



Konflikter om gruvetablering

Lokalsamhällets aktörer och vägar till hållbarhet



Länsstyrelsen
Norrbotten

Titel: Konflikter om gruvetablering. Lokalsamhällets aktörer och vägar till hållbarhet. Ingår i rapportserie nr 2/2016.

Författare: Karin Beland Lindahl, Anna Zachrisson, Roine Viklund, Simon Matti, Daniel Fjellborg, Andreas Johansson, Lars Elenius, Luleå tekniska universitet och Umeå Universitet

Foto: Vy från Jokkmokks kommun, Frédéric Forsmark

Kontaktperson: Carola Medelid, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 971 86 Luleå.
Telefon: 010-225 50 00, fax: 0920-22 84 11,
E-post: norrbotten@lansstyrelsen.se

Internet: www.lansstyrelsen.se/norrbotten

ISSN: 0283-9636

Sammanfattning

Gruvprospektering och gruvetablering kan ge upphov till lokala konflikter. Syftet med den här studien är att undersöka hur berörda aktörer och medborgare ser på frågan om framtida mineralutvinning och gruvetablering, vilket utrymme som finns för lokalt deltagande och inflytande i politik och regelverk, samt möjligheterna att hantera eventuella konflikter med hjälp av dialog och samråd. Vi har analyserat tre gruvetableringsprocesser på tre olika platser i det fjällnära området: järnbrytning i Gällöck/Kallak (Jokkmokks kommun), nickelutvinning i Rönnbäck/Rönnbäcken (Storumans kommun) samt guld, koppar och järnbrytning i Rakkuri (Kiruna kommun).

Aktörernas och medborgarnas synsätt

Det som förenar alla lokala aktörer i samtliga fall är en omsorg om platsen och dess framtid. Alla vill kunna bo kvar, ha ett jobb samt erbjuda sina efterkommande en framtid i kommunen. Men studien visar att de organiserade aktörernas syn på vad som är en önskvärd framtid, vad som gynnar lokalsamhället, och om en gruva bidrar eller hindrar, skiljer sig åt. Alla eftersträvar en hållbar utveckling men det betyder olika saker för aktörerna. De ser olika vägar till hållbarhet och prioriterar olika dimensioner av hållbarhetsbegreppet. Aktörer med gruvskäptiska synsätt ser en god miljö som en grundläggande förutsättning för all annan utveckling. Gruvförespåkarna, å andra sidan, uppfattar en ekonomisk tillväxt som en nödvändighet för övrig utveckling och för möjligheterna att värna miljön. Samtalsklimatet och graden av polarisering mellan aktörerna i Jokkmokk-, Storuman- och Kirunafällen skiljer sig åt, men gemensamt är stora skillnader i synen på tillväxt, befolkningsutveckling och hur landskapet och naturresurserna ska nyttjas för att ge medborgarna ett gott liv nu och i framtiden. Förståelsen av platsens historia har också stor betydelse. Oavsett om aktörerna är för eller mot de aktuella gruvetableringarna, använder de sig av platsen och dess historia för att befästa sina egna förståelseramar och sin argumentation. Givet dessa skillnader är det logiskt snarare än förvånande att aktörerna kommer till olika slutsatser huruvida en gruvetablering är önskvärd eller inte. De här skiljelinjerna är djupa, har sitt ursprung i fundamentalt olika sätt att se på världen och återfinns i andra naturresurskonflikter. Här finns alltså konflikter mellan olika förståelseramar, dvs. skilda synsätt som ger upphov till handlingsstrategier som inte är förenliga med varandra.

Trots frågans polarisering finns aktörer med ett mer avvaktande och prövande förhållningssätt. De har inte stängt dörren för de aktuella gruvetableringarna men sätter upp en rad villkor för ett godkännande: gruva om... Villkoren varierar mellan aktörerna och fallen men handlar till exempel om miljökonsekvenser, risker, lokala arbetstillfällen, driftstid, ägande och frågan om lokal återföring av eventuella vinster. I Kirunafallet förefaller gruppen av

aktörer med den här typen av synsätt vara relativt stor. Jämfört med de uttalat gruvnegativa och gruvpositiva aktörernas stabila positioneringar, är dessa aktörer sannolikt mer rörliga och benägna att ompröva sina ståndpunkter.

De myndigheter som är inblandade i de aktuella prövningsprocesserna fokuserar på myndighetsutövning och tillämpning av existerande regelverk och politik. Men de har olika uppdrag och agerar utifrån skilda regelverk och politiska utgångspunkter. De rör sig alltså mellan ett förvaltningsperspektiv och de normativa (gruvpositiva och gruvnegativa) synsätt som är vanliga i lokalsamhällena. Beroende på uppdrag och politisk målsättning understödjer myndigheterna genom sitt agerande olika förståelseramar som finns representerade på den lokala nivån. De lokala aktörerna kan alltså i större eller mindre utsträckning känna igen sina egna eller motståndarnas synsätt i myndigheternas argument och beslut. Hur väl det egna synsättet avspeglas i en viss myndighets argumentation och agerande verkar påverka de lokala aktörernas tilltro till myndigheten i fråga. Gruvbolagens synsätt sammanfaller på många sätt med de lokala gruvpositiva synsätten och den statliga mineralpolitiken så som den formulerats av regeringar under relativt lång tid. Det betyder att gruvbolagen får viss draghjälp av andra inflytelserika statliga, regionala och lokala aktörer.

En skillnad mellan de tre fallen är att debatten om Rakkuriprojektet inte fått samma karaktär av ödesfråga för hela samhället som gruvdebatterna i Jokkmokk och Storuman fått. Den har inte heller engagerat intresseorganisationer och medborgare i samma utsträckning. En förklaring till en lägre grad av mobilisering och polarisering i Kirunafallet kan vara att opinionen för en gruvetablering i Rakkuri generellt är svagare än opinionerna för gruvor i Gällöck/Kallak och Rönnbäck/Rönnbäcken. Många aktörer i Kiruna uppger att projektet kostar mer än det smakar eftersom det för närvarande finns gott om jobb i kommunen. Behovet av en ny gruva uppfattas därmed som litet och relativt många aktörer delar de pragmatiska synsätten ”gruva om...”. Vi kan även notera att rättighetsfrågorna inte har samma framträdande plats i gruvdebatterna i Jokkmokk och Kiruna som i Storuman, och att de inte splittrar de samiska aktörerna i Norrbottensfallen. Samsyn när det gäller platsen och dess framtid, hållbar utveckling, en eventuell gruvas negativa effekter mm., har istället resulterat i samarbete mellan de gruvskäptiska aktörerna i både Jokkmokk och Kiruna. Jämfört med Storuman är likheterna mellan de organiserade aktörernas synsätt generellt sett fler och av mer substantiell karaktär i Jokkmokk- och Kirunafällen där de flesta aktörer är överens om att samhällsklimatet i grunden är gott. I Jokkmokk och Kiruna finns en relativt stor samsyn om att den samiska kulturen är en viktig del av kommunernas identitet och att de samiska näringarna är, och bör förbli, en del av det lokala näringslivet.

Enkätstudien av medborgarnas värderingar och ställningstaganden bekräftar till stora delar den här bilden men visar också på möjliga skillnader mellan de organiserade aktörernas och medborgarnas synsätt. Som förväntat

visar enkätundersökningen att den generella acceptansen för gruvverksamhet är större i Kiruna än i Jokkmokk och Storuman. När det gäller de aktuella gruvetableringarna syns dock inte någon större skillnad mellan de tre kommunerna. Vi kan alltså konstatera att en generell acceptans inte nödvändigtvis påverkar attityderna till nya gruvetableringar. Den polarisering mellan uttalade gruvsketiker och gruvförespråkare, som tydligt framkommer i analysen av de organiserade aktörernas synsätt, verkar även finnas hos den bredare allmänheten, om än i varierande grad. I det analyserade materialet verkar medborgarnas attityder till gruvetableringen i Gällö/Kallak vara mer polariserade än attityderna till de aktuella etableringarna i de andra kommunerna. Här ser vi alltså en skillnad i förhållande till de organiserade aktörerna i Jokkmokk som så här långt uppvisar en mindre grad av polarisering än de i Storumans kommun. En möjlig förklaring kan vara att dialogen är mer utvecklad i Jokkmokks kommun: de organiserade aktörerna tonar ner ytterlighetsargumenten för att bibehålla goda relationer och ett positivt samtalsklimat. En annan förklaring kan vara att den gruvpositiva opinionen är sämre organiserad och därmed inte lika väl representerad i formella sammanhang. Även om enkätundersökningen bekräftar att även medborgarnas attityder till de aktuella gruvetableringarna är starkt polariserade, visar den också att det finns många medborgare som delar synsättet ”gruva om...”. Det här är särskilt tydligt i Kirunafallet som skiljer sig från de andra fallen genom att antalet medborgare med tydligt positiva attityder är förhållandevis litet.

När det gäller orsakerna bakom medborgarnas attityder visar enkäten, precis som den kvalitativa undersökningen av de organiserade aktörernas synsätt, att bakomliggande värderingar och sociala faktorer har stor betydelse. Hur medborgarna generellt värderar en god miljö och hållbar utveckling, hur de ser på risktagande och vilken tillit de har till staten och dess institutioner får alltså genomslag, om än i varierande grad. Den sociala kontexten, vilka man umgås med och vilka åsikter de har, liksom om man är same och/eller tillhör en sameby, spelar roll för attityderna till gruvprojektet. Enkätmaterialet visar också att uppfattningar om de eventuella gruvornas effekter på den egna livssituationen och platsen har relativt stor betydelse för medborgarnas attityder till de aktuella gruvetableringsprojekten. Här kan vi, liksom i den kvalitativa analysen av de organiserade aktörerna, se att olika förståelse, och värdering av, befolkningstillväxt, kommunens ekonomi, livskvalitet, en god miljö och hållbar utveckling spelar stor roll. Förväntningar om fler jobb och lokal tillväxt verkar vara de viktigaste drivkrafterna bakom de positiva attityderna, medan farhågor om negativa effekter på miljön, rennäringen, den samiska kulturen och friluftslivet formar de negativa. Det faktum att det för närvarande finns gott om jobb i Kiruna kan således förklara varför inställningen till en ny gruvetablering är relativt negativ.

Utifrån enkäten kan vi även konstatera att de allra flesta kommunmedborgare står helt utanför de aktuella tillståndsprocesserna. Processerna uppfattas som toppstyrda och dominerade av stat och gruvbolag. Medborgarnas

uppfattningar och upplevelser av tillståndsprocesserna verkar, liksom hos de organiserade aktörerna, spela roll för deras attityder till gruvetablering. Många respondenter uppger att de fått en mer negativ attityd till en gruva och en lägre tilltro till själva processen som ett resultat av de pågående processerna.

Möjligheter att påverka?

De lagstadgade möjligheterna till inflytande i tillståndsprocessen är begränsade. Formellt krävs inget samråd med sakägare eller andra berörda förrän i miljöprövningen då ett tillstånd för bearbetningskoncession redan beviljats. Den här tudelningen av prövningsprocessen väcker stor diskussion. Inför en ansökan om bearbetningskoncession rekommenderas gruvbolag att samråda med länsstyrelse och berörda aktörer. I de tre fallen som studerats anser de flesta lokala aktörer att de kommit in för sent i processen, vid för få tillfällen och att de samråd som genomförts inte har hållit en tillräckligt hög kvalitet.

Länsstyrelserna är inte skyldiga att samråda med någon annan lokal aktör än kommunen i handläggningen av koncessioner. Det ger myndigheterna ett visst handlingsutrymme vilket kan uppfattas som ”orättvist” när olika länsstyrelser hanterar detta på olika sätt. I de studerade fallen har Länsstyrelsen i Norrbotten haft mer dialog med lokala aktörer än Länsstyrelsen i Västerbotten, särskilt i Gällö-/Kallakfallet. Detta kan vara en orsak till att de yttranden som kommit från Länsstyrelsen i Norrbotten i högre grad beaktar flera lokala synsätt. Länsstyrelserna är dock ålagda att samråda med kommunerna och samtliga kommuners yttranden avspeglas i ganska hög utsträckning i respektive länsstyrelses yttranden. Kommunerna verkar därmed utifrån dessa tre fall ha ett visst inflytande. Deras yttranden är dock olika; Storumans är tydligt positivt till en etablering medan Jokkmokks och Kirunas är mer balanserade och lyfter fram många negativa konsekvenser (inte minst för renskötseln). En mer försiktig hållning i Jokkmokk kan bero på att Jokkmokks kommun genomfört betydligt mer lokal dialog än Storumans kommun, men det kan även avspegla en större samsyn mellan de organiserade aktörerna i Jokkmokk (se ovan). I Kiruna avspeglar den försiktiga hållningen troligtvis en avsaknad av stark lokal opinion för det aktuella projektet.

I de tre fallen finns alltså betydande skillnader när det gäller hur de lokala aktörernas synsätt beaktats av de tre kommunerna och länsstyrelserna. Det väcker viktiga frågor om hur skilda förutsättningar att delta och påverka kan utjämnas, t.ex. hur kostnader för deltagande fördelas på ett rimligt sätt och hur likvärdiga rutiner och regler för en fördjupad och funktionell dialog kan utvecklas. Många gruvkritiska aktörer är även missnöjda med att sakägarbegreppet begränsas till fastighetsägare och samebyar inom koncessionsområdet. Sakägare har tillgång till mer information, har rätt att överklaga och blir i högre grad inbjudna att delta i samråd. Både sakägare och gruvkritiska lokala aktörer använder rättsväsendet för att försöka påverka

tillståndsprocessen, men överklaganden avslås i regel. De leder dock ofta till stora förseningar och gör processerna kostsamma. Aktörer som är mot gruvetablering och inte har tilltro till att deras synsätt hörsammars i den offentliga processen använder andra tillgängliga instrument för att fördröja och påverka processerna. Fördröjning är dock en metod som är både kostsam och frustrerande för alla inblandade och samhället.

Den svenska mineralpolitiken ger litet och ojämnt utrymme för lokalt inflytande. Den är centraliserad till en liten nationell myndighet vilket förväntas ge ett effektivt utförande. Samtidigt skapar centraliseringen en distans som kan ge näring åt sociala proteströrelser. Mineralpolitiken är formulerad på ett sätt som i första hand avspeglar gruvsektorns och de gruvpositiva aktörernas synsätt. Det gör att den upplevs som ”gruvpositiv” och ”stängd” av de flesta, och alla gruvskäptiska, aktörer. Detta påverkar deras tilltro till statens och politikens möjlighet och vilja att ”rättvist” beakta hela bredden av aktörer och synsätt, vilket i sin tur skapar ytterligare grogrund för framväxten av en social motrörelse. Den senare får draghjälp av att gruvskäptiska synsätt finns representerade i riksdagen. Kallakfallet gav till exempel ett stort avtryck i riksmedia när protester i form av direkta aktioner och civil olydnad bemöttes med en viss grad av polisvåld. Sådana hårda reaktioner kan resultera i att en rörelse vinner ökat stöd hos allmänheten.

Är dialog en väg framåt?

Tidigare forskning visar att konflikter som tar sin utgångspunkt i individers eller aktörers grundläggande värderingar och förhållningssätt är svåra att ”lösa” i bemärkelsen nå en kompromiss eller fatta beslut som alla tycker är bra. Sannolikheten att få de uttalat gruvnegativa och gruvpositiva aktörerna att fundamentalt ändra sina ståndpunkter är troligen liten oavsett dialog, samråd och process. Genom dialog kan aktörer också förstärka och befästa sina redan etablerade åsikter. Trots detta finns möjligheter att genom dialog nå samsyn i vissa, mer begränsade, frågor, åstadkomma en ömsesidig förståelse och acceptans för varandras synsätt, förmedla kunskap, bidra till bättre sociala relationer och därmed bidra till ett bättre samtalsklimat och mer välgrundade beslut. De aktörer som ännu inte tagit tydlig ställning, ”gruva om...”, är mer öppna och i den här gruppen kan sannolikt dialog bidra till kunskap och lärande som påverkar aktörernas ståndpunkter.

Väl fungerande information, dialog och samråd kan med största sannolikhet även öka tilltron till staten och dess metoder för att fatta beslut. Breda, öppna och professionellt ledda medborgardialoger verkar vara ett bra sätt att tillgodose medborgarnas behov av information, insyn och kommunikation med beslutsfattare och personer som har andra åsikter än de egna. Här har kommunerna en viktig roll som lokala samordnare och initiativtagare. Utifrån de forskarmöten vi genomfört kan vi identifiera en rad faktorer som är viktiga för dialogens kvalitet. Tillräckligt med tid och resurser, professionell processledning, en balanserad representation och tillgång till professionell konflikthantering är viktiga förutsättningar. Trots detta är utsikterna att ett utvecklat samrådsförfarande skulle kunna ”lösa” den här typen av konflikter sannolikt små. Det är alltså viktigt att också på andra sätt utveckla regelverken och tillståndsprocesserna så att de beslut som tas upplevs som legitima även för de aktörer som inte får sin vilja igenom. Information till en bredare krets lokala aktörer, ett utvidgat sakägarbegrepp, tydligare riktlinjer för vad ”koncessionsområdet” omfattar, tidigare samråd med lokala aktörer, högre kvalitet på de samråd som genomförs, en överblickbar process där det är tydligt för alla aktörer när och hur de kan yttra sig samt åtgärder som ger resursstarka och resurssvaga aktörer möjlighet att delta på mer likvärdiga villkor, är möjligheter som kan prövas.

Slutligen vill vi betona de markrättsliga frågornas betydelse. Så länge de samiska rättigheterna och deras historiska orsaker är oklara och omtvistade är sannolikheten stor att varje naturresursexploaterande verksamhet ger upphov till konflikter. Dessa konflikter är destruktiva och smärtsamma för de människor och lokalsamhällen som berörs. Här har staten ett stort ansvar att klargöra vad som gäller samt att bidra till en process som kan åstadkomma försoning mellan olika grupperingar och med de historiska oförrätter som begåtts.

Stort Tack...

... till alla aktörer som deltagit i våra möten och delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter. Särskilt stort tack till dem som tagit sig tid att läsa och komma med värdefulla synpunkter på rapporten. Vi vill också tacka vår processledare Agneta Setterwall som lett alla möten, Christina Allard som bidragit med juridisk kompetens samt Emma Modig som bearbetat enkätmaterialen.

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	9
2. Teoretiska utgångspunkter	10
2.1 "Plats" och hållbar utveckling.....	10
2.2 Att tolka historia.....	10
2.3 Aktörernas föreställningar och strategier	11
2.4 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden.....	11
2.5 Möjligheter att påverka.....	12
2.6 Dialogens möjligheter och begränsningar	12
3. Metoder och forskningsaktiviteter	14
4. Bakgrund.....	16
4.1 Tre inlandskommuner och deras historia	16
4.1.1 Svensk samepolitik med stora konsekvenser	18
4.2 Gállok/Kallak, Rönnbäck/Rönnbäcken och Rakkuri – tre tillståndprocesser	19
4.2.1 Rönnbäck/Rönnbäcken	19
4.2.2 Gállok/Kallak	20
4.2.3 Rakkuri	21
4.3 Förändrad natursyn	21
5. Resultat.....	23
5.1 De organiserade aktörernas synsätt.....	23
5.1.1 Aktörernas syn på platsens historia.....	23
5.1.2 Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun	24
5.1.3 Gállok/Kallak i Jokkmokks kommun	31
5.1.4 Rakkuri i Kiruna kommun.....	32
5.1.5 Skillnader mellan Storumans-, Jokkmokk- och Kirunafallen.....	36
5.1.6 De största skillnaderna mellan aktörernas synsätt?	38
5.2 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden.....	38

5.3	Möjligheter att påverka.....	45
5.3.1	Den statliga gruvpolitiken	45
5.3.2	Generella regelverk: tillståndsprocessen.....	46
5.3.3	Inspel i tillståndsprocesserna i de tre fallen.....	47
5.4	Dialogens möjligheter och begränsningar	55
6.	Diskussion och slutsatser	57
6.1.	Aktörernas och medborgarnas synsätt	57
6.2.	Möjligheter att påverka?	60
6.3.	Är dialog en väg framåt?	61
7.	Förslag på åtgärder och verktyg.....	63
	Referenslista	64
	Bilaga 1. Analytiskt ramverk	72
	Bilaga 2. Forskarmöten i Jokkmokk och Storuman 2013 – 2015	73
	Bilaga 3. Genomförda och avslutade forskningsaktiviteter.	82
	Bilaga 4. Intervjuer med företrädare för organiserade aktörer	83
	Bilaga 5. Sammanställning av förståelseramar, Storuman	84
	Bilaga 6. De största likheterna mellan aktörerna i Storuman.....	89
	Bilaga 7 Sammanställning av förståelseramar, Jokkmokk.....	90
	Bilaga 8. De största likheterna mellan aktörerna i Jokkmokk	96
	Bilaga 9. Sammanställning av förståelseramar, Kiruna	97
	Bilaga 10. De största likheterna mellan aktörerna i Kiruna	103
	Bilaga 11. De största skillnaderna mellan aktörerna	104
	Summary in English: Conflicts Over Mine Establishment.....	105

1. Introduktion

I Västerbottens och Norrbottens län pågår sedan många år en omfattande gruvprospektering och utbyggnad av befintlig gruvverksamhet. Det har föranlett stora samhällsförändringar, exempelvis flyttning av Kiruna stad och infrastrukturella investeringar i anslutning till Svappavaara och den nu avslutade gruvverksamheten i Pajala. I Storuman, Jokkmokks och Kiruna kommuner har prospektering och prövning av förutsättningarna för nya gruvetableringar gett upphov till konflikter. Konflikter om gruvetableringar kan ta sig olika uttryck men bli destruktiva och kostsamma för de berörda lokalsamhällena, sakägarna, staten och gruvnäringen. Därför är det bra om de kan undvikas, eller hanteras på ett sätt som upplevs som rättvist och legitimt. För att kunna göra det behövs tillförlitlig kunskap om vad konflikterna verkligen handlar om, i vilken utsträckning aktörerna är oense om själva gruvverksamheten och vad som är uttryck för frustration över prövnings- och beslutsprocesser. Vi behöver förstå varför konflikter uppstår på en viss plats och vilka historiska, sociala och andra kontextuella faktorer som spelar roll.

För att få en mer heltäckande bild av hur olika aktörer och medborgare förhåller sig till planerad och pågående gruvverksamhet i Norr- och Västerbotten har Umeå Universitet, i samarbete med Luleå Tekniska Universitet, beviljats medel från Naturvårdsverket för projektet Gruvdrift i fjällen; vägar till hållbarhet? Projektet påbörjades 2013 och avslutades i maj 2016 samt var en del av Naturvårdsverkets forskningssatsning Storslagen Fjällmiljö. Detta projekt kombinerades därefter med ett annat delprojekt inom ALICE (Attractive Living in Cold Environment), den starka och interdisciplinära forskningsmiljön inom hållbar samhällsplanering vid LTU finansierat av forskningsrådet Formas. Delprojektet rörande gruvetableringar och konflikter i subarktisk miljö ligger inom de tre teman för hållbarhet som definierats i ALICE: ett gott liv; hållbar användning av resurser samt den adaptiva staden. Detta delprojekt påbörjades 2013 och kommer avslutas under 2017. Under 2014 beviljades Luleå Tekniska Universitet medel från Länsstyrelsen i Norrbotten (projektet Lokalsamhällets aktörer och gruvverksamheten) för forskning som stärker och kompletterar det av Naturvårdsverket finansierade projektet samt ALICE. Den här rapporten innehåller en sammanställning av genomförda forskningsaktiviteter och resultat från dessa projekt.

Syftet med de här projekten är att undersöka hur berörda aktörer och medborgare ser på frågan om framtida mineralutvinning och gruvetablering. Vi vill även undersöka hur konflikter om gruvverksamhet kan undvikas eller hanteras, inklusive förutsättningarna för lokal dialog och samråd. Våra inledande studier antydde att gruvkonflikterna i Norr- och Västerbotten inte bara handlar om var och hur en eventuell gruva ska lokaliseras. Minst lika mycket verkade de handla om vad som är en hållbar utveckling av platserna där mineralerna finns, hur rättigheter ska uttolkas, vilka näringar som ska prioriteras, och hur de politiska förutsättningarna ser ut. För att förstå konflikterna vill vi alltså studera dem i sitt sammanhang. Vi ser själva lokalsamhället, eller platsen, som en naturlig utgångspunkt för den här typen av studier och har valt att fokusera på tre gruvetableringsprocesser på tre olika platser i det fjällnära området; järnbrytning i Gällöck/Kallak (Jokkmokk), nickelutvinning i Rönnbäcken/Rönnbäck (Storuman) samt guld-, koppar- och järnbrytning i Rakkuri (Kiruna).

VÅRA FRÅGOR ÄR:

1. Hur ser aktörerna och medborgarna på platsens framtid; vad är en hållbar utveckling och hur kan en gruva bidra eller hindra?
2. Vilken betydelse har platsens historia?
3. Hur ser politik och regelverk ut; hur beaktas olika aktörers synsätt? Vilket utrymme finns för lokalt inflytande?
4. Är dialog ett sätt att hantera intressekonflikter? I så fall hur?

I den här rapporten börjar vi med att kort introducera några centrala teoretiska utgångspunkter och metoder som använts. Vi redogör för genomförda forskningsaktiviteter, presenterar våra resultat och diskuterar vilka slutsatser som kan dras.

2. Teoretiska utgångspunkter

2.1 "Plats" och hållbar utveckling

När det blir diskussion om en gruvas vara eller inte handlar det inte bara om själva mineralutvinningen, utan om hur platsen där gruvan kommer att finnas ska utvecklas i framtiden. Blir det jobb för folk i bygden; kommer andra näringar att bli lidande; hur kommer miljön och det sociala livet att påverkas? Storumans, Jokkmokks och Kiruna kommuner ligger i renskötselområdet, har en relativt stor samisk befolkning och frågor om samiska näringar och rättigheter kommer upp som en del av gruvdebatterna.

Platsbegreppet har sitt ursprung i kulturgeografin men används i många samhällsvetenskapliga discipliner (Relph 1976; Tuan 1974; Shields 1991; Ingold 2000). En "plats" har många olika dimensioner, t.ex. materiella (träd, hus och mineraler), sociala (nätverk och mötesplatser), ekonomiska (företag, kapital), politiska (politiska församlingar, maktrelationer) och andliga (heliga och besjälade föremål och ställen). De är förknippade med minnen, drömmar, föreställningar och idéer om hur platsen ska utvecklas och användas (Shields 1991). Synen på, och användningen av, platser påverkas när människors föreställningar om sin egen roll och betydelse i naturen ändras. I den vetenskapliga litteraturen konstateras att det i den västliga industrialiserade världen skett en generell förändring av natursynen sedan 1960-talet. Forskarna menar att det skett en förskjutning från ett linjärt modernitetstänkande om ständig utveckling till ett mer ekofiskt förhållningssätt där människan sätts in i ett ekologiskt sammanhang (Sörilin 1991; Worster 1994; Hornborg & Pålsson 2000; Öckerman & Friman 2003).

Olika människor uppfattar ofta samma plats på skilda sätt och har därför olika idéer om hur den ska utvecklas i framtiden. Alla vill ha en hållbar utveckling, men det finns många uppfattningar om hur vägen dit ser ut. Med begreppet "pathways to sustainability", vägar till hållbarhet (Leach et al. 2010), försöker vi fånga aktörernas föreställningar om platsen, vad de uppfattar som en hållbar utveckling och om en gruvetablering kan bidra eller hindra. I Brundtlands ursprungliga definition beskrivs en utveckling som hållbar om den tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. I Brundtlandrapporten betonas att en hållbar utveckling har tre dimensioner: en ekologisk, en ekonomisk och en social (World Commission on Environment and Development, WCED 1987).

I det här sammanhanget står alltså begreppet "plats" för något mer än en geografisk punkt på kartan. En plats består också av människor som vistas där, av deras sociala relationer, aktiviteter och upplevelser av stället (Massey 1997; 1995; Ingold 2000). De flesta platser utvecklas genom relationer, nätverk och utbyte med andra platser som kan ligga långt bort. Platser har en viktig historisk

dimension. Synen på en plats förmedlas över generationer och kan skapa känslor av tillhörighet, självkänsla och egenvärde (Sanderoth et al. 2009; Altman och Low 1992). Urfolk har ofta mycket starka band till de platser där de bott och verkat i många generationer. I den samiska kulturen har kunskap, sägner, myter och språk som ger platserna mening och identitet förts vidare från generation till generation (Rydberg 2011). Samtidigt är många urfolks relation till platsen komplex och kantad av en historia som för många inneburit fördrivning och mer eller mindre påtvingade förflyttningar (Brännlund 2015).

Individens subjektiva uppfattning om platsen kan bidra till en stark identifikation med omgivningen och ge en lokal förankring (Hummon 1992). Men platsen kan också ha varierande betydelse för olika individer och grupper och dess betydelse kan förändras över tid. När en plats förändras kan det påverka hur människor identifierar sig med platsen och skapa känslor av rotlöshet, främlingskap och vilshenhet (Sanderoth et al. 2009; Hummon 1992). Synen på platsen, dess historia och framtid, är alltså något som kan antas påverka hur aktörer och individer i de aktuella områdena ser på en gruvetablering och påverka deras ställningstaganden.

2.2 Att tolka historia

Det är svårt att skriva en plats historia och ge full rättvisa till de människor som har levt och fortfarande lever där. Historisk forskning handlar om att tolka och analysera olika perspektiv på det förflutna, perspektiv som påverkar nutiden och framtiden. Enligt Ammert (2013) har alla en historia som vi relaterar till i olika sammanhang. Relationen till det förflutna binder samman människor, är identitetsskapande och formar oss som människor. Historia bidrar därmed till vårt sätt att förhålla oss till världen. Det innebär att historiska perspektiv kan vara olika och att olika människors tolkning av samma skeenden kan skilja sig åt. Individer och grupper kan använda sina tolkningar av historien för att legitimera sitt eget eller andras agerande och för att nå sina politiska mål (Niemi 2004; Eriksen 1996; Elenius 2010a). På samma sätt använder stater historia för att legitimera sitt handlande. Ett helt nytt forskningsfält har vuxit fram kring hur användning av historia, historiebruk, relateras till specifika gruppers historiekultur och hur detta skapar olika former av historiemedvetande (Karlsson 2003).

En viktig dimension i de konflikter som beskrivs i den här rapporten handlar om lokalbefolkningens förhållningssätt till den plats de lever på. Det innefattar ett brett spektrum av upplevd historia, men också relationerna mellan olika samiska grupper och andra delar av lokalbefolkningen, samt mellan samer och den svenska staten. Samernas status som urfolk är oomtvistad och det samiska folkets svårigheter och utsatthet i relation till den svenska statens politik är analyserat och beskrivet av många forskare (se exempelvis Allard 2015; Elenius 2006; Elenius m.fl. 2009; Lantto 2014, 2012, 2009, 2008, 2000; Lantto och Mörkenstam 2008; Nordin 2012; Ojala och Nordin 2015;

Sköld 2008; Sköld och Lantto 2000; Össbo 2014 samt Össbo och Lantto 2011). För många samer har de historiska oförrätterna bidragit till en politisk medvetenhet och mobilisering (Lantto 2000; Lantto och Mörkenstam 2008). Forskning utgör en viktig del i de försoningsprocesser som pågår mellan det samiska folket och nationalstaterna i Norden, exempelvis vitboken om förhållande mellan samerna och Svenska kyrkan (Lindmark & Sundström 2016).

Enligt Baer (2008) spelar forskningen en nyckelroll för att förklara och analysera maktrelationer, förhållningssätt, motsättningar och komma med uppslag till nya förhållningssätt och samlevnadsmodeller. Internationellt, och i Sverige, förs också en allt större diskussion om hur forskning som involverar urfolk bör göras för att på ett etiskt korrekt sätt spegla urfolkens situation och perspektiv (Drugge 2016).

Historia är politisk och kan användas som ett slagträ och maktmedel i den politiska debatten (Zander 2001). För en forskare blir det därför viktigt att förhålla sig till frågorna ”vem skriver vems historia och för vem skrivs den?” Förhållningssätt till hur historiskt material ska tolkas och användas är en ständigt återkommande källa till debatt mellan historiker. Många forskare försöker förhålla sig så neutrala de kan till sitt forskningsområde. Andra väljer ett visst perspektiv för att belysa problem och förändra exempelvis maktförhållanden. Ambitionen i denna rapport är inte att göra en djupgående historisk analys av de två undersökningsområdena. Men för att förstå de gruvrelaterade konflikterna behövs en historisk förståelse och den samiska historien är i detta sammanhang central. Vi är ödmjuka inför det faktum att det är väldigt svårt att beskriva en omtvistad historia på ett sätt så att alla aktörer känner igen ”sin” historia. Vår ambition är dock att läsaren ska förstå på vilket sätt historiska skeenden, och olika aktörers tolkningar av dem, har betydelse för de gruvrelaterade konflikter som står i fokus för den här studien.

2.3 Aktörernas föreställningar och strategier

Tidigare forskning har konstaterat att människor har väldigt olika sätt att se på platser, dess naturresurser och regelverken som styr hur de ska användas (Beland Lindahl 2008; 2013). En central fråga är vems perspektiv som blir dominerande och vems, eller vilkas, synsätt som undertrycks (Fisher 2003). Det påverkar vilka handlingsalternativ som kan utdefinieras och vilka som framstår som logiska och därför får genomslag i politiken.

Ett analytiskt verktyg som kan användas för att utforska människors förståelse av olika fenomen är så kallade förståelseramar, ”frames” (se Schön och Rein 1994; Perri 6 2005). Förståelseramar har två funktioner. De hjälper människor att sortera och kategorisera alla intryck som de konfronteras med, allt de ser, hör och upplever. Deras speciella förståelse av världen gör sedan att de väljer vissa handlingsalternativ framför andra. I den här studien

används förståelseramar i första hand för att utforska de organiserade aktörernas föreställningar om platser, deras utveckling, eventuell gruvverksamhet, samt mineralpolitiken och de aktuella tillståndsprövningarna. Med organiserade aktörer menar vi organisationer, företag eller myndigheter som på ett eller annat sätt agerar i de här processerna. I texten använder vi begreppen ”gruvskptiker” och ”gruvförespråkare” när vi pratar om större grupper av aktörer som delar förståelseramar som är övervägande negativa respektive positiva till en gruvetablering. Det betyder dock inte att alla ”gruvförespråkarna” aktivt driver frågan om en gruvetablering, eller att alla gruvskptikerna gör aktivt motstånd.

2.4 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden

För att förstå och förklara de konflikter som omger de planerade gruvetableringarna räcker det inte att undersöka de organiserade aktörernas synsätt och handlingsstrategier. Det behövs också kunskap om hur alla medborgare i de berörda samhällena uppfattar frågan. Särskilt viktigt är det att förstå hur medborgarnas attityder tar form och påverkas av interna och externa faktorer. Attityder, i bemärkelsen värderande inställningar till ett objekt, används ofta för att förutsäga framtida beteenden, exempelvis röstning, deltagande i protestaktioner, eller konkreta uttryck till stöd för ett politiskt förslag.

Vilka attityder en individ formar i relation till ett objekt (exempelvis en planerad gruva) beror på en rad bakomliggande faktorer: till exempel socioekonomisk bakgrund (ålder, kön, utbildning, inkomst) och handlingsresurser som i sin tur påverkar hur individen tar ställning till omvärldsförändringar och vad som uppfattas som bra eller dåligt, viktigt eller oviktigt (se exempelvis Steg och Vlek 2009). Inom den psykologiska forskningen menar man att formeringen av individens attityder i specifika situationer beror på ett samspel mellan de grundläggande värderingar (målbilder) och verklighetsuppfattningar hon besitter (Rohan 2000). Trots att dessa kognitiva faktorer har visat sig betydelsefulla har forskning inom andra samhällsvetenskaper visat att våra attityder också påverkas av långt fler individinterna faktorer, exempelvis ideologisk position (Goren 2005; Feldman 2003, 1988; Alvarez och Brehm 2002; van Deth och Scarborough 1995; Sniderman et al. 1991), förtroende för andra människor och politiska institutioner (Rothstein och Uslaner 2005; North 1990; Hetherington 1998; Putnam 1993; Levi och Stoker 2000) samt förväntade personliga utkomster och kostnader (Ajzen 1991; Lubell och Scholz 2001; Lubell och Vedlitz 2006; Lubell et al. 2007).

Men det är inte bara faktorer på individnivå som påverkar hur och när våra attityder formas. De kontextuella faktorer som omger oss, och hur vi uppfattar dessa, har också visats vara betydelsefulla. Formella institutioner (det vill säga lagar och regler på olika nivåer i samhället) begränsar vilka beslut som kan fattas, när de kan fattas,

vilka aktörer som kan delta i besluten samt vilka formella kanaler för inflytande som är öppna (North 1990) – allt detta påverkar vår upplevelse av beslutsprocesser och eget inflytande. Sociala normer utgör det informella regelsystemet i samhället, det vill säga etablerade traditioner och förväntningar på individen från omgivningen (March och Olsen 1989; Messick 1999; Eisenberg 1999; Gibson et al. 2005; Cialdini et al. 1990, 1991) och har också betydelse för såväl känslan av handlingsfrihet som uppfattningen om vikten av konformism. Utöver dessa två regelsystem befinner sig individen också i ett sammanhang där det finns andra aktörer, såväl privata som offentliga, vars legitimitet, ansvar och bevekelsegrunder påverkar. Slutligen visar en lång rad studier att uppfattningar om hur en beslutsprocess gått till, hur öppen, rättvis och demokratisk den varit, är ytterligare en viktig faktor för att förklara hur attityder formas.

2.5 Möjligheter att påverka

En viktig fråga i den här studien handlar om de lokala aktörernas möjligheter att påverka mineralpolitiken och tillståndsprocesserna. Ett sätt att studera detta är att använda teorier om sociala rörelser (som exempelvis gruvmotståndet) och begreppet politiska möjlighetsstrukturer, dvs. hur sociala rörelser uppstår, struktur, omfattning och framgång påverkas av politiska förhållanden (McAdam et al. 1996). I det här sammanhanget är det viktigt att både titta på hur politik skapas och hur den genomförs (Kitschelt 1986).

Tre faktorer är viktiga när det gäller politikens utformning (McAdam et al 1996). Den första handlar om hur öppet det politiska systemet är, dvs. hur lätt det är för medborgare att få tillgång till politiska organisationer. Sverige anses generellt ha ett relativt öppet politiskt system (Rothstein 1995). Det kännetecknas av en väl utvecklad korporativ struktur, vilket gör det förhållandevis enkelt för organiserade intressen att påverka politiken (Wahlström och Peterson 2006). Samtidigt balanseras de organiserade intressenas inflytande av många partier som representerar bredden av medborgare (Kitschelt 1986). Den andra faktorn handlar om i vilken grad en social rörelse lyckas skapa allianser med politiska partier och/eller enskilda politiker, vilket påverkar dess möjligheter att få gehör eftersom riksdagen då kan fungera som ett nationellt debattforum (Wahlström och Peterson 2006). För det tredje är den politiska kulturen viktig. I Sverige finns en korporativistisk tradition att samarbeta med folkrörelser, såsom arbetarrörelsen eller nykterhetsrörelsen, men staten samverkar normalt med organisationer som liknar staten. Det kan innebära att mer radikala organisationer marginaliseras (Wahlström och Peterson 2006).

Hur politiken genomförs påverkar också möjligheterna för sociala rörelser att få gehör för sina krav, och det är främst tre faktorer som anses spela roll. Den första handlar om graden av centralisering, dvs. hur mycket politisk och administrativ makt som finns nära regeringen. Enhetsstater anses vara mer centraliserade än federala stater, och kan enligt Kitschelt (1986) genomföra politik mer effektivt

utan yttre inblandning. Aktörer som driver en politik som inte överensstämmer med statens kan därmed stängas ute. När det gällde kärnkraftsmotståndet i Sverige innebar det till exempel att kärnkraftsmotståndarna inte fick tillgång till centrala dokument om tillståndsprocesserna och att inga offentliga ”hearings” arrangerades (Kitschelt 1986). Den andra faktorn handlar om rättsväsendet; i vilken utsträckning sociala rörelser kan använda det för att överklaga beslut (Kitschelt 1986), driva krav på nya/ändrade regleringar och myndigheter, samt förändra myndighetspraxis (Wahlström och Peterson 2006). Den sista faktorn handlar om hur staten hanterar civil olydnad. Historiskt har protester bemötts med repression; polisvåld, massfängslanden osv. Denna taktik riskerar dock att stärka en social rörelse eftersom det är lätt för engagerade protesterörelser att vinna allmänhetens stöd ifall den anser att staten överreagerar. Tvärtom kan mjuka reaktioner, som att anordna seminarier eller på annat sätt arbeta med dialog, istället öka stödet för staten (Tarrow 1998).

2.6 Dialogens möjligheter och begränsningar

Under de senaste två årtiondena har betydelsen av ”dialog” i genomförandet av offentlig politik ökat. Det här är en trend som genomsyrar de flesta politikområdena (Emerson et al. 2012). Den här utvecklingen hänger samman med att s.k. deliberativa demokratiideal har blivit viktigare. I svenskan omnämns de som ”samtalsdemokrati”, ”diskussionsdemokrati” eller ”samrådsdemokrati”. Ordet deliberativ kommer av deliberation som i svenska ordböcker betyder ”rådslå” och ”noga överväga” (Premfors och Roth 2004). En mer utvecklad definition är att deliberation innebär en process genom vilken jämlikar (enskilda individer) i gemensamma diskussioner uppriktigt väger konkurrerande argument mot varandra. En sådan process förväntas leda till mer välgrundade och kvalitativt bättre beslut då fler perspektiv och olika sorters kunskap beaktas (Jonsson och Lundqvist 2006). I den här rapporten använder vi både ordet ”dialog” och termen ”deliberation” för att beskriva kommunikation i den här typen av processer.

I en deliberativ process kommer alltså olika och motstridiga åsikter att mötas. Detta ger deltagarna tillgång till ny information och nya perspektiv, samt tvingar dem att granska och utvärdera sina egna åsikter (Meadowcroft 2004). När man måste motivera sina åsikter offentligt får alla en klarare bild, både av sina egna och av andras argument (Benhabib 1996, Bohman 1996, Cohen 1997). Detta antas leda till att samtliga deltagare omvärderar sina åsikter och det därigenom går lättare att hitta en gemensam standpunkt (Dietz et al. 2003). En pragmatisk syn på deliberation är att en sådan process kan bidra till att parter med olika åsikter kan komma överens om vad de är oense om, och att detta kan i sin tur skapa en bättre grund för förhandlingar eller val som måste göras. Oavsett om deliberationen leder till ett beslut eller inte så kan processen skapa relationer som stärker tilliten mellan de olika aktörer som deltar.

Samtidigt finns kritik mot den deliberativa demokratin. Ökat deltagande kan leda till skärpta konflikter och intressemotsättningar (Soneryd 2004), t.ex. om deltagarna upptäcker att de är mer oense än vad de trott (Reinikainen, s 292). Det finns också forskare som menar att mer deliberation är direkt kontraproduktivt, att politik bygger på konflikt och att ett sökande efter samförstånd per definition innebär ett någon måste underordna sig. Dessa forskare framhåller att protester, motstånd och aktivism ibland är den enda vägen framåt för sociala rörelser (t.ex. kvinnorörelsen med sina suffragetter, den tidiga fackföreningsrörelsen osv, Rosol 2014; Mouffe 1999). Det finns även många praktiska frågetecken. Många antar att medborgare

i allmänhet är oengagerade och okunniga samt själviska och därför inte skulle delta i deliberation (Schumpeter 1942). Ett annat frågetecken handlar om formerna, t.ex. om deliberation endast är möjligt att genomföra i mycket små grupper. Dessa praktiska problem kan ge upphov till rättviseproblem där välutbildade medborgare med gott om tid, engagemang och resurser gynnas framför lågutbildade marginaliserade grupper. De ideala förhållanden som deliberationen i teorin förutsätter - eliminering av existerande maktrelationer - är väldigt svåra att uppnå i praktiken. Dessutom kan det vara så att logiska argument inte biter på djupt rotade värderingar, erfarenheter, religiösa övertygelser eller uppfostran (Reinikainen och Reitberger 2004).

3. Metoder och forskningsaktiviteter

Det här projektet bygger på en explorativ och deltagande forskningsansats där vi undersöker hur aktörer förhåller sig till gruvetableringsprojekt på tre olika platser: Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun, och Gállok/Kallak i Jokkmokks kommun och Rakkuri i Kiruna kommun. Tabell 1 visar likheter och skillnader mellan de tre fallen.

Tabell 1. Gruvetableringsprocesser på tre platser

Storumans kommun Rönnbäck/ Rönnbäcken	Jokkmokks kommun Gállok/Kallak	Kiruna kommun Rakkuri
En aktiv gruva finns i kommunen	Inga gruvor finns i kommunen	Flera gruvor finns sedan länge i kommunen
Privat skandinavisk prospektering	Privat brittisk/svensk prospektering	Privat australiensisk/svensk prospektering
Stora konflikter ¹	Stora öppna konflikter ²	Måttliga konflikter

¹ Stora meningsmotsättningar mellan olika lokala aktörer och gruvföretaget som t.ex. manifesterats i form av mobilisering, protester, skrivelser och överklaganden.

² Stora meningsmotsättningar mellan olika lokala aktörer och gruvföretaget som t.ex. manifesterats i form av mobilisering, öppna konflikter i det planerade gruvområdet, protester, skrivelser och överklaganden.

Som en del av det här projektet har vi utvecklat ett analytiskt ramverk som belyser naturresurskonflikter från ett bredare perspektiv, bl.a. genom att undersöka aktörernas förståelse av platsen och hållbar utveckling. Ramverket utgår från en modell, STEPS (Social, Technological and Environmental Pathways to Sustainability, Leach et al. 2010) och bygger på en forskningsprocess i fem steg (se bilaga 1). Dessa steg har styrt upplägget av forskarmöten i Storumans och Jokkmokks samt datainsamling i alla tre fallen. Fallstudierna i Storumans och Jokkmokks bygger på en deltagande forskningsansats. Förutom intervjuer, enkätstudie och policyanalys (se nedan), har vi mellan augusti 2013 och november 2015 genomfört en serie deltagande forskarmöten (se bilaga 2 för en sammanställning av forskarmöten/fokusgrupper). Ett syfte med den deltagande processen har varit att pröva hur de vetenskapliga teorierna om dialogens möjligheter och begränsningar fungerar i praktiken (se 2.6 ovan). Drygt 25 aktörer från Jokkmokks och Storumans kommuner har deltagit i hela dialogprocessen (alla forskarmöten) och ytterligare 15 har deltagit i delar av processen. Vapstens sameby (Storumans kommun) har efter de inledande träffarna valt att inte närvara på forskarmötena pga. av konflikter och det polariserade debattklimatet.

Vi har använt en kombination av kvalitativa (fokusgrupper och intervjuer) och kvantitativa (enkät som bearbetats statistiskt, se nedan) metoder, och vi har dessutom undersökt både hur organiserade intressen (kommun, företag, samebyar, organisationer) och enskilda medborgare ser på de aktuella frågorna (se bilaga 3 för en sammanställning av alla forskningsaktiviteter). Under 2015 gjorde vi cirka 30 intervjuer med företrädare för olika aktörer i Storumans och Jokkmokks kommuner och under 2016 cirka 15 i Kiruna (se bilaga 4). Intervjuerna har transkriberats och analyserats kvalitativt. Dessutom har vi analyserat relevanta regelverk och aktuella policydokument. Den kvali-



Forskarmöte i Jokkmokk, augusti 2013. Foto: Anna Zachrisson.

tativa analysen visade på ett tidigt stadium att aktörernas natursyn verkar spela roll för deras ställningstagande och agerande. Därför har vi under hösten 2016 följt upp dessa resultat med en litteraturstudie om natursyn och hur den förändrats över tid. Med hjälp av intervjuerna, samt en kort enkät som projektdeltagarna fyllt i vid projektets början och slut, har vi undersökt om/hur deltagarnas synsätt förändrats under projektets gång samt vad deltagarna tycker att dialogprocessen har haft för effekter.

För att undersöka medborgarnas värderingar och ställningstaganden har vi genomfört en postenkät till boende i

Jokkmokks, Storumans och Kiruna kommuner under våren 2015. Statens personadressregister (SPAR) stod för urvalet av folkbokföringsadresser för 6000 personer mellan 18-70 år, jämnt fördelade över de tre kommunerna. Efter att urvalet rensats på adresser där svar inte varit möjligt att erhålla (avflyttade, avlidna, helt nyinflyttade, mentalt handikappade etc.) återstod 5295 adresser. Fältperioden pågick mellan 15 april och 15 juni 2015. Efter två påminnelser hade 1666 svar inkommit motsvarande en total svarsfrekvens på 31.5 %, vilket får ses som tillfredsställande i ljuset av svårigheterna att idag samla in enkätdata utan långa fältperioder och en stor mängd påminnelser.

4. Bakgrund



Fjällnära vy i Jokkmokks kommun. Foto: Mostphotos, Gunilla Falk.

4.1 Tre inlandskommuner och deras historia

Den planerade gruvetableringen i Rönnbäck/Rönnbäcken är belägen i Björkvattsdalen som ligger vid Umeälvens övre del. Här finns den aktuella nickelfyndigheten, och här bor idag ca 75 personer i ett antal byar som ligger runt sjön Storbjörkvattnet. Björkvattsdalen är en fjälldalgång med öppet kulturlandskap och rik kulturhistoria. Här finns byar och gårdar från sekelskiftet samt Voitjajuare kapell som uppfördes i början på 30-talet. Många av gårdarna är ursprungligen samiska nybyggen (Riksantikvarieämbetet, 2016). Fortfarande bor det många samer i dalgången där Vapstens sameby bedriver renskötsel, och även andra samer äger renar. Markerna norr om Umeälven används av samebyn Ubmeje tjiellde som också skulle påverkas av en eventuell gruva i Rönnbäck/Rönnbäcken. Björkvattsdalen ligger i Tärna socken i västra delen av Storumans kommun, Västerbottens län. Kommunen bildades 1971, efter en samslagning av Tärna- och Stensele kommuner. Idag bor 5 950 personer (SCB 2016) i Storumans kommun, varav ungefär 2 200 i centralorten Storuman. Befolkningstäthet är 0,82 invånare per km² (Storumans kommun 2016).



