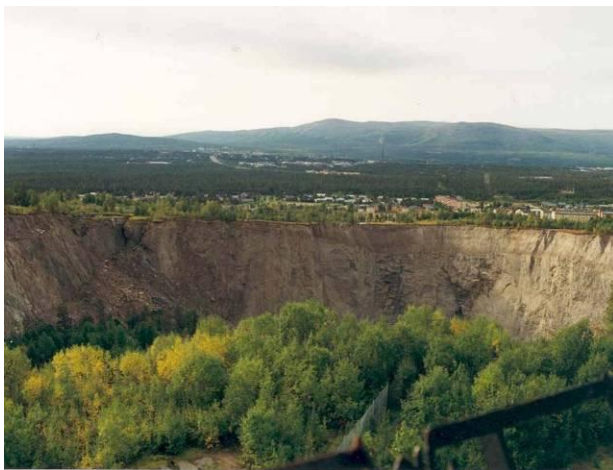


Georanges vägledning för samråd & dialog



1. Inledning

Detta dokument är riktat till dem som på ett eller annat sätt berörs av prospekterings- och gruvprojekt. Det är ett resultat av arbete gjort inom ett EU-stött projekt, som genomförts av Georange. Georange är en oberoende och samordnande intresseorganisation med huvudsaklig uppgift att bredda synen på samhälls- och näringslivsutveckling kring gruv- och mineralindustrin samt att skapa förutsättningar för utveckling av nya och befintliga företag.

Dokumentet har utarbetats av markanvändargruppen inom Georange; gruppen innefattar representanter från Malå kommun, länsstyrelsen och industrin i Västerbotten, Malå sameby samt ett antal experter. Dokumentet har även genomgått en mängd granskningar och genomgångar av representanter för berörda myndigheter, experter samt personer som på ett eller annat sätt berörs av prospekterings- och gruvprojekt. Målsättningen med detta dokument är att bidra till utvecklingen av nya metoder och former av samråd och dialog, minimera konflikter och att hitta lösningar där olika markanvändare inte bara accepterar varandra, utan även bidrar till varandras utveckling. Denna vägledning är ett s.k. "levande dokument" som kontinuerligt förbättras och modifieras i enlighet med kommentarer och förslag som inkommer till Georange. Dokumentet finns även i en engelsk version.

Dialog

Med dialog menar vi här en öppen och transparent tvåvägskommunikation som ger deltagare och intressenter möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och ställa frågor om ett projekt. Dialogen bör genomföras så att det är inkluderande, respektfullt och med medvetenhet om kulturella skillnader och mångfald.

Samråd

Ordet samråds innebörd innefattar en diskussion eller överläggning som har till avsikt att nå en överenskommelse. Samråd har vidare en legal mening och krav på samråd finns med i diverse svenska lagtexter, speciellt noterbart i miljöbalken.

Gruv- och prospekteringsprojekt innebär ofta ett behov att beträda och använda mark som ägs av andra intressenter. Sådana projekt kan även leda till förflyttning av markägare och andra markanvändare samt till ersättningsprocesser. Vidare är det så att även om större gruvprojekt bidrar till ekonomisk utveckling, både på regional och nationell nivå, kan de samtidigt inverka negativt på lokalsamhället och/eller närmiljön. Detta innebär en risk för verksamheten och

utgör en oro för investerare och finansiärer. Det kan även leda till att det skapas en motvilja mot gruvor och prospektering.

Både nationella och internationella erfarenheter visar att kostnaden att genomföra en bra process för samråd och dialog motsvarar endast en liten del av de totala kostnaderna för ett gruv- eller prospekteringsprojekt. Samtidigt vet man att en dålig eller misslyckad samrådsprocess kan leda till motstånd mot projektet ifråga vilket kan betydligt fördyra processen. Vidare leder en god samrådsprocess till en större förståelse för det föreslagna projektet från alla intressenter samt att man får möjlighet att utforma projektet så att det bättre passar in i sin omgivning och blir miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart. Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att en ambitiös och genomtänkt process för samråd och dialog bör vara del av alla gruv- och prospekteringsprojekt.

Gruv- och prospekteringsföretag bör känna väl till hur det svenska samhället fungerar samt inneha en god kunskap om mineral- och miljölagstiftning. Denna vägledning innefattar därför en introduktion till det svenska samhället, relevanta lagar och förordningar, internationella trender samt en presentation av de mest betydelsefulla större markägarna och rättighetsinnehavarna som kan tänkas beröras av gruv- och prospekteringsprojekt.

2. Det svenska demokratiska systemet

Sverige är både en monarki och en demokrati – en s.k. konstitutionell monarki - där monarken har en symbolisk roll och där all offentlig makt bestäms genom allmänna och öppna val. På nationell nivå representeras folket av riksdagen, som har den lagstiftande makten. Sveriges rättssystem är oberoende och byggt på domstolar och myndigheter. Det är baserat på nordisk rätt, en gren av den germanska rätten vilken bl.a. innebär att lagar som stiftas genom riksdagsbeslut skrivs ned och kodifieras i en författningssamling. Domstolar kan tolka hur lagar skall appliceras men det finns ingen möjlighet för domstolar att skapa lagar genom prejudikat (som sker i länder med anglosaxisk tradition); prejudikat kan dock användas som vägledning för lagars tillämpning.

Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen ger alla medborgarna rätten att fritt söka information, hålla demonstrationer, bilda politiska partier och utöva sin religion. Vidare innehåller tryckfrihetsförordningen den s.k. offentlighetsprincipen som garanterar tillgång till information om riksdagens, regeringens och myndigheters arbete. Denna öppenhet ger alla medborgare rätt att ta del av allmänna offentliga handlingar när och om de så önskar. Svenska medborgare en jämförelsevis hög respekt för – och tro på – förtroendevalda och myndigheter.

