Svensk (samisk) reindrift har bruksrett i bestemte områder i Norge, fra Troms til den nordligste delen av Hedmark.

Rettigheter og arealbruk

Evalueringsutvalget skriver om rettighetene i reindriften:

"Retten til å drive reindrift er en bruksrettsom er utviklet gjennom alders tids bruk som en bruksrett som hviler på eget grunnlag, og dermed står i en noe annen stilling enn andre bruksretter. Det er tale om en rett som er utviklet parallelt med utviklingen av eiendomsretten til de områdene der

reindriftsretten gjelder, slik at det foreligger en deling av eiendomsretten til disse områdene. Reindriftsretten er stadfestet i reindriftsloven § 4."

Reindriften har rettigheter til bruk av om lag 40 pst. av norsk landareal i Troms og Finnmark, Nordland, Trøndelag, Møre- og Romsdal og Innlandet. Det drives reindrift i om lag 80 pst. av Nord-Norge. Reindriften har en omfattende og komplisert bruk av arealer. De viktigste rettighetene er til definert bruk av ulike arealer, slik som vår/sommer/høst/høstvinter/vinterbeite, trekklei, flyttlei, oppsamlingsområde og kalvingsland.

Kartløsninger som gir noe oversikt over rettigheter for reindrift, mineralnæringen mv. finnes hos kilden.nibio.no og dirmin.no. Områdene i Norge med rettigheter for den samiske reindriften deles inn i [reinbeitedistrikter](#), men enkeltsiidaer og -distrikter kan ha rettigheter utenfor eget distrikt, til eks. flytting/trekk, kortere beiteopphold i forbindelse med flytting mv. I mange tilfeller kan flere siidaer ha rettigheter til de samme områdene, men til ulike tider av året, og til ulike typer bruk.

Dersom det besluttes utbyggingstiltak som veier, vindmøller, hyttefelt, kraftledninger, mineraluttak mv. kan det gjøre at reinen unnviker områder, at det blir utfordrende for reinen å trekke mellom ulike beiteområder o.l. Både utbygginger, redusert landbruksaktivitet, klimaendringer og andre faktorer gjør at reinen kan endre adferd over tid. Det bidrar til at bruks- og rettighetsbildet også kompliseres.

Tam eller vill rein?

Tamrein og villrein er genetisk adskilte. Det finnes villrein i Norge i fjellområder fra Trøndelag og sørover samt Svalbardrein på Svalbard. Samisk reindrift er tamreindrift. Det er imidlertid betydelig variasjon i hvor vant rein er til folk og aktivitet, i hvilken grad de som eier reinen kan styre når og hvordan reinen skal flytte mv. Mens det noen steder kan være rein som beiter i nærheten av vei og bygg, kan rein andre steder i betydelig større grad vike unna menneskelig aktivitet. Det er ofte en kilde til uenighet *hvorvidt reinen vil komme til* å unnvike et gitt tiltak.

Dersom rein fra en siida endrer adferd kan det få innvirkning for andre rettighetshavere. Eksempelvis kan den trekke mot områder der siidaen ikke har rettigheter. Opphold medfører å beite. Dersom Siidaen ikke har alternative beiteområder i nærheten som alternativt kan benyttes, vil det derfor kunne få følger for andre siidaer. Konsekvensene kan være små eller store, og medføre merarbeid for reinutøverne, økt belastning for visse områder mv. Noen ganger kan det handle om at reinen må "lære" en ny bruk av enkelte områder, siidaer kan måtte bli enige seg imellom om endret bruk (noe som kan skape intern konflikt), eller det kan være større virkninger, som verdifulle områder som reinen ikke lenger vil eller kan bruke. Typisk kan være tiltak som skaper utfordringer for reinens naturlige trekk mellom ulike områder som brukes gjennom året.

Regulering av bruk av utmark

Fjelloven og statsallmenningsloven gir regler for forvaltning av statsallmenningene (Statskogs eiendommer) i Sør-Norge, herunder rett til jakt og fiske.

For Finnmark reguleres slik bruk av Finnmarksloven, som også er det rettslige grunnlaget for opprettelsen av FeFo. Det er likevel slik at reindriften har rettigheter i begrenset grad. Det har derfor siden 2008 pågått et [arbeid for kartlegging av rettigheter til land og vann i Finnmark](#).

For Troms og Nordland er det p.t. ikke samme regulering som Sør-Norge. En viktig grunn er at spørsmålet berører samiske rettigheter i stor grad². Det er ikke gjennomført systematisk kartlegging av rettigheter til bruk av grunn i Nordland og Troms.

Verdiskaping i reindriften

I underkant av 3 000 personer er tilknyttet samisk reindrift. Det var i 2018 om lag 893 årsverk i reindriften samlet sett (samisk og ikke-samisk). Førstehåndsomsetningen var på 190,5 mill. kroner og det ble gitt om lag 92 mill. kroner i statstilskudd og 104 mill. kroner i erstatning for tap (rovdyr og arealinngrep).

Reindriften fikk i 2018 om lag 103 000 kroner i statsstøtte og 116 461 kroner i erstatninger per årsverk. Til sammenligning fikk norsk landbruk i 2018 samlet sett om lag 600 000 kroner i statsstøtte per årsverk.

Verdiskaping defineres som bruttoprodukt fratrukket vareinnsats og fordeles på avgifter til staten, lønn til ansatte, rente til långivere og utbytte/verdiøkning til eiere.

Verdiskapingen i reindriften kan grovt deles inn i direkte og indirekte økonomisk verdiskaping, og "annen" verdiskaping. I direkte verdiskaping inngår førstehåndsomsetningen, i indirekte verdiskaping ringvirkninger i form av økt verdiskaping i næringer som leverer varer og tjenester til reindriften eller der reindriften utgjør en innsatsfaktor i produksjonen (eks. turisme eller videreforedling av reinkjøtt mv.).

I "annen" verdiskaping inngår betydningen reindriften har for samisk kultur og samfunn, samt landbrukspolitiske mål, som å sikre bosetning i distriktene, matsikkerhet mv. Samisk kultur, identitet og samfunn er nært knyttet til den samiske reindriften. Denne delen av reindriften verdiskapingsbidrag er neppe mulig å tallfeste på en god måte. Det samme gjelder landbrukspolitiske mål. Det gjør også at alle vedtak mv. der den ikke-tallfestede verdiskapingskomponenten skal inngå vil ha en viss usikkerhet.

² I juni 2018 avleverte Fjellovutvalget (der bl.a. Katrine Broch Hauge deltok) sin [NOU](#) om Ny fjellov. I NOU-en ble det vist til at eventuelle ny lovgivning for forvaltning av grunneierrrettigheter i hele det tradisjonelle samiske området og bruksrettigheter i Nordland og Troms vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Samerettsutvalgets utredning.

Vedlegg 1: Eksempler på tildelte driftskonsesjoner i Finnmark

Innledning

I det følgende presenteres et utvalg av tildelte driftskonsesjoner hvor det har vært aktuelt å vurdere forholdet til samiske interesser. Når DMF behandler søknader om driftskonsesjoner i områder hvor samiske interesser inngår, vektlegges momenter basert på forarbeidene til mineralloven og folkeretten, herunder uttalelser fra Menneskerettighetskomiteen i forbindelse med vurdering av SP art. 27:

- Identifisere hvilke samiske interesser som er i området (omfang) og hvilken betydning de har for reindriften (viktighet).
- Tidligere inngrep i det aktuelle området og samlet konsekvens med det nye tiltaket.
- Fordelene med tiltaket er minst like proporsjonale med de ulempene reindriften påføres. Samfunnsøkonomiske hensyn.
- Hvilken størrelsesorden tiltaket representerer.
- Om tiltaket er igangsatt (eksisterende terreng inngrep) eller jomfruelig uttak. Om området har plantillatelse.

Gaskabeaivarre steinbrudd – Kautokeino kommune

Konkrete samiske forhold: Uttaket ligger innenfor høst vinterbeite og vinterbeite. Uttaksområdet berører også flyttlei for flyttende reinflokker til og fra vinterbeiter.

