



Gruvberget i Svappavaara, en av LKAB:s dagbrottsgruvor. Foto: Fredrik Alm

FJÄLLNÄRA GRUVDRIFT?

EN STUDIE AV OLIKA VÄGAR TILL HÅLLBARHET

Gruvor planeras i fjällområden i Jokkmokks och Storums kommuner. Kommer de att bidra till hållbar utveckling i fjällen eller inte? Åsikterna hos lokala aktörer går isär.

I Norrlands inland finns det rika mineralförekomster och ett stort intresse för gruvbrytning. Många kommuner brottas med en negativ befolkningsutveckling, svajande arbetsmarknad och nedåtgående ekonomi. Att etablera en gruva kan bidra till ekonomisk utveckling, men kan samtidigt skada miljön. Andra näringar som renskötsel och turism påverkas också.

Forskare kartlägger konflikter

Verksamheter som bidrar till en hållbar utveckling ska vara ekonomiskt bärkraftiga, socialt befrämjande och ekologiskt hållbara. Kan en gruva bidra till hållbar utveckling i fjällkommunerna eller inte? Idag finns olika åsikter om detta. Planer på nya gruvor har orsakat lokala konflikter på flera ställen, bland annat i Rönnbäck/

**Fakta
Rönnbäck/Rönnbäcken:**

Nickelfyndigheter finns i Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun. Nickel Mountain AB har beviljats bearbetningskoncession. Utvinning av nickel ska ske i dagbrott (direkt vid markytan). Stora konflikter och överklaganden har ägt rum. Verksamheten är lagd på is i juni 2015.

**Rönnbäck/
Rönnbäcken**

De lokala aktörerna anser att platsen heter Rönnbäck medan bolaget/Bergsstaten kallar projektet Rönnbäcken. Vi har därför valt att skriva Rönnbäck/Rönnbäcken i vår text.

**Fakta
Kallak/Gállok**

Järnmalmfyndighet finns i Kallak/Gállok i Jokkmokks kommun. År 2013 ansökte JIMAB (Jokkmokk Iron Mines AB) om bearbetningskoncession. Utvinning av järnmalm ska ske i dagbrott (direkt vid markytan). Stora öppna konflikter och överklaganden har ägt rum. Nu inväntas regeringens avgörande angående bearbetningskoncessionen.

**Kallak/
Gállok**

Samebyarna anser att namnet är Gállok, medan bolaget/Bergsstaten använder namnet Kallak. Vi skriver Kallak/Gállok.

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

Forskarna i projektet *Fjällnära gruvdrift?* har tillsammans med berörda lokala aktörer utforskat vad som är en hållbar utveckling. Med hjälp av gruppsamtal, intervjuer, enkäter och analyser av policydokument, har de studerat de två fallen i Rönnbäck/Rönnbäcken och Kallak/Gállok. En viktig del i projektet har varit återkommande möten med de lokala aktörerna. Karin Beland Lindahl, universitetslektor vid Luleå Tekniska Universitet (LTU), är en av forskarna i projektet.

– Vi har studerat vilka möjligheter och problem en gruva kan innebära. Vi har även undersökt hur dialog kan användas som redskap för att hantera de konflikter som uppstår, säger hon och berättar vidare att de nu har kartlagt olika sätt att se på gruvplatsernas framtid.

Genom att träffas och samtala har aktörer och forskare kunnat undersöka om, och hur, samtal och dialog kan vara ett sätt att hantera naturresurskonflikter. Anna Zachrisson, universitetslektor vid Umeå universitet och forskare vid LTU, berättar att de i projektet också tittat på hur den svenska gruvpolitiken och tillståndprocessen ser ut.

– Det är viktigt att alla olika synsätt lyfts fram. Alla alternativ måste finnas på bordet för att man ska kunna se om det går att hitta en väg som alla kan acceptera. Det är också en förutsättning för att kunna göra avvägningar och val på ett rättvist och demokratiskt sätt, säger hon.

**Så ser lokala aktörer på gruvan i Rönnbäck/
Rönnbäcken**

Tabell 1 visar hur de organiserade lokala aktörerna ser på frågan om en gruvetablering i Rönnbäck/Rönnbäcken i Storumans kommun. Tre, eller fyra, olika typer av synsätt går att urskilja.

Synsätten *Rennäring i samklang med naturen* och *Rensköttsel och lokal utveckling i samklang med naturen* hittar vi hos aktörer som är emot en gruva. Det första synsättet är vanligt i samebyarna medan det andra förekommer hos samer som står utanför samebyarna, i organisationen *Stoppa gruvan i Rönnbäck* samt hos vissa sakägare.

