

# Fjällnära Gruvdrift?

## Konflikter om vägar till hållbarhet

Karin Beland Lindahl  
Anna Zachrisson  
Roine Viklund  
Simon Matti  
Daniel Fjellborg

ISBN-nr: 978-91-7583-725-3



## 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 två gruvetableringsprocesser på två olika platser i det fjällnära området: järnbrytning i Gällö/Kallak (Jokkmokks kommun) och nickelutvinning i Rönnbäck/Rönnbäcken (Storumans kommun).

Det som förenar alla lokala aktörer i de båda fallen 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 gruv-skeptiska 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 annan utveckling och för möjligheterna att värna miljön. Samtalsklimatet mellan aktörerna i Jokkmokks- och Storumanfallet skiljer sig åt, men gemensamt för de båda fallen 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 en eventuell gruvetablering, använder de sig av platsen och dess historia för att befästa sin egen förståelseram och 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 förhållnings-sätt. De har inte stängt dörren för en gruva men sätter upp en rad villkor för ett godkännande. De handlar till exempel om miljökonsekvenser, risker, lokala arbetstillfällen och frågan om återföring av eventuella vinster. 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 lokalsamhället. 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 två fallen är att rättighetsfrågorna inte har samma framträdande plats i gruvdebatten i Jokkmokk som i Storuman. Denna fråga splittrar därmed inte de samiska aktörerna i Jokkmokk på samma sätt som i Storuman. I Jokkmokk har istället samsyn när det gäller platsen och dess framtid, hållbar utveckling, effekter av en gruvetablering, m.m. resulterat i samarbete mellan de gruvskaptiska aktörerna. Likheter mellan de organiserade aktörernas synsätt är generellt fler och av mer substantiell karaktär i Jokkmokk där de flesta aktörer är överens om att samhällsklimatet i grunden är gott. Här finns en samsyn om att den samiska kulturen är en viktig del av kommunens identitet och att de samiska näringarna är, och bör förbli, en del av kommunens näringsliv.

Enkätstudien av medborgarnas värderingar och ställningstaganden bekräftar delar av den här bilden men visar också på skillnader mellan de organiserade aktörernas och medborgarnas synsätt. Den polarisering mellan uttalade gruvskptiker och gruvförespråkare, som framkommer i analysen av de organiserade aktörernas synsätt, verkar även finnas hos den bredare allmänheten. Medborgarnas attityder till gruvetableringen i Gällö/Kallak är mer polariserade än attityderna till de aktuella etableringarna i de andra kommunerna. Här ser vi alltså en skillnad i förhållande till de organiserade aktörerna som i Jokkmokk uppvisar en mindre grad av polarisering än i Storumanfallet. En möjlig förklaring kan vara att dialogen mellan de organiserade aktörerna varit mer utvecklad i Jokkmokks kommun och att de väljer att tona 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.

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

De lagstadgade möjligheterna till inflytande i tillståndprocessen 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 två fallen som studerats anser lokala aktörer att de kommit in för sent i processen och vid för få tillfällen samt 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 betydligt mer dialog med lokala aktörer än Länsstyrelsen i Västerbotten. Detta kan vara en orsak till att de förras yttrande i högre grad beaktar flera lokala synsätt. Länsstyrelserna är dock ålagda att samråda med kommunerna och båda kommunernas yttranden avspeglas i ganska hög utsträckning i de respektive länsstyrelsernas yttranden. Kommunerna verkar därmed utifrån dessa två fall ha ett visst inflytande. Deras yttranden är dock olika; Storumans är tydligt positivt till en etablering medan Jokkmokks är mer balanserat 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 de två fallen finns alltså betydande skillnader när det gäller hur de lokala aktörernas synsätt beaktats av de två 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/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.

Mineralpolitiken ger litet och ojämnt utrymme för lokalt inflytande. Den är också i hög grad 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 gruvskoptiska, aktörer. Detta påverkar deras tilltro till statens och politikens möjlighet/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 gruvskoptiska synsätt finns representerade i riksdagen. Bland annat Kallakfallet gav stort avtryck i riksmidia 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 stöd hos allmänheten.

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.

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/hur de kan yttra sig samt åtgärder som ger resursstarka och resurs-svaga 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 och korrläst rapporten, Christina Allard som bidragit med juridisk kompetens samt Emma Modig som bearbetat enkätmaterialen.

## Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	1
2. Teoretiska utgångspunkter .....	2
2.1 “Plats” och hållbar utveckling.....	2
2.2 Att tolka historia.....	3
2.3 Aktörernas föreställningar och strategier .....	3
2.4 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden.....	4
2.5 Möjligheter att påverka .....	5
2.6 Dialogens möjligheter och begränsningar.....	5
3. Metoder och forskningsaktiviteter .....	7
4. Bakgrund.....	9
4.1 Två inlandskommuner och deras historia.....	9
4.1.1 Svensk samepolitik med stora konsekvenser .....	10
4.2 Gállok/Kallak och Rönnbäck/Rönnbäcken - två tillståndsprocesser .....	12
4.2.1 Rönnbäcken.....	12
4.2.2 Kallak .....	13
5. Resultat.....	14
5.1 De organiserade aktörernas synsätt .....	14
5.1.1 Aktörernas syn på platsens historia.....	14
5.1.2 Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun .....	16
5.1.3 Gállok/Kallak i Jokkmokks kommun.....	24
5.1.4 De största skillnaderna mellan aktörernas synsätt?.....	29
5.2 Medborgarnas värderingar och ställningstaganden.....	29
5.3 Möjligheter att påverka .....	36
5.3.1 Den statliga gruvpolitiken .....	36
5.3.2 Generella regelverk: tillståndsprocessen.....	37
5.3.3 Inspel i tillståndsprocesserna i Storumans och Jokkmokks kommuner .....	38
5.4 Dialogens möjligheter och begränsningar.....	45
6. Diskussion och slutsatser .....	48
6.1. Aktörernas och medborgarnas synsätt.....	48
6.2. Möjligheter att påverka?.....	52
6.3. Är dialog en väg framåt?.....	54

7. Förslag på åtgärder och verktyg .....	56
Referenslista .....	58
Bilaga 1. Analytiskt ramverk .....	68
Bilaga 2. Forskarmöten i Jokkmokk och Storuman 2013 – 2015 .....	69
Bilaga 3. Genomförda och avslutade forskningsaktiviteter. ....	74
Bilaga 4. Intervjuer med företrädare för organiserade aktörer .....	75
Bilaga 5. Sammanställning av förståelseramar, Storuman.....	76
Bilaga 6. De största likheterna mellan aktörerna i Storuman.....	82
Bilaga 7 Sammanställning av förståelseramar, Jokkmokk.....	83
Bilaga 8. De största likheterna mellan aktörerna i Jokkmokk.....	88
Bilaga 9. De största skillnaderna mellan aktörerna.....	89



# 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 Storumans och Jokkmokks kommuner har prospektering och prövning av förutsättningarna för nya gruvetableringar gett upphov till lokala 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 beviljats medel från Naturvårdsverket för projektet *Gruvdrift i fjällen; vägar till hållbarhet?* Projektet påbörjades 2013 och avslutades i maj 2016. Den här rapporten innehåller en sammanställning av genomförda forskningsaktiviteter samt gjorda resultat.

Syftet med projektet *”Gruvdrift i fjällen; vägar till hållbarhet?”* 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 två pågående gruvetableringsprocesser på två olika platser i det fjällnära området; järnbrytning i Gällök/Kallak (Jokkmokk) och nickelutvinning i Rönnbäcken/Rönnbäck (Storumans). Våra frågor är:

1. Hur ser aktörerna/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 gruvans 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 och Jokkmokks kommuner ligger i renskötselområdet, har en relativt stor samisk befolkning och frågor om samiska näringar och rättigheter kommer också 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/ställen). De är förknippade med minnen, drömmar, föreställningar och idéer om hur platsen ska utvecklas och användas (Shields 1991).

Olika människor uppfattar ofta samma plats på skilda sätt och har därför olika idéer om hur den ska utvecklas i framtiden. Alla vill givetvis 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 (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. Människor använder ofta sina tolkningar av historien för att legitimera sitt eget eller andras agerande. På samma sätt kan stater använda historia för att legitimera sitt handlande.

En viktig dimension i de konflikter som beskrivs i den här rapporten handlar om relationerna 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 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. 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 inställningar 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 ”gruvskeptiker” 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 av de viktigaste frågorna i projektet 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, massfångsländer osv. Denna taktik riskerar dock att stärka en social rörelse eftersom det är lätt för engagerade proteströrelser 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 sk. deliberativa demokrati-ideal har blivit viktigare. I svenskan omnämns de som ”samtalsdemokrati”, ”diskussions-

demokrati” eller ”samrådsdemokrati”. Ordet deliberativ kommer av deliberation som i svenska ordböcker betyder ”rådslå” och ”noga överväga” (Premfors och Roth 2004). En mer utvecklade 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 ståndpunkt (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 de 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 pågående gruvetableringsprojekt på två olika platser: Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun, och Gällök/Kallak i Jokkmokks kommun. Tabell 1 visar likheter och skillnader mellan de två fallen.

**Tabell 1. Gruvetableringsprocesser på två platser**

<b>Storumans kommun</b>	<b>Jokkmokks kommun</b>
<b>Rönnbäck/Rönnbäcken</b>	<b>Gällök/Kallak</b>
En aktiv gruva finns i kommunen	Inga gruvor finns i kommunen
Privat skandinavisk prospektering	Privat brittisk/svensk prospektering
Stora konflikter <sup>1</sup>	Stora öppna konflikter <sup>2</sup>

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 deltagande forskningsprocess i fem steg (se bilaga 1). Dessa steg har styrt upplägget av forskarmöten och datainsamling i de båda fallstudierna. Bilaga 2 innehåller en sammanställning av genomförda forskarmöten/fokusgrupper (augusti 2013 till november 2015) på de båda platserna. 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 frågan (se bilaga 3 för en sammanställning av alla forskningsaktiviteter). Vi har gjort cirka 30 intervjuer under 2015 med företrädare för de olika aktörerna (se bilaga 4) och vi har analyserat relevanta regelverk och aktuella policydokument. 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.

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

<sup>2</sup> 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.

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

### 4.1 Två 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 sammanslagning 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 km<sup>2</sup> (Storumans kommun 2016).