Tiltakshaver er MQ Granite AS. Dagbruddet er 88 dekar stort og det utvinnes naturstein som blokkstein og knust stein (granitt med kvartsitt). Uttaket var i drift på søknadstidspunktet.

Reguleringsplanen er fra 2006 med mindre endringer i 2016. Hovedaktiviteten for reindriften i området foregår i vinterhalvåret og det følger av reguleringsplanbestemmelsene at det ikke tillates drift i perioden 15. oktober til 1. april. Uttaksområdet skal kontinuerlig være sikret på en slik måte at arbeidene ikke medfører fare for tamrein.

Driftskonsesjonen ble tildelt i juni 2018, med vilkår om dialog, ikke lagring av utstyr som kan sperre for trekk- og flyttlei og adgang til å kreve stans av drift når det foregår flytting av rein. Kommunen ga ikke høringsinnspill til søknaden i den offentlige høringen. FeFo var i hovedsak positive til å innvilge søknaden. Sametinget forventet at det ble stilt krav om dialog med direkte berørte samiske rettighetshavere, herunder berørte reinbeitedistrikter og siida. Reinbeitedistrikt 30B og Per M. Buljo siidaen var imot søknaden om driftskonsesjon, i hovedsak på grunn av tapt beite for rein og forstyrrelser i området.

Konsesjonstildelingen er påklaget av Per M. Buljo Siida og ligger til behandling hos NFD. Klager anfører blant annet at mineraluttaket medfører skadevirkninger, herunder tap av beiteland og forstyrrelser for reinen når reinflokken er i området.

Repparfjord Eiendom AS – Hammerfest kommune

Konkrete samiske forhold: Vår-, sommer- og høstbeite. Det er opplyst fra Reinbeitedistrikt 22 Fiettar at det er kalvingsland, flytteleier og luftningsplasser i området.

Tiltakshaver er Wergeland AS. Dagbruddet er 120 dekar. Det utvinnes fast fjell som skal knuses til byggeråstoff. Det har vært drift i uttaket tidligere, men ikke i 2018, i påvente av driftskonsesjon. Mineralressursen er kategorisert som nasjonalt viktig i NGUs puk- og grusdatabase.

Reguleringsplan ble vedtatt i 2012 med industriformål. Det fremgår av reguleringsplanbestemmelsene at masseuttaket er en nødvendig tilrettelegging for fremtidig industri og lagerområde i forbindelse med drift på Ulveryggen og Nussir. Uttaket er således av midlertidig karakter. Nytt arealinngrep går ikke i retning Aresbakti/Arisberget, hvor det blant annet eksisterer trekkleie og andre reindriftsinteresser. Driftskonsesjon ble tildelt av DMF i januar 2019, med vilkår om at tiltakshaver går i dialog med Reinbeitedistrikt 22 Fiettar. Kommunen og Sametinget ga ikke høringsinnspill til søknaden i den offentlige høringen. FeFo var i hovedsak positive til søknaden. Reinbeitedistrikt 22 Fiettar og distriktsstyret var imot søknaden, i hovedsak fordi støv og støy gjør at rein avskyr området og skremmer dyrene mot andre reinbeitedistrikt.

Konsesjonstildelingen er påklaget av Reinbeitedistrikt 22 Fiettar og ligger til behandling hos NFD. Klager anfører i hovedsak at uttaksvirksomheten på Repparfjord Eiendom AS vil forstyrre reindriften i en slik grad at det hindrer reindrift iht. SP art. 27, det vil påvirke trekk- og flytteleier, luftingsplasser, samt kalvingsområder i nærheten av uttaksvirksomheten. Sammen med gruvedriften på Nussir og Ulveryggen, samt andre inngrep i området, forventes reindriften å miste sitt livsgrunnlag.

Sydvaranger Gruveområde – Sør-Varanger kommune

Konkrete samiske forhold: Reindrift med trekkleier og sommerbeite.

Tiltakshaver er Sydvaranger Eiendom AS. Konsesjonsområdet er 19 500 dekar. Planlagt uttaksvolum er 163 millioner m³ masse, av dette 45 millioner m³ jernmalm. Det har vært drevet uttak av jernmalm i dagbrudd i konsesjonsområdet siden 1906 og frem til i dag med enkelte avbrudd. Området strekker seg over flere kilometer preget av vesentlige naturinngrep i form av dagbruddsdrift, oppbygging av gråbergstipper, etablering av infrastruktur for industriell aktivitet og tungtransport. Det har gjennom tidene vært ulike tiltakshavere i gruen. Sist var uttaket drevet av Sydvaranger Gruve AS som gikk konkurs i 2015. Det er deponert om lag 450-500 millioner tonn gråberg i randsonen av uttaksområdene, med de største tippene i Bjørnevatnområdet.

Konsesjonsområdet er avsatt til råstoffutvinning i kommuneplanens arealdel. Det foreligger ikke reguleringsplan, heller ikke konsekvensutredning. DMF tildelte driftskonsesjon 23. januar 2019, med vilkår knyttet til å ikke lagre utstyr slik at det sperrer for trekkleier, samt nærmere angitte krav til dialog. Uttaket var ikke i drift på søknadstidspunktet. I offentlig høring av søknaden om driftskonsesjon stilte kommunen seg positiv til oppstart av ny gruvedrift og signaliserte fremtidig planarbeid med hensikt å redusere forespeilet høyde på gråbergstipper. Fylkesmannen vurderte manglende konsekvensutredning og reguleringsplan som en svakhet. Sametinget forutsatte krav om dialog mellom tiltakshaver og representanter for berørte reindriftsinteresser, mens Reinbeitedistrikt 5a og 5c aksepterte noe negativ innvirkning på reindrift i nordområdet, da passasje for reintrekk i sø ble sett på som eneste løsning slik området fremstår i dag.

Sydvaranger Eiendom AS (tiltakshaver) og Naturvernforbundet i Sør-Varanger påklaget vedtaket til NFD. Vedtak i klagesaken forelå 19. mars samme år. Vedtaket er ikke påklaget mht. samiske interesser. Både DMF og Nærings- og fiskeridepartementet har gitt både reinbeitedistriktet og Sametinget tilbud om konsultasjoner i forbindelse med søknaden og klagesaken. Både reinbeitedistriktet og Sametinget har avgitt høringsuttalelser til søknaden, men ønsket ikke konsultasjoner.

Stjernøy uttak – Alta kommune

Konkrete samiske forhold: Reindrift: Flyttleie og oppsamling.

Tiltakshaver er Sibelco Nordic AS. Dagbruddet er 476 dekar stort og det utvinnes nefelinsyenitt som er et industrimineral. Planlagt totalt uttak av masse er 18 millioner m³. Det var drift i uttaket på søknadstidspunktet.

Området er i kommuneplanens arealdel avsatt til område for steinbrudd og masseuttak. Området er i tillegg regulert i reguleringsplan for utvidelse av dagbrudd på Stjernøy. DMF tildelte driftskonsesjon i mars 2017. I offentlig høring av søknaden om driftskonsesjon stilte FeFo seg positiv til søknaden. Reindriftsavdelingen hos Fylkesmannen i Finnmark hadde ingen merknader da berørt reinbeitedistrikt hadde kommet til enighet med tiltakshaver om driften. Sametinget forventet strenge krav om dialog med berørt reinbeitedistrikt og siida. Sametinget kommenterte også at det har vært drift på Stjernøya allerede før Sametinget ble etablert og før regelverket som regulerer gruvedrift tok hensyn til samiske interesser.

Tildeling av driftskonsesjon er ikke påklaget.

Nussir og Ulveryggen kobberforekomst – Hammerfest kommune

Konkrete samiske forhold: Reindrift: vår-, sommer-, og høstbeite fra mai til oktober, samt kalvingsland. Flytting av rein gjennom området til og fra sommerbeite på Kvaløya. Ifølge Landbruksdirektoratets reindriftskart går det flere flyttleier gjennom planområdet. I tillegg til reindrift har Kvalsund kommune også en sjøsamisk befolkning og en sjøsamisk kulturarv.