Tärnaby. Foto: Elisabeth Zachrisson

Den eventuella gruvan i Gållok/Kallak kommer att ligga på en halvö mellan sjöarna Parkijaur och Skalka i Lilla Luleälvens dalgång. Malmkroppen som är aktuell för brytning sträcker sig mellan byarna Björkholmen och Randijaur. Gållok/Kallak ligger inom samebyn Jåhkå-gasska tjielldes åretruntmarker men kringeffekterna av en eventuell gruva skulle även få följder för de närliggande samebyarna Tuorpon, Sirges och Udtja. I Björkholmen och Randijaur bor det omkring 100 personer men området nyttjas även som fritidsområde. I Lilla Luleälvs dalgång har renskötsel, jakt, fiske, småbruk, och så småningom, skogsbruk traditionellt utgjort stommen i den lokala ekonomin. Gållok/Kallak ligger i Jokkmokks kommun, Norrbottens län, cirka fyrtio kilometer väster om centralorten Jokkmokk. I kommunen bor 5 060 personer (SCB 2016) varav ungefär 2 780 är boende i centralorten Jokkmokk. Befolkningstäthet är 0,29 invånare per km² (Jokkmokks kommun 2016).



LKABs gruva i Kiruna. Foto: Mostphotos, Mywolfa.

Den planerade gruvetableringen Rakkurijärvi K nr. 1 (eller Discovery zone) ligger i det s.k. Rakkuriområdet som omger sjön Rakkurijärvi i Kiruna kommun. Sjön ingår i ett vattensystem som utgör ett biflöde till Kalix älv. Mineraliseringen finns i ett område som ligger väster om sjön med fjällbjörkskog, stora myrmarker och mindre sjöar. I området finns drygt 20 stugor, de flesta sommarstugor men några används som året-runt-bostäder. Stugorna byggdes mellan 1930- och 1950 och ungefär 40 vuxna, varav ungefär fem året-runt-boende, berörs av en eventuell gruvetablering. Fyndigheten ligger inom Laevas samebys åretruntmarker och de planerade transportlederna korsar flyttleder som ligger i områden klassade som riksintresse för rennäringen. Trakten används även som fritidsområde, främst under vinterhalvåret då skoter- och skidåkning är vanligt förekommande. Rakkurijärvi ligger ungefär 10 km sydväst om Kiruna. Samhället Kiruna grundades 1900 efter att mineraliseringarna i Luossavaara och Kiirunavara började brytas av LKAB 1898/99 och järnvägen nått platsen (Jansson Myhr och Viklund (m.fl.) 2015; Viklund 2015; Viklund 2012). Kiruna kommun har 23 184 invånare (SCB 2016) varav drygt 18 000 bor i centralorten. Kommunen är landets till arealen största med en befolkningstäthet om 1,21 invånare per km² (Kiruna Kommun 2016).

De planerade gruvområdena ligger i Sápmi, samernas traditionella bosättningsområde. I alla tre kommunerna finns en stor samisk befolkning och en levande samisk kultur. Samerna är erkända som urfolk i Sveriges riksdag 1977 (Regeringskansliet 2016). Kommunerna är samiska förvaltningskommuner. I Jokkmokks kommun bedriver fjällsamebyarna Luokta-Mávas, Jáhkågasska tjiellde, Sirges (Sveriges största) och Tuorpon samt skogssamebyarna Slakka och Udtja rensköttsel. I Jokkmokk finns flera samiska institutioner såsom Svenskt fjäll- och samemuseum Ájtte, Sameslöjdstiftelsen Sámi Duodji samt Sameskolan, Sameskolstyrelsen, Samernas utbildningscentrum och ett gymnasieprogram med samisk inriktning. Även Storumans kommun har sameskola och här finns två fjällsamebyar, Vapsten och Ubmeje tjeálddie. I Kiruna kommun bedriver fjällsamebyarna Könkämä, Lainiovuoma, Saarivuoma, Talma, Gabna och Laevas samt skogssamebyn Vittangi rensköttsel. I kommunen finns flera samiska institutioner, t.ex. Sametingets huvudkansli, Kiruna sameskola med sameskolstyrelse och Samegårdens museum. I alla tre kommunerna bor många samer som inte bedriver rensköttsel utan arbetar i andra samiska verksamheter eller har annan sysselsättning.

Norra Sveriges historia är lång. De första människorna anlände redan under stenåldern, allt eftersom inlandsisen drog sig tillbaka. Efterhand växte en samisk kultur fram och handelsförbindelser mellan samer och andra folkslag i regionen etablerades tidigt. På 1300-talet ökade Sveriges intresse av Norrlands inland och samerna beskattades, av kungens fogdar i Ume lappmark och genom birkarlar (efter 1553 av fogdar) i Pite- och Lule- och Torne lappmarker. Under 1600-talet ökade den svenska staten sin kontroll i området; kyrkor, kapell och fasta marknadsplatser

etablerades i lappmarkerna, samer tvångskristnades, och bruket av trummor belades till exempel med dödsstraff (Sundin m.fl. 2015; Kiruna kommun 2000; Baudou 1995; NE 2016).

Under 1600-talet inleddes den egentliga kolonisationen av norra Sveriges inland. Med Lappmarksplakaten (1673 och 1695) uppmuntrades svenskar och finnar att anlägga nybyggen. De som bosatte sig i inlandet utlovades skattebefrielse i 15 år och frihet från krigstjänst. Trots dessa utfästelser var det inte många nybyggare som valde att bosätta sig i lappmarkerna. År 1700 fanns det endast sju nybyggen i Västerbottens lappmark (Sundin m.fl. 2015) och i Lule- och Torne lappmark bestod den svenska kolonisationen från 1500- och 1600-talet framförallt av prästgårdar och nybyggen som hade med bergsbruket (silver- och järnmalm) att göra. Det var svårt att locka kustbor och andra svenskar att kolonisera inlandet. Istället var det i första hand genom inre kolonisation som norra Norrlands inland fick en fast bosatt befolkning. Det var främst samer som övergick från ett nomadiserande liv till att bli bofasta, och i Kirunaområdet även finskspråkiga grupper, s.k. lantalaiset (Arell 1977). I Jokkmokk hade de flesta skogssamer fast bosättning kring 1850, och i Björkvattdalen var det framförallt samer som tog upp nybyggen. De bofasta kombinerade ofta rensköttsel med jakt, fiske och jordbruk. Den svenska koloniseringen av Storumans och Jokkmokks kommuner tog fart först efter 1850 i samband med skogsbrukets framväxt. I Kiruna kommun skedde motsvarande utveckling efter 1890 i samband med järnmalsmbrytningen (Kiruna kommun 2000; Vedin 1999; Sundström m.fl. 1991).



Jokkmokks marknad har lång historia. Foto: Mosphotos, Johan Bjurer.

Rensköttsel, jakt, fiske och småjordbruk har alltså varit hörnpelare i den traditionella lokala ekonomin. Men det är utvinning av naturresurser, mineraler, skog och vatten, som drivit kolonisation och befolkningsutveckling i alla tre kommunerna. Med skogsindustrins framväxt i slutet av 1800-talet ökade efterfrågan på timmer och andra

träprodukter, som tjära och sågat virke. Skogsbolag vid kusten köpte upp råvaror i inlandet för export utomlands. Skogsnäringen blev därmed en viktig binäring för många jordbrukare (Sundin m.fl. 2015; Vedin 1999).

Med förbättrade kommunikationer förenklades handel och resande, både i närområdet men efterhand även med övriga delar av Sverige och utlandet. I alla tre kommunerna anlades vägar som förband inlandet med kusten och i Storumans och Kirunas fall även med Norge, E 12 till Mo i Rana respektive E 10/E 6 till Narvik. Malmbanan, mellan Luleå och Narvik, stod klar 1902 och innebar att Kiruna införlivades i järnvägsnätet. När Inlandsbanan invigdes 1937 kunde även Storuman (1923) och Jokkmokk (1927) knytas till det nationella järnvägssystemet (Järnväg.net 2016; Viklund 2015; 2012). Till Storuman och Kiruna finns även flygförbindelse.

Vattenkraftsutbyggnaden under 1900-talet har spelat en mycket stor roll Jokkmokks och Storumans kommuner. Utbyggnaden av Lule- och Umeälven innebar nya arbetstillfällen och inflyttning av arbetare, s.k. vattenrallare, och deras familjer. Med fler människor i lönearbete ökade skatteintäkterna, stora investeringar gjordes i de nya samhällen som byggdes upp och många byar fick nya vägar och elektrisk ström. På 60-talet bodde det ca 11 500 personer i Jokkmokk medan Storuman hade ca 8 800 invånare. Men en konsekvens av vattenregleringarna var också att stora landområden och renbetesmarker överdämades, isarna blev ofarbara och även fisket försämrades. Människor som hade bott längs de överdämda älvsträckorna i generationer blev tvungna att lämna sina gårdar. När vattenkraftsutbyggnaden var avslutad försvann många av arbetstillfällena. Denna process skedde ungefär samtidigt som skogsbruket rationaliserades vilket innebar minskande befolkning och sämre ekonomi för kommunerna.

Idag finns flest arbetstillfällen i servicesektorn och kommunen är den största arbetsgivaren i samtliga undersökta kommuner. Näringslivet i Storuman och Jokkmokk är till stor del knutet till skogsnäringen, vattenkraften, rennäringen och besöksnäringen, medan näringslivet i Kiruna domineras av LKAB och dess underleverantörer. Kiruna kommun har även en betydande besöksnäring samt rymdforskning vid Esrange och Institutet för Rymdfysik (IRF, Jokkmokks kommun 2016; Storumans kommun 2016; Kiruna kommun 2016, 2000; Sundin m.fl. 2015; Vedin 1999).

4.1.1 Svensk samepolitik med stora konsekvenser

Den svenska samepolitiken har genom historien påverkat det samiska samhället såväl kulturellt som socialt och ekonomiskt. Den samiska befolkningen har blivit utsatt för en rad oförrätter, såsom religionsförbud, segregationspolitiken som beskrivits som "lapp-ska-vara-lapp" politik, den språkassimilerande politiken i nomadskolorna och de rasbiologiska undersökningarna. Utvecklingen av den svenska statens rennäringslagstiftning har gradvis bestämt de centrala förutsättningarna för rättigheter till mark och vatten och har konsekvenser som påverkar de konflikter

som uppstått kring de aktuella gruvetableringarna. En del i dessa konflikter är även statens beslut att omlokalisera nordsamer från Karesuandostrakten.

Orsaken till den svenska statens beslut att omlokalisera Karesuandosamer går tillbaka till de nya gränser som skapades genom 1808-1809 års krig med Ryssland då Finland lämnade Sverige och blev ett ryskt storfurstendöme. Då förändrades nationsgränserna som legat till grund för Strömstadstraktaten 1751, då gränsen mellan Norge och Sverige fastställdes. En bilaga, kallad Lapkodicillen, fastställde att samerna som bodde vid gränsen tillerkändes rätt till renbete, bruk av land och vatten, på båda sidan gränsen (Lovdata 2016; Lantto 2012; Pedersen 2008). När Finland blev ryskt och gränsförhandlingarna mellan Ryssland och Norge strandade i mitten av 1800-talet förändrades förutsättningen för den gränsöverskridande renskötelsen: gränsen mellan Norge och Ryssland stängdes och många norska samer från Kautokeino flyttade till Sverige för att komma åt vinterbetet i norra Finland (Lantto 2009; Pedersen 2008; Lundmark 2002).

Efter att de inflyttade Kautokeinosamerna också började använda Karesuandosamernas traditionella sommarbete i Troms fylke ökade belastningen på markerna. Det förorsakade missnöje från norskt håll. Därför förhandlade Norge och Sverige fram ett avtal som reglerade renskötelsen mellan länderna. Renbetesförordningen från 1883 begränsade bland annat den tid då renar från Sverige kunde beta i Norge (Lantto 2009, 2000). Några år senare, 1886, kom den första svenska renbeteslagen som reglerade renskötelsen inom landet. Lappbyar instiftades som administrativa enheter och lappskatteländen avskaffades (Lantto 2012).

När även Ryssland stängde gränsen mot Sverige 1889 förvärrades situationen ytterligare för samerna i den nordligaste delen av landet. De stängda gränserna i kombination med renbetesförordningen från 1883 innebar svårigheter för många samer att hitta vinterbete till sina renar. Länsstyrelsen tillsammans med lappfogden beslutade därför 1890 att 14 familjer och 15 000 renar från Karesuando skulle flyttas till Arjeplog. Av olika anledningar genomfördes dock inga förflyttningar (Lantto 2009). Men problematiken kring betesmarker kvarstod och de svenska myndigheterna tog därför nya beslut om förflyttningar. De första omplaceringarna inleddes 1919 och efter två år hade ett 40-tal familjer och omkring 8 000 renar flyttat från de nordligaste byarna till Jokkmokk och Arjeplog. Lappfogden, dvs. myndigheten, bestämde och det togs liten, eller ingen, hänsyn till samiska önskemål, vare sig från de som skulle förflyttas eller från de lappbyar som skulle ta emot de inflyttade. När lappfogden och Länsstyrelsen 1926 bestämde att ytterligare samer från Karesuando skulle tvångsförflyttas till Västerbotten och Jämtland blev motståndet allt större, men detta gav inget resultat. En grupp Karesuandosamer hamnade i Vapsten i väntan på fortsatt förflyttning söderut. De valde att stanna i området och deras ättlingar utgör idag Vapstens sameby som bedriver renskötelse i området (Lantto 2014, 2012).



Karasjokk-samer utanför sin stuga den 4 mars 1914 Foto: Borg Meschs, Kiruna kommuns bildsamling.

Karesuandosamerna förde med sig en extensiv rensköttsel med stora hjordar när de tvångsförflyttades längre söderut. Den krockade med den mer intensiva rensköttsel med mindre och mer sammanhållna hjordar som praktiserades i inflyttningsområdena. Den extensiva renskötseln ansågs av den svenska staten vara mer genuint samisk, och understöddes därför av myndigheterna (Lantto 2014). Detta var i linje med den då rådande ”lapp-ska-vara-lapp” politiken. Dessutom pratade de olika samiska grupperna olika språk. Detta ledde sammantaget till konflikter mellan befintliga och inflyttade samer i Jokkmokk, Arvidsjaur, Arjeplog och senare även Tärnaområdet. Konflikterna inom det samiska samhället förvärrades efter instiftandet av 1928 års renbeteslag och 1971 års rennäringslag, vilka än idag reglerar samebyarnas verksamhet och renskötseirätten. Dessa lagar innebar att många samer blev utestängda från samebyarna och därmed förlorade rättigheter rörande rensköttsel, jakt och fiske (Lantto 2014, 2012). Detta drabbade många Vapstensamer som relativt tidigt hade övergett den nomadiserande renskötseln för gårdsbruk, eller kombinationer av rensköttsel och gårdsbruk (Moritz, 2002).

De ovan beskrivna händelserna påverkar det samiska samhället på många sätt ännu idag. De har sitt ursprung i historiska beslut fattade av den svenska staten, framförallt ”lapp-ska-vara-lapp” politiken, förflyttningen av Karesuandosamer (1919-1930-talet) samt renbeteslagen från 1928 och 1971 års rennäringslag, men påverkar förutsättningarna för dagens naturresursanvändning och politik, t.ex. hur makt, inflytande och talerätt fördelas mellan olika aktörer. Effekterna av dessa beslut utgör därför en viktig del av de gruvrelaterade konflikter som analyseras i denna rapport. Konsekvenserna av tvångsförflyttningen av Karesuandosamer till Vapsten 1931, och de konflikter detta har gett upphov till, är mer utförligt analyserade och beskrivna av Lantto (2014).

4.2 Gällök/Kallak, Rönnbäck/Rönnbäcken och Rakkuri - tre tillståndsprocesser

Tre tillståndsprocesser har undersökts inom ramen för den här studien: Gällök/Kallak (Jokkmokks kommun), Rönnbäck/Rönnbäcken (Storumans kommun) och Rakkuri (Kiruna kommun). Nedan följer en kort sammanfattning av de tre processerna.



Malmbrytning i dagbrott. Foto: Mostphotos, Birgitta Klingstedt.

4.2.1 Rönnbäck/Rönnbäcken

Mineraliseringen i Rönnbäckenområdet har varit känd sedan 1940-talet och består av främst nickel men även kobolt och magnetit. Boliden provbröt under 1970-talet men avbröt vidare undersökningar på grund av fallande världsmarknadspriser. Bolaget International Gold Exploration AB (IGE) sökte och beviljades undersökningstillstånd i området 2005. De övertogs av dotterbolaget Nickel Mountain Resources AB 2007. Ytterligare undersökningstillstånd beviljades 2008-2009. Den 12 februari 2010 inlämnades två ansökningar om bearbetningskoncession till Bergsstaten, Rönnbäcken K nr 1 och K nr 2 gällande mineraltillgångarna på Vinberget och Rönnbäcksnäset. På grund av överklaganden trädde koncessionen inte i kraft förrän i oktober samma år. Samtliga undersöknings- och bearbetningstillstånd överläts i slutet av 2010 till det nybildade dotterbolaget Nickel Mountain AB.

Vapstens samebys överklagande prövades i Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) som i maj 2012 konstaterade att regeringen inte tagit ställning till vilket riksintresse som ska ha företräde. Länsstyrelsen i Västerbotten konstaterade på nytt att riksintresset mineral ska ha företräde. Bergsstaten godkände därefter även bearbetningskoncession för Rönnbäcken K nr 3. Dessa beslut överklagades igen till regeringen av Vapstens sameby. I augusti 2013 beslutade regeringen att inte ta upp överklagandena till prövning, och det beslutet fastställdes någon månad senare av HFD. Under 2013 drabbades bolaget av ekonomisk brottslighet men återkom med ny styrelse och nytt kapital från Norge. Sommaren 2015 meddelade Nickel Mountain AB att verksamheterna i Rönnbäcken skulle avbrytas på grund av låga världsmarknadspriser för nickel och att nya

beräkningar visade på betydligt högre brytkostnader än tidigare. I oktober 2015 meddelade bolaget att mineralverksamheten i bolaget skulle avvecklas och i december samma år köptes Nickel Mountain Resources AB med dotterbolag upp av Archelon AB. Nickel Mountain AB ändrade därefter verksamhetsinriktning, från mineralprospektering till inkassoverksamhet i Europa, och bytte namn till Axactor AB (Avanza bank 2015). Bearbetningskoncessionerna är giltiga till 2037, men för närvarande verkar planerna på nickelbrytning i Rönnbäcken ligga på is. Under hela perioden har nätverket/organisationen Stoppa gruvan i Rönnbäck varit aktiv, både direkt i tillståndsprocessen genom att överklaga olika beslut (se avsnitt 5.3), samt genom lobbyarbete, t.ex. föreläsningar, guidningar, brevkampanjer och manifestationer.



Rönnbäcken. Översiktskarta över koncessionsområden. Nickel Mountain 2010 (Med tillstånd från Bergsstaten).

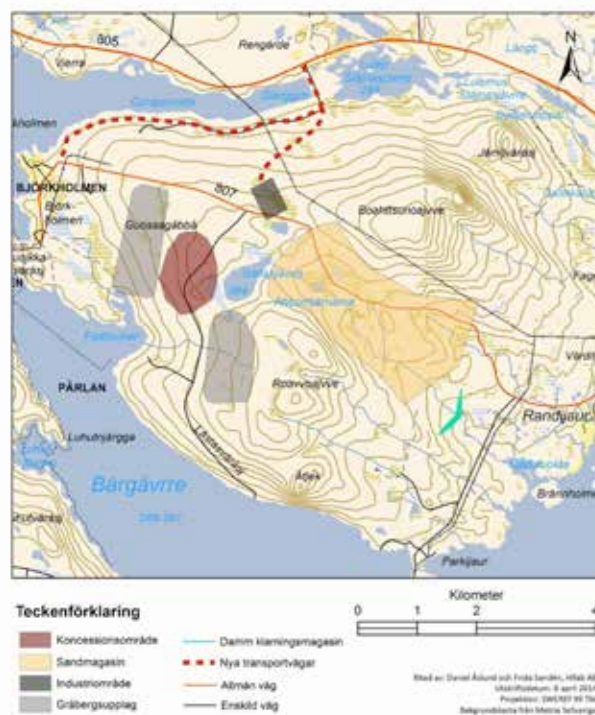
4.2.2 Gállok/Kallak

Mineraliseringen i Kallak har varit känd sedan 1940-talet och består främst av järnmalm. Det brittiska bolaget Beowulf Mining PLC äger sedan 2006 undersökningstillstånd och har bedrivit prospektering i området. I slutet av 2011 bildades och registrerades ett svenskt dotterbolag, Jokkmokk Iron Mines AB (JIMAB). Provbörningsprogrammet i Kallak Norra avslutades under 2013 efter att 63 hål borrats om totalt 13 000 meter. Därutöver har ytterligare 46 borrhål omfattande 7 550 m slagits för att undersöka de centrala och södra delarna av Kallak. Provbörningarna orsakade protester i området. I juni 2012 lämnade JIMAB en ansökan till Länsstyrelsen i Norrbotten om provbrytning av upp till 2000 kubikmeter järnmalm för att bedöma förutsättningen för framtida gruvdrift. Beslutet beviljades men överklagades och ären-

det prövades av Mark- och miljödomstolen i Umeå som avvisade överklagan. Provbrytningen kunde därför inledas sommaren 2013. Provbrytningen försenades dock av omfattande protester där polisiära insatser krävdes för att stoppa olika former av civilt motstånd.

JIMAB lämnade in en ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K 1 i april 2013 men Länsstyrelsen i Norrbotten krävde en komplettering av den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen (MKB). JIMAB lämnade en kompletterande ansökan i april 2014 och den avstyrktes av Länsstyrelsen, främst med anledning av transportvägars påverkan på rennäringen och världsarvet Laponia. I februari 2015 hänsköt Bergsstaten ärendet till regeringen för beslut. Bergmästaren ansåg att det s.k. malmbevisningskriteriet var uppfyllt men ville att regeringen tog ställning till Länsstyrelsens avslag (för mer kring denna process se 5.3.3). Den 30 juni 2016 lämnade regeringen frågan om bearbetningskoncession på nytt till Bergmästaren. Lokala intressen har gjort inspel i tillståndsprocessen genom överklaganden samt bestridande av arbetsplaner m.m. (se 5.3) samt försökt påverka genom lobbyarbete som manifestationer, protester på sociala medier, osv.

I december 2014 fick Beowulf Mining en ny styrelse (London Stock Exchange 2014). Redan i oktober samma år hade JIMABs verkställande direktör valt att lämna verksamheten. Detta innebar att vid ingången av 2015 hade hela bolagsledningen förändrats. Den nya ledningen har sedan dess distanserat sig från den tidigare ledningens uttalanden och ageranden och påpekar att Beowulf blivit ett annat bolag med annan attityd till lokala intressen (P4 Norrbotten 2016).

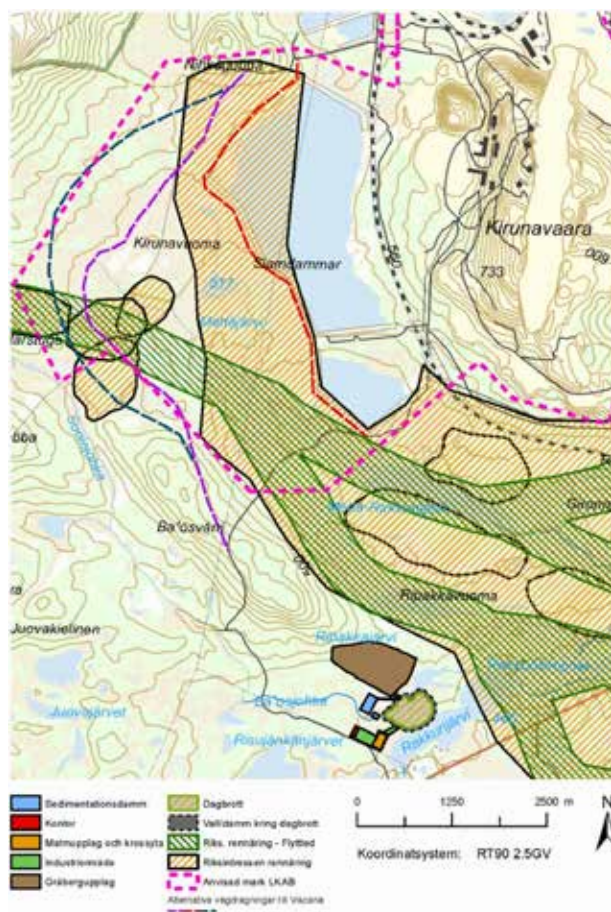


Kallak. Översiktskarta över koncessionsområde. JIMAB/HIFAB MKB 2014 (Med tillstånd från Bergsstaten).

4.2.3 Rakkuri

Mineraliseringen vid sjön Rakkurijärvi har varit känd sedan 1970-talet och består framförallt av magnetit och kopparkis men även andra sulfider som pyrit och molybdenglans. Tre fyndigheter är aktuella för undersökning och ev. brytning: Rakkurijärvi (öster om sjön och ingår i undersökningstillstånd Rakkuri nr 1), Rakkurijoki (norr om sjön och ingår i undersökningstillstånd Rakkuri nr. 2) och ett område väster om sjön kallat Discovery Zone, (Rakkurijärvi K nr 1). Sedan 1997 har flera bolag och bolagskonstellationer fått prospekteringsstillstånd i området, däribland Rio Tinto Mining and Exploration Ltd (Rio) och Anglo American Exloration (Anglo). I juli 2009 skickade de både bolagen en gemensam ansökan om bearbetningskoncession för Discovery Zone. Laevas sameby, berörda stugägare och Kiruna kommun lämnade kritiska, eller avvaktande, yttranden och i november beslutade Länsstyrelsen i Norrbotten att bolagen måste komplettera sin ansökan. Kompletteringarna rörde framförallt påverkan på rennäringsen, mark och vatten. Under 2010 och 2011 sålde Rio och Anglo samtliga undersökningstillstånd till Scandinavian Resources Ltd och dess dotterbolag Kiruna Iron., som då blev huvudsökande för bearbetningskoncessionen Rakkurijärvi K nr. 1, Discovery Zone. Scandinavian Resources köptes sedermera upp av det australiensiska prospekteringsbolaget, Hannans Reward Ltd (Hannans). Under 2013 överläter Hannans undersökningstillståndet Rakkurijärvi nr 1 samt koncessionsansökan för Rakkurijärvi K nr. 1 (Discovery Zone) till det australiensiska bolaget Avalon Minerals Ltd och deras svenskregistrerade dotterbolag Avalon Minerals Adak AB (Avalon). Avalon försökte samtidigt återöppna koppargruvan i Viscaria där de provborrat sedan 2008. Under denna period växer det lokala gruvmotståndet och de gruvkritiska aktörerna utvecklar sitt samarbete med andra lokala och nationella gruvskaptiska grupper.

Under 2014 lämnade Avalon in en uppdaterad och något förändrad ansökan om bearbetningskoncession. Fokus var nu på koppar, anrikningsverket utgick, den planerade gruvan skulle bli satellit till Viscaria och malmen skulle transporteras till Vicarios anrikningsverk. En rennäringsanalys skulle tas fram tillsammans med Laevas sameby, men den drog ut på tiden. I oktober 2015 drog Avalon tillbaka sin ansökan om bearbetningskoncession, då deras avtalstid med Hannans/Kiruna Iron löpt ut och bolaget beslutat sig för att endast inrikta sig på koppar. Avsikten var att ansökan skulle gå tillbaka till Hannans/Kiruna Iron men Bergsstaten avskrev den med motiveringen att den var herrelös. Sommaren 2016 återkom Avalon med en ny koncessionsansökan som de sedan dragit tillbaka.



Rakkuri (Discovery Zone). Karta över koncessionsområde, möjliga transportvägar och riksintresse rennärning. Avalon Minerals Viscaria AB/Golder Associates MKB 2014 (Med tillstånd från Bergsstaten).

4.3 Förändrad natursyn

De lokala gruvkonflikterna i Rönnbäck, Kallak och Kiruna ska ses mot bakgrund av de förändrade värderingar om miljö, natur och fritid som skett från tidigt 1960-tal till 2015. I dag har människans påverkan på jordens miljö blivit så påtaglig att perioden från 1700-talets industriella revolution till nutiden fått den nya geologiska benämningen *antropocen*. Det betecknar en tidsperiod när människan mer än någonsin tidigare, och mer än någon annan art tidigare, påverkat jordens levnadsbetingelser. När Albert Viksten (1956) på 1950-talet beskrev frustrationen inför industrisamhällets påverkan på naturen, så var det i linje med den antimodernism som reagerat mot landsbygdens avfolkning från slutet av 1800-talet. Nutidens människor har en annan inställning till naturen och umgänget med naturen än 1950-talets människor. Då arbetade fortfarande många inom de agrara näringarna. I dag är det en liten minoritet som gör det. Samtidigt har fritiden för den enskilde ökat. Många utnyttjar i dag sin fritid till umgänge med naturen. Kombinationen av ett ökat friluftsgengamang och ett förändrat miljömedvetande kan förväntas avspegla sig i opinionen kring gruvexploateringen i Storumans, Jokkmokks och Kiruna kommuner..

Det globala miljömedvetandet har gått igenom fyra faser från början av 1900-talet: en tidig fas från början av 1900-talet till andra världskriget som innebar en ökad medvetenhet om nödvändigheten att hushålla med naturens resurser, en miljöfas som fick ett framträdande genombrott från början av 1960-talet då medvetandet om industrisamhällets förgiftning blev allmän, en antropocentrisk fas då människans roll i den globala miljöförstörelsen blev tydliggjord och slutligen en fjärde fas som har att göra med en global insikt om att människan påverkar jordens klimat på ett så omvälvande sätt att en ny etik måste kopplas till miljötankandet (Öckerman & Friman 2003, 17–22).

När Rachel Carsons bok *Tyst vår* (1963) publicerades på svenska så representerade den en ny typ av förhållnings-sätt till naturen. Begreppet *miljö* fick nu ett genomslag som skulle komma att expandera inom alla områden i samhället. Efter 1960-talet ökade också påtagligt antalet myndigheter, författningar och organisationer som berörde det nya miljöområdet (Utredningen om miljövärdens organisation 1987). Samtidigt tilltog övervakning av naturen och mätningen av olika former av miljöpåverkan. Det gällde inte minst i de områden norr om 60:e breddgraden som i vissa fall räknas till Arktis (Grip & Olsson 2009).

Även nya typer av aktörer började engagera sig i natur och naturskydd under senare delen av 1960- och under 1970-talet. Det är stor skillnad på medlemmarna i Svenska naturskyddsföreningen (SNF), som fram till början av 1960-talet utvecklats till ett välrenommerat statligt remissorgan, och medlemmarna i Älvräddarnas Samorganisation som bildades på 1970-talet. SNF bestod huvudsakligen av välutbildade akademiker medan Älvräddarna bestod av lokalbefolkningen vid de älvar som hotades av vattenkraftsutbyggnad samt miljövännen av olika slag (Aminoff 1959; Älvarnas bok 1979).

Under 1980-talet och det inledande 1990-talet fortgick publiceringen av böcker som tog sin utgångspunkt i rubbningen av lokala ekosystem och satte in dem i ett större sammanhang. Tidsperspektivet var överlag långt och hotbilden av människan som miljöförstörare var central (Persson 1985; Edman 1990; Hubendick 1991; Lindén 1994). Miljöhistoria introducerades under 1980-talet på svenska universiteten med avsikt att sätta in den i ett globalt sammanhang (Sörlin 1991; Hubendick 1985; Sörlin & Öckerman 1998). Det var i övergången till 2000-talet som nya hot mot den globala miljön i form av artutrotning, atmosfärens uppvärmning och ozonskiktets uttunnning fördes fram av olika forskare. Nu började också föreställningen om ett ekosystem i ständig strävan efter jämvikt att ifrågasättas bland forskare. Mot jämviktsteorier, som sades kunna bestämma hur stora uttag människan kunde göra i naturen utan att ställa till skada, ställdes ett system i ständigt kaos som var svårt att förutsäga (Worster 1996, 301–331; Friman 2003, 295–328). Detta ändrade perspektiv medförde att konsekvenserna av stora uttag ur jordens samlade ekosystem, *Gaia*, blev mer oförutsägbara och därigenom mer hotfulla. Ett ekologiskt katastrofperspektiv införliva-

des i begreppet *antropocen* (Davies 2016, 2; Gore 2007, 214). Även om det finns politiska röster som höjs mot vad de anser vara alarmistiska hotbilder (Lawson 2008), så är den övervägande opinionen att klimathotet är seriöst med svåra globala konsekvenser (Hornborg & Pålsson 2000). I en analys av de nödvändiga åtgärder Sverige bör vidta för att möta en fortsatt global uppvärmning poängteras att klimathotet är farligare än tidigare miljöhot som ozonhål och försurning (Eklund 2009, 208).

Begreppet *biodiversitet* etablerades i mitten av 1980-talet för att beskriva mångfalden av gener, arter och ekosystem. På Riokonferensen 1992 blev begreppet allmänt accepterat när de deltagande nationerna skrev under *Konventionen om biologisk mångfald*. Det har sedan dess utvecklats till både ett analytiskt vetenskapligt begrepp och ett begrepp som används av aktivister. Samtidigt har både ett antropocentriskt och ekocentriskt sätt att tolka mångfald vuxit fram under 2000-talet (Åkerberg 2003, 71–92). Utifrån ett ekocentriskt perspektiv har allt i naturen ett inneboende värde och därför rätt att existera. I detta perspektiv finns en stark kritik mot människans övervåld på jordens ekosystem.

Frågan om biologisk mångfald har också implementerats hos olika myndigheter i Sverige och i det praktiska arbetet förts ner till lokal nivå, exempelvis genom Naturvårdsverkets delrapport om naturvärdesbedömning av skyddsvärd skog på huvudsakligen Sveaskogs mark 2004. Inventeringen fokuserade på större värdefulla områden på statlig mark där kriteriet var bl.a. sammansatta ekosystem, högre grad av naturlighet, artrikhet, värdefull miljö för rödlistade arter, att de ingår i värdefull lövskog- och barrskogstrakt, att de har särskild betydelse för friluftslivet och för rennäringen (Löfgren 2005, 6–9). Kravet om mångfalden gäller både växter och djur och har också överförts till åtgärder inom friluftsområdet (Laikre & Palmé 2005; Handbok för artskyddsförordningen 2009; Haglund 2010).

Inför Sveriges ordförandeskap i EU 2009 fick Naturvårdsverket i uppgift, i samråd med Miljödepartementet, att identifiera ett antal prioriterade svenska miljöområden inom EU. De fem områdena som valdes var *klimatfrågan kopplad till energiproblematiken, havsmiljön, biologisk mångfald, hållbar utveckling* samt *kemikaliefrågan* (Rapport 5800, 2009). Under de senaste decennierna har alltså miljöfrågorna i Sverige ändrat fokus från ett mer allmänt formulerat miljöskydd till att placera frågan om biologisk mångfald i en kontext av ett globalt miljöhot. Det motsvarar övergången från ett tidigare modernt industrisamhälle till ett postmodernt industri- och kunskapssamhälle där frågor om hållbar utveckling och det globala risksamhället fått större plats.

5. Resultat

5.1 De organiserade aktörernas synsätt

I det här avsnittet redovisar vi resultaten av vår analys av de organiserade aktörernas syn på platsen, hållbar utveckling och frågan om en eventuell gruvetablering i de tre fallen. Vi inleder med att titta på hur platsernas historia påverkar, och används av, de lokala aktörerna i deras argumentation och ställningstagande till en eventuell gruva. Därefter redovisar vi resultaten av vår analys av de organiserade aktörernas synsätt i de tre fallstudierna.

5.1.1 Aktörernas syn på platsens historia

Platsens historia är betydelsefull för de organiserade aktörerna och den är ett återkommande tema i deras berättelser om hur Jokkmokks, Storuman och Kirunas kommuner har utvecklats. Platsens historia flätas samman med den egna historien och blir en faktor som påverkar det individuella ställningstagandet till en gruva i området. Gamla släkt- och familjeband kan t.ex. skapa starka känslomässiga bindningar till en plats. Historiska rötter kan ge en särskild känsla av samhörighet med platsen. Risken att den ska förändras på ett sådant sätt att släktbanden och samhörigheten bryts upplevs ofta som smärtsamt: *"Det var nog jobbigt ... bara det faktumet att den (gruvan) skulle etableras där släktingarna alltid har levt ... både jag och min sambo har ju rötterna i det här området ... fanns ju ingen framtid för oss ... Det var för smärtsamt."* (intervju Stoppa gruvan i Rönnbäcken). Eller som en stugägare i Rakkurijävi uttrycker det i en intervju i samband med bolaget Kiruna Irons arbete med en social konsekvensbeskrivning: *"Morfar byggde huset ... och vi hade tänkt att också våra barn skulle ta över stugan, men vi får väl se hur det blir ... Jag är upp vuxen i den där stugan, varit där varje sommar sedan jag var barn. Det är ett fint läge ... Det är perfekt för oss."* (Tyréns 2014). Tidigare forskning visar att starka känslomässiga band till en plats kan vara en viktig drivkraft för att ta ställning och agera i en naturresurskonflikt (Beland Lindahl 2008).

Många gruvskaptiska aktörer använder platsens kulturhistoriska värden och minnesmärken i sin argumentation mot exploatering. Gamla kulturmarker och byggnader visar på samhörighet med de som tidigare levt i bygd och mark. En exploatering hotar inte bara de fysiska markerna och lämningarna utan även den egna kulturen och identiteten: *"Min släkt har varit här hur många hundra år som helst ... De berättar ju våran historia, de här bäckarna och de här fjällen ... de här slättermyrarna och bygden ... våran historia finns här ... så de är ju ovärderliga för mig. Och jag säger inte att vi inte ska ha en gruvnäring, men den måste på något vis vara i samklang med sin omvärld."* (intervju Girjas Sameby). *Samhörigheten med platsen och dess historia betonas av aktörer i alla de undersökta fallen men är särskilt framträdande hos de samiska aktörerna i Storumanfallet: "Hela Vapstensområdet ... är mina förfäders område. Där man har levt och bevarat den samiska traditionella kulturen."* (intervju Vaapsten Sijte).

I Björkvattdalen har planerna på en gruvetablering i, eller i närheten av, områden med kulturhistoriska värden skapat stor frustration:

"... hur blir det nu med kyrkan? Kapellet? Vilka effekter och konsekvenser blir det när lastbilarna kommer? ... Är det sådant man, är enligt lag själv ska skydda när det gäller urfolk så är det väl just de heliga platserna oavsett om de är kristna eller vad det är." (intervju Vadejten Saemiej Sijte).



Tärnabyfjällen. Foto: Elisabeth Zachrisson.

I det här sammanhanget framkommer alltså en kritik mot att samiska kulturlämningar behandlas på ett respektlöst sätt, och att den samiska historien, trots att den sträcker sig mycket långt tillbaka i tiden, inte värderas lika högt som det svenska samhällets historia.

Men en lång historisk närvaro och brukande av en plats kan också användas som argument för en gruvetablering:

"Och det är de enorma rikedomarna som vi har. Det är det som är anledningen till att folk (svenskar) överhuvudtaget har börjat bo i det här området. ... samerna hade ju funnits här redan innan... Så att det har ju varit en lång historia av ... att man har brukat skogen och malmen och allt det hära i generationer ... Och det har min släkt gjort i så många generationer som jag kan tänka mig, alltså, åtta generationer vet jag då. ... det innebär ju en trygghet för att man ska kunna bo kvar här." (intervju representant Kommunstyrelsen Storuman).

I Rakkurifallet har erfarenheterna från LKABs 125-åriga gruvverksamhet påverkat många aktörer på liknande sätt. Många påpekar hur viktigt LKAB varit för Kirunas utveckling: *"LKAB har ju dominerat utvecklingen i Kiruna väldigt kraftigt ... Hjalmar Lundbohm som då byggde upp stan ... det skulle finnas sjukvård och skola och utbildning ... man får ju ändå säga att ... även om det har varit bruksamhälle ... så tycker jag att det har byggts upp på ett väldigt bra sätt."* (intervju representant kommunstyrelsen Kiruna). Ett förtroende har alltså byggts upp över tid och flera aktörer påpekar att ägarförhållandena i Rakkurifallet gör att man

är skeptisk: ”... om LKAB hade gått in och sagt att vi ska bryta tio år i en malmkropp till. Då hade det varit en annan sak.” (intervju Gruvtolvan). Eller som en representant för Kiruna Jakt och Fiske uttrycker det: ”Det är som man säger att låt LKAB sköta det. De har ju redan på G så det ... de vet ju precis vad det kostar att starta nåt nytt.” (intervju Kiruna Jakt och Fiskevårdsförening). Även aktörer som är uttalat sig negativa till nyetableringar uttrycker att de har ett visst förtroende för LKAB:

”Vi vet att gruvverksamheten måste finnas och verka. Så är det ju. Den är en del av samhället och en del av Kiruna ... Så ser vi det också. Och då tycker vi det är bättre att man gräver i de befintliga groparna. För det är bättre att LKAB utvecklar och utvidgar sina befintliga gruvor än att det öppnas nya. Så är det.” (intervju Laevas sameby).

En annan historisk naturresursexploatering som satt djupa spår och används som argument i gruvdebatterna är Vattenfalls regleringar av vattendrag i Jokkmokks och Storumans kommuner under 40-talet och senare (se 4.1). Föreställningen om ett effektivt nyttjande av de befintliga naturresurserna har blivit en del av en berättelse om bygdens utveckling och framtida överlevnad. Ett framträdande tema handlar om hur platsen genom historien har förändrats genom jordbruk, skogsbruk och den infrastruktur som byggdes upp under vattenfallsepoken. Platsens förändring ses som nödvändig och positiv:

”När jag växte upp här då var vi 12 000 invånare. Under min uppväxt fanns hur mycket arbeten som helst. Och jag ser inga stora problem som efterlämnades efter vattenfallsepoken här. Vi har ett toppmodernt samhälle som är byggt för 10 000 invånare och så är vi snart nere under 5 000. Så det är ett problem ... samhället här, måste ju kunna bibehålla, vi kan inte lägga ner!” (intervju företagare Jokkmokk).

Frågan om en ny gruva blir därmed en liten del av ett mycket längre historiskt skeende och de historiska erfarenheterna används som argument för att fortsätta ett utvecklingskoncept som hittills upplevts som framgångsrikt:

”... ändå har ju Vattenfall genom sin vattenreglering ... medfört ... att många i området har fått det mycket bättre, många familjer har kunnat skicka sina barn på utbildning, och annat. Och ... vårt samhälle skulle kanske inte ens ha existerat idag om inte Vattenfall och den här regleringen hade skett. Men det här är ju sådana sidor som folk inte vill se.” (intervju företagare Storuman).

På liknande sätt använder de gruvkritiska aktörerna sig av det som upplevs vara dåliga erfarenheter av vattenkraftsutbyggnaden som argument mot en gruvetablering:

”De vägrar ju se historien. Man måste på nått sätt beakta det som skett. ... Folk lever ju före och efter

dämningen ... det påverkar ju hela livet och många lämnade sina hem. Och nu är det samma område igen.” (intervju Stoppa gruvan i Rönnbäcken).

Historiska händelser kan ge upphov till konflikter som lever kvar under lång tid. I Storumans kommun har t.ex. tvångsförflyttningen av Karesuandosamerna satt djupa spår. Sydsamerna upplever sig orättvist behandlade och vill ha samma rättigheter som nu gäller för samebyns medlemmar (intervjuer Vaapsten Sijte). Samtidigt upplever sig de nordsamiska samebymedlemmarna som vuxit upp i trakten orättfärdigt behandlade och socialt isolerade (intervju Vapstens sameby). Den svenska samepolitiken har alltså gett upphov till en djup konflikt mellan dessa samiska grupper. Den återspeglas i de olika aktörernas argumentation, ställningstagande och agerande i frågan om en eventuell gruva (se 4.1.1).

Aktörerna använder platsens historia som en kunskapskälla. De tolkar den olika men drar lärdomar som ligger till grund för ställningstaganden om framtida utveckling. På liknande sätt som de gruvskäptiska aktörerna hänvisar till negativa erfarenheter av vattenkraftsutbyggnaden, och i viss mån tidigare gruvverksamhet i Kiruna (se 5.1.3), använder de gruvpositiva aktörerna sina positiva erfarenheter som argument för fortsatt naturresursexploatering. Platsens historia har alltså stor betydelse för de organiserade aktörernas synsätt, oavsett om de är för eller emot en gruvetablering. Alla lokala aktörer använder sig av platsen och dess historia för att styrka sin egen förståelseram och argumentation.



Lappstaden i Arvidsjaur. Foto: Mostphotos, jagen51.

5.1.2 Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun

I bilaga 5 återfinns en sammanställning av de organiserade aktörernas synsätt i fallet Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun. De olika kolumnerna visar grupper av liknande förståelseramar. Bland de lokala aktörerna kan tre, eller fyra, olika typer av förståelseramar urskiljas. Den första gruppen har vi kallat ”*Rennäring i samklang med naturen*” och dessa synsätt finns framförallt hos representanter för de berörda samebyarna. Den andra gruppen kallar vi för ”*Lokal utveckling och renskötsel i samklang med*

naturen” och dessa förståelseramar är vanliga hos samer som står utanför samebyarna, organisationen ”Stoppa gruvan i Rönnbäck”, det lokala Vänsterpartiet och sakägare som är negativa till gruvetableringen. Organisationen ”Stoppa gruvan i Rönnbäck” samlar olika typer av aktörer, inklusive företagare av olika slag. De här två grupperna delar många grundläggande synsätt men skiljer sig vad gäller synen på de markrättsliga frågorna.

Den tredje gruppen, ”Livskvalitet, mångsidigt samhälle och lokal nytta”, innehåller förståelseramar som i det här fallet representeras av företrädare för byaföreningar i den berörda älv dalen. Den här gruppen innehåller ett relativt brett spektrum av synsätt som återfinns hos många olika typer av aktörer. Den fjärde gruppen samlar synsätt som vi kallar ”Fler jobb och tillväxt”. Även detta är en grupp med stor spännvidd. Dessa synsätt är dock vanliga i kommunens företagare- och näringslivsföreningar, hos företagare med anknytning till gruvsektorn och i vissa byaföreningar.

Likheter?

Vid en jämförelse av förståelseramarna i fallet Rönnbäck/Rönnbäcken, Storumans kommun, ser vi vissa likheter men framförallt stora skillnader. De största likheterna är sammanställda i bilaga 6. I korthet handlar de om att alla tycker att platsen/kommunen erbjuder möjligheter till ett naturskönt boende, en rik fritid och hög livskvalitet. Alla ser många möjligheter i de resurser som landskapet erbjuder, t.ex. skog, fjäll, vatten, mm. Samtliga aktörer tycker att det är viktigt med ett brett näringsliv, ett utvecklat företagande, garanterad samhällsservice och alla efterfrågar en ny regionalpolitik som garanterar en större lokal återföring av vinster från naturresurssektorn. Nu ligger gruvprojektet i Rönnbäck/Rönnbäcken på is och vid tidpunkten för den här undersökningen var de långsiktigt ekonomiska effekterna ej fullständigt utredda. De flesta aktörerna var alltså överens om att det behövs mer kunskap om olika typer av effekter och att projektet överhuvudtaget var omgärdat med många osäkerheter. Alla aktörer värnar om en utveckling som gynnar framtida generationer, men har olika idéer om vägarna dit. Det finns alltså frågor där aktörerna delar synsätt men dessa är av en jämförelsevis allmän karaktär.

Platsen och hållbar utveckling?

Tabellen i bilaga 5 fokuserar på skillnaderna mellan aktörernas förståelseramar och den visar att de är stora och djupgående. När det gäller synen på platsen och dess framtid, i det här fallet Storumans kommun och de byar och samhällen där aktörerna bor och verkar, så delar grupp 1, ”Rennäring i samklang med naturen”, och grupp 2, ”Lokal utveckling och renskötsel i samklang med naturen”, visionen om ett hållbart lokalsamhälle baserat på småskaligt företagande, renskötsel, turism och alternativa utvecklingsmodeller där livskvalitet och ren miljö värderas högre än traditionell ekonomisk tillväxt och en växande befolkning:

”... för det är inte så enkelt att säga att det här handlar om renarna eller gruvorna ... det handlar om kommande generationers möjligheter att leva ett gott liv på den här platsen ... det långsiktigt hållbara lokalsamhället ... Det handlar om vad vi vill med vårt samhälle. Hemavan, Tärna ... sitter vi med kniven mot strupen? Är vår enda lösning att styra om till ett gruvsamhälle?” (intervju Stoppa Gruvan i Rönnbäck).

Aktörerna i båda dessa grupper betonar vikten av landsbygds- och företagsutveckling men förespråkar en satsning på hållbara lokala näringar baserade på förnyelsebara resurser:

”Storumans kommun har ju ett jättejobb med att hitta jobb, och då handlar det väl om, att istället för att gå över ån efter vatten, sälja ut våra naturresurser till utländska bolag, att försöka göra nåt av det vi har här? ... Och har man problem med jobben kan jag inte förstå varför man så aktivt arbetar för att vi ska bli av med våra (i renskötseln). För att, då är det åtminstone i Storumans kommun 50-60 till som är utan jobb.” (intervju Vapstens sameby).

I centrum för de här aktörernas föreställningar om platsen finns landskapet där natur, kultur och historia bildar en värdefull helhet. Människan ses som en del av naturen och en viktig komponent handlar om att kunna leva av, och med, naturen. Miljöfrågorna värderas högt.

”I Tärna och Storumans så har vi ju väldigt bra förutsättningar att leva här nära naturen och där hämtar man sin mat och fyller på kraft vi kan dricka vatten direkt ur sjöar och bäckar och vi har också de som kommer hit och plockar bär och fiskar ... och vi har ... vilt ... älgkött och renkött ... och det kommer bli ännu viktigare i framtiden ... så att vi inte förstör förutsättningarna ... utan försöker leva så att de finns kvar för kommande generationer.” (intervju Stoppa Gruvan i Rönnbäck).

Hållbar utveckling handlar alltså om att respektera naturens gränser, att anpassa sig därefter men också om att föra ett kulturarv vidare:

”Jag tror att vi måste var och en tänka på hur vi lever ... Men vi har i alla tider ätit mat från skogen och sjön och vi har aldrig så att säga förstört och exploaterat som en modern utveckling kan göra ... utan vi har traditionellt överförd kunskap om hur man ska bära sig åt för att vara i en sådan här natur och ta vara på naturen ... Och det är såklart inte bra för konsumtionen men det är väldigt viktigt.” (intervju Vadetjen Saemiej Sijte).



Bärplockning. Foto: Mostphotos, Frugan.

Det som skiljer synsätten i grupp 1 och 2 är synen på rättighetsfrågorna. Förståelseramarna i båda grupperna betonar vikten av att urfolkens rättigheter stärks och respekteras. Alla delar uppfattningen att Sverige och Björkqvittsdalen har utsatts för kolonisering av den svenska staten och att en rad övergrepp och orättfärdigheter har begåtts. Alla önskar rättvisa och återupprättelse. Det som skiljer grupp 1 och 2 är en följd av den svenska same- och rennäringspolitiken (se kapitel 4.1.2) och handlar om renskötselrätten. Synsätten i grupp 2 representerar de samer som idag står utanför samebyarna och rennärigen. De betonar alla samers rätt till mark och lika behandling:

"Våra rättigheter ska säkerställas och bevaras, som urfolk ... alla samer ska ha lika rättigheter ... men vad som har hänt här är ju att vi har blivit fråntagen möjligheten att bedriva renskötsel, så vi har ju inte fått ärva våra förfäder som samer i andra samebyar har fått göra ... Det är en självklar rätt att ärva våra förfäder." (intervju Vaapsten Sijte).