Den eventuella gruvan i Gállok/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. Gállok/Kallak ligger inom samebyn Jåhkågasska 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. Gállok/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 km<sup>2</sup> (Jokkmokks kommun 2016).

De planerade gruvområdena ligger i Sápmi, samernas traditionella bosättningsområde. I båda kommunerna finns en stor samisk befolkning och en levande samisk kultur. Samerna är erkända som urfolk i Sveriges riksdag 1977 (Regeringskansliet 2016). Båda kommunerna är samiska förvaltningskommuner. I Jokkmokks kommun bedriver fjällsamebyarna Luokta-Mávas, Jåhkågasska tjiellde, Sirges (Sveriges största), Tuorpon samt skogssamebyarna Slakka och Udtja renskötsel. 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 tjeälddie. I båda kommunerna finns dessutom många samer som inte bedriver renskötsel 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; 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-lappmark bestod den svenska kolonisationen under 1600-talet 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 samer som övergick från ett nomadiserande liv till att bli bofasta. I Jokkmokk hade de flesta skogssamer fast bosättning kring 1850, och i Björkvattsdalen var det framförallt samer som tog upp nybyggen. De bofasta samerna kombinerade ofta renskötsel med jakt, fiske och jordbruk. Den svenska koloniseringen av Storumans och Jokkmokks kommuner tog fart först efter 1850 i samband med skogsbrukets framväxt (Vedin 1999; Sundström m.fl. 1991).

Renskötsel, jakt, fiske och småjordbruk har alltså varit hörnpelare i den traditionella ekonomin. Men det är utvinning av naturresurser, mineraler, skog och vatten, som drivit kolonisation och befolkningsutveckling i båda 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. I båda kommunerna anlades och asfalterades vägar som förband inlandet med resten av landet och i Storumans fall även Norge, med E 12 till Mo i Rana. När Inlandsbanan stod färdig 1937 kunde Storuman (1923) och Jokkmokk (1927) knytas till det nationella järnvägssystemet (Järnväg.net 2016). Till Storuman finns även flygförbindelse.

Vattenkraftsutbyggnaden under 1900-talet har spelat en mycket stor roll för kommunerna. 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 de flesta arbetstillfällena i servicesektorn och kommunen är största arbetsgivare i både Storuman och Jokkmokk. Näringslivet är till stor del knutet till skogsnäringen, besöksnäringen, rennäringen och vattenkraften. (Jokkmokks kommun 2016; Storumans kommun 2016; 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, ”lapp-ska-vara-lapp” politiken, nomadskolorna och de rasbiologiska undersökningarna. Utvecklingen av den svenska statens rennärlingslagstiftning

har gradvis bestämt de centrala förutsättningarna kring markrättigheterna, 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 Karesuando-trakten.

Orsaken till den svenska statens beslut att omlokalisera Karesuandosamer går tillbaka till Strömstadstraktaten 1751, där gränserna 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). När Finland blev ryskt och gränsförhandlingarna mellan Ryssland och Norge strandade i mitten av 1800-talet förändrades förutsättningen för den gränsöverskridande renskötseln: 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; 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 renskötseln 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 renskötseln inom landet. Lappbyar instiftades som administrativa enheter och lappskattelanden 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 ringa eller ingen hänsyn till samiska önskemål, vare sig från dem som skulle förflyttas eller från de lappbyar som skulle ta emot dem. 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 renskötsel i området (Lantto 2014, 2012).

Karesuandosamerna förde med sig en extensiv renskötsel med stora hjordar när de tvångsförflyttades längre söderut. Den krockade med den mer intensiva renskötseln 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 renskötselrätten. Dessa lagar innebar att många samer blev utestängda från samebyarna och därmed förlorade rättigheter rörande renskötsel, jakt och fiske (Lantto 2014, 2012). Detta drabbade många Vapstensamer som relativt tidigt hade övergett

den nomadiserande renskötelsen för gårdsbruk, eller kombinationer av renskötsel 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-varalapp” politiken, förflyttningen av Karesuandosamer (1919-1930-talet) samt renbeteslagen från 1928 och 1971 års rennäringslag – och de 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 Gállok/Kallak och Rönnbäck/Rönnbäcken - två tillståndsprocesser**

Två tillståndsprocesser har undersökts inom ramen för den här studien:

Rönnbäck/Rönnbäcken (Storumans kommun) och Gállok/Kallak (Jokkmokks kommun).

Nedan följer en kort sammanfattning av de två processerna.

### **4.2.1 Rönnbäcken**

Mineraliseringen i Rönnbäckenområdet har varit känd sedan 1940-talet. Boliden provbröt under 1970-talet men avbröt vidare undersökningar på grund av fallande världsmarknadspriser. Bolaget International Gold Exploration IGE AB sökte och beviljades undersöknings-tillstånd i området 2005. De övertogs av dotterbolaget Nickel Mountain Resources AB 2007. Ytterligare undersökningstillstånd beviljades 2008-2009 och 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 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 inkasso-verksamhet i Europa, och bytte namn till Axactor AB (Avanza bank 2015). Bearbetningskoncessionerna är dock giltiga till 2037, men för närvarande verkar planerna på att bryta nickel i området ha skrinlagts. Under hela perioden har nätverket/organisationen Stoppa gruvan i Rönnbäck varit aktiva, både direkt i tillståndsprocessen genom att överklaga olika beslut (se avsnitt 5.3), samt genom lobbyarbete, t.ex. föreläsningar, guidningar, brev-kampanjer och manifestationer.

#### 4.2.2 Kallak

Mineraliseringen vid Kallak har varit känd sedan 1940-talet och 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). Provborrhningsprogrammet 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. Provborrhningarna orsakade protester i området. I juni 2012 lämnade JIMAB en ansökan till Länsstyrelsen om provbrytning av upp till 2000 kubikmeter järnmalm för att bedöma förutsättningen för framtida gruvdrift. Beslutet beviljades men överklagades och ärendet 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).

## 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 båda 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 båda fallstudierna.

#### 5.1.1 Aktörernas syn på platsens historia

Platsens historia är betydelsefull för de organiserade aktörerna och är ett återkommande tema i deras berättelser om hur Jokkmokks och Storumans 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 så att släktbanden och samhörigheten bryts, upplevs ofta som smärtsamt: *“Det var nog jobbigt att bara det faktumet att det (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). 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 gruvskäptiska 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 den egna kulturen och identiteten: *“Hela Vapstensområdet ... är mina förfäders område. Där man har levt och bevarat den samiska traditionella kulturen.”* (intervju Vaapsten Sijte). Det här är särskilt framträdande hos de samiska aktörerna i Storumanfallet där en eventuell exploatering 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 Vadejen Saemiej Sijte).

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 för Kommunstyrelsen, Storuman).

Ett effektivt nyttjande av de befintliga naturresurserna blir 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).

Historiska händelser kan ge upphov till konflikter som lever kvar under lång tid. I Storumans kommun har t.ex. tvångsflyttningen 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 sameby-medlemmarna 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).

En annan historisk händelse som satt djupa spår och används som argument i gruvdebatten är Vattenfalls regleringar av vattendrag under 50-talet och senare (se 4.1). Från de gruvkritiska aktörerna används dåliga erfarenheter av vattenkraftsutbyggnaden som argument mot en gruvetablering:

*“De vägrar ju se historien. Man måste på något 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).

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 gruvnegativa aktörerna hänvisar till negativa erfarenheter av vattenkraftsutbyggnaden, 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.

### 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?

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 är 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 renskötelsen). 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 Storuman 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).*

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 Björkvattdalen 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 renskötelsen. 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 renskötelse, 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 renskötelse:

*“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 grustäcker 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) befolkningens mängd 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 rennäringen har gott om marker och att den kan samexistera med gruvor, vindkraft, skogsbruk och turismnäring. 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 näringsliv. 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 nån annanstans än just Umeå ... inte så många ställen som har det ... du måste ha nån 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 buller 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 olämplig: *“... 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).

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 arbetstillfällena och besöksnäring och turistnäring 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 kortsiktig 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 Rönnbäcksfallet 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 med aktörer 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. Vägararna dit bygger på utveckling av ett småskaligt företagande, hållbara näringar på icke ändliga resurser och en renkötsel 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 FNs 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 Rönnbäck, överklagat olika beslut, polisanmält gruvbolaget Nickel Mountain AB för olaga bygge av vägbank, bistått FNs 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 tillståndsprocessen, 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).*

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 rennäringsen, 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 fördelaktig 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 mineraltillgångar 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 försiktigt positiv hållning, dvs. moderata synsätt i grupp 4.

### **5.1.3 Gállok/Kallak i Jokkmokks kommun**

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 Urbergsggruppen, 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 rennäringen som bedrivs i området. Ett framträdande tema i synsätten i grupp 1, ”*Rennäring i samklang med naturen*”, handlar alltså om rennäringens 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 rennäringen förlorar marker: ”*... nån gång måste man välja, man kan inte hela tiden säga att rennäringen 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 gruvskaptiska aktörer som också är mot en gruva i Gállok/Kallak:

*”Vi har samarbetat med miljörelsen ... 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).

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 globaliseringen 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 samarbetat och deltagit i protestaktioner och civil olydnad i Gállok/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 utom parlamentariska 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 "orörda 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 menar 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).

### Skillnader mellan Storuman och Jokkmokk

Liksom i Storumanfallet 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 liksom i Storumanfallet lite mittemellan. Men det finns också skillnader

mellan Jokkmokks- och Storumanfallet. En skillnad är att rättighetsfrågorna inte har samma framträdande plats i gruvdebatten i Jokkmokk och att de inte splittrar de samiska aktörerna. Samsyn när det gäller platsen och dess framtid, hållbar utveckling, en eventuell gruvans negativa effekter mm, har istället resulterat i samarbete mellan de gruvskaptiska aktörerna med synsätt i grupp 1 och 2. Likheter mellan de olika aktörernas synsätt är generellt fler och av mer substantiell karaktär i Jokkmokksfallet (se bilaga 8). Även om flera aktörer hänvisar till en kolonial historia med diskriminering som följd, så är de flesta överens om att samhällsklimatet i Jokkmokk 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 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 gruvskaptiker, 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.

Jämfört med Storumanfallet verkar alltså skillnaderna mellan synsätten i grupp 1 och 2, och grupp 4, inte vara riktigt lika stora, dvs. polariseringen verkar vara något mindre bland de organiserade aktörer som deltagit i forskningsprojektet i Jokkmokk. Detta kan dock vara en effekt av ett mer 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.

