

Sametinget v/sametingsråd Silje Karine Moutka

Innlegg på «Mineralnæringen i Finnmark og Nord-Norge – Nå og i fremtiden», 27.05.19

«Takk for invitasjonen

Sametingets interesser, posisjoner og håndtering av mineralsaker mener jeg har vært tydelige, forutsigbare og begrunnede for de som har villet høre etter og følge med.

* Moderproblemet er etter vårt syn både mineralloven og urfolksaspektet. Vi mener at denne loven ikke holder folkerettslig mål, og Sametinget har blant annet tre hovedinnvendinger mot loven:

1. For det første er reglene for konsultasjoner og medvirkning ikke tilstrekkelig ivaretatt i alle faser av en mineralsak. Vi mener at prinsippet om Free Prior and Informed consent er viktig i denne sammenhengen. Det innebærer en mulighet til å kunne ta stilling til ett prosjekt på ett fritt og informert grunnlag. Dette handler om både deltakelse og konsultasjoner, og det omfatter tiden før oppstart av en slik aktivitet i urfolksområder (ancestral land). Dette handler om grunnleggende menneskerettigheter, som urfolksrettigheter er en del av.

2. Tilstrekkelige mekanismer for rimelige andel av nytteverdien for lokalsamfunn og de direkte berørte rettighetshaverne må ivaretas i rammeverket. (Staten mener at forhøyet grunneiervederlag til FeFo er tilstrekkelig).

3. For det tredje skiller loven mellom samiske interesser i og utenfor Finnmark. Det kan ikke være slik at samiske interesser i for eksempel Nordland skal være mindre viktige enn i Finnmark.

18. juni 2018 oppnevnte Nærings- og fiskeridepartementet et utvalg med mandat til å foreta en evaluering av mineralloven med forskrifter.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- * Ernst Nordtveit, professor, Universitetet i Bergen (leder)
- * Katrine Broch Hauge, førsteamanuensis, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
- * Klaus Mohn, professor, Universitetet i Stavanger
- * Knut Einar Rosendahl, professor, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Sekretær for utvalget har vært Lovise Bøen Engene, Nærings- og fiskeridepartementet. Utvalget var ferdig i desember 2018.

Evalueringsutvalget anbefaler at det vurderes omfattende endringer i mineralloven.

Utvalget peker på et behov for å modernisere loven, skape riktige incentiver for mineralnæringen, forbedre mulighetene for god regulering og redusere risiko for næringsaktørene gjennom å avklare krevende spørsmål tidligere. Utvalget foreslår blant annet å vurdere å oppheve skillet mellom statens og grunneiers mineraler. Det såkalte bergregaleet - at kongen eier metallmalmene også på annen manns grunn - har ligget til grunn i bergverkslovgivningen siden den første bergordningen ble innført av Christian III i 1539.

Utvalget fikk i mandat å vurdere om mineralloven med forskrifter bidrar best mulig til oppfyllelse av Nærings- og fiskeridepartementets overordnede mål om å legge til rette for størst

mulig samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Det var ikke oppnevnt noen med spesiell kompetanse på urfolksaspektet i dette utvalget, men Sametinget har hatt en dialog med Nærings- og fiskeridepartementet i forkant av mandatet, og vi har også truffet utvalget i Karasjok da utvalget enda arbeidet med sine anbefalinger.

Utvalget har tatt sikte på å identifisere inkonsistenser og mangler ved mineralloven og å vurdere minerallovens ordninger i et samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk perspektiv. Utvalget mener det gjeldende systemet for tilgang til mineralressurser ikke er tilpasset dagens situasjon og foreslår vesentlige endringer i minerallovens grunnleggende struktur, blant annet knyttet til mineralkategoriene, bergfrihetens prinsipp og samspillet med saksbehandling etter andre lover. Utvalget har på bakgrunn av samfunnsøkonomiske betraktninger også foreslått å bruke avgifter mer aktivt som et styringsmiddel for å dempe avtrykket fra mineralnæringen på natur, miljø og andre omgivelser. Vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (nytte/kostnadsanalyse) bør etter utvalgets mening få en større rolle i konsekvensutredningene.

