



KONGELIG RESOLUSJON

Klima- og miljødepartementet
Statsråd: Andreas Bjelland Eriksen

Ref.nr.: 25/2094
Saksnr.:
Dato: 23. mai 2025

Tillatelsen etter forurensningsloven § 11 gitt til Nordic Mining ASA (nå Engebø Rutile and Garnet AS) i vedtak 19. februar 2016, 23. november 2021 og 23. juni 2023 omgjøres ikke

1. Innledning

1.1 Redegjørelse for saken

Nordic Mining ASA (nå Engebø Rutile and Garnet AS) fikk i vedtak av 5. juni 2015, som ble opprettholdt av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon av 19. februar 2016, tillatelse etter forurensningsloven til utvinning og prosessering av rutil (titanoksid), granat og pukkk fra Engebøfjellet, med tilhørende deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Førdefjorden. Det ble i 2022 tatt ut søksmål mot staten ved Klima- og miljødepartementet med påstand om at tillatelsen etter forurensningsloven er ugyldig. I dom fra Oslo tingrett 10. januar 2024 ble staten frifunnet. Saksøker har anket deler av tingrettens dom. Det sentrale spørsmålet for lagmannsretten er om tillatelsen etter forurensningsloven er i samsvar med vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b, tolket i lys av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet) artikkel 4 nr. 7 bokstav c). Artikkel 4 nr. 7 bokstav c) krever at årsakene til gjennomføring av ny virksomhet, som på grunn av nye endringer i de fysiske egenskapene til en vannforekomst medfører at den økologiske tilstanden forringes, må være av «overriding public interest». I forbindelse med behandlingen av ankesaken har lagmannsretten bedt EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse om hvordan vilkåret «overriding public interest» skal forstås. EFTA-domstolen ga rådgivende uttalelse i sak E-13/24 5. mars 2025.

Klima- og miljødepartementet har som følge av EFTA-domstolens uttalelse vurdert om tillatelsen er i tråd med kravet i vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b, tolket i lys av vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c). Departementet har også registrert at det fra flere hold har blitt fremsatt påstander om at vedtakene saken gjelder ikke er i tråd med de nevnte kravene i vannforskriften. Etter departementets syn er det viktig at det ikke er tvil om hva som er departementets syn på gyldigheten av tillatelsene og virksomhetens forhold til vanndirektivet, blant annet ut fra hensynet til forutsigbarhet for tiltakshaver.

Klima- og miljødepartementet har ikke funnet grunnlag for omgjøring av vedtakene om tillatelse etter forvaltningsloven § 35 eller annet regelverk. Departementet anser det ikke som tvilsomt at virksomheten, på det tidspunktet tillatelsen ble gitt, tilfredsstilte kravet til «overriding public interest» i vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c). Engebø-prosjektet er blant annet viktig for sysselsetting og bosetting lokalt og i regionen, og for å sikre tilgang til titanmineralet rutil. Etter departementets syn utgjorde både hensynet til sysselsetting og mineraltilgang hver for seg, og i alle tilfelle samlet, en «overriding public interest» i denne saken på det tidspunktet tillatelsen ble gitt. Den etterfølgende utviklingen, i den lange tiden etter at tillatelsen ble gitt, gjør behovet for mineraltilgang enda tydeligere.

Klima- og miljødepartementet tilrår at Kongen i statsråd beslutter å ikke omgjøre tillatelsen etter forurensningsloven § 11 gitt til Nordic Mining ASA (nå Engebø Rutile and Garnet AS) i vedtak 19. februar 2016, 23. november 2021 og 23. juni 2023. Tillatelsen etter forurensningsloven ble etter klage opprettholdt ved vedtak i kongelig resolusjon av 19. februar 2016. I Klima- og miljødepartementets vedtak av 5. juni 2015 og i kongelig resolusjon av 19. februar 2016 er det lagt til grunn at det er Miljødirektoratet som har ansvar for å følge opp tillatelsen, og som er gitt myndighet til å endre tillatelsen og vilkårene. Det er kun gjort mindre endringer i tillatelsen ved etterfølgende vedtak fattet av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Departementet finner det, etter en helhetsvurdering i denne konkrete saken, naturlig at beslutningen om å ikke omgjøre tillatelsen treffes av Kongen i statsråd.