Synsätten i grupp 1, som alltså återfinns hos de samer som är samebymedlemmar, fokuserar istället på renen, rennärigen förutsättningar och de renskötande samernas tillgång till marker. Långsiktig tillgång till betesmarker ses om en förutsättning för att kunna fortsätta bedriva en extensiv renskötsel:

"Ser jag renar så tänker jag att det är det vackraste djuret jag vet men det måste vara det mest utsatta djuret i den här miljön ever ... de ... får inte vara ifred nånstans ... för det är redan så hårt upptagna marker med alltifrån grustäkter och torvtäckter och ... kalhyggen och vattenkraft och

samhällen och slalombackar och skoterleder och you name it ..." (intervju Vapstens sameby).

Ett annat sätt att se på platsen och dess framtid finns i förståelseramarna i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*. Aktörerna med synsätt i grupp 4 ser en sedan länge pågående avfolkning och utflyttning som ett akut problem: *"... för här blir vi minskad befolkning varje år och det går bakåt allting. Så vi måste få fasta arbetstillfällen ... och vi behöver inkomster ... skulle det inte bli en gruva så är det ännu mindre folk. För att, nog kan väl nån leva på svamp och så men det blir ingen mängd."* (intervju företagare Storuman).

Här står ekonomisk tillväxt och en ökad (eller bibehållen) befolkningsmängd i fokus och ses som en förutsättning för en god ekonomi, jobb och service. Vissa aktörer betonar befolkningsutvecklingens avgörande betydelse medan andra menar att det är intäkterna och företagandet som är det viktiga:

"... befolkningsökning i sig är ingen självklarhet. Men visst då kan man koppla det och säga att om vi inte blir mer folk kommer vi inte klara överleva och ha en kommun som funkar, nä men det kan ju va så att de som jobbar här tjänar mer per person istället ... Framförallt behövs entreprenörskap. Har vi inte entreprenörer som jobbar så ... finns ingen överlevnad över huvud taget." (intervju företagare Storuman).

Jämfört med synsätten i grupp 1 och 2, förespråkas en framtidsvision som bygger på relativt storskaliga investeringar i naturresurssektorn, nya industrier och bättre infrastruktur. Framtidsvisionen innehåller satsningar på entreprenörskap och flera nystartade gruvor, vindkraftsparker och en generellt utvecklad naturresurssektor. Storumans kommun betraktas som rik på naturresurser och orörda områden. De flesta aktörerna med synsätt i grupp 4 anser alltså att rennärigen har gott om marker och att den kan samexistera med gruvor, vindkraft, skogsbruk och turistnäring. Kommunens arbete att attrahera stora etablerings- och investeringsprojekt ses generellt som något positivt: *"Det är bra att kommunen har ett projekt med stora investeringar. Att man tittar proaktivt på hur man måste tänka kring infrastruktur och sådana bitar ifall det blir etablering inom vind och turism och gruvetablering så man är förberedd."* (intervju företagare västra delen av kommunen). Den här typen av projekt knyter an till en historia av naturresursexploatering som ses som viktig för bygdens och Sveriges utveckling eftersom den skapat välstånd och jobb (se 4.1 om synen på platsens historia).

Inom grupp 4 finns dock ett relativt brett spektrum av synsätt och flera aktörer i företags- och turistbranschen betonar värdet av en orörd natur. Vildmark, tystnad och orörd fjällmiljö ses som tillgångar som kommer att bli alltmer värdefulla. Men samtidigt påpekas att naturen måste omsättas i affärer: *"Naturen är viktig ... det är egentligen därför som vi har turism häruppe ... så vi är ju*

väldigt intresserade av att få till den ekologiska biten ... men du lever ju inte av naturen ... du måste på något sätt kunna omsätta naturen till affärer." (intervju företagare Hemavan).

Människan och hennes materiella behov står alltså i centrum på ett annat och mer framträdande sätt än i grupp 1 och 2. Det avspeglas också i aktörernas uppfattning av vad en hållbar utveckling är: "Hållbar utveckling tänker jag på ... urbanisering och vilken effekt det har på samhällena ... hållbar utveckling här är ju att vi ska kunna bo leva arbeta och utvecklas." (intervju företagare västra delen av kommunen). I grupp 4 finns dock en viss spännvidd mellan aktörer som klart prioriterar den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling: "Har vi en god ekonomi så kan vi sköta det andra också ... Det är hållbart, först och främst ha en god ekonomi och arbete ... " (intervju företagare Storuman), och andra som betonar en balans mellan den ekonomiska, sociala och ekologiska dimensionen: "Då tänker jag på smart användning utav de resurser vi har ... ekonomiskt, socialt, miljö, alla begränsade resurser vi har måste man utnyttja smart." (intervju företagare Hemavan).

Förståelseramarna i grupp 3, "Mångsidigt samhälle, livskvalitet och lokal nytta" positionerar sig någonstans mitt emellan synsätten i grupp 1 och 2, och de i grupp 4. Fler jobb ses om viktigt - men inte till vilket pris som helst och inte på bekostnad av en god livskvalitet: "... meningen med livet, det är att ha livskvalitet ... du ska ju klara dig ekonomiskt så du klarar av maten och sånt där, men du kanske inte behöver ha nyaste bilen och ... nyaste skotern och ... finaste köket eller vad det nu kan vara för något." (intervju byaföreningar Forsmark).

Här är fokus på social gemenskap och goda relationer, gärna växa men inte för fort och inte för mycket. Det mest centrala i de här förståelseramarna är att skapa ett lokalt mervärde av de naturresurser som brukas och exporteras ut ur kommunen. Aktörer med synsätt i grupp 3, menar i likhet med de i grupp 4, att en exploatering av kommunens naturresurser, t.ex. vattenkraftsutbyggnaden, har format bygden. Men de har ett mer kritiskt förhållningssätt till vad den naturresursbaserade industrin i dag ger tillbaka till lokalsamhället:

"Och sen, samma Laisvall ... Boliden, det är ju stora aktörer som har varit där. Svenska aktörer! Men likförbannat så blir det på samma vis ... hur går det då när det kommer en utländsk aktör som vill ha snabb avkastning? ... som inte behöver ta något ansvar sen ... vi kommer ju att stå där med skägget i brevlådan ... vi har ju sålt det ... och tappat smöret." (intervju byaföreningar Forsmark).

För aktörer med synsätt i grupp 3 står den lokala nyttan i fokus; lokalt nyttjande av naturresurser, intäkter till lokalsamhället, större lokalt inflytande i förvaltning och fortsatt möjlighet till egen jakt, fiske och rekreation. Visionen är ett hållbart samhällsbyggande och ett mångsidigt nä-

ringsliv. Avfolkning och krympande ekonomier uppfattas som allvarliga problem för många byar och samhällen, inklusive Tärnaby. Men aktörerna i grupp 3 menar att den oexploaterade fjällnaturen erbjuder unika utvecklingsmöjligheter: "Vi har en tillväxt som inte finns någon annanstans än just Umeå ... inte så många ställen som har det ... du måste ha någon produkt som är någorlunda unik i förhållande till övriga ... vi har ju den naturen ... det finns liksom allt och det har inte byggts ut på konstlad väg." (intervju byaförening Hemavanområdet).

Hållbar utveckling ses alltså som ett långsiktigt samhällsbygge där hänsyn tas till miljö, ekonomi och social gemenskap: "Ja hållbar utveckling, det är att ta av räntan och inte av kapitalet ... alltså vi kan utnyttja resurserna som finns, men vi tar inte av kapitalet för de efterlevande ... men det är ju inte bara skogen och fjällen ... ekonomin är ju förutsättningen för att vi ska ha livskvalitet." (intervju byaföreningar Forsmark).

En eventuell gruva?

Så hur ställer sig de olika aktörerna till en gruvetablering i Rönnbäck/Rönnbäcken? De med synsätt i grupp 1 och 2 ser nästan uteslutande negativa effekter av en gruva: förstörd livsmiljö, störande trafik, miljöförstöring av mark, luft och vatten, negativ påverkan på växt- och djurliv, förstörda samiska kulturlämningar och ett förstört kulturlandskap, negativa effekter på andra näringar, mm. I de här förståelseramarna förknippas en gruvetablering med många och olika typer av risker, allt från miljömässiga till ekonomiska och rättsliga. Dessutom delas uppfattningen att renskötseln påverkas negativt genom ökad störning, förlorat bete, förlust av flyttled och kritisk passage, trängre marker, etc. Sammantaget ses en gruva som ett existentiellt hot mot livet och framtiden, inklusive möjligheterna att utveckla andra bärkraftiga näringar:

"Nu har vi börjat hämta oss från vattenregleringen och ... börjat bygga upp olika småskaliga samhällen och håller på med renar ... och fiskar och kombinerar ... utvecklar slöjd och tänker att det här är en dalgång som verkligen är värdefull, när det gäller att utveckla och förädla för framtiden. En gruva förstör ju allt. Precis allt. Och när vi fick då veta att ... vilka effekter det har med damm buler och vägar som skulle bli ... byggas ... så ja det var ju gräsligt." (intervju Vadetjen Saemiej Sijte).

För vissa aktörer handlar det alltså om att den planerade gruvan skulle ha direkt negativa effekter på den egna livssituationen och verksamheten. För samebyn är lokaliseringen på Rönnbäcksnäset särskilt oläglig: "... för oss är det en otroligt viktig plats. Den är ju så att säga navet i, mellan två stora fjällmassiv som vi nyttjar året runt ... om den försvinner så vet jag inte hur vi ska ta oss mellan de här olika fjällen." (intervju Vapstens sameby).



Kalvmärkning, Skuolla, Jokkmokks kommun, juli 2008. Foto: Carl-Johan Utsi.

Rönnbäcksnäset är en kritisk passage och det faktum att Samebyn har tillgång till stora marker som fyller andra funktioner gör det inte lättare att passera näset. För samebyn utgör renbetesmarkerna en helhet där varje område fyller sin specifika funktion: påverkan på ett område har konsekvenser för andra områden och i slutändan hela markanvändningen (intervju Vapstens sameby). Men de flesta aktörer i grupp 1 och 2 framhäver även negativa effekter som inte handlar om den egna livssituationen eller verksamheten. De pekar bl.a. på risker för utsläpp som kan påverka hela vattensystemet och klimatet, samt osäkerhet vad gäller den lokala ekonomiska nyttan: *"... tre dagbrott i anslutning till en av Sveriges största älvar... jag tror inte det är en hållbar utveckling ... absolut inte ... och att det kanske ger så lite och ändå är en så stor risk med allt med miljön. Jag tror det är en katastrof helt enkelt ..."* (intervju Vänsterpartiet, Storuman).

I de mest gruvpositiva synsätten i grupp 4, å andra sidan, förknippas en gruva nästan uteslutande med positiva effekter: fler jobb, intäkter, ökad handel, tillförsel av kapital, inflyttning, positiva bieffekter för andra gruvor, vindkraft och turism, investeringar i infrastruktur samt mer resurser för att utveckla kommunal service och förutsättningar för en rik fritid, t.ex. skoterleder. Här betonas att kunskapen än så länge är ofullständig, men riskerna ses som relativt få och begränsade. Sammantaget ses en gruva som något som kan skapa förutsättningar för överlevnad och utveckling, en "möjliggörare":

"det kan ju vara en stor del för en kommun när man tänker arbetstillfällen och besöksnäring och turismnäring och över huvud taget ... många näringar får ett uppsving av det här ... sådana här etableringar skulle ju skapa jobb på mycket längre sikt va ... det skulle ju innebära att det blev rushningar i Tärnaby med boenden, matställen, möjlighet till att handla ..." (intervju företagare och stugägare).

Miljöeffekterna ses som lokala och avgränsade till själva gruvområdet, och eventuella miljörisker ses som något som kommer att hanteras inom ramen för miljöprövningen. En gruva ses alltså som ett relativt litet ingrepp i en mycket stor fjällvärld. Därmed anser aktörer med dessa synsätt att rennäringen borde kunna anpassa sig och fortsätta med sin verksamhet trots en gruvetablering i Rönnbäck:

"... jag tror de (rennäringen) har tillgång till ungefär 53 % av Sveriges landyta, och gruvnäringen bara nån promille, också reservat, så det är ju ganska stora områden ... om man sitter på Björkfjället eller Björkåsen, i Ängesdal och tittar; då kan inte jag med min dumma hjärna begripa att inte renar och en gruva kan rymmas på detta område tillsammans." (intervju företagare).

Sedan finns aktörer i grupp 4 med mer försiktiga men ändå gruvpositiva synsätt. Deras ställningstagande kan sammanfattas: ja till gruva om diverse oklarheter och

risker han besvaras och hanteras. De ser också många positiva effekter och möjligheter men betonar risker och kunskapsluckor som måste hanteras i prövningsprocessen.

”Var kanske mer naivt positiv de allra första åren ... Sen när jag fick mer kunskap och satte mig in mer så kände jag att ... det är viktigt att det ställs höga krav och att det finns en apparat för att verkligen säkerställa, framförallt efter när gruvan är stängd ... och vattenfrågan som jag nog inte tänkte på så mycket i början ... ” (intervju företagare västra delen av kommunen).

Som framgår ovan så är förståelseramarna i grupperna 1 och 2, å ena sidan, och grupp 4, å andra sidan, som helhet mycket polariserade. Synsätten i grupp 3, *”Mångsidigt samhälle, livskvalitet och lokal nytta”*, är mer pragmatiska. I de här synsätten vägs nytta i relation till risker och ”kostnader” i form av skador på miljö, livskvalitet och möjligheter att kunna fortsätta leva ett rikt liv ”nära naturen”. En gruvetablering förknippas, i likhet med synsätten i grupp 1 och 2, med många och olika typer av risker men synsätten i grupp 3 betonar också brist på kunskap, i de egna leden och generellt på den lokala nivån. Dessutom anses den befintliga expertisen vara färgad av olika intressen och därför efterlyses mer ”objektiv” kunskap. Aktörer med synsätt i grupp 3 menar att en storskalig och kort-siktig etablering utan möjlighet till lokalt inflytande kan skapa mer problem än nytta:

”Men det kommer ju att bli en jätteförändring ... speciellt om han blir så stor ... vi blir ju kanske upp till en fyra till fem gånger större i det här samhället ... och det tror jag vi skulle klara om vi hade väldigt lång tid på oss, men inte under så kort tid ... så mitt ställningstagande är mot den stora gruvan ... men för en liten gruva.” (intervju byaföreningar Forsmark).

Sammantaget ställer sig aktörerna med förståelseramar i grupp 3 ytterst tveksamma till en gruvetablering. En gruva skulle dock kunna ses som ett alternativ om: storleken är hanterbar för lokalsamhället, brytningstiden är lång, brytningen sker under jord (ej dagbrott), den uppfyller alla kriterier för att vara hållbar och är statsägd så att lokalsamhället kan garanteras en återföring av vinsterna.

Även synen på den svenska gruvpolitiken och tillståndsprövningen varierar mellan de olika aktörerna. Aktörer med förståelseramar i grupp 1, 2 och 3 delar uppfattningen att den svenska gruvpolitiken domineras av staten och att gruvsektorn är relativt ”stängd”, dvs. svår att påverka, särskilt för gruvskaptiska aktörer. De har en låg tilltro till den formella tillståndsprövningen i Rönnebäcksfallet i vilken de anser att det, i första hand, är statens och gruvbolagets synsätt som beaktats. Samebyn har som sakägare större möjligheter än många andra aktörer att delta i den formella processen, men uppfattar inte att deras synpunkter beaktats i någon högre utsträckning. De mest gruvpositiva aktörerna med synsätt i grupp 4 ser

annorlunda på politiken och den aktuella processen. De ser politiken som relativt ”öppen” och tillståndsprövningen som ”faktabaserad” och ”rättvis”. De flesta aktörer med förståelseramar i grupp 4 uttrycker alltså en relativt stor tilltro till den rådande politiken och regelverken. De menar att avvägningar mellan olika intressen ska göras av myndigheter och folkvalda i god demokratisk ordning: de som skriker högst ska inte få sin vilja igenom (intervjuer aktörer med synsätt i grupp 4).

Vägar till hållbarhet?

I det här fallet kan vi konstatera att det finns en tydlig skiljelinje mellan synsätten i grupp 1 och 2, och de i grupp 4. Synsätten i grupp 1 och 2 förespråkar en hållbar utveckling utan gruva. Vägar dit bygger på utveckling av ett småskaligt företagande, hållbara näringar på icke ändliga resurser och en renskötsel som står mer eller mindre i centrum. En gruva ses alltså som ett hot, inte bara mot miljön, utan mot en lokal hållbar utveckling. De här förståelseramarna understödjer handlingsstrategier som syftar till att stoppa den planerade gruvetableringen. Vapstens sameby har bl.a. framfört sin ståndpunkt inom ramen för den formella prövningsprocessen, överklagat rättsligt till högsta instans samt skickat ärendet till FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) och Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Aktörer med synsätt i grupp 2 har mobiliserat det lokala motståndet genom att bilda organisationen Stoppa gruvan i Rönnebäck, överklagat olika beslut, polisanmält gruvbolaget Nickel Mountain AB för olaga bygge av vägbank, bistått FN:s specialrapportör med information samt samarbetat och drivit opinionsarbete på många olika sätt på både lokalt, nationellt och internationellt. Trots många överlappande synsätt och liknande idéer, förekommer dock mycket lite samarbete mellan aktörer med förståelseramar i grupp 1 och 2. Historiska konflikter och olika perspektiv på de markrättsliga frågorna står i vägen.

I de mest gruvpositiva synsätten i grupp 4 ses en (eller flera) gruvor som en förutsättning för ekonomisk utveckling och tillväxt, dvs. hållbar utveckling. Dessa aktörer prioriterar ekonomisk utveckling och uppfattar en effektiv användning och exploatering av kommunens naturresurser som en väg till hållbarhet. Dessa förståelseramar understödjer handlingar som stödjer, eller driver, en utveckling, prövning och ett eventuellt förverkligande av projektet. De flesta aktörer med synsätt i grupp 4 anser dock att detta i första hand är en fråga för folkvalda politiker och experter och har begränsat sitt agerande till att motta information och delta i lokala möten.

Förståelseramarna i grupp 3 befinner sig återigen mittemellan. Lokalt inflytande och lokal nytta står i centrum i deras strategi för hållbar utveckling. När det gäller synen på den eventuella gruvans effekter, den svenska gruvpolitiken och den aktuella tillståndsprövningen, finns dock många likheter mellan synsätten i grupp 3 och grupp 1 och 2. Aktörer med förståelseramar i grupp 3 har i första hand agerat för att skaffa sig mer kunskap. De har ställt kritiska frågor och pratat med andra i lokalsamhället.

Gruvnäringen och myndigheterna

Förutom dessa lokalt förankrade synsätt finns ytterligare två grupper av synsätt som kommer till uttryck i det här fallet. Den ena kallar vi *"Fler gruvor och högre vinst"* och den innehåller gruvnäringens synsätt, i det här fallet gruvbolaget Nickel Mountain AB. Gruvbolagets förståelseram utgår från att gruvnäringen generellt är viktig för Sverige och att den planerade gruvan i Rönnbäcken skulle göra landet självförsörjande på nickel, samt vara betydelsefull för EU. En gruvetablering skulle ge gynnsamma regionala och lokala effekter. Liksom lokala aktörer med förståelseramar i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*, betonar gruvbolaget att nya arbetstillfällen skulle innebära ökad inflyttning, större skatteintäkter och köpkraft och därmed bättre kommunal service:

"Önskescenariot det är ju att om 10 år ... ska Tärnabys befolkning med omnejd ha dubblats. Ungdomarna ska kunna få jobb där. Och framförallt, vi ska producera 26 - 30 000 ton nickel per år ... 1.5% av världens produktion och förse och göra Sverige självförsörjande på det här" (intervju Nickel Mountain AB).



Gata i Kiruna med gruvan i bakgrunden. Foto: Berit Djuse

Minerallagen och Sveriges Mineralstrategi uppfattas positivt, och bolaget har goda erfarenheter av samarbete med Länsstyrelsen i Västerbotten och Bergsstaten. Sammantaget framhåller gruvbolaget att näringen är hållbar och att effekterna på andra näringar, såsom rennäringen, är mycket liten. Efterbehandling av det tilltänkta gruvområdet efter drifttidens slut kommer innebära att området vegeteras och gruvhålen görs om till sjöar.

Den andra gruppen, *"Förvaltning och utveckling"*, innehåller synsätt som är vanliga hos de förvaltande myndigheterna, i första hand Storumans kommun, Bergsstaten och Länsstyrelsen i Västerbotten. Myndigheternas förståelseramar fokuserar i enlighet med deras uppdrag på förvaltningsrollen: att pröva ärenden, tillämpa gällande regelverk och att hantera intressekonflikter. De här synsätten är alltså mer inriktade på processrelaterade förvaltnings- och styrningsfrågor än på de normativa aspekterna om en gruvetablering är något bra och önskvärt.

I båda fallen kan vi dock se att myndigheternas företrädare rör sig mellan förvaltningsperspektivet och de normativa synsätten som är vanliga i lokalsamhällena. Det här är inte särskilt ovanligt i naturresurskonflikter (se t.ex. Beland Lindahl 2008) och speglar till viss del myndigheternas olika uppdrag och roller. Kommunledningen i Storumans kommun skiftar t.ex. mellan förvaltningsperspektivet och det gruvpositiva synsätten som beskrivits i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*. Företrädare för kommunen framhåller att det inte är kommunens roll att ta ställning till frågan om gruva eller inte gruva utan att följa frågan och planera för alla eventuella utfall (intervjuer med tjänsteman och företrädare för kommunstyrelsen, KS). I KS finns även uppfattningen att KS inte bör välja sida utan företräda alla medborgare (intervju med företrädare för KS). Å andra sidan har både Centerpartiet och Socialdemokraterna, som är representerade i KS, länge drivit en relativt exploateringsvänlig mineralpolitik (Näringsdepartementet 2013; Socialdemokraterna, 2012). Ett gruvpositivt synsätt kommer också till uttryck i kommunens formella yttrande angående riksintresseavvägningen (se även 5.3.3 för en mer utförlig redogörelse):

"... Kommunen vill för sin del framhålla att de sociala och samhällsekonomiska konsekvenserna för kommunen blir påtagligt mera fördelaktigt med en gruvverksamhet i Rönnbäcken eftersom det skapar en positiv samhällsutveckling ... Storumans kommun ser det som synnerligen angeläget att den planerade gruvan i Rönnbäcken kommer till stånd utifrån de planer som finns." (Storumans kommun, 2012)

I det här fallet har kommunledningen alltså agerat till stöd för en gruvetablering. Gruvpositiva synsätt kommer även till uttryck i Storumans kommun, Region Västerbotten och Socialfondens gratistidning *"Tjugo20: Investeringar och framtid i Storumans kommun 2012-2020"* (2012). I tidningen lanseras planer på stora investeringar, inklusive gruvetablering i Rönnbäcken, och flera ledande företrädare för kommunen uttalar sig positivt om dessa möjligheter. Kommunledningen uppfattas följaktligen av de flesta andra aktörer som en aktiv företrädare för det gruvpositiva synsättet *"Fler jobb och tillväxt"*.

Bergsstatens uppgift är att pröva ärenden utifrån gällande lagstiftning och implementera den statliga gruvpolitiken. I Minerallagens förarbeten (SFS 1988/89:2, 2004/05:40, s. 29) klargörs att Minerallagen är en "exploateringslag" med syfte att möjliggöra exploatering av landets mineral-

tillgångar på ett sätt så den samhällsekonomiska avkastningen blir så hög som möjligt samtidigt som hänsyn tas till andra verksamheter och miljön: *"Anledningen till att vi har en minerallag och en mineralpolitik är att det finns ett samfällt intresse av att exploatera våra mineraltillgångar och att det sker på ett ansvarsfullt sätt..."* (SFS 2004/05:40, s. 29). De rättskällor som vägleder Bergsstatens prövningar utgår alltså från synsätt som på väsentliga punkter sammanfaller med de lokala gruvpositiva förståelseramarna i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"* och med gruvbolagens förståelseramar *"Fler gruvor och högre vinst"*. Bergsstatens uppgift är att förhålla sig till dessa styrdokument.

Bergsstatens och kommunens agerande avspeglar alltså vissa delar av gruvbolagens och de gruvpositiva lokala aktörernas synsätt och preferenser. Det är en förklaring till varför de gruvpositiva aktörerna har stor tilltro till dessa myndigheters agerande. Men det förklarar också varför aktörerna med gruvnegativa eller skeptiska synsätt, dvs. de i grupp 1, 2 och 3, betraktar både kommunledningens och Bergsstatens agerande med misstro. Misstron mot Bergsstatens handläggning delas även av vissa aktörer med en mer försiktig positiv hållning, dvs. moderata synsätt i grupp 4.

5.1.3 Gállok/Kallak i Jokkmokks kommun

Tabellen i bilaga 7 visar de organiserade lokala aktörernas synsätt i Jokkmokks kommun. Liksom i Storumanfallet har de grupperats utifrån inbördes likheter och olikheter, och vi kan konstatera att vi hittar liknande grupper av förståelseramar i de båda fallen. I Jokkmokksfallet representeras grupp 1, *"Rennäring i samklang med naturen"* av representanter från flera samebyar och andra samiska organisationer och partier. I Jokkmokk ser vi inte samma uppdelning, och motsättningar, mellan olika samiska grupperingar som i Storumanfallet. Grupp 1 representerar alltså alla samiska synsätt. Grupp 2, *"Lokal utveckling i samklang med naturen"*, representeras i Jokkmokksfallet i första hand av den lokala Urberggruppen, samt byaföreningar i närheten av den planerade gruvan. I grupp 3, *"Mångsidigt samhälle och lokal nytta"* hittar vi, liksom i Storumanfallet, en bred grupp av förståelseramar som bl.a. är vanliga bland organiserade företagare. Grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*, samlar olika typer av gruvpositiva synsätt som finns hos företagare, företrädare för vissa intresseorganisationer samt byaföreningar med närhet till den planerade gruvan.

Platsen, hållbar utveckling och en eventuell gruva?

När det gäller den grundläggande synen på platsens framtid och de förväntade effekterna av en eventuell gruva i Kallak/Gállok finns många likheter med de som redan diskuterats i Storumanfallet (kommer därför inte att utvecklas lika utförligt här). Liksom i Storuman har debatten fokuserat på det planerade gruvområdets effekter på rennäringsenheten som bedrivs i området. Ett framträdande tema i synsätten i grupp 1, *"Rennäring i samklang med naturen"*, handlar alltså om rennäringsenhetens behov av marker och

hur renskötseln under lång tid fått anpassa sig till ständigt krympande betesmarker. Samebyarna betonar behovet av olika typer av marker som har olika funktioner och förbindelse med varandra. De menar att påfrestningarna på renskötseln börjar närma sig en kritisk gräns och att en gruva i Gállok/Kallak, kan bli droppen som får bägaren att rinna över: *"det skulle innebära att vi som renskötare blir ännu mera trängda ... och kanske är det här den knuffen som trycker oss över kanten ... som gör att vi ramlar ned i avgrunden och inte längre kan kravla oss upp ... jag är helt övertygad om att det kommer vara jättestora konsekvenser."* (intervju Sirges sameby).

Samebyarna vänder sig mot argumentet att alla näringar kan utvecklas sida vid sida så länge det innebär att rennäringsenheten förlorar marker: *"... nån gång måste man välja, man kan inte hela tiden säga att rennäringsenheten ska åsidosättas trots att man inte kan jämföra ekonomi för då till slut har vi ingen renskötsel kvar i landet."* (intervju med Jåhkågasska tjiellde).

Till skillnad från Storumanfallet har samebyarna i Jokkmokk samarbetat med andra gruvskäptiska aktörer som också är mot en gruva i Gállok/Kallak:

"Vi har samarbetat med miljöorganisationen ... vi kommer från olika håll men har ju samma syn på vad som är rätt och fel i det här fallet. Vi har ju lite olika infallsvinklar ... men målet är... gemensamt... spelar ingen roll om vi vill behålla backen för att renarna ska ha någonstans att trampa eller om vi behåller den för att man själv ska kunna tassa omkring där barfota ... Det viktiga är backen." (intervju Sirges sameby).



Protester mot gruvetableringar under Jokkmokks marknad. Foto: Tor Lundberg Tuorda.

Aktörer med synsätt i grupp 1 och 2 har alltså samarbetat genom att mobilisera en opinion och protestera mot gruvetableringen både på lokal, nationell och internationell nivå. De delar uppfattningen att en gruva inte vänder den negativa befolkningstrenden i Jokkmokks kommun:

"... vi tror ju inte på det här stora uppsvinget för

orten. Det är uppenbart att det skulle vara så under en period... Men sen då? Ska vi ta upp ett nytt gruvhål då? För att få 15 år till? Möjligen skulle det få det att stanna av ett kort tag men det man måste få folk att förstå att urbaniseringen är en global trend... ” (intervju Urbergsgruppen).

De delar också åsikten att traditionell ekonomisk tillväxt inte är ett mål i sig: ”BNP visar ju inte om jorden finns kvar eller inte ... eller om jorden mår bra ... om vi ska ta beslut som är gynnsamma för alla så måste vi ha andra sätt att visa att oj nu vart det riktigt för oss.” (intervju Urbergsgruppen Jokkmokk och kontaktgruppen Björkholmen).

För aktörer med synsätt i grupp 1 och 2 i både Jokkmokk och Storumanfallet är frågan om livsstil och konsumtion central. För de flesta går ställningstagandet mot en gruvetablering hand i hand med övertygelsen att en hållbar utveckling förutsätter återvinning och en minskad konsumtion, bl.a. av metaller: ”... konsumtionsmönstret är den absolut största hållbarhetsutmaningen idag ... att ändra på det ... man måste våga stifta lagar ... och sen är det klart att enskilda individer måste ändra sina beteendemönster ... ” (intervju Urbergsgruppen Jokkmokk).

Många aktörer med synsätt i grupp 1 och 2 har alltså samarbetet och deltagit i protestaktioner och civil olydnad i Gällök/Kallak sommaren 2013, men inte alla. Det finns också de som tagit ställning mot en gruvetablering, men som av princip vänder sig mot olagliga och utomparlamentariska metoder.

På konfliktens andra sida står, liksom i Storumanfallet, aktörer med synsätt i grupp 4, ”Fler jobb och tillväxt”. I grupp 4 finns en stor spännvidd men de flesta synsätten utgår (liksom i Storuman) från uppfattningen att kommunen befinner sig i ett kritiskt läge som kräver kraftfulla åtgärder. Flera aktörer uttrycker en stor frustration, eller desperation, över den negativa utvecklingstrenden:

”... ja vi kan inte gå och trampa i samma spår, nåt måste hända i Jokkmokk ... om det då är en gruva det vet jag inte men det känns att nånting måste hända ... vi har snart inget val ... Jag har varit en ja-sägare hela tiden ... Vi behöver jobb och folk i kommunen helt enkelt.” (intervju medlem Jokkmokks skoterförening).

Förståelseramarna i grupp fyra betonar alltså behovet av jobb, företagsetableringar och tillväxt för att på längre sikt kunna finansiera offentlig service till medborgarna. Kommunen ses som tillräckligt stor för att rymma både rennäring och gruva och många pekar på det faktum att stora arealer ”örörda områden” redan är skyddade i naturreservat och nationalparker: ”Jokkmokks kommun är flera tusen kvadratkilometer ... med bara 5000 invånare ... så vi har ju resurser ... det väl över hälften av arealen som är undantagen till parker, reservat, skjutfältet ... ” (intervju representant byaförening).

Alla aktörer betonar att en förutsättning för en gruvetablering är att miljöfrågorna kan lösas på ett bra sätt. Samtidigt har de flesta stor tilltro till prövningsprocessen och den svenska miljölagstiftningen: ”Ja, följer vi de lagar, förordningar och paragrafer som finns så ska väl inte det vara nåt problem ... går det att driva en gruva i malmfälten och har gjort i hundra år... de verkar ju leva de människorna också så.” (intervju företagare Jokkmokk).

Många aktörer med synsätt i grupp 3 och 4, både i Jokkmokk och Storuman, framhåller att den svenska miljölagstiftningen är bättre än på många andra håll i världen. Att säga nej till en gruva här innebär alltså bara att man exporterar de negativa miljöeffekterna: ”Om man ser nu globalt är det bättre med en gruva i Jokkmokk än t.ex. i Afrika... det blir bättre för miljön ... för det är bättre kontroll här.” (intervju medlem Jokkmokks skoterförening).

Synsätten i grupp 3, som vi här kallar ”Mångsidigt samhälle och lokal nytta”, fokuserar, liksom i Storumanfallet, på lokal utveckling och nytta, men här med större betoning på hur ett demokratiskt hållbart samhälle kan byggas av ”egen kraft”, dvs. med hjälp av resurser som lokalsamhället långsiktigt förfogar över. Av egen kraft utesluter inte att företag från andra ställen etablerar sig i kommunen, eller att råvaror exporteras ut ur kommunen, men verksamheterna ska generera lokal nytta: ”Om vi ska sälja oss, ska vi sälja oss dyrt!” (gruppövning möte 2 Jokkmokk).

Aktörer med synsätt i grupp 3 betonar vikten av ett mångsidigt näringsliv där besöksnäring och rennäring är viktiga komponenter. De vänder sig mot bilden att en gruvetablering skulle ha en avgörande betydelse för Jokkmokks kommun: ”... en del målar ju upp en bild att får vi inte en gruva så dör vi ... och det tyckte jag var en väldigt felaktig bild ... det finns fler näringar i Jokkmokk än gruvnäringen.” (intervju företagare Jokkmokk).

De flesta aktörer med synsätt i grupp 3 menar att en gruva kan ge positiva effekter för kommunen men att det också finns risk för allvarliga negativa effekter på miljön, rennäringen, turismen och Jokkmokks varumärke. De flesta anser att mer information behövs för att de ska kunna ta ställning, och att bra information kan påverka deras ställningstagande. En avgörande fråga är den lokala nyttan:

”... jag är inte emot utveckling ... eller emot gruvan eller industrialisering men det jag är emot är att förtjänsten, profiten tas på annan ort. Det ska bli mer tillbaks till lokalsamhället absolut så det är faktorer som kan påverka ... nästa fråga är ju att, den här gruvan, kommer det bara att vara den här, eller blir det ett mining district?” (intervju företagare Jokkmokk).

5.1.4 Rakkuri i Kiruna kommun

Tabellen i bilaga 9 visar de organiserade lokala aktörernas synsätt i Rakkurifallet i Kiruna. De förståelseramar och skiljelinjer som vi ser i materialet från Kiruna är mycket

lika de som vi identifierat i Jokkmokk och Storuman (och upprepas därför inte). Liksom i Jokkmokksfallet ser vi ingen uppdelning mellan olika samiska grupperingar och grupp 1, *"Rennäring i samklang med naturen"*, representerar här de samiska synsätten. Grupp 2, *"Lokal utveckling i samklang med naturen"*, representeras i Kirunafallet av de lokala Älvräddarna, hembygdsföreningen i Kaalasvuoma, samt stugägarna i närheten av den planerade gruvan. Grupp 3, *"Livskvalitet/mångsidigt samhälle och lokal nytta"*, innehåller, precis som i Jokkmokk och Storuman, ett brett spektra av förståelseramar som återfinns hos Centerpartiet i Kiruna, fackföreningen IF Metalls lokala klubb Gruv 12:an, Kiruna Jakt- och Fiskevårdsförening, samt turistföreningen Kiruna Lappland. Grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*, representeras i Kirunafallet av de synsätt som är vanliga hos företagare, t.ex. Företagarna i Kiruna samt det gruvnära entreprenadföretaget BDJ.

Platsen, hållbar utveckling och en eventuell gruva?

Liksom i de andra fallen kan vi konstatera att för aktörer med synsätt i grupp 1 och 2 är det landskapet som står i fokus när de ska beskriva platsen. Bland de samiska aktörerna, synsätt i grupp 1, återkommer beskrivningar av landskapet som ett system med många värden som har formats genom flera generationer av rennäring: *"Renen har ju format de här fjällen, skogarna och vattendragen... De berättar vår historia..."* (intervju Girjas sameby). Gemensamt för aktörerna med synsätt i grupp 2 är att Rakkuri, Rakkurijärvi och Kalix älvdal står i centrum och uppfattas som ett system som är sammankopplat genom bäckar och biflöden: *"... dit tillhör även biflöden och källflöden. Och i det här fallet så är ju Rakkurisjön och bäcken biflöden till Kalixälven."* (intervju Älvräddarna).

Ett återkommande tema i grupp 1 och 2 är bilden av Kirunas gruvnäring som en exploaterande verksamhet som successivt lett till förstörelse, föreningar och krympta marker för rekreation och rennäring. Aktörer med synsätt i grupp 1 beskriver hur de kontinuerligt varit tvungna att anpassa sig till gruvnäringen och att de lever under en påtvingad samexistens. De berättar hur gamla renbetesmarker förvandlats till gruvområden och att de nu upplever sig trängda intill bristningsgränsen på grund utav utvidgad gruvnäring och stadsflytt. I Rakkuriområdet återstår en smal passage mellan renarnas sommar- och vinterbeten:

"Kiirunavara har varit kalvningsland och höstland för renskötsel... det finns lämningar i området runt Kiruna stad, en del har hamnat under slamdammar och gråbergssupplag och vägar... vi är redan så trängda bakom i Kiirunavara och hade de här tre dagbrotten kommit dit så hade vi blivit avklippta." (intervju Laevas sameby).

Liknande beskrivningar görs av aktörer med synsätt i grupp 2. De lyfter bland annat fram att gruvnäringens utvidgning har förorenat vattnet i Rakkuriområdet samt förstört marker som tidigare varit viktiga rekreationsområden: *"... på 70-talet gjorde LKAB utsläpp som i Rakkuris*

sjösystem ned till Kalixälven och förorenade min brunn i stugan och ersättningen var inte ett öre..." (intervju Kaalasvuoma hembygdsförening). I de här fallen understödjer alltså aktörernas tidigare erfarenheter av gruvverksamhet på platsen synsätt som är negativa till en gruvetablering i Rakkuri.

Trots ett generellt fokus på gruvnäringens negativa effekter så uttrycker aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2 också en viss grad av acceptans för den befintliga gruvnäringen i Kiruna. Gruvnäringen ses som en central del av Kirunas näringsliv och som något som format staden: *"Vi vet att gruvverksamheten måste finnas och verka... Den är en del av samhället och en del av Kiruna."* (intervju Laevas sameby). Bilden av Kiruna som en gruvstad är med andra ord framträdande. Dessa aktörer anser dock att det räcker med den befintliga gruvnäringen och påpekar att mer gruvverksamhet skulle få förödande konsekvenser för rennäring, rekreation, landskap och miljön: *"... då tycker vi att det är bättre att man gräver i de befintliga groparna... Och det måste jag tillägga att om LKAB vill starta nya gruvor så kommer vi att motsätta oss det."* (intervju Laevas sameby). Dessutom framhålls att mer gruvnäring i en kommun som Kiruna - där det redan finns gott om arbetstillfällen - nästan bara skulle innebära negativa effekter: *"... det finns ur sysselsättningssynpunkt ingen anledning... gruvarbetarna som jobbar nu behöver fritid. Det blir bara ett jävla gruvhål hela bygden."* (intervju stugägarna).

Aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2 motsätter sig alltså argumentet att alla näringar kan utvecklas sida vid sida och på samma villkor och hänvisar till det faktum att de har levt i nära relation till gruvnäringen under en lång tid och vet vilka konsekvenser den innebär: *"Ja vi försökte ju göra allt som stod i vår makt för att förhindra det här (Rakkuri). Vi har ju levt med LKAB i flera år så vi vet ju vad det innebär."* (intervju Laevas sameby). Precis som i Jokkmokk- och Storumanfallen finns i Kiruna en stor grad av samsyn mellan aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2, vilket skapat utrymme för samarbete. Liksom i Jokkmokk har de gruvskaptiska aktörerna gått ihop och arbetat aktivt för att stoppa en gruvetablering i Rakkuri. De uttrycker dock att begränsade möjligheter att påverka via de formella kanalerna har tvingat dem att hitta andra vägar, t.ex. opinionsbildning: *"... vi jobbar med de verktyg vi har... Aktivism väcker opinion som påverkar våra politiker som påverkar vår juridik... det är så vi måste jobba..."* (intervju Girjas sameby).

Även i detta fall går de gruvskaptiska aktörernas syn på platsen och ställningstaganden mot den aktuella gruvan hand i hand med övertygelsen om att en hållbar utveckling måste bygga på näringar som respekterar och är i samsyn med naturens gränser: *"... en hållbar utveckling måste ske i samsyn med naturen framförallt men också med de som lever och verkar på markerna."* (intervju Laevas sameby). Istället för att fortsätta utveckla gruvnäringen anser aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2 att man bör satsa på användning av icke ändliga resurser och mer

hållbara och långsiktiga näringar för att på så sätt bevara markerna för kommande generationer. Detta ses som helt nödvändigt för att Kiruna och rennäringen ska kunna överleva på sikt:

"... vi vill ha en framtid som är förutsägbar ... den här regionen har otroligt goda möjligheter för att utvecklas i positiv riktning, med besöksnäring, rennäring, annan småskalig livsmedelsproduktion. Jag tror inte att vi är beroende av gruvan för vår framtid ... vi vet att den kommer att ta slut en vacker dag." (intervju Girjas sameby).

I grupp 4, "Fler jobb och tillväxt", finns, precis som i de andra fallen, synsätt som står i skarp kontrast till de i grupp 1 och 2. Synsätten i grupp 4 fokuserar på utveckling och expansion av Kiruna stad samt på befolkningens behov och förutsättningar. Aktörerna med synsätt i grupp 4 betonar att platsen, med dess resurser, bör användas på ett sätt som ger ekonomisk tillväxt och befolkningstillväxt, något som anses vara en förutsättning för en god ekonomi, fler jobb, bättre service m.m.: *"... En stad vill ju inte krympa ... utan man vill ju växa och utvecklas med nya företag, nya människor ... då har vi förutsättningar för många verksamheter. Även på servicesidan. Och inte minst den offentliga servicen. Det skapas underlag för alla möjliga aktiviteter ..."* (intervju Företagarna Kiruna).

Liksom aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2 väver aktörer med synsätt i grupp 4 in stadens långa historia av gruvnäring i sin beskrivning av platsen, men i istället för

att fokusera på gruvnäringens negativa effekter tar de fasta på de positiva effekterna och vad LKAB:s gruvverksamhet har gett Kiruna i form av jobb, bostäder, infrastruktur m.m.: *"Man vet ju vad gruvan har gett oss. Och ... därför tror jag att man är ganska välvilligt inställd till att låta gruvnäringen breda ut sig." (intervju Företagarna Kiruna).* Aktörerna lyfter även fram att LKAB inte är ett evighetsprojekt utan att nya gruvor är en förutsättning för en trygg framtid med ökad befolkning, fler jobb och bostäder, bättre service och ett rikt kulturutbud:

"Men det handlar ju bara om överlevnad ... LKAB är ju inget evighetsprojekt, någon gång tar det ju slut ... Då tror jag att man ser en trygghet i att det kommer nya gruvor som poppar upp ... För kommunen invånarnas arbete, uppehälle, skola ..." (intervju BDX).

Liksom i de andra fallen upplever de gruvpositiva aktörerna att det finns stora ytor och gott om plats i kommunen. Gruvnäringens expansion ses därmed inte som ett stort problem. Det finns utrymme och möjligheter för flera näringar och aktiviteter att utvecklas sida vid sida: *"... allt är ju en fråga om invanda mönster ... och så länge man hittar godtagbara alternativ som inte är alltför besvärligt ... då får man köpa att vi behöver en näring för att få näring." (intervju Företagarna Kiruna).*

Precis som i de andra fallen är det tydligt hur aktörernas syn på platsen och deras ställningstagande till gruvetableringar avspeglar deras syn på hållbar utveckling. För



Jakt är en viktig del av många människors fritid. Foto Fredrik Ludvigsson.

aktörer med synsätt i grupp 4 handlar hållbarhet om tekniska lösningar, att välja ekologiska produkter och att hitta synergier mellan det som är bra för miljön och ekonomin. De anser att gruvnäringens negativa effekter kan begränsas och att gruvverksamheten kan vara hållbar om bolagen följer gällande regelverk, säkerställer att det finns resurser till återställning samt bryter mineralerna skonsamt med modern teknik:

"... därför måste den här prövningen vara ganska sträng ... Man ser att det finns klara fördelar att hantera material, människor och miljöer väldigt skonsamt och att det finns ekonomi i det och därför har ju ekonomin bl.a. börja efterfråga ekologiska produkter. LKAB pratar ju om det varje dag, senast idag var det föredrag för oss om hållbar utveckling ... det måste liksom gå hand i hand med den verksamhet vi bedriver." (intervju Företagarna Kiruna).

Även i detta fall har aktörerna med synsätt i grupp 4 en stark tilltro till prövningsprocessen och lagstiftningen och anser att det är viktigt att respektera processernas utfall: *"... jag kanske tycker att det är fel de som var i Kallak, man kan inte sätta fast sig i stolpar ... det är ju någon som har fått tillstånd ... Varför har vi annars lagar?"* (intervju BDX).

I grupp 3, *"Livskvalitet/mångsidigt samhälle och lokal nytta"*, finns, liksom i de andra fallen, aktörer som ännu inte har tagit ställning, eller som efter noga avvägande av för- och nackdelar är mot en gruvetablering i Rakkuri. Även fackföreningen IF Metalls lokala grupp Gruv 12:an, som till en början var positiv till projektet, delar idag dessa synsätt. I Kirunafallet spelar gruvnäringen en central roll i alla aktörers berättelser om platsen. Aktörerna med synsätt i grupp 3, beskriver, liksom de gruvpositiva aktörerna, hur LKAB har byggt upp samhället på ett bra sätt. Men i linje med gruvskptikerna påpekar de också att gruvverksamheten lett till skador på mark och miljö, och att det är viktigt med annan utveckling. Vissa betonar behovet av ett mer mångsidigt lokalt näringsliv där rymdnärings, besöksnäring och rennäring är viktiga komponenter: *"Kiruna finns ju faktiskt därför att vi har en gruva. Och vi vill bryta oss ut ifrån det beroendet, och det ska vi göra med hjälp av rymdverksamhet och turismen framför allt."* (intervju Kiruna Lappland). Andra anser att det är viktigt att utveckla kirunabornas möjligheter till ett aktivt och rikt friluftsliv; med bland annat skoterkörning, fiske och jakt: *"Jag ser framför mig att just de delarna måste finnas kvar och måste utvecklas mer; alltså få bättre möjligheter att komma ut i naturen med skoter ... Att man kan bo på fjällslutningen eller nere vid älven och utveckla de här områdena ..."* (intervju Centerpartiet).

Aktörer med synsätt i grupp 3 förenas i hur de väljer att väga lokal nytta mot risker och kostnader med nya gruvetableringar, ett förhållningssätt som vi identifierat även i de andra fallen och som kan sammanfattas som "gruva om ...". I Rakkurifallet är det relativt många aktörer som delar synsätten i grupp 3 och kommer till slutsatsen att en

gruvetablering i Rakkuri skulle ge ett mycket litet lokalt mervärde. De ställer Rakkuriprojektet i relation till LKAB:s verksamhet och menar att värdet av de nya arbetstillfällena inte överväger den skada som etableringarna skulle innebära på markerna, rennäringen och friluftslivet i området: *"Det är skillnad på LKAB och den stora järnmalmshandlingen, den har ju funnits i många ... vad kan de utlova de här små bolagen? 10år? Förhoppningsvis 10 år gruvdrift, sen drar de."* (intervju Kiruna Jakt- och fiskevårdsförening).

Gruv 12:an, som 2009 uttalade sig positivt till Rakkuriprojektet, menar nu att information från samebyarna och stugägarna (aktörer med synsätt i grupp 1 och 2) har fått dem att ändra sin ståndpunkt: *"Ju mer information man får så ... kanske man måste ändra uppfattning. Och när man får argumenten från samebyn, stug- och rekreationshället och så vidare, så ..."* (intervju Gruv:12an).

Den lokala nyttan är alltså avgörande för dessa aktörer som dock inte helt stängt dörren för nya gruvor. Om arbetslösheten skulle öka, om LKAB bestämmer sig för att öppna ytterligare en gruva eller om lokaliseringen vore annorlunda skulle en ny gruva kunna vara ett alternativ: *"Jag ansluter nog till den kommunala ledningen som säger ... att det kanske räcker med ett stort gruvbolag i form av LKAB som får bedriva gruva långsiktigt och när de resurserna börjar sina ... Då kan de få bli tal av Rakkuri och andra tillfällen."* (intervju Kiruna Lappland).

Långsiktig lokal nytta står även i centrum då aktörer med synsätt i grupp 3 förklarar hur de ser på hållbar utveckling. I Kirunafallet betonas vikten av en gruvbrytning som är anpassad efter lokala behov:

"Nej jag tror att man ska vårda sina egna tillgångar... mycket bättre än vad man gör ... vårda det vi har, och se till att det fungerar ... vi är 25 000 här som lever på den befintliga produktionen. Och gör vi det ... jamen, då kanske det är lämpligt att hålla det på en sådan nivå." (intervju Gruv 12:an).

Den lokala nyttan och vikten av lokalt inflytande återkommer i aktörernas syn på mineralpolitiken och tillståndprocessen. Även i Kiruna tycker aktörer med synsätt i grupp 3 att det krävs högre mineralavgifter och större lokalt inflytande i prövningsprocessen:

"Som medborgare i en gruvkommun så tycker jag att det känns väldigt orättvist att man förbrukar resurser här ... men ingenting stannar lokalt ... syftet med låga mineralavgifter är att öka incitamenten att investera men jag tycker ändå att de bör höjas ... vi måste på kompensation för den negativa påverkan det leder till, mineralavgifter hade kunnat vara ett sätt" (intervju Centerpartiet).