– De här aktörerna delar många grundläggande synsätt och skiljer sig egentligen bara när det gäller synen på de markrättsliga frågorna, förklarar Karin.

På den andra sidan i konflikten står aktörer som argumenterar för en gruva. De delar synsättet *Naturresursexploatering för jobb och tillväxt* och är vanliga i företagarföreningar, hos företagare med anknytning till gruvsektorn, bland kommunens företrädare och i vissa byaföreningar.

FRÅGORNA SOM FORSKARNA STÄLLT SIG ÄR:



Mittemellan finns aktörer som argumenterar för *Livskvalitet och lokal nytta*, till exempel företrädare för byaföreningar i den berörda älv dalen. De ser gärna fler jobb men inte till priset av en god miljö och livskvalitet.

Så ser lokala aktörer på gruvan i Kallak/Gällöck

Vi hittar ungefär samma typer av synsätt och skiljelinjer i Jokkmokks kommun som i Storumans. I Jokkmokk (Tabell 2 på föregående sida) ser vi dock inte samma uppdelning mellan olika samiska grupperingar och synsätt som i Storumanfallet. *Rennäring i samklang med naturen* representeras här av samebyar och flera andra samiska organisationer. De är emot en gruvetablering och samarbetar med den lokala Urbergsgruppen och de byaföreningar som delar synsättet *Lokal utveckling i samklang med naturen*. *Livskvalitet och lokal nytta* är i Jokkmokksfallet ett vanligt synsätt bland de organiserade företagarna, medan *Naturresurser för jobb och tillväxt* i första hand samlar socialdemokratiska kommunföreträdare samt vissa byaföreningar och intresseorganisationer.

– Bortsett från frågan om den eventuella gruvan finns det, jämfört med Storumanfallet, en mindre polarisering och större samsyn om vilka näringar som är viktiga att utveckla, konstaterar Karin.

Olika sätt att se på världen

Det finns vissa likheter mellan de olika synsätten. Alla tycker att den egna kommunen erbjuder möjligheter till ett naturskönt boende, en rik fritid och hög livskvalitet. Alla tycker också att det är viktigt med ett brett näringsliv, garanterad samhällsservice och efterfrågar en ny regionalpolitik som garanterar en större lokal återföring av vinster från naturresurssektorn.

Men skillnaderna är stora och djupgående. Det finns en tydlig skiljelinje mellan de gruvskäptiska och de gruvpositiva synsätten. Aktörer som betonar en utveckling i samklang med naturen (första och andra kolumnen i tabell 1 och 2 på föregående sida) förespråkar en hållbar utveckling utan gruva. Vägarna 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, säger Karin.

Aktörerna på andra sidan av konflikten (fjärde kolumnen i tabell 1 och 2) uppfattar tvärtom att hållbarhet nås genom en effektiv användning och exploatering av kommunens naturresurser.



Skoteråkning är en populär fritidsaktivitet i både Jokkmokk och Storuman. Foto: Anneli Åman

– Gruvan ses som en möjliggörare, fortsätter Karin. Aktörer som argumenterar för *Livskvalitet med lokal nytta* befinner sig lite mittemellan. Skillnaderna mellan de här synsätten avspeglar ett antal grundläggande tankefigurer. De handlar om ekonomisk tillväxt, befolkningsutveckling, förhållandet mellan människa och natur, tidsperspektiv och geografisk skala.

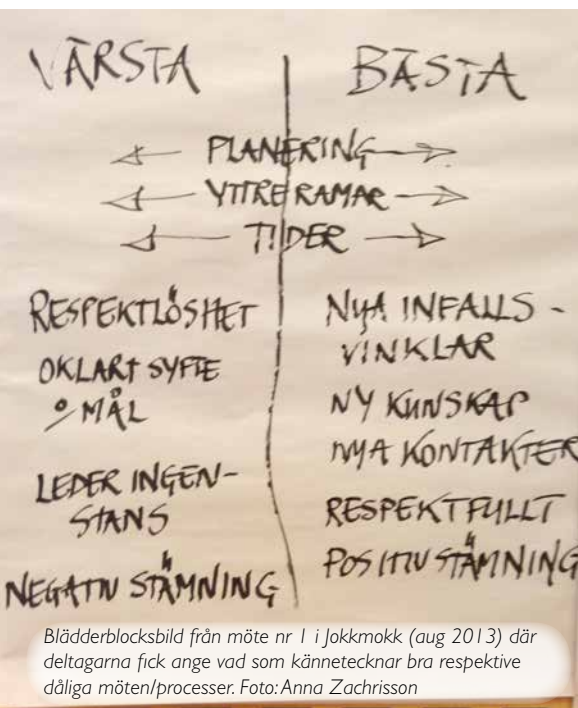
De gruvskpektiska aktörerna (kolumn ett och två) prioriterar till exempel livskvalitet och ekologisk hållbarhet framför ekonomisk tillväxt. Gruvförespråkarna (kolumn fyra) å andra sidan, ser tillväxt som en förutsättning för en god ekonomi och ett gott liv. Medan de senare tenderar att sätta människans materiella behov i centrum, poängterar gruvskpektikerna att människan är en del av det ekologiska systemet och att det finns gränser för vad människan kan, och bör, göra.