En beslutning om å ikke omgjøre et vedtak er ikke et enkeltvedtak og det gjelder ingen formelle krav til at beslutningen skal begrunnes, se blant annet Prop. 79 L (2024-2025) punkt 22.7.1. I denne saken har departementet funnet grunn til å gi en noe mer utfyllende redegjørelse for forutsetningene som forelå på tidspunktet tillatelsen ble gitt og vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om å ikke omgjøre. Selv om både sysselsettingsvirkninger og behovet for rutil er omtalt i kongelig resolusjon av 19. februar 2016 og i saksdokumentene for øvrig, ser departementet at dette kunne vært grundigere redegjort for i vedtakets skriftlige begrunnelse.

I lys av at beslutning om ikke å omgjøre et vedtak ikke er et enkeltvedtak, samt at departementet ikke har funnet spørsmålet om vedtakets gyldighet tvilsomt, har ikke departementet funnet grunn til å forhåndsvarsle tiltakshaver eller øvrige interessenter i saken.

1.2 Nærmere om bakgrunnen for saken

Nordic Mining ASA (heretter Engebø Rutile and Garnet AS) søkte 8. august 2008 om tillatelse til gruvevirksomhet etter forurensningsloven § 11. Søknaden omhandlet malmuttak og prosessering av rutil (titanoksid) fra Engebøfjellet i daværende Naustdal kommune, nå Sunnfjord kommune. Dette innebærer uttak og videre prosessering av eklogittmalm fra Engebøfjellet. Eklogittmalmen er beregnet å inneholde omkring 4 prosent rutil. Dette resulterer i store mengder avgangsmasser, som i hovedsak er planlagt deponert i ytre del av Førdefjorden. Driftstiden er, basert på målte og indikerte ressurser, beregnet til minst 39 år.

Virksomheten skal også produsere og omsette et granatprodukt til fra titanmalmen for bruk som slipemiddel. Denne produksjonen var lite omtalt i prosessen som ledet frem til tillatelsen i 2016, og omtales ikke i det følgende.

Søknaden ble sendt på høring i juni 2009. Myndigheten til å gi tillatelse etter forurensningsloven ble lagt til Klima- og miljødepartementet i første instans i denne saken. Departementet mottok ved brev av 13. februar 2015 Miljødirektoratets anbefaling angående søknaden om tillatelse. Klima- og miljødepartementet besluttet 17. april 2015 å gi tillatelse etter forurensningsloven til gruvevirksomhet i Engebøfjellet. Formelt vedtak ble fattet 5. juni 2015. Etter klage ble tillatelsen opprettholdt av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon av 19. februar 2016. Departementet viser for øvrig til redegjørelse for sakens bakgrunn i kongelig resolusjon av 19. februar 2016 med videre henvisninger. Det er senere gjort noen mindre endringer i tillatelsen etter forurensningsloven. Miljødirektoratet fattet 18. januar 2021 vedtak om revidert tillatelse og endring i kjemikaliebruk, og etter klage ble dette vedtaket opprettholdt av Klima- og miljødepartementet i vedtak 23. november 2021. Miljødirektoratet fattet videre vedtak 23. juni 2023 om godkjenning av avfallshåndteringsplan og revisjon av tillatelsen hvor blant annet total mengde tillatte avgangsmasser til sjødeponi ble redusert, der vurderingen av at det forelå «overriding public interest» i henhold til artikkel 4 nr. 7 bokstav c) i vanndirektivet ble fastholdt.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) ga 17. juni 2020 driftskonsesjon etter mineralloven, som etter klage ble opprettholdt av Nærings- og fiskeridepartementet 6. mai 2022. Engebø Rutile and Garnet AS meldte produksjon av første mineralkonsentrat 23. desember 2024.

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom tok 14. november 2022 ut søksmål mot staten ved Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Saken gjelder gyldigheten av vedtak om tillatelse etter forurensningsloven (kongelig resolusjon 19. februar 2016, vedtak 23. november 2021 og vedtak 23. juni 2023) og vedtak 6. mai 2022 om driftskonsesjon etter mineralloven. Tingretten avsa dom i saken 10. januar 2024, hvor staten ble frifunnet og tilkjent sakskostnader. Naturvernforbundet og Natur og ungdom innga anke over deler av tingrettens dom 12. februar 2024, og ankeforhandling i Borgarting lagmannsrett er berammet til 10.-12. juni 2025.

Det sentrale spørsmålet i ankesaken er om tillatelsen etter forurensningsloven er gitt i samsvar med vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b, tolket i lys av vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c). Artikkel 4 nr. 7 bokstav c) krever at årsakene til gjennomføring av ny virksomhet, som på grunn av nye endringer i de fysiske egenskapene til en vannforekomst medfører at den økologiske tilstanden forringes, må være av «overriding public interest». I brev 8. mai 2024 ba lagmannsretten EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse om tolkningen av vilkåret «overriding public interest» i vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c). EFTA-domstolen ga rådgivende uttalelse i sak E-13/24 5. mars 2025.