Sveriges regering tillsätts av statsministern som i sin tur utses av riksdagen. Regering verkställer riksdagens beslut genom att styra över de pengar som riksdagen delar ut i budgeten, tillsätta en rad olika befattningshavare, ange ramar för myndigheters verksamhet samt besluta i ärenden som inte någon myndighet ansvarar för. Till sin hjälp har regeringen regeringskansliet, en myndighet som består av statsrådsberedningen (statsministerns kansli) och ett antal departement (ministerier). Departement leds av ett statsråd (minister).

Departementen är, i en internationell jämförelse, små enheter och den svenska modellen är att lägga ut mycket av det arbete som i andra länder sköts av ministerier på statliga verk och myndigheter. Det vanligaste är att varje verk eller myndighet leds av en generaldirektör som utses av regeringen. Myndigheterna och verken lyder under ett departement (eller i ett fåtal fall, direkt under riksdagen) och arbetar utifrån de mål och riktlinjer och den budget som erhållits. De är samtidigt relativt självständiga och har goda befogenheter att fatta beslut inom sitt respektive verksamhetsområde. Så kallad "ministerstyrning" är inte tillåten; ministrar och departement får utöva en viss allmän kontroll men de får inte påverka specifika och enskilda beslut, detta för att minimera politisering av beslutsprocessen.

Makten och myndighetsutövningen i landet är starkt decentraliserat. Sverige är indelat i 21 län och i varje län finns en länsstyrelse som företräder staten på regional nivå. Länsstyrelsen

samordnar olika intressen i länet och ser till att de nationella mål som regeringen beslutat om inom länsstyrelsens ansvarsområden genomförs. Länsstyrelsen ansvarar till exempel för miljövard och rennärlingsfrågor. På regional och lokal nivå finns det vidare två politiska organisationer: kommuner och landsting som bägge ansvar för stora och betydande delar av de offentliga uppgifterna. Landstingen och kommunerna skiljer sig både genom vilka uppgifter de har och utifrån vilket geografiskt område de ansvarar för. Det finns 20 landsting och deras huvudskaliga uppgift är sjukvård. Det finns 290 kommuner och i varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige, som beslutar om kommunens egna frågor. Kommunerna ansvarar för det mesta av den lokala samhällsservicen som skola, socialtjänst och äldreomsorg.

Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar regleras av lagstiftning och kollektivavtal. Kollektivavtal sluts mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Kollektivavtalen innefattar många aspekter som i andra länder behandlas i lag. Det finns ett starkt stöd för att värna om kollektivavtalen och dessa avtal har därför en starkt normativ påverkan också på icke anslutna parter och de utgör en bas för vad som förväntas av aktörerna på den svenska arbetsmarknaden.

3. Lagkrav

Sverige är sedan länge ett gruvland och den politiska inställningen är allmänt och alltjämt att fler gruvetableringar välkomnas. Det finns dock betydande regionala skillnader och stödet för gruvor och gruvindustri är starkare i områden där gruvor redan finns, t.ex. i Malmfälten, Skelleftefältet och Bergslagen jämfört med övriga landet.

Svensk lagstiftning klargör ej vem som äger mineraler. Det tolkas dock allmänt som att allt som finns i marken tillhör markägaren men att staten trots detta har möjlighet att ge rätten att leta efter och utvinna mineraler (förutom s.k. jordägarmineral, se nedan) till någon annan än markägaren. Vidare är det så att även om markägaren har en teoretisk rätt att leta efter och bryta alla typer av mineraler på egen mark så fodras det i praktiken alltid tillstånd från staten när det gäller traditionella gruvmalmer.

Bergsstaten - ett särskilt beslutsorgan inom Sveriges geologiska undersökning (SGU) - handlägger ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral enligt minerallagen. Bergsstaten prövar alltså ansökningar om undersökningstillstånd som möjliggör prospektering efter malmer och mineral liksom ansökningar om bearbetningskoncessioner för att ge tillstånd till gruvbrytning. Bergsstaten utövar vidare tillsyn gällande efterlevnaden av minerallagen samt ger information till företagen inom branschen, markägarna, allmänheten, länsstyrelserna och kommunerna. Bergsstatens chef kallas bergmästaren och denna/e tillsätts av regeringen.

Tillsyn av miljöfrågor vad gäller prospektering och gruvverksamhet utförs i huvudsak av länsstyrelsen men visa uppgifter ligger också hos kommunen. Länsstyrelserna kan överlåta sin tillsyn till kommunerna (vilket skett i Skellefteå där kommunen utövar tillsyn av gruvverksamhet).

De lagar som rör behov och krav av att möta intressenter och andra berörda parter i sammanhanget är minerallagen (1991:45), i miljöbalken (1998:808), samt i plan- och bygglagen (2010:900).

Minerallagen

Minerallagen (1991:45) gäller s.k. "koncessionsmineral" (dvs de traditionella malmerna, vissa industrimineral samt olja, gas och diamanter) där rättigheterna för brytning och prospektering prövas av Bergsstaten (till skillnad från s.k. jordägarmineral – grus, sand, kvarts, kalksten e.t.c. – där utvinning inte är möjlig utan markägarens samtycke).

Minerallagen definierar rättigheter och skyldigheter som rör prospektering, s.k. undersökningstillstånd samt tillstånd att utvinna mineraler, s.k. bearbetningskoncession. I lagen finns också bestämmelser om hur gruv innehavaren får tillgång till den mark som behövs för gruvdriften. Det sker genom något som kallas markanvisningsförrättning vilket i praktiken ger markägaren möjlighet att välja mellan att sälja marken, eller att behålla marken och istället erhålla ersättning för skada som uppstår samt ev. även s.k. mineralersättning (se nedan).

Krav på samråd och dialog med intressenter tas upp vad gäller tillståndsgivning för prospektering, gruvbrytning och markanvisning. Beslut tagna i enlighet med minerallagen kan överklagas till relevant domstol och i vissa fall till regeringen. Mineralförordningen (1992:285) innehåller vidare fler mer detaljerade krav som framför allt gäller tillståndsprocesserna.