Utvalget har redegjort for Sametingets synspunkter på prosessen ved vedtakelse av ny minerallov og Sametingets synspunkter og erfaringer med mineralloven. Utvalgets forslag om konsekvensutredning med sikte på å avklare hvilke områder som er problemområder, eventuelt ikke aktuelle for mineralvirksomhet, kan bidra til å dempe presset på områder som er særlig viktige for samiske interesser. Utvalget mener at 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. Utvalget mener det vil være grunn til å utarbeide særlige saksbehandlingsregler for varetakelse av samiske interesser i mineralsaker, slik Prop. 116 L. s. 91-92 legger opp til. Utvalget mener det bør innføres regler om urfolksvederlag også ved mineraluttak i samiske områder utenfor Finnmark, og at det må utredes hvem som skal disponere disse midlene.

En foreslår også at reglene for vurdering av samiske interesser ved søknad om tillatelse til undersøking, prøveuttak og utvinning i Finnmark også gjøres gjeldende for samiske områder utenfor Finnmark.

Ved tildeling av utvinningsrett skjer ingen prøving av søkerens egnethet, eller av om det burde skje mineralutvinning i det aktuelle området. Utvalget mener at et konsesjonsbasert prinsipp der myndighetene kunne velge blant eventuelt flere søkere hvem som skulle få konsesjonen ville vært bedre og mer i samsvar med de problemstillinger som er fremtredende i dag. Det bør lovfestes mer utførlige kriterier for hva som skal tillegges vekt i vurderingen av hvem som skal tildeles konsesjon, og for at det kan legges vekt på og settes vilkår av hensyn til miljø, samiske interesser, omgivelsene ellers mv. Dette ville ikke være til hinder for at det kunne legges vekt på innsats for å finne ressursen, eller pålegge den som får konsesjonen å kompensere finneren for lete- og undersøkingskostnader.

Utvalget mener det bør vurderes å innføre urfolksvederlag også i samiske områder utenfor Finnmark. Videre mener utvalget en naturavgift bør vurderes innført slik at selskapene i større grad tar hensyn til natur- og miljøkonsekvenser i sine vurderinger. Utvalget mener også at det bør vurderes å innføre grunnrenteskatt på utvinning av mineraler.

Jeg er for eksempel glad for at Norsk Bergindustri har ved flere ganger har tatt til orde for en gjennomgang av loven. Vi har kanskje litt ulik motivasjon, men vi er enige om at loven ikke fungerer før Sametinget også kan stille seg bak loven.

* Tilbake til det med folkerettslige forpliktelser når det gjelder mineralvirksomhet i samiske områder.

* ILO (2010), FNs menneskerettsråd (2014), FNs rasediskrimineringskomité (2015) og FNs spesialrapportør for urfolk (2011 og 2016) har nå gjennom åtte år bedt Norge ta opp samtale med Sametinget for å få på plass en minerallovgiving som sikrer samiske rettigheter. Et lovverk uten folkerettslig og samisk legitimitet gjør det selvsagt vanskelig å utvikle mineralindustri i samiske områder. Det har vært kontakt mellom Sametinget og Nærings- og fiskeridepartementet etter at utvalget har levert sine anbefalinger. Det er for tidlig å si noe om hvordan dette arbeidet skal drives fremover.

* Mineralsaker har vært tema i samepolitikken siden begynnelsen av 1990 - årene da det multinasjonale selskapet Rio Tinto – Zink Corporation startet undersøkelsesarbeider i Indre Finnmark uten noen form for kontakt med Sametinget i forkant. Daværende sametingspresident Ole Henrik Magga ba dem stoppe, noe de også gjorde.

* Sametinget har behandlet mineralsaker i Sametingets plenum i 1997, 1999, 2003, 2008, 2009, 2010, 2014, 2016 og 2018. I tillegg har Sametingsrådet og dets administrative nivå håndtert mineralsaker løpende gjennom årene. Både lovverket og det politiske arbeidet, nasjonalt som internasjonalt, rundt mineralvirksomhet kan derfor Sametinget svært mye om.

