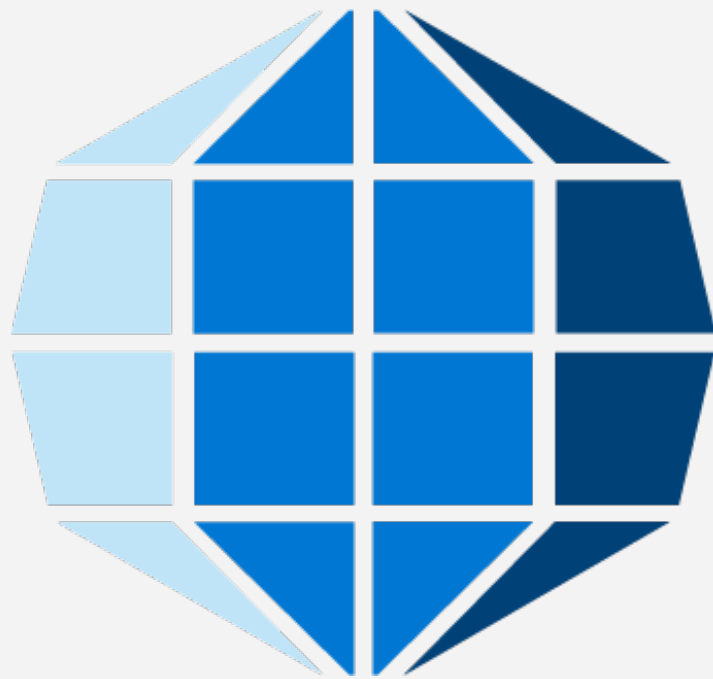


# Handbok för kommuner som står inför gruv- eller täkt- satsningar



© Tillväxtverket  
Text: Ramböll Management Consulting, Tillväxtverket,  
Sametinget, Naturvårdsverket och SGU  
Form: Blomquist Communication  
Stockholm, uppdaterad juni 2020  
Info 0609  
ISBN 978-91-87903-30-4

Har du frågor om denna publikation, kontakta:  
Maria Engström, maria.engstrom@tillvaxtverket.se  
Telefon 08-681 91 00

Läs mer på: [www.tillvaxtverket.se](http://www.tillvaxtverket.se)

Tillväxtverkets publikationer kan beställas på:  
[www.tillvaxtverket.se/publikationer](http://www.tillvaxtverket.se/publikationer)

# Förord

Näringslivet planerar och genomför investeringar över hela landet som skapar möjligheter för den lokala och regionala ekonomin att växa eller omvandlas.

I samband med en investering inom gruv- och täktverksamhet ställs kommuner inför stora utmaningar gällande infrastruktur, kompetensförsörjning, bostadsbyggande och avvägningar mellan olika intressen. Kommunen behöver ha ett långsiktigt perspektiv i sin planering för att säkerställa behovet hos dagens företag. Samtidigt behöver man beakta omvärldsförändringar och ta tillvara möjligheter för framtidens näringsliv och en hållbar utveckling i sitt beslutsfattande. Det kräver en utvecklad samverkan med såväl lokala aktörer som med regional och nationell nivå.

Tillväxtverket fick 2013 i uppdrag av regeringen att ta fram en handbok för kommuner som står inför stora gruv- och täktsatsningar. Handboken vänder sig till tjänstemän eller politiker i en kommun som kan komma att beröras av gruv- eller täktsatsningar. Syftet är att belysa vilka åtgärder som kommunen kan vidta och arbeta med för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig beslutsprocess. Handboken kan användas som ett stöd för att hantera några av alla de frågor som uppstår under en gruvas eller täkts livscykel. Handboken ska också fungera som en hjälp i dialogen och samverkan med verksamhetsutövaren och andra aktörer.

Handboken bygger till stor del på ett stort antal kommuners erfarenheter av gruv- eller täktsatsningar. Dessutom har länsstyrelser, regionförbund, kommunförbund, Naturvårdsverket, Sametinget och andra myndigheter samt gruv- och täktföretagens branschföreningar bidragit med erfarenheter och inspel.

Tillväxtverket vill rikta ett varmt tack till alla som medverkat och kommit med värdefulla synpunkter och inspel i framtagandet av handboken. Inte minst till Naturvårdsverket och Sametinget som vi samverkat nära med under hela processen.

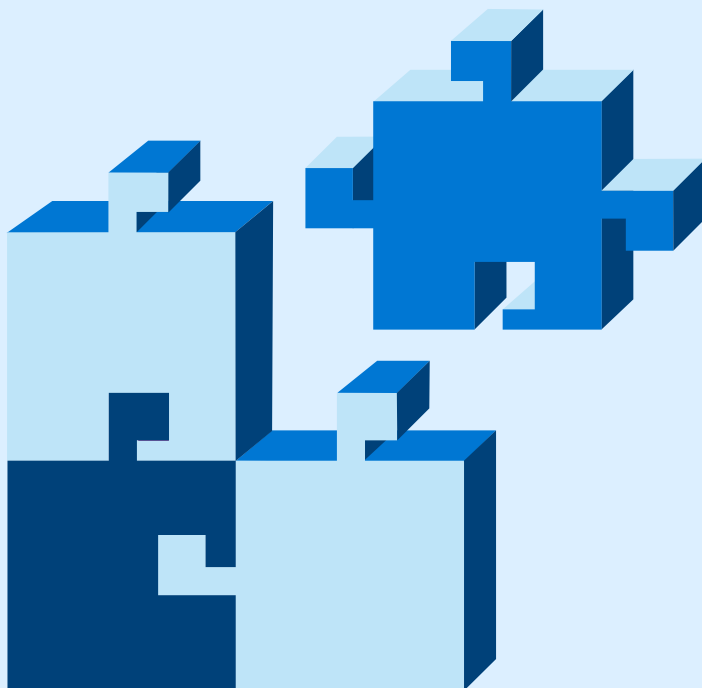
Gunilla Nordlöf  
Generaldirektör Tillväxtverket

# Innehåll

<b>Kapitel 1 Handbokens bidrag</b> .....	6
Vad menas med gruv- och täktsatsning respektive gruv- och täktverksamhet?.....	7
Handbokens syfte: stödja och inspirera.....	8
Centrala områden att arbeta med.....	8
<b>Kapitel 2 Att söka tillstånd för gruv- eller täkt drift</b> .....	11
Den lagstadgade tillståndsprocessen för gruv- och täkt drift.....	13
Tillståndsprocessen för täkt drift.....	14
Att avsluta en gruva eller en täkt: avfallshantering och efterbehandling.....	15
<b>Kapitel 3 Att samhällsplanera för gruv- eller täktsatsningar</b> .....	17
Samhällsplaneringens betydelse för en hållbar näringslivsutveckling.....	19
Renskötsel – en förutsättning för den samiska kulturen.....	20
Natur- och miljövårdsperspektivet i den fysiska planeringen.....	23
Förutsättningar för en fungerande besöksnäring.....	24
Lokalbefolkningens villkor.....	26
Mineralnäringens roll för en hållbar samhällsutveckling.....	26
Gruv- och täktnäringens aktiviteter – en del i den fysiska planeringen.....	28
<b>Kapitel 4 Nyckeln till framgång – dialog med rätt målgrupp</b> .....	31
Säkra en bred delaktighet i planeringen.....	33
Nyttan av dialog i ett tidigt skede.....	35
Vad kan dialogen handla om?.....	36
Skapa platser för dialog och samverkan.....	38
Modeller för dialog och samverkan.....	40

<b>Kapitel 5 Samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå</b>	<b>43</b>
Kommunal och regional nivå: betydelsen av strategier och flernivåsamverkan	45
Myndighetsnivån: flera myndigheter har viktiga roller	47
Ledarskap och styrning inom regionen	48
Riksintressen: en del i kommunens strategiska planering	49
Frågor att samverka kring på olika nivåer	51
<b>Kapitel 6 Ledarskap och styrning</b>	<b>52</b>
Ledarskap och styrning inom kommunen	54
Ledarskap i kommunala frågor som indirekt berör gruv- eller täktsatsningen	58
<b>Kapitel 7 Kunskap och information</b>	<b>59</b>
Vilken kunskap behövs och varför?	61
Hur kan kommunen lösa kunskapsbristen?	62
<b>Kapitel 8 Kommunens arbete i olika faser</b>	<b>64</b>
<b>Referenser</b>	<b>67</b>
<b>Bilaga 1 Metod och framtagning av handboken</b>	<b>71</b>
Handboken ger tips och exempel	72
Om intervjuerna	73
<b>Bilaga 2 Dialog- och processmodeller</b>	<b>75</b>

# Handbokens bidrag



# Handbokens bidrag

Denna handbok vänder sig till dig som är tjänsteman eller politiker i en svensk kommun som kan komma att beröras av gruv- eller täktsatsningar. Handboken är tänkt att fungera som ett stöd där du kan följa när, hur och var en kommun kan agera genom sin strategiska planering kopplat till de olika faserna i en gruv- eller täktsatsning – innan, under tiden och efter att en gruva eller täkt tas i drift. Innehållet är inte rättsligt bindande.

Handboken utgår från den kommunala planeringen, som ska vara ett ramverk för kommunens strategiska utveckling och verka för en hållbar utveckling.<sup>1</sup> Inom det ramverket kan kommunen hantera planerade eller pågående gruv- och täktverksamheter ur ett kommunalt perspektiv.

Innehållet i handboken bygger till stor del på intervjuer med ett stort antal kommuner om deras erfarenheter av gruv- eller täktsatsningar (se bilaga 1). Dessutom har länsstyrelser, regionförbund, kommunförbund, Naturvårdsverket, Sametinget och andra myndigheter samt gruv- och täktföretagens branschföreningar bidragit med erfarenheter.

## **Vad menas med gruv- och täktsatsning respektive gruv- och täktverksamhet?**

I denna handbok återkommer uttrycken satsning och verksamhet i olika sammanhang som är relaterade till gruvor och täkter.

Med gruv- eller täktsatsning menas hela processen från att en gruva eller täkt börjar planeras, långt innan en eventuell verksamhet tas i drift, till tiden då gruvan eller täkten eventuellt stängs.

Med gruv- eller täktverksamhet menas det faktiska arbetet med en gruva eller täkt som utförs under en kortare tid, eller själva driften av gruvan eller täkten.

1. Plan- och bygglagen 2010:900, 3 kap 2 §



### LÄSTIPS

Handboken är tänkt att läsas i sin helhet, men du kan också läsa kapitlen fristående. Läs med fördel handboken parallellt med andra, mer detaljerade vägledningar och lagstiftning, som vi hänvisar till i respektive kapitel (se även bilaga 1 som ger vidare läsanvisningar och förklarar hur handboken har kommit till).

## Handbokens syfte: stödja och inspirera

Många kommuner uttrycker ett behov av att integrera satsningar på gruvor eller täkter i den breda samhällsplaneringen. Som ett stöd i det arbetet syftar handboken till att ...

- **förtydliga** roller och ansvar i olika besluts- och tillståndsprocesser
- **synliggöra** erfarenheter och möjligheter från kommuner som har kunskap om gruv- och täktsatsningar
- **förstärka** och ge kommuner inspiration och förslag på verktyg att arbeta med, och ge exempel på dialog- och samverkansmetoder.

Handboken sammanfattar de aktuella prövnings- och tillståndsprocesserna, och berättar var mer information finns. Beskrivningen gäller kommuner oavsett geografi, om en gruv- eller täktsatsning är aktuell och oavsett om satsningen gäller nyetablering eller återetablering i tidigare nedlagda områden för gruv- och täktverksamheter. Dessutom ska handboken inspirera kommunen att stärka sin strategiska långsiktiga planering för att främja hållbar näringslivsutveckling, genom översiktsplaneringen och samverkan vid denna typ av satsningar. Det handlar både om de formella processerna och de mer proaktiva initiativ som kommunen kan ta, exempelvis till olika former av dialog och samverkan.

## Centrala områden att arbeta med

Vi ser ett antal områden som centrala för kommunerna att arbeta med:

- **Dialog och delaktighet i kommunala processer**  
Kommunen behöver inleda processer och arbete för att planera strategiskt i planprocessen men också arenor för dialog och samverkan med berörda aktörer. Den behöver ta tillvara olika intressen och säkra en bred delaktighet bland invånare, externa aktörer samt inom kommunen under tillstånds- och prövningsprocesser.
- **Samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå**  
Kommunen behöver synliggöra för inblandade parter hur samarbetet med andra kommuner, regionala aktörer och den nationella nivån genomförs, samt göra avvägningar med hänsyn till riksintressen. Det är centralt för att kommunen ska kunna hantera alla frågor som är relevanta för tillstånds- och prövningsprocesserna, och se till att kommunala och regionala strategier följs.
- **Ledarskap och styrning**  
Vid en gruv- eller täktsatsning överlappar flera offentliga aktörers ansvarsområden. De behöver samordnas för att alla relevanta frågor säkert ska tas tillvara. Kommunen behöver därför strukturera arbetet effektivt och utnyttja möjligheter i form av exempelvis pågående satsningar och strategier inom både kommunen och regionen.
- **Kunskap och information**  
Både kommuner och myndigheter som arbetar med gruv- och täktfrågor behöver ökad kunskap om hur, var och när kommunerna behöver och kan agera, och om hur kommunen kan säkerställa resurser och kompetens i den egna organisationen.