Även tidsperspektivet skiljer: När de gruvpositiva aktörerna diskuterar effekter på 10-50 års sikt, fokuserar skeptikerna på framtida generationer.

– Synen på en gruva och dess effekter avspeglar alltså fundamentalt skilda sätt att se på världen och vad som utgör en hållbar utveckling, konstaterar Karin. De gruvskpektiska och gruvpositiva representerar med andra ord alternativa, snarare än kompletterande, vägar till hållbarhet.

Hur hanterar man en konflikt?

Tidigare forskning visar att konflikter av detta slag är svåra att "lösa". Sannolikheten att få de gruvskpektiska och gruvpositiva aktörerna att ändra sina ståndpunkter är liten. Möjligheterna till kompromisser är troligen begränsade. De aktörer som väger mellan alternativen kan eventuellt vara mer rörliga i sina ståndpunkter.



Blädderblocksbild från möte nr 1 i Jokkmokk (aug 2013) där deltagarna fick ange vad som kännetecknar bra respektive dåliga möten/processer. Foto: Anna Zachrisson



Seminarium "Exploateringar i Sápmi med speciellt fokus på gruvnäringen" arrangerat av CESAM (Centrum för Samiska Studier vid Umeå universitet), 12 nov 2014. Foto: Anna Zachrisson

Intressekonflikten är alltså relativt låst. Men väl fungerande information, dialog och samråd kan åstadkomma en ömsesidig förståelse, bidra till mer informerade beslut och öka tilltron till staten och dess metoder att fatta beslut.

Svårt för gruvskaptiska att påverka

Än så länge är dock dessa verktyg dåligt utvecklade inom den svenska mineralpolitiken och -förvaltningen. Ett stort antal aktörer deltog i arbetet med att ta fram *Mineralstrategin*, som innehåller riktlinjer för Sveriges mineralpolitik. Resultatet blev dock att majoriteten av förslagen som fick genomslag kom från gruvförespråkare. Endast två åtgärdsförslag anknyter till gruvmotståndares krav (se första och andra kolumnen i tabell 1 och 2). Gruvpolitiken upplevs därmed som "gruvpositiv" och "stängd", alltså svår att påverka, av de flesta lokala och alla gruvskaptiska aktörer.

Genomförandet av den svenska gruvpolitiken är centraliserat till ett fåtal myndigheter och organisationer som regeringen har utsett.

– Centraliseringen gör det svårare för lokala och gruvskaptiska aktörer att påverka, säger Anna. Bergsstaten som beslutar om tillstånd för markundersökningar och gruvor är en underenhet till Sveriges Geologiska Undersökning. De har endast ett tiotal anställda fördelade på två orter i landet. De myndigheter

och organisationer som ingår i SGU:s användar- och insynsråd representerar framför allt gruvbranschen snarare än gruvskaptiska aktörer.

Kommer in sent i processen

Även i tillståndsprocessen är gruvbranschen väl företrädd medan möjligheterna för gruvskaptiska organisationer att påverka är begränsade. Gällande lagar ger heller inte lokala aktörer särskilt stora möjligheter att delta, då kravet på samråd kommer först i och med det tredje steget, miljötillståndsprövningen.

– I Storuman- och Jokkmokksfallen anser de flesta lokala aktörer att de kommer in för sent i processen, vid för få tillfällen och att de som samråd som genomförs inte håller en tillräckligt hög kvalitet, berättar Anna och förklarar vidare att processerna därför upplevs som orättvisa och ej legitima.

– Grogrunden för missnöje och konflikter blir då större istället för mindre, säger hon.