Tillatelsen etter forurensningsloven bygger på grundige utredninger og omfattende kunnskapsgrunnlag. Det er gjennomført konsekvensutredninger og tilleggsutredninger, og

miljøvirkningene ble grundig utredet og vurdert før vedtak ble fattet. Dette underbygges av dommen fra Oslo tingrett i dom avsagt 10. januar 2024, som slår fast at vedtakene er gyldige. Tingretten fant ikke at det foreligger mangelfull utredning av alternative driftsformer eller at prognosene knyttet til partikkelspredning fra deponiområdet var uforsvarlige. Disse delene av dommen er ikke anket. Miljødirektoratet følger opp driften av virksomheten nøye. Departementet kan ikke se at det har skjedd en utvikling eller tilkommet nye opplysninger om miljøkonsekvensene eller andre forhold av betydning for vurderingen som skal gjøres etter vanndirektivet artikkel 4 nr. 7, enn de som nevnes i vurderingen i det følgende.

1.3 Om vilkåret «overriding public interest» i vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c)

Vanndirektivet ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen 28. september 2007 og trådte i kraft 1. mai 2009. Direktivet er gjennomført i norsk rett i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

Vanndirektivet artikkel 4 er gjennomført i vannforskriften §§ 4 til 12. Utgangspunktet er at overflatevann skal beskyttes mot forringelse, og forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god tilstand, se vanndirektivet artikkel 4 nr. 1 og vannforskriften §§ 4 og 6. I dette ligger det at nasjonale myndigheter ikke skal tillate virksomhet som medfører forringelse av tilstanden til en forekomst av vann med mindre vilkårene i artikkel 4 nr. 7 i vanndirektivet, som er gjennomført i vannforskriften § 12, er oppfylt. Et av vilkårene er at årsakene til de fysiske endringene er av «overriding public interest», se artikkel 4 nr. 7 bokstav c).

EFTA-domstolen har uttalt at artikkel 4 nr. 7 bokstav c) skal forstås slik at det kreves en avveining av de interessene som står på spill for å fastslå om det foreligger «overriding public interest». Domstolen presiserer at «overriding public interest» ikke oppstiller et krav om en kvalifisert interesseovervekt. For å rettferdiggjøre et gitt prosjekt, plikter de nasjonale myndighetene å foreta en avveining mellom den forventede nytten av det aktuelle prosjektet og forringelsen av tilstanden til den aktuelle vannforekomsten. EFTA-domstolen utdyper at økonomiske interesser kan være relevante, men at det må foreligge noe mer i tillegg for at det skal foreligge «overriding public interest». Domstolen uttaler at både hensyn til den økonomiske og sosiale situasjonen i et område, og et prosjekts bidrag til forsyningssikkerheten eller forsyningen av kritiske mineraler og råvarer i EØS-området, kan utgjøre «overriding public interest». Departementet kommer tilbake til den konkrete vurderingen nedenfor. Domstolen påpeker at det ikke kan oppstilles generelle kriterier for hvilke allmenne interesser som kan veie tyngre enn målet om å forebygge forringelse. Nasjonale myndigheter må gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak, og i denne vurderingen må myndighetene innrømme en viss skjønnsmargin.

2 Departementets vurderinger

2.1 Innledning

Virksomhet som på grunn av nye endringer i de fysiske egenskapene til en vannforekomst medfører at den økologiske tilstanden forringes, kan tillates dersom vilkårene i

artikkel 4 nr. 7 er oppfylt. I henhold til artikkelens bokstav c må årsakene til den fysiske endringen være av «overriding public interest». Det fordrer en avveining mellom forringelsen av den økologiske tilstanden i vannforekomsten Førdefjorden-ytte og den samlede nytten av Engebø-prosjektet.

Den økologiske tilstanden i vannforekomsten Førdefjorden-ytte vil forringes fra god til dårlig som følge av at deponeringen av masser vil føre til at en del av bunnfaunaen i Førdefjorden-ytte går tapt i deponeringsperioden. Det er i hovedsak det direkte berørte deponiområdet som blir negativt påvirket. Dette utgjør en begrenset del av vannforekomsten og fjorden for øvrig. Det er ikke forventet påvirkning av betydning av omkringliggende områder.