Dessa områden återkommer i denna handbok. För varje område beskriver vi strategier, metoder och verktyg, och föreslår konkreta aktiviteter som framför allt de intervjuade kommunerna har identifierat som viktiga att arbeta med.



Det är viktigt att kommunerna utgår från sina egna förutsättningar och behov i samband med en gruv- och täktsatsning. Det är alltså upp till varje enskild kommun att besluta hur kommunen ska arbeta och styra resurser i denna typ av planerings- och samverkansarbete. Däremot ska kommunen inte överta det samrådsansvar som åligger den aktör som gör anspråk på en gruv- eller täktverksamhet.

Oavsett hur en kommun arbetar och styr sina resurser har det i intervjuer med kommuner som har erfarenhet av gruv- eller täktsatsningar, visat sig att det finns en dubbel vinst med att i så stor utsträckning som möjligt säkerställa att en dialog förs med samtliga involverade parter. Det har visat sig öka delaktigheten i de olika faserna som en gruv- eller täktsatsning omfattar och ger en dubbel vinst i form av mervärde för både kommun och gruv- och täktbolag. Figuren nedan illustrerar ovan nämnda centrala områden för kommunen att arbeta med.



## SVERIGES MINERALSTRATEGI – EN ÖVERBLICK

Visionen med mineralstrategin är att konkurrenskraften i svensk gruv- och mineralnärings ska ökas, så att Sverige behåller och förstärker sin position som EU:s ledande gruvland. Sveriges mineraltillgångar ska nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, med beaktande av ekologiska, sociala och kulturella dimensioner så att natur- och kulturmiljöer bevaras och utvecklas.

I strategin har regeringen identifierat fem strategiska områden som bedöms vara av särskild vikt för att nå strategins vision. Inom de fem strategiska områden beskrivs åtgärdsområden och åtgärder. Tillväxtverkets uppdrag med att ta fram handboken är en av dessa nitton åtgärder och som återfinns inom dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt, område 2.

### 1. En gruv- och mineralnärings i samklang med miljö, kultur och andra näringar

- Ökad resurseffektivitet
- Förbättrad dialog och synergi med andra näringar
- Gruvsamhällen med attraktiva natur- och kulturmiljöer

### 2. Dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt

- Främjande av samhällsutveckling och regional tillväxt
- Tydligare ansvarsfördelning och bättre informationsflöde mellan näringsens aktörer

### 3. Ramvillkor och infrastruktur för konkurrenskraft och tillväxt

- Ett tydligare och effektivare regelverk
- Infrastruktursatsningar för gruvnäringens tillväxt

### 4. En innovativ gruv- och mineralnärings med en excellent kunskapsbas

- Forskning och innovation som skapar tillväxt och konkurrenskraft
- Kompetensförsörjning som möter näringsens och regionernas behov

### 5. En internationellt välkänd, aktiv och attraktiv gruv- och mineralnärings

- God kapitalförsörjning och främjande av investeringar
- Ökad delaktighet på den internationella arenan

En hållbar mineralnärings grundar sig på insikten att ekonomiskt västånd är tätt sammanlänkat med miljöns och människors välmående. De tre dimensioner som måste samverka för att uppnå hållbarhet; miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter. De olika dimensionerna kan vid en exploatering stå i motsats till varandra och däri ligger utmaningen; hur en mineralnärings bedrivs som är hållbar för miljön, människor och framtida generationer samtidigt som vi främjar ekonomisk tillväxt. I Sverige är ambitionen att samhällets behov av råvaror ska tillgodoses med bästa möjliga teknik och med minimal påverkan på miljön och människors hälsa. Utvinning av mineral och metaller ska ske med ökad resurseffektivitet, återvinningsgraden ska öka och avfallsmängder minska.

# Att söka tillstånd för gruv- eller täkt drift



# Att söka tillstånd för gruv- eller täkt drift

Detta kapitel beskriver den lagstadgade processen som en gruv- eller täktsatsning måste utgå från. Verksamhetsutövaren behöver förhålla sig till ett flertal lagar i såväl den inledande fasen som i själva driften och i en eventuell nedläggning. Processen att söka tillstånd förutsätter kontakter med många olika aktörer. Genom en djupare kunskap om den legala processen kan en kommun arbeta mer förutseende, vara förberedd och ha fördjupad kunskap om möjligheter och konsekvenser för en gruv- eller täktsatsning.

Eftersom varje tillstånds- och prövningsprocess är unik, liksom platsens och omgivningens förutsättningar innebär det att kommunens arbete och delaktighet varierar i omfattning. Därför är det svårt att i detalj peka ut alla faser och områden kommunen involveras i processen. Handboken har i huvudsak fokus ur ett bredare samhällsplaneringsperspektiv. Utifrån detta lyfts några delar av momenten ur ett kommunperspektiv i tillstånds- och prövningsprocesserna fram i detta kapitel. För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till Vägledning för prövning av gruvverksamhet från SGU, Sveriges geologiska undersökning.

## SAMMANFATTNING

Tillstånds- och prövningsprocessen för en gruva eller täkt regleras i lagstiftningen: från en tidig planeringsfas till avvecklingen av verksamheten, inklusive det efterarbete som krävs.

### Processen för att få tillstånd för gruvverksamhet kan beskrivas i följande steg:

- Verksamhetsutövaren ansöker om undersökningstillstånd och eventuella andra tillstånd som kan krävas för att genomföra undersökningsarbete
- Verksamhetsutövaren ansöker om bearbetningskoncession
- Verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken hos mark- och miljödomstolen
- Verksamhetsutövaren ansöker om bygg- och marklov hos byggnadsnämnden

### Tillståndsprocessen för täkt drift kan beskrivas i följande steg:

- Verksamhetsutövaren håller samråd med länsstyrelsen, kommunen och särskilt berörda
- Verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd
- Mark- och miljödomstolen eller Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen prövar ansökan och beslutar om tillstånd

## Den lagstadgade tillståndsprocessen för gruv- och täkt drift

### Tillståndsprocessen för gruvdrift

I en gruva bryts olika mineral och bergarter. Efter brytningsarbetet börjar en anrikningsprocess, där man separerar malmen från berget och processar den vidare.

Gruvdrift kräver en rad tillstånd. Bland annat ska gruvdriften prövas enligt minerallagen, så kallad bearbetningskoncession, vilket inte krävs för andra industrier. Dessutom krävs tillstånd enligt miljöbalken för att bedriva miljöfarlig verksamhet och oftast även vattenverksamhet.

Innan det överhuvudtaget blir aktuellt att ansöka om gruvverksamhet behöver ett omfattande undersökningsarbete genomföras, s.k. prospektering. För detta krävs bl.a. ett undersökningstillstånd enligt minerallagen. Det är väldigt få undersökningstillstånd och prospekteringsarbeten som leder till gruvdrift.

Här har kommunen, möjlighet att lämna synpunkter som den sökande ska beakta. Verksamhetsutövare och andra aktörer vinner på en tidig dialog och samverkan med länsstyrelse, kommunen och regionala intressenter inför arbetet med bearbetningskoncessionen.

I detta skede kan kommunen involveras i processen genom samråd som verksamhetsutövare initierar inför framtagande av miljökonsekvensbeskrivning. Inför bedömningen om gruvdriften står i motsättning till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken inhämtas även kommunens synpunkter. Det är här riksintresseinstrumentet kan ingripa i den kommunala planeringen.

### TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR GRUVDRIFT KAN BESKRIVAS I FÖLJANDE STEG

**1.** Verksamhetsutövare ansöker om undersökningstillstånd hos Bergsstaten, som är en del av myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU). Undersökningstillståndet ger ensamrätt att undersöka det aktuella området för att studera den potentiella fyndigheten, dess storlek och dess eventuella brytvärdhet. Om verksamhetsutövaren beviljas undersökningstillstånd ska den

- göra en arbetsplan för arbetet
- komma överens med markägare och andra sakägare (till exempel samebyar) om arbetsplanen.

Innan verksamhetsutövaren gör några undersökningar ska den säkerställa att den kan ersätta mark- och sakägare för eventuella skador eller intrång. Det är ett villkor för undersökningstillståndet. Verksamhetsutövaren kan också behöva särskilda tillstånd från länsstyrelsen eller andra myndigheter, beroende på vilken typ av arbete som ska utföras.

**2.** Nästa steg handlar om att ansöka om provbrytning vilket kan ske inom ramen för ett undersökningstillstånd eller inom ramen för en bearbetningskoncession. Verksamhetsutövare ansöker om provbrytning hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Provbrytning kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövare får endast göra undersökningar för att

- Visa att området innehåller sådant mineral som tillståndet gäller
- Närmare utreda fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet.

**3.** Om verksamhetsutövare hittat en lovande mineralfyndighet finns möjligheten att gå vidare och ansöka om bearbetningskoncession hos Bergsstaten. Innan ansökan skrivs är det lämpligt att verksamhetsutövaren kallar till samråd med kommunen, länsstyrelsen och lokala och regionala intressenter (exempelvis närboende, föreningar, samebyar och besöksnäring). Bergsstaten prövar i detta skede sökandens förutsättningar att ekonomiskt tillgodogöra sig en fyndighet men en bedömning görs även om gruvdrift står i motsättning till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken (3 och 4 kap) Bergsstaten beslutar sedan om bearbetningskoncession ska beviljas och här kan länsstyrelsen som är remissmyndighet antingen tillstyrka eller avstyrka Bergsstatens beslut.

Även vid samrådet innan samt efter ansökan skickats in till mark- och miljödomstolen är kommunen liksom länsstyrelsen remissinstanser.

Kommunen kan ha en parallell detaljplanprocess gällande industriområdet. Detaljplanprocessen kan göras innan eller efter markanvisningen. Det kan även behövas planer för skolor och bostäder.

4. Nästa steg är att verksamhetsutövare ansöker om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken (även 11 kap om det rör vattenverksamhet) hos aktuell mark- och miljödomstol. Innan dess ska verksamhetsutövaren åter samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheter och enskilda som blir berörda, liksom med övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänheten och organisationer som kan antas bli berörda. Efter en huvudförhandling meddelar mark- och miljödomstolen sin dom. Domen går att överklaga till Mark- och miljööverdomstolen.

5. När mark- och miljödomstolen har meddelat domen om tillstånd beslutar Bergmästaren om markanvisning, för att koppla rätten att utvinna mineral till rätten att använda den mark som krävs.

6. Verksamhetsutövaren ansöker om bygg- och marklov hos byggnadsnämnden. När bygg- och marklovet är beviljat kan gruvan starta.

### DET KOMMUNALA VETOT

För uranfyndigheter gäller en annorlunda tillståndsprocess. Det finns inga öppna urangruvor i Sverige och någon prövning enligt dagens lagstiftning har därför inte skett. I teorin innebär det att verksamhetsutövaren ansöker om bearbetningskoncession hos Bergsstaten som gör en bedömning av fyndigheten och om den är bra så ska ärendet lämnas till regeringen för en tillåtlighetsprövning. Efter det ska då även kommunen godkänna urangruvan för att regeringen ska kunna ge tillstånd. Detta kallas det kommunala vetot, och idén är att kommunfullmäktige i kommunen där gruvan ska ligga har möjlighet att säga nej. Viktigt att komma ihåg i sammanhanget är att denna typ av prövningsprocess har ännu inte prövats i Sverige och därför föreligger det en oklarhet om exakt när i processen det kommunala vetot aktualiseras.

## Tillståndsprocessen för täkt drift

I en täkt bryts olika typer av bergmaterial, till exempel grus, sand och kalksten. Materialet ska användas som konstruktionsmaterial och som tillsatser i olika processer. Täktverksamhet regleras i huvudsak av miljöbalken. Det finns olika regler för husbehovstäkter, där materialet ska användas inom verksamhetsutövarens egen fastighet, och kommersiella täkter. Vanligtvis krävs tillstånd för kommersiella täkter och även för husbehovstäkter över en viss storlek – de räknas som miljöfarlig verksamhet. För husbehovstäkter som inte överstiger en viss storlek krävs endast en anmälan till kommunen.