5.1.5 Skillnader mellan Storuman-, Jokkmokk- och Kirunafallen

I samtliga tre fall kan vi konstatera att det finns en tydlig skiljelinje mellan synsätten i grupp 1 och 2, och de i grupp 4. De förra förespråkar en hållbar utveckling utan gruva. Aktörer med synsätt i grupp 4 menar att en gruva skulle bidra till ekonomisk utveckling och därmed skapa förutsättningar för vad de uppfattar som en hållbar utveckling. Synsätten i grupp 3 befinner sig, i alla tre fall, lite mittemellan: kanske en gruva om... Men det finns också skillnader mellan fallen. En skillnad är att debatten om Rakkuriprojektet inte har samma karaktär av ödesfråga för hela samhället som gruvdebatterna i Jokkmokk och Storuman tenderat få. Den har inte heller engagerat intresseorganisationer och medborgare i samma utsträckning. Vi kan vidare notera att rättighetsfrågorna inte har samma framträdande plats i gruvdebatterna i Jokkmokk och Kiruna som i Storuman, och att de inte splittrar de samiska aktörerna. Samsyn när det gäller platsen och dess framtid, hållbar utveckling, en eventuell gruvas negativa effekter mm., har istället resulterat i samarbete mellan alla gruvskptiska aktörer med synsätt i grupp 1 och 2 i både Jokkmokk och Kiruna. Vi kan även se att likheterna mellan de olika aktörernas synsätt är generellt fler och av mer substantiell karaktär i Jokkmokk och Kiruna (se bilaga 8 och 10).

Särskilt i Jokkmokk framhäver många aktörer att relationerna mellan olika befolkningsgrupper är goda. Även om flera aktörer i Jokkmokk hänvisar till en kolonial historia med diskriminering som följd, så är de flesta överens om att samhällsklimatet i grunden är relativt gott:

”Skulle tro att 99 % av lokalbefolkningen håller med om att det knappt funnits någon motsättning mellan olika folkgrupper i Jokkmokk. Inget vi och dom mellan samer och icke-samer. Vi har inte haft de problem som till exempel Kiruna och Gällivare haft. Under minst 30-40 år har vi lekt och vuxit upp tillsammans ... ” (upprop ”Ja till Gruva i Jokkmokk”).

Även de samiska aktörerna i Jokkmokk vittnar om goda relationer som dock ansträngts av gruvdebatten: *”... just då under den perioden så märkte man ... det som jag annars inte upplevt att det finns här ... hatet mot samerna som kom fram på ett ganska otrevligt sätt.”* (intervju Samernas väl). Det finns alltså en uttalad samsyn om att den samiska kulturen är en viktig del av platsens identitet och att de samiska näringarna är, och bör förbli, en del av kommunens näringsliv. Alla aktörer delar också synen på den svenska gruvpolitiken som ”gruvpositiv”, dvs. mer öppen för gruvförespråkare än gruvskptiker, och alla efterfrågar en ny mineralpolitik. Även om aktörerna har olika syn på gruvetableringsfrågan, och rennäringens förmåga till anpassning, så är alla överens om att en gruva troligtvis skulle innebära negativa effekter på rennäringen.

I Kiruna upplever de samiska aktörerna att förståelsen för deras verksamhet och synsätt (grupp 1) har ökat som en följd av diskussionerna om en eventuell gruva i Raku-

ri. De tycker att de fått stöd från Kirunaborna, t.ex. från stugägarna och andra miljöintresserade som de samarbetat med:

”Men samtidigt tycker jag mig se en väldigt stor... och ökad ... respekt och förståelse för naturen. Vi har ju fått otroligt mycket positiva hejarop från ... vanliga Kirunabor så att säga... fortsatt jobba, fortsatt kämpa, vi... stödjer dig och så vidare. Och det ... det är ju fantastiskt kul.” (intervju Girjas sameby)

Skillnaderna mellan synsätten i grupp 1 och 2, och grupp 4, verkar alltså inte vara riktigt lika stora bland de organiserade aktörerna i Jokkmokk och Kiruna som i Storuman. En förklaring till de goda relationerna i Jokkmokk kan vara ett integrerat närings- och föreningsliv där de olika aktörerna umgås och i vissa fall även är beroende av varandra. Flera gruvpositiva aktörer har t.ex. uppgett att de av omsorg om de långsiktiga sociala relationerna valt att *”tona ner sina åsikter ... man får inte vara klar och rak mot alla utan ibland måste man för husfridens skull tona ned lite av sitt eget tyckande och tänkande.”* (intervju företagare Jokkmokk). På sociala medier har debatten varit mer polariserad och ja-sidans argument mer entydigt positivt formulerade. En förklaring till en lägre grad av polarisering i Kiruna kan vara att opinionen för en gruvetablering i Rakkuri generellt är svagare än i både Jokkmokk och Storuman. Många aktörer i Kiruna uppger att projektet kostar mer än det smakar eftersom det för närvarande finns gott om jobb i kommunen (se ovan). Relativt många och inflytelserika aktörer delar alltså de pragmatiska synsätten i grupp 3.

Något som också skiljer alla tre fallen är de inblandade myndigheterna och gruvbolagen. Gruvindustrin representeras i Jokkmokkfallet av JIMAB och i Kirunafallet har tre gruvkoncerner och flera dotterföretag varit inblandade. På ett generellt plan är de inblandade bolagens synsätt ganska lika. De betonar att mineraliseringarna är brytvärda, att gruvnäringen är viktig för Sverige och att de lokala effekterna av en gruva blir gynnsamma för de berörda kommunerna och regionerna. Bolagen som varit inblandade i Rakkuriprojektet förmedlar dock en mer nedtonad bild av projektets betydelse för den lokala samhällsutvecklingen än de i Storuman och Jokkmokk. JIMABs tidigare ledning har väckt debatt, bland annat genom att uttrycka intresse för att även exploatera närliggande mineraliseringar, dvs. att bryta malm i ett större område som benämnts Jokkmokk Mining Distrikt:

”det har jag väl varit pappa till, om det då kallas Mining District ... den bästa biten är ju Kallak, den norra. ... Om den kommer i brytning, så kommer det inte att sluta där ... bryter man ut dagbrottet i Kallak, så efter det så finns det, fyndigheter som är inte lika, massiva. ... men som definitivt på det ena eller andra sättet, kommer att brytas.” (intervju JIMABs tidigare ledning).

Dessa mer eller mindre uttalade planer har gett upphov till spekulation och diskussioner i lokalsamhället där osä-

kerheten kring frågan har orsakat oro hos vissa aktörer. Avalon/Kiruna Iron, JIMAB och Nickel Mountain AB anser dock alla att de haft bra kontakt med lokala aktörer, däribland kommuner, byaföreningar och samebyar (intervjuer Avalon, Nickel Mountain AB och den tidigare ledningen för JIMAB). Nickel Mountain AB har t.ex. haft två lokala representanter på plats i Tärnaby. Samtliga bolag uppger att de initierat och genomfört lokala informationsmöten med olika intressegrupper, men att dessa initiativ efterhand har avtagit. Enligt JIMAB och Nickel Mountain beror detta på protestgruppernas agerande och oenigheter med samebyarna. Kiruna Irons ordförande uttryckte 2014 att de ville undvika en händelseutveckling som den i Kallak genom att "ta in allas åsikter i projektet" (NSD 2014).

När det gäller de inblandade myndigheternas agerande finns det däremot skillnader mellan de olika bolagens synsätt. Medan alla anser att samarbetet med Bergsstaten har fungerat mycket bra går åsikterna om länsstyrelserna isär. Avalon och Nickel Mountain AB uppger att samarbetet med Länsstyrelsen i Västerbotten respektive Norrbotten har fungerat väl (intervju Avalon och Nickel Mountain AB), men JIMAB anser att det varit svårt att samarbeta med Länsstyrelsen i Norrbotten: *"Det har ju visat sig att Länsstyrelsen i Norrbotten, miljöenheten ... saknar kompetens i grundläggande frågor om miljötillstånd för gruvverksamhet."* (intervju JIMABs tidigare ledning).



Malmtransporter i ett dagbrott. Foto: Cultura Creative

Liksom i Storumans kommun finns det i Jokkmokk företrädare för kommunledningen (S) som rört sig mellan synsätten *"Förvaltning och utveckling"* och *"Fler jobb och tillväxt"* (intervju f.d. kommunalråd). En skillnad är dock att det dåvarande kommunalrådet i Jokkmokk menar att det är en partiföreträdares skyldighet att öppna ställning i viktiga frågor inklusive den om en gruvetablering: *"Utifrån mitt politiska perspektiv så vore det tjänstefel att inte uttala mig om vad jag tycker om olika frågor ifall man sitter i kommunstyrelsen. Så jag har tyckt att det varit en slags skyldighet att meddela var vi står i frågan ... vi företräder ju politiska partier inte allas åsikter."* (intervju FD. kommunalråd). I Jokkmokks kommun finns dock andra partier (Samernas Väl och Miljöpartiet) som tidigt tog ställning mot en gruvetablering, dvs. agerade i linje med de gruvskaptiska synsätten i grupp 1 och 2. Jämfört med Storumans kommun uppvisar Jokkmokks kommun som

helhet en större bredd och försiktighet i sin argumentation om en eventuell gruvetablering, trots ett gruvpositivt kommunalråd som öppet bekände färg (se t.ex. Länsstyrelsen i Norrbotten 2013; kompletterande yttrande från Jokkmokks Kommun som bilaga).

Kiruna kommun har under hela processen intagit en avvaktande, eller negativ hållning. De kommunala företrädarna har rört sig mellan förvaltningsperspektivet och synsätten i grupp 3, gruva om:

"Men i det här fallet, om vi tar Rakkuri ... det var ju inte vem som ägde det som fällde avgörandet, utan det var när vi ... vägrade liksom ... konsekvenserna ... och antal arbetstillfällen ... livslängden. Vi är alldeles för beroende av en stor arbetsgivare ... vi måste utveckla ... framför allt besöksnäringen har en stor potential." (representant för kommunstyrelsen i Kiruna kommun).

Kommunen har därmed balanserat ytterlighetsståndpunkterna och representerat åsiktspridningen i kommunen på ett sätt som de flesta aktörer är ganska nöjda med (intervjuer med aktörer).

Gällok/Kallak- och Rakkuriprojekten har handlagts av Länsstyrelsen i Norrbotten medan Rönnbäck/Rönnbäcken prövats av Länsstyrelsen i Västerbotten. I båda Norrbottensfallen kan vi se att tjänstemännen på miljöskydds-enheten rört sig mellan förvaltningsperspektivet och ett mer kritiskt och prövande förhållningssätt som i vissa avseenden speglar de gruvskaptiska synsätten i grupp 1 och 2. Precis som i fallet med Bergsstaten kan detta till viss del förklaras av myndighetens roll och uppdrag, i Länsstyrelsens fall att företräda ett bredare miljö- och samhällsintresse. Länsstyrelsen i Norrbotten beslutade att avstyrka JIMABs ansökan om bearbetningskoncession i Kallak (se nedan). Beslutet gick i linje med de gruvskaptiska aktörernas synsätt och uppfattas av dem som positivt. Tjänstemännen på miljöskydds-enheten i Norrbotten delar t.ex. de gruvskaptiska aktörernas analys att samexistens mellan rennäring och gruvindustri är problematisk i Kallakområdet:

"... den bilden jag har framför mig är att en sån etablering sker ju i så fall på bekostnad av någon annan (rennäringen). Det är ju inte så att det är en tom butik som någon flyttar in i utan det är ju i så fall att nån säger ... du finns i denna butik men jag vill också bedriva affärsverksamhet ... bege dig ut i lagret så tar vi hand om skyltfönster och liknande ..." (intervju tjänsteman Länsstyrelsen i Norrbotten).

Detta är en delförklaring till att de gruvskaptiska aktörerna i Jokkmokksfallet uppfattar Länsstyrelsen i Norrbotten som öppen och rättvis. Det förklarar också delvis varför JIMAB och de uttalat gruvpositiva aktörerna i Jokkmokk uppfattar Länsstyrelsen i Norrbotten som relativt stängd. Liksom i Storumanfallet upplever de gruvskaptiska aktörerna Bergsstaten som stängd, medan de gruvpositiva

aktörerna har stor tilltro till myndigheternas agerande. Mönstret är detsamma i Kirunafallet även om bolagens syn på Länsstyrelsen, som i det här fallet inte hunnit ta ställning i koncessionsfrågan, är mer positiv.

5.1.6 De största skillnaderna mellan aktörernas synsätt?

Som framgår av figuren i Bilaga 11 kan många av skillnaderna mellan de synsätt som förekommer i båda fallstudierna härledas till ett antal grundläggande tankefigurer. De handlar om ekonomisk tillväxt, befolkningsutveckling, förhållandet mellan människa och natur och geografiskt fokus. Synsätten i grupperna 1 och 2 prioriterar till exempel livskvalitet, rennäringens utveckling och ekologisk hållbarhet framför traditionell ekonomisk tillväxt. Gruvbolagen och aktörer med synsätt i grupp 4, å andra sidan, ser tillväxt som en förutsättning för en god ekonomi och ett gott liv. Medan de senare tenderar att sätta människans materiella behov i centrum, poängterar aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2 att människan är en del av det ekologiska systemet och att naturen sätter gränser för vad människan kan, och bör, göra.

Medan gruvbolagen och aktörerna med synsätt i grupp 4 diskuterar effekter i ett begränsat gruvområde, fokuserar de i grupp 1 och 2 på hur de sammantagna effekterna samspelar i ett redan tidigare påverkat landskap. Synen på en gruva och dess effekter avspeglar alltså fundamentalt skilda sätt att se på världen och vad som utgör en hållbar utveckling. Synsätten i grupp 1 och 2, å ena sidan, och grupp 4, å andra, representerar med andra ord alternativa, snarare än komplementära vägar till hållbarhet. Gruvbolagens syn på vad som är en hållbar utveckling sammanfaller med de mest gruvpositiva i grupp 4. De här skillnaderna gör att förutsättningarna för brett förankrade kompromisser är relativt små.

5.2 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden

För att undersöka medborgarnas värderingar och ställningstaganden i Jokkmokks, Storumans och Kiruna kommuner genomfördes en postenkät under våren 2015. Ett övergripande syfte med undersökningen var att samla in data om medborgarna i de tre kommunerna för att möjliggöra en analys av likheter och skillnader i attityder till gruvverksamhet mellan de organiserade aktörerna och enskilda medborgare, det vill säga att undersöka de organiserade intressenas representativitet. En målsättning var också att närmare studera de mekanismer och kausala samband som formar ställningstaganden till gruvprojekt. En svarsfrekvens på 31.5 % får i dagsläget betraktas som tillfredsställande men innebär att noggranna analyser måste göras av bortfallet och nivåskattningar baserade på insamlad data bör tolkas med stor försiktighet. I tabell 2 beskrivs ett antal av respondenternas sociodemografiska attribut.

Som framgår av tabellen är respondenterna i stort jämt fördelade med avseende på kön (dock en liten övervikt för manliga respondenter i samtliga kommuner). Däremot är såväl ålder ($\bar{x}_{\text{total}} = 51.7$) som utbildningsnivå (49.6 % med högskole-/universitetsutbildning) tydligt högre än genomsnittet för den totala populationen i respektive kommun. Även detta gör att resultaten ska tolkas med ett stort mått av försiktighet. Eftersom de studerade gruvprojekten kan få konsekvenser för renskötsel, både vad avser utkomst och dess roll som kulturbärare, och att detta kan antas inverka negativt på attityderna, tillfrågades respondenterna även om minoritetstillhörighet samt eventuellt medlemskap i en sameby. Som tabellen anger skiljer sig kommunerna tydligt åt på dessa punkter. I Jokkmokk identifierar sig exempelvis 26 % av respondenterna som samer, medan andelen i Kiruna och Storuman är 11 respektive 12 %. Samebymedlemskapet följer ett liknande mönster. I de följande regressionsanalyserna inkluderas därför dessa sociodemografiska attribut som kontrollvariabler.

Tabell 2. Socio-demografiska attribut.

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Kvinna (%)	49	49	47
Ålder (år)	51.3 (14.3)	49.6 (14.4)	53.1 (13.5)
Utbildningsnivå (1=Grundskola, 2=Gymnasium, 3=Universitet, 4=Forskarutbildning)	2.26 (.683)	2.13 (.631)	2.17 (.736)
I arbete (förvärvsarbetande samt egenföretagare) (%)	66	72	68
Minoritetstillhörighet (%)	28	41	13
Medlemskap i sameby (%)	15	7	2
Antal svar	606	442	617
Svarsfrekvens (%)	35	25	35

Enkäten baseras på de ovan redovisade teoretiska utgångspunkterna och omfattar en stor mängd frågor som rör individens inställning till de aktuella gruvetableringsprojekten (Gällöck/Kallak, Rönnbäck/Rönnbäcken samt Rakkuri i Kiruna kommun). Därutöver ställdes, förutom frågor om respondenternas sociodemografiska bakgrund, en rad frågor om individuella värderingar och attityder, såväl generella som mer specifika med koppling till platsen, historien och gruvverksamhet. Detta gör det möjligt att identifiera faktorer och mekanismer som påverkar individernas attityder till gruvetablering. Det gör det också möjligt att jämföra dessa mekanismer med vad som framkommit i analyserna av de organiserade aktörernas synsätt

Den huvudsakliga beroende variabeln i modellen ovan är individens attityd till gruvetablering. I enkäten ställs frågor om generella attityder till gruvor och gruvetablering samt specifika attityder till Rönnbäcken-, Kallak- och Rakkuriprojekten. Resultaten av dessa frågor redovisas i tabell 3 nedan. Som tabell 3 visar skiljer sig attityderna till gruvetablering relativt lite mellan de tre kommunerna, även om skillnaderna i generell inställning är signifikanta för alla parvisa jämförelser. Som förväntat är respondenterna i Kiruna, vilka har erfarenhet av redan etablerad gruvverksamhet, överlag mer positiva till gruvor och gruvverksamhet på ett generellt plan. Vi noterar emellertid att respondenterna i Jokkmokk i genomsnitt är tydligt mer positiva till den specifika gruvetableringen än vad som är fallet i Kiruna och Storuman vilka sinsemellan inte uppvisar signifikanta skillnader. Detta gäller såväl svaren på frågan om ”inställning” som den om ”acceptans”. Dock visar svaren från Jokkmokk också upp en tydlig polarisering när det gäller medborgarnas attityder till den specifika gruvetableringen (se figur 1 på nästa sida); majoriteten av de svarande placerar sig vid något av svarsskalans ytterlighetsalternativ. Denna U-formade fördelning beror främst på att andelen respondenter som markerat alternativet ”Mycket bra” (7) är betydligt större i Jokkmokk än vad som är fallet i Kiruna och Storuman (27.5 % i jämförelse med 13.6 och 16.5 %). Andelen som markerat svarsalternativet ”Mycket dåligt” (1) varierar istället mellan 22-26 % i kommunerna.

Tabell 3. Generella och specifika attityder till gruvor och gruvetablering (medelvärden, standardavvikelse inom parentes).

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Generell inställning (positiv/negativ)	4.41 (2.01)**/****	4.67 (1.80)*/**	4.18 (1.90)*/**
Specifik inställning (bra/dålig)	4.26 (2.40)**/****	3.79 (2.05)*	3.87 (2.23)*
Specifik acceptans (helt/inte alls)	4.36 (2.42)**/****	3.97 (2.07)*	4.01 (2.65)*

Kommentar: Svarsalternativ mellan 1 (mycket negativ/mycket bra/inte alls acceptabel) och 7 (mycket positiv/mycket bra/helt acceptabel). 4 är ett neutralt alternativ. Signifikanta skillnader mellan fallen anges som * Signifikant skillnad mot Jokkmokk ($p < 0.5$); ** Signifikant skillnad mot Kiruna ($p < 0.5$); *** Signifikant skillnad mot Storuman ($p < 0.5$)

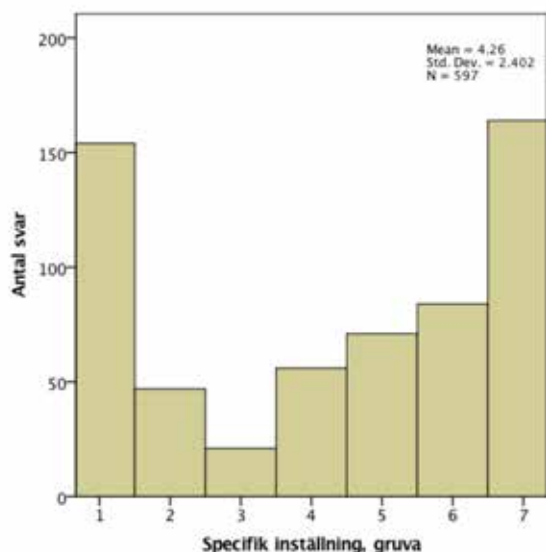
I ett första försök att förklara drivkrafterna bakom dessa attityder har vi undersökt respondenternas inställning till de processer som omgett de planerade gruvetableringarna. Av resultaten att döma uppfattar respondenterna i genomsnitt att dessa processer lämnar övrigt att önska vad gäller både demokratiska kvaliteter, öppenhet, jämlikhet och inkludering ($\alpha_{total} < 4$ för samtliga tre kommuner på en skala mellan 1-7). Kommunerna skiljer sig i de flesta fall inte märkbart åt när det gäller dessa uppfattningar, men respondenterna i Kiruna är tydligt mer negativa till hur den aktuella processen har fungerat än vad som är fallet i Storuman där de är minst negativa. Dessa resultat visas i tabell 4.

Tabell 4. Uppfattningar om processens kvalitet (medelvärden, standardavvikelse inom parentes)

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Demokratisk	3.67 (1.99)	3.45 (1.71)***	3.78 (1.88)**
Rättvis	3.60 (1.94)	3.48 (1.74)***	3.75 (1.85)**
Öppen	3.99 (1.92)**	3.45 (1.68)*/**	4.07 (1.85)**
Jämlik	3.23 (1.90)***	3.29 (1.70)	3.50 (1.87)*
Inkluderande	3.41 (1.76)***	3.33 (1.64)***	3.66 (1.71)*/**
Rätt och riktig	3.67 (2.00)	3.57 (1.75)***	3.82 (1.86)**

Kommentar: Svarsalternativ mellan 1 (tar helt avstånd ifrån) och 7 (instämmer helt). 4 är ett neutralt alternativ. Signifikanta skillnader mellan fallen anges som * Signifikant skillnad mot Jokkmokk ($p < 0.5$); ** Signifikant skillnad mot Kiruna ($p < 0.5$); *** Signifikant skillnad mot Storuman ($p < 0.5$).

Figur 1. Specifik gruvattityd, Jokkmokk



Svarsalternativ mellan 1 (mycket negativ påverkan) och 7 (mycket positiv påverkan). 4 är ett neutralt alternativ

Våra resultat indikerar också att uppfattningar om processens kvalitet har effekter på attityder till processens resultat. En betydande andel av de respondenter som uppger att de pågående processerna har bidragit till att deras attityder förändrats uppvisar såväl ett minskat stöd för gruvetableringen som ett minskat förtroende för myndigheters sätt att arbeta med gruvetableringsfrågor. Det är emellertid en påfallande låg andel av respondenterna som uppger att de själva deltagit på något sätt i de pågående processerna, trots att vikten av dialog, samråd och transparens betonas som nyckelfaktorer för att öka legitimiteten för politiska och andra beslut. I tabell 5 redovisas andelen svar för olika kategorier av formellt och informellt deltagande.

Här syns betydande skillnader mellan de tre fallen. I Jokkmokk, som är ett nationellt uppmärksammat fall där kommunen tagit initiativ till medborgardialog, har nära nog en tredjedel av respondenterna deltagit i olika former av informations- och dialogmöten och upp mot en femtedel i den allmänna debatten. I Kiruna är det knappt en tiondel av respondenterna som anger att de överhuvudtaget varit delaktiga. Den förhållandevis låga andelen respondenter

Tabell 5. Självrapporterat deltagande per kommun (andel)

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Informationsmöten/medborgardialog	29.1	2.5	14.7
Den allmänna debatten	17.5	3.4	9.9
Den formella tillståndsprocessen	3.3	0.9	1.8
Formella samråd	3.0	0.5	2.1
Annat sätt	3.1	1.6	2.6
Inget deltagande	58.1	92.3	74.0

Kommentar: Graden av deltagande har också undersökts som en förklaring till gruvattityder, men utan att några signifikanta samband påträffats.

Tabell 6. Uppfattningar om påverkan (medelvärden, standardavvikelse inom parentes).

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Naturmiljön	2.47 (1.40)***	2.31 (1.41)	2.25 (1.32)*
Rennäringen	2.95 (1.52)	2.94 (1.57)	3.12 (1.52)
Det samiska kulturarvet	3.14 (1.61)	3.11 (1.54)	3.17 (1.54)
Möjligheter till friluftsliv	3.49 (1.70)**/***	2.94 (1.56)*/**	3.19 (1.62)*/**
Turistnäringen	3.43 (1.66)	3.24 (1.55)	3.45 (1.69)
Den lokala kulturen och kulturarvet	3.46 (1.72)	3.44 (1.58)	3.35 (1.61)
Min egen livssituation	4.25 (1.95)	4.02 (1.52)	4.06 (1.66)
Lokalt inflytande över framtida utveckling	4.32 (1.92)	4.11 (1.70)	4.13 (1.77)
Möjligheterna till ett gott liv	4.62 (2.10)**/***	4.16 (1.79)*	4.20 (1.95)*
Den lokala tillväxten	5.21 (1.81)	5.08 (1.59)	5.00 (1.69)

Kommentar: Svarsalternativ mellan 1 (mycket negativ påverkan) och 7 (mycket positiv påverkan). 4 är ett neutralt alternativ. Signifikanta skillnader mellan fallen anges som * Signifikant skillnad mot Jokkmokk ($p < 0.5$); ** Signifikant skillnad mot Kiruna ($p < 0.5$); *** Signifikant skillnad mot Storuman ($p < 0.5$).

som trots allt varit delaktiga i de formella processer som hitintills omgett de planerade gruvprojekten avspeglas också i den kunskap som respondenterna uppger att de har om tillståndsprocesserna. Av samtliga svarande instämmer 15.7 % i påståendet att deras kunskaper om processen är goda (skala mellan 1-7: $Jokkmokk = 3.81$; $Kiruna = 2.81$; $Storuman = 3.57$), medan 29.4 % i ett omvänt påstående bedömer sina kunskaper som dåliga ($Jokkmokk = 3.60$; $Kiruna = 4.33$; $Storuman = 4.07$).

I enkäten ombads respondenterna också att ange hur de uppfattar olika aktörers inflytande över de beslut som (hittills) fattats i de aktuella gruvetableringsprocesserna. I samtliga tre kommuner uppger respondenterna att gruvnäringen, följt av staten, är de mest inflytelserika aktörerna. Lokala intressen, som miljöorganisationer, byaföreningar, lokala näringsidkare och berörda markägare uppges endast av ett fåtal respondenter som inflytelserika. Endast ett fåtal respondenter anser också att den lokala politiken har ett lika stort inflytande som nationella aktörer. Däremot uppger en dryg tredjedel av respondenterna att berörda samebyar och Sametinget har haft ett stort inflytande över besluten.

Vid en analys av vilken beslutsnivå som respondenterna tycker bör fatta beslut rörande gruvetablering framträder en bild som skiljer sig från hur de uppfattar dagens situation. När de ombads ange i vilken grad de instämmer (7) eller tar avstånd ifrån (1) påståenden som anger vilken nivå som bör fatta beslut rörande gruvetablering, framgår det tydligt att respondenterna i genomsnitt föredrar den lokala nivån ($n_{total} = 4,93$), följt av den regionala ($n_{total} = 4,22$) och slutligen den nationella ($n_{total} = 3,94$). Respondenterna instämmer i hög grad med påståendena att lokala intressen bör ges mer inflytande i gruvetableringsprocessen ($n_{total} = 5,23$). Däremot sjunker instämmandet under skalans mittpunkt för påståenden som rör samiska intressens inflytande ($n_{total} = 3,93$); berörda samebyars vetorätt ($n_{total} = 3,14$); samt vetorätten för Sametinget ($n_{total} = 2,89$).

Ett viktigt resultat av de kvalitativa studierna är att respondenternas uppfattningar om potentiella effekter av, samt risker med, en gruvetablering har stor betydelse för hur attityderna till en eventuell etablering formas. I enkäten ombads därför respondenterna att uppge på vilket sätt de uppfattar att ett antal verksamheter och lokala aspekter, som tydligt lyfts fram i debatten, skulle påverkas av en gruvetablering. Svaren på denna fråga redovisas i tabell 6.

Som framgår av tabell 6 skiljer sig bedömningarna av en eventuell gruvetablerings positiva och negativa effekter mycket lite mellan de tre kommunerna. I Jokkmokk är respondenterna signifikant mindre negativa till en gruvas påverkan på möjligheterna till fortsatt friluftsliv och man är likaså signifikant mer positiva till möjligheterna att leva ett gott liv om gruvetableringen blir ett faktum. Det ska noteras att i en majoritet av alternativen bedöms påverkan som överlag negativ. Endast för de fyra alternativen med en något mer ekonomisk koppling (tillväxt, inflytande, den egna livssituationen) bedöms effekterna av en gruvetablering få övervägande positiva effekter. Dock ligger samtliga av medelvärdena för dessa mycket nära skalans mittpunkt, vilket signalerar en svag, men inte på något vis övertygad, positiv inställning.

I syfte att analysera i vilken mån attityder till de planerade gruvprojekten samvarierar med uppfattningar om platsens betydelse och särdrag ombads respondenterna att ange i vilken grad de uppfattar kommunen som (a) en gruv- och vattenkraftskommun, (b) ett turistparadis, (c) ett företag- och tjänstesamhälle, (d) en kulturskatt, (e) ett samiskt centrum, (f) en vildmarkskommun, samt (g) en plats där man kan leva i samklang med naturen. Resultaten illustreras i tabell 7.

Tabell 7. Platsuppfattningar (medelvärden, standardavvikelse inom parentes)

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
En gruv- och vattenkraftskommun	4.87 (2.009)**	5.92 (1.436)*/**	5.05 (1.659)**
Ett turistparadis	5.16 (1.679)**	5.65 (1.452)*/**	5.10 (1.598)**
Ett företag- och tjänstesamhälle	4.18 (1.614)	4.39 (1.565)***	4.16 (1.428)**
En kulturskatt	4.92 (1.802)***	4.83 (1.784)***	4.18 (1.750)*/**
Ett samiskt centrum	5.02 (1.955)**/**	4.27 (1.958)*/**	3.48 (1.819)*/**
En vildmarkskommun	5.84 (1.518)***	5.98 (1.294)***	5.45 (1.473)*/**
En plats där man kan leva i samklang med naturen	6.00 (1.279)	6.11 (1.188)***	5.88 (1.256)**

Kommentar: Platsuppfattningarna anges som grad av instämmande till de 7 alternativen, på en skala mellan 1 (inte alls min uppfattning) och 7 (i hög grad min uppfattning). Signifikanta skillnader mellan fallen anges som * Signifikant skillnad mot Jokkmokk ($p < 0.5$); ** Signifikant skillnad mot Kiruna ($p < 0.5$); *** Signifikant skillnad mot Storuman ($p < 0.5$).

En faktoranalys (PCA Varimax w. Kaiser Normalization, faktorladdning 0.5 som brytpunkt) visar att det, i samtliga kommuner, går en skiljelinje mellan två kluster av uppfattningar: dels en stark uppfattning av kommunen som (a) och (c), dels en stark uppfattning att kommunen snarare är (b), (d), (e), (f) och (g). En bivariat korrelationsanalys används för att närmare undersöka sambandet mellan uppfattningar om platsen och attityder till det specifika gruvprojektet i kommunen, resultaten från denna presenteras i tabell 8.

Korrelationen uttrycks som ett värde mellan 1 (maximalt positivt samband, det vill säga ju starkare platsuppfattning desto starkare positiv gruvattityd) och -1 (maximalt negativt samband, det vill säga ju starkare platsuppfattning

desto svagare positiv gruvattityd). En korrelation på eller nära 0 betyder att det inte finns något linjärt samband mellan de två variablerna.

Som framgår av tabell 8 har alla platsuppfattningar förutom en ett samband med gruvattityderna i Jokkmokk. Som förväntat är sambandet positivt när det gäller synen på Jokkmokk som en gruv- och vattenkraftskommun men negativt för de övriga. Samma mönster ses även i Kiruna och Storuman, men här är sambandet inte statistiskt signifikant för flera av platsuppfattningarna. Uppfattningen om kommunen som ett samiskt centrum och en kulturskatt, å andra sidan, är tydligt negativt relaterade till attityder till gruvetablering. Detta påverkansmönster bekräftas också av en enkel linjär regressionsanalys. I Jokkmokk,

Tabell 8. Korrelationskoefficienter för platsuppfattningar på specifik attityd till gruvprojekt

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
En gruv- och vattenkraftskommun	.528		.277
Ett turistparadis	-.239		
Ett företag- och tjänstesamhälle			
En kulturskatt	-.459	-.212	-.195
Ett samiskt centrum	-.563	-.406	-.366
En vildmarkskommun	-.100	-.132	-.098
En plats där man kan leva i samklang med naturen	-.206		

Kommentar: Platsuppfattningarna anges som grad av instämmande till de 7 alternativen, på en skala mellan 1 (inte alls min uppfattning) och 7 (i hög grad min uppfattning). Siffrorna i tabellen anger korrelationskoefficienter (Pearson's r). Endast koefficienter signifikanta på 95%-nivån eller över visas.

Tabell 9. Korrelationskoefficienter för framtidsfaktorer på specifik attityd till gruvprojekt

	Jokkmokk	Kiruna	Storuman
Hållbart nyttjande av naturen	-.426	-.343	-.301
Rikt och varierat näringsliv			.111
Befolkningstillväxt	.432	.208	.266
Ökad utvinning av naturresurser	.782	.625	.748
Bevarande av det samiska kulturarvet	-.598	-.448	-.438
Ökad turism	-.176		
Fler jobb och ekonomisk tillväxt	.428	.294	.373
Möjligheter till jakt, fiske och friluftsliv	-.114		-.107
En livskraftig rennäring	-.605	-.500	-.435
Ett liv i samklang med naturen	-.449	-.282	-.330

Kommentar: Uppfattningar om viktiga framtidsfaktorer för utvecklingen i kommunen anges på en skala mellan 1 (inte alls viktigt) och 7 (mycket viktigt). Siffrorna i tabellen anger korrelationskoefficienter (Pearson's r). Endast koefficienter signifikanta på 95%-nivån eller över visas.

där sambandet mellan platsuppfattningarna och gruvattityderna är starka förklarar de förra tillsammans omkring 50 % av variationen i attityder till de specifika gruvprojekten ($R_2=.507$), med de starkaste effekterna för synen på platsen som en gruv- och vattenkraftskommun ($B=.386$, $p<.001$) samt som ett samiskt centrum ($B=-.369$, $p<.001$). I Kiruna och Storuman är detta samband inte lika påtagligt, och där har inte heller en platsbaserad modell lika stor förklaringskraft. I Kiruna kan endast knappt 20 % av variationen i gruvattityder hänföras till platsuppfattningar ($R_2=.192$) och framförallt till uppfattningen om Kiruna som ett samiskt centrum ($B=-.381$, $p<.001$). Däremot visar inte uppfattningen om Kiruna som en gruv- och vattenkraftskommun upp någon signifikant effekt. Likaså är förklaringskraften hos den platsbaserade modellen tydligt svagare i Storuman ($R_2=.213$), men med signifikanta effekter för såväl gruv- och vattenkraftskommun ($R_2=.234$, $p<.001$) som samiskt centrum ($R_2=-.358$, $p<.001$). Detta indikerar därmed att platsuppfattningarna, antingen i sig själva eller som uttryck för bakomliggande faktorer, har en viss betydelse för hur människor sedermera formerar attityder till föreslagna gruvprojekt, men att det framförallt är vissa uppfattningar som slår igenom. Avsaknaden av effekter för uppfattningen om platsen som en gruv- och vattenkraftskommun i Kiruna kan möjligen hänföras till det faktum att denna uppfattning, givet Kirunas nuvarande och historiska industristruktur, genomgående är stark bland respondenterna med ett medelvärde påtagligt över Jokkmokk och Storuman.

Därefter utfördes likadana analyser, men nu på sambandet mellan uppfattningar om vad som är viktigt för framtiden och platsens framtida utveckling, och attityder till gruvverksamhet. Återigen är de alternativa framtidsfaktorerna som respondenterna ombads ta ställning till härledda från resultatet av de kvalitativa analyserna, och resultatet visas i tabell 9.

Mönstret är i stort detsamma för våra tre kommuner när det gäller framtidsuppfattningarnas samband med gruvattityder. Sambanden är statistiskt signifikanta för de flesta faktorer och går också i den förväntade riktningen. När fokus ligger på tillväxt är attityderna mer positiva till gruvetablering. När fokus ligger på kultur och miljö är de, å andra sidan, mer negativa. Det ska dock noteras att i Kiruna, som är en betydligt större kommun än de två övriga och där tillväxttakten och tillgången på arbetstillfällen är högre och det finns mer erfarenhet av tidigare gruvverksamhet, är de positiva sambanden mellan ytterligare tillväxt och gruvattityder svagare.

Slutligen, för att närmare undersöka om och hur uppfattningar om konsekvenser av en eventuell gruvetablering, de pågående tillståndsprocesserna och andra faktorer formar individens positiva eller negativa attityder till ett gruvetableringsprojekt, har ett antal OLS-regressioner med acceptans för det lokala gruvetableringsprojektet som beroende variabel utförts. Dessa redovisas i tabell 10 på nästa sida.

I de två första modellerna undersöks effekten av ett antal variabler på acceptans för Gällöck/Kallak-projektet. I Modell 1 testas effekten av mer specifika attitydfaktorer. Som synes bidrar dessa fem faktorer tillsammans till att förklara över 60 % av variationen i gruvattityder, vilket får sägas vara mycket. Positiva uppfattningar om de pågående processerna samt uppfattningen att Jokkmokk är en gruv- och vattenkraftskommun har en tydligt positiv effekt på individens attityder till gruvetableringen. Likaså har uppfattningen om Jokkmokk som ett samiskt centrum en negativ effekt. Modell 2 visar hur såväl förklaringskraft som effekterna av attitydfaktorerna förändras när ett antal kontrollvariabler inkluderas i modellen. Här noterar vi att förklaringskraften ökar något, men att mycket liten förändring märks i effekten av de specifika attitydfaktorerna. Betydelsen av dessa kan därmed inte hänföras till en mer generell variation i socioekonomi. Generella miljöattityder (medlemskap i miljöorganisation används som proxy), utbildningsnivå, och medlemskap i en sameby har samtliga en negativ effekt på attityder till gruvetablering. Däremot är män mer positiva till gruvetablering än kvinnor.

I Modell 3-6 undersöks samma faktorer för Kiruna och Storuman, med ett liknande resultat. Några av de socioekonomiska variablerna bidrar till att öka modellens förklaringskraft marginellt, men de stora effekterna hittar vi när vi istället undersöker de mer specifika faktorerna: uppfattningar om processen respektive platsen. Det bör dock påpekas att i Kiruna och Storuman, till skillnad från Jokkmokk, återstår fortfarande väl över 50 % av variansen att förklara, vilket innebär att attityderna till de planerade gruvprojekten till stor del kan hittas i andra faktorer än dessa.

Likheter och skillnader mellan fallen?

Genom statistisk analys av människors attityder till gruvetablering och de faktorer och mekanismer som kan antas påverka hur dessa attityder formas, kan vi konstatera att det på ett övergripande plan finns många likheter mellan våra tre fall. Den generella inställningen till gruvetablering är, som förväntat, i samtliga kommuner mer positiv än attityderna till det specifika projektet i den egna kommunen. Synen på de processer som omgett projekten överlag negativ, och den egna medverkan i dessa synnerligen begränsat. Emellertid ser vi också ett antal tydliga skillnader mellan våra fall. I den traditionella gruvkommunen Kiruna, med lång erfarenhet av tidigare gruvverksamhet, är de generella attityderna till gruvverksamhet mer positiva än vad som är fallet i Jokkmokk och Storuman. Samtidigt kan vi konstatera att dessa inte spiller över i en likaledes mer positiv inställning till det specifika Rakkuriprojektet. En möjlig förklaring kan vara att behovet av (ytterligare) gruvverksamhet i Kiruna för den lokala tillväxten och arbetsmarknaden inte är lika stort, och därmed inte förmår uppväga de potentiellt negativa konsekvenserna för exempelvis naturmiljö och friluftsliv. Inte heller har den platsrelaterade uppfattningen om Kiruna som en gruv- och vattenkraftskommun någon signifikant effekt på attityderna till gruvprojektet, medan den positiva effek-

Tabell 10. OLS-regression för effekten av ett antal föreslagna bakomliggande variabler på acceptans för gruvetablering (standardiserade koefficienter, standardfel inom parentes)

	Modell 1 Jokkmokk	Modell 2 Jokkmokk	Modell 3 Kiruna	Modell 4 Kiruna	Modell 5 Storuman	Modell 6 Storuman
Processuppfattningar (index)	.433 (.047)***	.378 (.049)***	.490 (.065)***	.466 (.067)***	.521 (.050)***	.516 (.052)***
Plats: Gruvkommun	.261 (.038)***	.250 (.040)***	.020 (.065)	.037 (.066)	.127 (.045)***	.158 (.047)***
Riskuppfattning	-.031 (.002)	-.020 (.002)	.078 (.076)	.059 (.047)	.076 (.038)*	.085 (.039)*
Plats: Samiskt centrum	-.311 (.039)***	-.272 (.040)***	-.207 (.051)***	-.183 (.052)***	-.217 (.041)***	-.199 (.043)***
Institutionellt förtroende (index)	.027 (.114)	.041 (.118)	-.031 (.157)	-.019 (.162)	.058 (.122)	.044 (.127)
Kön (M)		.075 (.145)*		.016 (.190)		-.059 (.153)
Ålder		-.053 (.005)		-.043 (.007)		-.114 (.006)**
Utbildning		-.070 (.107)*		-.111 (.151)*		-.089 (.107)*
Sameby (Dummy)		-.104 (.212)**		-.084 (.354)		-.056 (.572)
Medlemskap i miljöorganisation (Dummy)		-.064 (.231)*		-.093 (.432)*		-.040 (.263)
Constant	2.258 (.417)***	3.169 (.577)***	2.413 (.648)***	3.431 (.791)***	.331 (.431)	1.896 (.607)***
R ² (adj.)	.610	.624	.369	.391	.489	.504
N	478	445	317	296	490	462

Kommentar: signifikanta koefficienter anges som *** = $p < .001$; ** = $p < .01$; * = $p < .05$

ten däremot är tydlig i såväl Jokkmokk som Storuman. I Kiruna kan detta förklaras av att bilden av platsen som en gruvkommun är allmänt etablerad och därför inte skiljer sig mellan gruvpositiva och gruvnegativa aktörer. I Jokkmokk är däremot platsuppfattningarna, såväl som uppfattningarna om vilka faktorer som är viktiga för platsens

framtida utveckling, tydligt sammankopplade med attityderna till gruvprojektet. De har i Jokkmokk en betydligt större effekt på attityderna än vad som är fallet i de övriga två kommunerna. Jokkmokk sticker också ut i så mån att attityderna i genomsnitt är mer positiva till en gruvetablering i kommunen. Men, vid en närmare analys framträder

en tydlig polarisering bland respondenterna, vilken inte är lika påtaglig i Kiruna och Storuman; attitydsvaren i Jokkmokk klustrar sig vid det mest negativa respektive mest positiva alternativet, och det är den stora andelen odelat gruvpositiva svar som bidrar till ett högre medelvärde på denna fråga. Som framgår verkar dessa attityder framförallt drivas av förhoppningar om lokala jobb och tillväxt.

5.3 Möjligheter att påverka

Tidigare forskning visar att aktörernas uppfattningar om regelsystemen och de processer där de beslutas och tillämpas påverkar aktörernas syn på själva sakfrågan (se ovan). En central fråga är därmed möjligheterna att delta i tillståndsprocessen och påverka de beslut som fattas. Så, vilka är möjligheterna för de lokala aktörerna att påverka utformningen av den svenska gruvpolitiken och de aktuella tillståndsprocesserna?



Projektmöte om tillståndsprocessen i Jokkmokk (november 2014) Foto: Anna Zachrisson

5.3.1 Den statliga gruvpolitiken

Det senaste uttrycket för Sveriges gruvpolitik är den mineralstrategi som antogs av Näringsdepartementet 2013 (Näringsdepartementet 2013). Strategins huvudsakliga syfte är att skapa ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar för att generera tillväxt i hela landet, i synnerhet för att vända en negativ ekonomisk utveckling på landsbygden. Strategin bygger på en prognos att upp till 50 nya gruvor kan ha etablerats 2030. Gruvnäringens viktiga roll för det svenska samhällsbyggandet framhävs

rent generellt. Tre olika övergripande teman kan urskiljas. För det första vill man i strategin stödja gruvnäringen genom olika satsningar på t.ex. infrastruktur, forskning, kompetensförsörjning och internationalisering. För det andra ska regelverket bli tydligare och effektivare. Det tredje temat handlar om hur gruvnäringen ska kunna vara "i samklang med miljö, kultur och andra näringar", med andra ord om hur motstående och konkurrerande intressen ska hanteras. Gruvnäringen anses kunna *samexistera* med andra näringar och de verktyg som strategin framhåller är dialog och samverkan. De konkreta förslagen visar att även detta tema till stor del handlar om att underlätta för gruvnäringen, t.ex. genom att hitta synergier med andra näringar, utreda vilka hinder som finns för fler bostäder vid gruvetableringar samt att ta fram olika handledningar för kommunikation mellan olika parter.

Arbetet med att ta fram mineralstrategin (Näringsdepartementet 2013) får exemplifiera hur öppet eller stängt det svenska politiska systemet är när det gäller gruvpolitik (se teori i 2.4). Arbetet med Mineralstrategin inleddes med en möjlighet att lämna skriftliga inspel vilket 39 olika intressenter gjorde. Därefter genomfördes fyra möten på olika platser i landet där många olika aktörer deltog. Resultatet av den öppna processen blev dock att en majoritet av de förslag som fick genomslag i strategin kan härledas till "gruvförespråkare", t.ex. branschföreningen SveMin. Endast två av nitton åtgärdsförslag anknyter till "gruvskptikers" krav. Det första är Sametingets krav på att urfolksrättigheter ska beaktas i tillståndsprocessen (Sametinget 2012). I Mineralstrategin bemöttes detta med löfte om att en vägledning skulle utvecklas för hur konsultation och kommunikation mellan gruvnäringen och andra näringar ska gå till (Näringsdepartementet 2013). Sametinget antog senare en mineralpolicy som slår fast att ytterligare mineralexploatering och prospektering inte får ske i Sápmi tills dess att Sametinget och berörda samebyar samt samer har rätt till veto mot sådana verksamheter (Sametinget 2014). Det andra förslaget som kan knytas till gruvskptiker handlar om att utreda frågan om återvinning av mineraler (Näringsdepartementet 2013). Detta togs upp av Urberggruppen (2012), Fältbiologerna (2012) och Jordens Vänner (2012), men även av gruvförespråkare som SveMin (2012) och myndigheter som Naturvårdsverket (2012). Den senast antagna propositionen (2013/14:159) bemöter också en del av kritiken som kommit från den gruvskptiska sidan genom att stärka enskildas och Sametingets ställning vid prospektering efter mineraltillgångar. Kraven på vad en arbetsplan ska innehålla och hur den ska kommuniceras har skärpts på flera sätt.

Gruvkritiska synsätt företräds och drivs på den nationella nivån, t.ex. av Naturskyddsföreningen, vars mineralpolicy förespråkar att användningen av mineral bör minska, metaller återvinnas och nybrytning endast ske om en rad villkor uppfylls. Villkoren handlar bland annat om att nybrytning endast ska tillåtas när det är den enda möjliga metoden att fylla ett behov, när det finns en långsiktig samhällsnytta, när strikta miljökrav följs samt när mänskliga rättigheter (inklusive

urfolksrättigheter) respekteras (Naturskyddsföreningen 2015). Urbergsgruppen, som representerar olika lokala grupper, arbetar också på nationell nivå för långsiktig hållning med jordens naturresurser och för minskat uttag av mineraler (Urbergsgruppen 2016).

På den politiska nivån har gruvsketikerna ett uttalat stöd från Miljöpartiet och Vänsterpartiet som driver krav på höjd mineralavgift, mer inflytande till den lokala nivån, satsningar på återvinning av mineraler samt stopp för prospektering i skyddade områden. Miljöpartiet fokuserar även på frågan om urfolksrättigheter. Enskilda folkpartister, moderater, kristdemokrater och socialdemokrater har också lyft kritiska aspekter främst gällande markägare och miljöfrågor. Den tidigare regeringen (M, C, Fp samt Kd) stod bakom mineralstrategin och därmed en politik i linje med de lokala gruvförespråkarnas (synsätt i grupp 4). Även socialdemokraterna förefaller driva en liknande politik (Zachrisson, 2014).

Gruvpolitikens genomförande kännetecknas vidare av centralisering. Den viktigaste centrala myndigheten är Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) och dess enhet Bergsstaten. SGU:s övergripande uppgift är att *"skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande"* (SFS 2008:1233, 2 §), medan dess regelverk och rutiner ska vara kostnadseffektiva och enkla (SFS 2008:1233, 3 §). Bergsstatens uppgift är att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral (SFS 2008:1233, 13 §), vilket innebär att hantera tillstånd, övervakning och information.

Demokratisk insyn sker genom SGUs insynsråd vars sex ledamöter utses av regeringen. SGUs generaldirektör är ordförande (SGU odaterad, a). Före 2015 var gruvförespråkare väl representerade, liksom representanter för olika myndigheter samt universitet. Sedan 2014 har en till två riksdagsledamöter blivit utsedda till ledamöter istället för företrädare för gruvbolag och företag med koppling till gruvbranschen (SGU odaterad, a; 2010 s. 35; 2011, s. 38; 2012, s. 39; 2013a, s. 46; 2014, s. 80; Näringsdepartementet 2014). För informationsutbyte finns även fem användarråd. I de två användarråd som gäller mineralutvinning är enbart företrädare för mineralnäringen företrädare i Prospekteringsrådet (SGU odaterad, b), medan även myndighetersom Tillväxtverket och Naturvårdsverket traditionellt är representerade i Gruvnäringsrådet. Sedan något år tillbaka har representationen där breddats till att omfatta ideella organisationer med mer gruvsketiska synsätt (WWF och Naturskyddsföreningen) (SGU odaterad, c; 2010 s. 36-37; 2011, s. 38-39; 2012, s. 39-40; 2013a, s. 46-47; 2014, s. 80; 2015, s. 55-56). I övrigt får Sametinget numera kännedom om arbetsplaner som gäller renskötselområdet för att kunna bedöma de samlade effekterna av prospekteringar och andra exploateringar för renskötseln (Prop. 2013/14:159, s. 30).