Samtidig er Engebø-prosjektet blant annet viktig for sysselsetting og bosetting lokalt og regionalt, og for å sikre tilgang til titanmineralet rutil. Etter departementets syn er det ikke tvilsomt at både hensynet til sysselsetting og mineraltilgang hver for seg, og i alle tilfelle samlet, utgjorde «overriding public interest» i denne saken på det tidspunktet tillatelsen ble gitt. Den etterfølgende utviklingen knyttet til tilgang på mineraler i den lange tiden etter tillatelsen ble gitt, gjør dette enda tydeligere.

Departementet viser til nærmere redegjørelse av virksomhetens betydning for sysselsetting i punkt 2.2 og mineraltilgang i punkt 2.3.

2.2 Hensynet til sysselsetting i området

EFTA-domstolen har i den rådgivende uttalelsen belyst hva som skal til for at hensynet til sysselsetting kan utgjøre «overriding public interest» i henhold til artikkel 4 nr. 7 bokstav c) i vanndirektivet. Departementet forstår EFTA-domstolens uttalelse slik at sysselsettingsvirkninger kan utgjøre «overriding public interest» dersom det foreligger et allment behov for de virkningene sysselsetting gir i et bestemt område. Departementets syn er at dette blant annet vil kunne være tilfelle der det skjer betydelig fraflytting fra et område, men også der det er behov for tilflytning. Etter departementets syn er sysselsettingsvirkningene av Engebø-prosjektet av en slik betydning at det veier tyngre enn målet om å forebygge forringelsen av Førdefjorden-ytte, og følgelig er av «overriding public interest» i henhold til artikkel 4 nr. 7 bokstav c).

Som det fremgår av Klima- og miljødepartementets vedtak av 5. juni 2015 om tillatelse etter forurensningsloven, er det anslått at virksomheten vil gi om lag 170 arbeidsplasser i året i gjennomsnitt gjennom hele driftsperioden på 39 år. Samtidig var det lav arbeidsledighet, og det ble forventet at virksomheten måtte tiltrekke seg arbeidskraft fra andre deler av landet. Det ble lagt til grunn at en betydelig andel av de som ble sysselsatt av virksomheten ville være tilflyttere. I tillegg til tilflytning av de som skulle arbeide direkte med mineralutvinningen, ble det forventet tilflytting av ektefeller og samboere. Den lange driftsperioden gjør at virksomheten vil ha en varig og positiv effekt på befolkningsutviklingen i regionen. Økt befolkning gir også bedre grunnlag for opprettholdelse og utvikling av tjenester som skole, barnehage, helsetilbud og kollektivtransport. Etter departementets syn kan dette igjen bidra til å styrke lokalsamfunnet og gjøre det mer attraktivt for tilflyttere.

Behovet for sysselsettingsvirkninger lokalt ble løftet frem i den kongelige resolusjonen av 19. februar 2016, i saksdokumentene for øvrig og i saken knyttet til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Blant annet ble det i vedtak og saksfremlegg for Naustdal kommunestyre 11. mai 2011 antatt at barnetallet ville falle i skole og barnehage, og at det var behov for betydelig tilflytting for å opprettholde barnetallet i området. Ifølge rapporten «Samfunnsmessige konsekvenser av forslag om mineraluttak i Engebøfjellet i Naustdal kommune» NIBR (2009) hadde Naustdal på tidspunktet tillatelsen ble gitt hatt en fallende befolkningsutvikling og det var ikke registrert at det var andre næringsetableringer på gang i kommunen. Basert på dette konkluderte NIBR med at det er vanskelig å se noen annen befolknings- og næringsutvikling for Naustdal enn en fortsatt nedgang i folketall og næringsvirksomhet dersom virksomheten ikke blir realisert. Videre fremgår det at for kommunene i nærområdet rundt anlegget vil nyetableringen kunne bidra til å snu en negativ trend.

Etter departementets syn var det et allment behov for økt tilflytting og bosetting i området, som sysselsettingen virksomheten bidrar til. Dette veier tyngre enn målet om å forebygge forringelsen av Førdefjorden-ytte.