Som miljöfarlig verksamhet räknas täkter för att bryta berg, naturgrus och andra jordarter, utom torv för energiändamål. Tillståndsprocessen följer samma rutiner och bestämmelser som för övriga miljöfarliga verksamheter, enligt 9 kap. miljöbalken.

Alla täkter utom mindre husbehovstäkter har fått prövningsnivå B enligt miljöprövningsfördordningen (2013:251). Det betyder att miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen prövar tillståndet. Men mark- och miljödomstolen gör en samlad prövning av hela ärendet om den planerade täktverksamheten även påverkar grund- eller ytvatten på ett sådant sätt att den bedöms vara tillståndspliktig enligt 11 kap. miljöbalken.

Här har kommunen och andra berörda möjlighet att lämna synpunkter till sökanden som ska beakta inkomna synpunkter i sin kommande ansökan och tillhörande MKB. Sökanden ska tillhandahålla skriftligt underlag.

Här ska kommunen och andra berörda ange om man anser att något saknas i ansökan och tillhörande MKB.

Kommunen har möjlighet att lämna synpunkter till prövningsmyndigheten. Beroende på hur långt processen pågått kan det exempelvis gälla lokaliseringens lämplighet och önskemål om skyddsåtgärder.

#### TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR TÄKTDRIFT KAN BESKRIVAS I FÖLJANDE STEG

1. Verksamhetsutövare samråder med länsstyrelse, kommun och särskilt berörda genom att skicka ut information om den planerade verksamheten. Vid behov kan verksamhetsutövarekalla till ett samrådsmöte. Då verksamheten antas påverka miljön betydligt samråder verksamhetsutövaren med en vidare krets: övriga statliga myndigheter, allmänheten, föreningar och organisationer som kan antas vara berörda. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för samrådsprocessen.
2. Verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd till täkt hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. I ansökan ingår en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och handlingar som teknisk beskrivning, relevanta utredningar och samrådsredogörelse.
3. Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen prövar ansökan. Innan beslut fattas ska
  - ansökan remitteras till den kommunala nämnden för miljöfrågor och till andra berörda myndigheter, till exempel Trafikverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) vid behov.
  - miljöprövningsdelegationen ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.
4. Miljöprövningsdelegationen kungöransökan i lokala tidningar, då ansökan anses vara komplett. Allmänheten får i detta skede tillfälle att yttra sig.
5. Verksamhetsutövaren får möjlighet att bemöta eventuella synpunkter som kommit in.
6. Miljöprövningsdelegationen fattar beslut. Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen av de som är berörda (verksamhetsutövare, sökande, närboende, organisationer, med flera). Ekonomisk säkerhet ska ställas av verksamhetsutövaren för att tillståndet ska kunna tas i anspråk.

### Att avsluta en gruva eller en täkt: avfallshantering och efterbehandling

När en gruva eller täkt avslutas ska verksamhetsområdet efterbehandlas, kräver miljöbalken.

Innan en gruva eller täkt avslutas ska verksamhetsutövaren efterbehandla verksamhetsområdet i enlighet med efterbehandlingsplanen. För gruvan ingår efterbehandlingsplanen (liksom en avfallshanteringsplan) i ansökan om tillstånd. En ekonomisk säkerhet finns också avsatt för att säkerställa att pengar finns för efterbehandling. För en täkt avsätts den ekonomiska säkerheten då täkten får täkttillstånd, medan en gruva avsätter pengar allteftersom under driftfasen för att säkerställa att det vid varje tidpunkt finns tillräckligt med pengar för att efterbehandla verksamhetsområdet.



## LÄSTIPS

### Om gruvor:

Processen fram till att gruvan kan starta sin drift beskrivs utförligt i skriften Vägledning för prövning av gruvverksamhet, SGU, Dnr 04-2288/2012, 2013-05-31.

På Bergsstatens webbplats finns också information om processen: [www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten](http://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten)

Svemins vägledning för prospektering: Vägledning för god miljöpraxis vid prospektering i skyddade områden.

Naturvårdsverkets yttranden och domar om principiella ärenden för gruvverksamhet: [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/)

### Om täkter:

Naturvårdsverkets vägledning för täktillstånd: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Gruvor-takter-och-markavvattning/Takter/Takttillstand/>

## EFTERBEHANDLING

Efterbehandling av förorenade områden är åtgärder för att varaktigt eliminera eller minska den nuvarande eller framtida påverkan på hälsa och miljö från föroreningar i mark, grundvatten och sediment. Efterbehandling innefattar såväl åtgärder som eliminerar föroreningar som åtgärder som minskar föroreningarnas transport eller tillgänglighet. Det är i första hand verksamhetsutövaren som ansvarar för efterbehandlingen.

### Läs mer:

- [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Gruvor-takter-och-markavvattning/Gruvor/Efterbehandling-av-omraden-med-nedlagda-gruvor/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Gruvor-takter-och-markavvattning/Gruvor/Efterbehandling-av-omraden-med-nedlagda-gruvor/)
- <http://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/>
- Miljösamverkan Sveriges vägledning "efterbehandling av täkter"
- <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Gruvor-takter-och-markavvattning/Takter/Takttillstand/>

## CENTRAL LAGSTIFTNING

- Miljöbalken (1998:808)
- Minerallagen (1991:45)
- Miljötillsynsförordning (2011:13)
- Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, "egenkontrollförordningen"
- Förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter
- Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, "avgiftsförordningen"
- Förordning (2013:319) om utvinningsavfall
- Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, "Sevesolagstiftningen" (Vissa gruvor använder stora mängder kemikalier som kan orsaka allvarliga olyckor.)

### Annan lagstiftning som kan vara aktuell:

- Plan- och bygglag (2010:900)
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Kulturmiljölagen (1988:950)



# Att samhällsplanera för gruv- eller täktsatsningar



# Att samhällsplanera för gruv- eller täktsatsningar

Detta kapitel beskriver ett antal områden som kommunen kan behöva ta hänsyn till i den breda samhällsplaneringen i samband med en gruv- eller täktsatsning, utöver den lagstadgade processen som verksamhetsutövaren genomgår. Kommunernas förutsättningar och behov skiljer sig visserligen åt, men alla behöver involvera en lång rad frågor och intressenter i processen. Genom fördjupade analyser kan kommunen sätta frågorna i sitt rätta sammanhang så att de bidrar till den breda samhällsplaneringen, oavsett om gruvan eller täkten blir av eller inte.

## SAMMANFATTNING

Utöver den lagstadgade processen, som beskrevs i kapitlet ovan blir andra centrala förutsättningar aktuella i arbetet med en hållbar fysisk planering på lokal och regional nivå. Vid gruv- och täktsatsningar behövs ett brett sektorsövergripande samarbete för att kommunen ska kunna planera proaktivt och minimera hinder i samhällsutvecklingen på grund av olika intressenters anspråk. Utifrån kommunernas erfarenheter är följande områden särskilt angelägna att ta hänsyn till i den breda samhällsplaneringen när det gäller gruv- och täktsatsningar:

- hållbar näringslivsutveckling
- renskötsel – en förutsättning för det samiska näringslivet
- natur- och miljövårdsperspektivet i den fysiska planeringen
- förutsättningar för en fungerande besöksnäring
- lokalbefolkningens villkor.

I inledningen av varje avsnitt finns punktlistor som lyfter fram centrala frågor på området.

Ett gruv- eller täktföretag har också ett intresse av att en rad funktioner i samhället kan fungera på sikt i samband med en gruv- eller täktsatsning. Därför kan företaget förväntas ha en aktiv roll i hela processen, från förstudie och planering till efterbehandling av gruvan när den stängs.



#### LÄSTIPS

Tillväxt kräver planering – satsa på samspel mellan samhällsplanering och näringslivsutveckling, Tillväxtverket, 2014.

## Samhällsplaneringens betydelse för en hållbar näringslivsutveckling

### Att tänka på:

- Planera sektorsövergripande utifrån funktionella regioner, och koordinera aktörer och förvaltningar.
- Planera proaktivt, med hjälp av planeringsverktyg, processer och en organisation som låter sig utvecklas.
- Det finns inte bara ett näringsliv – ge plats åt en bredd av branscher i planeringen.
- Reservera särskilt lämpliga områden för framtida näringsverksamhet i den fysiska planeringen, även om någon gruv- eller täktsatsning inte är aktuell. Då påverkas företagets konkurrenskraft och deras möjlighet att utvecklas i ett långsiktigt perspektiv.
- Identifiera insatser tillsammans med näringslivet för att utveckla bostäder, service och liknande som möjliggör rekrytering och etablering.
- Planera för att framtidens näringsliv förväntas bestå av mer serviceinriktade verksamheter för företag och individer. En gruv- eller täktsatsning kan därmed möjliggöra nya kringverksamheter.
- Planera för ett fungerande transportsystem och tillgång till attraktiva boendemiljöer. Det kan påverka människors vilja att bo i kommunen, vilket kan stärka arbetsmarknaden och i sin tur gynna näringslivsutvecklingen.

I den breda samhällsplaneringen ingår den fysiska planeringen, som kommunen i huvudsak hanterar genom översiktsplaneringen. Den fysiska planeringen är kommunens rättsliga och formella verktyg för att skapa stabila grunder för näringslivets behov av mark och vatten.<sup>2</sup> Den fysiska planeringen påverkar därmed företagets och människors möjlighet att utvecklas. Företag har till exempel goda möjligheter att etableras och utvecklas där det finns effektiva transportmedel, attraktiva boendemiljöer och ett bra samarbetsklimat. Ett ökat samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling kan därför förbättra för företag och boende, och därmed stärka tillväxten.

Samordning, samråd och dialog regleras delvis i lagstiftningen,<sup>3</sup> men en framgångsrik samhällsplanering kräver mer dialog och samverkan än vad som är lagstadgat, bland annat utifrån näringslivsutveckling. Samma sak gäller kommunens planering med hänsyn till lokala, regionala och nationella utvecklingsstrategier och riksintressen.

2. Tillväxtanalys rapport 2013:01, Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram

3. Plan- och bygglagen (2010:900)

## Renskötsel – en förutsättning för den samiska kulturen

### TRE TYPER AV SAMEBYAR

Det finns tre huvudtyper av samebyar: fjällsameby, skogssameby och koncessionssameby. En fjällsameby flyttar generellt från kalfjäll till skogs- och kustland efter säsong.

I extrema fall innebär det flyttningar på upp mot femtio mil, medan vissa fjällsamebyar längst i söder endast flyttar fyra till fem mil mellan sommar- och vinterland. En skogssameby har ofta ett mer kontinuerligt och betydligt långsammare rörelsemönster, men även detta varierar. Koncessionssamebyarna är de mest stationära samebyarna.

### En livskraftig renskötsel förutsätter

- utrymme
- ett sammanhållet landskap för renbetet
- varierande landskap och betesmarker
- tillgång till strategiska platser, till exempel flyttleder, rastbeten och uppsamlingsområden
- skydd från buller och trafik
- ro från människor i markerna, till exempel från omfattande turism.

Renskötsel är avgörande för den samiska kulturen, och ett stöd för andra kulturyttringar i det samiska samhället. Därför kan renskötsel inte betraktas som endast en näring, utan renskötsel är en del av den samiska kulturen. Renskötseln kräver utrymme, och detta utrymme påverkas av andra näringar och motstående intressen, såsom till exempel gruvnäringen. Det behöver kommunen ta hänsyn till i samhällsplaneringen.

### Brukningsbara renskötselmarker minskar

Man kan säga att renskötseln sker i växelverkan mellan vind, temperatur, nederbörd och landskapets utseende. Alla marker inom en sameby har en eller flera funktioner beroende på årstid och omständigheter. De olika markerna blir allt viktigare i takt med att klimatet förändras och exploateringen ökar. Utrymmet för renskötseln påverkas kraftigt av andra intressen och kumulativa effekter i traditionella renbetesområden, till exempel gruvnäring, skogsbruk, fjällturism, vindkraftsparker och rovdjurspredation.

Dessa aktiviteter förväntas bestå eller öka framöver, och tillsammans med ökad infrastruktur fragmenterar de landskapet och försvårar för renbetet.

Samebyarna blir alltså mindre flexibla i takt med att markerna krymper. För att kunna utnyttja årstidsväxlingarna krävs strategiska platser som flyttleder, rastbeten och uppsamlingsområden. Tillsammans skapar dessa strategiska platser ett så kallat funktionellt samband – de ger samerna förutsättningar att driva renskötsel i en sammanhållen års-cykel.

### Renskötselområden – ett riksintresse

Områden som är viktiga för renskötseln klassas som riksintresse. Områden med riksintressestatus för renskötseln ska ge grundförutsättningar för rennäringen för renskötsel i varje sameby, men även resterande delar av den samiska kulturen är en del av det samiska kulturarvet. I översiktsplanen visar kommunen hur den tänker tillgodose riksintressenas värden samt hur de kan förstärkas.