Något som också skiljer Storuman- och Jokkmokksfallen är de inblandade myndigheterna och gruvbolagen. Gruvindustrin representeras i Jokkmokksfallet av JIMAB, men företagets synsätt skiljer sig inte särskilt mycket från Nickel Mountain ABs i Storumanfallet. Även JIMAB anser att mineraliseringen är brytvärd, att gruvnäringen är viktig för Sverige och att de lokala effekterna av en gruva blir gynnsamma för kommunen och regionen. JIMABs tidigare ledning har dock uttryckt intresse för att även exploatera närliggande mineraliseringar, dvs. att bryta malm i ett större område som benämns Jokkmokk Mining District:

*“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 osäkerheten kring frågan har orsakat oro hos vissa aktörer. Både JIMAB

och Nickel Mountain AB anser dock att de haft bra kontakt med lokala aktörer, däribland kommuner, byaföreningar och samebyar (intervju Nickel Mountain AB och den tidigare ledningen för JIMAB). Nickel Mountain AB har t.ex. haft två lokala representanter på plats i Tärnaby. Båda företagen har initierat och genomfört lokala informationsmöten med olika intressegrupper, men dessa har avtagit och, enligt företagen, försvårats på grund av protestgruppernas agerande och oenigheter med samebyarna. Däremot skiljer sig de båda företagens syn på de inblandade myndigheternas agerande

Medan båda företagen anser att samarbetet med Bergsstaten har fungerat mycket bra så går åsikterna om länsstyrelserna isär. Nickel Mountain AB upplever att samarbetet med Länsstyrelsen i Västerbotten har fungerat väl (intervju Nickel Mountain AB) medan 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).

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 fd. kommunalråd). En skillnad är dock att det dåvarande kommunalrådet i Jokkmokk menar att det är en partiföreträdares skyldighet att öppet ta 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). När det gäller Länsstyrelsen i Norrbotten kan vi se att tjänstemännen på miljöskydds-enheten rör 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 med myndighetens roll och uppdrag, i Länsstyrelsens fall att företräda ett bredare miljö- och samhällsintresse. Länsstyrelsens beslut att avstyrka JIMABs ansökan om bearbetningskoncession (se nedan) går 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 framfört 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 gruvbolaget och de uttalat gruvpositiva aktörerna uppfattar Länsstyrelsen i Norrbotten som relativt stängd.

### 5.1.4 De största skillnaderna mellan aktörernas synsätt?

Som framgår av figuren i Bilaga 9 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 socio-demografiska attribut.

**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 (företagsarbetande samt egenföretagare) (%)	66	72	68
Minoritetstillhörighet (%)	28	41	13
Medlemskap i sameby (%)	15	7	2
Antal svar	606	442	617
Svarsfrekvens (%)	35	25	35

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 ( $_{\text{total}} =$

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 renskötseln, 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 socio-demografiska attribut som kontrollvariabler.

Enkäten baseras på de ovan redovisade teoretiska utgångspunkterna och omfattar en stor mängd frågor som rör individens inställning till de aktuella gruvetableringsprojekten (Gállök/Kallak, Rönnbäck/Rönnbäcken samt Rakkuri i Kiruna kommun). Därutöver ställdes, förutom frågor om respondenternas socio-demografiska 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 och specifika attityder till de projekt som studien fokuserar på i Storumans, Jokkmokks och Kiruna kommuner. 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 en viss 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; 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 ( $\bar{x}_{\text{totalt}} < 4$  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. Dessa resultat visas i tabell 4 nedan

**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 ( $p < 0.5$ ).

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.

**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

Här syns betydande skillnader mellan de tre fallen. I Jokkmokk, som är ett nationellt starkt 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 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:  $\bar{x}_{\text{Jokkmokk}} = 3.81$ ;  $\bar{x}_{\text{Kiruna}} = 2.81$ ;  $\bar{x}_{\text{Storuman}} = 3.57$ ), medan 29.4 % i ett omvänt påstående bedömer sina kunskaper som dåliga ( $\bar{x}_{\text{Jokkmokk}} = 3.60$ ;  $\bar{x}_{\text{Kiruna}} = 4.33$ ;  $\bar{x}_{\text{Storuman}} = 4.07$ ).

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 ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 4,93$ ), följt av den regionala ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 4,22$ ) och slutligen den nationella ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 3,94$ ). Respondenterna instämmer i hög grad med påståendena att lokala intressen bör ges mer inflytande i gruvetableringsprocessen ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 5,23$ ). Däremot sjunker instämmandet under skalans mittpunkt för påståenden som rör samiska intressens inflytande ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 3,93$ ); berörda samebyars vetorätt ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 3,14$ ); samt vetorätten för Sametinget ( $\bar{x}_{\text{totalt}} = 2,89$ ).

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 densamma 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 nedan.

**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)*/**
Turismnäringen	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:* Svartalernativ 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 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. 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 7 nedan. 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.

**Tabell 7. 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.

Som framgår 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. 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 8.

**Tabell 8. 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.

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 9 på nästa sida.

I de två första modellerna undersöks effekten av ett antal variabler på acceptans för Gällöck/Kallak -projektet. Modell 1 visar effekten av de socioekonomiska faktorerna samt institutionellt förtroende (för stat såväl som kommun och myndigheter). Samtliga faktorer förutom ålder uppvisar signifikanta effekter med förväntad riktning. Generella miljöattityder (medlemskap i miljöorganisation används som proxy), utbildningsnivå, självidentifikation som tillhörande en minoritetsgrupp och medlemskap i en sameby har samtliga en negativ effekt på attityder till gruvetablering. Däremot ökar acceptansen i takt med att förtroendet för politiska institutioner ökar, och män är mer positiva till gruvetablering än kvinnor. Förklaringskraften för modellen som helhet (justerat  $r^2$ ) är dock relativt svag och visar att drygt 70 % av acceptansen förklaras av andra faktorer än dessa.

I Modell 2 testas därför effekten av mer specifika attitydfaktorer. Som synes bidrar dessa fyra 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 att bevarandet av det samiska kulturarvet är viktigt för framtida utveckling en negativ effekt.

**Tabell 9. 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)		.411 (.026)***		.455 (.061)***		.493 (.047)***
Gruvkommun		.245 (.037)***		-.010 (.061)		.105 (.045)**
Riskuppfattning		-.022 (.002)		.097 (.044)*		.047 (.038)*
Bevara samisk kultur		-.335 (.039)***		-.258 (.043)***		-.280 (.038)***
Kön (M)	.169 (.187)***		.112 (.204)*		.097 (.183)*	
Ålder	-.034 (.006)		.029 (.007)		-.056 (.007)	
Utbildning	-.187 (.140)***		-.145 (.163)**		-.171 (.132)***	
Minoritet (Dummy)	-.136 (.247)**		-.018 (.216)		-.058 (.300)	
Sameby (Dummy)	-.258 (.308)***		-.190 (.400)***		-.128 (.683)**	
Medlemskap i miljöorganisation (Dummy)	-.230 (.290)***		-.158 (.472)**		-.113 (.323)**	
Institutionellt förtroende (index)	.086 (.156)*		.027 (.169)		.210 (.148)***	
Constant	5.309 (.671)***	2.928 (.331)***	4.428 (.719)***	2.535 (.554)***	3.232 (.710)***	1.681 (.355)***
R <sup>2</sup> (adj.)	.283	.609	.088	.389	.116	.483
N	502	501	368	338	536	510

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

I Modell 3-6 undersöks samma faktorer för Kiruna och Storuman, med ett liknande resultat. Miljöengagemang, samebymedlemskap och utbildningsnivå har samtliga en tydlig effekt på gruvattityder, men förklarar tillsammans bara en liten andel av variationen i dessa. Däremot ökar andelen förklarad varians markant när vi istället undersöker effekten av mer specifika faktorer: uppfattningar om processen samt vikten av att bevara det samiska kulturarvet. 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 dessa planerade projekt till stor del kan hittas i andra faktorer än dessa.

### 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?

#### 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. Prognosen är att upp till 50 nya gruvor kan ha etablerats s 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 vidare 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 ”gruvskeptikers” 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 med standpunkten 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 gruvskeptiker handlar om att utreda frågan om återvinning av mineraler (Näringsdepartementet 2013). Detta togs upp av Urbergsgruppen (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 gruvskeptiska 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 minskas, metaller

återvinnas och nybrytning endast bör 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, att det finns en långsiktig samhällsnytta, att strikta miljökrav följs samt att mänskliga rättigheter (inklusive urfolksrättigheter) respekteras (Naturskyddsföreningen 2015). Urbergsgruppen, som representerar olika lokala grupper, arbetar också på nationell nivå för långsiktig hushållning med jordens naturresurser och för minskat uttag av mineraler (Urbergsgruppen 2016).

På den politiska nivån har gruvskptikerna 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. SGU har ett insynsråd med representanter utsedda av regeringen, bland annat från riksdagen och gruvbranschen. Tidigare fanns även representanter för Naturvårdsverket och Lantbrukarnas Riksförbund men där sitter nu två konsulter tillsammans med representanter för Sveriges Kommuner och Landsting, Vinnova och Sveriges Lantbruksuniversitet (SGU odaterad, a). Fem användarråd finns också, och i två av dessa finns Naturvårdsverket representerat och i ett även Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden WWF. I övrigt deltar representanter från andra berörda myndigheter, någon kommun samt gruv- och prospekteringsbranschen (SGU odaterad, b). Sametinget får idag kännedom om arbetsplaner som gäller renskötselområden vilket ger *”myndigheten en möjlighet att bedöma de samlade effekterna av prospekteringar inom renskötselområdet vilket underlättar för Sametinget att bedöma vilka hänsyn som bör tas till rennäringens intressen samt kumulativa effekter av andra exploateringar.”* (Prop. 2013/14:159, s 30).

Genomförandet av den svenska gruvpolitiken är alltså centraliserat till ett fåtal myndigheter och organisationer som regeringen utsett. De myndigheter och organisationer som finns representerade i SGU:s användar- och insynsråd representerar i högre grad gruvförespråkare (de med förståelseramar i grupp 4 ovan) än gruvskptiker (de med förståelseramar i grupp 1 och 2).