Berörda markägare och de som besitter "särskild rätt" (dessa inkluderar arrendatorer och samebyar) samt berörd länsstyrelse och kommun får kontinuerligt information om ansökningar om undersökningstillstånd som inkommer till Bergsstaten och de delges också de beslut som meddelas. Undersökningstillståndet ger inte innehavaren rätt att utföra arbeten inom området, utan för detta fordras bland annat en gällande arbetsplan. Tillståndsinnehavaren skall upprätta planen och se till att berörda mark- och sakägare delges dokumentet. Dessa har sedan tre veckor på sig att inkomma med skrivna kommentarer och/eller reservationer till tillståndshavaren.

En arbetsplan blir gällande om det inte inkommer någon invändning eller försvårande kommentarer inom treveckorsperioden. Arbetsplanen kan också bli gällande om tillståndshavaren kan komma överens med den eller de som har reservationer. Om en överenskommelse inte är möjlig kan tillståndshavaren begära att bergmästaren fastställer planen. Bergmästaren kan i ett sådant beslut föreskriva villkor om hur arbetena får bedrivas. Bergmästarens beslut kan överklagas till fastighetsdomstolen. På begäran har Bergmästaren möjlighet att i sitt beslut föreskriva att arbetena ska få utföras även om beslutet överklagas. Ett sådant förordnande kan omprövas av domstolen.

Ett undersökningstillstånd innebär inte något undantag från vad som föreskrivs i andra lagar och författningar, tex. miljöbalken, terrängkörningslagen eller lagen om kulturminnen. Vilka prövningar som krävs beror på vilken typ arbeten man vill utföra och vad som gäller på den aktuella platsen. Vid undersökningsborrning krävs t.ex. ofta en anmälan till länsstyrelsen.

Markägare skall kompenseras för all skada och intrång som orsakas av undersökningsarbetena. Tillståndshavaren har skyldighet att ställa en ekonomisk säkerhet för sådan ersättning innan arbetena påbörjas. Det sker oftast genom att en summa sätts in på ett konto som endast

Bergsstaten förfogar över. Om mark- eller sakägaren inte är nöjd med den säkerhet som tillståndshavaren ställt är det länsstyrelsen som prövar storleken.

Om undersökningsarbetet visar att det finns en resurs som kan utvinnas så följer nästa steg för projektören, nämligen ansökan om bearbetningskoncession. Denna ansökan lämnas till Bergsstaten och den skall åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som görs i enlighet med 6 kapitlet i miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningen ska belysa om en gruvverksamhet på platsen är förenlig med bestämmelserna i 3 och 4 kapitlet i balken om hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna om samråd i 6 kapitlet i miljöbalken är inte direkt tillämpliga men många gånger är ett samråd med berörda, t.ex. en sameby för kunskap om renskötseln i området, nödvändigt för att kunna upprätta en MKB av tillräckligt hög kvalitet. Detsamma gäller samråd med länsstyrelsen, som tillhandahåller mycket av det underlag som fodras och senare också kommer att ta ställning till om MKB:n är tillräcklig för prövningen.

Bergsstaten beslutar om bearbetningskoncession men först efter kommunikation med berörda parter och samråd med länsstyrelsen, som i sin tur hör den aktuella kommunen. Om bergmästaren och länsstyrelsen inte är överens om hur hushållningsbestämmelserna ska tillämpas ska ärendet prövas av regeringen. Ett beslut om bearbetningskoncession kan överklagas till regeringen. En bearbetningskoncession är normalt giltig i 25 år, med möjlighet till förlängning. Om gruvdrift pågår sker förlängningen automatiskt.

En rad olika tillstånd krävs innan gruvbrytning kan påbörjas. Det viktigaste tillståndet är ett miljötillstånd men aktiviteterna måste också prövas av berörd kommun enligt plan- och bygglagen, eftersom alla byggnader måste uppföras i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Lagen om kulturminnen, såväl som andra författningar, kan också komma att bli relevanta.

Utöver nödvändiga tillstånd krävs en process som gör det möjligt för projektören att få tillgång till marken som krävs för gruvan. Denna process kallas markanvisningsföretagning och leds av bergmästaren som vid behov kan stödjas av två s.k. gode män från orten. Bergmästaren försöker alltid att uppmuntra parterna att komma överens. Om parterna inte kan komma överens måste bergmästaren kalla till ett markanvisningsmöte där markägarna och andra sakägare har möjlighet att delta. I sin ansökan om markanvisning skall koncessionshavaren redogöra för alla kända intressenter, dvs fastighetsägarna och andra kända sakägare. Känd sakägare är främst den som har sina rättigheter inskrivna i fastighetsregistret men dit räknas också berörd sameby. Andra rättighetsinnehavare kan på annat sätt ha blivit kända för koncessionshavaren, t.ex. arrendatorer eller om någon hyr en fastighet, och då ska äve de tas upp. Kostnaden för mötet faller på projektören. Flera möten kan komma bli nödvändiga men detta sker endast om man under första mötet finner att det saknas nödvändig information och

underlag. I den mån det saknas överenskommelser om ersättning prövas även detta av bergmästaren. Ersättningen grundas på bestämmelserna i expropriationslagen, vilket numera innebär att markintrånget ska ersättas med 125 % av marknadsvärdet. Det är alltid fastighetsägaren som avgör om denna/e vill att marken ska lösas in eller om han/hon vill fortsätta äga sin mark och endast ersättas för den skada och intrång som gruvverksamheten innebär. Markanvisningsbeslutet kan överklagas till fastighetsdomstolen.

Under tiden gruvbrytning sker skall projektören årligen betala en mineralersättning om 2 promille av värdet på det brutna mineralet. 1.5 promille av dessa tilldelas markägarna i proportion till storleken på deras respektive markinnehav och 0.5 promille går till staten för att användas till forskning- och utvecklingsrelaterade aktiviteter som rör gruvindustrin.

