

Fagfelleverdert vitenskapelig artikkel

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handläggningsprocess

Johanna Dahlin*

Abstract

Planerna på en järnmalmsgruva i Kallak utanför Jokkmokk i Norrbottens län har mött stort motstånd, men har också ivriga förespråkare. Denna artikel analyserar de kontroversiella planerna genom att studera handläggningen av ansökan om bearbetningskoncession. Ärendet har handlagts i flera omgångar och två gånger hänskjutits till regeringen för beslut. I skrivande stund, åtta år efter att ansökan gjordes, saknas ännu beslut i ärendet. Genom en diskussion av fallet Kallak vill jag belysa hur djupt politiska grundantaganden kommer in i förvaltningsprocessen och påverkar hur olika instanser agerar i ärendet. Artikeln bygger på en analys av material som har producerats och inkommit i processen i form av skrivelser och yttranden. Handläggningsprocessen visar att frågan om att bevilja en bearbetningskoncession är svåravgränsad och knuten till ett antal andra överlappande problemområden. Med den här artikeln vill jag bidra med förståelse för hur handläggningen i det här fallet inte alls är konsensusdriven, teknisk fråga, utan hur konflikter mellan olika preferenser, värden och världsbilder kommer till uttryck i beslutsprocessen.

Nyckelord: Gruvetableringar, konflikter om utvinning, handläggningsprocesser, mineralpolitik, regional utveckling

*E-post: johanna.dahlin@liu.se

Johanna Dahlin är biträdande lektor i kultur och samhälle, Tema kultur och samhälle, IKOS, Linköpings universitet, 601 74 Norrköping. Tel: +46 11 36 34 12. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2040-913X>
Författaren vill tacka Centrum för Kommunstrategiska Studier på Linköpings universitet för möjligheten att få lägga fram delar av det här materialet på ett seminarium. Stort tack till Gissur Erlingsson, Robert Jonsson och Martin Fredriksson som läst och haft konstruktiva kommentarer på tidigare versioner av texten. Forskningen som artikeln bygger på har möjliggjorts genom stöd från Vetenskapsrådet och Östersjöstiftelsen.

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

Marken skulle kunna tyckas väl förberedd för en gruva i Kallak i Jokkmokks kommun. Sveriges mineralpolitik har sedan 1990-talets början aktivt försökt locka utländska investerare till gruvbranschen. Det brittiska bolaget Beowulf – som sedan 2006 genom sitt svenska dotterbolag Jokkmokk Iron Mines AB (JIMAB) prospekterar i området – hade kunnat vara ett utmärkt exempel på detta. Bergsstaten, den myndighet som handlägger ärendet, vill bevilja en så kallad bearbetningskoncession. Dessutom har Jokkmokks kommun blivit alltmer positivt inställd till gruvplanerna och är en aktiv förespråkare för en gruva i Kallak. Markägaren Jokkmokks allmänning är också positivt inställd. Men trots detta saknas – åtta år efter att Beowulf lämnade in ansökan om bearbetningskoncession – beslut i ärendet. Hur kan det komma sig?

En del av förklaringen är att man skulle kunna beskriva förutsättningarna på ett helt annat sätt: Sverige har genom att ha undertecknat ett antal internationella konventioner åtagit sig att skydda inte bara världsarvet Lapponia utan samernas rätt att bedriva traditionell renskötsel. Samebyarna beskriver den påverkan som gruvprojektet skulle ha på renskötseln som förödande, och länsstyrelsen anser av samma skäl att koncessionen inte bör beviljas – varför har det då varit så svårt att få ett klart och tydligt nej? När det dessutom gäller en järnmalmsfyndighet som varit känd sedan 1947 men som tidigare inte har ansetts vara brytningsvärd.

I skrivande stund ligger ärendet hos regeringen i väntan på beslut. Där har det legat i över tre år, och det finns inte någon prognos på när beslut kan tänkas fattas. En allt större otålighet över den långdragna processen har börjat synas hos Beowulf, som gjort utspel (senare tillbakatagna) om att inleda rättsliga åtgärder mot svenska staten (se tex Mannberg, 2020). Flera oppositionspolitiker har också uttryckt sitt stöd för bolagets synpunkter och att tillståndsprocessen måste ses över med hänsyn till handläggningstiderna (se tex Dahlberg, 2020). Bland de kritiska rösterna anförs ofta klagande att processen görs politisk, men mitt syfte med den här artikeln är att visa att processen med nödvändighet *är* politisk. Genom en diskussion av fallet Kallak vill jag belysa hur en handläggning långt ifrån är en enkel förvaltningsfråga, utan hur de djupt politiska grundantaganden som ligger bakom de motstående sätten att beskriva ärendet som jag skisserat ovan (det finns fler än dessa två), kommer in i processen och påverkar hur olika instanser agerar i ärendet. Handlägningsprocessen visar att frågan om att bevilja en bearbetningskoncession är svåravgränsad och knuten till ett antal andra överlappande problemområden. Min utgångspunkt hänger nära samman med Rebecca Lawrence och Rasmus Kløcker Larsens konstaterande att det är i 'mundane spaces of government' vi hittar rika exempel på politiskt omtvistade områden.

Deras slutsats är att all dagliga och välmenande planeringsprocesser i stor utsträckning har ignorerat och utplånat renbetesmarker, eller i bästa fall kompenserat samebyarna för förlusten (Lawrence & Larsen, 2017).

Denna artikel analyserar beredningen av Beowulf/JIMAB:s ansökan om bearbetningskoncession i första instans, med fokus på de två myndigheter som enligt minerallagen måste vara inblandade: Bergsstaten (ansvarig) och berörd länsstyrelse, i det här fallet länsstyrelsen i Norrbottens län. Ärendet har handlagts i två omgångar hos Bergsstaten. Materialet som ligger till grund för min undersökning är det som har producerats i den här processen i form av skrivelser och yttranden från olika instanser, och sådant material som har inkommit till myndigheterna i ärendet, antingen spontant eller för att respektive instans efterfrågat det. Jag har valt att studera dokument eftersom jag är intresserad av vad som ges vikt i processen, och hur själva ärendet rör sig under handläggningen. Tidsmässigt spänner dokumenten från det att bolaget Jokkmokk Iron Mines AB (JIMAB) 2013 ansökte om bearbetningskoncession till det sista yttrandet från länsstyrelsen i Norrbottens län 30 november 2017. Jag har skaffat mig en överblick över materialet genom utdrag av vad som finns registrerat på respektive diarienummer hos Bergsstaten och länsstyrelsen och har sedan begärt att få ta del av handlingarna.

Sveriges minerallag och mineralstrategi

Gruvindustrin ses som en näring av betydelse i Sverige, som är Nordens största gruvland och med europeiska mått mätt en stor producent av järnmalm. De aktiva gruvorna i Sverige är i huvudsak koncentrerade till Norrbottens och Västerbottens län, det innebär att de ligger i Sápmi, samernas traditionella områden. I motsättning till Norge och Finland som också har en regionalt betydande gruvindustri inom Sápmi, ger den svenska minerallagen inte samerna något skydd mot exploatering. Rennäringen skyddas genom riksintresseinstitutet, men detta tycks vara ett svagare skydd än i grannländerna (Hojem, 2015).

En radikal omläggning av Sveriges mineralpolitik skedde i och med den nya minerallagen som antogs 1991. Initierad av den socialdemokratiska regeringen 1990, och sedan slutligen beslutad av regeringen Bildt, ersatte denna nya minerallag den tidigare gruvlagen från 1974 och förändrade även en del annan lagstiftning kring naturresurser. I och med den nya lagstiftningen prioriterades gruvindustrins intressen utifrån grundantagandet att en ökad exploatering av den svenska berggrunden låg i allmänhetens intresse, eftersom det skulle stärka ekonomin. Lagen innebar att hinder för utländska exploitörer undanröjdes och att statens andel av vinsten radikalt minskade. Den tidigare vinstskatten på 50 % ersattes av mineralavgift på 0,05 % av produktionsvärdet (Anshelm & Haikola, 2018a). Tjugo år senare förstärktes de här tendenserna när Sverige antog sin första mineralstrategi 2013, och syftet

med denna strategi var (och är) att förbättra förutsättningarna för gruvindustrin i landet och att attrahera utländska investerare (i den utsträckningen att den anklagats för att "ge bort" Sveriges resurser till utländska riskkapitalister, se tex Anshelm & Haikola, 2018b). Även i Norge och Finland har lagstiftning och beskattning ändrats i den här riktningen, och generellt betraktas de nordiska länderna som investerarvänliga med lågt skattetryck för gruvindustrin (Hojem, 2015).