Tiltakshaver er Nussir ASA. Konsesjonsområdet er på nærmere 9 150 mål i overflateplanet. Det er planlagt uttak av 25 millioner m³ masse over en driftsperiode på 25 – 30 år. Det er kartlagt ca. 70 millioner tonn kobbermalm i forekomsten. Uttaket var ikke i drift på søknadstidspunktet.

Konsesjonsområdet er regulert til område for utvinning av kobber iht. reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen vedtatt av Kvalsund kommune 8. mai 2012, godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mars 2014.

Nærings- og fiskeridepartementet tildelte driftskonsesjon i februar 2019, etter innsigelse fra Sametinget, jf. reglene i mineralloven § 43 fjerde ledd, jf. § 17 femte ledd. Det er fastsatt en rekke vilkår i konsesjonstildelingen tilknyttet samiske interesser, herunder perioder med driftsstans, perioder med lavere aktivitet, tidsfrist for avslutning av driften på Ulveryggen, forbud mot å sette opp konstruksjoner eller annet som hindrer reindriften ved påhugget til Ulveryggen samt sikring. I den offentlige høringen av konsesjonssøknaden var kommunen og FeFo positive til prosjektet, med vesentlig vekt på de positive ringvirkningene som dette kan få for samfunnsutviklingen i området. Fra samisk ståsted var man imot innvilgelse av søknaden. I hovedsak er dette begrunnet med at konsultasjonsplikten ikke er oppfylt, sammenholdt med tidligere tiltak vil dette prosjektet gi såpass store konsekvenser for samisk kultur med næringer knyttet til reindrift og fiske at det i vesentlig grad vil krenke retten til utøvelse av samisk kultur uten at det finnes tilstrekkelige avbøtende tiltak, samt at krav om fritt og forhåndsinformert samtykke ikke er ivaretatt. Sametinget klaget på tildelingen til Kongen i statsråd. Kongen stadfestet vedtaket 29.11.2019.

Vedlegg 2 Samiske rettigheter juridisk rammeverk

Innholdet i dette vedlegget er i basert på og er langt på vei en direkte gjengivelse av kapittel 4.6 i «Evaluering av mineralloven», Ernst Nordtveit m.fl., 17. desember 2018. De stedene hvor det er supplert med annet innhold, er dette opplyst i fotnoter.

1 Innledning

Forholdet til den samiske befolkningen reiser særlige problemstillinger i tilknytning til mineralvirksomhet og dermed mineralloven, både faktisk og rettslig. Det drives reindrift og annen samisk utnytting på store deler av Norges fastlandsareal. Dette omfatter det meste av Nord-Norge, store deler av Trøndelag og deler av Hedmark og på særlig rettslig grunnlag, i Trollheimen, se lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindrifftsloven) § 4, og oversikt i NOU 2007: 13 s. 378-379. Dette er områder som også er aktuelle for mineraluttak, slik at det lett oppstår arealkonflikter mellom samisk bruk og mineralvirksomhet.

2 Folkerettslig rammeverk

Norge har gjennom flere konvensjoner forpliktet seg til å ivareta urfolks rettigheter i Norge. FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1972 med visse reservasjoner. Konvensjonen, og dens to protokoller, ble i 1999 gjort til norsk lov ved inkorporasjon i menneskerettsloven. Norge ratifiserte 20. juni 1990 ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. FNs generalforsamling vedtok 13. september 2007 en erklæring om urfolks rettigheter, og denne ble ratifisert av Norge samme dag.

Samene er kategorisert som urfolk i Norge, det vil si som en minoritetsbefolkning som var etablert på norsk territorium før Norge ble etablert som en stat, jf. Høyesterettsdom inntatt i Rt. 2001 s. 769, der samenes status som urfolk blir slått fast, også for samer i Sør-Norge (i det konkrete tilfellet Sør-Trøndelag). Samene faller derfor inn under det vernet de nevnte konvensjonene gir urfolk. Spørsmålet om samenes rett til utmarksarealer blir dermed også et spørsmål om Norges oppfyllelse av folkerettslige plikter.

2.1 SP-konvensjonen art. 27 og ILO-konvensjonen nr. 169

Gjennom de internasjonale konvensjoner som er nevnt har Norge forpliktet seg til å sikre at etniske minoriteter kan praktisere sin egen kultur, religion og språk.^[1] Dette omfatter også plikt til å sikre samenes rett til å gjenopplive, bruke og utvikle sin historie, språk, muntlige overleveringer, filosofier, skriftsystem og litteratur, samt videreføre det nevnte til nye generasjoner. Norge er videre forpliktet til å treffe effektive tiltak for å sikre at urfolk selv kan forstå og bli forstått i politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosesser, ved hjelp av tolk eller på annet hensiktsmessig vis om nødvendig.^[2] Det nærmere innholdet i SP artikkel 27 og ILO-konvensjonen nr. 169 er drøftet i flere nyere høyesterettsdommer, blant annet i HR-2017- 2247-A avsnitt 117-128, HR-2017-2428-A avsnitt 73 og 74^[3], og i HR-2018-456-P avsnitt 88-104 og 162-196.

Av særlig betydning for samenes rettigheter i forbindelse med mineralutvinning er SP- konvensjonen art. 27, ILO-konvensjonen nr. 169 art. 6,7 og 15, og FNs urfolkserklæring art. 19 og 32. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Prop. 116 L (2017-2018) lagt frem forslag til endringer i sameloven slik at loven får et eget kapittel om konsultasjoner. Formålet er å skape større forutsigbarhet og mer effektive konsultasjonsprosesser.

Gjennom ILO-konvensjon nr. 169 har Norge forpliktet seg til å konsultere berørt urfolk^[4] og til å sikre selvbestemmelse og deltakelse i visse beslutninger som kan få direkte betydning for urfolket.^[5]

Regjeringen plikter dessuten å samarbeide med urfolket for å sikre at det blir gjennomført studier for å vurdere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkningene av planlagt utviklingsvirksomhet.^[6] Hvor staten beholder eiendomsretten til for eksempel mineraler, skal konsultasjonsprosedyrer for konsultasjon av urfolk etableres eller opprettholdes for å fastslå om og i hvilken grad urfolkets interesser kan bli skadelidende.^[7] Konsultasjonene skal gjennomføres før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter eller utnyttelse av mineraler i deres landområder. Hvor det er mulig skal urfolket dessuten få del i nytteverdien av virksomheten, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide som følge av slik virksomhet.^[8]

2.2 Nasjonalt regelverk

Samenes rettigheter er også vernet i Grunnloven § 108 som fastslår at

«[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv».

Hensynet til samisk bruk av arealer skal varetas gjennom behandlingen av mineralprosjekter etter plan- og bygningsloven, på kommunalt nivå. Også disse beslutningene må tas innenfor rammen av Grunnloven og folkeretten. Hensynet til samiske interesser er også en del av de vurderinger Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) skal foreta ved tildeling av driftskonsesjon til mineralvirksomhet, mineralloven § 2 b), jf. § 1.

Mineralloven i § 17 tredje ledd legger opp til en helhetsvurdering hvor hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv skal tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av søknad om undersøkelsesrett i Finnmark. Tilsvarende gjelder for søknad om utvinningsrett etter § 30 og ved behandling av søknader om driftskonsesjon i Finnmark, med unntak av § 17 første ledd.^[9] Mineralloven hjemler også krav om en forhøyet grunneieravgift i Finnmark, jf. § 58, som et urfolksvederlag i form av en forhøyet grunneieravgift.

3 Historikk i Norge

Det har siden 1980-tallet foregått et omfattende arbeid med å kartlegge og klarlegge samiske rettigheter til land og vann både i Finnmark og i resten av landet. Dette arbeidet var ikke slutført da mineralloven ble vedtatt. Den omfattende utredningen av «Den nye sameretten» i NOU 2007: 13 kom for sent til at den fullt ut ble tatt hensyn til ved vedtakelsen av mineralloven. Mineralnæringsens forhold til samiske rettigheter til land og vann i samiske områder i og utenfor Finnmark var blant annet derfor et konfliktylft spørsmål ved arbeidet med mineralloven, og ble ikke løst på en måte som Sametinget og samiske organisasjoner anser å være i samsvar med de folkerettslige regler som gjelder for vern av urfolks rettigheter.