### **5.3.2 Generella regelverk: tillståndsprocessen**

Det finns många sammanställningar av den formella tillståndsprocessen, t.ex. i SGU:s vägledning (2013), 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 Sametinget skärpts (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 2013). 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 tillståndprocessens 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 prövningprocessen 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 miljöstillstånd, 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 miljöstillstånd till Mark- och miljööverdomstolen. Bearbetningskoncessionsbeslut överklagas till regeringen och eventuellt vidare till HFD (SFS 1998:808).

### **5.3.3 Inspel i tillståndprocesserna i Storumans och Jokkmokks kommuner**

#### Storuman

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 rennärlingsanalys (Länsstyrelsen i Västerbotten 2010). Länsstyrelsens beslut går således i linje med de gruvpositiva synsätten i grupp 4, men med skillnaden att renskötselns behov 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, Vadtejen Saemiej Sijte 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 gruvskäptiska 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.

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 överklaganden. 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 (201) 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).



## Jokkmokk

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 Gállok/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 2013).

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 miljöprövningsdelegation ett par provbrytnings-tillstånd. Inför provbrytning sommaren 2013 samlades lokala och tillresta gruvmotståndare i anslutning till Gállok/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.

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 genom 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 avbokat. 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 renskötseln (Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet 2013). Yttrandet från de båda myndigheterna understödjer alltså framför allt renskötseln 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 gruvskaptiska synsätten i grupp 1 och 2.

Bergsstaten (2015) 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 (2015) 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 (2015) 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 rennärigen 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 rennärigen och världsarvet Laponia samt malmtransporterna (Länsstyrelsen i Norrbotten 2015). Något beslut från regeringen har ännu inte kommit (juni 2016). Bergsstatens och Näringsdepartementets resonemang utgår här 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.

#### Likheter och skillnader mellan de två 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 och Jokkmokk är kritiska till hur gruvbolagen axlat detta ansvar. Nickel Mountain AB upplevs generellt ha gjort det bättre än JIMAB. När lagstiftningen inte bestämmer med vilka, och hur, samråd ska bedrivas blir myndigheternas tolkningsutrymme större. Det bekräftas i den här studien då Länsstyrelsen i Norrbotten haft betydligt mer kontakter med lokala aktörer och tagit betydligt längre tid på sig än Länsstyrelsen i Västerbotten. En anledning till detta kan vara att Jokkmokks kommun genomförde flera medborgardialoger till vilka också Länsstyrelsen bjöds in. Både Jokkmokks och Storumans kommun utnyttjade sina möjligheter att lämna yttranden. I bägge fallen utvecklades dessa över tid då kommunerna skickade in kompletterande yttranden.

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. Renskötselrätten bygger på urminnes hävd och är enligt gamla jordabalken en äganderätt. Statliga beslut under de senaste århundraden har gjort att renskötselrätten är förbehållen samebymedlemmar. En majoritet av de lokala aktörerna i både Storuman- och Jokkmokksfallet menar att sakägarbegreppet bör vidgas och inkludera fler lokala intressen än bara markägare och samebyar. Inte minst kommer detta krav från samer som idag inte är medlemmar i någon formellt erkänd sameby. Dessa finns t.ex. representerade i föreningen Stoppa gruvan i Rönnbäck och i Urbergsgruppen i Jokkmokk. Frågan om vem som är sakägare prövades specifikt av Kammarrätten under hösten 2015. Bergsstaten hade överklagat en dom i Förvaltningsdomstolen där samer bosatta i närheten av berörda vatten ansågs ha fiskerätt och därmed skulle vara sakägare i enlighet med Minerallagen. Kammarrätten menade istället att det är rennäringslagen som reglerar samers jakt- och fiskerätt och att den förbehålls samebymedlemmar (Niia 2016; Sameradion och SVT Sápmi 2016).

För att hantera sitt missnöje med lagstiftningen och överkomma dess begränsade möjligheter att påverka kan lokala aktörer alltså använda rättsväsendet för att istället försöka påverka den vägen. I båda 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. Generellt innebär överklaganden förseningar av olika grad. Särskilt överklagandena av själva bearbetningskoncessionerna har påverkat processerna genom att försena dem med flera år. Dessa överklaganden åsamkar alla inblandade merarbete och höga rättegångskostnader. Förseningarna drabbar gruvbolagen strategiskt då aktieägare och presumtiva investerare kan förlora intresset i projekten när det drar ut på tiden (intervjuer Nickel Mountain AB och JIMAB).

En intressant skillnad mellan de två fallen är att den mest berörda samebyn i Gállok/Kallak-fallet inte bara överklagat undersökningstillstånd utan även bestridit beslut om arbetsplaner. Invändningar mot arbetsplaner tvingar fram mer dialog mellan sameby, bolag och Bergsstaten, och har lett till mindre justeringar till samebyns fördel. Bestridandet av arbetsplaner förefaller därmed påverka genomförandet något mer än överklaganden av undersökningstillstånd.

Rättsprocesser är kostsamma för alla, inklusive gruvbolag, men särskilt för små ideellt organiserade organisationer samt samebyar. De senare har t.ex. sett sig tvingade att ta fram mer avancerade rennäringsanalyser för att komplettera de som bekostats av gruvbolagen och som ingår i deras miljökonsekvensbeskrivningar. 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 belastning (intervju Vapstens sameby). Alla utom de uttalat gruvpositiva aktörerna i Storumanfallet (synsätt i grupp 4) menar vidare att det är bolaget som bör betala för samtliga undersökningar och samrådsprocesser som behöver genomföras. De gruvpositiva aktörerna och bolagen är dock skeptiska 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 manifestationer och även civil olydnad. Här finns en viktig skillnad mellan de två fallen. Gruvetableringen i Gállok/Kallak mobiliserade inte bara lokala aktörer utan även gruvmotståndare från övriga delar av landet i ett centralt skede av processen innan beslut om bearbetningskoncession fattats. Dessa reste till platsen där malm 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 mediauppmärksamhet.

Också utomstående aktörer på både nationell och internationell nivå gjorde inspel i tillståndsprocessen om den eventuella gruvan i Gállok/Kallak, men inte i den om Rönnbäck/Rönnbäcken. Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet lämnade in kritiska yttranden i olika skeden av processen. Anledningen till att Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet reagerade är att gruvetableringen skulle kunna påverka världsarvet Laponias kultur- och naturvärden. UNESCO som styr över världsarvsstatusen är mycket kritiskt till gruvbrytning i världsarv och har skickat frågor om detta.

Sammanfattningsvis tog det nästan två år innan Bergsstaten fattade beslut om bearbetningskoncessionen för Gállok/Kallak medan det tog ca fyra månader i Rönnbäck/Rönnbäcken. Sakägarna involverades i betydligt högre grad av Länsstyrelsen i Norrbotten än av Länsstyrelsen i Västerbotten, och privatpersoner engagerade sig inledningsvis mer i processen om Gállok/Kallak. Jokkmokks kommun arrangerade också en medborgardialog för att bryta den

lokala polariseringen och skrev ett relativt välbalanserat kompletterande yttrande där hela vidden av synsätt beaktas. Storumans kommuns kompletterande och utvecklade yttrande var istället tydligt för en etablering och lyfte enbart gruvpositiva synsätt. Andra myndigheter visade att de är kritiska till en gruva i Gállok/Kallak. Länsstyrelsen i Norrbotten avstyrkte bearbetningskoncessionen i första skedet medan Länsstyrelsen i Västerbotten tillstyrkte, trots att förutsättningarna i de båda fallen förefaller relativt likartade. En viktig skillnad är dock att Gállok/Kallak är beläget nära Sveriges enda kombinerade natur- och kulturvärldsarv Laponia, vilket förklarar intresset från Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen i Norrbotten lyfte i ett andra yttrande troliga samhällsekonomiska vinster med gruvdrift, men poängterade fortsatt att det finns stora frågetecknen angående påverkan på rennäringen.

De samiska synsätten som finns i grupp 1 i Jokkmokk fick ett relativt stort genomslag i Länsstyrelsens yttranden angående riksintresseavvägningen. Detta föregicks av upprepade kontakter mellan samebyarna och myndigheten. Samebyarna i Jokkmokk uppfattar följaktligen Länsstyrelsen 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 tillståndprocessen är stängd för dem men öppen för gruvförespråkare. De gruvpositiva aktörerna, som på det hela taget är nöjda med de beslut som hittills fattas, tycker att processen är öppen och rättvis.

## 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 befäst, 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, befäst 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 hoppingsivande: *“vi står inte så långt ifrån varandra som man kan tro ...”* (enkätsvar turismnäring i Storumans kommun). Andra upplevde sig bekräftade i sina tidigare misstankar 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 aktuella prövningsprocessen. Förutom att de 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 mötesituationerna som mentalt påfrestande. Detta är särskilt påtagligt i Storuman-fallet 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 viktig 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
- Nytt: 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 de båda fallen 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 och 7) 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 och 7), 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). Som framgår av bilaga 5 och 7, har aktörerna olika uppfattningar om effekterna av en eventuell gruva samt i vilken utsträckning olika verksamheter/näringsar är möjliga att förena i tid och rum.

Samtalsklimatet skiljer sig något mellan Jokkmokks- och Storumanfallet, men gemensamt för aktörerna i de båda fallen 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 en eventuell gruvetablering, använder de sig av platsen och dess historia för att styrka sin egen förståelseram och argumentation. Särskilt 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.

Givet dessa skillnader i synen på platsen och hållbar utveckling är det logiskt snarare än förvånande att aktörerna kommer till olika slutsatser huruvida en gruvetablering är önskvärd 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 (Langehelle 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 gruvnegativa 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 gruvskptikerna 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. Gruvskptikerna, 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 gruvskptikerna hur hela älvdalar, landskap och markanvändningssystem 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 "gruvföreträdare". 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 standpunkt. Möjligheterna till kompromisser mellan de uttalat gruvnegativa och gruvpositiva aktörerna när det gäller frågan om en gruvas vara eller inte vara är troligtvis begränsade.

