

Epilog

Jonas Anshelm and Simon Haikola

Book Chapter

Cite this chapter as:

Haikola, S., Anshelm, J. Epilog, In Anshelm, J., Haikola, S. (eds), *Svensk gruvpolitik i omvandling: Aktörer, kontroverser, möjliga världar*, Gidlunds förlag; 2018, pp. 233-241. ISBN: 9789178443925

Copyright: Gidlunds förlag

The self-archived postprint version of this journal article is available at Linköping University Institutional Repository (DiVA):

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-152678>



Epilog

Den svenska gruvpolitiken under 2000-talet kan i stora drag sammanfattas som präglad av ett pånyttfött intresse från statligt håll för framförallt de exploateringsmässiga förutsättningarna för gruvindustrin, och en social mobilisering på lokal såväl som nationell nivå mot den förda politiken. Denna utveckling har ägt rum i kontexten av en internationell så kallad »boom and bust« – konjunkturuppgång- följt av nedgång – vilken på avgörande vis har bestämt förutsättningarna för det statliga intresset för gruvindustrin liksom för lokala intressegruppers förhoppningar och farhågor gällande gruvindustriell expansion. Sådana konjunkturcykler är en naturlig del av all form av gruvverksamhet. Det kan därför finnas anledning att från dagens utsiktspunkt, med ett visst retrospektivt avstånd till den turbulenta tiden kring Northland Resources konkurs och vid en tid då världsmarknadspriser såväl som produktionssiffror verkar ha börjat klättra uppåt igen, ställa oss frågan vilka lärdomar vi har möjlighet att dra av just denna boom och bust.

Vid en yttlig anblick är det mesta sig likt. Malmproduktionen har med kortare avbrott ökat kontinuerligt sedan 1990-talet och denna utveckling tycks fortsätta. Antalet gruvor har under 2000-talet varit närmast oförändrat, och gruvverksamheten är fortsatt starkt dominerad av LKAB och Boliden. Det är uppenbart, med facit i hand, att dessa två nationella giganter stod för merparten av den ökade investeringsaktivitet som gruvboomen satte igång, och det finns

inget som tyder på att detta styrkeförhållande kommer att förändras inom en överskådlig framtid.

Likväl har det svenska gruvpolitiska landskapet genomgått vissa tydligt skönjbara förändringar under den period som omfattas av den här antologin. Den kanske klarast framträdande förändringen är det statliga tillbakadragandet från de lokala, geografiska platser där gruvpolitiska frågor tar sin konkreta form. Den statliga gruvpolitiken har ända sedan 1990-talet, vilket Fredrik Envall visar i sitt bidrag, präglats av partipolitisk konsensus kring gruvindustrins betydelse för svensk ekonomi. Denna konsensus har emellertid inte medfört mycket i form av aktivt statligt stöd till industrin, bortsett möjligen från statliga investeringar i infrastruktur, utan framförallt inneburit passiva insatser. Bland annat sker dessa insatser, som Björn Wallsten och Nils Johansson pekar på i sina respektive bidrag, genom ekonomiska subventioner, och i form av regeljusteringar som är ägnade att göra privata investeringar i svenska mineralfyndigheter mer tilltalande. På regeringsnivå är det svårt att se några skillnader i detta avseende, och den rödgröna regeringen har huvudsakligen fortsatt på den passivt exploateringsvänliga linje som slogs fast i alliansens mineralstrategi 2013. Intressant nog är det faktiskt i den allianstillsatta gruvsamordnarens slutrapport från 2015⁶³⁰ man kan finna förslag på ett mer aktivt statligt ingripande i gruvfrågor, även om den rödgröna regeringen i sin budgetproposition för 2015 i vaga ordalag skriver om att hitta »nya modeller för att utveckla samhällets och gruvnäringens ansvar«.⁶³¹ I stort sett har emellertid just frågan om ansvar för den gruvexpansion som samtliga partier verkar överens om bör ske lyst med sin frånvaro på riksdagsnivå under såväl borgerligt som socialdemokratiskt ledda regeringar under senare år.