5.3.2 Generella regelverk: tillståndsprocessen

Det finns många sammanställningar av den formella tillståndsprocessen, t.ex. i SGU:s vägledning (2013b), så den här analysen fokuserar på när och hur lokala intressen kan påverka den. Mark- och sakägare ska till att börja med få information när undersökningstillstånd beviljas av Bergsstaten. Vid en ansökan om provbrytningstillstånd (vilket vanligtvis är nästa steg och beviljas av Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation) finns inga krav på samråd med mark- och sakägare. För att faktiskt utföra provbrytningen krävs dock att en arbetsplan upprättas, och här har kraven på kommunikation med mark- och sakägare och Sameetingetskräpts (Prop. 2013/14:159). Mark- och sakägare kan meddela invändningar och tillståndshavaren är då skyldig att försöka nå en överenskommelse. Om ingen sådan träffas beslutar Bergsstaten hur arbetsplanen ska se ut. Det tredje steget i processen är att ansöka om en bearbetningskoncession, och inte heller där finns några lagstadgade krav på samråd med lokala aktörer (SFS 1991:45). Rekommendationen är dock att bolag bör kontakta Länsstyrelsen för ett enklare samråd samt genomföra samråd med de intressen som kan vara mot gruvbrytning (SGU 2013b). Först i det fjärde steget, dvs. miljöprövningen som görs av Mark- och miljödomstolen, finns krav på samråd med de enskilda, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli särskilt berörda (SFS 1998:808). I det allra sista steget, då Bergsstaten ska anvisa mark, ska Bergsstaten genomföra sammanträden ifall det finns motstridiga intressen (SFS 1991:45).

Kommunen har ingen beslutsmakt förrän i tillståndsprocessens sista steg då bygglov ska beviljas för gruvans anläggningar. Vid ansökan om undersökningstillstånd har kommunen möjlighet att lämna ett yttrande, och arbetsplaner ska efter den senaste lagändringen delges kommunen. Länsstyrelsen är skyldig att samråda med kommunen innan bearbetningskoncessionen beviljas, och tillståndssökaren ska samråda med kommunen innan processen att söka miljöstillstånd inleds och innan miljökonsekvensbeskrivningen sammanställs (SFS 1991:45). När ansökan om miljöstillstånd kommit in till Mark- och miljödomstolen är praxis att sända ut den till kommunen och andra remissinstanser för eventuella kompletteringar (SGU 2013). Efter att domstolen tagit upp ansökan skickas den återigen ut till de olika remissinstanserna (inklusive kommunen) för yttrande (SFS 1998:808, 22 kap 4 §). De lagstadgade möjligheterna för lokala aktörer, kommunen inkluderad, att påverka prövningsprocessen är därmed begränsade. Ända fram till miljöprövningen är mark- och sakägare endast berättigade till information, medan kommunen har formell rätt att yttra sig både vid ansökningar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Det lagstadgade kravet på samråd kommer först i och med miljöstillståndsprövningen.

Utöver möjligheterna att samråda och lämna yttranden, går det att använda rättsväsendet för att påverka processen. Detta sker genom överklaganden. Beslut om undersökningstillstånd och arbetsplaner kan endast överklagas av mark- och sakägare till Förvaltningsdomstolen.

Bearbetningskoncessioner kan även överklagas av den kommun där koncessionsområdet är beläget samt av ideella föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd (SFS 1991:45). De senare kan också bestrida beslut om miljötillstånd, vilket även gäller den som domen eller beslutet angår samt en lokal arbetstagarorganisation inom den verksamhet som avses med beslutet. Beslut om provbrytningstillstånd överklagas till Mark- och miljödomstolen och miljötillstånd till Mark- och miljööverdomstolen. Bearbetningskoncessionsbeslut överklagas till regeringen och eventuellt vidare till HFD (SFS 1998:808).

5.3.3 Inspel i tillståndprocesserna i de tre fallen

Rönnbäckenprojektet i Storumans kommun

Det första undersökningstillståndet som beviljades för Rönnbäck/Rönnbäcken 2005 överklagades av Vapstens sameby. Därefter beviljades ett antal ytterligare undersökningstillstånd. I början av 2010 ansökte Nickel Mountain AB om bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1 och 2. Bergsstaten (2010a) skickade ärendet till Länsstyrelsen i Västerbotten för samråd. Först elva dagar senare meddelades ansökningarna till sakägare (Bergsstaten 2010b). Meddelandet nådde dock inte Vapstens sameby, som inte fick kännedom om ansökan förrän strax innan remisstiden gått ut (Bergsstaten 2010c).

Länsstyrelsen i Västerbotten gjorde en internremiss till ett flertal enheter och skickade ärendet till Storumans kommun (intervju tjänsteman Länsstyrelsen i Västerbotten), men inte till Vapstens sameby. Samebyn hördes inte heller på något annat sätt (intervju Vapstens sameby). Länsstyrelsen samrådde flera gånger med Nickel Mountain AB, vilka upplevde att samarbetet med myndigheten fungerade mycket bra. Länsstyrelsen var aktiva i arbetsprocessen kring MKB:n, dess utformning och innehåll (intervju Nickel Mountain AB). Kommunens yttrande är kortfattat och svagt negativt. Det finns likheter med de tveksamt positiva synsätten i grupp 3, *"Mångsidigt samhälle, livskvalitet och lokal nytta"*. Framförallt framhålls att ansökan inte tillräckligt beskriver varför just Rönnbäcksmalmen ska brytas i förhållande till nyckelfyndigheter i övriga världen. En skrivelse från Rönnbäcks byamän ifrågasätter MKB:n och framför att Nickel Mountain AB inte anses ha samrått tillräckligt med markägare då endast två möten med allmänheten hållits (Länsstyrelsen i Västerbotten 2010).

Länsstyrelsen tillstyrkte bearbetningskoncessionerna. Enligt yttrandet utgör inte rennäringsen något hinder för bearbetningskoncessionen om gruvverksamheten så långt möjligt utformas med hänsyn till renskötseln. För att begränsa hur mycket av samebyns mark som tas i anspråk menade Länsstyrelsen att endast en vattenbaserad

deponering av avfall är acceptabel. MKB:n måste också kompletteras med en utvecklad rennäringsanalys (Länsstyrelsen i Västerbotten 2010). Länsstyrelsens beslut går således i linje med de gruvpositiva synsätten i grupp 4, men med skillnaden att renskötseln behövs tas på större allvar i och med kraven på avgränsning gällande deponeringen. Länsstyrelsen ansåg också att ytterligare krav för att möjliggöra renskötsel ska ställas av Mark- och miljödomstolen i miljöprövningen (intervju tjänsteman Länsstyrelsen Västerbotten). Bergsstaten tillstyrkte koncessionerna för Rönnbäcken K nr 1 och 2 strax efter att de mottagit Länsstyrelsens yttrande. Bergsstatens beslut (2010d) avspeglar synsätt som finns hos de gruvpositiva aktörerna med synsätt i grupp 4 då fyndigheten anses ekonomiskt brytvärd och därmed av stor vikt både för ekonomi och sysselsättning. Beslutet överklagades av samebyn ända upp till högsta instans, HFD. Nätverket/föreningen Stoppa gruvan i Rönnbäck polisanmälde tillsammans med Älvräddarnas Samorganisation Nickel Mountain AB för ett otillåtet bygge av en vägbank som spärrat vattenflödet i Stenträsk-Rönnbäcksnäset ungefär samtidigt (Tjällman, 2012). Domen i HFD (2012) upphävde regeringens godkännande av bearbetningskoncessionerna, eftersom regeringen inte tydligt hade redovisat att en avvägning mellan motstående riksintressen gjorts. När detta besked kom var en tredje koncessionsansökan gällande Rönnbäcken under beredning och Bergsstaten (2012a) bad därför att Länsstyrelsen skulle beakta alla tre koncessionerna i sitt nya yttrande.

Inför det nya yttrandet om koncessionerna Rönnbäcken 1-3 mottog Länsstyrelsen (2012) ett antal kritiska yttranden från sakägare inklusive Vapstens sameby, men också från Nätverket/föreningen Stoppa gruvan i Rönnbäck, Nätverket Inga gruvor i Jokkmokk, Vadtjejen Saemiej Stijte och en privatperson. Storumans kommun skickade först i mars ett relativt kritiskt yttrande där de upprepar att behovet av att bryta nickel i just Rönnbäck/Rönnbäcken bör förtydligas samt lyfter problemen med ett sand- och klarningsmagasin placerat i ett reglerat vattendrag och tung trafik genom turistorterna Tärnaby och Hemavan (Bilagor i Länsstyrelsen i Västerbotten 2012). I detta yttrande avspeglas tveksamma eller försiktigt positiva synsätt som finns i grupp 3, eller t.o.m. i de gruvskoptiska synsätten i grupp 1 och 2. I augusti skickade kommunen dock ett nytt mycket positivt yttrande eftersom de fått ny information, bland annat från den rapport som beställts av ÅF Infraplan (ÅF Infraplan 2013). Kommunen ansåg nu att projektet var *"synnerligen angeläget"* eftersom det väntas ge väldigt positiva effekter på sysselsättning och näringsliv. Kommunens bedömning är att renskötseln inte kommer att lida *"oacceptabel skada"* då den har tillgång till *"andra, mycket stora markområden"*. Handelskammaren i Västerbotten skickade också ett relativt likalydande positivt yttrande (Bilaga i Länsstyrelsen i Västerbotten 2012). Både Storumans kommun och Handelskammaren driver här ståndpunkter som överlappar med de mest gruvpositiva synsätten i grupp 4. Efter att ha mottagit dessa skriftliga yttranden skickade Länsstyrelsen in sitt yttrande till Bergsstaten. Det säger att riksintresset mineral

ska ha företräde framför riksintressena rennärning och rörligt friluftsliv p.g.a. stora samhällsekonomiska vinster, en slutsats som baserades på den utredning som Storumans kommun beställt av ÅF Infraplan. Länsstyrelsen upprepar dock att störningen på rennärningen måste utredas bättre (Länsstyrelsen i Västerbotten 2012). Även Länsstyrelsens beslut ligger därmed till största delen i linje med de gruvpositiva synsätten i grupp 4, även om Länsstyrelsen ser större risker för rennärningen. De kritiska synpunkterna som är framträdande i de gruvsketiska synsätten i grupp 1 och 2 marginaliseras i stor utsträckning.

Bergsstaten mottog också kritiska yttranden från många av de som yttrat sig till Länsstyrelsen, men även från ytterligare några privatpersoner bosatta utanför Storuman. Vadtejen Saemiej Sijte och Vaapsten Sijte anser att deras medlemmar är att betrakta som sakägare. Även Nätverket/föreningen Stoppa gruvan i Rönnbäck menar att sakägarkretsen borde utökas. I övrigt handlar synpunkterna främst om miljöeffekter och att kulturhistoriska värden kommer att gå förlorade. Fastighetsägare undrar hur deras egna fastigheter kommer att påverkas (Yttranden till Bergsstaten 2012b). Bergsstaten (2012c) tillstyrkte dock även Rönnbäcken K nr 3. Också denna gång speglar argumentationen de gruvpositiva synsätten i grupp 4, medan övriga synsätt inte beaktas.



Protester i Stockholm mot gruvplanerna i Rönnbäck.
Foto: Nina Harrysson.

Ett antal överklaganden gällande avvägningen mellan olika riksintressen lämnades in från markägare, Joesjö Bys Samfällighetsförening och Vapstens sameby, som är sakägare. Samebyn anser bland annat att Nickel Mountain AB haft dialog med lokala aktörer, men att den egentligen inte tjänar något till då det är staten som bestämmer vilket intresse som ska få företräde (intervju Vapstens sameby). Även Vaapsten Sijte, Nätverket/organisationen Stoppa Gruvan i Rönnbäck, Vadtejen Saemiej Sijte, och ett antal privatpersoner överklagade. Vapstens Sijte är bland annat missnöjd med hur Nickel Mountain AB kommunicerat lokalt (Bergsstaten 2012d). Bergsstaten (2012e) anser inte att överklagandena tillför något som gör att beslutet om intresseavvägningen bör ändras. Övriga invändningar gäller frågor som enligt Bergsstaten kommer att prövas senare av Mark- och miljödomstolen. Nästan ett år senare beslutade regeringen (2013) att avslå samtliga överklagan-

den. Vapstens sameby överklagade även detta beslut till HFD och efter ytterligare ett år föll domen som fastställde regeringens beslut. HFD (2014) anser inte att regeringen felbedömt fakta eller överskridit sitt handlingsutrymme då kunskapen inför ett koncessionsbeslut är (och ska vara) ofullständig. Både regeringen och HFD bekräftar genom dessa beslut att de gruvpositiva synsätten som finns i grupp 4 dominerar på högsta nivå.

Vapstens sameby (2013) skickade därefter ärendet till FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) och också till Europadomstolen för mänskliga rättigheter. CERD har tagit upp ärendet och bett regeringen stoppa all vidare utveckling av projektet tills kommittén kommit med sitt utlåtande (Sjögren 2013). Nätverket/organisationen Stoppa gruvan i Rönnbäck skrev en skuggrapport till FN:s specialrapportör för urfolksrättigheter, Victoria Tauli-Corpuz, vilket även ledde till att hon besökte området i augusti 2015 (Olofsson, 2015).

Kallakprojektet i Jokkmokks kommun

Under 2006 beviljade Bergsstaten det första undersökningstillståndet för Kallak K nr 1. Mellan 2008 och 2011 beviljades ytterligare undersökningstillstånd. Under hösten 2012 skickade SGU ut en remiss om att peka ut Gällök/Kallak som riksintresse för mineral på remiss. Varken Länsstyrelsen eller Boverket tillstyrkte dock detta. De ansåg båda att SGU inte visat att fyndigheten är av stor betydelse för att förse landet med järnmalm, vilket är ett av de grundläggande kriterierna för utpekande av ett riksintresse för mineral (SGU 2013c).

Jåhkågasska tjiellde uppmärksammade i slutet av 2011 Bergsstaten på att Beowulf Mining AB bedrev brytningsarbeten utan någon gällande arbetsplan, vilket ledde till ett tillsynsärende som dock lades ner (Bergsstaten 2011). Under 2012 bestred Jåhkågasska tjiellde vid flera tillfällen en arbetsplan för undersökningsarbeten. Samebyn krävde en större detaljnivå, att arbetena skulle förskjutas i tid för att minimera skada och villkor för hur kontakterna mellan bolag och sameby skulle se ut. En kommunikationsprocess mellan samebyn, bolaget och Bergsstaten inleddes. Bolaget kunde inte komma överens med samebyn utan till slut fastställde Bergsstaten arbetsplanen. Bergsstaten gjorde vissa begränsade justeringar av arbetsplanen för att bemöta vissa av samebyns krav (Bergsstaten 2012). Beslutet överklagades av samebyn liksom av en privatperson men bägge överklagandena avslogs (Umeå tingsrätt 2013). I stort företräder Bergsstaten gruvbolagets synsätt i den här processen, även om vissa mindre justeringar görs.

Under 2012-2013 beviljade Länsstyrelsens miljöprovvningsdelegation ett par provbrytningstillstånd. Inför provbrytning sommaren 2013 samlades lokala och tillresta gruvmotståndare i anslutning till Gällök/Kallak för att protestera genom civilt motstånd. I juli inleddes relativt omfattande polisinsatser för att tömma provbrytningsområdet på aktivister så att provbrytningen skulle kunna komma till stånd. Både lokal- och riksmidia

rapporterade intensivt från dessa händelser vilket lyfte gruvfrågan högre upp på den politiska agendan (Hertzberg 2015). En betydande del av rapporteringen speglar de gruvskaptiska synsätten i grupp 1 och 2. Det var även många privatpersoner som ringde och skrev till både Länsstyrelsen (2013a) och Bergsstaten (2013a) för att uttrycka sin oro och ifrågasätta hanteringen.



Polisingripande under protester i Kallak. Foto: SVT Nordnytt.

Redan innan provbrytningarna i april 2013 lämnade JIMAB in en ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr 1. I rennäringsanalysen hävdar JIMAB (2013; bilaga F1, punkt 1.2) att berörda renskötare inte deltagit i att utforma densamma eftersom dialogen inte fungerat. Bergsstaten (2013b) skickade snabbt vidare ärendet på remiss till Länsstyrelsen i Norrbotten och Sametinget. Samma dag kungjordes det även till markägarna. De senare ombads bekräfta mottagandet av handlingen, vilket tyder på att Bergsstaten skärpt sina rutiner sedan de behandlade Rönnbäcksfallet. Länsstyrelsen bad om förlängd remisstid från 15/7 till 30/9, vilket godkändes.

Länsstyrelsen gjorde en internremiss till ett flertal enheter och hade kontinuerliga kontakter med både Jokkmokks kommun och samebyarna. Kommunen skickade i juli in ett mycket kortfattat yttrande som konstaterar att en bearbetningskoncession i Kallak inte strider mot översiktsplanen. I september bad kommunen att få komplettera sitt yttrande och att remisstiden därmed skulle förlängas. Bergsstaten godkände anstånd till 4/11. I slutet av oktober skickade kommunen ett mycket längre och mer kritiskt yttrande som tar upp potentiella negativa konsekvenser för rennäring, besöksnäring och friluftsliv, tidigare negativa konsekvenser av vattenkraftsutbyggnaden, kumulativa effekter av infrastruktur, frågor om återställning och dess finansiering samt, slutligen, ståndpunkten att bolaget ge-

nom lokal närvaro och delaktighet bör skapa långsiktiga lösningar (Länsstyrelsen i Norrbotten 2013b). I detta yttrande speglar kommunen många av de risker som betonas i de gruvskaptiska synsätten (grupp 1 och 2) men landar i ett övervägande som liknar de i grupp 3, "Mångsidigt samhälle, livskvalitet och lokal nytta". Kommunen planerade samtidigt för medborgardialoger. Totalt genomförde kommunen fyra öppna möten, från november 2013 till augusti 2014, som lockade mellan 100 och 150 deltagare. På mötena presenterade många olika aktörer sin roll i processen och hur de såg på frågan; Bergsstaten, Länsstyrelsen, gruvbolaget, näringsdepartementet, samebyarna m.fl. Dessutom gavs det utrymme för diskussion och frågor från deltagarna. Mötena leddes av en professionell mötesledare och företrädare för alla olika synsätt (1-6) fick komma till tals (Medborgardialoger, deltagande observation).

Tre negativa yttranden angående JIMABs ansökan om bearbetningskoncession skickades till Länsstyrelsen från berörda samebyar. Jåhkågasska tjiellde och Sirges sameby står tillsammans för ett väl utvecklat yttrande med detaljerade beskrivningar av den renskötselverksamhet som skulle komma att beröras och med vetenskapligt underbyggda argument. Här kommer det även fram att dialogen med JIMAB, enligt samebyarna, fungerat dåligt. Samebyarna menar att de har försökt få till stånd möten som JIMAB sedan avbokar. De andra två yttrandena är något mindre utvecklade, men viktiga då de hävdar rätten att även Sirges och Unna Tjerusj samebyar ska betraktas som sakägare. I övrigt inkom nio skrivelser (varav sex är mer eller mindre likalydande) från privatpersoner till Länsstyrelsen. Argumenten rör förväntat negativa effekter på fiskemöjligheter, dricksvattenförsörjning, näringslivet (i synnerhet det samiska), den samiska kulturen, dammsäkerheten, renbetestillgång, världsarvet Laponia, kulturmiljövärden, och arbetstillfällen (Länsstyrelsen i Norrbotten 2013b).

Samebyarna gjorde också en anmälan till United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) världsarvscenter om potentiella hot mot världsarvet Laponia. Världsarvscentret efterfrågade då information från myndigheter i Sverige, och frågan landade hos Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. De båda myndigheterna skickade därför också in en skrivelse till Länsstyrelsen. Huvudargumentet i deras skrivelse är att MKB:n inte tillräckligt belyser vilken påverkan en gruva skulle få på världsarvet. Enligt dem anser UNESCO:s världsarvskommitté generellt att industriell utvinning av mineral är oförenligt med en världsarvsstatus och att den berörda staten ska säkerställa att så inte sker. Ett sådant uttalande kom från kommittén gällande en bergtäkt i världsarvet Höga Kusten, vilket ledde till att Mark- och miljööverdomstolen ej godkände täkten. I fallet Laponia utgör en potentiell gruva främst ett hot mot de kulturella värdena, dvs. den pågående renskötelsen (Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet 2013). Yttrandet från de båda myndigheterna understödjer alltså framför allt renskötelsens synsätt i grupp 1, men även till viss del de gruvskaptiska synsätten i grupp 2.

I slutet av november slog Länsstyrelsen i Norrbotten (2013b) fast att MKB:n behöver kompletteras då den ansågs vara undermålig som underlag. JIMAB lämnade in de begärda kompletteringarna i april 2014. Även de två mest berörda samebyarna lämnade in nya yttranden. Nästan ett år senare, i oktober 2014, beslutade länsstyrelsen att bearbetningskoncessionen inte bör beviljas. Huvudmotiveringen är att *”den markanvändning som planeras i området kan medföra oåterkalleliga förändringar, av betydelse, för nuvarande markanvändning.”* (Länsstyrelsen i Norrbotten 2014, s 2). Länsstyrelsen (2014) poängterar att både inom och i anslutning till koncessionsområdet finns områden av nationell betydelse, i synnerhet gäller det världsarvet Laponia och riksintressen för renskötseln, som riskerar att påverkas negativt. Yttrandet går alltså i linje med de gruv-skeptiska synsätten i grupp 1 och 2.

Bergsstaten (2015a) ansåg till skillnad från Länsstyrelsen att koncessionen för Kallak K nr 1 skulle beviljas. I februari 2015 skickades ärendet därmed vidare till regeringen för avgörande. Bergsstaten (2015a) menade att Länsstyrelsen i sin bedömning utgått från ett mycket större område än själva koncessionsområdet medan endast markanvändningen inom koncessionsområdet ska prövas i en koncessionsansökan. Dessutom ansåg Bergsstaten (2015a) att Länsstyrelsen inte gjort den samhällsekonomiska värderingen av koncessionen som i princip krävs. Näringsdepartementet (2015) uppmanade därefter Länsstyrelsen att redovisa vilka samhällsekonomiska överväganden som ligger till grund för deras ställningstagande. Länsledningen skrev då ett nytt yttrande utan att involvera någon av enheterna (intervju tjänsteman Länsstyrelsen Norrbotten). I yttrandet konstateras att det inte föreligger någon konflikt mellan riksintressen i koncessionsområdet, och de samhällsekonomiska beräkningar som bolaget och kommunen gjort redovisas. Slutsatsen är att gruvdrift skulle innebära att befolkningsminskningen bromsas och att ett antal arbetstillfällen skapas, samtidigt som det påpekas att rennäringen lär tappa arbetstillfällen men att vidden av detta inte utretts. Länsstyrelsen avslutade med att peka på tre frågeställningar som måste lösas innan ett miljötillstånd kan beviljas; påverkan på rennäringen och världsarvet Laponia samt malmtransporterna (Länsstyrelsen i Norrbotten 2015). I juni 2016 då detta projekt avslutas har något beslut från regeringen ännu inte kommit. Bergsstatens och Näringsdepartementets resonemang utgår i det här fallet i första hand från en tolkning av den befintliga lagstiftningen. Den avspeglar dock ett principiellt gruvpositivt synsätt som ligger när synsätten i grupp 4. Länsstyrelsens andra yttrande ligger nära synsätten i grupp 3.



Järnmalsprover från Kallak. Foto: Thord Nilsson / TT

Rakkuriprojektet i Kiruna kommun

Undersökningsarbeten och tillståndsprövning inför en eventuell gruvetablering vid Rakkurijärvi omfattar i det här fallet flera bolagskoncerner (Anglo/Rio Tinto, Hannan/Kiruna Iron, Avalon/Avalon Minerals Adak), undersökningstillstånd (Rakkuri nr. 1, Rakkuri nr. 2,) och planer på bearbetningskoncession (Rakkuri K nr. 1, Discovery Zone). I början av 1997 beviljades Rio Tinto Mining and Exploration Ltd (Rio) undersökningstillstånd för guld och koppar i Rakkurijärvi nr. 1 (Bergsstaten 1997). Mellan 1998 och 2007 beviljades Rio ytterligare undersökningstillstånd, och 2008 ansökte de tillsammans med Anglo American Exploration (Anglo) om förlängning för att förbereda ansökan av bearbetningskoncession (Bergsstaten 2008). Den 2 juli 2009 insände Rio och Anglo således en ansökan om bearbetningskoncession för järn, koppar och guld i det som kallas ”Discovery Zone” (Rakkurijärvi K nr. 1). Ansökan avser en koncessionstid på 25 år för en dagbrottsgruva vars driftstid beräknas till cirka 5 år. Tillgångar i form av basmetaller och järnmalm anses av bolagen kunna bidra till att Sverige blir ett av Europas viktigaste gruvområde samt trygga industrins behov av mineraler och metaller. Positiva socioekonomiska effekter framhävs i ansökan: den planerade gruvverksamheten i Rakkurijärvi beräknas ge upphov till totalt ca 200 arbetstillfällen (100 under uppbyggnad och 100 under drift) samt lika många i kringverksamheter (Bengtsson et al. 2009). För att minimera kvarstående påverkan ska befintliga gråbergssupplag, industriområden samt det vattenfyllda dagbrottet i Pahtohavare användas i så stor utsträckning som möjligt. Det konstateras att rennäringen, liksom den Natura 2000-skyddade sjön Rakkurijärvi och bäcken Badosjohka, kommer att påverkas av en eventuell gruva i området. Återställningsplan liksom effekter på rennäring ska dock utredas i eventuell ansökan om miljöprövning (Bergsstaten 2009a). I Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) framgår att det planerade gruvområdet ligger i ett större område som är fastställt som riksintresse för utvinning av värdefulla ämnen och mineral (Miljöbalken 3 kap. 7 §), och att Laevas sameby har flera flyttleder, rastbetesområden och anläggningar av riksintresse i närheten av, men inte direkt i, det planerade gruvområdet. Det senare gäller även riksintressen för naturvård, obrutna fjäll och kulturmiljövård (Bengtsson et al. 2009). Sammantaget

bedöms fördelarna med den planerade gruvverksamheten överväga de negativa konsekvenser för människors hälsa och miljö som skulle kunna uppstå. Ansökan och MKB:n avspeglar alltså gruvbolagens och de gruvpositiva aktörernas perspektiv, dvs. synsätt i grupp 4, "*Gruva för jobb och tillväxt*", och 5, "*Fler gruvor och högre vinst*".

Inga formella samråd genomfördes innan ansökan om bearbetningskoncession lämnades in till Bergsstaten. Den 18 september kungjordes ansökan i Norrbottenstidningarna (Bergsstaten 2009b) och samtidigt meddelades sakägarna Laevas sameby samt Fastighetsverket att de har möjlighet att inkomma med eventuella synpunkter innan den 23 oktober (Bergsstaten 2009c). Ärendet skickades på remiss till Länsstyrelsen som uppmanades att återkomma med yttrande senast den 6 november (Bergsstaten 2009d). Sametinget och stugägarna (varav vissa är direkt berörda och därmed sakägare) informerades inte direkt och sakägarna ombads, till skillnad från Jokkmokkfallet, inte bekräfta att de mottagit informationen. Den 9 oktober inkom Laevas sameby med ett kritiskt yttrande. De ansåg att bolaget brutit mot Miljöbalken (1998:808) 6 kap och 4§ då de inte kallat till samråd; att ansökan innehöll sakfel vad gäller inverkan på rennäringsen; och att en eventuell koncession måste villkoras. Samebyn betonade att de känner stor oro för att dialog ej förekommit och att framtida gruvdrift ska omöjliggöra renskötseln i området (Bergsstaten 2009e). Stugägarna som dittills bara fått information via media yttrade sig och efterfrågade mer information (Bergsstaten 2009f).

I början av november inkom Länsstyrelsen med ett yttrande som slog fast att bolagen måste inkomma med ett antal kompletteringar innan beslut kan fattas. Länsstyrelsen ansåg till skillnad från bolaget att det aktuella området är av riksintresse för rennäringsen (3 kap. 5 § MB), och att bolaget måste beskriva områdets betydelse för rennäringsen på ett sätt som är tillräckligt tydligt för att det ska gå att göra en bedömning huruvida området är av riksintresse för flera oförenliga ändamål. Länsstyrelsen efterfrågade också en tydligare beskrivning av hur planerna skulle påverka mark, vatten och den fysiska miljön, i synnerhet effekter på Rakkurijärvi, det angränsande Natura 2000-området, vattendraget Badosjohka, Kalixälven samt friluftslivet och boende i området (Länsstyrelsen 2009). Länsstyrelsen efterlyste alltså mer information om aspekter som framhålls som viktiga av aktörer med mer eller mindre gruvskaptiska synsätt, dvs. synsätt i grupp 1 "*Rennäringsen i samklang med naturen*", 2 "*Livskvalitet/lokal utveckling i samklang med naturen*" och 3 "*Gruva om...*".

Innan Länsstyrelsen färdigställde sitt yttrande hade de gjort en intern remiss och inhämtat kritiska eller avvaktande synpunkter från Kiruna kommun, Sametinget, Laevas sameby och stugägarna. Kommunen intog en avvaktande hållning till det aktuella fallet trots en i grunden positiv inställning till nya gruvor och arbetstillfällen. I kommunens yttrande efterlyses mer detaljerade beskrivningar av planerad efterbehandling, avfalls- och gråbergshandlingen samt transporterna. Kommunen ansåg också att de nya arbetstillfällena överskattats och att en eventuell

gruva kommer att påverka befintlig fritidstidsbebyggelse i området (Kiruna Kommun 2009). Kommunens yttrande avspeglar alltså de tveksamma synsätten i grupp 3, "*Gruva om...*". Sametingets yttrande förmedlar generellt synsätten i grupp 1 "*Rennäringsen i samklang med naturen*", betonar vikten av samråd med samebyn samt efterlyser en konsekvensutredning om effekter på rennäringsen och samisk kultur (Sametinget 2009). Stugägarna, å sin sida, menar att de osynliggjorts i bolagets MKB (Ludvigsson 2009). I början av april kallade bolaget de direkt berörda markägarna, dvs. sakägarna, till informationsmöte. Detta föranledde de markägare som har fastigheter nära det planerade gruvområdet men inte direkt i koncessionsområdet att höra av sig till Bergsstaten: de var oroliga över konsekvenserna av en eventuell gruvetablering och ville ha mer information (Isaksson, 2010). Länsstyrelsens yttrande avspeglar alltså ganska väl de synpunkter som kommit in från de lokala aktörer som yttrat sig.

Under 2010 och 2011 överlät Anglo/Rio samtliga tillstånd i Rakkuriområdet till Kiruna Iron AB och dess moderbolag Scandinavian Resources vilket i sin tur köptes av den australiensiska koncernen Hannans Reward LTD. I maj 2013 meddelade Kiruna Iron att de överfört sina tillstånd för Rakkurijärvi nr 1 och Rakkurijärvi nr K 1 till Avalon Minerals Adak och dess australiensiska moderbolag Avalon Minerals LDT (Bergsstaten 2013). Avalon tog över koncessionsansökan Rakkuri K nr 1 och kompletterade den under 2013 och 2014. Överföringen villkorades med att ansökan skulle återgå till Kiruna Iron om Avalon ej gavs bearbetningskoncession inom två år (NSD 2013). Parallellt med ägarbytena i den formella processen konsoliderades och organiserades det lokala motståndet mot projektet. Genom lokala protestmöten (NSD 2012a) och samarbete med nationella gruvskaptiska nätverk (t.ex. Budkavlen som organiserade protester mot mineralutvinning i Ojnare, Kallak och Rönnbäck, NSD 2012b) fick de gruvskaptiska synsätten (grupp 1, "*Rennäringsen i samklang med naturen*" och grupp 2, "*Livskvalitet/lokal utveckling i samklang med naturen*") en större exponering.

I mars 2014 uppmanade Bergsstaten Avalon att skyndsamt komplettera koncessionsansökan (Bergsstaten 2014), och i juni meddelade Laevas sameby att de kommit överens med Avalon om att tillsammans ta fram den efterfrågade rennäringsanalysen. Samebyn begärde om förlängd yttrandetid för att ha möjlighet att göra färdigt analysen (Laevas sameby 2014a och b). I september lämnade Avalon in en uppdaterad ansökan om bearbetningskoncession för Rakkuri K nr. 1 (Avalon Minerals 2014) trots att rennäringsanalysen ännu inte var färdig. I ansökan förtydligar Avalon de förväntade effekterna på mark och vatten, friluftsliv, närboende och rennäringsen, samt preciserar "*motstående intressen*". De senare utgörs, enligt MKB:n, av Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem, ägare av fritidshuset, rennäringsen och friluftslivet. Sammanfattningsvis förväntas påverkan på vatten inklusive Torne- och Kalix älvsystem bli obetydlig. Fritidshuset kommer att påverkas betydligt men i övrigt förutses inga betydande eller bestående effekter på friluftslivet. Dagbrottet planeras

utanför de områden som är klassade som riksintressen för rennärigen, men malmtransporterna kommer att passera genom riksintresseklassade områden. Den långsiktiga påverkan på rennärigen bedöms trots detta som mycket liten (Golder Associates 2014). I den uppdaterade ansökan finns även en social konsekvensanalys (Tyréns, 2012) i vilken det bland annat framgår att stugägare och boende i området motsätter sig en eventuell etablering med argument som är vanliga bland aktörer med synsätt i grupp 2, "Livskvalitet/lokal utveckling i samklang med naturen".



Malmtransport i Bolidens gruva i Aitik. Foto: Birgitta Klingstedt Gustafsson.

Bergsstaten mottog den uppdaterade koncessionsansökan men remitterade den inte till Länsstyrelsen eftersom rennäringsanalysen skulle inkomma senare under våren. Den sjunde oktober meddelade Avalon att de från och med 2015-10-08 inte längre är sökande för koncession i Rakkurijärvi K nr. 1 eftersom deras avtal om tillståndsoverföring med Hannan Reward och Kiruna Iron löpte ut då (Avalon 2015). Bergsstaten beslutade kort därefter att avskryva koncessionsansökan eftersom Avalon meddelat att de inte önskade kvarstå som sökande och Bergsstaten därmed betraktade ansökan som herrelös (Bergsstaten 2015b). Samma dag kompletterade Avalon ansökan med rennäringsanalysen och meddelade att deras avsikt var att ansökan skulle överföras till, och drivas vidare av, Hannans Reward/Kiruna Iron (Avalon 2015b). Bergsstaten meddelade då Avalon att ansökan var avskriven och att detta beslut står fast. Detta har sedan överklagats till förvaltningsrätten av Avalon (Avalon/Hellström 2015). Förvaltningsrätten avskrev Avalons överklagan (Förvaltningsrätten 2016) och i juni 2016 inkom Avalon med en ny koncessionsansökan (Avalon 2016) som de senare drog tillbaka.

Parallellt med ansökan om bearbetningskoncession för Rakkuri K nr 1, har de olika bolagskonstellationerna fortsatt sin prospekteringsverksamhet i området. Mellan 1998 och 2010 beviljades, förnyades och upprättades ett antal undersökningstillstånd och arbetsplaner för Rakkuri nr 1 och 2 utan några större formella protester. Under 2011 och 2012 växte det lokala motståndet mot etableringen och mer eller mindre gruvskäpiska synsätt (grupp 1, 2 och 3) fick mer utrymme i den lokala debatten och i media (t.ex.

NSD 2011a; NSD 2011b; NSD 2012a). Ungefär samtidigt ökade de gruvkritiska aktörerna sin aktivitet i den formella processen. Mellan 2011 och 2015 motsatte sig Laevas sameby arbetsplaner gällande Rakkuri K nr 1 och K nr 2 vid minst tre olika tillfällen. Bolagen och Laevas genomförde flera samråd men kom inte överens. I samråden menade Laevas att de nu fått en klarare bild av projektets omfattning; att de är mot en gruvetablering och fortsatt undersökningsarbete; och att de motsätter sig omfattande provborrningar som stör renskötseln under vinterhalvåret (Scandinavian Resources 2011). Bergsstaten fastställde i samtliga fall arbetsplanerna efter smärre justeringar som tillgodosåg vissa av samebyns önskemål. I februari 2012 överklagade samebyn Bergsstatens beslut om en arbetsplan till Mark- och miljödomstolen i Umeå men domstolen avskrev överklagan. Bergsstatens avvägning ansågs balanserad och kravet att borrning inte skulle få ske då renar är i området betraktades som orimligt (Umeå Tingsrätt 2012). Domstolen befäste alltså i detta fall det gruvpositiva synsättet (grupp 2, "Gruva för jobb och tillväxt") som utgår från uppfattningen att rennäring och gruvnäring kan samexistera i området.

Likheter och skillnader mellan fallen?

Som vi konstaterat tidigare så är de lagstadgade möjligheterna för lokala aktörer att delta i den formella processen små, och det bekräftas av analysen ovan. Mycket av ansvaret för att bedriva lokal dialog hamnar på gruvbolagen då lagen inte är mer styrande. Många, men inte alla, lokala aktörer i Storuman, Jokkmokk och Kiruna är kritiska till hur gruvbolagen axlat detta ansvar. Nickel Mountain AB upplevs generellt ha gjort det bättre än JIMAB. I Rakkurifallet har flera bolagskonstellationer varit inblandade, färre aktörer har involverats och kunskapen om projektet är överlag låg. När lagstiftningen inte bestämmer med vilka, och hur, samråd ska bedrivas blir myndigheternas tolkningsutrymme större. Den här studien visar att i de studerade fallen har Länsstyrelsen i Norrbotten tagit längre tid på sig för att handlägga ansökningar om bearbetningskoncession än Länsstyrelsen i Västerbotten. Den förra har gradvis ökat kontakterna med lokala aktörer och flest kontakter kan noteras i Kallakfallet som också är det senaste. En anledning till detta kan vara att Jokkmokks kommun genomförde flera medborgardialoger till vilka också Länsstyrelsen bjöds in. En annan faktor kan vara att det skett ett lärande och att länsstyrelserna utvecklat sina rutiner över tid. Rönnbäck/Rönnbäcken var det första och Gällö/Kallak det sista i en rad uppmärksammade gruvkonflikter. Samtliga kommuner har utnyttjat sina möjligheter att lämna yttranden i samband med bolagens ansökningar om bearbetningskoncession. I Jokkmokk- och Storumanfallen utvecklades dessa över tid då kommunerna skickade in kompletterande yttranden. Rakkurifallet har inte kommit så långt att det varit aktuellt för kommunen att komplettera sitt yttrande.

Lagen är mer tydlig när det gäller vilka aktörer som anses vara sakägare och som därmed har vissa men begränsade möjligheter till inflytande. Markägare och samebyar är

sakägare eftersom de har äganderätt till marken. Rensköt-
selrätten bygger på urminnes hävd och är enligt gamla
jordabalken en äganderätt. Statliga beslut under de senaste
århundraden har gjort att renskötselfrätten är förbehållen
samebymedlemmar. En majoritet av de lokala aktörerna i
både Storuman- och Jokkmokkfallet menar att sakägarbe-
greppet bör vidgas och inkludera fler lokala intressen än
bara markägare och samebyar. Även i Rakkurifallet finns
missnöje bland boende/stugägare över att bara de som
har fastigheter i koncessionsområdet, dvs. i det område
som direkt berörs av mineralutvinningen, betraktas som
sakägare. Det innebär att boende/stugägare med fastig-
heter som ligger på större avstånd, men ändå kommer att
påverkas av projektet, inte är sakägare. Krav på utvidgat
sakägarbegrepp drivs också av samer som idag inte är
medlemmar i någon formellt erkänd sameby. Dessa finns
t.ex. representerade i föreningen Stoppa gruvan i Rönn-
bäck och i Urbergsgruppen i Jokkmokk. Frågan om vem
som är sakägare prövades specifikt av Kammarrätten
hösten 2015. Förvaltningsdomstolen hade tidigare slagit
fast att samer bosatta i närheten av vatten som berörs av
eventuell gruvetablering, och i vilka de kan anses ha fis-
kerätt, bör betraktas som sakägare i enlighet med Mineral-
lagen. Bergsstaten överklagade domen och Kammarrätten
fastställde att det istället är rennäringslagen som reglerar
samers jakt- och fiskerätt och att den, liksom sakägarska-
pet, därmed förbehålls samebymedlemmar (Niia 2016;
Sameradion och SVT Sápmi 2016).

För att hantera sitt missnöje med lagstiftningen och dess
begränsningar, kan lokala aktörer använda rättsväsendet
för att istället försöka påverka den vägen. I alla tre fallen
finns en rad exempel på överklaganden. Detta är dock
inte en framkomlig väg för de aktörer som inte anses vara
sakägare då deras överklaganden vanligtvis avslås. Ge-
nerellt innebär överklaganden förseningar av olika grad.
Särskilt överklagandena av själva bearbetningskonces-
sionerna har påverkat processerna genom att försena dem
med flera år. Dessa överklaganden åsamkar alla inblanda-
de merarbete och höga rättegångskostnader. Försening-
arna drabbar gruvbolagen strategiskt då aktieägare och
presumptiva investerare kan förlora intresset i projekten när
det drar ut på tiden (intervjuer Nickel Mountain AB och
JIMAB).

En intressant skillnad mellan de tre fallen är att de mest
berörda samebyarna i Gállok/Kallak- och Rakkurifal-
len inte bara överklagat undersökningstillstånd (som i
Storumanfallet) utan även bestridit beslut om arbets-
planer. Invändningar mot arbetsplaner tvingar fram mer
dialog mellan sameby, bolag och Bergsstaten, och har i
båda fallen lett till mindre justeringar till samebyarnas
fördel. Bestridandet av arbetsplaner förefaller därmed
påverka genomförandet något mer än överklaganden
av undersökningstillstånd. Samtidigt blir samebyarnas
överklaganden av arbetsplaner ett för alla parter tidsödan-
de och ineffektivt sätt att hantera ett generellt motstånd
mot de aktuella gruvetableringarna.

Rättsprocesser är kostsamma för alla, inklusive gruvbolag,
men särskilt för små ideellt organiserade organisationer
samt samebyar. De senare har i Jokkmokk- och Storu-
manfallet sett sig tvingade att ta fram mer avancerade
rennäringsanalyser för att komplettera de som bekostats
av gruvbolagen och som ingår i deras miljökonsekvens-
beskrivningar. Vapstens sameby uppskattar t.ex. att deras
utgifter för rättegångskostnader i gruvärenden uppgår till
7-8 miljoner sedan år 2000. Det är en stor summa för en
liten sameby och innebär en betydande ekonomisk belast-
ning (intervju Vapstens sameby). Även övriga samebyar
vittnar om kostsamma rättsprocesser som dränerar byarnas
ekonomi (intervjuer samebyar).

De flesta aktörer tycker att samråd är viktiga, bör vara
inkluderande och komma tidigt i processen (intervjuer
med aktörer i samtliga fall). Även samråd kan dock bli
tidskrävande och ekonomiskt betungande, särskilt för
samebyar som inte har anställd personal utan är beroende
av att vissa nyckelpersoner ska sköta samråd, bolags- och
myndighetskontakter bredvid den egna renskötselfrätten. I
Rakkurifallet krockade t.ex. bolagens behov av att snabbt
producera en gemensam rennäringsanalys med samebyns
vårflytt och kalvmärkning. Den försenade rennäringsana-
lysen fördröjde processen vilket orsakade merarbete och
planeringsproblem för bolaget. Men fördröjningen försatte
också samebyn i en pressad och utsatt situation. Många
lokala aktörer anser att det är bolaget som bör betala för
samtliga undersökningar och samrådsprocesser liksom det
merarbete som de innebär (intervjuer med aktörer, forskar-
möten och yttranden). Vissa av de gruvpositiva aktörerna
(synsätt i grupp 4) är dock skeptiska till ett sådant krav
(intervjuer och forskarmöten). Bolagen är även negativa
till idén att tidigarelägga samrådskravet eftersom de menar
att väsentlig information om förutsättningarna då saknas
(intervju Nickel Mountain AB).

Ett annat sätt att påverka är att protestera genom mani-
festationer och civil olydnad. Här finns en viktig skillnad
mellan de tre fallen. Gruvetableringen i Gállok/Kallak
mobiliserade inte bara lokala aktörer utan även gruvmot-
ståndare från övriga delar av landet i ett centralt skede av
processen innan beslut om bearbetningskoncession fat-
tats. Dessa reste till platsen där mineral skulle provbrytas
och använde civilt motstånd för att förhindra brytningen.
Polisen blev tvungen att använda en viss grad av våld för
att stoppa protesterna, vilket ledde till mycket mediaupp-
märksamhet. Även i de andra fallen fanns kontakter med
gruvmotståndare i andra delar av landet och samarbetet
i de gruvkritiska organisationerna och nätverken har ut-
vecklats över tid. I de studerade fallen är det dock bara i
Gállok/Kallak som det förekommit öppna konflikter med
civil olydnad. Rakkuriprojektet har inte mobiliserat ett
lika stort lokalt engagemang och lika mycket aktivitet som
de andra fallen, framförallt inte till stöd för en etablering.
Det framställs inte heller av gruvbolagen på samma sätt
som en lokal ödesfråga utan mer som ett affärsmässigt
projekt med begränsad betydelse för Kiruna (se 5.1.4
ovan).

En annan skillnad mellan fallen är att flera aktörer på både nationell och internationell nivå gjorde kritiska inspel i tillståndprocesserna om eventuella gruvor i Gállok/Kallak och i Rönnbäck/Rönnbäcken. Detta har inte skett i Rakkurifallet som vi tiden för den här studien ännu inte slutligt remitterats till Länsstyrelsen. Det går dock inte att utesluta att så skulle ske. I Rönnbäck/Rönnbäcken har de internationella inspelen kommit efter att bearbetningskoncessionen beviljats, medan Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet lämnade in kritiska yttranden innan beslutet om bearbetningskoncession i Gállok/Kallakfallet. Anledningen till att Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet reagerade är att gruvetableringen skulle kunna påverka världsarvet Laponias kultur- och naturvärden. UNESCO som styr över världsarvskonventionen och världsarvsstatusen är mycket kritisk till gruvbrytning i världsarv och har skickat frågor till den svenska regeringen om eventuell gruvbrytning i anslutning till Laponia.

Sammanfattningsvis tog det nästan två år innan Bergsstaten fattade beslut om bearbetningskoncessionen för Gállok/Kallak medan det tog ca fyra månader i Rönnbäck/Rönnbäcken. I Rakkurifallet avskrevs ärendet innan beslut om bearbetningskoncession fattats, men ansökan om bearbetningskoncession för Rakkuri K nr. 1 var aktuell mellan 2009 och 2015. Sakägarna involverades i betydligt högre grad av Länsstyrelsen i Norrbotten än av Länsstyrelsen i Västerbotten, framförallt i Gállok/Kallakfallet där även privatpersoner engagerade sig mer än i de andra fallen. Jokkmokks kommun arrangerade en medborgardialog för att bryta den lokala polariseringen och skrev ett relativt välbalanserat kompletterande yttrande där hela vidden av synsätt beaktas. I Kirunafallet hölls ett offentligt informations- och diskussionsmöte där Länsstyrelsen deltog, och kommunen skrev ett avvaktande yttrande som förmedlade olika synsätt. Storumans kommuns kompletterande och utvecklade yttrande var istället tydligt för en etablering och lyfte enbart gruvpositiva synsätt. Flera myndigheter visade att de är kritiska till en gruva i Gállok/Kallak. I Gállok/Kallakfallet avstyrkte Länsstyrelsen i Norrbotten bearbetningskoncessionen i första skedet medan Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrkte i fallet Rönnbäck/Rönnbäcken, trots att förutsättningarna förefaller relativt likartade. I Rakkurifallet ställde Länsstyrelsen kritiska frågor med anledning av bolagens ansökan om bearbetningskoncession och efterfrågade kompletteringar. En viktig skillnad mellan fallen är att Gállok/Kallak är beläget nära Sveriges enda kombinerade natur- och kulturvärldsarv Laponia, vilket förklarar intresset från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Jokkmokksfallet har också varit föremål för betydligt mer medial och offentlig uppmärksamhet än de andra fallen. Länsstyrelsen i Norrbotten lyfte i ett andra yttrande troliga samhällsekonomiska vinster med gruvdrift, men poängterade fortsatt att det finns stora frågetecknen angående påverkan på rennärigen.

I Rakkurifallet har myndigheterna hittills inte tagit slutlig ställning till frågan om bearbetningskoncession eftersom den första ansökan behövde kompletteras, den andra mottogs efter att ärendet avskrivits och den tredje också

dragits tillbaka och avskrivits. Från första ansökans mottagande till dess avskrivning har det dock passerat nästan sex år. Processen fördröjdes av ägarbyten, överklaganden och svårigheter för bolaget och samebyn att få till stånd en rennäringsanalys. Den första avskrivningen, som delvis kan ses som en effekt av den utdragna processen, har överklagats av bolaget och välkomnats av samebyn (NSD 2015). I någon mening kan avskrivningen alltså ses som ett beslut som ligger i linje med de gruvkritiska aktörernas synsätt och önskemål, i det här fallet grupp 1, "*Rennäring i samklang med naturen*", grupp 2, "*Livskvalitet/ lokal utveckling i samklang med naturen*" och även i viss mån de tveksamma synsätten i grupp 3, "*Gruva om...*" "*Mångsidigt samhälle och lokal nytta*". Oavsett om det är en medveten strategi, eller en sidoeffekt av att aktörerna använder tillgängliga instrument för att påverka, så kan fördröjning bli ett sätt för gruvkritiska aktörer att utöva inflytande i prövningsprocessen. Det är dock en metod som är både kostsam och frustrerande för alla inblandade och samhället.



Jokkmokks marknad. Foto: Mostphotos, Bert Eriksson.

De samiska synsätt som kommer till uttryck i grupp 1, "*Rennäring i samklang med naturen*", fick i Jokkmokksfallet ett relativt stort genomslag i Länsstyrelsens yttranden angående riksintresseavvägningen. Detta föregicks av upprepade kontakter mellan samebyarna och myndigheten. Samebyarna i Jokkmokk uppfattar följaktligen Länsstyrelsen i Norrbotten som relativt öppen. Bergsstaten, å andra sidan, uppfattar de som stängd. Gruvförespråkarna anser istället att Länsstyrelsen är relativt stängd medan JIMAB och Bergsstaten uppfattas som relativt öppna.

JIMAB anser själva att de är öppna i och med att de inbjudit till och arrangerat ett flertal samråd under processens gång. Bolaget anser att Länsstyrelsen är relativt stängd medan Bergsstaten ses som öppen (intervju JIMAB tidigare ledning), vilket hänger ihop med hur väl deras synsätt återspeglas av respektive myndigheter. I Rönnbäcksfallet ser vi ett liknande mönster. De gruvskaptiska aktörerna, som så här långt inte lyckats påverka utfallet av den formella processen, anser att tillståndsprocessen är stängd för dem men öppen för gruvförespråkare. De gruvpositiva aktörerna, som på det hela taget är nöjda med de beslut som hittills fattats, tycker att processen är öppen och rättvis. Ungefär samma mönster framträder i Kirunafallet även om Länsstyrelsen inte slutligt hunnit ta ställning till bearbetningskoncession i Rakkuri.