Av de 12 metallgruvor som i dagsläget är i gång i Sverige drivs 8 av två stora inhemska aktörer: privatägda Boliden och statliga LKAB (Bergsstaten, 2021). Av de många projekt som är i olika stadier av utveckling ser det dock annorlunda ut: här finns många mindre och ofta utländska bolag. Kombinationen av den låga mineralavgiften, och att den svenska berggrunden är väl kartlagd har varit attraktiv. I början av 2000-talet sammanföll detta också med historiskt höga världsmarknadspriser på särskilt järnmalm, vilket bidrog till en veritabel boom av ansökningar av undersökningstillstånd hos Bergsstaten från utländska bolag.

Det har funnits omfattande kritik mot mineralstrategin. Vissa ser den som ett exempel på en kolonial politik, där fattiga länder och regioner ska försörja den rika världen med råvaror till låg kostnad och där lokalsamhällen får en ringa del av vinsten utan istället får hantera problem som exploateringen för med sig (Anshelm & Haikola, 2018, s. 64). Ett uttryck för en sådan kritik är att Sametinget antog en egen mineral- och gruvpolicy 2014 som framhåller samernas rätt att besluta över gruvprojekt på deras marker (Sametinget, 2014).

Anshelm, Haikola och Wallsten (2018) menar att sedan den nya minerallagen antogs på 1990-talet har ansökningar om bearbetningskoncessioner varit ganska okomplicerade processer, och det utrymme som i teorin funnits för att beakta andra intressen har i praktiken betytt mycket lite. De lyfter fram att för åren 2004–2012 bifölls samtliga ansökningar om bearbetningskoncession som behandlades av Bergsstaten (Anshelm m.fl., 2018, s. 80). För åren 2013–2019 har 28 ansökningar beviljats och 6 avslagits (Bergsstaten, 2019).

Anshelm m.fl. menar att politiska beslut har fattats för att minska den politiska inblandningen. Statens roll har allt mer blivit att underlätta och möjliggöra tillgång till svenska mineralresurser för privat och utländskt kapital. De diskuterar därför detta som ett exempel på avpolitisering, vilket innebär att frågan förflyttas till en "formaliserad, teknokratisk process som förefaller vara grundad i en vetenskapligt objektiv sanning" (Anshelm m.fl., 2018, s. 77). Författarna ser avpolitisering som en sorts beslutsfattande som syftar till att "sudda ut åsiktsskillnader och förespråka konsensus i frågor som i själva verket karaktäriseras av att vara starkt konfliktfyllda." Genom att ordna in dessa potentiellt konfliktfyllda processer i "teknokratiska konsensusdrivande managementlösningar" kan

frågor alltså anses ha blivit avpolitiserade (Anshelm m.fl., 2018). Detta kan sägas vara i linje med Lawrence och Larsens observation att all dagliga förvaltningsprocesser kan rymma ett politiskt sprängstoff. Anshelm m.fl. lyfter dock fram ett antal konflikter kring gruve-tableringar i Sverige det senaste decenniet, främst genom att undersöka mediematerial, för att visa att frågan kan sägas ha blivit återpolitiserad.

Med den här artikeln vill jag bidra med förståelse för hur handläggningen i det här fallet inte alls är konsensusdriven, utan hur konflikter mellan olika preferenser, värden och världsbilder kommer till uttryck i beslutsprocessen. Eftersom ärendet om en bearbetningskoncession för Kallak avgörs genom ett regeringsbeslut där regeringen måste besluta vilket av de motstående intressena som ska väga tyngst är det naturligtvis i slutändan en politisk fråga. Men även de överväganden som görs och gjorts tidigare i förvaltningsprocessen har en politisk dimension. Det som också blir tydligt i processen är att vilka instruktioner olika instanser får och hur de tolkar sitt uppdrag får konsekvenser för hur de skriver sina yttranden och vilka aspekter som ges vikt i dessa, inte minst gäller detta länsstyrelsen i Norrbottens län. Det finns alltså ett visst "gnissel" inbyggt i processen, som har potential att påverka denna.

En gruva i Kallak

Fyndigheten i Kallak är som tidigare nämnts känd sedan 1947. Den betraktas som Sveriges största fyndighet av kvartsbandad malm (hematit och magnetit), och har en mineralhalt på ca 28 %. Detta har tidigare betraktats som för lågt för att den ska vara brytningsvärd, men med teknisk utveckling och stigande världsmarknadspriser på järn har det blivit ett ökat intresse även för fyndigheter med lägre mineralhalt. (Som jämförelse har malmen i den underjordiska Kirunagruvan en järnhalt på över 70 %). Beowulf mining, genom dotterbolaget JIMAB, började prospektera i området 2006. Kallakprojektet kan ses som en del av den tidigare nämnda svenska gruvboomen som kulminerade 2010–2012 (Anshelm & Haikola, 2018a).

Fyndigheten Kallak, eller Gállok som är det samiska namnet, ligger ca fyra mil väster om Jokkmokk på Björkholmen i Lilla Luleälven i närheten av kraftverksdammen Parki. Området där fyndigheten är belägen är renbetesland för samebyn Jåhgåkasska tjiellde. Under tiden som bolaget började med sina undersökningsaktiviteter tilltog ett lokalt motstånd mot gruvplanerna som kulminerade i stora protester sommaren 2013. I protesterna var den samiska närvaron tydlig, och det finns också kopplingar till organiserat gruvmotstånd på andra platser, som tex Ojnareskogen på Gotland och Norra Kärr utanför Jönköping. För många av de lokala motståndarna är motståndet mot gruvan grundat i ett perspektiv på platsen som något annat än potentiellt industriområde (Cocq, 2014). Ett antal personer

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

vände sig också till UNESCO eftersom området ligger i relativ närhet till världsarvet Laponia och man befarade att världsarvet skulle kunna komma att påverkas. Sedan dess har Unesco följt ärendet, och frågan om Laponia har fått allt större vikt i handläggningen av ärendet.

Eftersom många i lokalsamhället också är positiva till en gruvetablering sätter motståndet mycket på sin spets. Etnologen Angelika Sjöstedt Landén framhåller till exempel att lokalt motstånd kan innebära att man ska göra motstånd mot grannar och arbetskamrater lika mycket som företag eller myndigheter (Landén, 2014). Den lokala inställningen till gruvplanerna i bland annat Jokkmokk har undersökts i projektet Fjällnära gruvdrift som ger en bild av en fråga som delar samhället, där det finns både ett starkt motstånd och starka förespråkare samt, naturligtvis, en grupp i mitten. I Jokkmokk har dock inte motsättningarna varit lika öppna och skarpa som i en del andra fall, kanske på grund av att det finns en utbredd bild av att de samiska näringarna är en viktig del av Jokkmokk (Lindahl m.fl., 2016, se även Harnesk m.fl., 2018).

Jokkmokks kommun tog till en början en ganska avvaktande hållning i frågan, även om vissa politiska företrädare var öppna med sitt stöd för gruvplanerna (Lindahl m.fl., 2016). Kommunen beställde en utredning om vilka konsekvenser en gruvetablering skulle få för samhället från Ramböll (Henriksson m.fl., 2015). Rapporten lyfte både potentiella för och nackdelar med en gruvetablering och i den för Jokkmokks kommun brännande frågan om en minskande befolkning var rapportens slutsats att en gruva skulle kunna bromsa, men inte vända, trenden.¹ Kommunen genomförde också ett antal medborgardialoger 2013–2014. De första yttranden kommunen lämnade till länsstyrelsen var också avvaktande, och tog upp båda potentiellt positiva och negativa aspekter med en gruvetablering, men sedan 2017 har kommunen övergått till att bli en mycket stark förespråkare för gruvan som ses som en möjlighet till ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt.

Marken där fyndigheten är belägen ägs av Jokkmokks Allmänning. I Norrbotten bildades allmänningar när skogsmarken på 1800-talet delades upp mellan staten och enskilda.² Idag är Jokkmokks Allmänning en av de största skogsägarna i Norrbotten. Allmänningen håller stämma två gånger per år och gruvplanerna figurerar i stämmoprotokollen sedan ungefär tio år tillbaka. Allmänningen får i egenskap av markägare underrättelser från Bergsstaten och har också en dialog med bolaget (som avsatt pengar till fond för lokalt näringsliv som Allmänningen förvaltar), men har annars en närmast obefintlig roll i processen.

