

FJÄLLNÄRA GRUVDRIFT? KONFLIKTER OM VÄGAR TILL HÅLLBARHET

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

Forskare kartlägger konflikter

Verksamheter som bidrar till en hållbar utveckling ska vara ekonomiskt bärkraftiga, socialt befremjande och ekologiskt hållbara. Kan gruветablering 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/Rönnbäcken (Storums kommun), i Gällök/Kallak (Jokkmokks kommun) och i Rakkuri (Kiruna kommun).

Forskarna i projektet "Fjällnära gruvdrift?" har undersökt hur de lokala aktörerna ser på frågan om vad som är en hållbar utveckling. Med hjälp av gruppsamtal, intervjuer, enkäter och analyser av policydokument, har de studerat de tre fallen i Rönnbäck/Rönnbäcken, Gällök/Kallak och Rakkuri. Karin Beland Lindahl, statsvetare 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 att de nu har kartlagt olika sätt att se på gruvplatsernas framtid.

Anna Zachrisson, statsvetare vid Umeå universitet, 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.

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 Rakkuri

Fyndigheter av guld, koppar
och järn vid sjön Rakkurijärvi i Kiruna
kommun. 2009 och 2014 ansökte olika bolags-
konstellationer om bearbetningskoncession.
Utvinning av koppar och/eller järn och guld
ska ske i dagbrott. Konflikter och
överklaganden har ägt rum.
Projektet ligger på is.

Fakta Gällök/Kallak

Järnmalmfyndighet finns i
Kallak/Gällök 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
avgörande angående bearbetnings-
koncessionen.

Kallak/Gällök

Den samiska
benämningen är Gällök,
medan bolaget/Bergsstaten
använder namnet Kallak.
Vi skriver Gällök/Kallak.

Så ser de lokala aktörerna på gruvetableringarna

Det som förenar de lokala aktörerna i alla tre fallen är en omsorg om platsen och dess framtid. Alla vill bo kvar, ha ett jobb och kunna erbjuda sina efterkommande en framtid i kommunen. Men studien visar att aktörernas syn på vad som är en önskvärd framtid, vad som gynnar lokalsamhället, och om en gruva bidrar eller hindrar, skiljer sig åt. Alla vill ha en hållbar utveckling men de har inte samma syn på vad det innebär. Figur 1 visar fyra olika typer av synsätt som går att urskilja i alla tre fallen. Synsätten "Rennäring i samklang med naturen" och "Lokal utveckling i samklang med naturen" hittar vi hos aktörer som är mot en gruva. Det första synsättet är vanligt i de berörda samebyarna medan det andra finns i andra organisationer som representerar det lokala gruvmotståndet, i vissa byaföreningar, organisationer med fokus på miljö- och friluftsliv samt, i Storumanfallet, bland samer som står utanför samebyarna.

– De här aktörerna delar många grundläggande synsätt, förklarar Karin. Skillnaden handlar egentligen bara om vad som står i centrum: rennäring, renskötsel, miljö eller friluftsliv. I Storumanfallet finns också skillnader när det gäller synen på de markrättsliga frågorna.

På den andra sidan i konflikten står aktörer som argumenterar för en gruva. De delar synsättet "Fler jobb och tillväxt" som är vanligt i vissa byaföreningar, företagare och hos företagare med anknytning till gruvsektorn. Mellan finns aktörer som vill ha ett "mångsidigt samhälle" med näringar som ger lokal nytta. De ser gärna fler jobb men inte till priset av en god miljö och livskvalitet. Dessa synsätt finns i olika typer av organisationer men är särskilt vanliga i Kiruna där det finns en stor grupp av aktörer som sätter upp en rad villkor för ett godkännande; gruva om den ger långsiktiga jobb och liten miljöpåverkan.

Aktörernas relation till platsen och dess historia påverkar alla aktörers ställningstaganden, säger Roine Viklund, teknikhistoriker vid LTU.