Trots frågans polarisering finns synsätt i både Storuman- och Jokkmokkfallet som understödjer ett mer avvaktande och prövande förhållningssätt (grupp 3 samt moderata varianter av grupp 4 i bilaga 5 och 7). I våra processer representeras de av bya- och hembygdsföreningar samt olika organisationer med företag- och utvecklingsfokus, men här finns sannolikt en större bredd av aktörer. De här aktörerna har inte stängt dörren för en gruvetablering men sätter upp en rad villkor för ett godkännande. De handlar till exempel om miljökonsekvenser,

risker, lokala arbetstillfällen och frågan om lokal återföring av eventuella vinster. På vissa punkter överlappar de här synsätten med “gruvförespråkarnas” förståelseramar. I vårt material är detta mer vanligt i Jokkmokk där de “osäkra” intar en mer positiv hållning. På andra punkter överlappar synsätten i grupp 3 med “gruvmotståndarnas” förståelseramar. Det är mer vanligt i Storumanfallet där gruvetableringsprojektet också visat sig ekonomiskt osäkert. 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 Storumanfallet har det faktum att projektet i Rönnbäck/Rönnbäcken nu ligger på is, och att de ekonomiska förutsättningarna är högst 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. Gruvskeptikerna 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/koalitioner som har betydligt större inflytande i de forum där viktiga politiska beslut fattas. 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 tillståndsprövningen 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 fråga. 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 båda fallen har valt olika strategier när det gäller att hantera intressekonflikterna om gruvan. I Jokkmokks kommun åberopar det fd. 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

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. 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. Enkätstudien innefattar även Kiruna kommun och det är viktigt att komma ihåg att vi fokuserar på gruvetableringar i fjällnära områden, inte pågående gruvverksamhet. 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. Den polarisering mellan uttalade gruvskptiker och gruvförespråkare, som tydligt framkommer i analysen av de organiserade aktörernas synsätt, verkar även finnas hos den bredare allmänheten. I det nu 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 gruv-etableringarna 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.

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 risktagande och 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.

Enkätmaterialen 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 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.

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 nu 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 gruvskeptiska, 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 två fallen som studerats här, 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 koncessionssområdet (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 större 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.

Den gruvpositiva och centraliserade politiken ger alltså litet och ojämlikt 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 gruvskaptiska riksdagspolitiker främst inom MP och V, men även någon enstaka inom övriga partier. Den gruvkritiska rörelsen är heller inte begränsad till de två fall som studerats i 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 Gállok/Kallak stort avtryck i riksmidia när protester tog formen av direkta aktioner och civil olydnad. I det senare fallet samarbetade miljöorganisationer 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. Viktiga frågor 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. I Norrbotten har Länsstyrelsen 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. Både Storumans och Jokkmokks kommuner har utnyttjat möjligheten och skickar in 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. De synsätt som kommunerna förmedlar i sina yttranden avspeglas sedan i ganska hög utsträckning i de respektive länsstyrelsernas yttranden. Kommunerna verkar därmed, utifrån dessa två 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 dessa lokala synsätt får draghjälp från andra nivåer påverkar troligen också. I Gállok/Kallak berörs världsarvet Laponia, vilket lett till kritiska inspel även från Naturvårdsverket och Riks-

antikvarieämbetet. 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 gruvplanerna. En annan skillnad är att gruvmotståndarna varit mer företrädade 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 Laponia, och det faktum att prövningsprocessen av Gállok/Kallak sker efter den i Rönnbäck/Rönnbäcken kan också ha spelat roll.

Det faktum att samers synsätt, så här långt, beaktats i så pass olika utsträckning i de två 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. 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 gruvsketiska (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 tillståndsprocesserna 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. 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 lokalkännedom 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/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/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 deklamationer som Sverige skrivit under (t.ex. Urfolksdeklarationen och principen om FPIC - Free, Prior and Informed Consent).

### Kommuner:

- Erbjud forum för lokal dialog om eventuella gruvetableringar och deras effekter, där även representanter från berörda regionala/nationella myndigheter och gruvbolag deltar.
- Tillhandahålla neutrala samtalsarenor och inhämta synpunkter från kommun-medborgare 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/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/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/ramar, 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
- Nytt: 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.

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\\_et al\\_130213.pdf](http://pub.epsilon.slu.se/9430/1/andersson_y_et al_130213.pdf)

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 (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 tillsynsärende. 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 (2015). Yttrande angående bearbetningskoncession för Kallak K nr 1 till regeringen, 2015-02-13, Dnr: BS 22-559-2015.

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.

- 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.
- 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)
- Eisenberg, M. A. (1999). Corporate Law and Social Norms. *Columbia Law Review*, 99(5): 1253-1292.
- Elenius, L., Lantto, P. och Enbuske, M. (red.) (2009). *Fredens konsekvenser: samhällsförändringar i norr efter 1809*. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- 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.
- 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.
- Fältbiologerna (2012). Inspel till regeringens mineralstrategi N2012/1081/FIN. Yttrande till Näringsdepartementet, 2012-10-31.
- 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.
- 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.
- Gustavsson, P. och Setterwall, A. (2012). Professionella samtal - verktyg för effektiv kontroll, Livsmedelsverket 2012. [http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/kontrollnyheter-och-omvard/kommunikation/professionella\\_samtal.pdf](http://www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/kontrollnyheter-och-omvard/kommunikation/professionella_samtal.pdf)

- Hertzberg, M. (2015). Avbrott i policy inom gruvnäring. Policyutveckling i fallen Rönnbäcken 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.
- 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.
- 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>
- Kitschelt, H. (1986). Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies. *British journal of political science*, 16(1), 57-85.
- 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.

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.

Lundmark, L. (2002). "Lappen är ombytlig, ostadig och obekväm-": svenska statens samepolitik i rasismens tidevarv. Bjurholm: Norrlands universitetsförl.

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.

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. Lafferty (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>

Niia, M-L. (2016). *Överklagan av undersökningstillstånd för Rönnbäcken avvisas*.

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>.

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

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.

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/bjorkvattensdalen.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 (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.

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 (2013). Vägledning för prövning av gruvverksamhet. Dnr 04-2288/2012, Sveriges Geologiska Undersökning.

SGU (2013). Beslut, utpekande och detaljavgrensning av riksintresset Kallak, 2013-02-19, Dnr: 331-158/2012.

SGU (odaterad, a). Insynsråd. <http://www.sgu.se/om-sgu/organisation/insynsrad>, hämtad 2015-06-21.

SGU (odaterad, b). Användarråd. <http://www.sgu.se/om-sgu/organisation/anvandarrad/>, hämtad 2015-06-21.

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-gruvnaring.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.

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.

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.

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.

Umeå tingsrätt (2012). 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](http://www.skrivunder.com/ja_till_gruva_i_jokkmokk)

Urbergsgruppen (2016). Hämtad 2016-09-01. [www.urbergsgruppen.se](http://www.urbergsgruppen.se)

Urbergsgruppen (2012). Inspel till svensk mineralstrategi (N2012/1081/FIN). Yttrande till Näringsdepartementet, 19 oktober 2012. Stockholm: Regeringskansliet.

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.

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.

Vedin, M. (red.) (1999). Jokkmokk: natur och kultur genom tiderna. Jokkmokk: Jokkmokks kommun i samarbete med Ájtte, svenskt fjäll- och samemuseum.

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.

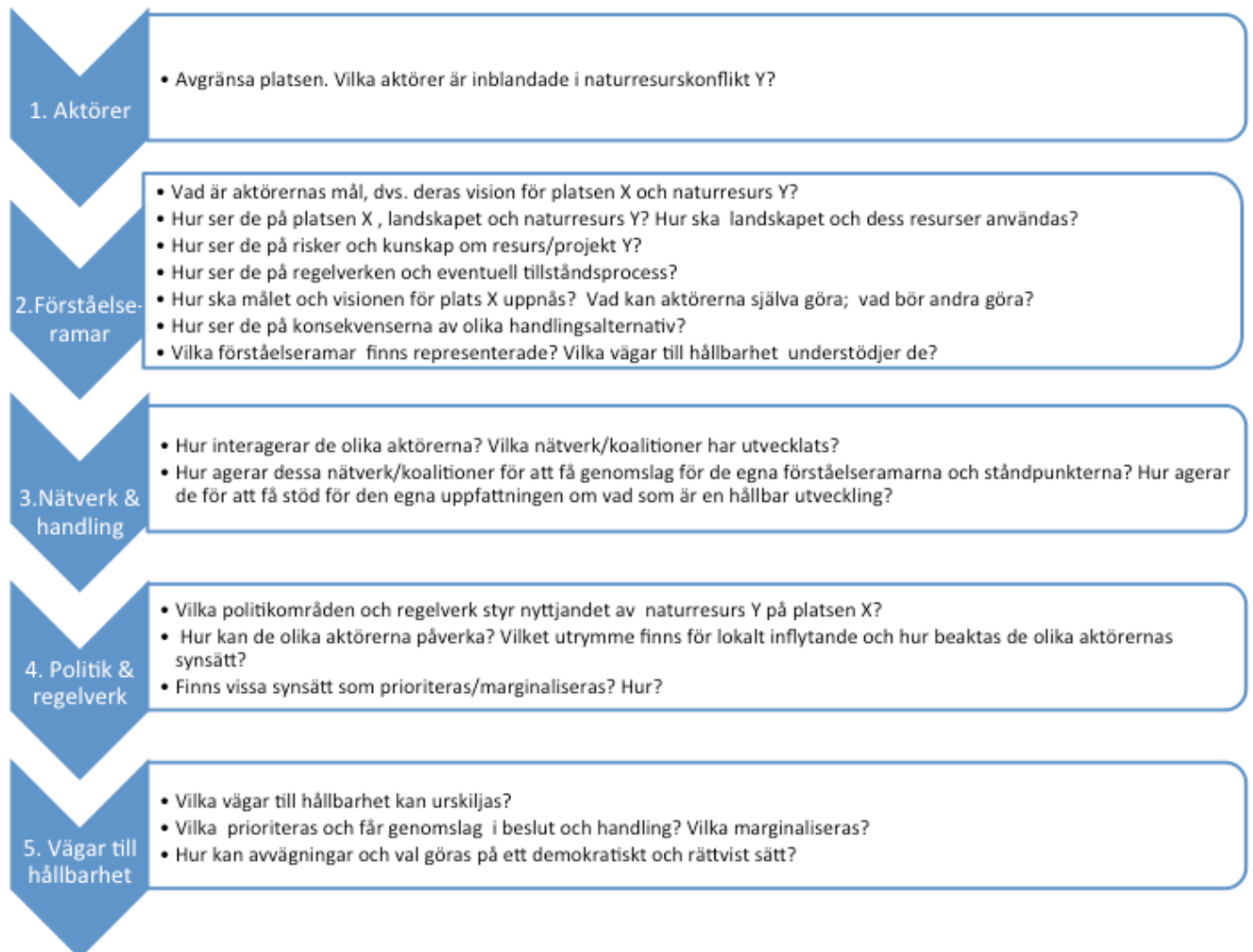
Ångpanneföreningen (2012). Investerings effekter i Storumans kommun - analys och konsekvensbedömning av planerade investeringar i regionen, Taveljö: ÅF Infraplan (hämtad 2016-10-10).