Miljöbalken

Prövning och tillstånd enligt miljöbalken krävs innan gruvbrytning kan startas. Ansökan prövas av Mark- och miljödomstolen. Denna prövning gäller i huvudsak villkoren för hur verksamheten ska bedrivas. Frågan om platsens lämplighet i förhållande till hushållningsbestämmelserna prövas inte igen. Detta innebär att MKB:n har en annan inriktning och store detaljeringsgrad i fråga om verksamheten som sådan. Det krävs alltså minst två separata MKB:er för att gruvbrytning skall kunna påbörjas : en MKB med inriktning mot tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken i samband med ansökan om en bearbetningskoncession; och ytterligare MKB, efter det att bearbetningskoncessionen har blivit beviljad, med utgångspunkt från andra, nionde och elfte kapitlet i miljöbalken (rörande miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd respektive vattenverksamhet).

Miljöbalkens sjätte kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar reglerar kraven på samråd i MKB-processen. Dessa krav innefattar med vem samrådet ska ske, hur information skall delges till allmänheten och att resultatet av samrådet skall dokumenteras. Projektören måste till en början samråda med berörd länsstyrelse och med kommunen om den är tillsynsmyndighet (t.ex. Skellefteå kommun) och kommer då att få råd om vem som bör involveras. Alla som är direkt berörda av projektet skall bjudas in till någon form av samråd. För större projekt, till vilket alla gruvprojekt räknas, måste även statliga verk, angränsande kommuner, andra organisationer och den allmänhet som kan tänkas vara berörda av projektet inkluderas i samrådet.

Miljöbalken säger att samråd skall ske "i god tid och i tillräcklig omfattning" innan en MKB kan upprättas. Det är vidare definierat att samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning.

Samrådet skall förberedas på så sätt att projektören framställer och skickar ut skriftligt underlag för samrådet till länsstyrelsen och de övriga berörda intressenterna. Upprättandet av en MKB måste vidare kungöras i lokala media. När MKB:n färdigställts lämnas den in tillsammans med själva ansökan till Mark- och miljödomstolen. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av domstolen innan ansökan kan prövas slutligt. Godkännandet sker dock oftast i samband med huvudbeslutet. Innan mark- och miljödomstolen kan ta ett beslut om MKB:n skall denna först göras tillgänglig för allmänheten under en period då kommentarer inbjuds. När väl ett beslut har tagits så skall detta också kungöras.

I handläggningen hos Mark- och miljödomstolen ingår att sända ansökan med MKB:n på remiss till andra berörda myndigheter, inklusive Naturvårdsverket. Naturvårdsverket avstår oftast från att delta i processerna men ifall någon viktig princip anses stå på spel, eller om risken för betydande miljöpåverkan anses speciellt stor, väljer de att delta. Verket kan även överklaga beslut som tagits av mark- och miljödomstolen.

Miljöbalken och dess förordningar ger inte några detaljerade instruktioner om hur omfattande ett samråd skall vara eller hur dessa samråd skall genomföras. Samrådet är i huvudsak ett sätt för projektören att informera om projektet och dess konsekvenser och verkningar, med utrymme för dialog, men det ger inte intressenterna något direkt inflytande över projektet i sig. Vidare är det inte klart till vilken grad sociala, ekonomiska och kulturella frågeställningar skall tas up i MKB förfarandet och i samrådet. En tendens är dock att denna typ av socioekonomiska och kulturella frågor får allt större utrymme i processen (se Sektion 4 nedan).

Miljöbalken ger utrymme för att vissa områden kan definieras som "riksintressen". Riksintresse avser ett område, plats eller enstaka objekt som skyddas eftersom det anses viktigt ur ett nationellt perspektiv. Det finns riksintressen som exempelvis rör vägar, fiske och vindkraft. Andra riksintressen berör naturvård, rennärning, kulturmiljövård och friluftsliv. Även mineralresurser kan vara definierade som riksintressen. Dessa riksintressen skall skyddas och markanvändningen i sådana områden får endast ändras om detta inte skadar det utpekade riksstresset. Om flera oförenliga riksintressen berörs skall företräde ges åt det intresset som långsiktigt gynnar en hållbar utveckling.

Plan- och bygglagen

Plan och bygglagen (2010:900) reglerar fysisk planering och byggande. De enskilda kommunerna har ansvaret för planläggningen inom sina gränser. Alla kommuner skall därför ha utarbetat en kommunövergripande översiktplan. Vidare skall det för vissa områden även finnas detaljplaner som mer exakt reglerar markägarens rätt att bygga på sin mark.

Översiktsplaner och detaljplaner skall utarbetas i dialog med kommunmedborgarna och i samråd med länsstyrelsen och med andra kommuner som är berörda. Vidare skall de statliga verk som har intressen också involveras i processen. Detta innefattar exempelvis SGU och Trafikverket.

4. Utvecklingen internationellt

Frågor som rör miljö och socialt ansvarstagande i gruvsektorn har fått alltmer uppmärksamhet på senare år. Detta har skett som ett resultat av påtryckningar från frivilligorganisationer och en engagerad allmänhet och har varit baserat på vad som ibland setts som ett dåligt och oansvarigt förhållningsätt från gruvföretagens sida. Denna negativa bild har dessutom fått näring i ett antal avskräckande exempel där internationella gruvprojekt blivit associerade med både miljömässiga och sociala problem. Allmänhetens intresse har tvingat fram hårdare och mer genomarbetad lagstiftning och multilaterala organisationer som agerar inom gruvsektorn, såsom Världsbanken och IFC, har utarbetat riktlinjer och standards som söker förbättra gruv- och prospekteringsbranchens agerande. I de flesta länder finns nu lagkrav på att samråd och intressentdialog måste ske i samband med gruvetableringar och upprättandet av MKB:er. I många länder krävs det nu dessutom att en Social konsekvensbedömning (SKB) genomförs innan ett gruvprojekt kan få tillstånd. Vidare har industrins företrädare själva insett allvaret och det finns en rad frivilliga initiativ för att tillse ett bättre agerande inom gruvsektorn.