Prosesen rundt vedtakelsen av mineralloven ble ikke regnet som tilfredsstillende av Sametinget. Arbeidet med ny minerallov pågikk i lang tid. Utkast til ny lov ble lagt frem i NOU 1996: 11, og forslag til ny lov ble lagt frem i Ot.prp. nr. 35 (1998-1999). Denne møtte stor motstand hovedsakelig fordi grunneierinteressene og de samerettslige sidene var for dårlig ivaretatt, og ble trukket tilbake av regjeringen Stoltenberg I i 2000.

Den 25. mai 2003 ble et nytt notat med forslag til ny minerallov sendt på høring av regjeringen Bondevik II. Sametinget og Næringsminister Ansgar Gabrielsen var enige om viktigheten av møter og dialog for ivaretagelse og anerkjennelse av samiske rettigheter.

I møte mellom Sametinget og Nærings- og handelsdepartementet 24. mars 2004 ble problemstillinger knyttet til forholdet mellom finnmarksloven og mineralloven, grunneiers- og

bruksrettshavernes rettigheter, ILO-konvensjon nr. 169 og ekspropriasjonsbestemmelser diskutert. Det første konsultasjonsmøtet ble avholdt 31. januar 2007. I perioden 31. januar 2007 til 27. juni 2008 ble det avholdt totalt fem konsultasjonsmøter på politisk eller administrativt nivå. Sametingspresidenten ble 11. september 2008 orientert om at konsultasjonene ansås avsluttet, da man ikke hadde lykkes å komme til enighet. Sametinget ønsket ikke å avslutte konsultasjonene, og mente det fremdeles var mulig å komme til enighet.

Parallelt med prosessen med mineralloven arbeidet Samerettsutvalget som nevnt med sin utredning, NOU 2007:13 «Den nye sameretten». Samerettsutvalget, som blant annet vurderte og foreslo endringer i mineralloven, la frem utredningen 3. desember 2007, før konsultasjonene av Sametinget om mineralloven ble avsluttet. Av hensyn til å samordne høringen av NOU 2007: 13 med andre lovprosjekter, som mineralloven, ble det åpnet opp for å sette kortere høringsfrist for enkelte høringsinstanser. Nærings- og handelsdepartementet valgte likevel å ikke gjennomføre slik samordning. Sametinget har stilt seg kritisk til dette valget i lys av at det i prosessen med forslag til ny minerallov vises til at man venter på Samerettsutvalgets utredning som årsak for å ikke fremme lovforslag som omfatter samiske interesser utenfor Finnmark.

Status er at Sametinget og de samiske organisasjonene ikke ønsker å forholde seg til mineralloven. Dette skaper problemer for utviklingen av mineralnæringen i områder med samiske interesser, og situasjonen er også utilfredsstillende sett fra samene sitt synspunkt.

4 FNs spesialrapportørs syn på oppfyllelsen av Norges folkerettslige forpliktelser

Mineralloven er kritisert av FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter i rapport fra både 2011 og 2016. FNs spesialrapportør kritiserer i rapporten fra 2011^[10] de nordiske landene og oppfordrer til lovendringer for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene. Kritikken fortsetter i rapporten fra 2016^[11] hvor spesialrapportøren i avsnitt 32 uttaler at

«[i]n the light of the international human rights obligations and commitments that Norway has assumed with respect to the Sami people, including the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), the Minerals Act raises doubt about the State's ability to respect, protect and fulfil human rights in the context of expectation that all business enterprises respect human rights throughout their operations. From a business perspective, a deficient regulatory framework also creates barriers for businesses to carry out their operations in a manner consistent with international expectations regarding the rights of indigenous peoples. As much has also been made clear by the Norwegian mineral industry which, in an open letter addressed to the Government in December 2014, requested that the Minerals Act be revised and clarified with respect to the Sami people and their rights.»

I avsnitt 79 oppfordrer spesialrapportøren Norge til å endre mineralloven og sikre at

«it conforms to relevant international standards, including those requiring adequate consultations with the affected indigenous communities and their free, prior and informed consent, mitigation measures, compensation and fair and equitable benefit-sharing. In addition, applications for exploration and exploitations permits should be evaluated against already existing projects and the cumulative impact that they have on the affected Sami communities.»

FNs spesialrapportør for urfolksrettigheter har lagt til grunn at Norge ikke oppfyller sin folkerettslige konsultasjonsforpliktelse. Det uttales at

«[w]hile the Act provides that Sami Parliament with an opportunity to comment on applications for licenses in Finnmark and attributes some weight to Sami culture when assessing the applications, the

Special Rapporteur does not consider that international standards are met when consultation consists of a mere opportunity to comment on proposed measures that may have a significant impact on the Sami people and their rights. Another way in which the Minerals Act does not meet international standards is the lack of specific consultation or consent requirements with respect to the particular Sami communities that will be directly affected by the proposed measures^[12].»

Videre er FNs spesialrapportør bekymret over minerallovens avgrensning i § 17. Det er uttalt at

«[a] central concern is that the Minerals Act differentiates between the Sami in Finnmark and those outside Finnmark, who have no specific rights or safeguards. The distinction is particularly problematic as there are currently no legal frameworks or specialized mechanisms in place to identify Sami land and resource rights outside Finnmark County, and it may in practice jeopardize future recognition of Sami claims to their traditional lands and resources.»^[13]

5 Sametingets syn på og erfaringer med mineralloven

5.1 Innledning

Sametinget har tatt det standpunktet at mineralloven ikke oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser, ved at den ikke oppfyller de krav som stilles i ILO konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter eller FNs urfolkserklæring. Sametinget har derfor aldri gitt sitt samtykke mineralloven, jf. Sametingets vedtak i Sak 47/08 der det er uttalt at:

«lovutkastet ikke oppfyller statens folkerettslige forpliktelser overfor samene. Loven legger opp til en forskjellsbehandling av samers rettigheter i og utenfor Finnmark hva gjelder høring, vektlegging av samiske hensyn og samers rett til del av nytteverdi ved eventuell utvinning. Loven sikrer heller ikke samenes rett til konsultasjoner ved beslutninger om tiltak som undersøkelsesrett, prøvedrift og utvinningsrett etter mineraler staten hevder eiendomsrett til.»

På denne bakgrunn vedtok Sametinget med 28 mot 3 stemmer å ikke gi sitt samtykke til mineralloven. Som følge av at Sametinget ikke har gitt tilslutning til det overordnede rammeverket, er det vanskelig å foreta omfattende konkrete vurderinger av mineralprosjekter med sikte på å finne bærende løsninger.

5.2 Mineralloven § 2 bokstav b

Sametinget har fremhevet at det er problematisk at mineralloven § 2 bokstav b mangler operative bestemmelser som sørger for faktisk ivaretagelse av hensynene. Sametinget savner en konkretisering av innholdet i vurderingen, og peker på at det er uklart hvem som har ansvaret for å helhetlig vurdere inngrepets betydning for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv. I forlengelsen av dette mener Sametinget at manglende kunnskap om samisk kultur et problem.

Det fremheves videre at mineralloven er kompleks og fragmentert, og at samspillet med andre lovverk kompliserer prosessen ytterligere. Dette skaper uforutsigbarhet for alle involverte, både gruveeierne, samiske rettighetshavere og andre. Det er problematisk å holde oversikt over alle prosessene og tillatelsene som må innhentes. Næringen må ha leterett, undersøkelsesrett, utvinningsrett, konsesjon, driftsplan, utslippstillatelse mv. Problemet forverres av at rettigheter på ulike stadier selges slik at det stadig er nye aktører å forholde seg til. Sametinget har inntrykk av at både direkte berørte av gruvevirksomhet og saksbehandlere har vanskelig for å forstå loven.

Sametinget gir uttrykk for at den frie leteretten sammen med prinsippet om første finners rett fører til at mineralbransjen forholder seg «naivt» til systemet, og har sterke forventninger om å kunne utvinne de ressurser de finner. Det er lang tradisjon for tilsvarende systemer over store deler av verden, men i Norge er ikke prosessen etter et drivverdig funn enkel.