Renskötseln i norr och söder verkar under helt olika förutsättningar, liksom renskötseln i olika typer av landskap. Till och med två grannsamebyar kan ha helt olika förutsättningar för sin verksamhet. Från samebyarna har även förts fram önskemål, utanför de lagstadgade kraven, om att i anslutning till riksintresseområdena skapa så kallade buffertzoner och funktionella samband för att renarna ska komma åt naturresurserna. Att bevara de funktionella sambanden är i sig ett riksintresse, eftersom dessa samman-

hängande områden behövs för att renarna ska kunna ströva fritt. Vissa områden kan därför bli riksintressanta att bevara först sedan hotbilden blir tydlig.

Läs mer om riksintressen i kapitlet "Riksintressen: en del i kommunens strategiska planering".

### Samebyarnas renbruksplaner

Renbruksplaner<sup>4</sup> är samebyarnas planeringsverktyg som ska stödja det egna utvecklingsarbetet och förbättra kommunikationen och samrådet med andra markanvändare. I renbruksplanerna gör samebyarna en beteslandsindelning och identifierar olika värdekärnor för renskötseln med hjälp av satellitbilder, fältinventeringar och lokal kunskap. Samebyarna utvecklar och kvalitetssäkrar renbruksplanerna med hjälp av data från gps-märkta renar.

### Renskötselns rättsliga skydd

Renskötseln omfattas av det rättsliga skydd som den samiska befolkningen har för att behålla och utveckla sin kultur och sitt traditionella leverne. Renen är också privat egendom och omfattas därmed av regler om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Även renskötseln som sådan omfattas av detta skydd.

Vidare är renskötseln ett allmänt intresse som staten har ett ansvar för (se faktaruta). Renskötseln tas även upp i 3 kap. 5 § miljöbalken: "Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen [...] skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande." Renskötselrätten är den rätt som personer av samisk härkomst har att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar, enligt 1 § rennärlagen. Renskötselrätten är en civil rättighet som vissa bestämda personer har och som gäller på ett visst markområde under obegränsad tid. En enskild markägare kan inte säga upp renskötselrätten på sin mark. När en kommun planerar marken måste den också bedöma vilka ingrepp som kan accepteras för att renskötselrätten inte ska kränkas.

Samerna anses som ursprungsbefolkning i Sverige.<sup>5</sup> År 1977 fick samerna statusen urfolk av riksdagen, och sedan 2010 omnämns samerna särskilt i regeringsformen (1 kap 2 §). Renskötselrätten vilar också på urminnes hävd. Det är en bruksrätt som samerna har utvecklat genom att använda markerna för renskötsel under mycket lång tid. Förutom ett urfolk är samerna en av Sveriges fem nationella minoriteter,<sup>6</sup> och skyddas därmed av speciella rättigheter. Vidare får lagar eller andra föreskrifter inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung. Det står i 2 kap. 12 § regeringsformen.

### Sametinget deltar i samhällsplaneringen och bevakar samiska intressen

Regeringens övergripande mål för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt, kulturellt hållbar rennäring och andra samiska näringar. Sametinget ska bland annat medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas vid utnyttjande av mark och vatten. Sametingets grundsten i arbetet är livsmiljöprogrammet Eallinbiras med det övergripande målet En livskraftig & hållbar samisk livsmiljö.<sup>7</sup>

4. Renbruksplankonceptet – ett redskap för samhällsplanering, Skogsstyrelsens Rapport 6, 2014

5. Se t.ex. prop. 1976/77:80 "Om insatser för samerna".

6. Se t.ex. prop. 1998/99:143 "Nationella minoriteter i Sverige".

7. Sametingets Livsmiljöprogram Eallinbiras



### LÄSTIPS

Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras

Georges vägledning för samråd & dialog, 2011

Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi, <https://www.sametinget.se/gruvpolicy>

Sametingets webbplats gällande rennäringens markanvändning<sup>9</sup>

Sametingets webbplats med information om samebyar och markanvändning, [www.sametinget.se](http://www.sametinget.se)

Rennäringens påverkan vid markanvändning: Vindbruk och rennäring från Länsstyrelsen Västerbotten, Meddelade 12:2011

Akwé:Kon – frivilliga riktlinjer,<sup>10</sup> [www.slu.se/Global/externwebben/centrumbildningar-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald/Dokument/publikationer/cbm/cbm-skriftserie/skrift50.pdf](http://www.slu.se/Global/externwebben/centrumbildningar-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald/Dokument/publikationer/cbm/cbm-skriftserie/skrift50.pdf)

### Samernas kunskaper är avgörande för miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till en strategi<sup>8</sup> för miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö där det framgår att de samiska traditionella kunskaperna och renskötselns framtid är avgörande för att nå miljökvalitetsmålet, eftersom renen är det viktigaste betesdjuret i fjällen. Renen kräver vidsträckt sammanhängande områden året om från kust till fjäll. Renarna som använder naturresurserna bidrar till att den biologiska mångfalden hålls i balans.

### Att tänka på:

- Skapa relationer och dialog med berörda samebyar och samiska aktörer, även över kommungränser. Se till att ni kan mötas varje år för att skapa förståelse för varandra och diskutera aktuella frågor. Ordna till exempel besök i renskogen.
- Kartlägg flaskhalsar för samebyarna i kommunen.
- Kartlägg vilka samiska aktörer som finns i kommunen
- Kartlägg de samiska kulturmiljöerna i kommunen.

8. Förslag till en strategi för miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, Naturvårdsverkets skrivelse NV-04173-13, 2014

9. <http://www.sametinget.se/markanv%C3%A4ndning>

10. Sametinget råder bolagen att tillämpa Akwé:Kons riktlinjer som ger vägledning för Konventionen om biologisk mångfalds parter och regeringar när de ska ta kulturell, miljömässig och social hänsyn till urfolk i nya och befintliga processer för konsekvensbeskrivningar. Riktlinjerna är till för att förebygga och mildra negativ påverkan på den samiska kulturen och har potential att väsentligt bidra till att nå målen för Konventionen om biologisk mångfald när det gäller respekt för traditionell kunskap. Den samiska kulturen är beroende av de traditionella markerna, och staten har ansvar att skydda den samiska kulturen och dess markanvändning.

## Natur- och miljövårdsperspektivet i den fysiska planeringen

Natur- och kulturmiljövärden, friluftsliv och naturbaserad turism påverkas liksom rennäringen av andra markanvändningsintressen. Exempel på andra intressen är i det här sammanhanget just gruv- och täktverksamhet, liksom skogsbruk, vindkraft, vattenkraft, terrängtrafik, transportinfrastruktur och olika typer av bebyggelse och anläggningar.

Naturen påverkas alltmer, och målkonflikterna ökar, eftersom efterfrågan på naturresurser som råvaror, energi och vatten ökar. Det visar utvärderingen av Sveriges miljömål. Det är viktigt att eftersträva balans mellan den ökade efterfrågan och nyttjandet av olika ekosystem, utan att fragmentera landskap och därmed livsvillkor, och utan att öka pressen på olika arter.<sup>11</sup> Arbetet med hållbar utveckling måste präglas av en helhetssyn. En långsiktigt hållbar markanvändning bedöms vara avgörande för att många av miljö kvalitetsmålen ska kunna nås.<sup>12</sup>

Här har kommunerna en central roll. I den fysiska planeringen behöver kommunerna regelbundet göra avvägningar mellan olika natur- och miljövårdsintressen.<sup>13</sup> Kommunerna behöver sätta tydliga mål och ange vad de vill åstadkomma inom olika områden i planeringen. Därmed behöver de identifiera värden som de vill behålla och utveckla.<sup>14</sup> De behöver också beskriva konsekvenserna av åtgärder, satsningar och ställningstaganden i planeringen, samt beskriva och bedöma markanvändningskonflikter.<sup>15</sup> Behovet av dessa beskrivningar ökar med de ökande kraven på hållbarhetsbedömningar.

Det kan vara svårt att beräkna de långsiktiga effekterna för samhället och miljön av en gruv- eller täktverksamhet. Men en förutseende planering kan alltså bidra till en samhällsekonomisk konsekvensanalys med underbyggda och långsiktiga avvägningar mellan olika intressen.

### Natura 2000

Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärda områden. Alla EU:s stater ska bidra till att skapa dessa skyddsvärda områden, enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Som medlem i EU har Sverige åtagit sig att se till att landets naturtyper och arter har gynnsam bevarandestatus, det vill säga att de finns kvar långsiktigt.

Gruv- och täktverksamhet i närheten av ett skyddsvärt område kan behöva särskilt tillstånd enligt miljöbalken, ett så kallat Natura 2000-tillstånd. Detta för att verksamheten inte ska påverka miljön i området på ett betydande sätt.

Läs mer: [www.naturvardsverket.se/natura2000](http://www.naturvardsverket.se/natura2000)

11. Se exempelvis [www.miljomal.se/sv/Miljomalen/16-Ett-rikt-vaxt--och-djurliv/](http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/16-Ett-rikt-vaxt--och-djurliv/)

12. SOU 2014:50 Miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten

13. SKL (2014), Översiktsplanen i praktiken, Rapport 5355, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

14. Klimatanpassning i fysisk planering – Vägledning från länsstyrelserna, 2012: Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering, Rapport 11:2008, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholm

15. Jämför exempelvis Boverket 2018. Miljöbedömning översiktsplan - ett processverktyg.

[www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/miljobedomning/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/miljobedomning/)



### LÄSTIPS

Naturvårdsverkets webbplats: vägledning om tillståndsprövning, utvinningsavfall och prospektering, [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/)

Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som regeringen antog i februari 2014, [www.miljomal.se/Hur-nar-vimalen/Biologisk-mangfald/](http://www.miljomal.se/Hur-nar-vimalen/Biologisk-mangfald/)

SOU 2014:50 Miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten

Klimatanpassning i fysisk planering – Vägledning från länsstyrelserna, 2012

Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering, Rapport 11:2008, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholm

SKL (2014), Översiktsplanen i praktiken, Rapport 5355, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Boverket (2014), ÖP-resan – utvecklar dialogen om miljömålen, Dnr: 2309-4246/2012

### Kom ihåg! En långsiktig hållbar markanvändning förutsätter att<sup>16</sup>

- involverade aktörer i en gruv- och täktprocess har en helhetssyn på markanvändningen, och tar hänsyn till sociala och ekologiska värden
- kommunerna, regionerna och staten stärker sin samordning
- kommunen i samverkan med relevanta aktörer utvecklar markanvändningen med hjälp av grön infrastruktur<sup>17</sup> som tar hänsyn till ekologiska samband och ekologisk representativitet
- planeringen av markanvändningen tar fasta på synergimöjligheter mellan flera miljö kvalitetsmål, tillväxt och utvecklingsmöjligheter
- etappmålen inom miljömålsarbetet är allmänt kända och integrerade i ekonomiska ställningstaganden, politiska avvägningar och andra beslut i samhället.

Sverige har miljömål som är riktmärken för miljöarbetet. Inom det arbetet finns 24 etappmål som ska vara vägledande för allas miljöarbete. Läs mer på: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Etappmal/>

## Förutsättningar för en fungerande besöksnäring

Besöksnäringen är beroende av

- områdets unika karaktär
- utbud av aktiviteter
- smidiga transportlösningar
- attraktiva naturvärden
- tillgänglighet till platser och områden
- tillgång till offentlig och kommersiell service
- entreprenörer och turistföretag.

Besöksnäringen är alltså nära sammanlänkad med de offentliga strukturerna. Turism bygger på att människor förflyttar sig till olika platser. Besöksnäringen och arbetet med destinationsutveckling förutsätter tillgänglighet genom bland annat en utvecklad infrastruktur och ökade transportmöjligheter.<sup>18</sup> Besökare efterfrågar enkla resvägar och smidiga sätt att ta sig runt på ett resmål. Nya företag inom det övriga näringslivet, som etableras i anslutning till en gruv- eller täktsatsning kan också gynna besöksnäringen, eftersom de ökar utbudet av lokal service och lokala tjänster.

Besöksnäringen är ofta beroende av omgivningen, och natur och kultur är viktigt för områdets attraktivitet. Kommunen kan därför behöva ta hänsyn till besöksnäringens behov tidigt i planeringen av en gruv- eller täktsatsning. En välmående besöksnäring kan till exempel förutsätta att kommunen tar hand om miljö- och säkerhetsaspekter.<sup>19</sup>

16. Avsnittet bygger på SOU 2014:50 Miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten

17. Naturvårdsverket webb: Att ta fram handlingsplaner för grön infrastruktur Riktlinjer och vägledning för länsstyrelsernas arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Samhallsplanering/Gron-infrastruktur/>

18. Svensk Turism AB (2010), Nationell strategi för svensk besöksnäring – Hållbar tillväxt för företag och destinationer

19. Utveckling av hållbara turistdestinationer, Rapport 0184, Tillväxtverket 2015



En gruv- eller täktsatsning kan påverka besöksnäringen, direkt eller indirekt. Olika besöksnäringensföretag kan påverkas på olika sätt, och påverkan kan skilja sig mellan olika orter.