* Rammene for konkrete og løsningsorienterte forhandlinger om etablering av ny mineralindustri i form av ett overordnet rammeverk er altså ikke til stede. Selskapene forfølger sporet for myndighetstillatelse etter lovverk som ikke er i samsvar med folkeretten. Samtidig ønsker de dialog om hvordan prosjekt skal gjennomføres, ikke om det kan gjennomføres. Det skaper stort stress for den samiske befolkningen og fremgangsmåten innebærer at selskapene selv ikke tar sitt ansvar for å drive sin virksomhet innenfor folkerettens forpliktelser på alvor.

* Hva er så det konkrete problemet? Tradisjonelt representerer samisk kultur ekstensiv bruk av naturressursene. Det er knyttet til utmarkshøsting og jakt, og i dag fremdeles i avgjørende grad knyttet til fiske og reindrift. Denne ressursbruken er bærekraftig og fornybar med evighetens perspektiv. For samer er denne bruken av naturressursene i tillegg helt sentral for opprettholdelsen av språk, kultur og samfunnsliv.

* Tradisjonell ekstensiv bruk av naturressursene er arealkrevende og kommer derfor ofte i konflikt med samfunnets krav til nye næringer som har en annen og mer intensiv bruk av arealene som mineralvirksomhet.

* I reindrifta og blant kystfiskerne er vår opplevelse at arealkonfliktene økende. Opplevelsen av å være under et sterkt og tiltagende press på areal- og ressursgrunnlaget forsterkes gjerne av at mange planer foregår samtidig og over lang tid, selv om ikke alle planene er like reelle og føres i mål.

* I reindrifta oppleves også presset fra ny og endret arealbruk som sterkt fordi det både fra statlig og lokalpolitisk hold samt fra ressurssterke industriinteresser ofte framstilles som om ny næringsmessig arealbruk er viktig og nødvendig for økonomisk vekst og det som gjerne kalles «utvikling», men som fort er bare utvikling for noen og på bekostning av andre. Opplevelsen av at ens eget næringsgrunnlag ikke har verdi, eller at det har en verdi som må underordnes og alltid tilpasses andres er nok derfor stor hos mange i det samiske samfunnet. Mineralnæringen trenger forutsigbarhet, men det trenger reindrifta og primærnæringen forøvrig også. Den

forutsigeligheten som nå finnes, er at reinbeiteareal og reindrift, fiskeriet og jordbruket bygges ned av ulike årsaker.

* Areal- og utbyggingsplanlegging er i stor grad preget av en avveining av ulike interesser mot hverandre, der prosesser skal sikre at kunnskapsgrunnlaget er godt og interesseinnspill kommer fram, men hvor det til syvende og sist er politisk valg som avgjør. Vi opplever derfor at areal- og utbyggingsplanlegging ofte er en rein politisk «slagmark» der det politiske flertallet vinner, som minoritet er vi samer sjelden del av slike flertall.

* I et slikt bilde blir urfolksrettslige regler viktige for oss samer fordi de er regler som setter prosessuelle (konsultasjoner) og materielle (ikke nekte kulturutøvelse) regler og begrensninger på hvordan beslutninger kan fattes og hvilke beslutninger som kan fattes. Rettsregler er ofte det eneste verktøyet vi sitter igjen med.

Så er ikke folkerettsregler alt, men det burde være grunnlaget vi sammen står på. Det betyr da faktisk at samenes interesser i slike saker må forstås og håndteres som et folks interesser og ikke sær- eller sektorinteresser.

Det betyr derfor også at dersom Sametinget som samenes folkevalgte organ vet at et nei respekteres, så åpnes kanskje også muligheten mer for at det kan sies ja der det ikke ødelegger for urfolksnæringer. Jeg minner om at Samerettsutvalget i sin utredning 1997:4 'Naturgrunnlaget for samisk kultur' foreslo at Sametinget skulle ha en nektingsrett for slik arealinngripende virksomhet som mineraldrift innebærer. Om selskaper vet at et nei fra Sametinget betyr noe, så må det faktisk legges til rette for prosesser som kan gi et ja.

Da må også myndigheter og industriaktører investere i reelle samspills- og forhandlingsprosesser der utfallet av dem like lite er gitt på forhånd som utfallet av geologiske undersøkelser. Det må ses etter løsninger der virksomhet har en samfunnsøkonomisk lønnsomhet for samiske samfunn, og ikke bare for bedriften eller storsamfunnet.»