5.4 Dialogens möjligheter och begränsningar

För att utforska dialogens (deliberationens) möjligheter och begränsningar ställer vi fyra frågor:

- Har deltagarna i vår dialogprocess (forskarmöten och övningar) ändrat sina synsätt eller ståndpunkter under processens gång?
- Har det skett något lärande?
- Har processen haft några andra effekter?
- Hur ska en bra dialog (deliberativ process) organiseras?

18 aktörer i Storumanfallet och 10 i Jokkmokk har deltagit i tillräckligt många forskningsaktiviteter för att en analys av eventuellt lärande och förändringar i synsätt är möjlig att göra (se kapitel 3). De flesta synsätten (1-4) är relativt jämnt och väl representerade bland dessa aktörer. Samebyarna (synsätt 1, "Rennäring i samklang med naturen") har dock i Storumanfallet inte varit representerade i hela dialogprocessen. Information från Vapstens sameby har istället inhämtats genom intervju.

Majoriteten av de aktörer som deltagit i projektet uppger själva att dialogprocessen inte fått dem att ändra synsätt eller ståndpunkt i sakfrågan. Detta bekräftas också av vår analys av deras synsätt vid projektets början och slut. Ett fåtal deltagare, tre i Storumanfallet och en i Jokkmokksfallet, uppger att deras synsätt och ståndpunkter har förändrats. I Jokkmokksfallet är det kommunledningens agerande som blivit mer försiktigt positivt (från att ha varit entydigt positivt). I enkäten relateras en mer försiktig hållning till information som kommit från flera analyser (Henriksson et al., 2015) medborgardialogerna och forskningsprojektet. I Storumanfallet är det aktörer med synsätt i grupp 3, "Livskvalitet, mångsidigt samhälle och lokal nytta", som uppger att de genom dialogprocessen fått ny kunskap som gjort att de ändrat synsätt och ståndpunkt. Från att ha vägt mellan "för" och "emot" uppger de vid

projektets slut att de är klart mot den planerade gruvan: "Ja, nu vet jag tillräckligt för att vara mot gruvan." (enkätsvar byaförening Storumans kommun). Dessa aktörer uppger att de ändrat uppfattning utifrån ny kunskap om tillståndsprocessen och genom att lyssna på de andra aktörernas argumentation. Samtliga hade dock redan vid projektets början en öppen och prövande inställning; de hade inte tagit ställning "för" eller "emot".

De allra flesta aktörer har dock inte ändrat synsätt eller ståndpunkt. I båda fallen kan vi snarare se att dialogen har befast, eller förstärkt, aktörernas ursprungliga ståndpunkter. Det här är särskilt tydligt hos gruvskaptiska aktörer som gått in i processen med ett tydligt ställningstagande mot en gruva. Flera aktörer beskriver att möjligheten att lyssna till andra gruppers argumentation, samt att argumentera för den egna ståndpunkten, har förstärkt, befast och skärpt det egna synsättet. "Men projektet har gett mig en god inblick i hur olika grupperingar tänker... Detta har stärkt mina argument mot gruva." (enkätsvar byaförening Jokkmokks kommun).

Trots att de flesta aktörer inte ändrat synsätt eller ståndpunkt, menar de att de lärt sig viktiga saker genom dialogprocessen. Endast två informanter i Storumanfallet uppger att de inte lärt sig något nytt. Det största lärandet har skett hos aktörer med synsätt i grupp 3, "Livskvalitet, mångsidigt samhälle och lokal nytta", dvs. hos aktörer som inte hade tagit ställning i sakfrågan innan projektets början. Särskilt de som inte tidigare haft tillgång till den formella prövningsprocessen, eller andra arenor där information tillhandahållits, uppger att lärandet varit mycket stort. De aktörer som är sakägare eller agerat aktivt för att påverka prövningsprocessen hade redan vid projektets start en betydande kunskap om både regelverken och gruvetableringsprojekten. För dem har lärandet snarare handlat om att få inblick i andra aktörers synsätt och argumentation. Flera gruvskaptiska aktörer i både Jokkmokk- och Storumanfallet uppger också att dialogen erbjudit möjligheter för dem att lära andra aktörer, eller att synliggöra de egna perspektiven (t.ex. om rennäringens förutsättningar).

De flesta aktörer är dock överens om att de lärt sig mer om andra aktörers synsätt och argumentation, att de fått nya kontakter, att detta vidgat de egna perspektiven och att detta lärande är viktigt för det lokala samtalsklimatet. En del aktörer beskriver lärprocessen som hoppingivande: "vi står inte så långt ifrån varandra som man kan tro ..." (enkätsvar turistnäring i Storumans kommun). Andra upplevde sig bekräftade i sina tidigare misstankor om hur systemet fungerar: "korruption bland beslutsfattare ... money rules ..." (enkätsvar gruvskaptisk organisation i Storumans kommun). Ytterligare andra var förvånade: "motsättningarnas djup blev tydligt ... vi har helt olika målbilder." (enkätsvar Jokkmokks kommun).

Den absoluta majoriteten av de aktörer som deltagit i dialogprocesserna har upplevt dem som positiva eller mycket positiva (utom två eller tre). Detta trots att processen inte inneburit någon möjlighet till reellt inflytande i den aktu-

ella prövningsprocessen. Förutom att processerna bidragit till lärande har de, särskilt i Storumans kommun, fyllt ett behov av neutral samtalsarena. I Jokkmokk, där kommunen under projektets gång tog initiativ till medborgardialoger, var detta ett mindre uttalat behov, men även där ses möjligheten till fördjupad dialog som viktig. I båda fallen anser flera aktörer att kommunerna bör ta ett större och mer aktivt ansvar för att tillhandahålla forum för den här typen av dialog.

Även om de flesta aktörerna inte tror att samsyn är ett realistiskt mål, t.ex. för samråd, så anser de att en väl fungerande dialog kan åstadkomma ömsesidig förståelse, förmedla kunskap, skapa bättre sociala relationer och därmed bidra till ett bättre samtalsklimat, mer välgrundade beslut och en bättre demokrati. Detta betyder dock inte att dialogprocessen upplevts som problemfri. Ojämn och dålig representation, tidvis dålig stämning samt osaklig ”pajkastning” är problem som tagits upp av aktörer i de båda processerna. De flesta aktörer anser dock att samtalsklimatet i de aktuella dialogprocesserna har hållits på en bra, eller acceptabel, nivå tack vare aktiv och professionell processledning. Trots det upplever många aktörer mötessituationerna som mentalt påfrestande. Detta är särskilt påtagligt i Storumanfallet där historiska konflikter bidrar till ett generellt dåligt samtalsklimat. Här finns även enstaka aktörer som inte anser att mötesledningen varit tillräckligt effektiv när det gäller att stävja negativa uttalanden eller mer subtila angrepp på oliktankande. I det här fallet har det alltså, trots stora ansträngningar, inte varit möjligt att skapa en process där alla aktörer känt sig bekväma att delta.

Hur ska då en dialogprocess organiseras för att bli bra? Utifrån den process vi genomfört framstår följande faktorer som viktiga för dialogens kvalitet:

- Öppenhet: ömsesidigt och respektfyllt lyssnande samt tydlighet när det gäller möjlighet till reellt inflytande (ej förankring av/information om redan fattade beslut om inflytande förespeglats), transparent process
- Bra organisation: tydligt syfte, struktur, mötesdisciplin, modig/kunnig moderator, tillräckligt med tid
- Respektfullt samtalsklimat: jämlikhet, dialog, positiv stämning, respekt, alla får komma till tals, saklighet, högt i tak
- Kunskap: respekt för olika sorters kunskap, tillgång till relevant information och kunskap
- Respekt för deltagarnas tid och engagemang: möjlighet till ekonomisk kompensation, nå resultat
- Nyttan: resultatriktad process, resultat ska omsättas i handling, nytta för de som deltar
- Bra representation: alla synsätt representerade, jämn ålders- och könsfördelning, berörda myndigheter deltar aktivt
- Konflikthantering: möjlighet till aktiv konflikthantering, analys och bearbetning av gamla konflikter och trauman där så behövs

6. Diskussion och slutsatser

Vi började med att ställa följande frågor:

1. Hur ser aktörerna och medborgarna på platsens framtid; vad är en hållbar utveckling och hur kan en gruva bidra eller hindra?
2. Vilken betydelse har platsens historia?
3. Hur ser politik och regelverk ut; hur beaktas olika aktörers synsätt? Vilket utrymme finns för lokalt inflytande?
4. Är samråd och dialog ett sätt att hantera intressekonflikter? I så fall hur?

6.1. Aktörernas och medborgarnas synsätt

Det som förenar alla lokala aktörer i samtliga tre fall är en omsorg om platsen och dess framtid. Alla vill kunna bo kvar, ha ett jobb samt kunna erbjuda sina efterkommande en framtid i kommunen. Samtliga uppskattar de möjligheter platsen erbjuder till ett naturskönt boende, en rik fritid och hög livskvalitet. Alla ser många möjligheter i de resurser som landskapet erbjuder och vill att de ska nyttjas på ett sätt som långsiktigt gynnar lokalsamhället. Men den här studien visar att de organiserade aktörernas syn på vad som är en önskvärd framtid, vad som gynnar lokalsamhället, och om en gruva, bidrar eller hindrar, skiljer sig åt. Alla eftersträvar en hållbar utveckling men det betyder olika saker för de olika aktörerna. De ser olika vägar till hållbarhet och de prioriterar olika dimensioner av hållbarhetsbegreppet.

De allra flesta aktörer med gruvskäptiska synsätt (grupp 1 och 2 i bilaga 5, 7 och 9) prioriterar den ekologiska dimensionen; en god miljö ses som en grundläggande förutsättning för all annan utveckling. Många gruvpositiva aktörer (synsätt i grupp 4 i bilaga 5, 7 och 9), å andra sidan, prioriterar den ekonomiska dimensionen; positiv befolkningsutveckling och ekonomisk tillväxt ses som en förutsättning för övrig utveckling och möjligheterna att värna miljön. Den sociala dimensionen, t.ex. möjlighet till inflytande, rättigheter, sociala relationer och återföring av vinster, är viktig för många aktörer som är tveksamma till en gruvetablering (synsätt i grupp 3), men också för de flesta gruvskäptiska aktörer (synsätt i grupp 1 och 2). Som framgår av bilaga 5, 7 och 9, har aktörerna olika uppfattningar om effekterna av en eventuell gruva samt i vilken utsträckning olika verksamheter och näringar är möjliga att förena i tid och rum.

Samtalsklimatet skiljer sig något mellan fallen, men gemensamt för aktörerna i samtliga fall är stora skillnader i synen på tillväxt, befolkningsutveckling och hur landskapet och naturresurserna ska nyttjas för att ge medborgarna ett gott liv nu och i framtiden. Aktörernas förståelse av

platsens historia har också stor betydelse. Oavsett om de är för eller emot de aktuella gruvetableringarna, använder de sig av platsen och dess historia för att styrka sin egen förståelseram och argumentation. I Storumanfallet märks detta tydligt då de olika aktörernas argumentation ofta utgår från en historisk problematik, t.ex. kring den svenska statens hantering av de markrättsliga frågorna eller vattenregleringarna under vattenfallsepoken. I Kirunafallet refererar de flesta aktörer till Kirunas långa historia som gruvstad, men aktörernas erfarenheter skiljer sig åt och understödjer därmed olika ståndpunkter.

Givet dessa skillnader i synen på platsen och hållbar utveckling är det logiskt snarare än förvånande att aktörerna kommer till olika slutsatser huruvida de aktuella gruvetableringarna är önskvärda eller inte. De här skiljelinjerna är djupa och bottnar i ett antal grundläggande tankefigurer som ofta kommer till uttryck i diskussioner om naturresursutnyttjande och hållbar utveckling. Huruvida traditionell ekonomisk tillväxt är förenlig med hållbar utveckling, vad som ska växa och i så fall hur, är en central fråga i både den politiska och vetenskapliga diskussionen (Langhelle 2000; Baker 2007). En annan central fråga handlar om relationen mellan människa och natur, och om ekosystemen sätter någon slags ”gränser” för vad människan kan och bör göra. I de studerade fallen hänvisar de gruvkritiska aktörerna till ekologiskt oacceptabla effekter och pekar på det långsiktigt ohållbara i att utvinna en ändlig resurs. De gruvpositiva aktörerna, å andra sidan, menar att tillväxt är nödvändigt för att kunna hantera både sociala och miljörelaterade utmaningar på ett bra sätt. De hävdar också att det är inkonsekvent, kanske till och med omoraliskt, av gruvskäptikerna att vägra en gruva på hemmaplan eftersom det innebär att någon annan drabbas av de negativa miljöeffekterna. Gruvförespråkarnas resonemang bygger dock på antagandet om en oförändrad eller ständigt ökande konsumtion av metaller. Gruvskäptikerna, å sin sida, hänvisar till begränsade resurser, ifrågasätter rådande konsumtionsmönster och argumenterar för återvinning. Deras argumentation bygger alltså på en grundläggande tankefigur som utgår från en begränsad tillgång. Därav följer ett behov av resurshushållning, dvs. att anpassa efterfrågan till vad som är möjligt att producera på ett miljömässigt acceptabelt sätt. Skillnaderna mellan de här tankefigurerna och strategierna är grundläggande och diskuteras flitigt i forskningslitteraturen om hållbar utveckling (Blüdhorn och Welsh 2008).

En annan grundläggande skiljelinje som kommer fram i den här studien handlar om geografisk skala och synen på hur landskapet påverkas av en eventuell gruvetablering. Dessa skillnader blir tydliga vid en jämförelse av hur aktörerna beskriver de geografiska effekterna av en gruvetablering. Där gruvbolagen och de gruvpositiva aktörerna ser lokala och begränsade effekter på närmiljön, beskriver gruvskäptikerna hur hela älvdalarna, landskapet och markanvändningssystemet påverkas. Och där de gruvpositiva aktörerna ser enorma utnyttjade och orörda markområden,

ser de gruvnegativa aktörerna brukade kulturlandskap och marker som ständigt krymper. Även detta är skillnader som känns igen från andra naturresurskonflikter och kan härledas till olika sätt att se på landskapet, dess ekosystem och hur de förändras över tid (Beland Lindahl 2008). Medan gruvförespråkarna fokuserar på det avgränsade gruvområdet, tar gruvskptikerna fasta på hur aktiviteterna i själva gruvområdet påverkar andra delar av landskapet, andra verksamheter och andra ekosystemtjänster. På det sättet sprids effekterna långt utanför gruvgruppen.

De här skiljelinjerna är djupa, befästa i fundamentalt olika sätt att se på världen och återfinns i andra naturresurskonflikter (se t.ex. Beland Lindahl 2012; 2013). I de här fallen kommer de till uttryck i en polariserad debatt mellan ”gruvmotståndare” och ”gruvförespråkare”. Aktörerna delar vissa synsätt, men skillnaderna är stora. Deras visioner, syn på gruvfrågan och uppfattningar om vad som är en hållbar utveckling får betraktas som alternativa snarare än komplementära. Här finns alltså vad som i litteraturen kallas för konflikter mellan olika förståelseramar (”frame conflicts”, Schön och Rein, 1994), dvs. synsätt som leder till handlingsstrategier som inte är förenliga med varandra. Tidigare forskning visar att sådana konflikter ofta är svåra att lösa i bemärkelsen komma till en gemensam ståndpunkt. Möjligheterna till kompromisser mellan de uttalat gruvkritiska och gruvpositiva aktörerna när det gäller frågan om en gruvas vara eller inte vara är troligtvis begränsade.

Trots frågans polarisering kan vi konstatera att det i samtliga fall finns synsätt som understödjer ett mer avvaktande och prövande förhållningssätt (grupp 3 samt moderata varianter av grupp 4 i bilaga 5, 7 och 9). I våra processer representeras de i första hand av by- och hembygdsföreningar samt olika organisationer med företag- och utvecklingsfokus, men här finns sannolikt en större bredd av aktörer. I Kirunafallet förefaller gruppen av aktörer med synsätt i grupp 3 vara relativt stor och även inbegripa traditionellt inflytelserika aktörer, t.ex. Gruv 12:an. Aktörer med synsätt i grupp 3 har inte stängt dörren för de aktuella gruvetableringarna men sätter upp en rad villkor för ett godkännande: gruva om... Villkoren varierar mellan aktörerna och fallen men handlar till exempel om miljökonsekvenser, risker, lokala arbetstillfällen, driftstid, ägande och frågan om lokal återföring av eventuella vinster. På vissa punkter överlappar de här synsätten med ”gruvförespråkarnas” förståelseramar. I vårt material är detta mest framträdande i Jokkmokkfallet där de ”osäkra” intar en mer positiv hållning. På andra punkter överlappar synsätten i grupp 3 med ”gruvmotståndarnas” förståelseramar. Det är mer vanligt i Storuman- och Kirunafallen där gruvetableringsprojekten också visat sig ekonomiskt eller på andra sätt osäkra. Jämfört med de relativt stabila grupperingarna och positioneringarna (uttalat positiva och negativa) som diskuterats ovan, är det sannolikt att dessa aktörer är mer rörliga och benägna att ompröva sina ståndpunkter. Beroende på hur tillståndsprövningen framskrider, hur förutsättningarna för de eventuella gruvorna kommer att se ut och hur själva processen går till, finns

möjlighet att en större eller mindre del av dessa aktörer ansluter sig till de gruvkritiska aktörerna, de gruvpositiva eller väljer en helt egen väg. I Storuman- och Kirunafallen har det faktum att projekten nu ligger på is, och att de ekonomiska och ägarrelaterade förutsättningarna är osäkra, troligtvis påverkat de osäkra aktörerna i negativ riktning. Dessa aktörers rörelser påverkas, i båda fallen, även av vad som händer i omvärlden. Många refererar t.ex. till vad som hänt i Pajala och andra gruvprojekt som resulterat i omfattande miljöförstöring (intervjuer med aktörer).

De synsätt/förståelseramar som vi identifierat på den lokala nivån finns också representerade på andra platser och hos organiserade aktörer på regional och nationell nivå. Gruvskptikerna är organiserade i nationella nätverk och organisationer, t.ex. Urberggruppen samt olika samiska nätverk och organisationer. Deras synsätt representeras av Sametinget samt företrädare för Miljöpartiet och Vänsterpartiet i rikspolitiken. Internationellt har de t.ex. stöd inom UNESCO:s världsarvskommitté. Gruvförespråkarnas och gruvbolagens synsätt företräds till exempel av gruvsektorns intresseorganisation SveMin, den tidigare regeringen, Alliansen samt Socialdemokraterna. De har även representation i EU. Både gruvskptiker och gruvförespråkare är alltså organiserade i koalitioner och nätverk som kan företräda deras synsätt i den nationella debatten och politiken. Gruvförespråkarna är dock företrädda av organisationer och koalitioner som har betydligt större inflytande i de forum där viktiga politiska beslut fattas. Många aktörer med synsätt i grupp 3. ”Livskvalitet/ Mångsidigt samhälle och lokal nytta” är inte organiserade på motsvarande sätt. De saknar därmed möjlighet att göra sina röster hörda i den nationella debatten och politiken. I de öppna konflikterna i Gällö/Kallak sommaren 2013 syntes och hördes många ”aktivister” från andra delar av landet. Men som framgår av vår analys är både gruvskptikernas och gruvföreträdarnas synsätt väl företrädda i de berörda lokalsamhällena.

De inblandade myndigheterna fokuserar på myndighetsutövning och tillämpning av existerande regelverk och politik. Men de har olika uppdrag, olika roller i tillståndsprocessen och de agerar utifrån skilda regelverk och politiska utgångspunkter. De olika myndigheternas företrädare rör sig alltså mellan ett förvaltningsperspektiv och de normativa synsätt som är vanliga i lokalsamhället. När Länsstyrelsen i Norrbotten beslutade att avstyrka JIMABs ansökan om bearbetningskoncession för Kallak Norra artikulerade de till exempel många av de lokala gruvskptiska aktörernas synsätt. Bergsstaten som har till uppgift att pröva etableringar utifrån en lagstiftning som syftar till att möjliggöra exploatering, speglar å andra sidan ofta de gruvpositiva synsätten. Myndigheterna understödjer genom sitt agerande de olika förståelseramarna som finns representerade på den lokala nivån. De lokala aktörerna kan alltså i större eller mindre utsträckning känna igen sina egna eller motståndarnas synsätt i myndigheternas argument och beslut. Hur väl det egna synsättet avspeglas i en viss myndighets argumentation och agerande verkar påverka de lokala aktörernas tilltro till myndigheten i frå-

ga. Men här spelar även processrelaterade frågor roll, till exempel aktörernas tidigare erfarenheter av myndigheten i fråga samt möjligheterna att delta och påverka de beslut som tas (se nedan).

Kommunerna i de tre fallen har valt olika strategier när det gäller att hantera intressekonflikterna om gruvan. I Jokkmokks kommun åberopar det f.d. kommunalrådet (S) representativa demokratiideal och menar att det är varje partiföreträdares skyldighet att öppet redovisa sitt ställningstagande. Socialdemokraterna gjorde tidigt klart att de är för en gruva i Gállok/Kallak och de har agerat i enlighet med synsätten i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"*. I Jokkmokk fanns dock andra partier som representerade gruvmotståndet och kommunen skapade forum för dialog genom att arrangera en Medborgardialog där olika synsätt kunde mötas. Kommunens formella yttranden är relativt balanserade och företräder medborgarnas synsätt på ett ganska rättvisande sätt. Flera aktörer var till att börja med irriterade över kommunalrådets och S tidiga ställningstagande, men kritiken mot kommunens agerande har sedan avtagit. Storumans kommunledning har officiellt intagit en "neutral" hållning och ser det som en viktig uppgift att företräda alla medborgare. Kommunen har dock inte tillhandahållit något forum för bred dialog, och kommunledningen har i praktiken agerat till stöd för en gruvetablering dvs. i enlighet med synsätten i grupp 4, *"Fler jobb och tillväxt"* (se yttrande från Storumans kommun till Länsstyrelsen, mm. i avsnitt 4.3.2). Det här har skapat en otydlighet om var kommunens politiska ledning egentligen står. De flesta lokala aktörer har uppfattningen att kommunen arbetat för en etablering. Det har uppskattats av vissa men samtidigt gett upphov till kritik och misstro som inte avtagit under processens gång. I Kiruna har de kommunala företrädarna varit avvaktande eller negativa till en gruvetablering i Rakkuri. De har hittills agerat i linje med synsätten i grupp 3, *"Livskvalitet/mångsidigt samhälle och lokal nytta"* vilket ganska väl avspeglar en relativt negativ opinion och få entydigt positiva företrädare förutom bolagen själva. Kommunens agerande har följaktligen upplevts som bra, eller acceptabelt, av de flesta lokala aktörer.

En fråga som påverkar de organiserade aktörernas synsätt och handlingsstrategier är den om urfolkens rättigheter, framförallt de som reglerar renskötsel och markanvändning. Konflikter och oenighet om de samiska markrättigheterna är mer framträdande i Storumanfallet men finns även i Jokkmokk och Kiruna. Vi konstaterar att oklarheter kring det rådande rättsläget skapar grogrund för lokal osämja och eskalerande markanvändningskonflikter. Oenigheten om en eventuell gruva flätas samman med de redan befintliga konflikterna om markrättigheter och skapar djupa klyftor i lokalsamhället. I Storumanfallet är de här konflikterna så djupa att de i sig utgör ett hinder för kommunikation och samarbete mellan olika grupper av aktörer, även inom det samiska samhället.

Enkätstudien av medborgarnas värderingar och ställningstaganden bekräftar vissa delar av den här bilden men

visar också på möjliga skillnader mellan de organiserade aktörernas och medborgarnas synsätt. Som förväntat visar alltså enkätundersökningen att den generella acceptansen för gruvverksamhet är större i Kiruna än i Jokkmokk och Storuman. När det gäller de aktuella gruvetableringarna syns dock inte någon större skillnad mellan de tre kommunerna. Vi kan alltså konstatera att en generell acceptans inte nödvändigtvis påverkar attityderna till nya gruvetableringar. Den polarisering mellan uttalade gruvsketiker och gruvförespråkare, som tydligt framkommer i analysen av de organiserade aktörernas synsätt, verkar även finnas hos den bredare allmänheten, om än i varierande grad. I det analyserade materialet verkar medborgarnas attityder till gruvetableringen i Gállok/Kallak vara mer polariserade än attityderna till de aktuella etableringarna i de andra kommunerna. Här ser vi alltså en skillnad i förhållande till de organiserade aktörerna i Jokkmokk som så här långt uppvisar en mindre grad av polarisering än de i Storumans kommun. En möjlig förklaring kan vara att dialogen är mer utvecklad i Jokkmokks kommun: de organiserade aktörerna tonar ner ytterlighetsargumenten för att bibehålla goda relationer och ett positivt samtalsklimat. En annan förklaring kan vara att den gruvpositiva opinionen är sämre organiserad, eller att de organisationer som företräder de mest gruvpositiva aktörerna inte har varit representerad i vår process. Oavsett vilket, så väcker det frågor om representativitet i alla typer av dialogprocesser och samråd (se nedan). Även om enkätundersökningen bekräftar att även medborgarnas attityder till de aktuella gruvetableringarna är starkt polariserade, visar den också att det finns många medborgare som inte har tagit klar ställning för eller emot. Det kan ses som en indikation på att det är en ganska stor grupp av medborgare som för närvarande delar olika varianter av synsätten i grupp 3. Det här är särskilt tydligt i Kirunafallet som skiljer sig från de andra fallen genom att antalet medborgare och organiserade aktörer med tydligt positiva attityder är förhållandevis litet.

När det gäller orsakerna bakom dessa attityder, visar enkäten, precis som den kvalitativa undersökningen av de organiserade aktörerna, att bakomliggande värderingar och sociala faktorer har stor betydelse. Hur medborgarna generellt värderar en god miljö och hållbar utveckling, hur de ser på platsen och dess utveckling, hur de värderar risktagande samt vilken tillit de har till staten och dess institutioner får alltså genomslag, om än i varierande grad. Betydelsen av den sociala kontexten, vilka man umgås med och vilka åsikter de har, är också tydlig. Likaså om man tillhör den samiska minoriteten och, framförallt, en sameby. Förväntningen utifrån teorier och tidigare forskning om förståelseramar (Perri 6 2005; Beland Lindahl 2013) är att omgivningens värderingar och uppfattningar är viktiga. Särskilt på små orter kan sociala lojaliteter och förväntningar spela stor roll för hur både individer och grupper positionerar sig i kontroversiella frågor.

Enkätmaterialet visar också att uppfattningar om de eventuella gruvornas effekter på den egna livssituationen och platsen har relativt stor betydelse för medborgarnas attity-

der till de aktuella gruvetableringarna. Här kan vi, liksom i den kvalitativa analysen av de organiserade aktörerna, se att olika förståelse, och värdering, av befolkningstillväxt, kommunens ekonomi, livskvalitet, en god miljö, hållbar utveckling mm., spelar stor roll. Förväntningar om fler jobb och lokal tillväxt verkar vara de viktigaste drivkrafterna bakom de positiva attityderna, medan farhågor om negativa effekter på miljön, rennäringen och den samiska kulturen formar de negativa. Det faktum att det för närvarande finns gott om jobb i Kiruna kan således förklara varför inställningen till en ny gruvetablering är relativt negativ.

Till sist kan vi konstatera att enkätstudien visar att de allra flesta medborgare i de berörda kommunerna står helt utanför de aktuella tillståndsprocesserna. Processerna uppfattas av de flesta som toppstyrda och dominerade av stat och gruvbolag. Om medborgarna fick som de ville skulle den lokala nivån ha ett mycket större inflytande. Medborgarnas uppfattningar och upplevelser av tillståndsprocesserna verkar, liksom hos de organiserade aktörerna, spela roll för deras attityder till gruvetablering. Det är anmärkningsvärt att en klar majoritet av de respondenter som anger att deras uppfattningar förändrats som ett resultat av de pågående processerna har fått en mer negativ attityd till en gruva och en lägre tilltro till själva processen. Det är emellertid svårt att på basis av det analyserade materialet (kvalitativt och kvantitativt) dra slutsatser om attityderna till gruvan påverkar synen på processen eller vice versa.

6.2. Möjligheter att påverka?

Men vad säger då vår studie om hur den svenska mineralpolitiken och regelverken beaktar olika aktörers synsätt, vilket utrymme finns för dialog och lokalt inflytande? Den statliga gruvpolitiken är centraliserad och avspeglar i första hand gruvsektorns och de gruvpositiva aktörernas synsätt (förståelseramar i grupp 4). Den upplevs därmed som ”gruvpositiv” och ”stängd”, dvs. svår att påverka, av de flesta lokala, och alla gruvskoptiska, aktörer. De lagstadgade möjligheterna till inflytande i tillståndsprocessen är också begränsade, även för kommunerna. Formellt krävs inget samråd med sakägare eller andra berörda förrän i miljöprövningen då ett tillstånd för bearbetningskoncession redan beviljats. Den här tudelningen av prövningsprocessen väcker stor diskussion. Förespråkarna menar att det är en förutsättning för prospektering som är en dyr och riskfylld verksamhet. De menar också att det är meningslöst att investera stora resurser i en miljöprövning innan man vet om malmen är brytbar. Motståndarna menar istället att det är orimligt att väga olika riksintressen mot varandra utan att väga in miljö- och kringaspekterna, och utan att ha mer kunskap om hur brytningen ska gå till.

SGU rekommenderar att gruvbolag bör samråda med länsstyrelse och berörda aktörer inför en ansökan om bearbetningskoncession. I de tre studerade fallen, finns missnöje hos många lokala aktörer med hur bolagen skött denna uppgift. Lokala aktörer anser generellt att de kommer in för sent i processen, vid för få tillfällen och att de

samråd som genomförs inte håller en tillräckligt hög kvalitet. Många gruvkritiska aktörer är också mycket missnöjda med att sakägarbegreppet är så begränsat att endast fastighetsägare och samebyar inom koncessionsområdet (d.v.s. motsvarande gruvhållet) räknas som sakägare. Sakägare har tillgång till mer information, har rätt att överklaga och blir i högre grad inbjudna att delta i samråd. Vi kan dock konstatera att samebyarnas synsätt har beaktats i båda länsstyrelsernas yttranden, dock i en högre utsträckning i Norrbottens än i Västerbottens. De enskilda fastighetsägare som försöker påverka har däremot inte kunnat påverka myndigheternas beslut.

Både sakägare och andra lokala aktörer har också använt rättsväsendet för att försöka påverka tillståndsprocessen. Överklaganden från icke sakägare avslås nästan alltid, vilket förstärker ojämlikheten mellan de som är sakägare och andra. Generellt leder överklaganden till förseningar, och ibland stora sådana. Detta kan indirekt påverka processernas utfall, men är kostsamt för alla inblandade parter. Att bestrida arbetsplaner verkar också ha en viss påverkan på genomförande och utfall. I Rakkurifallet har prövningsprocessen fördröjts av ägarbyten, överklaganden och svårigheter för bolaget och samebyn att få till stånd en rennäringanalys. I någon mening kan den första avskrivningen av koncessionsansökan ses som ett beslut som ligger i linje med de gruvkritiska aktörernas synsätt och önskemål. Fördröjning kan alltså vara ett sätt för gruvkritiska aktörer att utöva inflytande i prövningsprocessen. Det är dock en metod som är både kostsam och frustrerande för alla inblandade och samhället.

Den gruvpositiva och centraliserade politiken ger alltså litet och ojämnt utrymme för lokalt inflytande. Detta påverkar de lokala aktörernas tilltro till statens och politikens möjlighet och vilja att ”rättvist” beakta hela bredden av aktörer och synsätt. Det skapar i sin tur en grogrund för framväxten av en social motrörelse. Denna kan dra nytta av att det finns vissa centralt placerade allierade gruvskoptiska riksdagspolitiker främst inom MP och V, men även någon enstaka inom övriga partier. Den gruvkritiska rörelsen är inte begränsad till de tre fall som analyserats i den här rapporten, utan inkluderar även många andra uppmärksammade fall som t.ex. Ojnare och Norra Kärr i de södra delarna av landet. Liksom i Ojnare gav Gällöck/Kallak stort avtryck i riksmidier när protesterna kom till uttryck som direkta aktioner och civil olydnad. I det senaste fallet samarbetade miljörörelse och samiska aktörer när de protesterade med hjälp av aktioner, demonstrationer och civil olydnad. Enligt teorierna om politiska möjlighetsstrukturer för sociala rörelser kan hårda reaktioner, t.ex. polisvåld, resultera i att en rörelse vinner allmänhetens stöd. En viktig fråga för staten är alltså att överväga hur den här typen av protester ska bemötas.

De formella kraven på samråd i minerallagstiftningen är relativt låga. Det ger myndigheterna större handlingsutrymme vilket ytterligare kan förstärka upplevelsen av ”orättvisa”. Länsstyrelserna är inte skyldiga att samråda med vare sig sakägare eller allmänhet i handläggningen av

koncessioner. I de studerade fallen verkar länsstyrelserna hanterat detta på olika sätt. Framförallt i Gällök/Kallakfallet har Länsstyrelsen i Norrbotten haft betydligt mer kontakt med lokala aktörer och de har deltagit i kommunens medborgardialog. Länsstyrelsen i Västerbotten har inte hört den mest berörda samebyn. Länsstyrelserna är dock skyldiga att samråda med kommunerna när de handlägger koncessioner. Samtliga kommuner har utnyttjat möjligheten och skickar in ett eller flera yttranden. Det mest utvecklade yttrandet från Storumans kommun förmedlar ett tydligt gruvpositivt synsätt medan motsvarande från Jokkmokks kommun relativt väl balanserar de olika förståelseramar. Det yttrande som kommit från Kiruna kommun är avvaktande eller svagt negativt. De synsätt som kommunerna förmedlar i sina yttranden har i relativt hög utsträckning avspeglats i de respektive länsstyrelsernas yttranden. Kommunerna verkar därmed, utifrån dessa tre fall, ha ett visst inflytande. Länsstyrelserna verkar främst ha påverkats av samebyarnas och kommunernas synsätt samt hur mycket dialog med lokala aktörer som förekommit. I vilken grad de lokala synsätten får draghjälp från andra nivåer påverkar troligen också. I Gällök/Kallak berörs världsarvet Lapponia, vilket lett till kritiska inspel även från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Eventuellt har också den mer omfattande mediauppmärksamheten i det fallet spelat roll.

Men vad är det då som påverkar kommunernas ställningstagande och agerande? En viktig skillnad mellan Storumans och Jokkmokks kommuner är betydelsen av och synen på renskötsel och andra samiska näringar. De samiska näringarna är stora och viktiga i Jokkmokk, medan de har en betydligt mindre framträdande roll i Storuman. I Jokkmokk framhävs detta av samtliga aktörer, medan rennäringen och den samiska kulturen spelar en mycket marginell roll i de gruvpositiva synsätten (grupp 4) i Storumans kommun. De mest berörda samebyarna i Jokkmokk har dessutom samarbetat med varandra och är jämförelsevis stora och resursstarka. Den mest berörda samebyn i Storuman är liten, saknar motsvarande resurser och har inte samarbetat med de många samer som står utanför samebyn men som också berörs av grusplanerna. En annan skillnad är att gruvmotståndarna varit mer företrädare i kommunpolitiken i Jokkmokk än i Storuman. Motståndet och polariseringen synliggjordes också väldigt tydligt i samband med protesterna sommaren 2013, inte minst via media. Dessa faktorer bör ha påverkat Jokkmokks kommun i beslutet att genomföra medborgardialoger och i deras slutgiltiga yttrande till Länsstyrelsen. Närvaron av världsarvet Lapponia, och det faktum att prövningsprocessen av Gällök/Kallak sker efter den i Rönnbäck/Rönnbäcken kan också ha spelat roll. Det som framförallt skiljer Kirunafallet från Jokkmokk och Storuman är att den lokala opinionen för en ny gruva är mycket svagare i Kiruna än i de andra kommunerna. Det finns alltså inte särskilt många inflytelserika företrädare som argumenterar för projektet, och Kiruna kommun gör bedömningen att en gruvetablering i Rakkuri riskerar att kosta mer än det kommer att smaka. I centrum för deras bedömning står förväntade arbetstillfällen kontra effekter på rennäring och friluftsliv.

Det faktum att samers och andra aktörer synsätt, så här långt, beaktats i så pass olika utsträckning i de tre processerna (både gentemot länsstyrelserna och kommunerna) väcker viktiga frågor om hur skillnader i förutsättningar kan utjämnas, hur kostnader fördelas på ett rimligt sätt och hur likvärdiga rutiner/regler för en fördjupad och funktionell dialog kan utvecklas.

6.3. Är dialog en väg framåt?

Till sist kommer vi till frågan hur de här och liknande intressekonflikter bäst ska hanteras. I det analyserade materialet kan vi se att konflikterna i Jokkmokks och Storumans kommuner är djupa och har flera likheter. De handlar om grundläggande värderingar, hur man ser på världen och platsens framtid. I Kiruna kommun finns liknande synsätt och skiljelinjer men konflikten är inte lika polariserad. Tidigare forskning visar att konflikter som tar sin utgångspunkt i individers, eller aktörers, grundläggande värderingar och förhållningssätt är svåra att ”lösa” i bemärkelsen nå en kompromiss eller fatta ett beslut som alla tycker är bra (Schön och Rein 1994; Gray 2003, 2005). Sannolikheten att få de uttalat gruvskäptiska (förståelseramar i grupp 1 och 2) och gruvpositiva (förståelseramar i grupp 4) aktörerna att fundamentalt ändra sina ståndpunkter är sannolikt små oavsett dialog, samråd och process. Däremot finns möjlighet att nå samsyn i vissa, mer begränsade frågor, åstadkomma en ömsesidig förståelse och acceptans för varandras synsätt, förmedla kunskap, bidra till bättre sociala relationer och därmed bidra till ett bättre samtalsklimat och mer välgrundade beslut. En sådan process kan göra det lättare att leva och samarbeta i lokalsamhället trots skilda synsätt. Väl fungerande information, dialog och samråd kan med största sannolikhet också öka tilltron till staten, de aktuella tillståndprocesserna och de beslut som fattas. Breda, öppna och professionellt ledda medborgardialoger, som de i Jokkmokk, verkar vara ett bra sätt att tillgodose medborgarnas behov av information och insyn. Här har kommunerna en viktig roll som lokal samordnare och initiativtagare. Det är dock av avgörande betydelse att såväl ”medborgardialoger”, som alla andra möten där man har ambitionen att ”alla” både ska komma till tals och aktivt lyssna på andra, läggs upp och genomförs på ett genomtänkt och professionellt sätt (se Andersson et al. 2009; Gustavsson och Setterwall 2012).

Det är värt att notera att den absoluta majoriteten av de organiserade aktörer som deltagit i våra dialogprocesser har upplevt dem som givande eller mycket givande. Detta trots att de egentligen inte erbjudit några formella möjligheter att påverka de aktuella tillståndprocesserna. Deltagarna menar att de lärt sig viktiga saker, och aktörer med synsätt i grupp 3, ”Livskvalitet, mångsidigt samhälle och lokal nytta”, uppger att de genom dialogen lärt sig saker som påverkat deras ställningstaganden. Även i Kirunafallet, där aktörerna inte deltagit i dialogprojektet, uppger t.ex. Gruv 12:an att de som en effekt av dialog och information ändrat sin ståndpunkt. Dessa resultat är i linje med de teorier om deliberativa processer som vi utgått från (se stycke 2.5). Som förväntat uppger dock aktörerna

med uttalat gruvpositiva eller gruvnegativa synsätt (grupp 4 respektive 1 och 2) att deras synsätt står fast – eller till och med befästs genom dialogprocessen. Detta är inte vad som förväntas i de teorier som förespråkar deliberation som ett sätt att få aktörer att omvärdera sina synsätt till förmån för en gemensam ståndpunkt (Dietz et al. 2003). Det bekräftar däremot en del av den kritik som även från forskarhåll riktats mot den deliberativa demokratin (se stycke 2.5). Alla aktörer efterlyser mer information och fler samtalsarenor som erbjuder möjlighet till ”bra” dialog. Utifrån de forskarmöten vi genomfört tillsammans med aktörerna kan vi identifiera en rad faktorer som är viktiga för dialogens kvalitet (se stycke 5.3). Tillräckligt med tid och resurser, professionell processledning, en viss lokal-kännedom och en balanserad representation är viktiga förutsättningar. Möjligheter till aktiv och professionell konflikthantering samt bearbetning av gamla konflikter och trauman kan också vara nödvändigt för att få en dialogprocess att fungera.

Bättre organiserade dialog- och samrådsprocesser kan säkert förbättra relationerna mellan olika aktörer samt bidra till mer informerade och bättre beslut baserade på en helhetssyn. Det skulle även hjälpa de aktörer som ännu inte tagit slutlig ställning i frågan att bilda sig en självständig och informerad uppfattning. Trots detta, är utsikterna att ett utvecklat samrådsförfarande skulle kunna lösa den här typen av konflikter sannolikt små. Det kommer alltså att vara viktigt att också på andra sätt utveckla regelverken och tillståndprocessen så att de beslut som tas upplevs som legitima (även för de aktörer som inte får sin vilja igenom). Vi har tidigare berört ett antal möjligheter som skulle kunna prövas: information till en bredare krets lokala aktörer, utvidgat sakägarbegrepp, tydligare riktlinjer för vad ”koncessionsområdet” omfattar, tidigare

samråd med lokala aktörer, högre kvalitet på de samråd som genomförs, en överblickbar process där det är tydligt för alla aktörer när och hur de kan yttra sig, samt åtgärder som ger resursstarka och resurssvaga aktörer möjlighet att delta på mer likvärdiga villkor. Slutligen vill vi betona de markrättsliga frågornas betydelse. Så länge de samiska rättigheterna och deras historiska orsaker är oklara och omtvistade kommer varje gruvetablering eller annan naturresursexploaterande verksamhet i det samiska området att ge upphov till konflikter. Dessa konflikter är destruktiva och smärtsamma för de människor och lokalsamhällen som berörs. Här har staten ett ansvar att klargöra vad som gäller samt att bidra till en process som kan åstadkomma försoning mellan olika grupperingar och med de historiska oförrätter som begåtts.

Vi startade det här projektet genom att utveckla ett analytiskt ramverk som bygger på en deltagande forskningsprocess i fem steg (se bilaga 1). Dessa steg har styrt genomförandet av forskarmöten och datainsamling i de båda fallstudierna. Upplägget är arbetskrävande och förutsätter bra representation och ett aktivt deltagande av såväl forskare som aktörer. Men det ger en djup förståelse av naturresurskonflikter och deras bakomliggande orsaker, t.ex. hur aktörernas relation till platsen och förståelse av hållbar utveckling formar deras synsätt och ställningstagande. Ramverket erbjuder också möjligheter att analysera frågor om makt och inflytande genom att systematiskt analysera vilka synsätt som prioriteras i olika typer av prövnings- och beslutsprocesser. Det kan användas av både forskare, myndigheterna och aktörer för att analysera naturresurskonflikter i många olika sammanhang.

7. Förslag på åtgärder och verktyg

Staten:

- Se över lagstiftning och regelverk i syfte att utreda vad som kan göras för att öka det lokala deltagandet samt utjämna befintliga skillnader i olika aktörers möjligheter att delta och påverka. Detta är viktigt för att öka prövningsprocessens legitimitet.
- Som en del av ovan, särskilt undersöka om det är motiverat att göra förändringar/förtydliganden när det gäller sakägarbegreppet, definitionen av ”koncessionsområde” samt prövningsprocessens olika steg och eventuella krav på information till/samråd med lokala aktörer.
- Utveckla tydligare riktlinjer för hur en meningsfull dialog och formaliserade samråd med lokala aktörer bör utformas.
- Förtydliga oklarheter när det gäller samiska rättigheter till mark och vatten samt initiera en process som kan åstadkomma försoning mellan olika grupperingar och med de historiska oförrätter som begåtts.
- Följa de internationella konventioner och deklarationer som Sverige skrivit under (t.ex. FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter och principen om FPIC - Free, Prior and Informed Consent).

Kommuner:

- Erbjud forum för lokal dialog om eventuella gruve-tableringar och deras effekter, där även representanter från berörda regionala/nationella myndigheter och gruvbolag deltar.
- Tillhandahålla neutrala samtalsarenor och inhämta synpunkter från kommunmedborgare med olika synsätt på en eventuell etablering, t.ex. i samband med samråd kring den kommunala översiktsplanen eller i form av medborgardialoger; om möjligt utjämna och kompensera skillnader i olika aktörers möjlighet att delge synpunkter.
- Skriva välmotiverade och utvecklade yttranden.

Gruvbolag:

- Tillämpa bästa existerande standards när det gäller Corporate Social Responsibility (CSR) och kommunikation med lokala aktörer och medborgare inklusive urfolksrepresentanter.
- Informera tidigt, utförligt och på ett transparent sätt; använda offentliga kanaler och allmänna möten.
- Visa öppenhet och lyhördhet för lokala aktörers perspektiv.

Alla aktörer som tar initiativ till dialog- eller samrådsprocesser:

- Öppenhet: ömsesidigt och respektfyllt lyssnande samt tydlighet när det gäller möjlighet till reellt inflytande (ej förankring av/information om redan fattade beslut om inflytande förespeglats), transparent process
- Bra organisation: tydligt syfte, struktur och ramar, mötesdisciplin, modig och kunnig moderator, tillräckligt med tid
- Respektfullt samtalsklimat: jämlikhet, dialog, positiv stämning, respekt, alla får komma till tals, saklighet, högt i tak
- Kunskap: respekt för olika sorters kunskap, tillgång till relevant information och kunskap
- Respekt för deltagarnas tid och engagemang: möjlighet till ekonomisk kompensation, nå resultat
- Nyttan: resultatriktad process, resultat ska omsättas i handling, nytta för de som deltar
- Bra representation: alla synsätt representerade, jämn ålders- och könsfördelning, berörda myndigheter deltar aktivt
- Konflikthantering: möjlighet till aktiv konflikthantering, analys och bearbetning av gamla konflikter och trauman där så behövs

Referenslista

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50: 179–211.
- Allard, C. (2015). *Renskötselrätt i nordisk belysning*. Göteborg: Makadam.
- Altman, I., Wohlwill, J. F., Altmann, I. och Low, S. M. (red.) (1992). *Human behavior and environment: advances in theory and research*. Vol. 12, Place attachment. New York
- Alvarez, M. och Brehm, J. (2002). *Hard Choices, Easy Answers: Values, Information, and American Public Opinion*. Princeton: Princeton University Press.
- Aminoff, F. (red.) (1959). *Svenska naturskyddsföreningen 50 år: historik: register över artiklar publicerade i Sveriges natur*. Stockholm: Svenska naturskyddsfören.
- Ammert, N. (2013). *Historia som kunskap: innehåll, mening och värden i möten med historia*. Lund: Nordic Academic Press
- Andersson, Y., Setterwall, A. och Westberg, L. (2009). *Miljökommunikation för miljöinspektörer*. Uppsala: Institutionen för stad och land, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) http://pub.epsilon.slu.se/9430/1/andersson_y_etal_130213.pdf
- Arell, Nils (1977). *Rennomadismen i Torne lappmark: markanvändning under kolonisationsepoken i fr.a. Enontekis socken*. Diss. Umeå: Umeå universitetsbibliotek, 1977
- Avalon (2014). *Uppdaterad ansökan om bearbetningskoncession för Discoveryfyndigheten, Kiruna kommun*. 2014-08-29. Dnr: BS 22-929-09.
- Avalon (2015a). *Skrivelse till Bergsstaten*. 2015-10-07. BS onummerad.
- Avalon (2015b). *Komplettering ansökan Rakkuri K nr 1*. 2015-10-21. Dnr: BS 22-929-09.
- Avalon/Hellström (2015). *Överklagan*. 2015-11-12. Dnr: BS 225-1150-2015.
- Avalon (2016). *Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen för Rakkurijärvi, Kiruna kommun, Norrbottens län*. 2016-07-15. Dnr: BS 22-643-2016.
- Avanza bank (2016). *Kallelse till extra bolagsstämma i Nickel Mountain Group AB (publ) onsdagen den 23 december 2015 (Cision) 2015-11-25 06:45 (hämtad 2016-10-10)*. <https://www.avanza.se/placera/pressmeddelanden/2015/11/25/nickel-mountain-group-ab-kallelse-till-extra-bolagsstamma-i-nickel-mountain-group-ab-publ-onsdagen-den-23-december-2015.html>
- Baer, L. A. (2008). *Samisk forskning – i en postkolonial diskurs i Sköld, Peter (red.) (2008). Människor i norr: samisk forskning på nya vägar*. Umeå: Centrum för samisk forskning, Umeå universitet.
- Baker, S. (2007). *Sustainable development as symbolic commitment: declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernization in the European Union*. *Environ. Politics* 16 (2), 297–317.
- Baudou, E. (1995). *Norrlands forntid: ett historiskt perspektiv*. 1. uppl. Umeå: Skytteanska samf.
- Beland Lindahl, K. (2008). *Frame analysis, place perceptions and the politics of natural resource management: Exploring a forest policy controversy in Sweden*. Doctoral Thesis. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences.
- Beland Lindahl, K., Baker, S. och Waldenström, C. (2013). *Place Perceptions and Controversies over Forest Management: Exploring a Swedish Example*. *Journal of Environmental Policy and Planning*. DOI:10.1080/1523908X.2012.753316
- Benhabib, S. (1996). *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Pp 67-94.
- Bergsstaten (1997). *Tillståndsansökan Rakkurijärvi nr. 1*. 1997-01-13. Dnr: BS 310-12/97.
- Bergsstaten (2008). *Ansökan om förlängning av tillståndet i Rakkurijärvi nr 1 med bilagor och tillhörande kommunikation*. 2008-03-05. Dnr: BS 201-320-2008, BS 201-320-08.
- Bergsstaten (2009a). *Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen för Rakkurijärvi, Kiruna kommun, Norrbottens län*. 2009-07-02. Dnr: BS-22-929-99.
- Bergsstaten (2009b). *Annonser och manus*. 2009-09-16. Dnr: BS 22-929-09.
- Bergsstaten (2009c). *Meddelande: Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för Rakkurijärvi K nr. 1, Kiruna kommun i Norrbottens län*. 2009-09-16. Dnr: BS 22-929-09.
- Bergsstaten (2009d). *Remiss: Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för Rakkurijärvi K nr. 1, Kiruna kommun i Norrbottens län*. 2009-09-16. Dnr: BS 22-929-01.
- Bergsstaten (2009e). *Yttrande från Leavas sameby: Angående ansökan om bearbetningskoncession för Rakkurijärvi K nr. 1, Kiruna kommun i Norrbottens län*. 2009-10-22. Dnr: BS 22-929-09.