#### **Gruv- och täktsatsningar kan påverka både positivt och negativt**

Samhällsplaneringsinsatser i samband med en gruv- eller täktsatsning kan ge bättre förutsättningar för näringslivets utveckling, samtidigt som de kan påverka besöksnäringen positivt. Ofta etableras fler företag vid en gruv- eller täktsatsning, både kringindustrier och serviceföretag, för att möta behoven från ökade arbetstillfällen och ökad inflyttning. Därför blir det viktigt att planera för områden och platser som är tillgängliga och anpassade till andra verksamheter.

Men gruv- och täktsatsningar kan också påverka besöksnäringen negativt. Naturvärden kan exploateras, och människors upplevelse av området kan förändras av ett nytt industriområde och transporter till och från gruv- eller täktverksamheten. Det kan bli svårare att komma åt naturen. Därför behöver kommunen föra dialog och samverka med besöksnäringens aktörer, på samma sätt som med det övriga näringslivet. Kommunen bör bjuda in besöksnäringen till samrådsprocesser tidigt i planeringen för att säkerställa att man tar hand om värden som är viktiga för besöksnäringen när man planerar infrastruktur och markanvändning.

En gruvsatsning kan teoretiskt öka intresset för platsen som besöksmål, medan en täktsatsning ger mindre sådana möjligheter. En täktsatsning innebär till exempel oftast inte att infrastrukturen utvecklas på samma sätt som vid en gruvsatsning. Dessutom förädlas inte materialet från täkterna i samma utsträckning, och en täkt blir därmed mindre attraktiv att besöka än en gruva.

#### **Tänk på följande för att ta vara på besöksnäringens intressen inför en gruv- eller täktsatsning:**

- Buller och damm påverkar naturupplevelsen i närområdet.
- Besöksnäringen är platsbunden och beroende av att områdets resurser bevaras och kan utvecklas.
- Besöksnäringen präglas av hård konkurrens som kräver unika och hållbara upplevelser.
- En gruv- eller täktsatsning tar mark i anspråk. Det kan påverka naturvärden, göra det svårare att röra sig i området och göra området mindre attraktivt.
- Verksamhetsutövaren ska ta ansvar och planera för hur markområden ska återställas. En täkt kan inte lämnas otäckt. Kommunen kan ställa krav på detta i samband med tillståndsprocessen och kan beakta andra intressen såsom till exempel besöksnäringen.

## Lokalbefolkningens villkor

Viktiga områden att föra dialog med lokalbefolkningen om:

- bevarandet av fastigheters värde
- begränsning av jakt, fiske, skoteråkning, bär- och svamplockning
- friluftsliv och naturupplevelser
- arbete
- utbildning
- möjlighet att driva företag
- tillgång till offentlig och kommersiell service
- gång- och cykelvägar
- veckopendlare som behöver bostad under kortare tidsperioder<sup>20</sup>

Mycket av det som står i kapitlets tidigare avsnitt är även relevant för lokalbefolkningens villkor – kommuninvånaren finns ju representerad på olika sätt.

För att skapa en attraktiv boendemiljö behöver kommunen planera för förskolor, affärsverksamhet, kultur och nöjen. Kompetensförsörjning är också en central fråga för kommunen och regionen. Det är grundläggande att människor kan få både relevant utbildning och arbete, och samtidigt bo kvar på orten. Därmed behöver också näringslivet fungera och utvecklas. Kommunen behöver därför föra en konstruktiv dialog med representanter för lokalbefolkningen tidigt i planeringen av en gruv- eller täktsatsning.

## Mineralnäringens roll för en hållbar samhällsutveckling

### En hållbar mineralnäring

Sverige är ett gruv- och mineralland med stor tillgång på värdefulla geologiska ämnen och material. Sverige är en av EU:s ledande malm- och metallproducenter. Mineral och metaller har en viktig roll i samhället och det är viktigt att kommuner tar hänsyn till dem vid exempelvis planeringsprocesser. Det framgår ibland annat Sveriges mineralstrategi och medlemsländerna inom EU har påbörjat en rad åtgärder i syfte att säkra framtidens råvaror.

### En bärkraftig mineralnäring förutsätter

- Tillgång på transportlösningar och infrastruktur
- Förutsägbarhet i tillståndsprocessen
- Kompetensförsörjning
- Attraktiv samhällsinfrastruktur som bostäder, offentlig och kommersiell service

20. Boverket (2013). Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter, Rapport 2013:25

Från vår svenska berggrund hämtas idag huvudsakligen material till olika bygg- och anläggningsändamål (grus, sand och krossberg samt natursten) samt malm och industrimineral med särskilda fysikaliska och kemiska egenskaper för industriella processer. I Sverige bryts till exempel järn, koppar, guld, silver och zink. Trots att Sverige har en omfattande produktion av flera viktiga mineral och metaller, så utviner vi en mycket liten del av de antal ämnen som vi alla dagligen använder. Betydelsefulla mineral och metaller som till exempel kobolt, nickel, volfram, sällsynta jordartsmetaller och salt importerar och är alltså beroende av utvinning ifrån andra nationer.

Mineralresurser som bryts är inte förnybara i ett mänskligt tidsperspektiv. Till skillnad från andra icke-förnybara råvaror som fossila bränslen är dock metaller och vissa mineral återvinningsbara vilket gör det viktigt att sluta kretsloppen för att på lång sikt kunna minska uttaget direkt från jordskorpan.

#### **Ett globalt perspektiv på mineralresurser**

Mineralresurser, främst metaller, handlas liksom de flesta andra råvaror på den globala marknaden. Idag finns ett stort internationellt fokus på hur tillgången till metaller och mineral ska säkras eftersom den globala befolkningsökningen i kombination med ökad urbaniseringsgrad ställer stora krav på tillgång till metall och mineral för att möta samhällsutvecklingen. Medlemsländerna inom EU har påbörjat en rad åtgärder i syfte att säkra framtidens råvaror. En av dessa åtgärder handlar om att vidareutveckla mineralbrytning inom EU.



### LÄSTIPS

Naturvårdsverkets webbplats: vägledning om tillståndsprövning, utvinningsavfall och prospektering,

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Gruvor-takter-och-mark-avvattning/Gruvor/Miljo--och-tillstandsprovning/>

## Gruv- och täktnäringens aktiviteter – en del i den fysiska planeringen

För gruv- eller täktföretaget som ska prospektera är det viktigt att en rad funktioner i samhället kan fungera på sikt. Om kommunen och företaget samarbetar tidigt kan de gå igenom planeringen av dessa frågor. Det kan handla om att utveckla bostäder, service och liknande för att företaget ska kunna rekrytera arbetskraft. Det kan också handla om att planera infrastrukturen: vägar, järnväg, flygplatser och hamnar. Dessutom kan kommunen och företaget samarbeta om möjligheten till fler arbetstillfällen som företagets verksamhet kan bidra med. Det är viktigt att gruvföretaget tar ett ansvar och har en aktiv roll i hela processen från förstudie och planering till efterbehandling av gruvan när den en dag stängs (se även kapitel 8).

Även ansvariga för natur- och miljövårdsfrågor, från både kommunen och staten, bör delta från början i den fysiska planeringsprocessen i dialogen med gruv- eller täktföretaget ända till efterbehandlingsskedet. Kommunens miljökontor har även del roll i exploateringskedet genom att peka ut områden och åtgärder som måste kopplas till beviljade tillstånd för verksamheten.

### Exempel på konsekvenser av gruvverksamhet:

- Det bullrar och dammar när man bryter och hanterar malm och gråberg.
- Utvinningsprocesserna förbrukar energi.
- Omgivande vattendrag kan förorenas under mycket lång tid, även efter att gruvbrytningen har upphört.
- När nedlagda verksamheter öppnas igen behöver man hantera historiskt gruvavfall (historiska föroreningskällor och spridningsområden) men kan även leda till vara en miljövinna eftersom det fordrar tillstånd och resulterar i krav på åtgärder som begränsar omgivningspåverkan i högre grad än vad som gällde när den ursprungliga verksamheten bedrevs.
- Återstart av nedlagda gruvor kan ses som fördelaktigt när det gäller att hushålla med användningen av mark, i och med att det tar i anspråk befintliga industrimark i stället för orörd mark.
- När verksamheter utökas aktualiseras så kallade kumulativa effekter.<sup>21</sup>

Analysera alltid hur dessa konsekvenser kommer att påverka miljön i den fysiska planeringen.

21. Med kumulativa effekter kan avses hur en verksamhet eller åtgärd tillsammans med andra pågående, tidigare och framtida verksamheter påverkar miljön i ett område. (Se till exempel rapport Kumulativa effekter, Behandling i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för vägar VTI [https://www.vti.se/sv/publikationer/publikation/kumulativa-effekter-och-konsekvenser\\_675410](https://www.vti.se/sv/publikationer/publikation/kumulativa-effekter-och-konsekvenser_675410))



#### LÄSTIPS

[www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/](http://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/)

#### Gruvor och täkter påverkar alltid miljön

All gruv- och täktverksamhet påverkar miljön, men verksamhetsutövaren har en skyldighet att minimera påverkan både när verksamheten är i gång och efter att den har avslutats.

Naturen och miljön påverkas alltså även när man tar stor miljöhänsyn vid exploateringar. Ibland kan verksamhetsutövare väga upp påverkan genom kompensationsåtgärder.<sup>22</sup> Dessa typer av krav återfinns i verksamhetsutövarens tillstånd för verksamheten. Kompensationsåtgärder handlar om att ersätta eller återskapa miljövärden som verksamheten förstör, det kan även innebära att nya naturtyper skapas. Det kan till exempel handla om att skapa våtmarker, bevara skog, flytta växter eller flytta döda träd.

#### Gruvavfallet kan förorena mark och vatten

Att hantera gruvavfall är en viktig del av miljöarbetet med gruvor. Gruvavfallet, främst från så kallade sulfidmalmsgruvor kan förorena mark och vatten om man inte tar hand om det på ett bra sätt. Förvaringen av gruvavfallet kräver också stora markområden. Ofta behövs dammar som påverkar naturbilden och kan vara en risk för samhällen som ligger invid dammen. Kommunen behöver analysera konsekvenserna av detta i sin planering.

Om utvinningen ur låghaltiga fyndigheter ökar kommer även gruvavfallet att öka, och nya markområden kan komma att behöva tas i anspråk. Ett sätt som samhället kan balansera denna utveckling är genom naturskydd och naturvård.

#### Konkurrens och vinstintresse

Verksamhetsutövaren såväl som kommunen behöver förstå hur eventuella aktörer i gruv- och täktnäringen påverkas om en ny aktör etablerar sig i närheten. Hur påverkas kommunen av konkurrensen om arbetskraften, tillgången till infrastruktur och så vidare? Företag drivs med vinstintresse och är känsliga för världsmarknadspriset på den råvara som de vill bryta. Dessa ekonomiska faktorer är avgörande för om ett företag ska kunna driva en framgångsrik och hållbar verksamhet, vilket är viktigt för kommun och andra aktörer att vara medvetna om.

#### Värdefulla ämnen eller material – ett riksintresse

Fyndigheter av malm- och industrimineral, bergråvara, natursten, grus och sand med mera är mineralresurser av stor betydelse och räknas som ett allmänt intresse som staten har ansvar för. Områdena ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av det ämne eller material som fyndigheten består av. Områden med särskilt värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap 7 § miljöbalken kan utpekade som riksintresse av myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Utpekandet sker efter samråd med Boverket och aktuell länsstyrelse samt kommun. SGU har fram till idag fattat beslut om 145 riksintressanta fyndigheter av värdefulla ämnen eller material. Av dessa utpekade fyndigheter är 85 detaljavgrensade och utmärkta på karta. Resterande riksintressen har lägesbestämts och SGU arbetar fortfarande med att detaljavgrensa dessa riksintressen. SGU arbetar även kontinuerligt med att upphäva de fyndigheter som inte längre kan anses vara av riksintresse.

22. Stöd i miljöarbetet ekologisk kompensation Internet: [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Ekologisk-kompensation/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Ekologisk-kompensation/)

Detaljavgränsning innebär att fyndighetens utbredning preciseras vilket underlättar för kommuner i planprocessen och för länsstyrelser som ska göra en avvägning när ett område är riksintresse för flera ändamål. De kriterier som SGU grundar utpekandet av riksintresse för en fyndighet av ett ämne eller material på är:

1. Ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov,
2. ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper, och
3. området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Samtliga tre kriterier ska vara uppfyllda för att SGU ska peka ut en fyndighet som riksintresse.