Effekterna av det statliga tillbakadragandet har varit en ökad utsatthet för de samhällen som utgör fokus för utländska eller inhemska gruvbolags exploateringsintressen. Även om motståndet mot ett gruvprojekt i ett område kan vara utbrett ställs det enorma krav på individer vad gäller tid, kunskap och ekonomiska resurser, för att detta motstånd ska kunna mobiliseras effektivt inom villkoren för tillståndsprocessen, vilket Anna Kaijers och Björn Wallstens bidrag i antologin skildrar. Det gäller emellertid i lika hög grad för samhällen där en klar majoritet stödjer gruvbolagens expansion i

den egna bygden. Som Jonas Anshelm och Simon Haikola visar i sina bidrag om Pajala och Kiruna, har kommunerna upplevt stora problem att hantera den ekonomiska och administrativa belastning som följt av gruvdriftens krav på samhällsförändringar. I fallet med Kiruna har statens brist på tydlig styrning sedermera föranlett kritik från Riksrevisionen,⁶³² och om man från statligt håll har för avsikt att fortsätta uppmuntra icke-statliga, mindre bolag som Northland Resources att etablera sig i perifera kommuner vore det rimligt även med en noggrann utredning av hur bristen på resurser påverkade planeringen av detta projekt i Pajala, och hur staten kan axla en del av ansvaret i liknande, framtida situationer.

För de samiska samhällen vars näringar påverkas av gruvindustrins expansion har sårbarheten ytterligare dimensioner. Efter ett århundrade av aktiv styrning där staten ofta i detalj reglerat levnadsbetingelserna för den samiska befolkningen, med ett starkt fokus på rationalisering av rennäringen, har 2000-talets statliga tillbakadragande inneburit att samiska grupper, förvisso ofta med stöd av länsstyrelsen, på egen hand måste hävda rennäringens betydelse i direkt konkurrens med riksintresset mineralutvinning. Trots att mycket tyder på att konkurrerande markanvändningar redan idag allvarligt försämrat förutsättningarna för rennäringen så har den svenska tillståndsprocessen gjort det svårt att i varje enskilt fall hävda att en planerad gruvexpansion bör nekas av sådana skäl. Framtiden får utvisa hur Högsta Förvaltningsdomstolens prejudicerande dom i fallet Norra Kärr, som gör gällande att man inte kan meddela bearbetningskoncession enligt Minerallagen utan att först pröva gruvetableringen enligt miljöbalkens bestämmelser om ett Natura 2000-område riskeras, påverkar tillståndsprocessen i detta avseende.

Även om det givetvis är de samiska rennäringssidkarna som är främst utsatta i denna problematik så är den högst påtaglig även för de myndighetspersoner som har ansvaret för att balansera olika riksintressen mot varandra, samtidigt som de från statligt håll får signaler om att gruvindustrin bör stimuleras av såväl regionalpolitiska som nationalekonomiska skäl. David Berggård på Norrbottens Länsstyrelse vittnar om detta i en intervju, och pekar på svårigheterna ur hans perspektiv:

Det är svårare att avgöra markanvändningsfrågan än miljöeffekterna som avgörs av mark- och miljödomstolen. Den förra är i slutändan en politisk fråga: vad ska marken användas till? Det finns ju vägledningsdokument, men jag tror att det är svårt att reglera detta konkret i lag. Sen kan man ju fråga sig vad »sambällsekonomiskt« betyder. Är det bara pengar? I så fall hade saken varit enkel, då hade alltid den som kunde skapa flest jobb vinna. Vilken sameby kan stoltsera med tusen jobb? Men det tror jag inte är intentionen med lagen heller. Men det är svårt att säga emot när det finns konkreta planer på en gruva, med faktiska jobb. Och värdet på ett eventuellt förstört vattendrag som inte går att reparera är omöjligt att fastslå. Hur ska man värdera en förändring i renskötsel?⁶³³