- Bergsstaten (2009f). Ärende 00929/2009. 2009-10-28. Dnr: BS 22-929-09.
- Bergsstaten (2010a). Remiss till Länsstyrelsen i Västerbotten angående bearbetningskoncession för Rönnbäcken K nr 1 och nr 2. 2010-03-12, Dnr: BS 22-177-2010.
- Bergsstaten (2010b). Meddelande om bearbetningskoncession till sakägare. 2010-03-23, Dnr: BS 22-177-2010.
- Bergsstaten (2010c). Kommunikation med Vapstens sameby 27/5-16/6 -10 inkl. samebyns yttrande över ansökningarna (Rönnbäcken K nr 1 och 2), Dnr: BS 22-177 och 178-10.
- Bergsstaten (2010d). Beslut. Bearbetningskoncession för området Rönnbäcken K nr 1 i Storumans kommun, Västerbottens län, 2010-06-23, Dnr BS 22-177-2010.
- Bergsstaten (2011). Kommunikation med Jåhkågasska tjiellde och Beowulf Mining AB som blir ett tillsynsärendet. Dnr: BS 211-243-2010 och 40-1658-11.
- Bergsstaten (2012f). Kommunikation med Jåhkågasska tjiellde och Beowulf Mining AB om arbetsplaner. Dnr: BS 211-1684-2011, 213-1238-12, 213-438-12.
- Bergsstaten (2012a) Remiss till Länsstyrelsen ang ansökan om bearbetningskoncession för Rönnbäcken K nr 3. 2012-08-17, Dnr: BS 22-1714-11.
- Bergsstaten (2012b). Yttranden över bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1 och 2. Dnr: BS 22-1714-2011.
- Bergsstaten (2012c). Beslut Bearbetningskoncession för området Rönnbäcken K nr 3 i Storumans kommun, Västerbottens län. 2012-10-01, Dnr: BS 22-1714-2011.
- Bergsstaten (2012d). Överklaganden av bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1 och 2, Dnr: BS 225-1291 t.o.m. 1301-2012.
- Bergsstaten (2012e). Yttrande till Regeringen angående bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1 och 2, 2012-11-09, Dnr: 225-1291 t.o.m. 1301-2012.
- Bergsstaten (2013a). Skrivelser och telefonsamtal angående provbrytningstillstånd, Dnr: BS 211-467-2013.
- Bergsstaten (2013b). Kungörelse, meddelande och remiss angående ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr 1, Dnr: BS 22-559-2013.
- Bergsstaten (2013). Agreement to transfer exploration license. 2013-05-10. Dnr: BS 22-929-09 och 204-627-13.
- Bergsstaten (2014). Tjänsteanteckning. 2014-03-12. Dnr: BS 22-929-09.
- Bergsstaten (2015a). Yttrande angående bearbetningskoncession för Kallak K nr 1 till regeringen, 2015-02-13, Dnr: BS 22-559-2015.
- Bergsstaten (2015b). Avskrivning av ansökan om bearbetningskoncession för området Rakkuri K nr 1, Kiruna kommun i Norrbottens län. 2015-10-09. Dnr: 22-929-09.
- Blüdhorn, I., Welsh, I. (2008). *The Politics of Unsustainability Eco-politics in the Post Ecologist Era*. Routledge, London.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, USA and London, England: The MIT Press.
- Brännlund, I. (2015). *Connections to place: Taxation lands as objects of place-attachment in southern Sápmi 1740-1870*, i Brännlund, I., *Histories of reindeer husbandry resilience: land use and social networks of reindeer husbandry in Swedish Sápmi 1740-1920*. Akademisk doktorsavhandling, Umeå: Umeå Universitet.
- Carson, R. (1963 [1962]), *Tyst vår*. Stockholm: Tiden.
- Cialdini, R. B., Reno, R. R. och Kallgren, C. A. (1990). A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58(6): 1015-1026.
- Cialdini, R.B., Kallgren, C.A., och Reno, R.R. (1991). A focus theory of normative conduct. *Advances in Experimental Social Psychology*, 24: 201–234.
- Cohen, J. (1997). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics* edited by J. Bohman and W. Rehg. Cambridge and London: MIT Press, pp 67-91.
- Davies, J. (2016). *The Birth of the Anthropocene*. Oakland, California: University of California Press.
- Dietz, T., Ostrom, E., och Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302(5652), 1907-1912.
- Drugge, Anna-Lill (red.) (2016). *Ethics in indigenous research: past experiences - future research*. Umeå: Vaartoe/Centre for Sami Research (CeSam)
- Edman, S. (1990). *Sverige är fantastiskt - men hur länge?*. [Ny utg.] Stockholm: PAN/Norstedt.
- Eidheim, H. (1997). "Ethno-Political Development among the Sami after World War II: The Invention of Selfhood", in (ed. Harald Gaski) *Sami Culture in a New Era. The Norwegian Sami Experience*. Karasjok: Davvi Girji OS, 29-61.
- Eisenberg, M. A. (1999). *Corporate Law and Social*

- Norms. *Columbia Law Review*, 99(5): 1253-1292.
- Eklund, K. (2009). *Vårt klimat: ekonomi, politik, energi*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Elenius, L. (2006). *Nationalstat och minoritetspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Elenius, L., Lantto, P. och Enbuske, M. (red.) (2009). *Fredens konsekvenser: samhälls-förändringar i norr efter 1809*. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- Elenius, L. (2010a). Memory Politics and the Use of History: Ethnopolitical Creation of Identity Among Finnish-speaking Minorities at the North Calotte 1960-2000, i (red. Małgorzata Pakier och Bo Stråth) *A European Memory? Contested Histories and Politics of Remembrance*. New York: Berghahn, 294–307.
- Elenius, L. (2010b). "Symbolic Charisma in the Creation of Nations: The Case of Sámi", in *Studies in Ethnicity and Nationalism*, no. 2 2010. London: Association for the Study of Ethnicity and Nationalism (Wiley InterScience-Blackwell), 467–482.
- Emerson, K., Nabatchi, T., och Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Eriksen, T.H. (1996). *Historia, myt och identitet*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Feldman, S. (2003). Values, Ideology, and Structure of Political Attitudes. In D. O. Sears, L. Huddy, and R. Jervis (red.) *Oxford Handbook of Political Psychology*, pp. 477-508 (New York: Oxford University Press).
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* Oxford: Oxford University Press.
- Isaksson, W. (2010). Brev till Bergsstaten. 2010-05-04. Dnr: BS 22-929-2009.
- Friman, E. (2003). "Metaforernas makt – människan, naturen och språket", i Anders Öckerman & Eva Friman (red.). *Hela världen: samhälleliga och kulturella perspektiv på miljökrisen*. Lund: Studentlitteratur, 295–328.
- Fältbiologerna (2012). Inspel till regeringens mineralstrategi N2012/1081/FIN. Yttrande till Näringsdepartementet, 2012-10-31.
- Förvaltningsrätten (2016). Dom 2216-06-03. 2016-06-13. Dnr: BS 225-1150-201x.
- Gibson, C. C., Anderson, K., Ostrom, E. och Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma. The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press.
- Golder Associates (2014). *Bearbetningskocession: miljökonsekvensbeskrivning för Discovery*. 2014-08-28. Golder Associates: Stockholm.
- Gore, A. (2007). *En obekvämt sanning: om den globala uppvärmningen och vad vi kan göra åt den*. Malmö: Damm.
- Goren, P. (2005). Party Identification and Core Political Values. *American Journal of Political Science*, 49(4): 881-896.
- Gray, B. (2003). Framing of environmental disputes, in: R. Lewicki, B. Gray och M. Elliott (red.) *Making Sense of Environmental Conflicts*, pp. 11–35. Washington: Island Press.
- Gray, B. (2005). Mediation as framing and framing within mediation. Paper submitted to the International Association of Conflict Managed Meeting, Seville, Spain, June 12-15, 2005.
- Grip, H. & Olsson, H. (2009). *Swedish environmental monitoring north of 60° N*. Stockholm: Swedish Research Council.
- Gräsvik, P. (2012b). *gotlänningar i kamp mot brytning*. NSD, 12 oktober 2012, s. 17.
- Gustavsson, P. och Setterwall, A. (2012). *Professionella samtal - verktyg för effektiv kontroll*, Livsmedelsverket 2012. http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/kontrollnyheter-och-omvardld/kommunikation/professionella_samtal.pdf
- Haglund, A. (2010). *Uppföljning av skyddade områden i Sverige - riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Handbok för artskyddsförordningen. Del 1 - Fridlysning och dispenser (2009). Stockholm: Naturvårdsverket.
- Hertzberg, M. (2015). *Avbrott i policy inom gruvnäring. Policyutveckling i fallen Rönnebäcken och Kallak*. Magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Hetherington, M. J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92 (4): 791–808.
- HFD (2012). Dom Högsta förvaltningsdomstolen 2012-05-25, mål 443-11.
- HFD (2014). Dom Högsta Förvaltningsdomstolen 2014-10-29, mål 7425-7427-13.
- Hornborg, A. och Pålsson G. (red.) (2000). *Negotiating nature: culture, power, and environmental argument*. Lund: Lund Univ. Press.

- Hubendick, B. (1985). *Humanekologi*. Stockholm: Gidlunds.
- Hubendick, B. (1991). *Mot en ljusnande framtid!?*. Stockholm: Gidlund.
- Huhtaniska, U. (2015). Gruvplaner läggs ner i Rakkurijärvi. NSD, 15 oktober 2015, s. 12.
- Hummon, D. M. (1992). *Community Attachment: Local Sentiment and Sense of Place* I Altman m. fl (red.) *Human behavior and environment: advances in theory and research*. Vol. 12, Place Attachment. New York.
- Ingold, T. (2000). *The Perception of the Environment: Essays in Livelihood, Dwelling and Skill*. London: Routledge.
- Jansson Myhr, K. (red.) Viklund R. m.fl. (2015). *Boken om LKAB: 1890-2015*. Luleå: LKAB.
- JIMAB (2013). *Ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr 1, 2013-04-25*, (Dnr: BS 22-559-2013).
- Jokkmokks kommun (2016). (hämtad 2016-10-10). <http://www.jokkmokk.se>
- Jonsson, A. och Lundqvist, L. J. (2006). Engagera sig i vattenfrågor – varför, hur och vem? Kapitel 5 i Jöborn et al (red) *På tal om vatten: om vägen mot en hållbar vattenförvaltning*, VASTRA rapport 6, Göteborgs universitet: Alfa Print
- Jordens Vänner (2012). *Inspel till den svenska mineralstrategin (N2012/2081/FIN) från Jordens Vänner. Yttrande till Näringsdepartementet, 2012-10-31*.
- Järnväg.net (2016). *Banguide - Östersund-Storuman-Arvidsjaur-Gällivare* (hämtad 2016-10-10). <http://www.jarnvag.net/banguide/ostersund-gallivare>
- Karlsson, A. (2013). "Det är ett stort steg". NSD, 5 oktober 2013, s. 22.
- Karlsson, K-G. (2003). *The Holocaust as a Problem of Historical Culture. Theoretical and Analytical Challenges*, i (red. Klas-Göran Karlsson och Ulf Zander), *Echoes of the Holocaust: historical cultures in contemporary Europe*. Lund: Nordic Academic Press, 9–57
- Kiruna: 100-årsboken. (2000). Kiruna: Kiruna kommun.
- Kiruna kommun (2009). *Yttrande: Samråd brytningskoncession Rakkurijärvi K nr 1- 543-10951-09. 2009-11-20. Dnr: BS 22-929-09*.
- Kiruna kommun (2016). (hämtad 2016-11-04). <http://www.kiruna.se/Kommun/Kommun-politik/Kommunfakta/>
- Kitschelt, H. (1986). *Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies*. *British journal of political science*, 16(1), 57-85.
- Leavas sameby (2014a). *Ang. Avalon minerals ansökan om bearbetningskoncession. 2014-06-12. Dnr: BS 22-929-2009*.
- Leavas sameby (2014b). *Tjänsteanteckning. 2014-08-21. Dnr: BS 22-929-09*.
- Laikre, L. & Palmé, A. (2005). *Spridning av främmande populationer i Sverige*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Langehelle, O. (2000). *Why ecological modernization and sustainable development should not be conflated*. *J. Environ. Policy Plan.* 2 (4), 303–322.
- Lantto, P. (2014). *The Consequences of State Intervention: Forced Relocation and Sámi Rights in Sweden, 1919-2012*. *Journal of Ethnology and Folkloristics*. University of Tartu, Estonian National Museum, Estonian Literary Museum. Vol 8, No. 2, pp. 53-73.
- Lantto, P. (2012). *Lappväsendet: tillämpningen av svensk samepolitik 1885-1971*. Umeå: Centrum för samisk forskning, Umeå universitet
- Lantto, P. (2009). *Gränsstängningar, tvångsflyttningar och samisk politisk mobilisering i Elenius, Lars, Lantto, Patrik och Enbuske, Matti (red.) (2009). Fredens konsekvenser: samhällsförändringar i norr efter 1809*. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- Lantto, P. (2008). "Att det för lapparna skulle vara likgiltigt hvar han flyttade" *Tvångsflyttning som problemlösning i samisk kultur i Sköld, Peter (red.) (2008). Människor i norr: samisk forskning på nya vägar*. Umeå: Centrum för samisk forskning, Umeå universitet.
- Lantto, P. (2000). *Tiden börjar på nytt: en analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950*. Diss. Umeå Univ.
- Lantto, P. och Mörkenstam, U. (2008). *Sami Rights and Sami Challenges: The Modernization Process and the Swedish Sami Movement, 1886-2006*. *Scandinavian Journal of History*, Vol. 33, No. 1. March 2008, pp. 26-51.
- Leach, M., Scoones, I. och Stirling, A. (2010). *Dynamic Sustainabilities: Technology, Environment, Social Justice*. London and Washington D.C.: Earthscan.
- Levi, M. och Stoker, L. (2000). *Political Trust and Trustworthiness*. *Annual Review of Political Science*, 3: 475-507.
- Lindén, A-L. (1994). *Människa och miljö: om attityder, värderingar, livsstil och livsform*. Stockholm: Carlsson.
- Lindmark, D. och Sundström, O. (red.) *De historiska rela-*

- tionerna mellan Svenska kyrkan och samerna - en vetenskaplig antologi, Band I och Band II [Vitbok för relationen mellan Svenska kyrkan och samerna], Artos & Norma bokförlag, Skellefteå, 2016
- London Stock Exchange (2014). Beowulf Mining Plc, Board Change, 1 december 2014. (hämtad 2016-10-10). <http://www.londonstockexchange.com/exchange/news/market-news/market-news-detail/BEM/12167670.html>
- Lovdata (2016). Første Codicill og Tillæg til Grendse-Tractaten imellem Kongerigerne Norge og Sverrig Lapperne betreffende (Lappekodisillen), (hämtad 2016-10-10). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1751-10-02>
- Lubell, M. och Scholz, J. (2001). Cooperation, Reciprocity, and the Collective-Action Heuristic. *American Journal of Political Science*, 45(1): 160-178.
- Lubell, M. och Vedlitz, A. (2006). Collective Action, Environmental Activism, and Air Quality Policy. *Political Research Quarterly*, 59(1): 149-160.
- Lubell, M., Zahran, S. och Vedlitz, A. (2007). Collective Action and Citizens Responses to Global Warming. *Political Behavior*, 29(3): 391-413.
- Ludvigsson, J. (2009). E-post till Anna Modig. 2009-11-20. Dnr: BS 22-929-09.
- Lundmark, L. (2002). ”Lappen är ombytlig, ostadig och obekväm-”: svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv. Bjurholm: Norrlands universitetsförl.
- Länsstyrelsen i Norrbotten (2009). Yttrande: Samråd enligt 8 kap. 1 § minerallagen (1991:45). 2009-11-19. Dnr: BS 22-929-2009.
- Länsstyrelsen i Norrbotten (2013a). Skrivelser och telefonsamtal angående provbrytningstillstånd, Dnr: 559-9362-2013 (filnr: 9362-13-1, 8738-13-2, 8738-13-3).
- Länsstyrelsen i Norrbotten (2013b). Yttrande angående bearbetningskoncession för Kallak K nr 1 till Bergsstaten med övriga yttranden bilagda, 2013-11-29, Dnr: 543-6285-13/BS 22-559-2013.
- Länsstyrelsen i Norrbotten (2014) Yttrande angående bearbetningskoncession för Kallak K nr 1 till Bergsstaten med övriga yttranden bilagda, 2014-10-01, Dnr: 543-5306-14/BS 22-559-2013.
- Länsstyrelsen i Norrbotten (2015). Yttrande angående bearbetningskoncession för Kallak K nr 1 till Näringsdepartementet, 2015-07-17, Dnr: 543-7464-2015.
- Länsstyrelsen i Västerbotten (2010). Yttrande till Bergsstaten om bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1 och nr 2, med övriga yttranden bilagda, 2010-05-17, Dnr: 543-1902-2010.
- Länsstyrelsen i Västerbotten (2012). Yttrande till Bergsstaten om bearbetningskoncession för Rönnbäcken K nr 3 (även för 1 och 2), med övriga yttranden bilagda, 2012-09-17, Dnr: 543-762-2012.
- Löfgren, R. (red.) (2005). Skyddsvärda statliga skogar: delrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog: Norrbottens län 2004. Stockholm: Naturvårdsverket.
- March, J. G. och Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Massey, D. (1997). A global sense of place. In: Barnes, T, Gergory, D (red.) *Reading Human Geography: The Poetics and Politics and Inquiry*, London: Arnold, pp. 315-323
- Massey, D. och Jess, P. (1995). *A Place in the World: Places, Cultures and Globalisation*. Oxford: Oxford University Press.
- McAdam, D. (1996). Conceptual origins, current problems, future directions, in McAdam et al (red.) *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, New York: Cambridge University Press, pp. 23-40.
- Meadowcroft, J. (2004). Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement. In, W. M. Laffertey (ed) *Governance for sustainable development: The challenge of adapting form to function*, London: Edward Elgar, p 162-190.
- Messick, D. M. (1999). Alternative logics for decision making in social settings. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 39: 11-28.
- Moritz, P. (1990). Fjällfolk: livsformer och kulturprocesser i Tärna socken under 1800- och 1900-talen. Diss. Umeå: Umeå universitet, 1990
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research*, 745-758.
- Naturskyddsföreningen (2015). Policy Mineral. Antagen oktober 2015.
- Naturvårdsverket (2012). Inspel till svensk mineralstrategi (N2012/1081/FIN). Dnr: NV-02433-12, skrivelse till Näringsdepartementet, 2012-03-22.
- Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet (2013). Skrivelse till Länsstyrelsen i Norrbotten, Dnr: NV-02181-13, RAÄ 3.5.1-1035-2013.
- NE Nationalencyklopedin (2016) Sökord: samer. (hämtad 2016-10-10). <http://www.ne.se>
- Niemi, E. & Berg, B.A.(red.) (2004). *Fortidsforeställing-*

- ar. *Bruk og misbruk av nordnorsk historie. Rapport fra det 27. nordnorske historieseminar, Hamarøy september 2002*. Tromsø: Tromsø universitet, Tromsø.
- Niia, M-L. (2016). Överklagan av undersökningstillstånd för Rönnbäcken avvisas.
- Norberg Juuso, L. (2014). Gruv-VD:n vill undvika en Kallak-konflikt. NSD, 21 januari 2014, s. 19.
- Nordin, J. M. (2012). Embodied colonialism: the cultural meaning of silver in a Swedish colonial context in the 17th century. *Post-Medieval Archaeology*, volume 46, 2012, pp. 143 – 165.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge: Cambridge University Press.
- Näringsdepartementet (2013). N2013/02. Sveriges mineralstrategi. För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet. Stockholm: Regeringskansliet.
- Näringsdepartementet (2015). Anmodan till länsstyrelsen i Norrbotten angående Kallak K nr 1, 2015-06-12, Dnr: N2015/1677/FÖF.
- Ojala, C. G. och Nordin, J. M. (2015). Mining Sápmi: Colonial Histories, Sámi Archaeology, and the Exploitation of Natural Resources in Northern Sweden. *Arctic Anthro.* February 1, 2015 vol. 52 no. 2, pp. 6-21.
- Olofsson, L. (2015). "FN-rapportör oroas", *Folkbladet VK/VF*, s 2, 2015-08-27.
- P4 Norrbotten (2016). Beowulf minings vd tror på gruvstart i Kallak (hämtad 2016-10-10). <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=98ochartikel=6342718>.
- Pedersen, S. (2008). *Lappekodisillen i nord 1751-1859. Fra grenseavtale og sikring av samenes rettigheter til grensesperring og samisk ulykke*. Kautokeino: Sámi University College.
- Perri 6 (2005). What's in a frame? Social organisation, risk perception and the sociology of knowledge. *Journal of Risk Research* 8(2): 91–118
- Persson, H. (red.) (1985). *Vad händer med skogen – skogsdöd på väg? 1. uppl.* Stockholm: Liber Förlag.
- Premfors, R. och Roth, K. (2004). *Deliberativ demokrati*. Studentlitteratur.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rapport 5800. Viktiga miljöfrågor inför det svenska ordförändskapet i EU andra halvåret (2009). Stockholm: Naturvårdsverket.
- Regeringen (2013). Beslut om överklaganden av bergmästarens beslut om bearbetningskoncessioner för Rönnbäcken K nr 1, 2 och 3, 2013-08-22, Dnr: N2012/1637, 2776, 5726/FIN.
- Regeringskansliet (2016). Samerna – Ett folk och ett urfolk (hämtad 2016-10-10). <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/samerna---ett-folk-och-urfolk/>
- Reinikainen, J., och Reitberger, M. (2004). *Kritiken av deliberativ demokrati*. I R. Premfors och K. Roth (red): *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Relph, E. (1976). *Place and Placelessness*. London: Pion Limited.
- Riksantikvarieämbetet (2016). Riksintressen i Västerbottens län, Björkvattsdalen, (hämtad 2016-10-10). <http://www.lansstyrelsen.se/Vasterbotten/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/planeringsunderlag/riksintressen/kulturmiljo/Storuman/Pages/bjorkvattsdalen.aspx>
- Rohan, M. J. (2000). 'A rose by any name? The values construct', *Personality and Social Psychology Review* 4: 255–77.
- Rosol, M. (2014). On resistance in the post-political city: conduct and counter-conduct in Vancouver. *Space and Polity*, 18(1), 70-84.
- Rothstein, B. (ed.) (1995). *Demokrati som dialog. SNS-demokratiråds 1995 års rapport*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. och Uslaner, E. M. (2005). All for All: Equality and Social Trust. *World Politics*, 58: 41-72.
- Rydberg T. (2011). *Landskap, territorium och identitet – exemplet Handölsdalens sameby*. Akademisk licentiatavhandling, Uppsala: Uppsala Universitet.
- Sameradion & SVT Sápmi (2016). Överklagan av undersökningstillstånd för Rönnbäcken avvisas (hämtad 2016-10-10). <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6354717>
- Sametinget (2009). Ansökan om bearbetningskoncession – Rakkurijärvi (Länsstyrelsens diarienummer 543-10951-09). 2009-11-20. Dnr: BS 22-929-09.
- Sametinget (2012). Inspel till en svensk mineralstrategi, N2012/1081/FIN. Dnr: 2010-458, yttrande till Näringsdepartementet. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Sametinget (2014). Sametingets syn på gruvor och mineraler i Sápmi. Antagen 2014-05-20, Åre.

- Sanderoth, I., Werner, M. och Båth, S. (2009). Plats - identitet - lärande: närområdesstudier i skolan. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Scandinavian Resources (2011). Minnesanteckningar från möte med Laevas sameby. 11-10-30. Dnr: BS onummerat.
- SCB (2016). Befolkningsstatistik (hämtad 2016-10-10). http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Kvartals--och-halvarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/407449/
- Schumpeter, J. A. (1942). Socialism, capitalism and democracy. New York: Harper and Brothers.
- Schön, D. och Rhein, M. (1994). Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books.
- SGU (odaterad, a). Insynsråd. <http://www.sgu.se/om-sgu/organisation/insynsrad/>, hämtad 2017-02-10.
- SGU (odaterad, b). SGUs prospekteringsråd. <http://www.sgu.se/om-sgu/organisation/anvandarrad/prospekteringsradet/>, hämtad 2017-02-10.
- SGU (odaterad, c). SGUs gruvnäringsråd. <http://www.sgu.se/om-sgu/organisation/anvandarrad/gruvnaringsradet/>, hämtad 2017-02-10.
- SGU (2010). Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2010. <http://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/sa-styrs-sgu/arsredovisningar/sgu-verksamhetsberattelse-och-arsredovisning-2010.pdf>, hämtad 2017-02-21.
- SGU (2011). Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011. <http://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/sa-styrs-sgu/arsredovisningar/sgu-arsredovisning2011-webb.pdf>, hämtad 2017-02-21.
- SGU (2012). Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2012. http://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/sa-styrs-sgu/arsredovisningar/sgu_vbochar_2012_low.pdf, hämtad 2017-02-21.
- SGU (2013a). Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2013. <http://resource.sgu.se/produkter/broschyler/verksamhetsberattelse-och-arsredovisning-2013.pdf>, hämtad 2017-02-21.
- SGU (2013b). Vägledning för prövning av gruvverksamhet. Dnr 04-2288/2012, Sveriges Geologiska Undersökning.
- SGU (2013c). Beslut, utpekande och detaljavgrensning av riksintresset Kallak, 2013-02-19, Dnr: 331-158/2012.
- SGU (2014). Årsredovisning 2014. <http://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/sa-styrs-sgu/sveriges-geologiska-undersokning-arsredovisning-2014-webb.pdf>, hämtad 2017-02-21.
- SGU (2015). Årsredovisning 2015. <http://resource.sgu.se/produkter/broschyler/arsredovisning-2015.pdf>, hämtad 2017-02-21.
- Näringsdepartementet (2014). Förordnande av ledamöter i insynsrådet vid Sveriges geologiska undersökning. Regeringsbeslut 2014-12-22, Dnr: N2014/5376/FIN.
- Shields, R. (1991). Places on the Margin: Alternative Geographies of Modernity. London: Routledge.
- Sjögren, G. (2013). FN stoppar gruva. *Västerbottens-kuriren*, 2013-11-09, s 23.
- Sköld, P. (red.) (2008). Människor i norr: samisk forskning på nya vägar. Umeå: Centrum för samisk forskning, Umeå universitet.
- Sköld, P. och Lantto, P. (red.) (2000). Den komplexa kontinenten: staterna på Nordkalotten och samerna i ett historiskt perspektiv. Umeå: Institutionen för historiska studier, Univ.
- Sniderman, P. M., Brody, R. A. och Tetlock, P. E. (1991). Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology. New York: Cambridge University Press.
- Socialdemokraterna. (2012). Strategisk Samverkan för svensk gruvnäring (hämtad 2016-10-10). <http://docplayer.se/15796614-Strategisk-samverkan-for-svensk-gruvnarering.html>
- Soneryd, L. (2004). Miljökonflikter och deliberation. i Premfors, Rune och Roth, Anders (red) Deliberativ demokrati, Lund: Studentlitteratur.
- Steg, L. och Vlek, C. (2009). Encouraging pro-environmental behavior: An integrative review and research agenda. *Journal of Environmental Psychology*, 29:309-317.
- Storumans kommun (2012). Tjugo20 Storumans Kommunföretag AB, Storumans Tryckeri.
- Storumans kommun (2013) Yttrande, remiss från Länsstyrelsen i Västerbotten över bearbetningskoncession för Rönnbäcken K nr 3, Bilaga, Länsstyrelsen i Västerbottens yttrande till Bergsstaten, 17 september 2012, Dnr: 543-762-2012.
- Sternlund, H. (2011a). Samebyar går emot gruvetablering: ”Skulle få katastrofala följder”. NSD 22 september 2011, s. 26-27.
- Sternlund, H. (2011b). ...och protester från Kiruna nådde ända till Perth. NSD, 26 november 2011, s. 6.
- Sternlund, H. (2012a). Gruvupproret är ett faktum. NSD, 18 februari 2012, s. 4.
- Storumans kommun (2016). <https://www.storuman.se>

- Sundin, B. och Björkman, A. (red.) (2015). Västerbotten genom tiderna. 2., rev. uppl. Umeå: Västerbottens läns hembygdsförbund
- Sundström, J. och Eriksson, K. (red.) (1991). Västerbotten genom tiderna. D. 1, Kulturmiljöer av riksintresse i Västerbottens län. Umeå: Länsstyr., Västerbottens län
- SveMin (2012). Inspel till en svensk mineralstrategi 2012. Yttrande till Näringsdepartementet, 2012-03-30. Stockholm: Regeringskansliet.
- Sörlin, S. (1991). Naturkontraktet: Om naturumgångens idéhistoria. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Sörlin, S. och Öckerman A. (1998). *Jorden en ö. En global miljöhistoria*. Stockholm: Natur och kultur.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement. Social movements and contentious politics*. 2nd edition. New York: Cambridge University Press.
- Tjällman J. (2012). Nickel Mountain anklagas för miljöbrott. Västerbottens-Kuriren, s. 12, 2012-04-24.
- Tuan, Y. F. (1974). *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*. New York: Columbia University Press.
- Tyréns (2012). Social konsekvensbeskrivning (SKB) - Fördjupat samråd husägare och Kiruna Motorklubb: Ev. ny gruva Rakkurijärvi/-joki. 2012-04-12. Tyréns AB: Stockholm.
- Umeå tingsrätt (2012). Mark och Miljödomstolen: dom. 2012-04-12. Dnr: BS 215-203-2012.
- Umeå tingsrätt (2013). Protokoll, Mark- och miljödomstolen, 2013-02-04, mål F 3047-12.
- Upprop ”Ja till gruva i Jokkmokk” (2016). Hämtad 2016-05-25. http://www.skrivunder.com/ja_till_gruva_i_jokkmokk
- Urberggruppen (2016). Hämtad 2016-09-01. www.urberggruppen.se
- Urberggruppen (2012). Inspel till svensk mineralstrategi (N2012/1081/FIN). Yttrande till Näringsdepartementet, 19 oktober 2012. Stockholm: Regeringskansliet.
- Utredningen om miljövårdens organisation (1987). För en bättre miljö: betänkande. Stockholm: Allmänna förl.
- Van Deth, J. och Scarborough, E. (1995). The concept of values. In Van Deth, J and E. Scarborough (eds.) *The impact of values*, pp. 21-47. Oxford: Oxford University Press.
- Vapstens sameby (2013). Skrivelse till FN's rasdiskrimineringskommitté.
- Vedin, M. (red.) (1999). Jokkmokk: natur och kultur genom tiderna. Jokkmokk: Jokkmokks kommun i samarbete med Ájtte, svenskt fjäll- och samemuseum.
- Viklund, R. (2012). Riksgränsbanans elektrifiering: stat och företag i samverkan: 1910-1917. Diss. Luleå: Luleå tekniska univ., 2012.
- Viklund, R. (2015). Den första statsbaneelektrifieringen: ett pionjärprojekt i subarktisk miljö. Gävle: Sveriges järnvägmuseum.
- Viksten, A. (1956). *Tankar vid en dödsdömd sjö*. Stockholm.
- Wahlström, M. och Peterson, A. (2006). Between the State and the Market Expanding the Concept of 'Political Opportunity Structure'. *Acta Sociologica*, 49(4), 363-377.
- WCED (World Commission on Environment and Development). (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Worster, D. (1994). *De ekologiska idéernas historia*. Stockholm: SNS förlag, 301–331.
- Zachrisson, A. (2014). Policy and governance of mining in Sweden: Institutional space for local participation in mining development. Paper presenterat vid ECPR Joint Sessions i Salamanca, Spanien, 10-15 april 2014.
- Zander, U. (2001). *Fornstora dagar, moderna tider: bruk av och debatter om svensk historia från sekelskifte till sekelskifte*. Diss. Lund: Univ.
- Åkerberg, S. (2003). ”Världens mångfald – biodiversitet och naturvårdsbiologi”, i Anders Öckerman & Eva Friman (red.). *Hela världen: samhällliga och kulturella perspektiv på miljökrisen*. Lund: Studentlitteratur, 71–92.
- Ångpanneföreningen (2012). *Investerings effekter i Storumans kommun - analys och konsekvensbedömning av planerade investeringar i regionen, Tavelnsjö: AF Infra-plan (hämtad 2016-10-10). https://www.storuman.se/contentassets/05af1f9384d447de92fb459dc190b068/investerings-effekter_i_storumans_kommun_120402.pdf*
- Älvarnas bok: om vattenkraften, miljön och kampen i älvdalarna (1979). Bjästa: CeWe-förl./CeWe-pool.
- Öckerman, A. och Friman, E. (2003). Inledning, i Anders Öckerman och Eva Friman (red.). *Hela världen: samhällliga och kulturella perspektiv på miljökrisen*. Lund: Studentlitteratur, 17–22.
- Össbo, Å. (2014). *Nya vatten, dunkla speglingar: industriell kolonialism genom svenskvattenkraftutbyggnad i renskötselområdet 1910-1968*. Diss. Umeå: Umeå Universitet, 2014.
- Össbo, Å. och Lantto, P. (2011). Colonial Tutelage and Industrial Colonialism: Reindeer Husbandry and Early 20th-Century Hydroelectric Development in Sweden. *Scandinavian Journal of History*, Vol. 36, No. 3. July 2011, pp. 324-348.

Bilaga 1. Analytiskt ramverk



Bilaga 2. Forskarmöten i Jokkmokk och Storuman 2013 – 2015

Möten och deltagare i Jokkmokk

Datum, fokus för mötet	Deltagande organisationer
130830	21 personer från:
Möte 1:	Åjtte
	Björkholmens byaförening
	Företagarna i Jokkmokk
	Jokkmokks Hembygdsförening
	Jokkmokks kommun
	Jokkmokks skogsallmänning
	Jokkmokks Skoterförening
	Jåhkågaska tjiellde
	Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen
	Laponiatjuottjudus
	Naturskyddsföreningen i Jokkmokk
	Samernas väl
	SCA Skog
	Sirges sameby
	Strukturum
	Randijaur Byaförening

<p>140121 och 140122</p> <p>Möte 2: Framtidsvisioner (i smågrupper)</p>	<p>22 personer, indelade i fyra grupper</p> <p>Björkholmens byaförening</p> <p>Destination Jokkmokk</p> <p>Företagarna i Jokkmokk</p> <p>Jokkmokks hembygdsförening</p> <p>Jokkmokks kommun</p> <p>Jokkmokks skogsallmänning</p> <p>Jokkmokks skoterförening</p> <p>Jåhkågaska tjiellde</p> <p>Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen</p> <p>Laponiatjuottjudus</p> <p>Randijaur byaförening</p> <p>Sirges sameby</p> <p>Strukturum</p> <p>Urbergsggruppen</p>
<p>140623</p> <p>Möte 3 - Framtidsvisioner, kunskap och risk</p>	<p>14 personer från:</p> <p>Åjtte</p> <p>Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen</p> <p>Jokkmokks kommun</p> <p>Jokkmokks skoterförening</p> <p>Samernas väl</p> <p>Sirges sameby</p> <p>Strukturum</p> <p>Urbergsggruppen</p>

<p>141105</p> <p>Möte 4 - Utrymme för deltagande och inflytande</p>	<p>12 personer från:</p> <p>”Aktivisterna”</p> <p>Jokkmokks kommun och politiska partier</p> <p>Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen</p> <p>Jokkmokks skoterförening</p> <p>Jåhkågaska tjiellde</p> <p>Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen</p> <p>Randijaur byaförening</p> <p>Samernas väl</p> <p>Sirges sameby</p> <p>Strukturum</p> <p>Urbergsgruppen</p>
<p>150609</p> <p>Möte 5 - Avvägningar och val</p>	<p>12 personer från:</p> <p>Åjtte</p> <p>Destination Jokkmokk</p> <p>Jokkmokks kommun</p> <p>Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen</p> <p>Jokkmokks skoterförening</p> <p>Jåhkågaska tjiellde</p> <p>Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen</p> <p>Randijaur Byaförening</p> <p>Strukturum</p> <p>Urbergsgruppen</p>

<p>151104</p> <p>Möte 6: Vad har vi lärt?</p>	<p>9 personer från:</p> <p>Jokkmokks kommun</p> <p>Jokkmokks hembygdsförening m.m.</p> <p>Jåhkågaska tjiellde</p> <p>Kontaktgruppen för gruvfrågan i Björkholmen</p> <p>Sirges Sameby</p> <p>Jokkmokks skoterförening</p> <p>Urbergsgruppen</p> <p>Strukturum</p>
--	---

Möten och deltagare i Storuman

Datum, fokus för mötet	Deltagande organisationer
<p>130923 – 130926</p> <p>Möte 1: Presentation av forskningsprojektet (i mindre grupper/individuellt samt två öppna stormöten i Tärnaby och Storuman)</p>	<p>Deltagare vid de mindre mötena:</p> <p>Nickel Mountain AB</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Företagarna Storuman</p> <p>Kjinschakt AB</p> <p>Storumans kommun</p> <p>Vadtejen Saemiej Sijte</p> <p>Vapstens sameby</p> <p>Vaapsten Sijte</p> <p>Visit Hemavan Tärnaby</p>

<p>140211 - 140213</p> <p>Möte 2: Framtidsvisioner</p> <p>(i mindre grupper)</p>	<p>30 personer från:</p> <p>Bilfrakt.se</p> <p>Ej organiserade Tärnaby</p> <p>Ej organiserade Storuman</p> <p>Forsmarks byastugeförening / Gardviks skytteförening</p> <p>Företagarna i Storuman</p> <p>Gratians Hembygdsförening</p> <p>Kijn schakt AB</p> <p>LO-facken i Storumans kommun</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Rönnbäcks by</p> <p>Sandås intresseförening / Björkfors samfällighetsförening</p> <p>Slussfors intresseförening</p> <p>Storumans kommun</p> <p>Svens Handel Storuman</p> <p>Tärna FoU-område</p> <p>Tärna jaktvårdskrets</p> <p>Vapstens sameby</p> <p>Vilhelmina norra sameby</p> <p>Vaapsten Sijte</p> <p>Vadetjen Saemiej Sijte</p> <p>Visit Hemavan Tärnaby AB</p> <p>Västansjö by</p>
---	---

<p>140826</p> <p>Möte 3: Framtidsvisioner, kun- skap och risk</p>	<p>27 personer från:</p> <p>Bilfrakt.se</p> <p>Björkfors samfällighetsförening</p> <p>Forsmark byastugeförening/ Forsmarks samfällighetsförening</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Företagarna i Storuman</p> <p>Gardvik Skytteförening</p> <p>Gratians hembygdsförening</p> <p>Kjinschakt AB</p> <p>Nickel Mountain AB Tärnaby</p> <p>Nätverket ej organiserade</p> <p>Rönnbäcks by</p> <p>Sandås intresseförening</p> <p>Slussfors intresseförening</p> <p>Storumans kommun</p> <p>Tärna FOU-område</p> <p>Ubmeje Tjeälddie</p> <p>Vaapsten Sijte</p> <p>Vadtejen Saemiej Sijte</p> <p>Vapstens sameby</p> <p>Vilhelmina norra sameby</p> <p>Västansjö by</p>
--	--

<p>141211</p> <p>Möte 4: Utrymme för deltagande och inflytande</p>	<p>17 personer från:</p> <p>Bilfrakt.se</p> <p>Björkfors samfällighetsförening</p> <p>Forsmark byastugeförening/ Forsmarks samfällighetsförening</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Företagarna i Storuman</p> <p>Gardvik Skytteförening</p> <p>Kjinschakt AB</p> <p>LO-facken i Storuman</p> <p>Rönnbäcks by</p> <p>Sandås intresseförening</p> <p>Svens Handel Storuman</p> <p>Storumans kommun</p> <p>Vaapsten Sijte</p> <p>Vadtejen Saemiej Sijte</p> <p>Vilhelmina norra sameby</p> <p>Visit Tärnaby/ Tärnaby Fjällhotell</p> <p>Västansjö by</p>
---	--

<p>150331</p> <p>Möte 5: Avvägningar och val</p> <p>Samt information från myndigheter (Bergsstaten, Länsstyrelsen, kommunen, LTU)</p>	<p>Deltagare 38 personer från:</p> <p>Bergsstaten</p> <p>Bilfrakt Bothnia AB</p> <p>Björkfors samfällighetsförening</p> <p>Civil Rights Defenders</p> <p>Forsmark byastugeförening</p> <p>Föreningen Hijven</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Företagarna i Storuman</p> <p>Kijnschakt AB</p> <p>Länsstyrelsen i Västerbotten</p> <p>Nickel Mountain AB</p> <p>Nätverket för oorganiserade</p> <p>Rönnbäcks by</p> <p>Sametinget</p> <p>Storumans kommun</p> <p>Svens handel Storuman</p> <p>Vaapsten Sijte</p> <p>Vadtejen Saeiej Sijte</p> <p>Visit Hemavan Tärnaby AB</p> <p>Vänsterpartiet</p>
--	---

<p>151113</p> <p>Möte 6: Vad har vi lärt?</p>	<p>18 personer från:</p> <p>Björkfors samfällighetsförening</p> <p>Forsmarks byastugeförening</p> <p>Stoppa gruvan i Rönnbäck</p> <p>Företagarna i Storuman</p> <p>Nätverket för oorganiserade</p> <p>Storumans kommun och politiska partier</p> <p>Svensk Handel Storuman</p> <p>Vadtejen Saemiej Sijte</p> <p>Visit Hemavan Tärnaby AB</p> <p>Vänsterpartiet</p> <p>Västansjö by</p>
---	--

Bilaga 3. Genomförda och avslutade forskningsaktiviteter.

Genomförda och avslutade forskningsaktiviteter.

	2013	2014	Vår 2015	Höst 2015	Vår 2016
Litteraturstudie					
Teoretiskt ramverk					
Fokusgrupper i J + S					
Planering av intervjustudie					
Intervjuundersökning S+J					
Transkribering och analys av intervjuer					
Policyanalys S + J					
Planering av enkätstudie					
Enkätstudie					
Analys av enkätdata					
Historisk analys J+S					
Analys och samman-ställning					
Artiklar och Slutrapporter					

Bilaga 4. Intervjuer med företrädare för organiserade aktörer

Storumans kommun:

- Vapstens sameby
- Stoppa Gruvan i Rönnbäck
- Vadtejen Saemiej Sijte
- Vaapsten Sijte
- Forsmarks byastugeförening och Gardviks skytteförening
- Björkfors samfällighetsförening
- Slussfors intresseförening och drivmedelsanläggning
- Storumans kommun politisk ledning (2 intervjuer med olika företrädare för kommunstyrelsen)
- Vänsterpartiet
- Storumans kommun tjänstemän
- Företagarna i Storuman
- Visit Hemavan Tärnaby
- Kjjinschakt AB
- Bilfrakt

Jokkmokks kommun:

- Sirges sameby
- Jåhkågasska tjiellde
- Urberggruppen
- Björkholmen byaförening
- Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen
- Randijaur Byaförening
- Företagarna i Jokkmokk
- Destination Jokkmokk
- Jokkmokks kommun politisk ledning och opposition (2 intervjuer)
- Jokkmokks Skoterförening

- Naturskyddsföreningen i Jokkmokk
- Strukturum (kommunalt utvecklingsbolag)

Kiruna kommun:

- Girjas sameby
- Laevas sameby
- Älvräddarna
- Kaalasuoma hembygdsförening
- Stugägarna vid Rakkurijärvi
- Kiruna Jakt- och Fiskevårdsförening
- Gruv 12:an
- Kiruna Lappland
- Kiruna kommun politisk ledning och opposition (2 intervjuer)
- Kiruna kommun tjänsteman
- BDX Företagen AB
- Företagarna i Kiruna

Myndigheter på nationell och regional nivå

- Bergsstaten
- Länsstyrelsen i Norrbotten
- Länsstyrelsen i Västerbotten

Gruvsektorn

- Nickel Mountain AB (2 intervjuer; ledning och lokalkontor)
- JIMAB
- SVEMIN
- Avalon

Bilaga 5. Sammanställning av förståelseramar, Storuman

Storuman	1. Rennäring i samklang med naturen	2. Lokal utveckling och renskötsel i samklang med naturen	3. Livskvalitet/mångsidigt samhälle och lokal nytta	4. Fler jobb och tillväxt	5. Fler gruvor och högre vinst	6. Förvaltning och utveckling
Tema	Hållbara localsamhällen och näringar Livskvalitet och ren miljö viktigare än tillväxt	Respekt för samiska rättigheter Samiskt självbestämmande Marker för fortsatt extensiv renskötsel	Jobb och tillväxt men inte till vilket pris som helst Lokal förädling och nytta	Tillväxt och entreprenörskap för god ekonomi, jobb och service Respekt för regelverk och demokratiska processer	Gruvnäring viktig för Sverige och EU Självförsörjande på nickel Bryta malm och sälja produkten med vinst	Pröva ärenden och tillämpa regelverk Planera för möjliga utfall
Platsen						
Historia?	Historiska rättighetskonflikter Vattenkraftsbyggnaden spädde på konflikterna Lång kolonial historia av övergrepp och exploatering Renskötsel och naturhushållning sen urminnetider: förvaltat utan att förstöra Staten skapade konflikt; tvångsförflyttade nord-samer skötselrätt	Lång historia av exploatering med liten lokal nytta Vattenkraften har format bygden Tidigare generationer har brutit mark och skapat förutsättningar Kontinuitet viktig Leva nära naturen för, nu och i framtiden Jobb åt barn och barnbarn	Naturresursbaserad ekonomi; vattenkraften viktig för bygdens utveckling Historia av projektmotstånd i inlandet	Fyndighet med lång historia: känd sedan 50-talet; Boliden borrade på 70-talet; NM prospekterade 2005	Naturresursbaserad ekonomi och lång erfarenhet av gruvor Erfarenhet av misslyckade gruvprojekt finns men regelverk och tillämpning har skärpts	
Framtid?	Rättvisa och återuppriktelse Utveckla lokala och traditionella näringar Föra det samiska kulturarvet och rennäringen vidare; rätt att bedriva renskötsel			Jobb och långsiktigt kreativt entreprenörskap En framtid åt barn och barnbarn	Produktion av nickel, kobolt och järn under ca 27 år Gruva ger samhället framtid och välstånd	Skapa långsiktigt positiva effekter av etableringar och investeringar

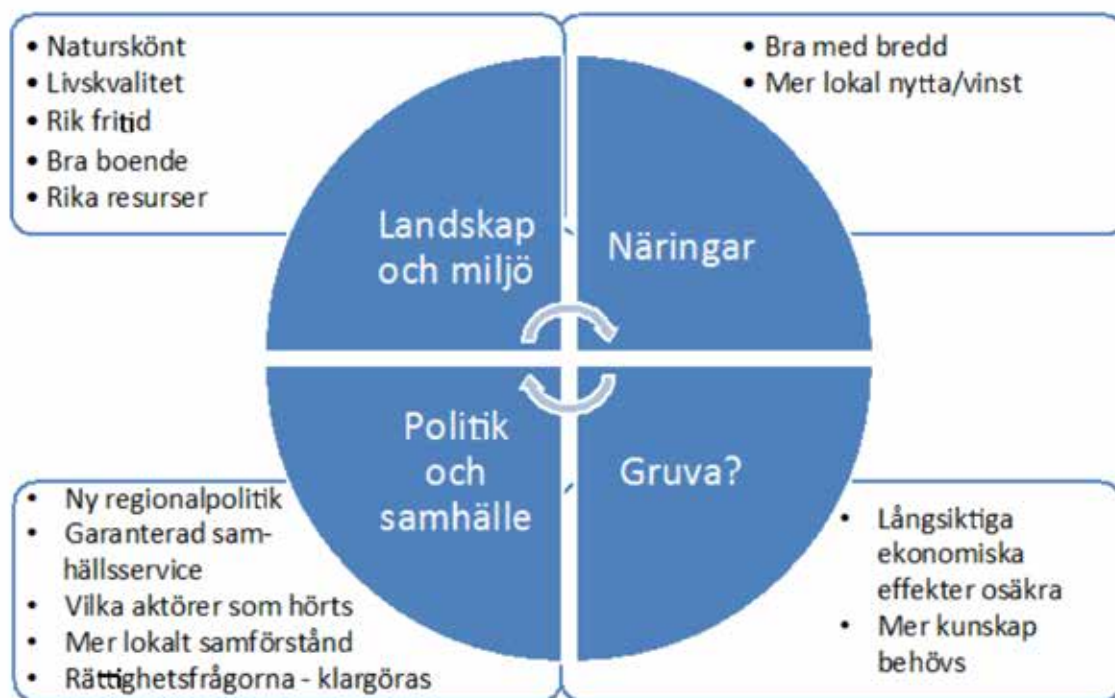
Vad står i centrum?	Landskap med många hotade värden	Älvdalen med byar och sociala relationer	Naturresursanvändning, infrastruktur och service	Generera vinst till bolaget och investerare	Rönnbäck ett bland flera ärenden/etableringsprojekt
	Människan del av landskap och ekosystem				
Utveckling?	Betesmarker; förbinder kust och fjäll	Öka befolkningen men med måtta	Kommunen med stora fjäll/vildmarksområden; Björkvattdalen liten del	Gruvområde med transportsystem	Hela kommunen/regionen/landet i fokus
	Rönnbäck; länk mellan vinter- och sommarbete planeras				
Lokalpolitik?	En framtid åt barnen och levande landsbygd	Stabilitet och långsiktighet	Ekonomisk tillväxt och fler jobb	Gruva genererar lokal nytta: inflyttning, skatteintäkter, ökad köpkraft; utvecklade kommunal service	Befolkningsökning för att säkra skatteunderlag och service
	Hållbara lokala näringar på förnyelsebara resurser				
Kultur och fritid?	Alternativ och tillväxt finns	Lokal nytta	Befolkningstillväxt för god service	Stort och brett stöd från kommunledning och lokala politiker	Investeringsplan/naturresursexploatering inte självändamål; medel för att skapa jobb
	Småskalighet				
Samhällsklimat?	Ekonomisk bärkraftig rennäring och andra näringar med lokal nytta	Kommunen styrs av kortsiktigt tänkande; ledning lyssnar inte; toppstyrning	Mångsidigt näringsliv; gruvor, vindkraft, rennäring och turism kan samexistera	Bolaget behöver kommunen	Kommunen skyldig planera för framtid och eventuella etableringar men äger inte frågan
	Kommunen styrs av kortsiktigt tänkande; ledning lyssnar inte; representerar inte alla medborgare				
Kultur och fritid?	Spänningar mellan öst och väst	Brist på kunskap, kritiskt tänkande och lokal dialog	Kommunens roll att skapa förutsättningar	Rikare utbud på kultur och fritid med befolkningsökning	KS ska företräda alla invånare
	Brist på lokal dialog				
Kultur och fritid?	Politiskt isolerade	Leva nära naturen	Rik fritid i kommunen	Jakt, fiske rekreation	Natur och kultur viktigt för att bygga attraktivt samhälle
	Leva nära naturen				
Kultur och fritid?	Plats och människor marginaliserade	Lokal gemenskap, jakt, fiske och friluftsliv	Attraktivt samhälle	Nej-sidan; nationell rörelse i maskopi med massmedia.	Konfliktfyllt
	Leva nära naturen				
Kultur och fritid?	Leva nära naturen	Gemenskap viktigt	Visa polarisering och konflikter men överlag bra relationer	Konfliktfyllt	Konfliktfyllt
	Renskötseln viktig samisk kulturbärande				
Kultur och fritid?	För mycket friluftsliv i fjällen stor renskötseln arvet	Gruvan skapar konflikter i vissa byar	Vissa polarisering och konflikter men överlag bra relationer	Konfliktfyllt	Konfliktfyllt
	Staten har skapat svårösta lokala konflikter				
Kultur och fritid?	Lokal dialog i nuläget omöjlig	Farlig tystnad	Vissa polarisering och konflikter men överlag bra relationer	Konfliktfyllt	Konfliktfyllt
	Socialt isolerade				