De flesta tillgängliga riktlinjer och vägledningar för intressentdialog och samråd har ett antal gemensamma nämnare. Dessa inkluderar först och främst rekommendationen att starta samråd och dialog på ett så tidigt stadium som möjligt, till och med innan fasta projektplaner finns att tillgå, samt att söka inkludera ett brett spektrum av intressenter i processen. Med detta tillvägagångssätt är det större chans att alla frågor av betydelse kan upptäckas och bemötas i ett tidigt skede och vidare kan det bidra till att projektörer väljer att inte driva projekt som innebär alltför hög risk. Sett i en mer positiv dager kan en tidig intressentdialog medföra att projektören på ett bättre sätt kan anpassa sitt projekt efter sin omgivning och de lokala intressenternas behov. Vidare påpekas ofta behovet av att involvera lokala myndigheter och aktörer och att inte endast förlita sig på att en kontakt med de centrala myndigheterna kommer att räcka. En ytterligare vanlig observation är behovet att söka involvera minoriteter, inklusive s.k. urfolk, vars livsföring, kultur och sociala ställning kan vara speciellt sårbara för den förändring som ett gruvprojekt kan komma att innebära. Urfolks rätt till "fritt och informerat samtycke" blir alltmer erkänt i internationella konventioner och normer samt i frivilliga riktlinjer och vägledningar.

5. Markägare och markanvändare

Sverige yta är 45 miljoner hektar (ca 450,000 km²). Ägandet och användningen av marken skiljer sig markant från norr till söder som ett resultat av skiftande geografi och historia. De södra landskapen har en markanvändning som liknar kontinentala Europa med hög befolkningstäthet och mestadels privat ägande, med många små och ett mindre antal stora fastigheter. I norr har vi haft en relativt sett sentida inflyttning och ekonomisk utveckling och här är befolkningstätheten låg.



Staten är en betydande markägare och samerna har traditionell rätt till renskötsel över mycket stora arealer. Jordbruk är vanligt i söder medan skogsbruk och rennäring upptar största

arealerna i de norra landskapen. Sverige har vidare ett unikt system (delas endast med Finland) för att alla skall kunna ströva fritt i naturen, den s.k. allemansrätten. Det finns restriktioner i allemansrätten som avser att skydda miljön och dessa sammanfattas av Naturvårdsverket som "inte störa, inte förstöra".

Statens mark

Svenska staten är den största markägaren i Sverige och kontrollerar stora markområden, speciellt i norr. Denna markareal sköts och administreras av ett antal statliga bolag och verk av vilka de viktigaste är:

- Statens fastighetsverk som sköter flera slott, teatrar, museer, skogar, fjäll och renbetesland, fästningar och ambassader på en total yta på ca 6,5 miljoner hektar;
- Skogsbolaget Sveaskog som äger ca 4.3 miljoner hektar skogsmark;
- Fortfikationsverket som administrerar ca 380,000 hektar, mestadels för försvarets räkning.

Staten äger vidare ca 800,000 hektar av s.k. allmänningar i de norra och centrala delarna av landet. Dessa områden sköts på olika vis, t.ex. genom att de arrenderas ut till skogsbolag eller till individer. Stora delar av statens mark i norr hävdas av samer som deras traditionella landområden vilket i sin tur innebär att det existerar en del ännu icke lösta markkonflikter. Detta är viktigt att förstå då man samråder och för dialog i samband med prospektering och / eller gruvbrytning i dessa områden.

Naturvård

Ungefär 700,000 hektar mark kontrolleras och skyddas från påverkan i form av avsatta nationalparker. Dessa parker administreras av Naturvårdsverket. Det finns vidare ytterligare 4 miljoner hektar mark som är skyddat som naturreservat vilket har en något lägre skyddsklass. Vissa aktiviteter kan tillåtas äga rum i naturreservat. Naturreservaten inrättas och sköts i de flesta fallen av länsstyrelserna och de aktiviteter som kan tänkas vara tillåtna i dessa varierar från län till län och reservat till reservat.

Det finns vidare ca 4,000 st Natura 2000 områden som har en total areal av ca 6 miljoner hektar. Dessa områden har blivit utvalda som del av ett EU initiativ där speciellt värdefulla områden utses och skyddas för att de skall kunna långsiktigt bevaras. Ungefär 60% av dessa områden är nationalparker eller naturreservat. Det finns åtskilliga exempel på att Natura 2000 områden kan tillåtas bli påverkade av projekt eller andra initiativ men den process som krävs innan ett sådant beslut kan tas är i allmänhet både lång och komplicerad och kräver ingående miljöundersökningar och ambitiösa samrådsförfaranden.

Privat mark

Privatägd mark är vanligare i södra Sverige och där finns även regionala skillnader vad gäller vem som äger marken och ägornas storlek, vilket i sin tur beror på historiska orsaker. Gårdar och ägor i Skåne är ofta stora medan de är betydligt mindre i de centrala regionerna (t.ex. Bergslagen och Dalarna). Det finns även kvar betydande områden i södra och centrala Sverige som fortfarande ägs eller kontrolleras av adelsfamiljer. Svenska kyrkan, som skiljdes från staten år 2000, är även den fortfarande en stor markägare med ca en halv miljon hektar mark.

Renskötsel och samebyar

Renskötsel bedrivs över stora områden i norr. Ungefär en tredjedel av Sveriges yta är renskötselland. Renskötarna är samer, Europas enda urfolk, som lever i Sápmi, vilket täcker de norra delarna av Sverige, Norge, Finland och Kolahalvön. Samerna har traditionellt levt på jakt, fiske och renskötsel, och rätten till detta sätt att leva ses som en kollektiv rättighet, baserad på "urminneshävd" som skyddas av Rennäringslagen.