Att studera en handlägningsprocess

Socialantropologen Colin Hoag har kallat byråkratin för en 'objektivitetsmaskin' (Hoag, 2011) som ska producera allmängiltighet. Den har en blick från ingenstans och överallt på samma

gång. Med uppgiften att tjäna det allmännas bästa, finns det i förvaltningen inbyggt förväntningar på opartiskhet, neutralitet och objektivitet. Som bland annat Laura Bear och Nayanika Mathur påpekat, så vilar förvaltningens legitimitet på just att den tjänar det allmännas bästa, men det är inte självklart vad det allmännas bästa egentligen är. De utgår från en syn på det allmännas bästa som eftersträvansvärda ideal som anses vara till godo för alla. I denna förståelse ligger det också att dessa ideal är föränderliga och kommer att förstås på olika sätt vid olika tillfällen (Bear & Mathur, 2015). Som jag kommer att visa senare, är tolkning av uppdraget en framträdande del av myndigheternas yttranden. Handläggningen är en politisk process, där jag förstår politik i Latours (2004, s. 247) mening som "the progressive composition of the common world".

Handläggningsprocessen visar att frågan om beviljandet av en bearbetningskoncession inte är en avgränsad fråga, utan hakar i ett antal överlappande problemkomplex så som befolkningsminskning, markanvändning, urfolksrätt, kulturarv och internationella åtaganden. De rymmer vad Andrew Barry kallat 'political situations' (Barry, 2012) ett begrepp han använder för att visa hur konflikter och kontroverser är svårdefinierade och svåravgränsade. Parterna i en konflikt kan vara oense om vad som är känt om ett problem, varför det spelar roll eller om att problemet ens finns! Det finns alltså stor osäkerhet kring konfliktens gränser och uppbyggnad. Även om den kan ses som avgränsad, kommer den av vissa att förstås som ett led i en serie av förhandlingar och konflikter, i exemplet med Kallak är det tydligt hur samebyarna ser det som ännu ett intrång på deras marker. I dokumenten används ofta ett språkbruk om *kumulativa effekter*, dvs hur flera olika störningar tillsammans får förödande effekt även om var sak för sig hade varit hanterbar. Det här problemkomplexet hakar i upplevelsen av hur samerna under århundraden trängts tillbaka av en expansiv svensk stat och bit för bit fått släppa på sina rättigheter och sitt sätt att leva (se tex Löf, 2016; Larsen m.fl., 2016; Lawrence & Larsen, 2017; Larsen m.fl., 2017). Andra aktörer ser i frågan andra problemkomplex. Det handlar inte bara om att man har olika perspektiv på samma fråga, olika aktörer ser i frågan inte samma fråga – de ser olika verkligheter framför sig (Mol, 1999). Gruvan är en av flera möjliga tänkbara gruvor. En viss fråga får betydelse genom hur den relaterar till och överlappar det rörliga fältet av andra problemkomplex, både förflutna och potentiellt framtida (Barry, 2012, s. 330). Att fältet är rörligt tål att poängteras. Problemkomplexen är inte givna, de existerar inte oberoende av situationen utan i varje given situation så bygger varje instans sin egen större bild och sätter den aktuella frågan i

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

relation till andra händelser och konflikter. Kontextualisering sker hela tiden – sammanhanget är inte, det skapas (Latour, 2004, 186).

Beslutsgången i gruvärenden

Den myndighet som handlägger gruvärenden i Sverige är Bergsstaten som grundades redan 1637 och numera organisatoriskt tillhör Sveriges geologiska undersökning (SGU). Bergsstaten kan dock inte på egen hand fatta beslut i frågan om bearbetningskoncession utan måste samråda med berörd länsstyrelse. Dessa två instanser har i relation till bedömningen av bearbetningskoncessioner olika uppdrag. Bergmästaren ska enligt 4 kap. 2§ minerallagen bevilja en bearbetningskoncession om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och om fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt. Det är alltså framförallt en bedömning av projektets ekonomiska hållbarhet. Länsstyrelsen, däremot, har i huvudsak att uttala sig om markanvändningen. I de fall Bergsstaten och länsstyrelsen tycker olika ska frågan hänskjutas till regeringen för beslut.

Den formella beslutsprocessen involverar också ett antal sakägare, tex markägare och samebyar som hålls underrättade men som bara i begränsad utsträckning kan påverka processen. Äganderätt till mark innebär inte äganderätt till mineraler³ som finns i (under) marken, men markägaren är berättigad till 0,015 % om mineralen utvinns.

Tillståndsgivningen är uppdelad i flera steg. Det finns först separata steg för undersöknings-tillstånd och provbrytning. Om sedan företaget är intresserat av att faktiskt starta en gruva, ansöker man i nästa steg om en bearbetningskoncession. En beviljad bearbetningskoncession är dock inte lika med en gruva, utan ett sådant tillstånd följs av fler steg och andra tillstånd. Det krävs också stora investeringar för att starta en gruva, så det finns ett antal faktorer som bidrar till att det finns ett betydligt större antal beviljade bearbetningskoncessioner än gruvor i drift.

Som bland annat Lawrence och Larsen (2017) har visat, har den svenska beslutsprocessen anklagats för 'slicing and dicing', alltså att skapa en process där olika frågor ska avgöras i olika skeden och där det blir svårare att betrakta frågorna ur ett helhetsperspektiv. Detta är problematiskt, inte minst för samebyarna, som visserligen är sakägare i processen, men har svårt att nå fram med sina synpunkter och få gehör för de kumulativa effekter som de upplever med ett tryck från tex vattenkraft, vindkraft och skogsbruk i tillägg till planerade gruvprojekt (se tex Larsen m.fl., 2016). En miljökonsekvensbeskrivning ska fogas till ansökan om bearbetningskoncession, men miljöprövningen sker vid ett senare tillfälle, med ett viktigt undantag: prövning enligt 3 och 4 kapitlet i miljöbalken, som behandlar markanvändning och hushållning, ska *bara* göras i koncessionsskedet och tas *inte* upp igen vid den senare

miljöprövningen.

I 3 och 4 kapitlet i miljöbalken regleras också riksintressen och huruvida det finns några sådana utpekade i det aktuella området är också en fråga som ska avgöras i handläggningen av ansökan om bearbetningskoncession. Riksintressen kan pekats ut inom ett antal områden i relation till tolv lagar, däribland minerallagen. Boverket har det övergripande ansvaret för riksintressen, och bestämmelserna har som syfte att skapa en gemensam grund för att kunna väga olika intressen mot varandra i beslut som rör en ändrad användning av mark- och vattenresurser (Boverket, 2017). I det här ärendet är det riksintressen för rennäringen och för värdefulla ämnen och material som är aktuella. Riksintresset för rennäringen har till syfte att säkerställa att det i varje sameby finns förutsättningar att bedriva livskraftig rennäring. (Sametinget, 2020). Riksintresset för värdefulla ämnen och material har till syfte att skydda viktiga fyndigheter ”mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa” (SGU, 2020).

Bearbetningskoncession för Kallak K nr 1

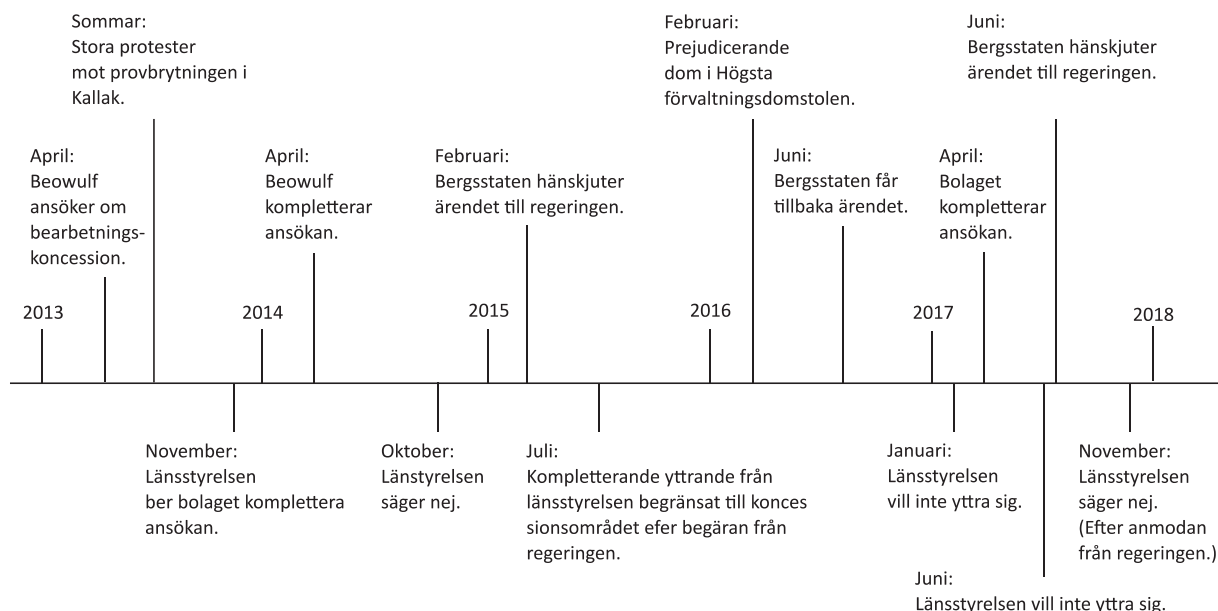
Handläggningen i första instans, dvs med Bergsstaten som ansvarig myndighet, tog sin början 25 april 2013 då JIMAB skickade in sin ansökan om bearbetningskoncession. Ärendet har handlagts i två omgångar hos Bergsstaten, 2013–2015 och 2016–2017. Båda gångerna har det slutat med att länsstyrelsen anser att bearbetningskoncession *inte* bör beviljas, och att Bergsstaten, som har avvikande mening, hänskjutit ärendet till regeringen för beslut. En tidslinje över ärendet finns i Figur 1 på nästa sida.