Läs mer om riksintressen i kapitlet "Riksintressen: en del i kommunens strategiska planering".

# Nyckeln till framgång – dialog med rätt målgrupp



# Nyckeln till framgång – dialog med rätt målgrupp

Även om det åligger verksamhetsutövaren i gruv- eller täktdriften att initiera och föra dialoger och hålla samråd underlättar det för kommunen att tidigt ta plats i dialogprocesser. Eftersom kommunen arbetar med den breda samhällsplaneringen kommer kommunen att förr eller senare behöva bli inblandad i dialoger och samverka med många intressenter i anslutning till planeringen av en gruv- eller täktsatsning. Genom dialogen får kommunen möjlighet att diskutera små och stora utmaningar och få förståelse för olika perspektiv. Detta kapitel beskriver möjliga målgrupper för dialogen, vad dialogen kan behöva handla om och hur kommunen kan bidra till att skapa mötesplatser för dialog och samverka. Kapitlet bygger bland annat på intervjuer med kommunala representanter som berättat om sina erfarenheter och kunskaper.

## SAMMANFATTNING

Ju tidigare kommunen eller någon annan intressent startar en dialog med berörda aktörer, desto bättre blir resultatet av arbetet som berör, eller berörs, av gruv- eller täktverksamheten. Dialogen ska hjälpa kommunen och övriga intressenter att göra avvägningar och samtidigt vara kontinuerliga och långsiktiga. Följande är viktigt för en lyckad dialog:

- Förstå målgrupperna – vilka är de? Vad behöver dialogen handla om?
- Bjud in till samtal – om både stort och smått.
- Möt gruv- eller täktföretaget i ett tidigt skede.
- Skapa kontinuerliga dialoger som återkommer under hela processens tidsrymd.
- Samla dialogparter till samtal och använd etablerade verktyg och modeller – det underlättar arbetet för alla.
- Kom ihåg att dialog leder till samverka – den enda vägen framåt i en utvecklingsprocess.
- Lär er mer om gruv- eller täktföretaget – tala även med branschorganisationerna.
- Tänk inte bara lokalt – tänk regionalt och nationellt!



## Säkra en bred delaktighet i planeringen

Många sakområden berörs av en gruv- eller täktsatsning, och därmed många intressenter. För att det ska vara möjligt att ta vara på allas intressen behöver det skapas förutsättningar för delaktighet, samverkan och ett gemensamt lärande. Representanter behövs från både offentlig, privat och ideell sektor. Kommunen behöver inte alltid själva ta initiativ till samverkan, men det behöver vara tydligt vilka dialoger och samverkansuppgifter som är lämpliga och när de ska ske.

Målgrupperna för dialogerna är breda (se figur 1): näringslivet, särskilda näringar som renskötsel, kommunala och regionala aktörer, ideella organisationer och inte minst kommuninvånarna. Figur 1 illustrerar de olika typer av målgrupper som är aktuella vid samhällsplaneringen i samband med en gruv- och täktsatsning.

**Figur 1** Exempel på målgrupper



### Flera myndigheter ska yttra sig

Ett antal myndigheter ska föra talan i en prövningsprocess avseende en gruv- eller täktverksamhet, när det behövs (se tabell 1). Myndigheterna ska se till att både miljöintressen och andra allmänna intressen tillvaratas. Det står i 22 kap. 6 § miljöbalken.

Tabell 1 Exempel på myndigheter som kan delta i dialog- och samverkansprocessen

MYNDIGHET	ROLL VID GRUV- OCH TÄKTSATSNINGAR
Länsstyrelsen	Samordnar arbetet med att anpassa samhället till ett förändrat klimat, på regional nivå. Länsstyrelsen har flera roller vid gruv- och täktsatsningar – se bland annat avsnittet ”Myndighetsnivån: flera myndigheter har viktiga roller”.
Mark- och miljödomstolar (och högre instanser vid överklagan)	Beslutar om tillståndsansökningar.
Riksantikvarieämbetet	Har ansvar att bevara och utveckla kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena samt har i uppdrag från regeringen att tillsammans med andra myndigheter genomföra det arbete som krävs för att miljömålen ska kunna nås.
Försvarsmakten	Försvarsmakten har som sektorsmyndighet ansvar att identifiera områden av riksintresse för totalförsvarets militära del.
Naturvårdsverket	Arbetar för att miljömålen ska nås, har överblick över miljöarbetet och tar tillvara miljöintressen. Naturvårdsverket företräder de allmänna miljöintressena vid tillståndsprövning.
Sveriges geologiska undersökning (SGU)	SGU är expertmyndighet för frågor som rör berg, jord och grundvatten. SGU är också miljömålsmyndighet och ska verka för ett hållbart nyttjande av Sveriges mineralresurser. Läs mer om SGU:s arbete med klimatanpassning på <a href="http://www.sgu.se">www.sgu.se</a> .
Bergsstaten	Handlägger ärenden om prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten beslutar i frågor enligt minerallagen.
Sametinget	Sametinget har ansvar för att bevaka samiska intressen vid samhällsplaneringen. Sametinget ska bevaka att samiska behov beaktas vid nyttjande av mark och vatten.
Havs- och vattenmyndigheten (HaV)	Har tagit över många av Fiskeriverkets ansvarsområden och stora delar av ansvaret för hav och sötvatten från Naturvårdsverket. Både frågor om dricksvattnet och om fiskevattnet är aktuella vid gruv- och täktsatsningar.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	Arbetar med klimatanpassning, bland annat genom Nationell plattform för naturolyckor, där flera myndigheter ingår.
Svenska kraftnät	Ansvarar bland annat för frågor som rör dammsäkerhet och säkerställande av elförsörjning.
Trafikverket	Ansvarar för den långsiktiga planeringen av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Vid gruv- och täktsatsningar har Trafikverket en viktig roll i frågor om produkttransporter och persontransporter. Trafikverket bedömer också riksintressen.
Jordbruksverket	Verkar inom området jordbruk och landsbygdsutveckling för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.
Räddningstjänsten	Genomför riskanalyser och ser över tillgängligheten inom bland annat infrastrukturen inför och under gruv- och täktsatsningar.
Tillväxtverket	Tar fram kunskapsunderlag om tillväxtpolitiskasatsningar i samhället och genomför olika program för att främja regional tillväxt.

## Nyttan av dialog i ett tidigt skede

I en gruv- eller täktsatsnings inledande fas deltar många aktörer med olika uppdrag och ansvar. Aktörerna behöver ha en god dialog för att undvika konflikter. När kommunen för en tidig dialog med gruv- eller täktföretaget kan kommunen också ge företaget en ökad förståelse för omkringliggande verksamheter (se vidare figur 2).

### Positivt när gruvföretaget kontaktar kommunen tidigt

Många kommuner med erfarenhet av en gruvsatsning vittnar om att gruvföretaget har kontaktat kommunen i ett tidigt skede. Detta har ofta lagt grunden för ett gott samarbete och en dialog på lång sikt. Kommunen har då fått relevant information innan den formella processen satt i gång. Därmed har kommunen kunnat ställa frågor och kunnat informera kommuninvånarna. Men det finns också exempel där kommunen inte har blivit involverad tidigt i processen.

### Kommunen bör ta ansvar tidigt

Kommunen bör inte vänta på en kontakt från gruvföretaget, utan snabbt ta ansvar för att etablera kontakt om man får en indikation på prospektering. I samband med att kommunen söker kontakt med företaget är det även väsentligt att kommunen bildar sig en uppfattning om företagets och dess ägarförhållanden. Gruvverksamhet är en industriform som kan handla om ett stort globalt företag till en privatperson. Det är värdefullt för kommunen att förstå vem motparten är. Vidare behöver kommunen och gruvföretaget informera varandra löpande om förändringar i det planerade arbetet.

Kommuner har upplevt det som speciellt värdefullt när gruvföretaget har bjudit in kommunen till företagets verksamhet. Då har kommunen kunnat se vad som görs och hur det påverkar kringmiljöerna. Ett framgångsrikt arbetssätt är att kommunen utser en huvudansvarig för kontakten med gruvföretaget. Det blir då tydligt för verksamhetsutövaren vem de ska kontakta, vilket även ger en möjlighet att hantera andra frågor relaterat till ärendet som kan behöva lyftas under processens gång.

I sin översiktsplan kan kommunen klargöra hur man ser på utvecklingen i kommunen och hur man ska agera vid en eventuell gruv- eller täktsatsning.

### Dialogen om täkter kommer ofta för sent

Vid en täktsatsning kommer dialogen ofta i gång för sent. Täktföretaget kommer ofta överens med en markägare om att etablera en täkt, och det blir endast platsen för tükten som styr. Kommunen informeras i ett senare skede, när ansökan om täktverksamhet registreras. Sedan kan det visa sig att bergets kvalitet inte håller måttet, vilket då gör täktetableringen omöjlig. En process som hade kunnat undvikas på ett tidigare stadium genom en bättre dialog och genom den ökade kunskap om förutsättningarna för täktetableringen.

Figur 2 Den dubbla vinsten med dialog i ett tidigt skede



## Vad kan dialogen handla om?

### Dialog om infrastrukturen

Infrastrukturen kan bli viktig när en gruva eller täkt ska etableras. Kommunen kan behöva vara delaktig i att föra dialog om infrastrukturen med till exempel Trafikverket och länsstyrelsen. Dialogen kan handla om bedömningar av järnvägens skick eller om en eventuell flytt eller breddning av vägar.

Även andra aktörer kan beröras av förändringar i trafiken och infrastrukturen. Markägare, boende och näringsidkare kan ställa krav på till exempel asfaltering eller på att fordonen som forslar det utvunna materialet är väl övertäckta. Här är det också viktigt att framför allt miljö- och planförvaltningarna för en dialog med länsstyrelsen.

Även besöksnäringen bör involveras i dialogen om infrastrukturfrågor. Där finns ett stort intresse av väl fungerade transportsystem och hög tillgänglighet.

### Dialog om miljön

Såväl markägare och boende som näringsidkare kan bli oroliga för hur vatten och miljö kommer att påverkas av gruvan eller tükten. Husägare och mäklare kan till exempel behöva information om hur satsningen kan påverka en eventuell försäljning. Företagare och intressenter inom fiskvårdsområden kan vara oroliga för fiskebeståndet. Boende och verkande i området kan behöva information om vattentillförseln, som kan påverkas. Här behövs en bred dialog om konsekvenser och risker, och hur dessa ska hanteras.

En gruvnäring kan innebära försvårande förutsättningar för lokala näringar som är platsbundna och beroende av naturvärden, till exempel renskötsel, besöksnäringen och skogsbruket. Kommunen bör därför föra dialog och samverka kring de frågor som berör båda sidor, för att ta hand om alla synpunkter.

#### **Dialog om undersökningsarbete**

Vid en aktiv prospektering får ett stort antal markägare besked om att gruv- eller täktföretaget kommer att utföra undersökningsarbete på deras marker. Även om många fastigheter inte berörs uppstår ofta frågor och oro inför vad som kan hända med marken. Inom ramen för den lagstadgade processen som en gruv- eller täktsatsning måste utgå från är det verksamhetsutövaren som behöver vara drivande för att etablera dialoger och samråd. Processen att söka tillstånd förutsätter kontakter med många olika aktörer. För kommunens del så är det lämpligt att försöka bidra till att vara delaktig i de dialoger som förs om att säkerställa att såväl kommunen som markägare får tillräcklig information i form av fakta och relevanta uppgifter av verksamhetsutövaren. En sådan dialog blir också aktuell när gruvan eller täkten ska avvecklas och stängas ner.

#### **Dialog om ansökningsprocessen**

Under samrådsprocessen ska länsstyrelsen och övriga relevanta remissinstanser verka för att miljökonsekvensbeskrivningen utformas på rätt sätt inför tillståndsprövningen (se avsnittet "Myndighetsnivån: flera myndigheter har viktiga roller")<sup>23</sup>. Verksamhetsutövaren som ansöker om tillstånd ska också presentera ett underlag för kommunen, som är remissinstans. Flera kommuner har dock fått in undermåliga underlag som de har svårt att förstå och ta ställning till, visar intervjuerna. Ansökningarna är ofta omfattande och kan innehålla felaktiga uppgifter som behöver stämmas av, till exempel kan verksamhetsutövaren ha missat att ta hänsyn till synpunkter från tidigare samråd. Kommunerna kan alltid vända sig till SGU och Bergsstaten i frågor som rör gruv- och prospekteringsindustrin. Dessa myndigheter är centrala för näringen och kan besvara många frågor av både praktisk och processuell karaktär.