Renskötselområdet är uppdelat på 51 "samebyar". Med sameby menas både ett geografisk område, en kooperativ arbetsorganisation samt en ekonomisk verksamhet. Man måste vara medlem i en sameby för att få bedriva renskötsel. Varje sameby administreras av en vald styrelse vars arbete leds av en ordförande. Medlemmar i samebyarna har även speciell rätt till jakt och fiske inom samebyarnas gränser. Dock är endast en minoritet av alla samer medlemmar i en sameby.

De svenska samebyarna flyttar sina renar från sommarbete i fjällen (till del i norskt territorium) till vinterbetet nära kusten i öst. Vissa samebyar, s.k. skogs-samebyar, bedriver sin renskötsel endast i skogsområden. Samebyar är innehavare av "särskild rätt" enligt både minerallagen och miljöbalken och i svenska MKB förfaranden, vilket innebär att de ska höras som särskild sakägare under samråd i en MKB process. De har också klagorätt avseende de beslut som fattas om markanvändningen. Områden som är speciellt viktiga för renskötseln kan identifieras som riksintressen.

Skogsbruk och Skogsindustri

Skogsbruk bedrivs på mer än halva Sveriges yta. Produktionen består främst av trävaror, pappersmassa och biomassa. Skogsindustrin består av ett mindre antal stora företag och markägare (inklusive det statsägda Sveaskog) som tillsammans kontrollerar ca 55 % av den totala skogsarealen samt ett stort antal (mer än 200,000) mindre företag och privata skogsägare. De små företagen är i sin tur ofta organiserade i grupper som samverkar avseende maskiner, utrustning och förädling. Skogsbruk bedrivs i cykler om ca 50-100 år från plantering till avverkning.

Jord- och lantbruk

Jord- och lantbruk var länge den största areella näringen i Sverige men nu brukas bara ca 7 % av landets yta på detta sätt. Det finns ca 70,000 lantbruk men antalet minskar och de individuella enheterna blir allt större och mer effektiva. Vidare är mer än $\frac{3}{4}$ av all lantbruksmark helt eller delvis under arrende. Jord- och lantbruk är fortfarande mycket viktigt i Skåne samt i Öster- och Västergötland.

Vatten- och vindkraft

Huvuddelen av de svenska älvarna är utbyggda för vattenkraft, och dessa vattenregleringar utgör även ett betydande markanvändande. Det finns ca 1,800 vattenkraftverk och av dessa är 200 stora (med en effekt > 10 megawatt). Ungefär 90% av all energi genereras i anläggningar som tillhör tre stora bolag, inklusive statliga Vattenkraft. Övriga 10% kontrolleras av ca 200 lokala bolag.

Vindkraften byggs just nu ut i snabb takt. Denna sektor är fortfarande relativt ung och med många nya aktörer. Etableringen av vindparker innebär behov av tillgång till stor markområden. Dessa parker blir ett allt vanligare inslag i landskapsbilden.

Andra aktiviteter

Sverige är ett relativt stort land med en väl diversifierad ekonomi. Detta innebär att det finns många olika slags intressenter och aktörer som gör anspråk på marker. Aktiviteter som är vanliga i Sveriges större gruvdistrikt innefattar biltestning, turism, jakt och fiske etc.

6. Hur man bedriver samråd och dialog

Gruvverksamhet kräver ett visst mått av lokalt stöd och förståelse för att kunna bedrivas. Georange rekommenderar därför att alla aktörer inom sektorn anstränger sig för att åstadkomma en öppen, fri och ärlig dialog med intressenter och markanvändare och att dialogen bedrivs på så sätt att den blir effektiv och anpassad till sitt sammanhang.

Dialog och samråd bör ses som tvåvägskommunikation med ett flöde av information och idéer mellan projektör och berörda parter. Det räcker inte att hålla intressenter informerade utan en projektör måste söka lära känna och förstå övriga berörda parter situation, deras farhågor, behov och visioner. Att bygga förtroende fordrar både tid och resurser vilket innebär att projektörer bör vara beredda att satsa på dessa frågor. Projektören kommer i gengäld att bättre förstå den lokala kontexten vilket i sin tur borgar för att gruv- eller prospekteringsprojektet kan designas på så sätt att det passar så bra in i sitt sammanhang som möjligt.

I de följande styckena ges råd och vägledning för hur samrådsprocessen bör bedrivas. Det hela startar med förberedelsestadiet och går vidare till hur man lever upp till de legala kraven och avslutar med råd om hur man kan utföra en SKB, vilket är ett initiativ som går längre än nuvarande lagkrav.

Samla bakgrundsinformation och identifiera intressenter

Planeringen av samråd och intressentdialog kräver tid, ansträngning och omsorg. Första steget är att lära sig att förstå området där projektet skall drivas och de andra parter som kan tänkas bli berörda. Intressenterna skall identifieras, beskrivas och förstås och detta ger sedan en bra bas för det fortsatta arbetet. Intressenter innefattar både de som har något att vinna på projektet och de som har något att förlora. Det är speciellt viktigt att identifiera de som innehar "särskild rätt", exempelvis markägare och/eller samebyar.

Börja tidigt

Svensk lag (miljöbalken) kräver att samrådet börjar i och med att MKB-arbetet startar, vilket i sin tur leder till en relativt begränsad tidsperiod för samråd och att processen startar ganska sent. Det rekommenderas därför att projektörer påbörjar intressentdialogen tidigare än så och att man anordnar preliminära möten med relevanta myndigheter (länsstyrelse, kommun), rättsinnehavare och andra berörda parter redan innan projektet har tagit fast form.