– Det finns historiska konflikter som inte har blivit lösta utan fortfarande påverkar många människor och deras inställning till de aktuella gruvetableringarna. Det gäller till exempel vem som har rätt till mark och vatten samt den svenska samepolitiken.



Lokala aktörer beskriver hur de uppfattar platsen Storumans kommun under ett av projektets forskarmöten. Foto: Karin Beland Lindahl



Figur 1. Skillnader mellan de lokala aktörernas synsätt i de tre fallen.

FRÅGORNA SOM FORSKARNA STÄLLT SIG ÄR:

1.

Hur ser berörda aktörer på gruvplanerna? Vad är en hållbar utveckling? Hur bidrar eller hindrar en eventuell gruva?

2.

Hur ser regelverken och tillståndsprocesserna ut? Hur tar man hänsyn till olika aktörers synsätt? Vilket utrymme finns för lokalt inflytande?

3.

Är samtal och dialog givande sätt att hantera motstående intressen? Kan de bidra till att hitta vägar till hållbarhet? Hur ska sådana samtal organiseras?

Olika sätt att se på världen

Skillnaderna mellan aktörernas synsätt är stora och djupgående. Det finns en tydlig skiljelinje mellan de gruvkritiska och gruvpositiva synsätten. Aktörer som betonar en utveckling i samklang med naturen (de gröna bubblorna i figur 1) förespråkar en hållbar utveckling utan gruva. Vägarna dit bygger på utveckling av ett småskaligt företagande, hållbara näringar på icke ändliga resurser och en renskötsel som står mer eller mindre i centrum.

– En gruva ses alltså som ett hot, inte bara mot miljön, utan mot en lokal hållbar utveckling, säger Karin.

Aktörerna på andra sidan av konflikten (grå bubblan i figur 1) uppfattar tvärtom att hållbarhet förutsätter intäkter och tillväxt som nås genom en effektiv användning och exploatering av kommunens naturresurser.

– Gruvan ses som en möjliggörare, fortsätter Karin. Aktörer som argumenterar för ett "Mångsidigt samhälle" 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 och geografisk skala. De gruvskkeptiska aktörerna (gröna bubblor) prioriterar till exempel livskvalitet och ekologisk hållbarhet framför ekonomisk tillväxt. Gruvförespråkarna (grå bubbla), 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 gruvskkeptikerna att människan är en del av det ekologiska systemet och att det finns gränser för vad människan kan, och bör, göra.

– 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 gruvskkeptiska och gruvpositiva synsätten representerar med andra ord alternativa, snarare än kompletterande, vägar till hållbarhet.

Vad tycker kommunernas medborgare?

Enkätstudien av medborgarnas värderingar och ställningstaganden bekräftar till stora delar den här bilden. Som förväntat är den generella inställningen till gruvverksamhet mer positiv i Kiruna än i Jokkmokk och Storuman. Men när det gäller de aktuella gruvetableringarna syns inte några större skillnader mellan kommunerna.

– Vi kan alltså konstatera att en generell acceptans inte nödvändigtvis påverkar attityderna till nya gruvetableringar, säger Simon Matti, statsvetare på LTU som ansvarat för enkätstudien.

Den polarisering som är tydlig mellan uttalade gruvskkeptiker och gruvförespråkare bland de organiserade aktörerna verkar även finnas hos den bredare allmänheten. Störst är polariseringen i Jokkmokk och minst i Kiruna där antalet medborgare som är tydligt positiva till en etablering i Rakkuri är förhållandevis litet. När det gäller orsakerna bakom medborgarnas attityder visar enkäten, precis som analysen av de organiserade aktörernas synsätt, att bakomliggande värderingar och sociala faktorer har stor betydelse. Förväntningar om fler jobb verkar driva de positiva attityderna medan farhågor om negativa effekter på miljön, rennärningen, den samiska kulturen och friluftslivet formar de negativa. Det faktum att det för närvarande finns gott om jobb i Kiruna, kan alltså förklara varför inställningen till en ny gruvetablering är relativt negativ.