Sametinget ser behovet for en regulering som kan senke mineralnæringens forventning til utvinning i de samiske områdene.

Et alternativ til at alle områder i utgangspunktet er åpne for leting og utvinning kan være et system som ligner det i petroleumssektoren. Sametinget mener det vil være en fordel at staten har en tyngre og tydeligere rolle i de tidlige fasene ved å avklare hvilke områder som kan åpnes for leting. Et slikt system vil gi bedre forutsigbarhet ved at konkrete områder gjøres aktuelle, i stedet for at alle områder i prinsippet er åpne. Åpning av områder skal kun skje etter at staten har foretatt grundige konsekvensutredninger hvor det foretas avveininger mot miljø- og samfunnshensyn, og hvor også Sametinget konsulteres. Et slikt system ville innebære at den frie leteretten faller bort.

5.3 Krav om fritt, forhåndsinformert samtykke

Sametinget viser særlig til at mineralloven strider med det folkerettslige prinsippet om at samene, som urfolk i Norge, på fritt grunnlag skal kunne velge å gi samtykke til en virksomhet som vil drives innenfor de områdene hvor samene har sin næringsutøvelse – det vil si områder hvor de primære næringene knyttet til samenes kulturgrunnlag utøves. Sametinget har understreket at prinsippet om et fritt, forhåndsinformert samtykke ikke nødvendigvis innebærer at Sametinget legger ned veto mot enhver gruvevirksomhet. Likevel har Sametinget vanskelig for å se at det kan gjennomføres avbøtende tiltak som gjør gruvedrift forsvarlig i sentrale samiske områder. Sametinget utelukker ikke at gruvedrift *kan* drives i samiske områder, men viser til at gruvedrift må ses i sammenheng med annen utbygging i området og viktigheten av det konkrete området for samene, og at totale sum-effekter må tas i betraktning i hvert tilfelle.

For eksempel kan Sametinget vanskelig se for seg en gjennomføring av Nussir ASA sitt prosjekt i Kvalsund fordi det allerede er satt opp kraftlinjer og bygget ut hyttefelt i området. Oppstart av gruvedrift vil være til uforenelig fortrensel for reindriften i området. Også gruvedrift på Nasafjellet slik Elkem ASA ønsker er problematisk. Dette området er fundamentalt for flytting av rein til og fra tilgrensende områder. Mange samer flytter rein gjennom dette området, og gruvedrift vil føre til en forskyvning i rettighetshavernes fellesbruk slik at flokkene blandes og konfliktnivået stiger. I slike tilfeller, hvor avbøtende tiltak ikke anses å hjelpe, er det vanskelig for Sametinget å åpne opp for gruvedrift selv om forhandlinger skjer i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser og selv om Sametinget ville fått en andel av overskuddet fra driften.

5.4 Konsultasjon

Sametinget mener at de ikke blir konsultert om mineralprosjekt i den grad Norge folkerettslig har forpliktet seg til. Sametinget har påpekt at det ikke vil være tilstrekkelig å tydeliggjøre konsultasjonsprosessene i lovgivningen. Dersom det skal være mulig å etablere gruvevirksomhet uten at det går veldig lang tid, og med en viss forutberegnelighet, må Sametinget gis en grad av beslutningsmyndighet – ikke bare konsulteres. Det ble for utvalget gitt uttrykk for at det over tid vil være vanskelig for Sametinget å avvise alle saker dersom samene og Sametinget kan se en oppside ved gruvevirksomheten og har en konkret forpliktelse til å ta standpunkt. Dette kan likevel ikke sies sikkert ettersom det ikke politisk er tatt stilling til spørsmålet på Sametinget. Et system tilsvarende det man ser i Canada kan også være ønskelig. I Canada legges til rette for at aktørene og urfolk sammen har konsultasjoner, og at tillatelse gis hvor aktørene kan vise til at det har foregått en

transparent og ordentlig konsultasjon. Etter inspirasjon fra det canadiske systemet med *memorandum of understanding* har Sametinget ved tre anledninger forsøkt å forhandle frem eller inngå intensjonsavtaler med aktører fra gruveindustrien. Formålet med slike avtaler er å komme til enighet om hvordan partene skal forholde seg til hverandre videre i prosessen. Avtalene har av ulike grunner ikke vært suksessfulle. Et problem var at det ved inngåelsen av avtalene ikke var bred politisk enighet innad i Sametinget. Når opposisjonen kom til makten var det lite støtte for denne typen avtaler.

5.5 Mineralloven § 17

Selv om mineralloven til en viss grad krever at Sametinget konsulteres, mener Sametinget at det er svært problematisk at spesialbestemmelsene for ivaretagelse av samisk kultur og næringsliv bare gjelder i Finnmark. Mineralloven diskriminerer på denne måten samer bosatt i samiske områder utenfor Finnmark. For disse samene oppfylles ikke de folkerettslige forpliktelsene i det hele tatt. Det er ikke bare konsultasjonsplikten som er begrenset til Finnmark. Utenfor Finnmark krever ikke mineralloven at det tas hensyn til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv ved vurdering av om undersøkelsestillatelse eller utvinningstillatelse skal innvilges.

For å sikre at samiske interesser vurderes og ivaretas også utenfor Finnmark har Sametinget inngått samarbeid med Statskog. Hvor samiske spørsmål oppstår ved endret disponering av grunnen på Statskogs grunn skal Statskog konsultere Sametinget. Samarbeidet har imidlertid ikke fungert i praksis, og det er derfor usikkert hvordan en avtale skal videreføres. Sametinget kan ikke se at samiske interesser i det hele tatt ivaretas utenfor Finnmark.

5.6 Grunneieravgift, mineralloven § 58

Grunneieravgiften for uttak av statens mineraler på privat grunn er normalt 0,5 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes, jf. mineralloven § 57. På Finnmarkseiendommens grunn skal det imidlertid betales en forhøyet grunneieravgift med et tillegg på 0,25 prosent - totalt 0,75 prosent av omsetningsverdien av det som utvinnes, jf. mineralloven § 58, jf. mineralforskriften § 5-6. Den forhøyede grunneieravgiften er et urfolksvederlag som skal kompensere urfolk som fortrenses av gruedrift. Sametinget er kritisk både til at plikten til å betale urfolksvederlag er begrenset til Finnmarkseiendommens grunn, og til at det er Finnmarkseiendommen som disponerer urfolksvederlaget.

Sametinget ser det slik at når urfolksvederlag kun betales på Finnmarkseiendommens grunn, og ikke i andre områder med samisk bruk av grunnen, diskriminerer mineralloven samer på bakgrunn av bosetning. Sametinget viser til at folkeretten ikke stiller krav om eiendomsrett for å være berettiget urfolksvederlag, og mener at også samer utenfor Finnmarkseiendommens grunn har rett på urfolksvederlag.

Ulike urfolk er svært ulikt organisert, og ILO konvensjon nr. 169 regulerer derfor ikke hvem som skal forvalte midlene. Sametinget mener likevel det er problematisk at urfolksvederlaget tilfaller og disponeres av Finnmarkseiendommen. Sametinget har vist til at det ikke eksisterer lokale samiske organisatoriske enheter som kan være forvalter av urfolksvederlaget. Om reinbeitedistriktene skulle være mottaker ville det utelukke samer som ikke er involvert i reindrift. Kommunene som forvalter av midlene ville heller ikke være ideelt ettersom samene er minoriteter i de fleste kommunene, og midlene ville da ikke nødvendigvis tilfalt samer. Sametinget anser derfor Sametinget som best egnet til å motta og forvalte urfolksvederlaget, fordi Sametinget er det organet som representerer samiske interesser.

Sametinget har i denne forbindelse understreket viktigheten av at dersom Sametinget skal motta og disponere urfolksvederlaget, må det finnes mekanismer som forhindrer Stortinget fra å gjøre fratrekk fra mottatt urfolksvederlag når bevilgning til Sametinget skal gis.