Under dessa tidiga möten är det av stor vikt att projektören är öppen och visar respekt för alla parter. Projektören kan vara den ende som verkligen ömmar för sitt projekt medan andra parter kan ha legitima skäl att känna sig hotade av utvecklingen eller till och med motsätta sig

projektet. Projektidén bör presenteras så gott det går i detta tidiga skede och processen hur man söker undersökningstillstånd, bearbetningskoncession och miljötillstånd bör noggrant beskrivas. Det finns ofta en stor osäkerhet över vad prospekterings- och gruvverksamhet verkligen innebär och hur rättssituationen ser ut. Målsättningen med dessa tidiga möten bör också förklaras och det bör påpekas att dessa initiativ till tidigt samråd är frivilliga och utöver vad lagen kräver, samt att en mer formell samrådsprocess kommer att följa senare.

Även om dessa tidiga möten inte är del av en formell process bör man notera det som sägs och görs på ett adekvat sätt. Vidare är det bra om projektören redan tidigt börjar fundera på hur den större allmänheten skall informeras och hur man kan göra det möjligt för alla intresserade att inkomma med frågor och förslag. Projektören bör nominera en person (eller flera) att agera kontaktperson. Olika initiativ kan vara relevanta, t.ex. att etablera en webbsida där projektet förklaras, där man finner svar på vanliga frågor och där det är möjligt att lämna kommentarer eller ställa frågor till projektören.

Goda relationer med intressenter och berörda parter kan utgöra en mycket stor tillgång för ett projekt. Omvänt kan dåliga relationer utgöra ett betydande hot. Detta innebär att investeringar som ämnar skapa goda relationer ofta är väldigt väl värda att göra.

Ett företag kan välja att sköta sin kommunikation med omvärlden med egna resurser, eller genom att helt eller delvis anlita en konsult. Det viktiga är att personerna i fråga förstår företaget och projektet, att de har en relevant bakgrund, och erfarenhet och att de är socialt och kulturellt verserade och kompetenta. Samråd och dialog är mycket personberoende. Projektören måste därför vara beredd på att behöva byta ut en eller vissa personer om det visar sig att processen inte fungerar p.g.a. personliga motsättningar som kan uppstå. I större, mer komplexa projekt kan det vara lämpligt att dela upp dialogen och processen i ett antal grupper som arbetar med specifika frågor, snarare än att söka ta upp alla frågeställningar i en och samma dialog.

Formellt samråd

Formellt samråd bedrivs i enlighet med miljöbalken och dess förordningar (se sektion 3 ovan). Processen börjar oftast med ett möte med tillsynsmyndigheten då, bla, behoven av samråd tas upp tillsammans med övriga krav som rör upprättandet av en MKB. Tillsynsmyndigheten kommer att anvisa projektören med vem de skall samråda och kan också komma med råd om hur processen kan gå till – t.ex. hur många möten som krävs, med vem, när och hur.

Det är generellt bra om de som innehar särskild rätt involveras separat (som individer eller i grupper) från andra intressenter. Allmänheten kan däremot bjudas in på större möten med en

blandad deltagarskara. Projektören måste inkomma med bakgrundsinformation i god tid innan mötena hålls och tillsynsmyndigheten kommer att vara behjälplig med att förklara vilken typ av material som krävs.

MKB:n lämnas slutligen in till mark- och miljödomstolen. Dess dom baseras till en del på de åsikter, förslag och kommentarer som inkommit under samrådet. Eftersom det är en formell process kräver domstolen att samrådsprocessen är väl dokumenterad. Mötesanteckningar och protokoll kommer därför att behöva inkluderas som bilagor till MKB:n. När domstolen studerar dessa dokument kommer följande typ av frågor att ställas:

- Har alla intressenter erhållit fullständig och klar information i god tid innan samrådsmötena?
- Har intressenter och berörda parter kunnat lämna in frågor och synpunkter?
- Har processen givits tillräckligt med tid för att kunna fungera väl?
- Har samråden dokumenterats på ett adekvat sätt?
- I vilken mån har projektören tagit hänsyn till inkomna kommentarer och förslag?

Varje samrådsmöte måste alltså dokumenteras noggrant och dessa dokument blir del av MKB:n. Nedan följer ett förslag till en översiktlig agenda för ett samrådsmöte:

1. Presentation av deltagarna i mötet

2. Mötets målsättning

- Företagets intentioner
- Legal bakgrund

3. Formaliteter

- När & hur kommer möten att hållas?
- Hur skall mötena dokumenteras?

4. Projektpresentation

- Presentation av tekniska planer
- Förväntade konsekvenser (miljö & socio-ekonomi)

5. Frågor och Svar

6. Fortsättning

- När / hur mötas härnäst?
- Vad bör göras innan nästa möte?
- Återkoppling / utvärdering av möte

Samrådet och intressentdialogen bör vara koordinerade och ihopkopplade med den tekniska planeringen av projektet. Detta innebär att de tekniska planerna till en betydande del bör vara flexibla och att möjlighet ges till anpassning till nyinkomna fakta och åsikter som mynnar ut från samrådet. Samrådet får inte ha karaktären av att man säljer in ett redan färdigt projekt till intressenterna. Det bör istället vara så att projektet utvecklas och förfinas som ett resultat av samrådsprocessen.

Det är av stor vikt att alla viktiga intressenter får möjlighet att verkligen delta i samrådet. Projektören bör därför betänka hur man gör detta möjligt. En viktig aspekt är när samrådsmöten hålls. Kvällar och veckoslut fungerar ofta bra eftersom många intressenter har fullt upp under veckodagarna. En annan möjlighet är att sätta upp en utställning med kartor, planer och illustrationer som kan besökas under en tid, och som bemannas under vissa utsatta tider. Om det är svårt att hitta lämpliga tider och/eller platser kan det innebära att vissa behöver ta ledigt från sina jobb för att delta. I sådana fall bör projektören beakta att hjälpa till med boende eller andra liknande finansiella utlägg som är nödvändiga för att mötena skall kunna äga rum.