I sitt första nej från oktober 2014 framhöll länsstyrelsen att det både inom och i anslutning till det aktuella koncessionsområdet finns områden som är utpekade som riksintressen, och sådana som inte är det men som ändå kan anses ha betydelse för landet i stort. Till stor del handlade yttrandet också om transporter av järnmalm från gruvan och vilka konsekvenser de kan få för rennäringen.

Efter länsstyrelsens nej valde Bergsstaten, som alltså inte kan bevilja en koncession på egen hand, att hänskjuta ärendet till regeringen. Det gjordes med ett yttrande där Bergmästaren redogjorde för svårigheterna att bedöma ärendet eftersom det intrång som själva *koncessionsområdet* utgör var otillräckligt belyst i länsstyrelsens yttrande (Bergsstaten, 2015).

Figur 1. Figur 1 visar tidslinje för förvaltningshändelser från Beowulf ansöker om bearbetningskoncession i april 2013 till Länsstyrelsen säger nej (efter anmodan från regeringen) i november 2018.

Tidslinje förvaltningshändelser



Ett år efter att ärendet första gången hamnat på regeringens bord, kom en dom i Högsta förvaltningsdomstolen som ändrade förutsättningarna för gruvärenden i Sverige och som hade just med koncessionsområdet att göra. Detta ledde till att regeringen beslutade sig för att skicka tillbaka ärendet till Bergsstaten för förnyad handläggning med utgångspunkt i den bedömning som gjorts i Högsta förvaltningsdomstolen och en prövning av den planerade gruvans eventuella påverkan på världsarvet Laponia.

Efter att ärendet gått tillbaka till första instans, skickade Bergsstaten ärendet på nytt till länsstyrelsen, och efterfrågade ett "nytt och samlat ställningstagande". Men länsstyrelsen ansåg sig inte vara den instans som ska bedöma påverkan på Laponia och under 2017 studsade ärendet mellan olika instanser och länsstyrelsen lämnade flera gånger yttranden som gick ut på att den inte vill yttra sig. Bergsstaten vände sig då till Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet som visserligen yttrade sig i frågan, men framhöll att detta faktiskt är länsstyrelsens sak. I brist på ställningstagande från länsstyrelsen hänsköt Bergmästaren sommaren 2017 ärendet på nytt till regeringen med ett yttrande som redogjorde för alla turer och där det kan utläsas en stor frustration över länsstyrelsens ovilja att ta ställning i frågan. Regeringen anmodade sedan länsstyrelsen att faktiskt ta ställning. Detta ställningstagande kom sista november 2017. I detta gjorde länsstyrelsen, precis som 2014, bedömningen att bearbetningskoncession inte bör beviljas.

Det finns ett antal konfliktpunkter i handläggningen där just de grundläggande skillnaderna i

hur olika instanser uppfattar ärendet får stor betydelse. I flera fall handlar det om sådant som kan tyckas vara av rent teknisk natur, men som faktiskt har avgörande betydelse, som frågan om vilket område som faktiskt ska beaktas?

Vilket område ska bedömas?

När Bergsstaten 2015 valde att hänskjuta ärendet till regeringen, gjordes det med ett yttrande som redogjorde för svårigheterna att bedöma ärendet och som inte tog uttalad ställning i frågan (Bergsstaten, 2015). Bergmästaren ansåg nämligen att transportererna, som länsstyrelsen lagt stort vikt vid, *inte* ska avgöras i det här skedet utan ska prövas av mark- och miljödomstolen i ett senare skede, medan det som *ska* avgöras i det här stadiet, det intrång som själva *koncessionsområdet* utgör, var otillräckligt belyst i länsstyrelsens yttrande. Bland annat refererar Bergmästaren till Jåhkågasska tjielldes farhågor om att själva koncessionsområdet skulle utgöra ett så stort intrång att de skulle tvingas upphöra med renskötseln.

Koncessionsområdet är det område där mineral ska brytas, alltså själva gropen i ett dagbrott. Det är ett begränsat område som inte rymmer de industriärläggningar som är nödvändiga för att faktiskt ha en gruva. Efter att Bergmästaren hänskjutit ärendet till regeringen bad Näringsdepartementet länsstyrelsen att inkomma med ett yttrande som gör en bedömning begränsad till koncessionsområdet. Här blir alltså frågan om hur stor gruvan kan anses vara central, och denna anmodan kan tolkas som att regeringen underkänner länsstyrelsens utförliga resonemang om varför transportererna bör beaktas i det här skedet.

Utifrån denna nya instruktion från Näringsdepartementet gjorde länsstyrelsen en bedömning av koncessionsområdet. I detta begränsade område finns det bara ett riksintresse, riksintresse för ämnen eller material. Därför är inte någon avvägning mellan olika riksintressen inte aktuell. Länsstyrelsen framhöll dock att samebyarna Jåhkågasska tjiellde och Sirges anser att renskötseln kommer att omöjliggöras för den förra och påtagligt försvåras för den senare om koncessionen beviljas, samt att det finns riksintressen för rennäringen i direkt anslutning till koncessionsområdet och att anläggningar som är nödvändiga för gruvdriften, såsom sandmagasin och gråbergssupplag, kommer att anläggas utanför koncessionsområdet där det finns riksintresseklassade flyttleder (Länsstyrelsen, 2015).

Även om länsstyrelsen tillstår att det saknas motstående intressen i koncessionsområdet framhålls att "koncessionsområdet är dock litet i förhållande till hela gruvdriftens behov" och att yttrandet nu inte omfattar "gruvverksamheten som helhet". Men även om det alltså inte finns något uttalat ja i yttrandet, är det yttrande som kan sägas ha 'öppnat upp' för

regeringen att säga ja i frågan i och med begränsningen till koncessionsområdet. Innan det hann komma något avgörande från regeringen kom dock ett domslut i Högsta förvaltningsdomstolen som förändrade spelplanen för koncessionsärenden.

I februari 2016 dömde Högsta förvaltningsdomstolen i ett överklagande av beviljad bearbetningskoncession för Norra Kärr i Jönköpings kommun. Bolaget Tasman Metals AB hade tidigare beviljats en bearbetningskoncession för att bryta sällsynta jordartsmetaller, som t.ex. är viktiga i produktionen av mobiltelefoner. I fallet med Norra Kärr var det, precis som i Kallak, så att de för gruvdriften nödvändiga industrianläggningarna inte ryms inom koncessionsområdet. Det som Högsta förvaltningsdomstolen hade att ta ställning till var om ”det är förenligt med 4 kap. 2 § minerallagen att begränsa prövningen i ett koncessionsärende till markanvändningen inom ett område som inte rymmer för gruvdrift nödvändiga anläggningar.” Domstolen fann att det inte var det.

I domen anförs det att enligt minerallagen (4 kp, 2 § fjärde stycket) ska 3 och 4 kap i miljöbalken – alltså de stycken som samrådsförfarandet med länsstyrelsen i gruvärenden handlar om – *endast* tillämpas vid den prövning som sker i samband med ansökan om bearbetningskoncession och *inte* senare under miljöprövningen. Detta är en egenhet för gruvärenden, som syftar till att ge gruvindustrin förutsägbarhet och stabilitet. I förarbetena till minerallagen motiveras denna egenhet med att gruvindustrin anses vara en samhälls-ekonomiskt viktig basnäring. Markanvändningsfrågan ska alltså bara prövas en gång och så tidigt som möjligt i processen.