Det fremheves dessuten at selv om urfolksvederlag bøter noe på skaden gruvevirksomhet medfører, kan skaden ikke fullstendig kompenseres med penger. Det er derfor av større interesse for Sametinget å kunne medvirke i prosessene.

6 Kunnskap om samisk næringsdrift og kultur, og ansvars plassering

Mineralloven i § 17 tredje ledd legger opp til en helhetsvurdering hvor hensynet til samisk kultur, reindrift, næringsutøvelse og samfunnsliv skal tillegges vesentlig vekt ved vurderingen av søknad om undersøkelsesrett i Finnmark. Tilsvarende gjelder for søknad om utvinningsrett etter § 30 og ved behandling av søknad om driftskonsesjon i Finnmark, med unntak av § 17 første ledd.^[14] Sametinget mener at manglende kunnskapsgrunnlag for å foreta slike vurderinger er et betydelig problem, og at vurderingene derfor ikke utføres i praksis. Det er videre problematisk at loven ikke klart plasserer ansvaret for å foreta helhetsvurderingen hos noe organ.

Manglende kunnskapsgrunnlag er også et problem i forbindelse med konsekvensutredninger. Konsekvensutredninger blir ofte en kamp om valg av konsulentbyrå. Utrederne har ulik faglig forståelse av hvordan reindriften påvirkes av gruvevirksomhet. Det oppleves problematisk å forholde seg til konsekvensutredninger man ikke har tillit til. Det fremheves at erfaringsbasert kompetanse er svært viktig når den vitenskapelige utdanningen, eller formalkompetansen, i reindrift er såpass liten. Sametinget viser til at dialog blir vanskelig når en ikke har tillit til konsekvensutredningen. Sametinget ser de samme tendensene når det gjelder de samfunnsøkonomiske vurderingene som etter mineralloven skal foretas.

Vurderingene oppleves som mangelfulle i den grad de i det hele tatt foretas. Dette problemet vil antagelig kunne løses ved innføring av et «blokksystem», ettersom ansvaret for konsekvensutredningen plasseres hos staten i den innledende fasen og at staten videre må konsultere Sametinget. Ansvaret for gjennomføring av helhetsvurdering med vektlegging av samiske interesser plasseres da tydelig hos staten, og en vil samtidig bygge opp kompetanse på området når behandlingen er sentrert, ikke fragmentert.

7 Vurderinger av forholdet mellom mineralloven og samiske interesser gjort av minerallovutvalget i 2018

7.1 Innledning

Interessemotsetningen mellom samiske interesser og utviklingen av mineralindustrien stiller samfunnet overfor store utfordringer både når det gjelder utviklingen av et godt regelverk og utvikling av en forvaltning med kompetanse og saksbehandlingsrutiner som kan håndtere denne konflikten på en god måte. Norge har et særlig ansvar for opprettholdelse av samisk språk og kultur, som det viktigste landet for samisk kultur i dag. Denne plikten er også slått fast i Grunnloven og i folkerettslige dokumenter som nevnt ovenfor. Utviklingen av sameretten og vern for samiske rettigheter til land og vann i samiske områder, representerer en særlig utfordring for prinsippet om bergfrihet.

Problemstillingene blir ytterligere kompliserte av at situasjonen i Finnmark, som fremstår som kjerneområdet for samisk næringsdrift og kultur, og situasjonen utenfor Finnmark, er så ulike, særlig på grunn av eierforholdet til arealene. I Finnmark er størsteparten av de arealene som er aktuelle for

reindrift og annen tradisjonell samisk bruk, eid av Finnmarkseiendommen, mens reindriften i resten av landet i stor grad skjer i områder som er i privat eie.

Nordområdene er rike på naturressurser og utsatt for et nokså stort press, der arealer tas i bruk til ulike formål som forsvar (f. eks. skytefelt), vindkraft, veibygging, kraftlinjer, petroleumsvirksomhet, hyttefelt mv. Særlig i Finnmark er det antatt at det er store mineralressurser som det er stor interesse for å utnytte, noe som skaper uro blant den samiske befolkningen. Politisk er det et sterkt ønske om å bruke naturressursene i nord som et middel for økonomisk vekst og utvikling i de nordlige deler av Norge.

Et særlig problem er å fange opp sumvirkningen av ulike inngrep som til sammen kan utgjøre betydelige arealinngrep. Usikkerheten knyttet til sumvirkningen av mange inngrep, kan gjøre det vanskelig også for samiske organisasjoner å vurdere hvilken virkning de enkelte tiltak kan tenkes å ha. Dette styrker behovet for en overordnet styring av mineralvirksomheten. Det bør klargjøres hvem som skal ha det overordnede ansvaret for å sikre at den samiske befolkning som lever av naturressursene, har tilstrekkelig tilgang på ressurser til å kunne opprettholde sitt næringsgrunnlag, kultur og språk.

Det er også i mineralnæringens interesse at forholdet mellom mineralnæringen og samiske interesser klargjøres. Klare rammer for virksomheten vil gjøre det lettere å få aksept for mineralprosjekter i samiske områder.

Fra et rent prinsipielt synspunkt vil det være viktig å få klarlagt om norsk lov på dette punktet er i strid med Grunnloven § 108 eller med folkeretten. Utvalgets klare oppfatning er at det må settes i gang arbeid med å finne frem til en regulering som sikrer oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, både i og utenfor Finnmark. Det er også viktig for videre utvikling av mineralnæringen, særlig i Finnmark at en finner frem til løsninger som løser den konflikten som i dag er mellom Sametinget og samiske organisasjoner på den ene siden og nasjonale myndigheter og mineralnæringen på den andre siden.

Fra en mer pragmatisk synsvinkel kan det pekes på at konflikten med Sametinget og de samiske organisasjonene fører til at saksbehandlingen for søknader om mineralutvinning i samiske områder både i og utenfor Finnmark blir vanskeligjort. Dette er en vesentlig årsak til at utviklingen av mineralnæringen i Finnmark har gått lang mer sakte enn en så for seg for noen år siden. Uten at utvalget har gjort nærmere undersøkelser av det, må det nevnes at en fra flere aktører har fått opplyst at norske og kanskje særlig utenlandske selskap, holder seg unna Finnmark og kanskje andre områder i Norge, fordi de frykter at utvikling av mineralprosjekter vil bli vanskelig eller umulig, selv om de skulle finne drivverdige ressurser, og kanskje fordi de frykter tap av renommé ved å komme i konflikt med urfolksrettigheter.

Hensynet til samisk bruk av arealer skal varetas gjennom behandlingen av mineralprosjekter etter plan- og bygningsloven, på kommunalt nivå. Også disse beslutningene må tas innenfor rammen av Grunnloven og folkeretten. Hensynet til samiske interesser er også en del av de vurderinger DMF skal foreta ved tildeling av driftskonsesjon til mineralvirksomhet, mineralloven § 2 b), jf. § 1.

Det må antas at det er områder både i og utenfor Finnmark som kan tas i bruk til mineralvirksomhet, uten for store skadevirkninger for reindrift eller annen samisk bruk av området. Det vil likevel være en grense for hvor store områder som kan tas i bruk til andre formål, og det vil være noen områder som ikke bør røres av hensyn til samisk bruk. En kan anlegge ulike perspektiver på konflikten med Sametinget og de samiske organisasjonene om mineralloven.^[15]

7.2 Saksbehandling. Konsultasjonsordning

Et sentralt element i arbeidet med å få til mer effektive prosesser blant annet i mineralsaker er utvikling av en konsultasjonsordning, slik det gjenoppnevnte samerettsutvalget foreslo i NOU 2007: 13 *Den nye sameretten*. Regjeringen har i Prop. 116 L (2017-2018) lagt fram forslag til en konsultasjonsordning ved et nytt kapittel 4 i sameloven. Dette vil erstatte den konsultasjonsordningen som ble fastsatt i kgl. Res. 1. juli 2005 på grunnlag av konsultasjonsavtale inngått mellom kommunal- og regionalministeren og sametingspresidenten.