2.3 Behov for mineraler og forsyningssikkerhet

2.3.1 Innledning

EFTA-domstolen har i den rådgivende uttalelsen belyst hva som skal til for at hensynet til å sikre tilgang til mineraler kan utgjøre «overriding public interest» i henhold til artikkel 4 nr. 7 bokstav c) i vanndirektivet. Departementet forstår EFTA-domstolens uttalelse slik at det foruten en vurdering av mineralets art og egnethet, bør være en viss tilknytning til det indre marked i EØS. Departementet legger til grunn at EFTA-domstolens uttalelse må forstås i lys av at EU både anerkjenner og er avhengig av at forsyningssikkerheten ivaretas ved hjelp av globale verdikjeder, og at tilknytningen til det indre markedet må vurderes ut fra et slikt globalt og langvarig perspektiv. Departementets vurdering er at EFTA-domstolens uttalelse ikke kan forstås slik at nasjonale myndigheter må stille vilkår i den nasjonale tillatelsen om at en bestemt andel av det som skal utvinnes eller produseres må selges direkte innenfor EØS-området.

Som nærmere redegjort for nedenfor, er det etter departementets syn ikke tvilsomt at Engebø-prosjektet har og har hatt den nødvendige tilknytningen til det indre markedet i EØS, og dermed oppfyller kravet til «overriding public interest» i denne saken.

2.3.2 Nærmere om titanmineralet rutil og forekomsten i Engebøfjellet

Mineralforekomsten i Engebøfjellet representerer en av verdens største kjente forekomster av rutil i fast fjell (Swart, C., & Nel, D. (2023). *Flowsheet development for the production of rutile and garnet from a hard rock eclogite deposit in Norway*). Rutil produseres blant annet i Australia, Kina, Sør-Afrika, Canada, India og Ukraina.

Rutil er et titanmineral. Titan brukes enten i sin oksiderte form (TiO_2) som hvitt pigment, eller i metallisk form som titanmetall. Ulike titanmineraler vil ha litt forskjellige egenskaper, og noen vil derfor være bedre egnet til produksjon av pigment (TiO_2), mens andre vil være bedre egnet til produksjon av titanmetall. Kvaliteten på titanmineralkonsentratet i form av mineralogi, forurensninger og titaninnhold avgjør hvilken prosess som benyttes og hvilket eller hvilke sluttprodukter råvaren er egnet for. Rutil har enkelte geologiske fordeler sammenliknet med andre titanmineraler. Rutil er det titanmineralet med høyest kvalitet og renhet, og er derfor spesielt velegnet til foredling til titanmetall og andre produkter med høy råvarekvalitet.

Av de globale rutilressursene brukes 35-40 prosent enten for produksjon av titanmetall eller i sveiseapplikasjoner som er avhengig av rutil som innsatsfaktor. Titanmetall anvendes i hovedsak i luftfartsindustrien, hvor titan inngår blant annet i flyskrog, vinger og turbiner. For forsvarsindustrien er tilgang på titanmetall kritisk innenfor en lang rekke bruksområder. Medisinalindustrien trenger titanmetall til blant annet implantater, i tillegg til at en rekke industriprosesser trenger titanmetall.

Produksjonen av titanmetall er konsentrert i et begrenset antall land, hvorav nesten 70 prosent av produksjonen foregår i Kina. Øvrig produksjon finner sted i Japan, Russland, Saudi-Arabia og Kasakhstan. EU er 100 prosent avhengig av import av titanmetall og var også det på tidspunktet tillatelsen ble gitt.

60-65 prosent av de globale rutilressursene går til pigmentproduksjon, og brukes blant annet maling, plast og papir. Når rutil prosesseres til pigment, brukes en prosesseringsmetode som innebærer mindre ressursbruk, og mindre avfall og utslipp, sammenlignet med andre prosesseringsmetoder som er aktuelle for andre titanmineraler. Rutil har derfor miljø- og kvalitetsfordeler sammenlignet med titanmineralet ilmenitt.

2.3.3 Behovet for rutil og forsyningssikkerhet på tidspunktet tillatelsen ble gitt

Det var på tidspunktet tillatelsen ble gitt klart at forekomsten i Engebø var en stor og viktig ressurs, både i europeisk og global sammenheng. Allerede i daværende regjerings *Strategi for mineralnæringen*, som ble lagt frem i 2013, ble det vist til at EUs råvareinitiativ påpeker svakheter og utfordringer i det globale markedet for mineralressurser, og det ble trukket frem at Norge har betydelige mineralressurser som kan bidra til Europas ressurstilgang. Strategien pekte på at Nordic Mining ASA (nå Engebø Rutile and Garnet AS) arbeidet med planer om å utvinne rutil fra Engebøfjellet, og omtalte forekomsten som en viktig ressurs.