[https://www.storuman.se/contentassets/05af1f9384d447de92fb459dc190b068/investerings effekter\\_i\\_storumans\\_kommun\\_120402.pdf](https://www.storuman.se/contentassets/05af1f9384d447de92fb459dc190b068/investerings effekter_i_storumans_kommun_120402.pdf)

Össbo, Å. (2014). Nya vatten, dunkla speglingar: industriell kolonialism genom svensk vattenkraftutbyggnad 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 <b>Möte 1:</b>	21 personer från: 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
140121 och 140122 <b>Möte 2: Framtidsvisioner (i smågrupper)</b>	22 personer, indelade i fyra grupper  Björkholmens byaförening Destination Jokkmokk Företagarna i Jokkmokk Jokkmokks hembygdsförening Jokkmokks kommun Jokkmokks skogsallmänning Jokkmokks skoterförening Jåhkågaska tjiellde Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen Laponiatjuottjudus Randijaur byaförening Sirges sameby Strukturum Urbergsgruppen
140623 <b>Möte 3 - Framtidsvisioner, kunskap och risk</b>	14 personer från:  Åjtte Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen

	<p>Jokkmokks kommun  Jokkmokks skoterförening  Samernas väl  Sirges sameby  Strukturum  Urbergsgruppen</p>
<p>141105</p> <p><b>Möte 4 -  Utrymme för  deltagande och  inflytande</b></p>	<p>12 personer från:</p> <p>”Aktivisterna”  Jokkmokks kommun och politiska partier  Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen  Jokkmokks skoterförening  Jåhkågaska tjiellde  Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen  Randijaur byaförening  Samernas väl  Sirges sameby  Strukturum  Urbergsgruppen</p>
<p>150609</p> <p><b>Möte 5 -  Avvägningar och val</b></p>	<p>12 personer från:</p> <p>Åjtte  Destination Jokkmokk  Jokkmokks kommun  Jokkmokks Hembygdsförening/Naturskyddsföreningen  Jokkmokks skoterförening  Jåhkågaska tjiellde  Kontaktgruppen för gruvfrågor i Björkholmen  Randijaur Byaförening  Strukturum  Urbergsgruppen</p>
<p>151104</p> <p><b>Möte 6:  Vad har vi lärt?</b></p>	<p>9 personer från:</p> <p>Jokkmokks kommun  Jokkmokks hembygdsförening m.m.  Jåhkågaska tjiellde  Kontaktgruppen för gruvfrågan i Björkholmen  Sirges Sameby  Jokkmokks skoterförening  Urbergsgruppen  Strukturum</p>

*Möten och deltagare i Storuman*

Datum, fokus för mötet	Deltagande organisationer
130923 – 130926  <b>Möte 1: Presentation av forskningsprojektet</b> (i mindre grupper/individuellt samt två öppna stormöten i Tärnaby och Storuman)	Deltagare vid de mindre mötena:  Nickel Mountain AB Stoppa gruvan i Rönnbäck Företagarna Storuman Kjinschakt AB Storumans kommun Vadtejen Saemiej Sijte Vapstens sameby Vaapsten Sijte Visit Hemavan Tärnaby
140211 - 140213  <b>Möte 2: Framtidsvisioner</b>  (i mindre grupper)	30 personer från:  Bilfrakt.se Ej organiserade Tärnaby Ej organiserade Storuman Forsmarks byastugeförening / Gardviks skytteförening Företagarna i Storuman Gratians Hembygdsförening Kijn schakt AB LO-facken i Storumans kommun Stoppa gruvan i Rönnbäck Rönnbäcks by Sandås intresseförening / Björkfors samfällighetsförening Slussfors intresseförening Storumans kommun Svens Handel Storuman Tärna FoU-område Tärna jaktvårdskrets Vapstens sameby Vilhelmina norra sameby Vaapsten Sijte Vadetjen Saemiej Sijte Visit Hemavan Tärnaby AB Västansjö by
140826  <b>Möte 3: Framtidsvisioner, kunskap och risk</b>	27 personer från:  Bilfrakt.se Björkfors samfällighetsförening Forsmark byastugeförening/ Forsmarks samfällighetsförening Stoppa gruvan i Rönnbäck Företagarna i Storuman Gardvik Skytteförening Gratians hembygdsförening Kjinschakt AB

	<p>Nickel Mountain AB Tärnaby  Nätverket ej organiserade  Rönnbäcks by  Sandås intresseförening  Slussfors intresseförening  Storumans kommun  Tärna FOU-område  Ubmeje Tjeälddie  Vaapsten Sijte  Vadtejen Saemiej Sijte  Vapstens sameby  Vilhelmina norra sameby  Västansjö by</p>
<p>141211</p> <p><b>Möte 4:  Utrymme för  deltagande och  inflytande</b></p>	<p>17 personer från:</p> <p>Bilfrakt.se  Björkfors samfällighetsförening  Forsmark byastugeförening/ Forsmarks samfällighetsförening  Stoppa gruvan i Rönnbäck  Företagarna i Storuman  Gardvik Skytteförening  Kjinschakt AB  LO-facken i Storuman  Rönnbäcks by  Sandås intresseförening  Svens Handel Storuman  Storumans kommun  Vaapsten Sijte  Vadtejen Saemiej Sijte  Vilhelmina norra sameby  Visit Tärnaby/ Tärnaby Fjällhotell  Västansjö by</p>
<p>150331</p> <p><b>Möte 5:  Avvägningar och val</b></p> <p>Samt information från myndigheter (Bergsstaten, Länsstyrelsen, kommunen, LTU)</p>	<p>Deltagare 38 personer från:</p> <p>Bergsstaten  Bilfrakt Bothnia AB  Björkfors samfällighetsförening  Civil Rights Defenders  Forsmark byastugeförening  Föreningen Hijven  Stoppa gruvan i Rönnbäck  Företagarna i Storuman  Kijnschakt AB  Länsstyrelsen i Västerbotten  Nickel Mountain AB  Nätverket för oorganiserade</p>



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

### **Jokkmokks kommun:**

- Sirges sameby
- Jåhkågasska tjiellde
- Urbergsgruppen
- 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)

### Myndigheter på nationell och regional nivå

- Bergsstaten
- Länsstyrelsen i Norrbotten
- Länsstyrelsen i Västerbotten

### Gruvsektorn

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

## 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
<b>Tema</b>	Hållbara lokalsamhällen och näringar Livskvalitet och ren miljö viktigare än tillväxt Respekt för samiska rättigheter		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
	Samiskt självbestämmande Marker för fortsatt extensiv renskötsel	Alla samers rätt till lika behandling och inflytande i frågor som berör dem				
<b>Platsen</b>						
Historia?	Historiska rättighetskonflikter Vattenkraftsutbyggnaden spädde på konflikterna Lång kolonial historia av övergrepp och exploatering Renskötsel och naturahushållning sen urminnes tider: förvaltad utan att förstöra		Lång historia av exploatering med liten lokal nytta Vattenkraften har format bygden Tidigare generationer har brutit mark och skapat förutsättningar Kontinuitet viktig	Naturresursbaserad ekonomi; vattenkraften viktig för bygdens utveckling Historia av projektmotstånd i inlandet	Fyndighet med lång historia: känd sedan 50-talet; Boliden prov-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
	Staten skapade konflikt; tvångsförflyttade nordsamer	Staten skapade konflikt; frantog ”ursamer” renskötselrätt				
Framtid?	Rättvisa och återupprättelse Utveckla lokala och traditionella näringar		Leva nära naturen förr, nu och i framtiden Jobb åt barn och barnbarn	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
	Föra det samiska kulturarvet och rennäringen vidare	Föra det samiska kulturarvet vidare; rätt att bedriva renskötsel				

Vad står i centrum?	Landskap med många hotade värden Människan del av landskap och ekosystem		Älvdalen med byar och sociala relationer Älvdal som förbinder byar med städer och resten av världen	Naturresursanvändning, infrastruktur och service Kommunen med stora fjäll/vildmarksområden; Björkvattsdalen liten del	Generera vinst till bolaget och investerare Gruvområde med transportsystem Tillväxt för kommunen	Rönnbäck ett bland flera ärenden/ etableringsprojekt Hela kommunen/regionen/landet i fokus
	Betesmarker; förbinder kust och fjäll Rönnbäck; länk mellan vinter- och sommarbete	Älvdal; förbinder byar, fjäll och kuster Björkvattsdalen där förfäder verkat och gruva planeras				
Utveckling?	En framtid åt barnen och levande landsbygd Hållbara lokala näringar på förnyelsebara resurser Alternativ och tillväxt finns Småskalighet		Öka befolkningen men med måtta Stora kortsiktiga investeringar skapar problem Stabilitet och långsiktighet Lokal nytta	Ekonomisk tillväxt och fler jobb Befolkningsstillväxt för god service Mångsidigt näringsliv; gruvor, vindkraft, rennäring och turism kan samexistera	Gruva genererar lokal nytta: inflyttning, skatteintäkter, ökad köpkraft: utvecklad kommunal service	Befolkningsökning för att säkra skatteunderlag och service Investeringsplan/naturresursexploatering inte självändamål; medel för att skapa jobb
	Ekonomisk bärkraftig rennäring och andra näringar som inte stör	Småföretagande och näringar med lokal nytta				
Lokalpolitik?	Kommunen styrs av kortsiktigt tänkande; ledning lyssnar inte; representerar inte alla medborgare Spänningar mellan öst och väst Brist på lokal dialog		Kommunen styrs av kortsiktigt tänkande; ledning lyssnar inte; toppstyrning Brist på kunskap, kritiskt tänkande och lokal dialog	Kommunen vill väl men har otydlig vision; agerar korrekt; den som skriker högst ska ej få vilja igenom Kommunens roll att skapa förutsättningar	Bolaget behöver kommunen Stort och brett stöd från kommunledning och lokala politiker	Kommunen skyldig planera för framtid och eventuella etableringar men äger inte frågan KS ska företräda alla invånare
	Politiskt isolerade	Plats och människor marginaliserade				
Kultur och fritid?	Leva nära naturen Renskötelsen viktig samisk kulturbärare		Leva nära naturen Lokal gemenskap, Jakt, fiske och friluftsliv	Rik fritid i kommunen Jakt, fiske rekreation Attraktivt samhälle	Rikare utbud på kultur och fritid med befolkningsökning	Natur och kultur viktigt för att bygga attraktivt samhälle
	För mycket friluftsliv i fjällen stör renskötelsen	Värna och förmedla det lokala samiska kulturarvet				