Sociala konsekvensanalyser (SKB)

Miljöbalken ger relativt gott om utrymme för att ta hänsyn till sociala och kulturella frågor i MKB processen. Målsättningarna med processen innefattar att främja en hållbar utveckling; att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter; att tillse att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk långsiktigt god hushållning kan tryggas. En MKB praxis har växt fram men trots den holistiska definitionen av "miljö" i Miljöbalken har denna praxis kommit att fokusera på biologiska och fysiska aspekter och det är ovanligt att socio-ekonomiska eller kulturella konsekvenser undersöks på mer än ett översiktligt sätt.

En SKB är en metod för att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter av ett projekt och det finns internationellt accepterade riktlinjer för hur en SKB bör genomföras och vad den bör innehålla (t.ex. ICPGSIA, 2003). Sedan 2007 / 2008 har ett antal gruv- och prospekteringsföretag valt att genomföra en SKB som del av MKB processen. Dessa SKB studier har mestadels rört projekt som berör samebyar och renskötsel och de har generellt blivit väl bemötta, både av myndigheter och samebyar.

Det finns ännu ej en accepterad svensk praxis för vad en SKB bör innehålla eller hur en SKB skall genomföras. En SKB studie bör dock innefatta en analys av existerande socioekonomisk och demografiska data. Vidare krävs att man samlar in projektspecifika data. Detta kan göras,

exempelvis, via samtalsintervjuer med individer eller grupper, via diskussionsgrupper eller genom s.k. deltagande observationer. Arbetet bör också inkludera identifiering av socioekonomiska och kulturella indikatorer som kan mätas och följas upp före, under och efter projektets livstid.

Då SKB liknande studier inte är något lagkrav rekommenderas det att de avsnitt och texter som rör utfallet av en SKB hålls separata från de som rör det traditionella MKB arbetet, detta för att underlätta bedömning av frågorna som berörs. Arbetet med att ta fram en SKB bör dock integreras och samordnas väl med MKB studierna eftersom det ofta finns stora vinster med det utbyte av information, tankar och idéer som följer på ett sådant multidisciplinärt arbetsätt.

7. Länkar och referenser

Bergstaten: www.bergstaten.se

Georange: www.georange.se

Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (ICPGSIA) (2003), Principles and guidelines for social impact assessment in the USA.
www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/social%20guid&pri.pdf

International Finance Corporation (IFC): www.ifc.org

Länsstyrelserna: www.lansstyrelserna.se

Mineralförordningen: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19920285.htm

Minerallagen: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910045.htm

Miljöbalken: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm

Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se

Regeringsformen: www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3925

Tryckfrihetsförordningen: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.htm

Plan- och bygglagen: www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm

Sametinget: www.sametinget.se

Svemin: www.industriarbetsgivarna.se/web/SveMin.aspx

Svenska Samers Riksförbund: www.sapmi.se

Sveriges geologiska undersökning: www.sgu.se

Världsbanken: www.worldbank.org

Tabell som sammanfattar lagkrav samt Georange rekommendationer som rör samråd och dialog i gruv- och prospekteringsprojekt.

Aktivitet	Tillståndsansökningar	Relevanta rapporter	Krav som rör samråd och dialog	Initiativ som rekommenderas
Rekognosering				Säkerställ förståelse av: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Det svenska demokratiska systemet ▪ Minerallagen och miljöbalken ▪ Markanvändningen i områdena som undersöks
Preliminär prospektering t.ex. blockletning, bäcksediment-provtagning, översiktlig geofysik	Ansökan om undersökningstillstånd , med bifogad arbetsplan till Bergsstaten Miljö tillstånd från Länsstyrelsen krävs om arbetet tros orsaka betydande miljöpåverkan, eller sker i skyddat område, t.ex. obrutet fjäll		Markägare och de som besitter särskild rätt skall delges arbetsplan Samråd med länsstyrelsen samt de som innehar särskild rätt, t.ex. samebyar	Möten & dialog med: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bergsstaten ▪ Markägare & innehavare av särskild rätt Utse person eller team som handhar samråd och dialog
Prospektering & definition av mineraltillgångar t.ex. borrhning och markgeofysiska mätningar	Ansökan om undersökningstillstånd , med bifogad arbetsplan till Bergsstaten Om betydande miljöpåverkan, miljö tillstånd från Länsstyrelsen	Koncept-studie ("Scooping Study")	Markägare och de som innehar särskild rätt skall delges arbetsplan Samråd med länsstyrelsen samt med de som innehar särskild rätt	Möten & dialog med: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bergsstaten ▪ Markägare & innehavare av särskild rätt ▪ Länsstyrelse och kommun Sammanställning av alla viktiga intressenter och rättsinnehavare Sammanställning av en plan för samråd & dialog
Detaljerad prospektering t.ex. tät borrhning	Ansökan om bearbetningskoncession , med bifogad MKB i enlighet med 3:e & 4:e kapitel miljöbalken till Bergsstaten	Preliminär lönsamhetsstudie ("Prefeasibility Study")	Samråd med länsstyrelsen samt med de som innehar särskild rätt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Initiera bred dialog med de som intresserar sig för projektet och de som kan tänkas bli påverkade ▪ Framställ detaljerade projektplaner som delges allmänheten; möjlighet ges även för återkoppling ▪ Etablera metoder/processer för att kompensera påverkan/åverkan på mark och andra tillgångar
Gruvetablering	Ansökan om miljö tillstånd, med bilagd MKB till Mark- och miljödomstolen	Detaljerad lönsamhetsstudie ("Feasibility Study")	Samråd med länsstyrelsen, projektintressenter, kommun, naturvårdsverk och andra berörda statliga institutioner Avslutad markanvisningsföretning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Genomför SKB i samband med MKB arbetet ▪ Överväg genomförande av projekt & initiativ till gagn för närboende
Gruvdrift, åtföljt av återställning				Etablera en kontinuerlig dialog med: <ul style="list-style-type: none"> ▪ närboende ▪ intressenter ▪ kommun, länsstyrelse och andra berörda myndigheter