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

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.

Svårt för gruvskceptiska att påverka politiken

Den svenska mineralpolitiken ger litet och ojämnt utrymme för lokalt inflytande. Ett stort antal aktörer deltog i arbetet med att ta fram Mineralstrategin som anger mål för den svenska mineralpolitiken. Majoriteten av de förslag som fick genomslag kom dock från gruvförespråkare. Endast två åtgärdsförslag avspeglar gruvmotståndares krav. Gruvpolitiken upplevs därmed som "gruvpositiv" och "stängd", alltså svår att påverka, av de flesta lokala och alla gruvskceptiska aktörer. Genomförandet är centraliserat till en liten nationell myndighet vilket förväntas ge ett effektivt utförande.

– Centraliseringen gör det svårare för lokala och gruvskceptiska aktörer att påverka, säger Anna.

Bergsstaten som beslutar om markundersökningar och gruvor är ett beslutsorgan som tillhör Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) med ett tiotal anställda i Luleå.

Kommer in sent i processen

De lagstadgade möjligheterna till lokalt inflytande i tillståndprocessen är begränsade. Formellt krävs inget samråd med sakägare eller andra berörda förrän i det tredje steget, miljöprövningen. Då har ett tillstånd för bearbetningskoncession redan beviljats.

– I de aktuella fallen anser de flesta lokala aktörer att de kommer in för sent i processen, vid för få tillfällen och att de samråd som genomförs inte håller en tillräckligt hög kvalitet, berättar Anna och förklarar att processerna därför upplevs

som orättvisa och godtyckliga. Enkätstudien visar också att de allra flesta kommunmedborgarna står helt utanför tillståndprocesserna som ses som toppstyrda och dominerade av stat och gruvbolag.

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

Länsstyrelsen är inte skyldig att samråda med någon annan än kommunen i handläggningen av bearbetningskoncessioner, det andra steget i tillståndprocessen. Analysen av de tre processerna visar att det finns betydande skillnader när det gäller hur kommunerna och länsstyrelserna beaktat de lokala aktörernas synsätt. Det väcker viktiga frågor om hur skilda förutsättningar att delta och påverka kan utjämnas, t.ex. hur kostnader för deltagande fördelas och hur likvärdiga rutiner och regler för en fördjupad dialog kan utvecklas. Många gruvkritiska aktörer är missnöjda med att sakägarebegreppet 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.

– Aktörer som inte har tilltro till att deras synsätt hörsammas i den formella processen väljer andra sätt att påverka, säger Anna. Många gruvkritiska aktörer använder rättsväsendet för att överklaga de besluts som tas, ofta med stora förseningar som följd.



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

Protester från gruvmotståndare

Ett annat sätt att påverka är att protestera genom manifestationer och civil olydnad. Här finns en viktig skillnad mellan de tre fallen. Gruvetableringen i Gällö/Kallak medförde öppna konflikter där gruvmotståndare från hela landet protesterade i form av civil olydnad då omfattande provbrytningar skulle genomföras. Polisen blev tvungen att använda en viss grad av våld för att stoppa protesterna, vilket ledde till mycket mediauppmärksamhet. De gruvkritiska aktörerna har även fått draghjälp av andra myndigheter och organisationer på nationell och internationell nivå. I Gällö/Kallak berörs världsarvet Laponia, vilket lett till kritiska inspel och frågor från Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och UNESCO. I Storuman har samiska gruvmotståndare tagit frågan till FN:s rasdiskrimineringskommitté. Kraftfulla protester, stor mediauppmärksamhet och inspel från andra inflytelserika instanser samt samarbete mellan samiska organisationer och miljöorganisationer kan ha bidragit till att lokala och andra gruvskettiska aktörer verkar ha haft ett visst inflytande i Jokkmokkfallet. Vilken betydelse detta haft för de beslut som fattats är dock osäkert. Det som framförallt skiljer Rakkurifallet från processerna i Jokkmokk och Storuman är att den lokala opinionen för en ny gruva är mycket svagare i Kiruna. Det finns alltså inte särskilt många inflytelserika företrädare som argumenterar för projektet.