Med andra ord skulle man kunna uttrycka domstolens resonemang så här: om markanvändningen bara ska prövas en gång, tidigt i processen, så är det viktigt att den verkligen prövas då eftersom det inte går att göra senare. Och om området begränsas alltför mycket, så innebär det att marken som kommer att tas i anspråk av anläggningarna inte har prövats mot de aktuella bestämmelserna och då blir markanvändningsfrågan inte ordentligt prövad någon gång under processen. Domslutet fick betydelse för alla pågående gruvärenden, och regeringen skickade 2016-06-30 tillbaka Kallakärendet till Bergsstaten för ny handläggning.

I andra handläggningsomgången kvarstår frågan om transporter. Länsstyrelsen argumenterar precis som de tidigare för att transporter måste ingå i prövningen på det här stadiet, eftersom 3 och 4 kap MB endast tillämpas i den prövning som sker i koncessionsärendet, inte i den kommande miljöstillståndsprövningen. Här gör de en hänvisning till HFD:s dom att prövningen ska omfatta den påverkan som sker utanför koncessionsområdet (Länsstyrelsen, 2017). Detta är en motsatt bedömning mot vad bolaget gjort, där de flera gånger framhållit även efter HFD:s dom att transporter ska ingå i den senare miljöprövningen, inte i koncessionsärendet.

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

I andra handlägningsomgången blir också frågan om påverkan på världsarvet Laponia central, och även den frågan har en storleksdimension.

Laponia: direkt och indirekt påverkan

Redan under prospekteringsfasen vänder sig några individer till Unesco med sina farhågor om gruvprojektets påverkan på Laponia. I sin diskussion av hur den svenska gruvpolitiken återpolitiserats framhåller Jonas Anshelm och Simon Haikola detta som ett exempel på hur motståndare till gruvetablering i flera fall vänt sig till andra institutioner och aktörer än de som med nödvändighet är inblandade i processen, som Högsta förvaltningsdomstolen i fallet Norra Kärr och FN:s rasdiskrimineringskommitté vad gäller planerna på en nickelgruva i Rönnbäcken i Storumans kommun (Anshelm & Haikola, 2018a). Sedan 2013 finns det en process med Unesco i det här fallet som går parallellt med prövningen av bearbetningskoncession, och där Riksantikvarieämbetet har ansvar för att sköta korrespondensen och hålla Unesco uppdaterade. Frågan nämns men behandlas inte utförligt i den första handlägningsomgången, men får en central plats i andra rundan.

Bolagets position i frågan kan sammanfattas kort och kärnfullt: det är 34 km fågelvägen på närmsta stället från Kallak till Laponia. Det kan ju tyckas vara ett betryggande avstånd, så hur kan världsarvet påverkas av verksamhet så pass långt utanför dess gränser? Jo, för att den nomadiserade renskötseln är central för Laponias världsarvsstatus. De för Laponia specifika kriterierna, på Unescospråk *Outstanding Universal Values* (OUV), är uppdelade på kultur- och naturbaserade värden och handlar i stor utsträckning om hur området är präglad av nomadiserande renskötsel och är ett exempel på traditionell markanvändning och ett kulturlandskap som reflekterar denna sedvana. Det är nio samebyar som bedriver renskötsel i Laponia, däribland Jåhkågasska tjiellde. Det är alltså samma renar som ska uppehålla Laponias värden, som riskerar att bli störda av gruvetableringen i Kallak.

Bolaget lämnade våren 2017 en fördjupad konsekvensanalys från konsulten Hifab som drar slutsatsen att gruvan inte skulle påverka Laponias värden på något betydande sätt. Genom att vidta skyddsåtgärder, försiktighetsmått och att kompensera berörda samebyar bedömde Hifab att påverkan kan begränsas till måttlig (JIMAB/Hifab, 2017).

I analysen läggs också stor vikt på etableringsområdets storlek eller snarare litenhet, dvs att det är litet i relation till Laponia och bara utgör 0,5 % av Jåhkågasskas marker. Dessutom anför bolaget att Jåhkågasskas renar bara är en liten del av de renar som betar i Laponia, vilket innebär att "flertalet av de renar och rennäringsföretag som nyttjar Laponia" inte kommer att påverkas av gruvetableringen. Gruvan beskrivs också som en parentes som när malmen är färdigbruten ska efterbehandlas och återgå till renbetesland (JIMAB/Hifab, 2017).

Rapporten framhåller att de sammanlagda betesmarkerna för de nio samebyar som bedriver renskötsel i Laponia upptar ca 58 % av Norrbottens yta. ”Ett eventuellt stopp för etablering av verksamheter utanför Laponia, som indirekt kan påverka dessa samebyars renskötsel och kultur, innebär i förlängningen att inga nyetableringar av verksamheter kan accepteras inom merparten av Norrbottens yta” (JIMAB/Hifab, 2017).

Sametinget, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet och slutligen länsstyrelsen har alla gjort bedömningar av bolagets fördjupade konsekvensanalys. De ansåg alla att den inte har det helhetsperspektiv som behövs, och förutspår en mycket större påverkan. Helhetsperspektivet innebär i det här fallet att även ta med påverkan från kringverksamheter och transporter. Sametinget gör bedömningen att de kulturbaserade kriterierna för Laponia skulle påverkas på ett betydande sätt av en gruvetablering, både av själva gruvområdet och av transporterna eftersom de kan leda till barriäreffekter (Sametinget 2017b). Även om koncessionsområdet utgör en liten andel av samebyns totala marker, är området smalt och det kommer att bli svårt för renarna att passera. Transporterna kommer att utgöra hinder för flera samebyar, och även i de fall de kan ske på befintliga vägar innebär ökad tung trafik en ökad barriäreffekt.

Länsstyrelsen framhåller att bolagets utredning inte tar upp Laponia sett i ett landskapsperspektiv, vilket gör att utredningen och dess slutsatser inte ger en fullständig bild av renskötseln i världsarvet. Om den negativa påverkan på renskötseln i Jåhkågasska blir alltför kraftig har det stor påverkan på världsarvets värden. De framhåller också att en livskraftig rennäring är en viktig del ”av den samiska kulturen och en viktig faktor för att traditionell kunskap förs vidare” (Länsstyrelsen, 2017). Sametinget framhåller också att ”ett dagbrott innebär ett permanent sår i landskapet” och att verksamheten kommer att påverka kulturmiljöer (Sametinget, 2017b). Gemensamt för de här instanserna är också att de framhåller att även världsarvets naturbaserade kriterier riskerar att påverkas negativt, eftersom fjälllandskapet är präglad av renbete.

Riksintressen

En aspekt som ska ges vikt i prövning av en bearbetningskoncession är alltså om det finns några utpekade riksintressen i det aktuella området. Själva malmfyndigheten pekades ut som riksintresse av SGU 2012, och utanför koncessionsområdet men inom det område som tillhörande industrianläggningar skulle uppföras finns flera riksintressen för rennäringen. Detta har samebyarna med tydliga kartor över i sina yttranden redan 2013. Samebyarna angav också att Björkholmsberget där koncessionsområdet ligger är ett viktigt område för renskötseln, och i februari 2017 fattade Sametinget beslut om ett utökat riksintresseanspråk i området. Detta riksintresseutpekande får en roll både som något som ska beaktas, men

också som något som ifrågasätts av andra aktörer.

Att det under processens gång kommer ett utökat riksintresseanspråk ifrågasätts av bolaget, som vänder sig mot vad de anser vara en politisk användning av riksintresseinstitutet med syfte att "hindra etablering av andra verksamheter" (JIMAB, 2017). Liknande formuleringar återkommer i de senare yttranden de avger under processens gång. Jokkmokks kommun instämmer i bolagets kritik av det utökade riksintresseanspråket och kallar Sametingets utpekande för "tveksamt" och tycker att det är "anmärkningsvärt att en järnmalmsfyndighet, som är känd sedan 1940-talet och riksintresse sedan 2013, i all hast utmanas av en annan myndighet" (Jokkmokks kommun, 2017).

Andra instanser framhåller att *när* ett riksintresseutpekande skedde är ointressant, och att mineralintresset inte har större tyngd för att det är utpekat några år tidigare (Riksantikvarieämbetet & Naturvårdsverket, 2017). Länsstyrelsen ifrågasätter också riksintresseutpekandet av Kallak-fyndigheten, genom att framhålla att både de och Boverket i sina remissvar 2012 inte tyckte att fyndigheten skulle pekas ut som riksintresse (Länsstyrelsen, 2017).