Kommunen kan också vända sig till gruvnäringens och täktföretagens branschorganisationer: SveMin och Sveriges Bergmaterialindustri. De arbetar bland annat för att ta tillvara kommunernas synpunkter och lärdomar i syfte att öka kunskapen hos företag inom gruv- och täktbranschen. Huvudsyftet med verksamheten är dock att fungera som en samlade kraft och att driva och bevaka olika frågor som är av intresse för branschen. De informerar också företagen i gruv- och täktbranschen om hur en ansökningsprocess går till. Genom att branschråden involveras ökar möjligheterna till förståelse och kunskap om respektive aktörs förutsättningar i en gruv- eller täktprövningsprocess.

23. 9 och 11 kap. miljöbalken

### Exempel på dialogens innehåll

#### Dialog med lokalbefolkningen

- Kan huset stå kvar?
- Ökar eller minskar fastigheternas värde?
- Osäkerhet: Vad händer om gruvan stängs i förtid?
- Vilka besvär ger gruvan eller täkten – buller, damm, transporter?
- Hur kan servicen i samhället öka eller påverkas?
- Finns det risk för undanträngningseffekter – kommer till exempel vårdpersonal att rekryteras till gruvverksamheten?
- Hur kommer infrastrukturen att förbättras eller påverkas?
- Blir det fler arbetstillfällen?
- Kommer nya utbildningar att starta?

#### Dialog med gruv- och täktnäringen

- Hur ser tillgängligheten till markområdet ut? Hur kan olika intressen sammanvägas?
- Hur kommer miljön att påverkas? Vilka miljöåtgärder krävs?
- Vilka investeringar behövs?
- Vilken infrastruktur behövs för transporter?
- Vilken tillgång finns på lämplig arbetskraft och underleverantörer i kommunen?
- Hur ser näringslivet ut i övrigt i kommunen – kan till exempel medföljande till gruvarbetare få jobb?
- Hur stort är pendlingsavståndet mellan gruvan och större tätorter?
- Hur ser bostadsmarknaden ut?

## Skapa platser för dialog och samverkan

### Informationsmöten

Någon av de involverade aktörerna (företräddelsevis kommunen eller verksamhetsutövaren) bör arrangera informationsmöten för att en god dialog och samverkan ska bli möjlig, där motstående intressen kan diskuteras och där utomstående aktörer kan få sina frågor besvarade. Informationsmötena kan se ut på olika sätt beroende på vilka frågor som ska diskuteras, hur många aktörer som är inblandade och så vidare. Det viktiga är att dialogen underlättar avvägningar, och att den är kontinuerlig och långsiktig.

### Dialog och samverkan – olika perspektiv på samma händelse

En kommun drabbades av hårda intressekonflikter och bestämde sig för att genomföra ett stort antal medborgarinitiativ. Kommunen arrangerade en serie medborgardialoger med deltagare från den kommunala, regionala och nationella nivån samt gruvföretaget. Resultatet blev mycket positivt, enligt kommunen, och aktörernas kunskap ökade. Kommunen menade att respekten för varandras intressen återupprättades. Dock fanns det fortfarande andra perspektiv som inte upplevts tillvaratagna enligt de berörda samebyarna.

Samverkan och dialoger räcker alltså inte alltid hela vägen för att återupprätta en förlorad respekt för varandras intressen. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för kommunerna är därför att skapa goda relationer med de olika intressenterna redan i arbetet med översiktsplanen.

Samebyarnas betesområden sträcker sig dessutom oftast genom två eller fler kommuner. Det innebär att till exempel gruvor och vindbruksparkar som redan finns i en kommun påverkar samebyarnas inställning till exploatering i en annan kommun.

### **Möten med regionförbund och länsstyrelsen**

Kommunerna bör träffa regionförbund och länsstyrelsen mer regelbundet än i dag, för att diskutera tillväxtfrågor samt möjligheter och scenarier med gruv- eller täktsatsningar. Sedan augusti 2014 är dessutom verksamhetsutövaren skyldiga att inlämna en arbetsplan till kommunen innan prospekteringsarbeten tar vid.<sup>24</sup> Kommunen behöver ha denna löpande dialog för att få veta när Bergstaten utfärdar undersökningstillstånd för gruvor och den skärpta lagstiftningen betonar även vikten av att involvera bland annat kommunen men även andra intressenter tidigt i processen istället för att som tidigare utgöra en remissinstans sent i processen.

En kommun berättar om vikten av att skriva en noggrann lista över dialogparter. Kommunen kom överens med en sameby om upplåtelse av mark. Den lokala överenskommelsen utmanades senare oväntat av Jordbruksverket, som såg frågan från ett annat perspektiv. Därmed föll den lokala överenskommelsen. Lärdomen är att kommunen behöver förstå vilka aktörer som kan komma att involveras i planerings- och beslutsprocesserna och att deras syn kan påverka processen och i det här fallet även utgången.

### **Medborgardialoger**

När kommunen arbetar med översiktsplanen finns möjlighet att föra flera medborgardialoger. Olika näringar kan blomstra av aktiviteter som startas när olika intressenter får delta i den konkreta planeringsprocessen. Detta kan bädda för att de aktiviteter som initieras kan komma fler till nytta. Medborgardialogerna ska ha ett tydligt politiskt ägarskap. Det blir kommunens uppgift att säkerställa ett sådant ägarskap hos sina beslutsfattare.

### **Dialog med andra kommuner i regionen**

Kommunen behöver kunna tänka regionalt för att planera framgångsrikt och skapa en attraktiv ort. Kommuner som för kontinuerliga dialoger med andra kommuner i regionen kan nå synergieffekter. Dialogerna bör föras med både tjänstemän och politiker, och man bör diskutera hur regionens aktörer kan arbeta för att främja regionens attraktion och utveckling. En kraftsamling av idéer kan skapa en gemensam vision som kan bidra med tydlighet i det fortsatta planeringsarbetet med gruv- eller täktsatsningar, som kan generera nytta för samtliga av de involverade aktörerna.

24. Efter den 1 augusti 2014 får prospektering efter mineraler som omfattas av minerallagen endast bedrivas i enlighet med en gällande arbetsplan. Rätten till översättning av arbetsplanen till finska, meänkieli respektive samiska införs, liksom kravet att skicka en gällande arbetsplan till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget. Minerallagen (1991:45), Prop. 2013/14:159 Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering. SFS: 2014:000.

Några kommuner har arbetat med utvecklingsbolag som fungerar som samlade noder för att bland annat ta hand om dialog och samverkansfrågor. Detta underlättar för kommunerna att frågorna drivs samlat istället för att varje kommun behöver initiera dialog och samverkan i sina respektive organisationer. Utvecklingsbolagen kan hantera regionens framtida utvecklingsfrågor och kan avsätta tid för att skapa delaktighet och kunskapsöverföring när många aktörer är involverade i en gruv- eller täktprocess. I södra Sverige finns inte samma erfarenhet av denna typ av gemensamma utvecklingsbolag i gruv- och täktutvecklingsfrågor vilket ställer krav på de enskilda kommunerna att säkerställa dialog och utbyte av erfarenheter för att förstå den komplexa bilden i en gruv- eller täktsatsning. Denna förståelse är viktig för att utvecklingsarbetet ska komma så många som möjligt till nytta och att arbetet ska bli väl anpassat.

#### LÄS MER OM TYPER AV UTVECKLINGSBOLAG:

Bergskraft Bergslagen AB, [www.bergskraft.se](http://www.bergskraft.se), driver gruvutvecklingsfrågor i Bergslagen.

Samarkand, [www.samarkand2015.com](http://www.samarkand2015.com), i Ludvika är ett regionalt utvecklingsbolag som är samägt av privat och offentlig sektor. Detta projekt konstaterar att ett långsiktigt och strategiskt utvecklingsarbete i regionen är en förutsättning för tillväxt och ekonomisk utveckling. Verksamheten är inriktad på omvärldsbevakning och projektidéer för långsiktiga utvecklingsområden. Utgångspunkten är att projekten ska ingå i det ordinarie utvecklingsarbetet.

## Modeller för dialog och samverkan

Det finns många olika typer av dialog- och samverkansmodeller som kan användas vid sidan av de formella samråden. Modellerna kan användas parallellt med den rättsliga processen för att föra dialog och lägga grunden för samarbetet. Här presenteras några modeller. Modellerna kan ingå i en större dialogprocess, och de kan både kombineras med andra modeller och fungera enskilt. I bilaga 2 finns fler förslag på modeller som kan bli aktuella.

### Processmodellen Arena court

Arena court-modellen bygger på tanken att alla aktiviteter och händelser i en planeringsprocess äger rum i tre "mötesplatser": forum, arena och court. Dessa mötesplatser har olika innehåll och rollfördelning. I processen formuleras dokument som visar prioriteringar och strategiska ställningstaganden.<sup>25</sup> I bilden nedan beskrivs de olika stegen i processen samt vad de innehåller.

25. Slutrapport för PBL-pilotprojekt nr 6, Regionala bilder och översiktsplanering – strategiska underlag för ett hållbart samhällsbyggande, Engström & Fredriksson, 2012, KTH, 2012



Tabell 2 Stegen i processmodellen Arena court

FORUM	ARENA	COURT
<p><b>Den fria mötesplatsen. Dialogen är öppen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genom omvärldsanalys formar deltagarna en "mental bild" av verkligheten (förutsättningar, möjligheter, hot, konkurrens etc.).</li> <li>• Deltagarna formulerar en riktning för utveckling – vad måste göras?</li> <li>• Deltagarna identifierar med- och motparter och kommer överens om riktningen.</li> </ul>	<p><b>Den organiserade mötesplatsen. Deltagarna går från att fastställa "vad som måste göras" till "hur det ska göras":</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategier formuleras.</li> <li>• Planering av genomförandet påbörjas.</li> <li>• Partnerskap formas.</li> </ul>	<p><b>Beslutsprocesser som legitimerar planers och policyers roll att vägleda framtida handlande:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deltagarna länkar visioner, mål och strategier till genomförande, till exempel budgetarbete.</li> </ul>

### Processmodellen Uthållig kommun

I Energimyndighetens projekt Uthållig kommun är en av grundpelarna den fysiska planeringens betydelse för att skapa ett resurseffektivt samhälle. Projektet har mynnat ut i en vidareutvecklad processmodell som ett stort antal kommuner har prövat. Modellen är utvecklad för fysisk planering enligt plan- och bygglagen, men den har också ett tydligt fokus på ekologiska frågor. Processen delas upp i 4 huvudsteg och totalt 20 delsteg. Tabell 3 visar de fyra olika huvudstegen, som inte följer efter varandra linjärt utan snarare parallellt – på så sätt kan de olika processerna kombineras och påverka varandra och därmed göra arbetet flexibla.

Tabell 3 Stegen i processmodellen Uthållig kommun

STEG 1	STEG 2	STEG 3	STEG 4
<p><b>Planera planeringsarbetet:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilda en tvärssektoriell projektorganisation.</li> <li>• Ta fram en tid- och arbetsplan.</li> <li>• Etablera dialoger med invånare, både internt och externt.</li> </ul>	<p><b>Integrera hållbarhetsfrågor i översiktsplaneringen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skapa en lokal tolkning av hållbarhetsbegreppet.</li> <li>• Analysera omvärlden och platsen för att formulera mål och nyckelfrågor.</li> <li>• Utveckla och analysera framtidsbilder i alla hållbarhetsdimensioner för att välja en som utvecklas vidare.</li> </ul>	<p><b>Fördjupa analysen och ta fram beskrivningar av eventuella konsekvenser av framtidsbilder för energi- och transportfrågor.</b></p>	<p><b>Skapa en strategi för genomförande och uppföljning:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlägg styrmedel.</li> <li>• Utveckla former för samverkan med aktörer.</li> <li>• Utveckla arenor för fortsatt planering, återföring av erfarenheter och uppföljning.</li> </ul>

Enligt modellen går processen igenom tre faser: en grovplaneringsfas, en fördjupningsfas och en detaljfokuseringsfas. Man kan använda flera verktyg för att främja dialog och skapa mötesplatser i modellens olika steg. Se exempel på sådana verktyg i bilaga 2.



### LÄSTIPS

Bilaga 2: Exempel på dialog och Processmodeller

## Samrådsformer för ökad tillgänglighet

### Platskontor

De konventionella samrådsmötena för planförslag riskerar att få en besöksgrupp som inte är representativ för befolkningen i stort. För att få fler invånare att delta i samrådet kan man till exempel använda platskontor. På platskontoren finns möjlighet att föra ut information om den aktuella satsningen till berörda och andra intresserade. Platskontoret kan sättas upp nära området där förändringarna ska ske. Besökare kan där få ett enkelt och begripligt material i form av en utställning eller med hjälp av personal som beskriver projektet.