Videre ble Engebøforekomsten i 2015 klassifisert av NGU som en forekomst av internasjonal betydning, og dermed vurderes den å kunne gi et signifikant bidrag til internasjonale behov. I kongelig resolusjon av 19. februar 2016 henvises det til kapittel 4.4 i Miljødirektoratets anbefaling til Klima- og miljødepartementet datert 13. februar 2015, som ledd i begrunnelsen for vedtaket. Der kommer det blant annet frem at «[m]ed planlagt produksjonsnivå vil gruvedriften stå for

rutilmengder tilsvarende 20 prosent av verdens totale produksjon. Denne forekomsten anses derfor for å være av internasjonal betydning». Det fremgår også av brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Klima- og miljødepartementet av 2. april 2012 at «Norge og Ukraina [er] de eneste produsentene av titanråstoff i Europa som har ressurser av betydning».

Departementet legger til grunn at det både var og er behov for rutil i Europa og i verden, og at størrelsen og egenskapene til forekomsten i Engebøfjellet underbygger at virksomheten både var og er samfunnsmessig viktig. Prosjektet ville også være det første store gruveprosjektet som ble realisert i Norge på lang tid, og ville dermed bidra med viktig kompetanse innenfor mineralutvinning.

Som redegjort for i punkt 3.2.2 er det mangel på infrastruktur for produksjon av titanmetall (svamp) i Europa. Dette var også tilfellet på tidspunktet tillatelsen ble gitt i 2016, og det skapte risiko for forsyningsforstyrrelser. Engebø-prosjektet ble vurdert å kunne gi et godt utgangspunkt for videre bearbeiding og utvikling av produksjon av titanmetall i Norge eller øvrige deler av EØS-området. I reguleringsplan med konsekvensutredning for utvinning av rutil i Engebøfjellet i Naustdal kommune vedtatt i 2011 kommer det frem at:

Produksjon av rutil i Naustdal vil kunne gi et godt utgangspunkt for en mulig produksjon av titanmetall i Norge. Dette vil igjen kunne utvikles til produksjon av komponenter og således utgjøre en ny verdikjede og en mulig sterk norsk kompetanseklynge.

Utvinning av rutil fra Engebøfjellet ville derfor bidra til å redusere sårbarheter i verdikjeden for titan.

Det var også klart på tidspunktet tillatelsen ble gitt at Engebø-prosjektet ville bidra med rutil til pigmentproduksjon, som det også var behov for i Europa. I den tidligere nevnte reguleringsplanen fra 2011 fremgår det at «Europa har stort underskudd på råstoff til pigmentproduksjon og vil ha behov for rutilkonsentrat til høyverdige pigmentanvendelser». Videre viser departementet til kongelig resolusjon av 19. februar 2016 hvor det henvises til kapittel 4.4 i Miljødirektoratets anbefaling til Klima- og miljødepartementet datert 13.februar 2015, som ledd i begrunnelsen for vedtaket. Der kommer det frem at mineralutvinningen «vil bidra til å sikre tilgang på pigmentråstoff til det europeiske markedet hvor rutil og øvrige titanråstoffer i dag i stor grad blir importert fra land utenfor kontinentet (blant annet Sør-Afrika og Australia)». At Europa var 100 prosent avhengig av import av titanråstoff i 2016 bekreftes også i Georgitzikis, K., et al. (2024). *Titanium – Factsheet*. SCRREEN2 Project. European Commission, tabell 1.

Som redegjort for i punkt 3.2.2 har rutil også miljø- og kvalitetsmessige fordeler sammenlignet med andre titanmineraler. I tillegg inneholder forekomsten i Engebøfjellet lave nivåer av radioaktive elementer som uran og thorium sammenliknet med andre rutilforekomster. Det betyr at rutilet i Engebøfjellet vil kunne utvinnes uten at det produseres radioaktive restprodukter. Departementet anser dette som fordelaktige egenskaper ved denne forekomsten av rutil, som underbygger virksomhetens viktige betydning. Dette ble fremhevet i brev av 2. april 2012 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Klima- og miljødepartementet: «Engebøforekomsten har et

betydelig fortrinn sammenlignet med eksisterende produksjon av rutil ved at den inneholder svært lite radioaktive mineraler».