Samhälls- klimat?	Staten har skapat svårlösta lokala konflikter Lokal dialog i nuläget omöjlig		Gemenskap viktigt Gruvan skapar konflikter i vissa byar	Viss polarisering och konflikter men överlag bra relationer	Konfliktfyllt Nej-sidan; nationell rörelse i maskopi med massmedia.	Konfliktfyllt Alla gruvprojekt skapar konflikter
	Socialt isolerade	Farlig tystnad				
Landskap och naturresurser?	Rikt landskap med många olika värden Resurshushållning och oförstörd livsmiljö Renskötsel hållbar markanvändning		Landskap med stora naturresurser och möjligheter till jakt, fiske, rekreation Lokalt nyttjande och inflytande Lokal nytta, förvalt- ning och kontroll	Kommun med stora naturresurser och ytor Naturen förutsättning men måste ge intäkter Rennäringen har mycket mark; kan samexistera med gruvor, vindkraft, mm	Viktiga mineral- tillgångar som bör brytas och förädlas Miljön förändras ständigt Stora orörda och oanvända områden	Markanvändnings- och riksintressen måste balanseras Fysisk landskaps- planering viktig Närhet till vatten och hotade arter måste hanteras
	Rennäring pressad av konkurrerande markanvändning Kumulativa effekter	Miljön är sårbar; klimatförändringar, vattenkraftsutbyggnad och tidigare gruvor				
Hållbar utveckling?	Utveckla renskötseln och lokala näringar på icke ändliga resurser så att samma förutsättningar finns kvar för kommande generationer Hållbarhet mer än ”greenwash”		Ta av räntan – inte kapitalet Livskvalitet förutsätter ekonomi	Jobb och tillväxt Avvägning mellan ekonomi, miljö och rättvisa; svår balans	Gruvnäringen är hållbar om bra efter- behandling	Implementera Miljömålen och Generationsmålet Tänka långsiktigt
<b>...en eventuell gruva?</b>						
Generell syn på gruvor?	Inga nya gruvor innan verkligt hållbara; utan effekter på mark och miljö	Stora miljö- och ekonomiska risker med gruvetablering Glesbygden har andra hållbara alternativ	Kan bidra till bygdens utveckling MEN kortsiktiga etableringar utan lokalt inflytande ger problem Återvinning	Ansvarsfull gruvdrift ger jobb och utveckling Miljöeffekter kan kontrolleras Mer metall behövs trots återvinning; fel exportera effekterna	Mycket positiv Viktigt för Sverige och Europa med brytning och bearbetning	Gruvor inget självändamål men kan ge jobb och utveckling Varje fall är unikt
	Återvinning och hushållning med metaller					

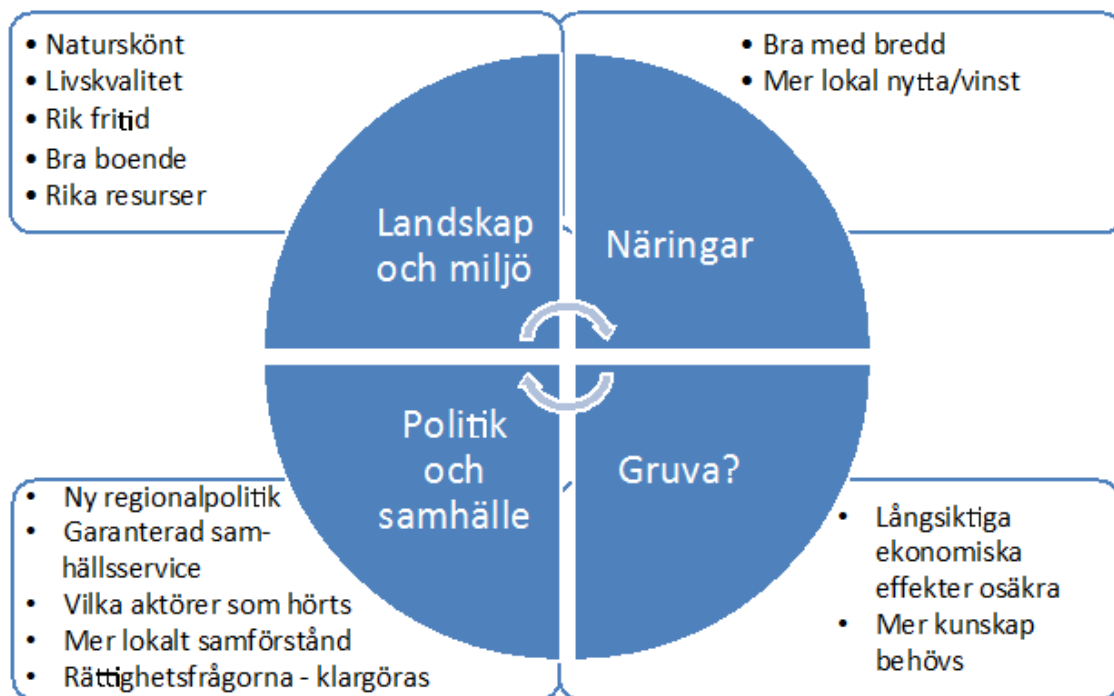
Generell syn på gruvpolitiken?	Nationella politiken gynnar gruvsektorn Stängd för rennärigen och gruvskaptiska aktörer Dominerad av stat, kapital och gruvindustri Ingen hänsyn till samer och urfolksrätt Går att påverka via internationella instanser		Dominerad av stat, kapital och gruvindustri Toppstyrd och stängd Pengarna styr	Avvägningar ska göras i demokratisk ordning	Mycket positiv Minerallagen ska följas.	Implementerar statlig politik Definieras i Mineralstrategin och Minerallagen med förarbeten
Generell syn på tillståndsprocessen?	Låg eller ingen tilltro Problematiskt med tudelad prövning och politiserad juridik		Låg tilltro Pengarna styr Problematiskt med tudelad prövning; Bergstaten partsinlaga 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 regelverken Alla varianter har för- och nackdelar Misstag har skett; reglerna har skärpts; kan förbättras Kommunen begränsat inflytande Svårt väga riksintressen
	Tolkningar och avvägningar till gruvsektorns fördel Sakägare men litet inflytande pga. maktobalans	Ingen rättvisa Få involveras för sent i processen Snävt sakägarbegrepp För små ”koncessionsområden” För sen miljöprövning				
Den specifika gruvan; positiva effekter?	Jobb för lokala entreprenörer		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 samhällsservice, bristande infrastruktur	Påverkan på turism, rennäring och miljö Lång tillståndsprocess försvårar kommunal planering
Den specifika tillståndsprocessen?	Stängd Rätt att yttra sig men invändningar ignoreras Samtal med NM men ingen samsyn Viss påverkan via rättsystemet 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 rennäringen väntade; fått stort utrymme; har fördröjt och fördyrat processen	Följt gällande regler och praxis. Många möten, informationsträffar och samråd under hela processen	Följt gällande regler och praxis Grundligt juridiskt prövat Respekt för bedömningar som gjorts Överklaganden har försenat
Den offentliga debatten?	Historiska konflikter mellan samiska aktörer har spätts på trots samsyn Regeringen och kommunen ignorerar samebyn	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; bemötts 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
<b>Ställningstagande till gruva?</b>	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



<b>Vägar till hållbarhet?</b>	Lokal utveckling utan gruva		Gruva OM nyttan överväger Lokal nytta, förvaltning, förädling och kontroll	Mångsidigt näringsliv och tillväxt; gruvor, vindkraft, rennäring och turism kan samexistera	Gruva skapar lokal ekonomisk och social hållbarhet. Efterbehandling återställer området	Varierar
	Bärkraftig renskötsel och rennäring	Hållbara (samiska) näringar och företagande				
<b>Agerande?</b>	Yttranden och möten Drivit frågan till högsta instans Samarbete svårt pga historiska konflikter	Mobiliserat motstånd Skapat opinion Yttranden Överklagat Ej samarbetat med samebyn 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	
<b>Tema</b>	Hållbara lokalsamhällen och näringar Livskvalitet och ren miljö; naturen sätter gränser Samisk kultur och renskötsel del av lokalsamhället	Respekt för samiska rättigheter Livskraftig rennäring	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
<b>Platsen</b>							
Historia?	Samer och renskötsel sen urminnes tider; förvaltad utan att förstöra Samiska rättigheter åsidosatta	Lång (kolonial) historia av naturresurs-exploatering 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	Giftfri mat; ekoturism	Framtidstro Strategisk planering och profilering Sälja oss dyrt - OM vi ska sälja oss	Jobb, tillväxt och statlig-privat näringslivsutveckling för överlevnad ”Hetaste” länet i riket	Järnmalmsproduktion: brytning 17-23 år inklusive uppbyggnad och efterbehandling Diversifiera näringsliv; långsiktigt positiva effekter av etableringar och investeringar	