Så här långt i processerna verkar dock kommunerna ha haft ett visst inflytande i Rönnbäck/Rönnbäcken och Kallak/Gällöck. Även samebyarna verkar kunna utöva viss påverkan, framför allt i Jokkmokksfallet där berörda samebyar har samarbetat med varandra. De har ett relativt utbrett lokalt stöd, är jämförelsevis stora och resursstarka samt underrättades i god tid om gruvbolagets ansökan om bearbetningskoncession. Den mest berörda



Protester mot Gruvan i Rönnbäck/Rönnbäcken. Foto: Nina Harrysson



Bearbetningskoncession:

"För att få påbörja en gruvverksamhet krävs en bearbetningskoncession enligt minerallagen samt tillstånd enligt miljöbalken. Genom beslutet om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i området. Bearbetningskoncessionen söks hos Bergsstaten och miljötillståndet hos Mark- och miljödomstolen."

samebyn har också bestridit arbetsplaner snarare än beslut om undersökningstillstånd, vilket verkar ha tvingat fram en fördjupad dialog mellan gruvföretag, sameby och Bergsstaten. Verksamheterna har därmed under processens gång beskrivits i relation till varandra på ett tydligare sätt.

I Storumanfallet underrättades den mest berörda samebyn sent, är liten och har inte tillgång till samma resurser och lokala stöd. Trots detta har de genom upprepade överklaganden synliggjort sina perspektiv och försvårat

och fördröjt processen.

Får hjälp av andra

Andra aktörer har också spelat viss roll i de bägge tillståndsprocesserna. Förutom Bergsstaten och länsstyrelserna så har andra myndigheter vissa möjligheter att påverka. I Jokkmokksfallet har till exempel Boverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket gjort yttranden som varit kritiska till Bergsstatens/SGU:s beslut. I Storuman har samiska gruvmotståndare tagit frågan till FN:s rasdiskrimineringskommitté.

Demonstrationerna i Kallak/Gállok

Samiska aktörer och miljöorganisation har också samarbetat, vilket främst har kommit till uttryck i Kallak/Gállok med protestaktioner, demonstrationer och civil olydnad i samband med provbrytningar sommaren 2013. Polisen bemötte demonstranterna med en viss brutalitet och händelsen gav stort avtryck i riksmidia.

– Tidigare forskning visar att hårda reaktioner som polisvåld kan resultera i att en rörelse vinner allmänhetens stöd, berättar Anna.

Så här långt verkar lokala och andra gruvskaptiska aktörer ha haft mer inflytande i Jokkmokksfallet än i Storuman. Vilken betydelse detta haft för de beslut som fattats är dock osäkert. Länsstyrelsen i Västerbotten har i Storumanfallet tillstyrkt bearbetningskoncession, vilket är ett



Renskilning i december i Guorbak. Här samlas samebyns renhjord för att delas upp i vintergrupper som sedan sprider ut sig över vinterlandens. Vinterlandens sträcker sig ända från kusten i Luleå till väster om Jokkmokk. Foto: Jonas Vannar



Gruvprotest i Kallak/Gállok, väster om Jokkmokk, augusti 2013. Foto: TT Nyhetsbyrån



Vy över Tärnaby som ligger ca fyra mil från gruvan som planeras i Storumans kommun. Foto: Elisabeth Zachrisson

viktigt steg på vägen mot en gruva. I Jokkmokksfallet har Länsstyrelsen i Norrbotten avstyrkt. Om Bergsstaten vill bevilja en bearbetningskoncession trots att berörd länsstyrelse sagt nej, så måste ärendet avgöras av regeringen. Där ligger nu Jokkmokksfallet. I fallet Rönnbäck/Rönnbäcken överklagades beslutet om bearbetningskoncession till regeringen, bland andra av den mest berörda samebyn, men regeringen ändrade inte beslutet.

Viktigt att kunna delta på lika villkor

När lokala aktörer kan kommunicera med varandra och hitta en gemensam strategi kan de få större inflytande. Men olika aktörer och lokalsamhällen har olika förutsättningar. En viktig fråga är därför hur man kan jämna ut skillnader, till exempel när det gäller tillgång till information, resurser att underbygga förslag samt tid och kostnader för att delta i möten.

Erfarenheterna från det här projektet visar att det är viktigt att alla intressen är representerade och kan delta på lika villkor, att det sker en fortlöpande återkoppling, att det finns tillgång till konflikthantering och att samtalen leds av en professionell processledare. Detta löser inte konflikterna, men kan göra så att besluten ändå upplevs som legitima.

Något som gör det hela svårare i fjällområdet är de markrättsliga frågorna. Så länge de är oklara och omtvistade är sannolikheten stor att varje naturresursexploaterande verksamhet ger upphov till konflikter.

– Här har staten ett stort ansvar, avslutar Karin.