Länsstyrelsens avslutande yttrande innehåller en utförlig diskussion om rennäringens riksintressen, där de går tillbaka till prop. 1985/86:3 för att framhålla att riksintresset rennäring måste ses i ett landskapsperspektiv. Med detta menar de att områdena inte kan ses som isolerade enheter utan att olika typer av områden måste skyddas för att helheten ska fungera, s.k. funktionella samband. Dessa funktionella samband är nödvändiga för renskötseln, och även störningar som kan tyckas små kan få stor betydelse för helheten. I den här diskussionen gör länsstyrelsen för första gången en hänvisning till kulturella skäl, när de framhåller att de funktionella sambanden är nödvändiga för "samekulturens fortbestånd" eftersom "rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen och att riksintresseskyddet för rennäringen tillkom pga rennäringens svårigheter att hävda sig mot starka exploateringsintressen" (Länsstyrelsen, 2017).

Vad gäller det specifika utökade riksintresseanspråket Björkholmsberget som överlappar själva fyndigheten framhåller länsstyrelsen att området blivit allt viktigare för samebyn på grund av ett förändrat klimat och försämrade isar (Länsstyrelsen, 2017). De redogör sedan i detalj för hur renskötseln inom Jåhkågasska sameby skulle påverkas negativt av en etablering, och att angränsande samebyar påverkas indirekt. (Dessa konsekvenser beskriver Jåhkågasska utförligt redan 2013 i sitt yttrande.) Länsstyrelsen framhåller också att gruvverksamhetens transporter skulle påverka renskötseln inom fler samebyar genom betesförluster, barriäreffekter och ett ökat antal påkörningar. Länsstyrelsens bedömning är alltså att riksintresse rennäring ska ha företräde framför riksintresse värdefulla ämnen eller

material.

Vad är helheten?

Som tidigare nämnts är prövningen av gruvärenden är uppdelad på flera steg. Men uppdelningen är inte tydligare än att det finns en diskussion om *vad* det är som ska prövas. Det är inte minst tydligt i länsstyrelsens yttranden, som genomgående präglas av en tolkning av uppdraget – dvs vad är det man förväntas yttra sig om, och att det är tolkningen av frågan snarare än tillgången på information som påverkar svaret. I sitt slutgiltiga yttrande från november 2017 återkom länsstyrelsen till sådant de tidigare sagt, men de lyfter också flera aspekter som de inte tidigare har nämnt, trots att det t.ex. varit en del av samebyarnas yttranden redan 2013.

Genom hela processen figurerar naturligtvis gruvan som helhet. Det gör att det finns en spänning mellan vad det är som ska prövas och hänvisningar till helheter. En del av den här tolkningsprocessen är att länsstyrelsen ofta hänvisar till förarbeten och propositioner för att grunda sin tolkning av lagrummen i fråga. Vad är egentligen t.ex. 'god hushållning'?

Bergsstatens huvuduppgift är att undersöka om sökanden visat att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. I hänskjutandet till regeringen 2015 slår Bergmästaren fast att kravet på den sk malmbevisningen är uppfylld och att området bedöms som lämpligt. Bergmästaren lyfter också upp bolagets synpunkt att länsstyrelsen inte tagit hänsyn till de "närings- och sysselsättningspolitiska skäl som finns för den planerade verksamheten" (Bergsstaten, 2015).

Samhällsekonomi är alltså en sådan helhet som gruvan relateras till. När regeringen 2015 bad länsstyrelsen att komplettera sitt yttrande, så verkade det som att Näringsdepartementet vid det tillfället gick gå på Bergsstatens (och bolagets) linje att samhällsekonomiska överväganden skulle vara en del av prövningen av en bearbetningskoncession, medan den helhet som relaterar till andra frågor om miljöpåverkan eller renskötsel, inte skulle vara det. Om man i det här steget bara tar hänsyn till det ena, så blir det naturligtvis mer som talar för att bevilja en koncession.

Ombedd att komplettera sitt yttrande, ansåg länsstyrelsen 2015 att projektet är samhällsekonomiskt relevant, men lyfte fram mer försiktiga beräkningar än vad andra aktörer gjort. I yttrandet 2017 gjorde länsstyrelsen ungefär samma samhällsekonomiska överväganden som 2015: att en gruvetablering förmodligen innebär att befolkningsminskningen bromsas upp, men inte leder till ett permanent trendbrott, och att utfallet beror på hur många av de som får jobb i gruvan också bosätter sig i Jokkmokk. Länsstyrelsen tillstod också att ur ett statligt perspektiv bör gruvetableringen vara samhällsekonomiskt

gynnsam, men att den också kan få negativa konsekvenser, inte minst för rennäringen som kan antas förlora arbetstillfällena. Det finns också en fråga om hur kostsamma investeringarna i infrastruktur som behövs för att transportera malmen kan tänkas bli. Detta gör att länsstyrelsen landar i en bedömning som ifrågasätter den samhällsekonomiska nyttan:

Enligt länsstyrelsens mening kan en gruvetablering, med en beräknad livslängd om ca 14 år (exklusive byggnation och avveckling) och som innebär betydande statliga investeringskostnader för nödvändig infrastruktur, inte anses vara ekonomiskt försvarbar i ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv. Vidare kan det knappast anses vara förnuftig användning av naturresurserna i övrigt att tillåta aktuell gruvetablering som därtill medför oåterkalleliga ingrepp i naturen och en bestående påverkan på pågående markanvändning. (Länsstyrelsen, 2017)

Här sätter länsstyrelsen de samhällsekonomiska övervägandena i relation till flera andra helheter. Inte minst aktualiseras olika tidshorisonter. Malmtillgången i den sökta koncessionen beräknas ge en driftstid på 14 år för gruvan. Detta tar länsstyrelsen fasta på i sitt slutyttrande som ytterligare ett argument för varför koncession inte bör beviljas: det är helt enkelt alldeles för kort tid för att motivera den risk för oåterkalleliga förändringar som föreligger. Bergmästaren och bolaget framhåller att det finns ytterligare fyndigheter i närheten och att gruvans livstid mycket väl kan förlängas av att nya koncessioner beviljas för angränsande fyndigheter. Men oavsett om man pratar om en livstid på 14 eller 40 år är detta en helt annan tidshorizont än den som kommer till uttryck i rennäring och världsarv – här är det hur landskapet präglats över årtusenden som är det viktiga, och hur detta hänger ihop med framtiden.

Hur stor är en gruva?

Genom att kraftigt begränsa vilket område som ska beaktas blir bedömningen en annan, vilket länsstyrelsens kompletterande yttrande från 2015 visar. Att separera steg för steg och land från land kännetecknar utvinningsprocesser generellt, och separation kan ses som en förutsättning för att utvinning alls ska vara möjlig (Dahlin & Fredriksson, 2017).

Frågor om storlek har på många sätt en framträdande roll i processen. Inte minst storleken på det område som ska beaktas. Efter domen i Högsta förvaltningsdomstolen blir det fastslagit att det inte går att begränsa bedömningen till koncessionsområdet, utan även marken som övriga industrianläggningar kommer att ta i anspråk måste beaktas. Men även det är ett relativt litet område, och flera aktörer gör bedömningen att ett betydligt större område påverkas. Länsstyrelsen återkommer till frågan om transporter, som gör att gruvan sprids över många mil. De framhåller att om renarna trängs bort från etableringsområdet så kommer det att bli påverkan på närliggande samebyars marker. Och inte minst visar frågan

om Laponia att ett betydligt större område potentiellt kan påverkas.

Bolaget å sin sida gör sitt bästa för att framhålla gruvans litenhet. De menar att området utgör en mycket liten del av Jåhkågasskas marker, under 0,5 % och att Jåhkågasskas renar utgör en liten del av de renar som betar i Laponia, samtidigt som samebyarnas marker utgör en stor del av Norrbottens yta. Kommunen argumenterar på liknande sätt, och lyfter också fram att man har mycket stora arealer avsatta för naturskydd redan.