Departementet legger til grunn at det på tidspunktet tillatelsen ble gitt var klarlagt at rutilen fra virksomheten ville dekke et behov i verdensmarkedet, herunder behovet i EØS-området, til tross for at all fremtidig bruk av rutilen ikke var avklart. Mineralutvinning er avhengig av privat kapital, markedet er globalt og verdikjedene fra råvare til sluttprodukter er komplekse. Dette er blant annet beskrevet i NOU 2022:8 Ny minerallov punkt 3.6.5. I tillegg krever mineralvirksomhet planlegging med omfattende kartlegging og utredninger som kan strekke seg over mange år. På prosjekt- og tillatelsesstadiet for mineralutvinning vil det sjeldent være mulig å klarlegge all fremtidig bruk av mineralet som utvinnes. På grunn av Engebø-prosjektets lange driftsperiode, var det imidlertid klart at virksomheten ville være en stabil leverandør av rutil. Ved at utvinning av rutil skulle skje i Norge, ville prosjektet bidra til at EØS-området ble sikret tilgang til titanmalm velegnet til videreforedling til flere titanmineralprodukter.

2.3.4 Behovet for rutil og forsyningssikkerhet i lys av etterfølgende utvikling

Siden vedtak om tillatelse etter forurensningsloven ble fattet i 2016 har behovet for tilgang på mineraler og forsyningssikkerhet økt, særlig i lys av dagens sikkerhetspolitiske situasjon i Europa. Det er derfor etter departementets syn i alle tilfeller ikke tvilsomt at virksomheten i dag tilfredsstiller kravet til «overriding public interest» i henhold til artikkel 4 nr. 7 bokstav c) i vanndirektivet, og at det dermed ikke er grunn til å omgjøre vedtaket.

Ved å videreutvikle norsk mineralnæring og ta del i samarbeidsinitiativer kan Norge styrke egen og alliertes forsyningssikkerhet og bidra til å sikre strategisk autonomi. Kina har økt kontrollen over flere verdikjeder for kritiske råmaterialer. Etter departementets syn er det grunn til å anta at det er en betydelig avhengighet for blant annet vestlig forsvarsindustri av råvarer der kinesisk kontrollerte verdikjeder står for en høy andel av produksjonen. Det har økt behovet for egne råvarestrategier og -tiltak. For å øke samarbeid med andre land og sikre egen industri tilgang til råmaterialer, har Norge inngått industripartnerskapsavtaler med blant annet Europakommisjonen, Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Norge er også med i Minerals Security Partnership, et samarbeid mellom særlig vestlige land om å realisere nye prosjekter i verdikjeden for utvalgte kritiske råmaterialer. Departementet viser også til regjeringens Nasjonale sikkerhetsstrategi, lagt frem 8. mai 2025, hvor det å redusere sårbarheter i økonomisk samvirke med andre land er sentralt. I strategien (s. 27) fremgår det blant annet at

Norge samarbeider med EU og allierte om å styrke forsyningssikkerheten. Vi skal legge til rette for norsk produksjon som inngår i strategisk viktige verdikjeder, for oss og våre allierte. Norge skal videreutvikle dette samarbeidet, med vekt på å styrke de industrielle og næringspolitiske båndene til Norden, EU, Storbritannia og USA.

Forsyningssikkerheten av titanmetall er utfordret. I en rapport fra Europakommisjonens Joint Research Centre (Titanium metal in the EU: Strategic relevance and circularity potential 2025) fremgår det at titanmetallverdikjeden i Europa vurderes som svak i lys av EUs mål om strategisk

autonomi, ettersom EU mangler reserver av titanmalm og ikke har infrastruktur for produksjon av titanmetall (svamp). Russland har lenge vært en sentral aktør som både produsent og eksportør av titanmetall. Russlands angrepskrig mot Ukraina har imidlertid skapt betydelige forstyrrelser i det globale markedet.

Forsyningssikkerhet har også kommet høyt på agendaen i EU de siste årene. EU vedtok forordning om kritiske råvarer Critical Raw Materials Act (CRMA) i 2024, med målsetning om å sikre EU tilgang til kritiske råmaterialer som er avgjørende for Europas grønne og digitale omstilling, samt for strategiske sektorer som forsvar, romfart og teknologi. Forordningen definerer titanmetall som både et kritisk og strategisk råmateriale. Forordningen forplikter medlemsstatene til å styrke de ulike stadiene av verdikjeden til strategiske råvarer, noe som uttrykkelig er definert å inkludere både utvinning av råstoff og prosessering.