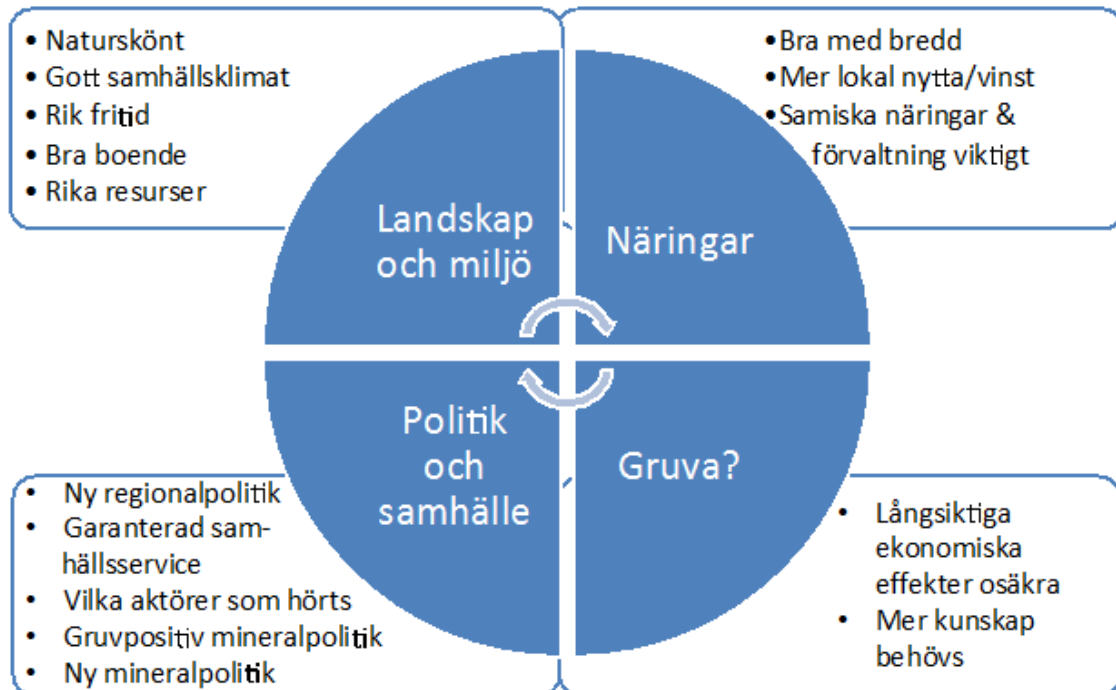
Vad står i centrum?	Landskap med många värden och funktioner Samband; människan del av landskap och ekosystem; del av globalt system		Jokkmokks kommun med kopplingar till resten av världen	Befolkningen i kommunen; tillväxt för fortsatt service Jokkmokks kommun med kopplingar till resten av världen	Generera vinst till bolaget Gruvområde med transportsystem Tillväxt för kommunen	Kallak ett bland flera ärenden Hela kommunen/regionen/landet i fokus
	Renen och Kallak, del av lokalsamhälle och renskötselområde	Kallak/Björkholmen som del av Jokkmokks kommun	Utveckling av egen kraft (vision) Hållbart brukad natur			
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 samhällsservice	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 kulturbärare; samisk kultur och renskötsel del av lokalsamhället		Leva nära naturen Samisk kultur och renskötsel del av lokalsamhället	Rik fritid Jakt, fiske, rekreation Attraktivt samhälle	-	Natur och kultur viktigt för att bygga attraktivt samhälle Gruvor blir arena för större samisk politik
	Samisk kultur viktig för turismen	Nära till fin natur och ren miljö	Närhet och utrymme			
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 Samiskt kulturlandskap med många värden Resurshushållning		Landskap med stora naturresurser; renbete, möjligheter till friluftsliv, turism Många markanvändningskonflikter Lokal nytta och inflytande i planering	Kommun med stora naturresurser och orörda ytor Stora arealer redan skyddade – måste göras tillgängliga Finns plats för både rennärning, turism, gruva och skogsbruk	Viktiga mineraltillgångar som bör brytas och förädlas Endast små ingrepp i naturen Stora orörda och oanvända områden	Markanvändnings- och riksintressen måste balanseras/vägas mot varandra Möjligheter till jakt, fiske och friluftsliv viktigt för platsens attraktivitet
	Rennärning hållbar markanvändning; pressad av konkurrerande verksamheter Kumulativa effekter	Miljön är sårbar; storskaligt skogsbruk, klimatförändringar, mm. Biologisk mångfald viktig				
Hållbar utveckling?	Jobb och utveckling på icke ändliga resurser Lämna samma förutsättningar till kommande generationer Naturen sätter gränser		Ekonomi, socialt och miljö – alla delar viktiga Tänk globalt	Fokus på jobb och tillväxt; måste ibland prioritera mellan dimensionerna i HU	Gruvnärningen använder en ändlig resurs Bra efterbehandling viktigt	Diversifiering Implementera Miljömålen och Generationsmålet
<b>...en eventuell gruva?</b>						
Generell syn på gruvor?	Stora miljö- och ekonomiska risker med gruvetablering Återvinning och hushållning		Kan vara hållbara och bidra till lokal utveckling; bättre gruva i Sverige än exportera negativa effekter Lokal nytta viktigt	Ansvarsfull gruvdrift ger jobb och utveckling Miljöeffekter kan kontrolleras; bättre gruva i Sverige än exportera negativa effekter	Mycket positiv	Inget självändamål men kan ge jobb och utveckling Varje gruva prövas utifrån sina förutsättningar
	Gruvor som ej stör rennärningen kan vara ok	Rätt lokaliserad gruva som ger lokala jobb kan vara ok				
Generell syn på gruvpolitiken?	Nationella politiken gynnar gruvsektorn Stängd för rennärningen och gruvskaptiska aktörer Protester har väckt debatt Ingen hänsyn till samer och urfolksrätt Minerallagen behöver ses över		Marknaden styr Gynnar staten snarare än lokalsamhället Se över mineral-lagen Protester har väckt debatt	Minerallagen behöver ses över; mer lokal nytta och mer återföring	Mycket positiv	Implementerar statlig politik Definieras i Mineralstrategin och Minerallagen med förarbeten

Generell syn på tillståndsprocessen?	Låg eller ingen tilltro; regelverken gynnar gruvsektorn Maktobalans och kortsiktigt ekonomiska bedömningar ger avvägningar till gruvsektorns fördel Problematiskt med lång och komplex process	Relativt god tilltro men regelverken missgynnar lokalsamhället Snävt sakägarbegrepp Stärk lagstiftning om återföring och återställning	Tilltro till processen Viktigt med kontroll Kompetenta myndigheter och stark miljölagstiftning borgar för hållbarhet Mer lokal återföring och lokalt inflytande	Minerallagen ska följas. Bergsstaten och bergmästaren kunniga och bra Länsstyrelsen i Norrbotten låg kunskapsnivå och följer inte gängse praxis	Tilltro till regelverken Alla varianter har för- och nackdelar Misstag har skett; reglerna har skärpts; kan förbättras mer Kommunen begränsat inflytande Svårt väga riksintressen
	Politiska bedömningar minskar rättsäkerhet	Effekter på miljö och rennäring borde beaktas tidigare			
Den specifika gruvan; positiva effekter?	Kortsiktiga jobb som inte kan vända negativ trend i kommunen	<i>Kan</i> ge jobb, tillväxt, minskad utflyttning/inflyttning, ökad handel, kapital, infrastruktur, positiva effekter på besöks-näring, framtidstro	Många positiva effekter Näringslivsutveckling, jobb tillväxt, minskad utflyttning/inflyttning, ökad handel, kapital, infrastruktur, inkomster, service, global miljö, attraktivitet	Ekonomiskt överskott: inkomster till aktieägarna; nya arbetstillfällen; skatteintäkter; bättre kommunal service och infrastruktur	Jobb, tillväxt och mer diversifierad arbetsmarknad
Den specifika gruvan; negativa effekter?	Nästan bara negativa...förödande för rennäringen Förstört renbete i kritisk passage + infrastruktur försvårar/omöjliggör traditionell renskötsel; sociala följd effekter Förstörd (livs/kultur-) miljö; trafik, risk för vattenförorening 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 effekter på miljö, varumärke, mm. Relativt många osäkerheter	Lokala och hanterbara miljöeffekter Litet ingrepp i stor kommun Negativa effekter på rennäringen; men går att hantera Relativt många osäkerheter	Marginellt negativa effekter för rennäringen	Påverkan på turism, rennäring och miljö Försvårar kommunal planering

Den specifika tillståndsprocessen?	Bergstaten (BS) stängd JIMAB stängda; ingen dialog		BS och LS agerar ok utifrån sina roller Info från JIMAB ok Besöksnäringsingen 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, informationsträffar och samråd under processen Låst läge med samebyarna	Följt gällande regler och praxis Olika bedömningar av riksintresse mineral och rennärings Protester kan ha fördröjt processen
	Länsstyrelsen (LS) öppen Protester/dialog med LS har haft viss påverkan på beslut	LS stängd men bra beslut Protester har bidragit till nationell debatt				
Den offentliga debatten?	Polariserad gruvdebatt skapar motsättningar Protester har enat samer och miljörelse JIMAB arrogant men påverkats av protester Kommunledningen (S) onyanserad och tagit för tidig ställning		Ökad konfliktnivå JIMAB dålig på kommunikation Kommunledning (S) agerar för gruva	Media skapade konflikt Nej-sägare dominerar Kommunledning (S) tydligt för gruva JIMAB dålig på kommunikation	Nej-sidan gynnad av massmedia. Svårt att nå ut med balanserad bild Samhället polariserat; stora konflikter	Alla gruvor väcker engagemang och känslor Företräder staten/allmänintresset; driver ingen ståndpunkt
<b>Ställningstagande till gruva?</b>	NEJ Kompromiss eller samexistens inte möjlig	NEJ Kompromiss ej trolig (men inte helt utesluten)	Kanske...JA, OM lokal nytta och andra förutsättningar ändras/klargörs	JA till gruva (förutsatt hållbar)	JA	Tar inte ställning Prövar frågor utifrån gällande regelverk
<b>Vägar till hållbarhet?</b>	Lokal utveckling utan gruva		Mångsidigt näringsliv och tillväxt Samexistens		Gruva skapar lokal ekonomisk och social hållbarhet. Efterbehandling återställer området	Gruva är en väg till ekonomisk och social hållbarhet Bra efterbehandling viktig.
	Livskraftig rennärings och småskaligt företagande	Innovativ lokal ekonomi och samexistens	Gruva OM...	Gruva, ja, kan samexistera med rennärings och turism		
<b>Agerande?</b>	Mobiliserat motstånd (och demonstrerat) Informerat om renskötseln och dess förutsättningar Skapat opinion		Deltagit i/arrangerat möten Diskuterat sakägarfrågan Informerat	Deltagit i möten (Skrivelser)	Prospekterat och sökt bearbetningskoncession Organiserat möten och samråd med berörda parter.	Varierar beroende på uppdrag och roll i processen
	Yttranden, möten/dialog Skrivelser och överklaganden	Yttranden, möten Utställning Skrivelser och överklaganden				

## Bilaga 8. De största likheterna mellan aktörerna i Jokkmokk





## Bilaga 9. De största skillnaderna mellan aktörerna



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