Ett motsatt sätt att tänka finns hos både länsstyrelsen och samebyarna, där marken inte ses som en andel utan som viktig i sig själv och inte utbytbar mot något annat. Om renarna inte kan passera gruvan spelar det ingen roll hur stora områden som finns till öster och väster om den. Sametinget framhåller att "riksintresseområden för renskötseln ska se till att det finns grundförutsättningar för renskötsel i varje sameby" (Sametinget, 2017a), medan bolagets argumentation kan läsas som att även om en sameby går under har vi åtta kvar. Genom att åberopa försiktighetsprincipen och ett antal förarbeten till miljöbalken framhåller länsstyrelsen vikten av ett helhetsperspektiv och hur marken vid koncessionsområdet hänger samman med andra områden.

Frågan om hur stor gruvan är hänger också ihop med en fråga om när: när ska gruvans påverkan prövas? Länsstyrelsen ser i HFD:s dom ett stöd för sin tolkning att transportererna ska prövas i det här skedet, medan bolaget och Bergsstaten står fast vid att de inte ska prövas förrän vid en senare prövning av tillstånd enligt miljöbalken. Genom att insistera på att beakta transportererna framhåller länsstyrelsen att även de bör ses som en markanvändningsfråga – vilket ju bara ska prövas i det här skedet. Om transportererna genom uppsplitrings- och barriäreffekter försvårar för rennäringen handlar det också om hur marken ska användas.

Bolaget och Bergsstaten å sin sida vidhåller att helhetsbedömningen av gruvans påverkan ska göras i miljöbalksprövningen, och att det material som bolaget presenterade i ärendet redan från början uppfyllde de krav HFD ställde i Norra Kärr, men att prövningen i detta läge varken kan eller ska "avse eventuella transporter som kan komma att ske på befintliga vägar och järnvägar 40 km från gruvan." (JIMAB, 2017). Bolaget menar också att frågan är för tidigt väckt, och att teknisk utveckling kan leda till att det finns bättre alternativ tillgängliga vid tiden för miljöprövningen (JIMAB, 2017).

En anledning till bolagets frustration över processen är inte bara att den har tagit lång tid, utan att man upplever sig som lösningsorienterade och som en part som hela tiden har tagit fram de kompletteringar som efterfrågats och kommit med förslag, tex att koncessionen kan förenas med villkor att inte använda en viss transportväg, som ska tillmötesgå de invändningar som förts fram. Man framhåller att i de fall verksamheten kan komma till skada

för rennäringen eller andra ska dessa naturligtvis kompenseras. Det går att ana en frustration över att motparten inte ens tycks vilja diskutera. Detta har naturligtvis att göra med att man gör fundamentalt olika bedömningar av hur stor påverkan verksamheten kommer att ha. Där bolaget drar slutsatsen att påverkan är 'måttlig' är samebyarnas slutsats snarare 'förödande'. Det handlar om värderings- och världsåskådningsfrågor där de samiska företrädarna framhåller att rennäringen inte bara är en näring utan en kulturbärare med mycket djupare betydelse. När bolaget hänvisar till "den tekniska utvecklingen inom transportområdet" (JIMAB, 2017) som ett skäl till att vänta med miljöprövningen ger de uttryck för en tilltro till ingenjörsmässiga lösningar på problem som samebyarna snarare skulle beskriva som existentiella.

De samiska företrädarna har fått stort gehör för sina synpunkter på hur rennäringen kommer att försvåras av en gruva, det är detta som ligger till grund för länsstyrelsens nej. I yttrandena från de samiska företrädarna finns det dock ett mycket starkt rättighetsnarrativ som inte plockas upp i beslutsprocessen. De olika samiska företrädarna åberopar samernas status som urfolk: "Samerna har rätt till inflytande och ska ha möjlighet att påverka besluten när mark inom det samiska traditionella området berörs. Det framgår av lagen om nationella minoriteter, Urfolksdeklarationen, FN:s konvention om politiska och medborgerliga rättigheter samt Europarådets ramkonvention" (Sametinget, 2017b). Det framhålls också av flera aktörer att samernas rätt att bedriva renskötsel är grundlagsskyddad. De åberopar också den särskilda relation till markerna som samerna har, och hur marken och renskötseln har en djup, kulturell betydelse. Sametinget lyfter fram att sättet att förhålla sig till landskapet är en del av den traditionella samiska kunskapen, samt att även språket hänger samman med naturen, och att förlust av biologisk mångfald också innebär en förlust av språk och kunskap (Sametinget, 2017b).

Olika helheter i konflikt

Syftet med den här artikeln har varit att bidra med förståelse av hur djupt politiska grundantaganden och konflikter mellan värden och världsbilder kommer till uttryck i en beslutsprocess. Varje instans som är inblandad i processen bygger sin egen helhet. De bereder samma ärende, men diskuterar olika gruvor. Detta är i linje med Barrys förståelse av 'political situations' där varje enskild fråga hakar i ett antal olika problemkomplex. De olika aktörerna relaterar frågan till olika överlappande problemområden. De framhåller på olika sätt vikten av att se hela bilden, men den 'big picture' som bolaget tex säger sig att presentera i en rapport (Copenhagen Economics, 2017) utelämnar sådant som andra aktörer lyfter fram. Bolaget har också beklagat sig över att länsstyrelsens inte tagit hänsyn till de 72 miljoner de redan har investerat i projektet, och på myndigheternas ovilja till samarbete.

Och tvärtom så saknas de perspektiv som bolaget lyfter fram i de yttranden som istället fokuserar på rennäring eller skyddsvärda arter. Det blir olika helheter som är präglade av de världsbilder som respektive yttrande utgår ifrån. Vissa helheter får en roll i processen, till exempel de samhällsekonomiska överväganden som regeringen anmodar länsstyrelsen att ta med i sin bedömning. Men den bedömningen de gör där, är ändå annorlunda än vad bolaget och Jokkmokks kommun gör.

Samerna åberopar sin särskilda status som urfolk och rennäringens kulturella värden och deras rättighet att få bevara sin livsstil. Detta rättighetsargument är helt frånvarande i de ansvariga myndigheternas resonemang, och frågan om rennäringens kulturella värde kommer bara in som ett argument när det handlar om i hur stor utsträckningen den här kulturella dimensionen är en del av Laponias världsarvskriterier. Denna fråga diskuteras också i stor utsträckning som 'Sveriges internationella åtaganden' och inte som en lokalt förankrad rättighetsfråga.

En av de tydligaste konfliktpunkterna i processen är hur stor gruvan egentligen är. En begränsning av området som prövas är till gruvbolagets fördel. En liten gruva är enklare att säga ja till. Men gruvan sträcker ut sig åt många olika håll. Hur frågan i slutändan avgränsas kommer att ha stor betydelse för vilket beslut som tas.

Det finns också en skillnad i hur man ser på platsen. Vissa instanser ser platsen ur ett partikulärt men ändå integrerat perspektiv, medan bolaget och kommunen istället ser platsen som en isolerad enhet som kan ersättas med andra enheter av liknande storlek och egenskaper någon annanstans. Platsens specifika värden blir en del av bedömningen tex när länsstyrelsen tar upp en naturvärdesinventering, och i viss diskussion av rennäringen. Här åberopas andra helhetsperspektiv som bygger på att den specifika platsen måste ses som en del av större helhet, att den måste ses ur ett landskapsperspektiv och värdet av funktionella samband betonas.

Att bolaget och samebyarna har olika världsbilder är kanske inte så förvånande, men även de olika myndigheter som är inblandade i handlägningsprocessen gör olika bedömningar av vad frågan egentligen handlar om. Det har att göra med vad man har för uppdrag och instruktioner, och vilken gruva det är som respektive instans ser framför sig. Handläggningen är politisk, den sätter samman världen. I slutändan kommer alla de möjliga sätten att göra detta på konsolideras i ett regeringsbeslut. Vilket det blir är i skrivande stund inte klart.

Slutnoter

¹ När utbyggnaden av vattenkraften stod på toppen 1960, hade Jokkmokks kommun en befolkning på 11 533 personer. En kraftig minskning skedde under 1960 talet, så att kommunen hade en befolkning på 7 993

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

personer 1970. Sedan dess har befolkningen fortsatt att minska med i genomsnitt ca tusen personer per decennium. I augusti 2019 rapporterar flera medier att SCB:s senaste befolkningsstatistik visar på under 5000 invånare, se tex <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/oroande-befolkningsminskning-i-jokkmokk>

² Allmanningarna i Norrbotten tillkom under andra halvan av 1800-talet i samband med avvittringen, en process som delade upp skogsmarken mellan staten och enskilda. Tanken var att detta skulle gynna uppodlingen och kolonisationen i inlandet. För att undvika att skogsbolag köpte upp all mark som tilldelades enskilda, bildades i Lappland sockenallmänningar genom att bönderna avstod en fjärdedel av den skog de tilldelades. Allmanningarna är alltså gemensamt ägd mark. Jokkmokks allmanning har 43 delägarfastigheter och en anställd förvaltare. <http://www.allmanningen.se/>

³ De mineraler som undantas från markägarens äganderätt kallas koncessionsmineraler, det är mineraler som är utpekade som särskilt värdefulla ämnen och som omfattas av minerallagen. Vilka de är regleras i minerallagen kap 1. Frågan om äganderätten är komplicerad, se Bäckström (2012) för en utförlig redogörelse.