Etter lovforslaget § 4-1, 3. ledd vil bestemmelsene om konsultasjonsplikt i saker som gjelder «naturgrunnlaget for samisk kultur» gjelde for «tiltak og beslutninger som planlegges iverksatt i samiske områder», det vil også si områder utenfor Finnmark. Konsultasjonsplikten gjelder for statlige myndigheter (§ 4-3) og for fylkeskommuner og kommuner (§ 4-5). Sametinget og andre som er representative for samiske interesser i den aktuelle saken, har rett til å bli konsultert (§ 4-2). Det siste alternativet må antas å ville omfatte Norske reindriftssamers landsforbund og berørte reindriftsdistrikt eller siidaer i mineralsaker som berører reindriftsinteresser. I saker der Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4, vil Sametinget ikke ha konsultasjonsadgang, jf. forslaget § 4-1 siste ledd. Dette vil gjelde for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som «er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse». I plansaker som «kan få virkning på samisk materiell kulturutøvelse» uten å være «av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse» vil derimot konsultasjonsretten gjelde. Også andre som er representative for samiske interesser i området vil ha konsultasjonsrett.

Det fremgår uttrykkelig av Prop. 116 L. s. 91-92 s. 67 at en har vurdert det slik at de særlige prosessuelle rettigheter som Sametinget er gitt etter mineralloven ved søknader om undersøkelse, uttak og utvinning av mineraler, «ikke fullt ut tilfredsstillende de folkerettslige kravene til konsultasjoner». En har derfor kommet til at en ikke kan unnta saker etter mineralloven fra konsultasjonsplikten etter sameloven kapittel 4.

I forslaget er det lagt til grunn at det bør utarbeides egne saksbehandlingsregler for ulike sektorlover, herunder mineralloven, Prop. 116 L. s. 91-92, både for å sikre bedre etterlevelse av reglene og fordi det kan være behov for å tilpasse reglene til den enkelte sektoren. Det er derfor overlatt til departementene som er ansvarlig for de aktuelle sektorlovene å vurdere forslagene fra samerettsutvalget om saksbehandlingsregler på sine respektive områder.

Utvalget mener det vil være grunn til å utarbeide særlige saksbehandlingsregler for varetakelse av samiske interesser i mineralsaker. De innspill utvalget har fått fra Sametinget og samiske organisasjoner viser klart at mangelen på klare saksbehandlingsregler oppfattes som et stort problem. Dette påvirker nok også samiske organisasjoners interesse i å medvirke i prosesser som kan komme til å berøre deres interesse uten at de føler at de har tilstrekkelig mulighet for å vareta sine interesser.

De innspill som utvalget har fått går særlig på behovet for å sikre kompetanse om samisk næringsdrift og samisk kultur ved utpeking av hvem som skal gjennomføre konsekvensanalyse av et prosjekt og rett til påvirkning av utredningsprogram. Ordningen er i dag at det er tiltakshaver som skal stå for konsekvensanalysen. Det er påpekt at dette fungerer dårlig i saker der det er konflikt mellom ulike interesser. Valg av utreder og utforming av utredningsprogram hevdes å påvirke resultatet i stor grad. En ordning der valg av utreder og utforming av utredningsprogram også skulle godkjennes av de berørte interessene, ville være med på å skape tillit til resultatet av konsekvensutredningen.

Det er også påpekt at det er en arbeidsmessig og økonomisk belastning for samer som driver reindrift å skulle delta i møter og forhandlinger med mineralselskaper om bruk av arealer. En kompensasjonsordning for dette eller rett til dekning av utgifter til rådgivere ville kunne bøte på dette.

I noen tilfeller har det i forbindelse med andre utbyggingsprosjekter blitt inngått avtaler om hvordan saksbehandlingen skal være, noe som har fungert bra.

Det er også viktig å sikre kompetanse om samiske forhold i organer som skal ta avgjørelser i mineralsaker. DMF vil her kunne fungere som en nasjonal ressurs. Det kunne også tenkes et samarbeid mellom DMF og andre offentlige organer som har behov for kompetanse om samiske spørsmål, for eksempel NVE, om oppbygging av slik kompetanse.

7.3 Materielle krav til avgjørelsen. Vetorett mot nye prosjekter?

Siktemålet med konsultasjonsordningen er å oppnå enighet, eller for å oppnå et fritt og informert forhåndssamtykke til tiltaket, jf. Prop. 116 L. s. 34-35. Sametinget vil stå fritt til å avgjøre om det vil gi samtykke eller ikke, men det er etter forslaget § 4-6 plikt for partene til å gjennomføre konsultasjonene «i godt tro og med formål om å oppnå enighet». Spørsmålet er om det kreves samtykke fra Sametinget og de andre interessentene som har konsultasjonsrett i alle tilfeller. Samerettsutvalget la i NOU 2007: 13 til grunn at SP artikkel 27 stiller opp en grense for «hva statene selv kan foreta seg eller tillate andre å foreta seg uten å krenke bestemmelsen». Tiltak som «utgjør en nektelse av å utøve kulturen» er ikke tillatt bortsett fra i «nasjonale krisesituasjoner», NOU 2007: 13 s. 1996. Det er likevel presisert at bestemmelsen «ikke [...] gir noe absolutt vern mot inngrep i minoritetenes kulturutøvelse», men at den har en «kjernesone» og at inngrep i samisk kulturutøvelse som kan sidestilles med en nektelse av retten til kulturutøvelse vil rammes av bestemmelsen.

Det fremgår av Prop. 116 L. s. 92 at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil foreta en vurdering av «den materielle grensen i artikkel 27» som et ledd i den videre oppfølging av samerettsutvalgets forslag. Det er uttalt at «et sentralt spørsmål» da blir «om det er behov for å regulere hvordan myndighetene skal gå fram for å vurdere om et tiltak kan være i strid med den materielle grensen for inngrep etter artikkel 27».

En slik gjennomgang vil også være av stor betydning for vurdering av saker etter mineralloven.

Utvalget har fått opplyst fra DMF at en til nå ikke har avslått søknader om driftskonsesjon av hensyn til samiske interesser, men det har i flere saker blitt stilt vilkår for driftskonsesjon med sikte på å verne hensynet til reindriftsnæringen. Eksempler på dette er vilkår om at driften skal stanses i de periodene flytting av reinflokker pågår og vilkår om inngjerding av områder hvor reinsdyr kan falle utfor en kant.

Utvalget nevner at NVE nylig avslo søknad om bygging av Strindelva kraftverk i Snåsa kommune i Trøndelag fordi utbyggingen ville ha negative virkninger for reindriften ved tap av vår- og vinterarbeidsområder i «nokre av dei mest urørte områda for reindriften». Rørtraseen som var planlagt ville kunne føre til at rein letter ville trekke ned til vei og jernbane.^[16]

DMF gir uttrykk for at praktiseringen av reglene om hensynet til samiske interesser i minerallovens § 2 b) og § 17 andre og tredje ledd er utfordrende, både når det gjelder å forstå hva dette konkret innebærer og hvordan det skal vektlegges i saksbehandlingen. Det har også blitt oppfattet som uklart hva som ivaretas av informasjonsplikt og dialog etter minerallovens § 17 og hva som hører hjemme i statens konsultasjonsplikt etter de någjeldende reglene.

Dette understreker behovet for en avklaring av både konsultasjonsregler og saksbehandlingsregler etter mineralloven og de materielle grensene etter SP artikkel 27 og behovet for oppbygging av kompetanse på samisk kultur og næringsdrift hos DMF og statsforvaltningen mer generelt.

Mineralvirksomhet vil på grunn av store arealinngrep når det er tale om store anlegg, kunne komme i strid med SP artikkel 27.

7.4 Urfolksvederlag. Grunnlag og fordeling

Som nevnt ovenfor skal det betales et ekstra vederlag for uttak av statens mineraler på 0,25prosent ved uttak av mineraler fra Finnmarkseiendommens grunn. Dette gjelder bare for statens mineraler og altså bare i Finnmark. Urfolksvederlaget har bakgrunn i ILO- konvensjonen artikkel 15 nr. 2, jf. Ot. prp. nr. 43 2008-2009 s. 107-109.