Även tjänstepersoner på Bergsstaten, en myndighet som av kritiska röster ofta utpekas som alltför villig att gå gruvindustrin till mötes, upplever sig som utsatta i sin position som skiljedomare mellan samiska intressen och gruvbolagen, och ser ett problem i att staten dragit sig tillbaka från sitt ansvar i frågan. Vid en annan intervju resonerade Linda Ylivainio, jurist på Bergsstaten, på följande sätt:

Men det finns många elefanter i rummet. En sådan tycker jag är urfolkens rättigheter. Just nu lever vi i en situation där urfolks oro och frustration ska hanteras av oss byråkrater. Detta är den stora internationella frågan, det man kallar »social license to mine«. Landskapen fragmentiseras av allt möjligt, bland annat vindkraft. Detta är ett enormt problem för samerna idag, som på pappret har 50 % av landets yta, men de facto inte har det i realiteten. Och sådana kumulativa effekter är oerhört svårt, för att inte säga omöjligt, för oss byråkrater att hantera. Det finns inte en politiker av någon kulör som vill ta i den här frågan.⁶³⁴

I och med att staten lämnat över större delen av ansvaret för gruvpolitiska frågor till civilsamhälle, lokala administrationer, myndigheter samt gruvbolagen själva, har det emellertid skapats utrymme för en omfattande mobilisering av motstånd mot den statligt sanktionerade, exploateringsvänliga mineralpolitiken. Detta motstånd, vilket har tagit sig vitt skilda uttryck över hela landet, är tillsammans med det statliga tillbakadragandet den förändring som tydligast utmärker den svenska gruvpolitiken under 2000-talets gruvboom, och de två bör förstås i relation till varandra.

Till att börja med så är det civila motstånd mot gruvpolitiken som växt fram över hela landet till stora delar en respons på vad som upplevs som intrång i närmiljön av främmande, kapitalstarka intressen som saknar kunskap och respekt för den lokala kulturen, vilket framgår i flera av antologins bidrag. Inte sällan tillmäts denna miljö dessutom unika naturvärden, och därmed stärks lokalbefolkningens förmåga att vinna gehör för sitt motstånd över geografiska och institutionella gränser. Flertalet av de mer infekterade gruvkonflikter som utspelats under gruvboomen – med Norra Kärr, Rönnbäck och Kallak som mest framträdande exempel – inbegriper exploateringsintressen vilka förvisso uppmuntrats genom en statlig avregleringspolitik, men där statens närvaro varit endast indirekt. Kontrasten till pajalprojektet, där statliga representanter var i allra högsta grad närvarande under planeringsfasen, är i detta avseende slående.

Motståndet har på så vis kommit att präglas av dess utövares upplevelse av att vara utlämnade till en administrativ process där den avgörande myndigheten, Bergsstaten, har ett tydligt men uttalat intresse av att stödja gruvbolaget på bekostnad av lokala miljö-, naturvårds- och rennäringsintressen. Emellertid har det samtidigt visat sig att denna administrativa process inte endast fungerar som en tvångströja för gruvmotståndare, utan faktiskt även ger utrymme åt prövning av djupt liggande meningsmotsättningar och därmed kan utgöra konfliktyta för grundläggande värderingsstrider. Detta illustreras väl av det sätt varmed olika myndigheter och rättsinstanser gick i politisk kamp med varandra under den utdragna Ojnarekonflikten, vilket skildras av Jonas Anshelm, Simon Haikola och Björn Wallsten i föreliggande antologi. Det framgår även av den vägledande domen i Högsta Förvaltningsdomstolen som förkunnades 2016 gällande den planerade gruvan i Norra Kärr, vilken innebär att bearbetningstillstånd måste baseras på en miljökonsekvensbeskrivning som tar hänsyn till möjlig miljöpåverkan på ett betydligt större geografiskt område än vad som tidigare varit praxis. Denna dom, vilken har potential att få omfattande följd för gruvindustrin, liksom även regeringens ingripande i Ojnareprocessen, måste ses som en direkt följd av kritiken mot en alltför expansiv mineralpolitik. Vidare talar tillståndsstatisiken sitt tydliga språk: mellan 2000 och 2012 gav Bergsstaten inga avslag på ansökningar om bearbet-