Etter departementets syn støtter Engebø-prosjektet opp om Norge og EUs ambisjon om å sikre tilgang til en sikker, motstandsdyktig og bærekraftig forsyning av kritiske råvarer. Mer konkret styrker virksomheten titanverdikjeden ved utvinning av titanmalm og foredling av titanmalmen ved produksjon av rutil. Det fremgår av selskapets avfallshåndteringsplan at om lag halvparten av rutilproduksjonen fra Engebø er beregnet til å benyttes til produksjon av titanmetall. Dette underbygger viktigheten av virksomheten, men departementet mener uansett at tiltenkt bruk av rutil ikke kan være avgjørende. Det avgjørende er etter departementets syn at Engebø-prosjektet etableres nettopp i Norge, slik at verden og EØS-området raskt kan forsynes med titanmalm og rutil dersom forsyningssikkerheten tilspisses ytterligere. En mangel på aktuell råvareutvinning i EØS-området vil kunne redusere Norge og EUs mulighet for å utvikle en komplett nedstrøms verdikjede med foredlingsindustri basert på titanmineraler. Utvinningen legger derfor et viktig grunnlag for et velfungerende indre marked og for å sikre forsyningssikkerhet i EØS-området.

2.4 Samlet vurdering og konklusjon

Tillatelsen som er gitt etter forurensningsloven bygger på omfattende kunnskapsgrunnlag og grundige miljøvurderinger. I tillatelsen er det stilt strenge vilkår til utslipp, miljøovervåking og rapportering, og Miljødirektoratet følger driften nøye. Det er ingen indikasjoner på at virksomheten har andre miljømessige konsekvenser enn det som ble vurdert da tillatelsen ble gitt. Arealet som er avsatt som deponiområde i reguleringsplanen er 4,4 km². I Klima- og miljødepartementets vedtak av 5. juni 2015 vises det til at deponiet vil direkte berøre omtrent 3 km² av vannforekomsten Førdefjorden-ytre, som har et areal på 30 km². Deponeringen av avgangsmassene fører til at bunnfaunaen i deponiområdet vil gå tapt så lenge deponeringen pågår. Sannsynligheten for alvorlig eller irreversibel skade på marine arter i Førdefjorden er vurdert som liten. Det er lagt til grunn at disse fysiske endringene vil føre til en forringelse av vannforekomstens økologiske tilstand fra god til dårlig så lenge deponeringen pågår.

Samtidig skaper virksomheten nye arbeidsplasser som gir grunnlag for økt tilflytting og bosetting i et langsiktig perspektiv. I tillegg forventes det indirekte sysselsetting og andre positive

ringvirkninger lokalt og i regionen, som vil gjøre det mer attraktivt å bosette seg i området. Dette vil også kunne bidra til å øke tilflytningen til området.

Videre vil virksomheten bidra til å sikre Norge og Europa tilgang til store mengder av titanmineralet rutil, som er godt egnet til videre prosessering til både titanmetall og pigment. På grunn av virksomhetens lange driftsperiode, vil virksomheten være en stabil leverandør av rutil. Dette vil bidra til å redusere sårbarheter i verdikjeden for titan. Samtidig vil virksomheten bidra til å bygge industriell kompetanse og erfaring til å drive mineralutvinning i Norge.

Selv om virksomheten vil føre til at en del av bunnfaunaen i Førdefjorden-ytte går tapt i deponeringsperioden, og vannforekomsten dermed forringes fra god til dårlig økologisk tilstand, mener departementet at behovet for etablering av arbeidsplasser og forsyning av rutil både hver for seg, og i alle tilfelle samlet, veier tyngre enn målet om å forebygge forringelse av vannforekomstens økologiske tilstand. Det er i hovedsak det direkte berørte deponiområdet som blir negativt påvirket. Dette utgjør en begrenset del av vannforekomsten og fjorden for øvrig, og det er ikke forventet at omkringliggende områder vil bli påvirket av betydning. Samtidig vil arbeidsplassene virksomheten etablerer ha vesentlig betydning lokalt og i regionen, og virksomheten styrker forsyningssikkerheten av rutil. Departementet mener derfor at vilkåret i vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b, tolket i lys av vanndirektivet artikkel 4 nr. 7 bokstav c), var oppfylt på tidspunktet tillatelsen ble gitt. Den etterfølgende utviklingen etter tillatelsen ble gitt gjør dette enda tydeligere.

Departementet har på bakgrunn av dette kommet frem til at tillatelsen etter forurensningsloven er gyldig, og at det ikke er grunn til å omgjøre vedtakene.

3 Foreleggelse

Saken har vært forelagt Nærings- og fiskeridepartementet.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r:

Tillatelsen etter forurensningsloven § 11 gitt til Nordic Mining ASA (nå Engebø Rutile and Garnet AS) i vedtak 19. februar 2016, 23. november 2021 og 23. juni 2023 omgjøres ikke.