Referenser

- Anshelm, J. & Haikola, S. (2018a). Kritiken av 2013 års mineralstrategi och framväxten av ett alternativ. I J. Anshelm, S. Haikola & B. Wallsten (red). *Svensk gruvpolitik i omvandling: aktörer, kontroverser, möjliga världar*. Gidlunds förlag.
- Anshelm, Jonas & Haikola, S. (2018 b) Depoliticization, Repoliticization, and Environmental Concerns – Swedish Mining Politics as an Instance of Environmental Politicization. *ACME – An International Journal for Critical Geographies*, 17(2), 561–96.
- Anshelm, J., Haikola, S. & Wallsten, B. (2018). Ojnarekonflikten och miljöfrågans återpolitisering. I J. Anshelm, S. Haikola & B. Wallsten (red). *Svensk gruvpolitik i omvandling: aktörer, kontroverser, möjliga världar*. Gidlunds förlag.
- Bäckström, L. (2012). *Rätten till mineral: En studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten till fastighets beståndsdelar*. [Licentiatavhandling]. Luleå tekniska universitet.
- Barry, A. (2012). Political Situations : Knowledge Controversies in Transnational Governance. *Critical Policy Studies*, 6 (3), 324–36. <https://doi.org/10.1080/19460171.2012.699234>
- Bear, L. & Mathur, N. (2015). Introduction. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 33(1), 18–34. <https://doi.org/10.3167/ca.2015.330103>
- Bergsstaten. (2021). Gruvor i Sverige <https://www.sgu.se/bergsstaten/gruvor/gruvor-i-sverige-2/senast-besokt-2021-03-12>
- Bergsstaten. (2019). Statistik Bearbetningskoncessioner <https://www.sgu.se/bergsstaten/statistik/bearbetningskoncessioner/senast-besokt-2021-03-12>

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

Bergsstaten. (2015). Yttrande: Ansökan om bearbetningskoncession för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län. Dnr BS 22-559-2013. 2015-02-13.

Boverket. (2017). Vad är ett riksintresse. [https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/ Senast besökt 2020-06-09](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/Senast_besökt_2020-06-09)

Cocq, C. (2014). Kampen Om Gällöck. *Kulturella Perspektiv*, 23(1), 5–12.

Copenhagen Economics for Beowulf Mining. (2017). Kallak A real asset, and a real opportunity to transform Jokkmokk. <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/kallak-a-real-asset-and-a-real-opportunity-to-transform-jokkmokk> senast besökt 2020-06-23

Dahlberg, J. (2020). Kritik mot regeringens hantering av gruvor: Sverige på väg bli irrelevant. *Svenska dagbladet*, 8 näringsliv.

Dahlin, J. & Fredriksson, M. (2017). "Extracting the Commons", *Cultural Studies*, 31:2-3, 253-276. <https://doi.org/10.1080/09502386.2017.1303428>

Harnesk, D., Islar, M. & Stafström, S. (2018). 'What local people?' En analys av gruvkonflikten i Gällöck och den samiska befolkningens rättigheter ur ett rättvis- och maktperspektiv. I J. Anshelm, S. Haikola & B. Wallsten (red): *Svensk gruvpolitik i omvandling: aktörer, kontroverser, möjliga världar*. Gidlunds förlag.

Henriksson, J., Juhlin, M., & Pistol, A. (2015). *Samhällsomvandling som följd av eventuell gruvetablering i Jokkmokk*. Ramböll Management Consulting på uppdrag av Jokkmokks Kommun.

Hoag, C. (2011). Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review* 34(1), 81–94. <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2011.01140.x>

Hojem, P. (2015). Mining in the Nordic Countries: A Comparative Review of Legislation and Taxation. *TemaNord* 2015:542. <https://doi.org/10.6027/tn2015-542>.

Högsta Förvaltningsdomstolen. (2016). Dom i mål nr 2047-14, meddelad i Stockholm den 22 februari 2016.

JIMAB/Hifab. (2017). *Kallak och Världsarvet Lapponia: Fördjupad konsekvensanalys*. Del av yttrande till Bergsstaten 2017-04-20.

JIMAB) (2017) Ansökan om bearbetningskoncession för området Kallak K nr 1, Jokkmokks kommun i Norrbottens län (Dnr BS 22-559-2013) Yttrande till Bergsstaten 2017-02-14 (Inkl PM från Hifab).

Jokkmokks kommun. (2017). Yttrande till länsstyrelsen 2017-05-29. Dnr 543-5661-2017.

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

Jåhkågasska Tjiellde & Sirges Sameby. (2013). Yttrande över tillståndsansökan, sänt till Bergsstaten och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Dnr BS 22-559-2013.

Landén, A. S. (2014). Gruvboom och gruvkamp: Anteckningar Från Gállok-Kallak. *Kulturella Perspektiv*, 23(1), 13–21.

Larsen, R. K., Raitio, K., Sandström, P., Skarin, A., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J., Sandström, S., Österlin, C. & Buhot, Y. (2016). *Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln – Vad behöver göras inom tillståndsprocesser*. Naturvårdsverket rapport 6722.

Larsen, R. K., Raitio, K., Stinnerbom, M. & Wik-Karlsson, J. (2017). Sami-State Collaboration in the Governance of Cumulative Effects Assessment: A Critical Action Research Approach. *Environmental Impact Assessment Review* 64, 67–76.

<https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.03.003>

Latour, B. (2004) *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. Harvard University Press.

Lawrence, R. & Larsen, R. K. (2017). The Politics of Planning: Assessing the Impacts of Mining on Sami Lands. *Third World Quarterly* 38(5), 1164–80.

<https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1257909>

Lindahl, K. B, Zachrisson, A., Viklund, R., Matti, S., Fjellborg, D., Johansson, A., & Elenius, L. (2016). *Konflikter om gruvetablering: Lokalsamhällets aktörer och vägar till hållbarhet*. Länsstyrelsen i Norrbottens Läns Rapportserie.

Länsstyrelsen Norrbotten (2017) Yttrande över Regeringskansliets begäran om komplettering gällande ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr. 1 i Jokkmokks kommun. [2017-11-30 Dnr 543-14195-2017](#)

Länsstyrelsen Norrbotten (2015) Yttrande i ärende N2015/1677/FÖF Dnr 543-7464-2015. 2015-07-07.

Löf, A. (2016). Locking in and Locking out : A Critical Analysis of the Governance of Reindeer Husbandry in Sweden. *Critical Policy Studies* 10(4), 426–47.

<https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1098552>

Mannberg, M. (2020, 12 februari). Gruvchefen ville stämna staten. *Norrländska socialdemokraten*, 4.

Mol, A. (1999). Ontological Politics. A Word and Some Questions. *The Sociological Review* 47(1_suppl), 74–89. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954x.1999.tb03483.x>

Hur stor är en gruva? Överlappande problemområden i en handlägningsprocess

Riksantikvarieämbetet & Naturvårdsverket. (2017). Begäran om yttrande gällande bearbetningskoncession Kallak K nr. 1, Jokkmokks kommun. Yttrande till länsstyrelsen 2017-11-13, Dnr 543-14195-2017.

Sametinget. (2020). *Rennäring som riksintresse*, <https://www.sametinget.se/8390>

Sametinget. (2017a). Rennäringens riksintressen i delar av Norrbottens län Beslut 2017-02-10 dnr 5.3.6 2016-1533.

Sametinget. (2017b). Yttrande avseende ansökan om bearbetningskoncession för Kallak K nr 1, Jokkmokks kommun. Diarienummer 543-5661-2017. 2017-06-11.

Sametinget. (2014). Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi. Antagen av plenum 2014-05-20. <https://www.sametinget.se/gruvpolicy>

Sametinget. (2013.) Samråd enligt 8 kap. 1§ minerallagen (1991:45) om bearbetningskoncession för Kallak K nr 1, Jokkmokks kommun, Dnr 543-6285-13, Yttrande till Länsstyrelsen 2013-10-30.

SGU. (2020). Riksintressen för värdefulla ämnen eller mineral. <https://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/>