Är dialog en väg framåt?

Tidigare forskning visar att konflikter som bottnar i individers eller aktörers grundläggande värderingar och förhållningsätt är svåra att "lösa". Sannolikheten att få de gruvskettiska och gruvpositiva aktörerna att ändra sina ståndpunkter är liten. Möjligheterna till kompromisser, eller beslut som alla tycker är bra, är troligen begränsade. De aktörer som väger mellan alternativen kan eventuellt vara mer rörliga i sina ståndpunkter. Intressekonflikten är alltså relativt låst. Trots detta finns möjligheter att genom dialog nå samsyn i vissa mer begränsade frågor, uppnå en ömsesidig förståelse för varandras synsätt, förmedla kunskap, bidra till bättre sociala relationer, ett bättre samtalsklimat och mer välgrundade avvägningar. Väl fungerande information, dialog och samråd kan med största sannolikhet även öka tilltron till staten och dess metoder att fatta beslut.

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. 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 återkoppling, att det finns tillgång till konflikthantering och att samtalen leds av en professionell processledare som kan upprätthålla ett öppet och respektfullt samtalsklimat. 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.

Förslag på åtgärder och verktyg

Staten:

- Utred vad som kan göras för att öka det lokala deltagandet samt utjämna befintliga skillnader i olika aktörers möjligheter att delta och påverka.
- Undersök särskilt om det är motiverat att göra förändringar eller förtydliganden när det gäller sakägarbegreppet, definitionen av "koncessionsområde" samt prövningsprocessens olika steg och krav på information till/samråd med lokala aktörer.
- Utveckla tydligare riktlinjer för hur en meningsfull dialog och formaliserade samråd med lokala aktörer bör utformas.
- Förtydliga oklarheter när det gäller samiska rättigheter till mark och vatten samt inled en process som kan åstadkomma försoning mellan olika grupperingar och med de historiska oförrätter som begåtts.
- Följ de internationella konventioner och deklarerationer som Sverige skrivit under .

Kommuner:

- Erbjud forum för lokal dialog om eventuella gruvetableringar där representanter från berörda regionala och nationella myndigheter och gruvbolag deltar.
- Tillhandahåll neutrala samtalsarenor och inhämta synpunkter från kommunmedborgare med olika synsätt; om möjligt utjämna skillnader i olika aktörers möjlighet att delge synpunkter.
- Skriv välmotiverade och utvecklade yttranden.

Gruvbolag:

- Tillämpa bästa existerande standards när det gäller Corporate Social Responsibility (CSR) och kommunikation med lokala aktörer och medborgare inklusive urfolksrepresentanter.
- Informera tidigt, utförligt och på ett transparent sätt; använd 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), transparent process
- Bra organisation: tydligt syfte, struktur, mötesdisciplin, modig och kunnig moderator, tillräckligt med tid
- Respektfullt samtalsklimat: jämlikhet, dialog, positiv stämning, respekt, alla får komma till tals, saklighet, högt i tak
- Kunskap: respekt för olika sorters kunskap, tillgång till relevant information och kunskap
- Respekt för deltagarnas tid och engagemang: möjlighet till ekonomisk kompensation, nå resultat
- Nytt: resultatnriktad process, resultat ska omsättas i handling, nytta för de som deltar
- Bra representation: alla synsätt är 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



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

Projektmedarbetare på Luleå Tekniska Universitet:

Karin Beland Lindahl, karin.beland.lindahl@ltu.se
Roine Viklund, roine.wiklund@ltu.se
Simon Matti, simon.matti@ltu.se
Andreas Johansson, andreas.johansson@ltu.se
Lars Elenius, lars.elenius@ltu.se
Daniel Fjellborg

Projektmedarbetare vid Umeå Universitet:

Anna Zachrisson, anna.zachrisson@umu.se