Sametinget mente ved vedtakelsen av loven at urfolksvederlag måtte betales for alle mineraluttak i samiske områder, uavhengig av eierforhold, både i og utenfor Finnmark. Dette er etter det utvalget har fått opplyst fremdeles Sametingets syn. En mener den nåværende bestemmelsen ikke oppfyller kravene i ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2.

Etter utvalgets oppfatning er ikke dette spørsmålet tilstrekkelig drøftet i forarbeidene til loven. En valgte å videreføre ordningen som var vedtatt i bergverksloven § 42 i 2006, men som ikke var gjennomført. ILO-konvensjonen artikkel 15 nr. 2 fastsetter at:

«Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide av slik virksomhet.» [«Slik virksomhet» gjelder mineralvirksomhet].

Den engelske teksten benytter begrepet «benefits» for det som er oversatt med «nytteverdien». Andre uttrykk kunne vært «utbytte», som var den opprinnelige norske oversettelsen eller «fordel» eller «fortjeneste».

Utvalget mener det må vurderes å innføre regler om urfolksvederlag også ved mineraluttak i andre områder der det drives reindrift, både for statens mineraler og grunneiermineraler. Ulempene ved mineraluttak vil stort sett være de samme ved alle former for mineraluttak, ved arealinngrep, støy og annen forurensning m.m. Et slikt urfolksvederlag vil i praksis måtte fastsettes ved lov også for grunneiermineraler. Retten til å drive reindrift er en bruksrett som er utviklet gjennom alders tids bruk som en bruksrett som hviler på eget grunnlag, og dermed står i en noe annen stilling enn andre bruksretter. Det er tale om en rett som er utviklet parallelt med utviklingen av eiendomsretten til de områdene der reindriftsretten gjelder, slik at det foreligger en deling av eiendomsretten til disse områdene. Reindriftsretten er stadfestet i reindriftsloven § 4.

Gjennom en slik ordning ville en kunne få til en fordels-delning («benefit-sharing») som vil føre noe av verdiene som skapes gjennom mineralvirksomhet ut til de som må tåle ulemper eller skadevirkninger ved virksomheten. En må anta at dette vil gjøre de dette gjelder mer positivt innstilt til virksomheten.^[17]

Det vil oppstå et spørsmål om hvem som skal disponere urfolksvederlaget. I Finnmark er det i dag grunneieren, Finnmarkseiendommen, som disponerer urfolksvederlaget. Sametinget ønsker å overta dette fordi de mener de representerer rene samiske interesser. Det må vurderes hvilken ordning som er mest i samsvar med ILO-konvensjonen artikkel 15, og hvilken ordning som også ut fra andre hensyn er den mest hensiktsmessige med sikte på å sikre at midlene kanaliseres til de som har ulempene ved virksomheten.

Utenfor Finnmark vil det ikke kunne være aktuelt at urfolksvederlaget går til grunneieren. Det vil heller ikke være naturlig at Finnmarkseiendommen disponerer urfolksvederlag fra andre områder enn Finnmark. Et alternativ er at Sametinget disponerer urfolksvederlaget med plikt til å bruke det til tiltak som avbøter ulemper av mineralvirksomhet i de aktuelle områdene. Det kan også være spørsmål om vederlaget bør gå til de som er mest direkte berørt av det konkrete mineraluttaket.

Urfolksvederlaget vil komme i tillegg til eventuelle erstatninger for direkte skader eller ulemper.

Urfolksvederlaget vil kunne avskjære marginalt lønnsomme prosjekter som har negative virkninger for reindrift og miljø.

Det er en risiko for at økonomisk vederlag som kanaliseres til de aktuelle interessentene, kan føre til at det aksepteres inngrep i ressursgrunnlaget for reindriften på en måte som vil være til skade for samisk kultur. Dette må motvirkes ved at det uansett vil skje en vurdering av om tiltaket er for inngripende og settes vilkår for å verne grunnlaget for reindriften ved tildeling av driftskonsesjon.

Fotnoter til vedlegg 2:

^[1] FNs internasjonale konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) art. 27: «I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.»

^[2] FNs erklæring om urfolks rettigheter art. 13 (2): «Statene skal treffe effektive tiltak for å sikre vern av denne rettigheten og også for å sikre at urfolk selv kan forstå og bli forstått i politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosesser, om nødvendig ved hjelp av tolk eller på annet hensiktsmessig vis.»

^[3] Denne dommen var ikke opprinnelig med i Evalueringsutvalgets fremlegg i 2018.

^[4] ILO konvensjon nr. 196 art. 6: «1. Ved anvendelse av bestemmelsene i denne konvensjonen, skal regjeringene:

a) konsultere vedkommende folk, ved hensiktsmessige prosedyrer og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem;

b) etablere virkemidler for at disse folk fritt kan delta, minst i samme utstrekning som andre deler av befolkningen, på alle beslutningsnivåer i folkevalgte, administrative og andre organer med ansvar for politikk og programmer som angår dem;

c) etablere virkemidler for full utvikling av disse folks egne institusjoner og initiativer, og når det er aktuelt, skaffe nødvendige ressurser for dette formål.

2. Konsultasjoner som finner sted ved anvendelse av denne konvensjon, skal foregå i god tro, i former som er tilpasset forholdene, og med målsetting om å oppnå enighet om eller samtykke til de foreslåtte tiltakene.»

^[5] ILO konvensjon nr. 169 art. 7(1): «Vedkommende folk skal ha rett til å vedta sine egne prioriteringer for utviklingsprosessen i den grad den angår deres liv, tro, institusjoner, åndelige velvære og de landområder de lever i eller bruker på annen måte, og til så langt som mulig å utøve kontroll med sin egen økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. I tillegg skal de delta i utforming, gjennomføring og evaluering av nasjonale og regionale utviklingsplaner og programmer som kan få direkte betydning for dem.»

^[6] ILO konvensjon nr. 169 art. 7(3): «I samarbeid med vedkommende folk skal regjeringene sikre at det blir gjennomført studier, når dette er relevant, for å vurdere de sosiale, åndelige, kulturelle og miljømessige virkninger for dem av planlagt utviklingsvirksomhet. Resultatet av disse undersøkelser skal anses som grunnleggende kriterier for gjennomføringen av slik virksomhet.»

^[7] ILO konvensjon nr. 169 art. 15(2): «I tilfeller der staten beholder eiendomsretten til mineraler eller ressurser under jorden eller rettigheter til andre ressurser som finnes i landområdet, skal regjeringene etablere eller opprettholde prosedyrer for konsultasjon med vedkommende folk, med sikte på å fastslå om og i hvilken grad deres interesser kan bli skadelidende, før det iverksettes eller gis tillatelse til noen form for undersøkelse etter eller utnyttelse av slike ressurser i deres landområder. Når det er mulig, skal vedkommende folk ha del i nytteverdien av slik virksomhet, og skal tilkjennes rimelig erstatning for enhver skade de måtte lide som følge av slik virksomhet.»

^[8] ILO konvensjon nr. 169 art. 15(2).

^[9] Forholdet til driftskonsesjon er supplert.

^[10] A/HRC/18/35/Add.2, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, 6. juni 2011, avsnitt 56 og 85.

^[11] A/HRC/33/42/Add.3 , “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, 9. august 2016.

^[12] A/HRC/33/42/Add.3 , “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, 9. august 2016, avsnitt 29.

^[13] A/HRC/33/42/Add.3 , “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland”, 9. august 2016, avsnitt 29.

^[14] Forholdet til driftskonsesjon er supplert.

^[15] Se kapittel 4.5 i «Evaluering av mineralloven», Ernst Nordtveit m.fl., 17. desember 2018, hvor utvalget foreslår å gjennomføre konsekvensanalyser med sikte på å klarlegge hvilke områder som er mulige områder for mineralvirksomhet og hvilke områder som er problemområder eller eventuelt ikke aktuelle for mineralvirksomhet.

^[16] Se <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-konsesjon/ikkje-loyve-til-strindelva-kraftverk/>

^[17] Se kapittel 14.3 i «Evaluering av mineralloven», Ernst Nordtveit m.fl., 17. desember 2018, for en nærmere utredning om hvordan grunneieravgift og forhøyet avgift (urfolksvederlag) evt. kan utformes.