Landskap och naturresurser?	Rikt landskap med många olika värden	Landskap med stora naturresurser och möjligheter till jakt, fiske, rekreation	Kommun med stora naturresurser och ytor	Viktiga mineraltillgångar som bör brytas och förädlas	Markanvändnings- och riksintressen måste balanseras
	Resurshushållning och oförstörd livsmiljö				
Hållbar utveckling?	Renskötsel hållbar markanvändning	Lokalt nyttjande och inflytande	Naturen förutsättning men måste ge intäkter	Miljön förändras ständigt	Fysisk landskapsplanering viktig
	Rennäring pressad av konkurrerande markanvändning				
Hållbar utveckling?	Kumulativa effekter	Lokal nytta, förvaltning och kontroll	Rennäringen har mycket mark; kan samexistera med gruvor, vindkraft, mm	Stora orödda och oanvända områden	Närhet till vatten och hotade arter måste hanteras
	Utveckla renskötseln och lokala näringar på icke ändliga resurser så att samma förutsättningar finns kvar för kommande generationer	Ta av räkanta – inte kapital	Jobb och tillväxt	Jobb och tillväxt	Gruvningen är hållbar om bra efterbehandling
...en eventuell gruva?	Hållbarhet mer än "greenwash"	Livskvalitet förutsätter ekonomi	Avvägning mellan ekonomi, miljö och rättvisa; svår balans		Implementera Miljömålen och Generationsmålet
Generell syn på gruvor?	Inga nya gruvor innan verkligt hållbara; utan effekter på mark och miljö	Kan bidra till bygdens utveckling MEN kortsiktiga etableringar utan lokalt inflytande ger problem	Ansvarsfull gruvdrift ger jobb och utveckling	Mycket positiv	Gruvor inget självändamål men kan ge jobb och utveckling
	Återvinning och hushållning med metaller				
Generell syn på gruvpolitiken?	Nationella politiken gynnar gruvsektorn	Återvinning	Mer metall behövs trots återvinning; fel exportera effekterna	Mycket positiv	Implementerar statlig politik
	Stängd för rennäringen och gruvskaptiska aktörer				
	Dominerad av stat, kapital och gruvindustri				
	Ingen hänsyn till samer och urfolksrätt				
	Går att påverka via internationella instanser				

Generell syn på tillståndsprocessen?	Låg eller ingen tilltro Problematiskt med tudelad prövning och politiserad juridik	Låg tilltro Pengar styrs Problematiskt med tudelad prövning; Bergsstaten partsinlägga och Länsstyrelsen och SNV kommer in för sent	Tilltro till processen Viktigt med statlig kontroll och hårda krav på återställning Faktabaserad prövning borgar för riktiga avvägningar och beslut	Länsstyrelsen (AC) och Bergsstaten bra Naturvårdsverket svåra att samarbeta med; nya krav försenar arbetet; ingen förutsägbarhet.	Tilltro till regelverket Alla varianter har för- och nackdelar Misstag har skett; reglerna har skärpts; kan förbättras Kommunen begränsat inflytande Svårt väga riksintressen
Den specifika gruvan; positiva effekter?	Låg eller ingen tilltro Tolkningar och avvägningar till gruvsektorns fördel Sakägare men litet inflytande pga. maktobalans För små "koncessionsområden" För sen miljöprövning	Jobb och utveckling OM liten underjordsgruva med järnväg och lång brytningstid	Många positiva effekter Näringslivsutveckling, jobb, tillväxt, minskad utflyttning/inflyttning, service, ökad handel, turism, investeringar, kapital infrastruktur, inkomster	Ekonomiskt överskott: inkomster till aktieägarna, nya arbetstillfällen, inflyttning, skatteintäkter, bättre kommunal service och infrastruktur	Jobb, tillväxt och mer mångsidig arbetsmarknad
Den specifika gruvan; negativa effekter?	Nästan bara negativa - existentiellt hot Förstört renbete i kritisk passage omöjliggör traditionell renskötsel; trängre marker; förstörd (livs/kultur)miljö, risk för dammläckage och utsläpp, trafik, hot mot klimatet och andra näringar Många risker och stor okunskap	Storskalig brytning mer problem än möjligheter; transporter (livs)miljö, risk för läckage och utsläpp, planeringsproblem, vinst tillfaller andra Många risker och stor okunskap	Lokala miljöeffekter Ökad trafik Litet ingrepp i stor fjällvärld; renskötseln kan anpassas och fortsätta	Risker: utdragen process som avskräcker investerare, otillräcklig samhällservice, bristande infrastruktur Påverkan på turism, rennäring och miljö Lång tillståndsprocess försvarar kommunal planering	Påverkan på turism, rennäring och miljö Lång tillståndsprocess försvarar kommunal planering

Den specifika tillståndsprocessen?	Stängd Rätt att yttra sig men invändningar ignoreras Samtal med NIM men ingen samsyn Viss påverkan via rättssystemet och FN	Stängd Inte sakägare – inget formellt inflytande Försökt påverka - inget gehör Riksintresseprövningen baserad på ensidig kalkyl	Stängd Engagerade kan komma till tals – men inget formellt inflytande Lokala protester och överklaganden har påverkat	Relativt öppen process NM har följt reglerna Protester från rennåringen väntade; fått stort utrymme; har fördröjt och fördyrat processen	Följt gällande regler och praxis. Många möten, informationsträffar och samråd under hela processen Respekt för bedömningsarbetet som gjorts Överklaganden har för-senat	Följt gällande regler och praxis Grundligt juridiskt prövat Respekt för bedömningsarbetet som gjorts Överklaganden har för-senat
Den offentliga debatten?	Historiska konflikter mellan samiska aktörer har spärts på trots samsyn Regeringen och kommunen ignorerar samsynen	Polariserad och konfliktfylld Brist på information och samtalsarenor Kommunen tagit ställning och lobbar	Delvis polariserad och konfliktfylld Kommunen obalanserad och utan kompetens Lokala gruvkritiker gjort bra jobb	Polariserad men många för eller i mitten Kritiker fått (orimligt) mycket utrymme; bemöts med respekt Kommunen för gruva men hållit låg profil	Protester påverkar gruvindustrin negativt Nej-sidan osaklig och orättvis men viss förståelse för protester	Alla gruvor väcker engagemang och känslor Företräder staten/alla medborgare och driver ingen ståndpunkt
Ställningstagande till gruva?	NEJ Kompromiss eller samexistens inte möjligt		I dagsläget NEJ Ja OM liten statskontrollerad gruva under jord...	JA, (om hållbar) Politisk fråga	JA till gruva Kan samexistera med andra näringar	Tar inte ställning Prövar frågor utifrån gällande regelverk
Vägar till hållbarhet?	Lokal utveckling utan gruva Bärkraftig renskötsel och rennäring	Hållbara (samiska) näringar och företagande	Gruva OM nyttan överväger Lokal nytta, förvaltning, förädling och kontroll	Mångsidigt näringsliv och tillväxt; gruvor, vindkraft, rennäring och turism kan samexistera	Gruva skapar lokal ekologisk och social hållbarhet. Efterbehandling återställer området	Varierar
Agerande?	Yttranden och möten Drivit frågan till högsta instans Samarbete svårt pga historiska konflikter	Mobiliserat motstånd Skapat opinion Yttranden Överklagat Ej samarbetat med samsyn pga konflikter	Sökt kunskap Ställt kritiska frågor Pratat med folk i lokalsamhället	Fråga för valda politiker och experter. Mottagit information och deltagit i möten	Arbetar med berörda myndigheter inom lagrummet Lokala samråd Lokala representanter	Varierar beroende på uppdrag och roll i processen

Bilaga 6. De största likheterna mellan aktörerna i Storuman



Bilaga 7. Sammanställning av förståelseramar, Jokkmokk

Jokkmokk	1. Rennäring i samklang med naturen	2. Lokal utveckling i samklang med naturen	3. Mångsidigt samhälle och lokal nytta	4. Fler jobb och tillväxt	5. Fler gruvor och högre vinst	6. Förvaltning och utveckling
Tema	Hållbara localsamhällen och näringar Livskvalitet och ren miljö; naturen sätter gränser Samisk kultur och renskötsel del av localsamhället	Hållbar samhällsplanering och glesbygdspolitik	Demokratiskt hållbart samhälle av egen kraft Mångsidigt näringsliv Lokal förädling och nytta Lagom är bäst	Tillväxt och diversifiering för god ekonomi, jobb och service Kritiskt läge kräver åtgärder	Gruvnäring viktig för Sverige Bryta och förädla järnmalm Sälja produkten med vinst	Pröva ärenden och tillämpa regelverk Informera medborgarna Föra allmänhetens talan
Platsen						
Historia?	Samer och renskötsel Samer urminnes tider; förvaltat utan att förstöra Samiska rättigheter Åsidosatta	Lång (kolonial) historia av naturresursexploatering med liten lokal nytta	Lång historia av exploatering med liten lokal nytta	Naturresursbaserad ekonomi; vattenkraften och skogen viktiga för bygdens utveckling Utflyttning	Fyndigheten har lång historia Upptäckt 1947 Riksintresse 2013	Naturresursbaserad ekonomi Vattenkraft Samisk närvaro och kultur har format platsen
Framtid?	Långsiktigt hållbara lokala och samiska näringar Klimatförändringar utmaning Respekt för samiska rättigheter Livskraftig rennäring	Klimatförändringar utmaning Respekt för samiska rättigheter Giffri mat; ekoturism	Framtidstro Strategisk planering och profilering Sälja oss dyrt - OM vi ska sälja oss	Jobb, tillväxt och statligprivat näringslivsutveckling för överlevnad "Hetaste" länet i riket	Järnmalmproduktion: brytning 17-23 år inklusive uppbyggnad och efterbehandling	Diversifiera näringsliv; långsiktigt positiva effekter av etableringar och investeringar

Vad står i centrum?	Landskap med många värden och funktioner Samband; människans del av landskap och ekosystem; del av globalt system Renen och Kallak, del av Kallak/Björkholmen lokalsamhälle och renskötselområde kommun	Jokkmokks kommun med kopplingar till resten av världen Utveckling av egen kraft (vision) Hållbart brukad natur	Befolkningen i kommunen; tillväxt för fortsatt service Jokkmokks kommun med kopplingar till resten av världen	Generera vinst till bo-laget Gruvområde med transportsystem Tillväxt för kommunen	Kallak ett bland flera ärenden Hela kommunen/regionen/landet i fokus
Utveckling?	Gruva kan inte stoppa urbanisering Dagens befolkning räcker; nya lösningar för att klara service Hållbara småskaliga näringar och förvaltning Utveckla livskraftig rennäring, samisk kultur och naturturism	Öka befolkningen men med måtta Mångsidigt näringsliv med rennäring och turism Lokal nytta	Kritiskt läge Öka befolkningen nu Jobb, etableringar och tillväxt för god service Gruvor, turism, rennäring kan samsas	Gruva genererar lokal nytta; inflyttning, skatteintäkter, ny infrastruktur, förbättrad samhälls-service Etableringar behövs	Diversifiering och befolkningsökning för att säkra skatteunderlag och service Etableringar behövs
Lokalpolitik?	S styrs av kortsiktigt och traditionellt tänkande Kommunledning (S) onyanserad; för snabb att ta ställning; representerade inte alla medborgare; oppositionspartier representerar gruvmotståndet	S styrs av kortsiktigt och traditionellt tänkande Tydligare ledning och styrning behövs	kommunledning (S) företräder gruvförespråkare Mer samarbete med näringslivet behövs	Bolaget behöver kommunen Stort och brett stöd från kommunledningen	Kommunen skyldig informera medborgare Partiföreträdare bör ta ställning
Kultur och fritid?	Leva nära naturen Rennäringen viktig samisk kulturbärande; samisk kultur och renskötsel del av lokalsamhället Samisk kultur viktig för turismen Nära till fin natur och ren miljö	Leva nära naturen Samisk kultur och renskötsel del av lokalsamhället Närhet och utrymme	Rik fritid Jakt, fiske, rekreation Attraktivt samhälle	-	Natur och kultur viktigt för att bygga attraktivt samhälle Gruvor blir arena för större samisk politik
Samhällsklimat?	Lugnt och harmoniskt samhälle Samexistens Gruvan skapar osämja	Samexistens och samförstånd (Mer) demokrati Gruvan skapar osämja	Viktigt balansera debatten; upprätthålla samexistens och samförstånd	Konfliktfyllt men önskar samförstånd	Samexistens mellan olika folkgrupper och näringar; gruva skapar konflikt

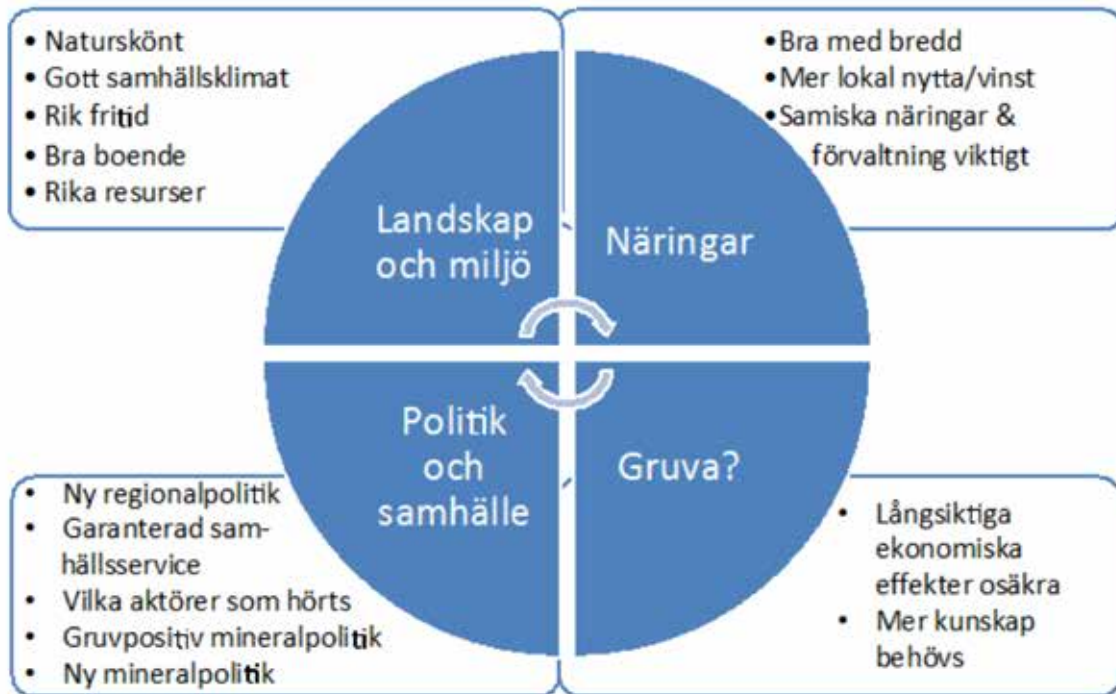
Landskap och naturresurser?	Rikt landskap med många olika värden		Landskap med stora naturresurser; renbete, möjligheter till friluftsliv, turism	Kommun med stora naturresurser och orörd ytor	Viktiga mineraltillgångar som bör brytas och förädlas	Markanvändnings- och riksintressen måste balanseras/vägas mot varandra
	Samiskt kulturlandskap med många värden	Resurshushållning				
	Miljön är sårbär; storrennäring hållbar markanvändning; pressad av konkurrerande verksamheter	Stora arealer redan skyddade – måste göras tillgängliga	Stora arealer redan skyddade – måste göras tillgängliga	Endast små ingrepp i naturen	Möjligheter till jakt, fiske och friluftsliv viktigt för platsens attraktivitet	
	Biologisk mångfald viktig	Finns plats för både rennäring, turism, gruva och skogsbruk	Finns plats för både rennäring, turism, gruva och skogsbruk	Stora orörda och oanvända områden		
Hållbar utveckling?	Jobb och utveckling på icke ändliga resurser	Fokus på jobb och tillväxt; måste ibland prioritera mellan dimensionerna i HU	Fokus på jobb och tillväxt; måste ibland prioritera mellan dimensionerna i HU	Gruvnäringen använder en ändlig resurs	Diversifiering	
...en eventuell gruva?	Naturen sätter gränser			Bra efterbehandling viktigt	Implementera Miljömålen och Generationsmålet	
Generell syn på gruvor?	Stora miljö- och ekonomiska risker med gruvetablering	Kan vara hållbara och bidra till lokal utveckling; bättre gruva i Sverige än exportera negativa effekter	Kan vara hållbara och bidra till lokal utveckling; bättre gruva i Sverige än exportera negativa effekter	Ansvarsfull gruvdrift ger jobb och utveckling	Mycket positiv	Inget självändamål men kan ge jobb och utveckling
	Återvinning och hushållning	Stora miljö- och ekonomiska risker med gruvetablering	Stora miljö- och ekonomiska risker med gruvetablering	Miljöeffekter kan kontrolleras; bättre gruva i Sverige än exportera negativa effekter		Varje gruva provas utifrån sina förutsättningar
	Gruvor som ej stör rennäringen kan vara ok	Rätt lokaliserad gruva som ger lokala jobb kan vara ok	Rätt lokaliserad gruva som ger lokala jobb kan vara ok			
Generell syn på gruvpolitiken?	Nationella politiken gynnar gruvsektorn	Stängd för rennäringen och gruvskriftsaktörer	Stängd för rennäringen och gruvskriftsaktörer	Mineralagen behöver ses över; mer lokal nytta och mer återföring	Mycket positiv	Implementerar statlig politik
	Protester har väckt debatt	Protester har väckt debatt	Protester har väckt debatt			Definieras i Mineralstrategin och Minerallagen med förarbeten
	Ingen hänsyn till samer och urfolksrätt					
	Mineralagen behöver ses över					

<p>Generell syn på tillståndsprocessen?</p>	<p>Låg eller ingen tilltro; regelverken gynnar gruvsektorn</p> <p>Maktbalans och kortsiktigt ekonomiska bedömningar ger avvägningar till gruvsektorns fördel</p> <p>Problematisert med lång och komplex process</p> <p>Politiska bedömningar minskar rättsäkerheten</p> <p>Effekter på miljö och rennärning borde beaktas tidigare</p>	<p>Relativt god tilltro men regelverken missgynnar lokalsamhället</p> <p>Snävt sakägarbegrepp</p> <p>Stärkt lagstiftning om återföring och återställning</p>	<p>Tilltro till processen</p> <p>Viktigt med kontroll</p> <p>Kompetenta myndigheter och stark miljölagstiftning borgar för hållbarhet</p> <p>Mer lokal återföring och lokalt inflytande</p>	<p>Minerallagen ska följas.</p> <p>Bergsstaten och bergmästaren kunniga och bra</p> <p>Länsstyrelsen i Norrbotten låg kunskapsnivå och följer inte gängse praxis</p> <p>Kommunen begränsat inflytande</p> <p>Svårt väga riksintressen</p>	<p>Tilltro till regelverken</p> <p>Alla varianter har för- och nackdelar</p> <p>Misstag har skett; reglerna har skärpts; kan förbättras mer</p> <p>Kommunen begränsat inflytande</p> <p>Svårt väga riksintressen</p>
<p>Den specifika gruvvan; positiva effekter?</p>	<p>Kortsiktiga jobb som inte kan vända negativ trend i kommunen</p>	<p>Kan ge jobb, tillväxt, minskad utflyttning/ inflyttning, ökad handel, kapital, infrastruktur, positiva effekter på besöksnäring, framtidstro</p>	<p>Många positiva effekter</p> <p>Näringslivsutveckling, jobb tillväxt, minskad utflyttning/inflyttning, ökad handel, kapital, infrastruktur, inkomster, service, global miljö, attraktivitet</p>	<p>Ekonomiskt överskott: inkomster till aktieägarna; nya arbetstillfällen; skatteintäkter; bättre kommunal service och infrastruktur</p>	<p>Jobb, tillväxt och mer diversifierad arbetsmarknad</p>

Den specifika gruvan; negativa effekter?	Nästan bara negativa... förödande för rennäring- en Förstört renbete i kritisk passage + infrastruktur försvarar/omöjliggör traditionell renskötsel; soci- ala följdeffekter Förstörd (livs/kultur) miljö; trafik, risk för vatten- förening Hot mot andra näringar Lokala konflikter En gruva blir fler Många osäkerheter och risker	Förstörd (livs)miljö i Kallak, negativa effekter på rennäringen, andra samiska näringar, vissa turistföretag. Risk för negativa effek- ter på miljö, varumärke, mm. Relativt många osäkerheter	Lokala och hanterbara miljöeffekter Litet ingrepp i stor kom- mun Negativa effekter på rennäringen; men går att hantera Relativt många osäker- heter	Marginellt negativa effekter för rennäringen	Påverkan på turism, rennäring och miljö Försvarar kommunal planering
Den specifika till- ståndsprocessen?	Bergsstaten (BS) stängd JIMAB stängda; ingen dialog Länsstyrelsen (LS) öp- pen LS stängd men bra be- slut Protester/dialog med LS har haft viss påverkan på beslut	BS och LS agerar ok utifrån sina roller Info från JIMAB ok Besöksnäringen ingen talan Protester har haft viss påverkan	BS och LS agerar ok utifrån sina roller men svårt för lokala aktörer att påverka Info från JIMAB ok Protester har fördröjt processen	Följt gällande regler och praxis Många möten, informa- tionsträffar och samråd under processen Låst läge med sameby- arna	Följt gällande regler och praxis Olika bedömningar av riksintresse mineral och rennäring Protester kan ha för- dröjt processen
Den offentliga de- batten?	Polariserad gruvdebatt skapar motsättningar Protester har enat samer och miljö rörelse JIMAB arrogant men påverkats av protester Kommunledningen (S) onyanserad och tagit för tidig ställning	Ökad konfliktnivå JIMAB dålig på kommu- nikation Kommunledning (S) agerar för gruva	Media skapade konflikt Nej-sägare dominerar Kommunledning (S) tydligt för gruva JIMAB dålig på kommu- nikation	Nej-sidan gynnad av massmedia. Svårt att nå ut med ba- lanserad bild Samhället polariserat; stora konflikter	Alla gruvor väcker en- gagemang och känslor Företräder staten/ allmänintresset; driver ingen ståndpunkt

Ställningstagande till gruva?	NEJ	NEJ	Kanske...JA, OM lokal nytta och andra förutsättningar ändras/klargörs	JA	Tar inte ställning
Vägar till hållbarhet?	Kompromiss eller samexistens inte möjlig	NEJ	Kompromiss ej trolig (men inte helt utesluten)	JA till gruva (förutsatt hållbar)	Prövar frågor utifrån gällande regelverk
	Lokal utveckling utan gruva		Mångsidigt näringsliv och tillväxt	Gruva skapar lokal ekonomisk och social hållbarhet. Efterbehandling återställer området	Gruva är en väg till ekonomisk och social hållbarhet Bra efterbehandling viktig.
Agerande?	Livskraftig rennärning och småskaligt företagande		Samexistens	Gruva, ja, kan samexistera med rennärning och turism	
	Mobiliserat motstånd (och demonstrerat) Informerat om renskötseln och dess förutsättningar Skapat opinion Yttranden, möten/dialog Skrivelser och överklaganden		Gruva OM... Deltagit i/arrangerat möten Diskuterat sakägarfrågan Informerat	Deltagit i möten (Skrivelser)	Varierar beroende på uppdrag och roll i processen Organiserat möten och samråd med berörda parter.

Bilaga 8. De största likheterna mellan aktörerna i Jokkmokk



Bilaga 9. Sammanställning av förståelseramar, Kiruna

Kiruna	1. Rennäring i samklang med naturen	2. Lokal utveckling i samklang med naturen	3. Livskvalitet/mångsidigt samhälle och lokal nytta	4. Fler jobb och tillväxt	5. Fler gruvor och högre vinst	6. Förvaltning och utveckling
Tema	Hållbara localsamhällen och näringar Livskvalitet och ren miljö; naturens gränser Respekt för samiska rättigheter Livskraftig rennäring	Bevara områden för meningsfull rekreation	Mångsidigt näringsliv Lokal förädling och nytta Lagom är bäst	Tillväxt och diversifiering för trygg framtid med god ekonomi, jobb och service	Gruvnäring viktig Bryta malm och sälja produkten med vinst	Pröva ärenden och tillämpa regelverk Föra allmänhetens talan
Platsen						
Historia	Samer och renskötsel sen urminnes tider Gruvnäring i över 100 år som har expanderat och förstört marker	Rekreationsområde sedan 40-talet Gruvnäring som har expanderat och förstört marker	LKAB och Hjalmar Lundbohm har byggt Kiruna på ett bra sätt med bostäder, skolor och service	LKAB har byggt upp Kiruna på ett bra sätt Gruvan har gett Kiruna mycket	Fyndigheten undersökt av SGU på 70-talet Flera bolag och bolagskonstellationer har prospekterat området sedan 1998	LKAB har dominerat utvecklingen Staden uppbyggd runt gruvan Långt beroende av LKAB
Framtid	Långsiktigt hållbara och lokala näringar Klimatförändringar utmaning Bevara samiskt kulturarv Respekt för samiska rättigheter Livskraftig rennäring	Fler områden för bra boende och rekreation	En ny mönsterstad Långsiktig gruvnäring Diversifierat näringsliv Fler områden för bra boende och rekreation	Jobb, tillväxt och statligprivat näringslivsutveckling LKAB är inget evighetsprojekt; nya gruvor behövs	Produktion av framförallt järn, och koppar-malm Totalt bryta 10,1 ton malm och 42,7 ton gråberg i ett dagbrott under ca 7 år	Diversifierat näringsliv Långsiktigt positiva effekter av etableringar, investeringar och stadsflytt Modern liten stad

Vad står i centrum?	Landskapet med många värden och funktioner		Kiruna stad och stadsomvandlingen	Utveckling/expansion av Kiruna stad	Generera vinst till bolag och investerare	Stadsomvandlingen
	Människan del av landskap och ekosystem	Rakkuriområdet med sjön och Kalix älvdal som ett sammankopplat system				
Utveckling?	Rennbetesmarker	Bryt beroendet av gruvnäringen	Lokal nytta	Näringslivet	Gruvområde med transportsystem	Rakkuri ett bland många ärenden
	Rakkuri; länk mellan vinter- och sommarbete	Hållbara småskaliga näringar och förvaltning för en förutsägbar framtid				
Lokalpolitik	Utveckla livskraftig rennäring och samisk kultur	Utveckla områden för boende och rekreation	Bättre möjligheter till friluftsliv	Befolkningens möjligheter och förutsättningar	Arbetsstillfällen och ekonomisk vinst för kommunen	Hela kommunen/regionen/landet i fokus
	Kommunen har uppträtt avvaktande ang. gruva i Rakkuri	Positivt att kommunledningen delar kritiskt ställningstagande ang. Rakkuri	Lokal nytta	Öka befolkningen	Gruva genererar lokal nytta; arbetstillfällen	Modern stad
Kultur och fritid	Leva nära naturen	Leva nära naturen	Inga politiska debatter om Rakkuri	Jobb, etableringar, tillväxt för service och högre standard	-	Diversifiering och befolkningsökning för att säkra skatteunderlag och service
	Nära till fin natur och ren miljö	Ett attraktivt stug- och fritidsområde i Rakkuri sedan 40-talet	Frågor blir lätt polariserade i Kiruna	Gruvor, turism och rennäring kan samsas		Kommunledning enig efter avvägning av för och nackdelar
Kultur och fritid	Rennäringen och landskapet viktig samisk kulturbärande och länk till historien	Leva nära naturen	Friluftslivet är centralt och får inte hotas	Mer folk ger rikare kulturbud	Kiruna har ett fantasfullt kulturarv som historiskt gruvsamhälle	Ingen politisk fråga
			Exotisk stad med samisk kultur	Attraktivt samhälle		Friluftslivet viktigt
			Exotisk stad med samisk kultur	Mer folk ger rikare kulturbud		Exotisk stad med samisk kultur
			Exotisk stad med samisk kultur	Mer folk ger rikare kulturbud		Gruvor arena för större samisk politik

Samhällsklimat	<p>Ibland konflikter mellan rennäring och fritidsintressen men i detta fall enade</p> <p>Bra samanhållning och stort nätverk</p> <p>Majoriteten av befolkningen är eniga "mot"</p> <p>Tvingad samexistens mellan ren- och gruvnäring</p>	<p>Ibland konflikter men överlag bra relationer</p> <p>Samexistens</p> <p>Förtroende för LKAB som kan samarbeta med andra aktörer</p>	<p>Överlag bra relationer</p> <p>Samexistens</p> <p>Två läger; flesta är gruvpositiva men vissa vill inte ha utländska bolag</p>	Konfliktfyllt men önskar samförstånd	<p>Samexistens mellan olika folkgrupper och näringar</p> <p>Bra relationer</p> <p>Enighet kring Rakkuri</p>
Landskap och naturresurser?	<p>Rikt landskap med många olika värden</p> <p>Känsliga arktiska miljöer</p> <p>Mineralerna exporters bort medan markerna förstörs; hotar rennäring, rekreation och annan hållbar markanvändning</p> <p>Många markanvändningskonflikter</p>	<p>Attraktiva landskap med stora naturresurser, renbete och möjligheter till friluftsliv och turism</p> <p>Många markanvändningskonflikter</p> <p>Lokal nytta är viktigt</p>	<p>Attraktiva landskap med stora mineraltillgångar som bryts och bör brytas för tillväxt</p> <p>Stora marker; plats för flera näringar och aktiviteter</p>	<p>Viktiga mineraltillgångar som bör brytas och förädlas</p>	<p>Stora naturresurser</p> <p>Markanvändnings- och riksintressen måste balanseras/vägas mot varandra</p> <p>Attraktiva landskap/rekreativområden; utvecklingspotential</p>
Hållbar utveckling?	<p>Jobb och utveckling på icke ändliga resurser</p> <p>Lämna samma förutsättningar till kommande generationer</p> <p>Naturen sätter gränser</p>	<p>Långsiktiga näringar</p> <p>Ekonomi, socialt och miljö – alla delar viktiga</p>	<p>Fokus på jobb och tillväxt; ökad efterfrågan på hållbara produkter</p> <p>Bruka och återställa</p>	<p>Området kommer att efterbehandlas; upplag och industriområde vetteras och dagbrottet vattenfylls</p>	<p>Diversifiering</p> <p>Ekonomi, socialt och miljö</p> <p>Miljömålen och generationsmålet</p>
...en eventuell gruva?					
Generell syn på gruvor?	<p>Lång erfarenhet av gruvnäring; innebär stora risker och allvarliga konsekvenser</p> <p>Kiruna är inte i behov av mer eller utvidgad gruvnäring; måste satsa på annat för att överleva på sikt</p>	<p>LKAB har byggt Kiruna bra</p> <p>Gruvor har positiva och negativa effekter</p> <p>Tryggare med LKAB; stort och gammalt</p>	<p>Lång erfarenhet av gruvnäring; ger jobb och utveckling</p> <p>Går att bryta ansvarsfullt och miljövänligt</p> <p>Går att återställa</p>	<p>Mycket positiv</p>	<p>Utvinna mineraler är nödvändigt</p> <p>Varje gruva provas utifrån sina förutsättningar</p>

Generell syn på gruvpolitiken?	Stängd politik som gynnar gruvsektorn Politik som leder till att mineralerna och vinsterna exporteras ut i Europa Västerländsk politik och ej tar hänsyn till samiska värden	För låg lokal avkastning Hårdare restriktioner Säkerställ att bolag har kapital till att återställa	Avvägningar ska göras i demokratisk ordning Säkerställ att bolag har kapital till att återställa	Mycket positiv	Implementerar statlig politik Definieras i Mineralstrategin och ML med förarbeten
Generell syn på tillståndsprocessen?	Låg eller ingen tilltro; regelverken gynnar gruvsektorn Effekterna på rennärning och miljön borde beaktas tidigare och i större utsträckning För komplicerade processer Svårt att påverka pga. regelverken och maktobalans Inga riktiga samråd	Relativt god tilltro; har blivit bättre Långa och invecklade Bra med hårda regler Svårt för lokala intressen att påverka För lätt att få undersökningstillstånd	Tilltro till processen; men för långa Viktigt att respektera myndigheternas beslut Svårt för lokala intressen att påverka	Bra, internationellt acceptabel standard på processen Bergmästarer följer lagstiftningen Samarbete fungerar mellan bolag och myndigheter	Tilltro till regelverken Alla varianter har för- och nackdelar Misstag har skett; reglerna har skärpts men kan förbättras Kommunen begränsat inflytande Svårt väga intressen
Den specifika gruvan; positiva effekter?	Kortsiktiga arbetstillfällen i en kommun där det inte behövs fler jobb	Kan ge arbetstillfällen och lite tillväxt Begränsade positiva effekter så länge LKAB bryter och går bra	Många positiva effekter; näringsutveckling, jobb, tillväxt, ökad befolkning, mer handel och kultur, fler bostäder, bättre service Trygghet; fler ben att stå på	Inkomster till aktieägare Arbetsstillfällen Ökade skatteintäkter till kommunen	Arbetsstillfällen i 8 – 10 år

Den specifika gruvan; negativa effekter?	Nästan bara negativa Förstör stora naturvärden för all framtid Kapar av samebyns flyttled; förödande för samebyarna och deras rennärning Rekreatiomsområde med stugor försvinner Ödelägger hela Kalix norra älvadal Rakkurisjön torrläggs och Kalixälven förorenas; djurlivet påverkas Hotar andra näringar Många risker och osäkerheter	Det negativa överväger Upptar mark; hotar andra näringar Stug- & rekreatiomsområde försvinner Påverkar rennärningen Skadar natur/miljö Många risker och osäkerheter	Lokala och hanterbara miljöeffekter; går att återställa Litet ingrepp Hanterbara negativa effekter på rennärningen och friluftslivet Vissa osäkerheter	Marginellt negativa effekter för Rennärningen pga. planerad transportväg Fastigheter (stugor och åretruntboende) drabbas Friluftsliv påverkas	Påverkan på turism, rennärning, rekreation, stugor och miljö Tar upp marker och försämrar kommunal planering
Den specifika tillståndsprocessen?	Bedömningar utifrån gruvvänlig lagstiftning Dålig information från bolagen; särskilt om effekter på rennärning och miljö Kommunen kommer in för sent; kan inte påverka LS öppen men kommer in för sent BS stängd; stödjer bolagen	Låg kunskap om process och bolag Myndigheterna agerar ok utifrån sina roller Kommunen kommer in för sent; kan inte påverka	Låg kunskap om process och bolag Myndigheterna agerar ok utifrån sina roller Viktigt att lyssna på de som berörs Protester har haft viss påverkan	Följt gällande regler och praxis Haft information- och fördjupade samrådsmöten med berörda parter: Laevas sameby, Kiruna Motorklubb, hus- och markägare i området	Följt gällande regler och praxis Utdragen process Kommunen har inte kunnat påverka
Den offentliga debatten?	Stark opinion mot gruvetablering Kommunledningen delar kritiskt ställningstagande Opinionsbildning effektivaste sättet att påverka Bra bemötande och stort lokalt stöd Mobiliserat lokal/nationell opinion	Inte hört så mycket; fått information via media Har inte varit så mycket debatt	Inte hört så mycket; fått information via media Har inte varit så mycket debatt De flesta är positiva till mer gruvnäring	Inte varit inblandade i någon högre grad	Alla gruvor väcker engagemang och känslor Företräder staten/allmänintresset; driver ingen ståndpunkt

Ställningstagande till gruva?	NEJ	Kanske... NEJ, annorlunda OM LKAB och/eller andra förutsättningar	JA (om hållbar)	JA	Tar inte ställning
Vägar till hållbarhet?	Kompromiss eller samexistens ej möjlig	Mångsidigt näringsliv eller andra förutsättningar	Kommunmedborgarna ska bestämma	Provar frågor utifrån gällande regelverk	Gruvor kan vara väg till ekonomisk och social hållbarhet
	Lokal utveckling utan nya gruvor	Långsiktiga lokala näringar	Mångsidigt näringsliv och tillväxt; gruvor, vindkraft, rennärning och turism i samexistens	Gruva skapar lokal ekonomisk och social hållbarhet	Stadsomvandling med ny teknik
	Hållbara lokala näringar i samklang med naturen	Grubrytning utifrån lokalt behov med senaste tekniken	Ekologiska produkter	Efterbehandling återställer området	Långsiktiga näringar
	Krävs en stor ekonomisk omställning		Efterbehandling		Efterbehandling
Agerande?	Yttranden, möten och skrivelser	Sökt kunskap	Mottagit information	Prospekterat och sökt bearbetningskoncession	Varierar beroende på uppdrag och roll i processen
	Skapat opinion	Deltagit på möten med samebyarna och stugägarna		Organiserat möten och samråd med berörda parter	
	Mobiliserat motstånd				
	Aktioner mot bolagen				
	Samarbetat om rennäringsanalys				
	Överklaganden				
	Dialog och formella samråd				

Bilaga 10. De största likheterna mellan aktörerna i Kiruna



Bilaga 11. De största skillnaderna mellan aktörerna



De största skillnaderna mellan aktörernas förståelseramar i Storumans, Jokkmokks och Kiruna kommuner. I de båda fallen kan skillnaderna härledas till ett antal grundläggande tankefigurer som handlar om befolkning, tillväxt, skala och natursyn.

Conflicts Over Mine Establishment

Local community actors and pathways to sustainability

Summary

Mineral prospecting and mine establishment can give rise to local conflicts. This study looks into how affected actors and citizens view future mineral extraction and mine establishment, opportunities for local participation in the permitting process, local ability to influence mining policy and regulations, and the means available for handling conflicts through dialogue and joint consultation. We have analysed three mine establishment processes in Sweden's mountain region: iron mining in Gällöck/Kallak (Jokkmokk Municipality), nickel mining in Rönnbäck/Rönnbäcken (Storuman Municipality), and gold, copper, and iron mining in Rakkuri (Kiruna Municipality).

Attitudes among actors and citizens

Caring about the place where they live and its future is a common trait uniting all local actors. All these actors want to continue living where they are, have jobs, and offer their descendants a future in the municipality. This study demonstrates that the views of the organised actors differ as to what constitutes a desirable future, what benefits local society, and whether a mine will be a help or a hindrance. Though everyone is striving for it, sustainable development means different things to different actors, who perceive different pathways to sustainability and prioritise different aspects of the concept. Actors with a sceptical attitude towards mining view good environmental conditions as a basic precondition for all other growth and development. On the other hand, mining advocates view economic growth as necessary for other types of growth and development, and as a means of protecting the environment. The climate of discourse and degree of polarisation differ between the actors in the Jokkmokk, Storuman, and Kiruna cases, all of whom differ greatly in their views of economic growth, population growth, and how the landscape and natural resources are to be utilized to provide the citizenry with a good life now and in the future. Understanding the history of the place is also highly important. Regardless of whether the actors favour or oppose mine establishment, they draw on the area and its history to reinforce their frameworks of understanding as well as rationales. Given these differences, it is logical rather than surprising that the actors should arrive at different conclusions as to whether mine establishment is desirable. These differences run deep, have their roots in fundamentally different views of the world, and manifest themselves in other conflicts over natural resources as well. What we see in the present cases are conflicts between different frameworks of understanding, i.e. frame conflicts that give rise to mutually incompatible action strategies.

Despite the polarisation surrounding this issue, some actors have a more cautious and contingent attitude. They have not closed the door to mine establishment, but have set a range of conditions for granting permission to mine, i.e., "You can mine if ...". These conditions vary from actor to actor, but concern factors such as environmental impact, risks, local jobs, duration of operations, ownership, and local retention of profits. In the case of Kiruna, the group of actors with such frames appears to be relatively large. Compared with the stable positions of actors with strong pro- or anti-mining frames, these actors are likely more flexible and open to reconsidering their viewpoints.

The government agencies involved in the assessment and permit processes are focused on exercising their authority and applying existing regulations and policies. However, they have different missions and act according to different rules and political points of departure. They shift between an administrative perspective and the normative (i.e., pro-/anti-mining) frames common in the local communities. Depending on their missions and policy goals, these agencies' actions support different frameworks of understanding that are represented at the local level. Local actors can recognize, to greater or lesser extents, their own or their opponents' frames in the agencies' arguments and decisions. The trust of local actors in a given agency appears to be affected by how well their own perspectives are reflected in that agency's rhetoric and actions. The attitudes of the mining companies coincide in many ways with local pro-mining frames and with the longstanding national mineral policy of successive Swedish governments. This means that the mining companies can, to a certain extent, ride on the coattails of other influential state, regional, and local actors.

One difference between the three cases is that, in contrast to the mining debates in Jokkmokk and Storuman, the debate surrounding the Rakkuri project has not assumed that the issue is crucial to the entire community, nor has it engaged specialinterest organizations or citizens to the same extent. One explanation for the lower mobilisation and polarisation in the Kiruna case is that public opinion favouring mine establishment in Rakkuri is generally weaker than in Gällöck/Kallak and Rönnbäck/Rönnbäcken. Many actors in Kiruna say that the costs of the project would outweigh the benefits, as the employment situation in the municipality is currently favourable. The need for a new mine is therefore perceived to be low, and relatively numerous actors share the pragmatic attitude that "you can mine if ...". We also note that rightsrelated issues are not as prominent in the mining debates in Jokkmokk and Kiruna as they are in Storuman, and that they are not dividing the Sami actors in the Norrbotten cases. Shared perceptions of the place and

its future, sustainable development, the potential negative effects of mining, etc., have instead resulted in cooperation among actors sceptical of the mines in both Jokkmokk and Kiruna. Compared with Storuman, the similarities between the organised actors' frames are generally more numerous and substantial in the cases of Jokkmokk and Kiruna, where most actors agree that the social climate is basically good. In Jokkmokk and Kiruna, there is relatively strong agreement that Sami culture is an important part of the municipal identity and that Sami business activities are, and should remain, part of the local economy.

The survey of citizens' attitudes and positions largely substantiates the present description, although it also identifies potential differences between the attitudes of the organised actors and the citizenry. As expected, the questionnaire study indicates that the general acceptance of mining activities is greater in Kiruna than in Jokkmokk or Storuman. However, no major differences are apparent between the three municipalities with regard to the specific mine establishments in question. We can confirm that general acceptance need not necessarily affect specific attitudes towards establishing new mines. The clear polarisation between strong mining sceptics and mining advocates that emerges in the analysis of organised actors' attitudes appears to be present to varying degrees in the broader general public as well. In the material analysed, citizen attitudes towards mine establishment appear to be more polarised in the Gállok/Kallak case in Jokkmokk than in the other municipalities. Here we see a difference between the organised actors in Jokkmokk, who have so far exhibited less polarisation than do those in Storuman Municipality. One possible explanation is that the dialogue is more highly developed in Jokkmokk Municipality, i.e., the organised actors are toning down their extreme rhetoric to maintain good relations and a positive climate of discourse. Another explanation is that the pro-mine opinions are less well organised and thus not as well represented in formal contexts. Although the survey does confirm that attitudes to the mine establishments are highly polarised among the citizenry, it also indicates that many citizens share the "you can mine if ..." attitude. This is especially clear in the case of Kiruna, which differs from the other cases in that the number of citizens with distinctly positive attitudes is relatively low.

When it comes to the reasons for citizens' attitudes, the questionnaire indicates that underlying values and social factors play important roles, as the qualitative study of perceptions and positions among the organised actors also found. How citizens generally value good environmental conditions and sustainable development, how they view risktaking, and their trust in the state and its institutions all have impacts, albeit to varying degrees. Citizens' opinions and the social contexts in which citizens interact affect their attitudes towards the mining projects, as does whether they are Sami and/or affiliated with a Sami village. The questionnaire material also indicates that the perceived effects of the potential mines on their living conditions and the place have a relatively major impact on citizens' attitudes towards particular mine establishment projects. This

indicates, as does the qualitative analysis of the organised actors, that differences in how the citizenry understand and value population growth, the municipal economy, quality of life, good environmental conditions, and sustainable development play major roles. Expectations of more jobs and local growth appear to be the most important driving forces of the positive attitudes, while misgivings about negative effects on the environment, reindeer herding, Sami culture, and outdoor recreation shape the negative ones. The fact that the employment situation in Kiruna is currently favourable could explain why attitudes towards establishing a new mine there are relatively negative.

Based on the survey, we can also see that the vast majority of municipal citizens are excluded from the relevant permitting processes. These processes are perceived as being implemented top-down and as dominated by the state and the mining companies. Citizen perceptions and experiences of the permitting processes appear to play a role in attitudes towards mine establishment, as is the case among the organised actors as well. Many respondents report having developed more negative attitudes towards mines and less confidence in the actual process as a result of these ongoing permitting processes.

Means of exerting influence?

The legal means available for influencing the permitting process are limited. Formally, no consultation with the interested party or other affected persons is required before the environmental assessment when a permit for an exploitation concession has already been granted. This division within the assessment process engenders heated discussion. It is recommended that mining companies consult with the county administrative board and affected actors before applying for an exploitation concession. In the three cases studied here, most of the local actors feel that they entered the process too late and in too few instances, and that the quality of consultation was inadequate.

When processing concessions, the county administrative boards are not obliged to consult with any local actor other than the municipality. This gives the boards some freedom of action, which may be perceived as "unfair" when different boards handle the process in different ways. In the cases studied, the Norrbotten County Administrative Board had more dialogue with local actors than did the Västerbotten Board, particularly in the Gállok/Kallak case. This could be one reason why the opinions and statements issued by the Norrbotten Board reflect local attitudes and positions to a greater degree. However, the county administrative boards are obliged to consult with the municipalities, and all the municipal opinions and statements are fairly strongly reflected in those of each board. Based on these three cases, the municipalities appear to exert noticeable influence. However, their statements and opinions vary: Storuman's are clearly positively disposed towards mine establishment, while Jokkmokk's and Kiruna's are more balanced and note many negative consequences (particularly in connection with reindeer

herding). Jokkmokk's more cautious approach could be because it engaged in significantly more local dialogue than did Storuman, although it may also reflect a lower degree of polarisation among the organised actors in Jokkmokk (see above). Kiruna's cautious approach probably reflects an absence of local opinion strongly favouring the project in question.

There are significant differences between the three cases in how the attitudes and positions of local actors are taken into account by the three municipalities and county administrative boards. This raises important questions as to how differences in the available opportunities to participate in and influence the permitting process could be evened out, for example, how participation costs could reasonably be shared and how equivalent routines/rules for deeper and more functional dialogue could be developed. Many actors critical of mining are also displeased because the term "interested party" is limited to property owners and Sami Reindeer Herding Communities within the concession area. Interested parties have access to more information, have the right to appeal, and are more likely to be invited to participate in consultations. Both interested parties and local actors critical of a mine will use the legal system to attempt to influence the permitting process, although such appeals are generally denied. However, they often lead to major delays and make the process expensive. Actors opposed to mine establishment and not confident that their views will be heard in the official process will use other available instruments to delay and influence the process. Delaying tactics, however, are both costly and frustrating for all concerned, including for the local community.

Swedish mineral policy offers few and unequal means of exerting local influence. The policy is centralised in a small national agency, with the expectation that it will get things done efficiently. At the same time, this centralisation creates exclusion that may fuel social protest. Swedish mineral policy is formulated in a way that mainly reflects the frames of the mining sector and pro-mining actors. As a result, the policy is perceived as "pro-mining" and "closed" by most actors and by all those sceptical of mining. This affects their trust in the ability and willingness of the state and policymakers to take the entire spectrum of actors and perspectives into account, in turn creating more fertile ground for the emergence of a social counter-movement. This is facilitated by the fact that scepticism towards mining is represented in the Swedish parliament. For example, the Kallak case made a big impression in the national media when protests in the form of direct action and civil disobedience met with police violence. Such harsh responses can result in a movement gaining greater support among the general public.

Does dialogue offer a way forward?

Earlier research demonstrates that conflicts arising from individuals' or actors' basic values and attitudes are difficult to "resolve" in the sense of reaching a compromise

or making a decision that everyone perceives as positive. The likelihood of inducing strongly anti- or pro-mining actors to alter their positions fundamentally is probably low, regardless of any dialogue, consultation, or process. Through dialogue, actors may even strengthen and consolidate previously formed opinions. Nevertheless, opportunities do exist to achieve consensus through dialogue on certain specific issues, achieve mutual understanding and acceptance of one another's viewpoints, share knowledge, improve social relations, and thereby improve the climate of discourse and make better decisions. Those actors who have not yet adopted a clear position (i.e., "you can mine if ...") are more open minded, and dialogue could well contribute to knowledge and learning that would influence the positions of actors in this group.

Efficient information dissemination, dialogue, and consultation could very likely boost confidence in the state and its decisionmaking methods as well. Inclusive, transparent, and professionally conducted dialogues with citizens appear to offer an excellent means of meeting citizen needs for information and insight, as well as for communication with decisionmakers and with people whose opinions differ from their own. The municipalities have an important role to play in this context as local coordinators and initiators. Based on the participatory research meetings we conducted, we can identify many factors that are important to achieving high-quality dialogue. Having sufficient time and resources, professional process management, balanced representation, and access to professional conflict management are all important prerequisites for such dialogue. Nevertheless, the prospects of a highly developed consultation process being able to "resolve" such conflicts are probably poor. It is therefore important to develop the regulatory framework and permitting processes in other ways as well, so that decisions are perceived as legitimate, including by those actors who do not get their way. Disseminating information to a wider circle of local actors, expanding the definition of "interested party", providing clear guidelines for what a "concession area" encompasses, consulting with local actors at an earlier stage, improving the quality of consultations, implementing a transparent process in which it is clear to all actors when and how they can express themselves, and implementing measures that allow both resource-rich and resource-poor actors to participate on more equal terms are options that could be tried.

Finally, we would stress the importance of land rights issues. As long as the rights of the Sami and the historical reasons for them are unclear and disputed, any initiative involving natural resource exploitation will likely give rise to conflicts. Such conflicts are destructive and painful for the people and local communities affected. The state has a major responsibility in this context to clarify what rules apply, and to advance a process that can foster reconciliation between various groups and redress historical injustices.



Länsstyrelsen
Norrbotten