ningskoncession, medan myndigheten åren 2013–2016 gav fyra nej. Möjligen är det även rimligt att betrakta den rödgröna regeringens orientering mot en mer aktiv regionalpolitik, vilken manifesterats i Landsbygdskommitténs 75 förslag på åtgärder för en annorlunda ekonomisk fördelning mellan centrum och periferi, i ljuset av den del av gruvkritiken som tagit sikte på upplevda orättvisor i statens prioriteringar mellan stad och land och mellan nord och syd.

Avgörande att framhålla är emellertid att de betydelsefulla förändringar som kommit till stånd genom 2000-talets gruvpolitiska motstånd inte framdrivits i andan av någon generell konsensus, såsom förespeglas i den svenska mineralstrategin, utan tvärtom varit resultatet av genomgripande, långvariga, stundtals intensiva och mångfacetterade konflikter. Denna konfliktbetonade förändringsprocess framhölls, intressant nog, även av Bergmästare Åsa Persson i en intervju med en av antologiförfattarna: »Det positiva med kritiken är att utan den hade vi inte stått där vi står idag.«⁶³⁵

Med facit i hand är det just denna dynamik, med vilken gruvindustrins verkan i det mångskiftande svenska landskapet återigen blev en politisk fråga, som utmärker det tidiga 2000-talets svenska gruvboom, snarare än förändringar i gruvindustrins sammansättning. Det blev aldrig någon explosion i antalet nya gruvor, och den stora merparten av den markant ökade prospekteringen stod alltjämt LKAB och Boliden för. Det enda riktiga greenfield-projekt som etablerades – Northlands gruva i Pajala – vilket vid högkonjunktorens krön framstod som en vägvisare inför framtidens gruvexpansion, kan därmed snarare ses som ett undantag än en regel.

Det finns emellertid skäl att avsluta föreliggande epilog över den svenska gruvboomen med en betraktelse över just pajalagruvans utveckling under senare år. När gruvan nu står inför ett återöppnande ter det sig nämligen som en viktig lärdom inför framtida konjunkturuppgångar, att den nya ägaren Kaunis Iron talar om snarare 300 nya arbetstillfällen än de mer än dubbelt så många anställda som omtalades i projektets planeringsfas. Av dessa 300 kommer ca 90 % att utgöras av så kallad »flexibel« arbetskraft, det vill säga att de kommer att anställas genom bemanningsföretag för att snabbt kunna friställas i perioder av låga världsmarknadspriser. Detta är förutsättningarna under vilken finansörerna bakom Kaunis Iron, vilka förvärvat gruvanläggningen för en procent av de ca 10 miljar-

der som Northland Resources investerade i projektet, anser sig ha möjlighet att driva gruvan med tillräcklig vinst.

Under omständigheterna är denna radikala scenförändring trots allt en förändring till det bättre för det hårt prövade samhället, även om man nu finner sig stående inför den påtagliga risken att gruvan besätts med en till stora delar icke-bosatt arbetskraft, vilket man till varje pris ville undvika när man bestämde sig för att ägna en strängt begränsad kommunbudget åt bygget av nya bostäder till gruvarbetare och deras familjer. På en mer generell nivå är det emellertid rimligt att betrakta utvecklingen i Pajala som en fingervisning om hur privat drivna gruvexpansioner i ett postindustriellt politiskt landskap kan komma att se ut i framtiden. Det finns all anledning att utgå från detta som en viktig nutidshistorisk erfarenhet när vi framdeles ska utvärdera de frågor som lyser med sin frånvaro i den svenska mineralstrategin, men som föreliggande antologi visat är högst levande ute i Sverige: Vad är det faktiska priset för en gruva? Vilka värden är den tänkt att generera? Vilka värden står den i konflikt med? Vem bör ta ansvar för att och hur dessa konflikter hanteras?