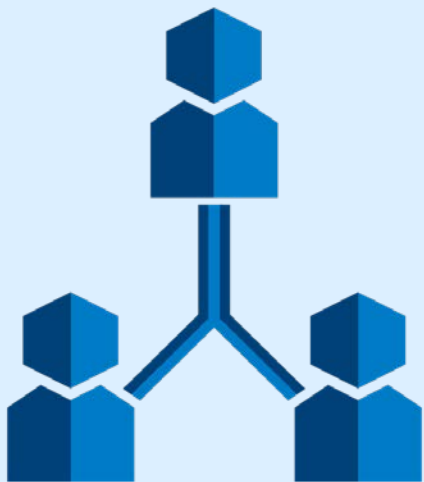
### Gåturer

En gåtur är en promenad i grupp i områden eller kring trafikanläggningar där förändringar ska ske. Gruppen får en dialog om hur området ser ut och fungerar utifrån en direktupplevelse hos alla deltagare. Deltagarna får beskriva områdets eller trafikanläggningens nuvarande positiva och negativa delar, och framföra positiva och negativa synpunkter på den kommande förändringen.

Gåturer är enkla och går snabbt att genomföra. De indikerar vilka värden eller problem som finns, och synliggör deltagarnas egna förslag om förändringarna. En gåtur kan vara en lämplig inledning på en längre samverkansprocess, och fungerar bra i kombination med andra metoder.<sup>26</sup>

26. Nilsson, K.L. & Holdar, C. (2011), Samverkansmetoder – samråd och dialog vid trafikplanering, Rapport 2011:078, Borlänge: Trafikverket

# Samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå



# Samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå

Vid gruv- eller täktsatsningar behöver många frågor hanteras på olika nivåer i det offentliga systemet: på kommunal, regional och nationell nivå. Kommunen kan behöva tydliga strategier som pekar ut en riktning för arbetet i anslutning till en gruv- och täktsatsning – för att kunna ta hänsyn till samhällsutvecklingen på orten. Kommunen behöver också hantera olika myndighetsintressen och riksintressen där strategierna kan vara ett stöd. Detta kapitel förklarar de olika nivåerna och ger exempel på ansvar och roller. Kapitlet bygger bland annat på intervjuer med kommunala representanter som berättat om sina erfarenheter och kunskaper.

## SAMMANFATTNING

Kommunen har ett viktigt ansvar för att tidigt förbereda samhället på en eventuell gruv- eller täktsatsning. Den kommunala översiktsplanen blir central, eftersom till exempel myndigheter på regional och nationell nivå har det

formella ansvaret att avgöra i vissa frågor som påverkar kommunen. Intervjuer med kommuner visar att:

- Redan när kommunen tar fram en översiktsplan kan kommunen planera för en eventuell gruv- eller täktsatsning. Det är ett framgångsrikt arbetssätt.
- Det är bra att peka ut en riktning för gruv- och täktsatsningar i särskilda kommunala eller regionala strategier.
- Kommunen kan lättare hantera möjligheter och risker med en gruv- eller täktsatsning om översiktsplanen är uppdaterad.
- Det inledande arbetet involverar aktörer på både kommunal, regional och nationell nivå. Strategier och planer på alla nivåer är kopplade till varandra, och därför är det bra att integrera strategierna och planerna.
- Kommunala översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner kan kompletteras med naturvärdesbedömningar och samhällskonsekvensanalyser.
- Det är centralt att förankra visioner om samhällsutvecklingen politiskt.

## **Kommunal och regional nivå: betydelsen av strategier och flernivåsamverkan**

Kommunen har endast en samrådsrättighet i den första fasen, när myndigheter prövar ett företags ansökan om att bedriva gruv- eller täktverksamhet. Kommunens viktiga ansvar i denna fas är att börja förbereda samhället på en eventuell gruv- eller täktsatsning.

### **Många kommuner saknar strategier**

De flesta intervjuade kommuner som gått igenom en gruv- eller täktsatsning uppger att de inte har utgått från någon strategi i sin planerings- och genomförandeprocess. I efterhand önskar de ofta att de hade gjort det. Med andra ord att kommunen hade lagt mer tid på att fundera över prioriterade satsningar. Problemet är att gruv- och täktsatsningar är en sällan-fråga. Kommunen konkretiserar inte planeringen förrän man vet att en satsning ska ske. Genom att arbeta med strategier kring frågan kan kommunen luta sig emot ett fördjupat analysarbete, oavsett om vad strategin visar var prioriterade satsningar ska ligga.

De regionala planer som beskriver gruv- och täktsatsningar gör det dessutom mycket kortfattat, med något undantag, visar intervjuerna. Detta ser kommunerna som en brist. En del kommuner har dock fattat beslut om att de vill eller inte vill satsa på en viss gruvverksamhet.

Det är alltså önskvärt att kommunen funderar över gruv- och täktsatsningar redan på ett mycket tidigt stadium, innan några formella samrådsprocesser tar vid. Hela samhällsutvecklingen kommer ju att beröras om en sådan satsning genomförs, både kommunalt och regionalt.

### **Kommunen behöver sätta in sin roll i ett regionalt sammanhang**

Kommunen behöver ha en aktuell översiktsplan som tydliggör de kommunala prioriteringarna och sätter in kommunens roll i ett regionalt sammanhang. Detta är avgörande för att den kommunala och den regionala nivån ska kunna dra nytta av varandras insatser. Utifrån kommunernas översiktsplaner kan sedan de regionala utvecklingsaktörerna lägga pusslet som uttrycker länets samlade bild.

De frågor och det arbete som är aktuella vid en eventuell gruv- eller täktsatsning ska också knyta an till regionala strategier och planer, till exempel regionala utvecklingsstrategier (RUS) och regionala utvecklingsplaner (RUP). Om kommunen och regionen gör gemensamma ställningstaganden kan kommunen koppla dem tydligt till sin översiktsplan, och främja ett väl underbyggt utvecklingsarbete som kan få stöd av parallella processer i regionen.

Exempel på frågor som ofta knyter an till regionala planer är hantering av vattenskydd, näringsliv, arbetstillfällen och kommunal ekonomi. Vid en eventuell gruv- eller täktsatsning är också frågor om infrastruktur och vägar högst aktuella. Vägar kan behöva byggas ut, breddas eller förstärkas för att klara den ökade belastningen. Dessa frågor är kopplade till länstrafikplaner och regionala trafikplaner, där den regionala transportinfrastrukturen upprättas.

För att integrera de olika strategierna så bra som möjligt behövs ett gott samarbete mellan den kommunala och regionala nivån, enligt intervjuerna med kommunerna.

### Vision och strategi i översiktsplanen

I översiktsplanen kan kommunen formulera en vision och föreskriva en strategi för de olika aspekterna av en gruv- eller täktsatsning. En vision är en framgångsfaktor, visar intervjuerna med kommunerna. Visionen bör vara politiskt förankrad och följas i alla kommunförvaltningar. Den kan innehålla ett gemensamt mål om befolkningsökning, hållbar utveckling och skapandet av en attraktiv ort. Det är också en fördel att inkludera frågor om social hållbarhet i översiktsplanen.

Det är också en fördel att inkludera frågor om social hållbarhet i översiktsplanen. Den sociala hållbarheten kan även innefatta försörjning av allmänna kommunikationer och ett brett utbud av kultur, service och aktiviteter.

### Fördjupad översiktsplan för särskilda sakfrågor

Kommunen kan med fördel ta fram en fördjupad översiktsplan. En fördjupad översiktsplan omfattar ett geografiskt område. Tillägg till översiktsplanen görs för förändringar som omfattar hela översiktsplaneområdet t ex vindkraft eller gruv- och täktverksamhet, turistnäringen m m. Det betyder att dessa frågor kräver att kommunen tar ställning i ett tidigt skede.

Den fördjupade översiktsplanen tar ett samlat grepp om frågan och utreder konsekvenser av olika sorters förändringar av markanvändningen. Kommunen klarlägger både ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för bland annat miljön, skolan och servicen.<sup>27</sup>

För en täktverksamhet är det också väsentligt att ta fram en materialförsörjningsplan.<sup>28</sup> Länsstyrelsen ansvarar för att ta fram underlag till en regional materialförsörjningsplan som länsstyrelsen sedan samordnar och ger stöd till kommunerna i dessa frågor. Dessutom kan kommunen behöva se över hur området ska hanteras vid en avveckling. Det innebär att planera för att hantera avfall och för att ta hand om ett minskat antal arbetstillfällen. Även bostadsfrågor blir aktuella vid en avveckling, liksom möjligheterna att utveckla den nedlagda gruvan eller täkten.

### Kommunens säkerhetsansvar

Kommunen har det övergripande ansvaret för säkerheten inom kommunens gränser. I översikts- och detaljplanerna ska kommunen till exempel behandla hälsa och riskhänsyn, och analysera risker. Genom den fysiska planeringen kan kommunen påverka framtida markanvändning och bebyggelse ur ett säkerhetsperspektiv som gäller hälsa och miljövård. I detta arbete bör kommunen ta hänsyn till sådant som buller och damm samt läckage från dammar vid en olycka.

Vid gruvbrytning och annan mineralverksamhet utvinns man en ändlig resurs, och därför behöver kommunen ta ett långsiktigt ansvar för hållbarheten. Kommunen behöver bland annat planera för vad som sker vid en avveckling efter att resurserna har tagit slut. Även detta kan med fördel behandlas i översiktsplanen. Dessutom kan det visa sig att nya fyndigheter upptäcks under tiden som utvinningen sker. Om det finns möjlighet

27. Kommunen kan göra så kallade naturvärdesbedömningar, som innebär att man klassificerar naturområden utifrån deras naturvärden. Läs mer på t.ex. [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se) och om samhällskonsekvensanalyser.

28. Respektive länsstyrelse har information om en sådan plan för länet.

Dessutom finns information här t.ex. <http://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1505-rapport.pdf>

att fortsätta driften längre än vad som ursprungligen var tänkt så är det en fördel ur ett hållbarhetsperspektiv såväl ekonomiskt som miljömässigt.

Kommunen är också skyldig att väga kraven på säkerhet mot andra intressen, som arbetstillfällen och ekonomiskt resurserutnyttjande. Ofta behövs ett ökat kunskapsutbyte om de risker som en gruv- eller täktsatsning innebär. De kommunala förvaltningarna behöver utbyta kunskaper med varandra, liksom kommunen, regionen, myndigheter, organisationer och näringslivet, för att en gemensam hänsyn ska bli möjlig. Kunskapsutbytet gör det också möjligt att hitta lösningar på intressekonflikter och på motstridande sätt att värdera risker.

Kom ihåg att det är verksamhetsutövaren som har huvudansvaret för frågorna till prövningsprocessen medan kommunen har huvudansvaret för de frågor som handlar om planfrågor och samhällsplaneringen. Även länsstyrelsen och olika myndigheter har ett viktigt ansvar för utvecklingen och hanteringen av frågorna. Detta beskrivs vidare i nästa avsnitt.

## **Myndighetsnivån: flera myndigheter har viktiga roller**

En gruv- eller täktsatsning aktualiserar många frågor redan i ett tidigt skede. Därför blir flera myndigheter involverade (se avsnittet "Säkra en bred delaktighet"). Under tillstånds- och prövningsprocessen har till exempel Bergsstaten och mark- och miljödomstolen viktiga roller (se avsnittet "Den lagstadgade tillståndsprocessen för gruv- och täkt drift").

### **Länsstyrelsens roll**

Länsstyrelsen ansvarar för att sammanställa utredningar, program och annat planeringssunderlag som har betydelse för hushållningen av mark och vatten i länet. Sammanställningen är till kommuner och myndigheter, samt för alla som är skyldiga att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar. Minst en gång per mandatperiod ska länsstyrelsen också redovisa sina synpunkter på de statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för aktualiteten i en kommuns översiktsplan. Länsstyrelsen ska verka för hälsa och säkerhet i egenskap av regional myndighet i plan- och tillståndsfrågor, liksom i kraft av samordningsansvarig för mellankommunala frågor.

Länsstyrelsen är även en remissinstans för den miljökonsekvensbeskrivning som enligt minerallagen ska finnas med i en ansökan om bearbetningskoncession som ställs till Bergsstaten. Här gör Länsstyrelsen en avvägning mellan olika intressen enligt hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och kan antingen avstyrka eller tillstyrka en ansökan om bearbetningskoncession.<sup>29</sup> Om en ansökan om bearbetningskoncession avstyrks av länsstyrelsen kan Bergsstaten hänskjuta frågan till regeringen. För täktverksamheter kan länsstyrelsen delegera tillsynsansvaret till kommunen.

29. Länsstyrelsen är också en av flera remissinstanser för ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap MB. Även i detta skede ska en miljökonsekvensbeskrivning finnas, där verksamhetsutövaren visar hur verksamheten ska bedrivas i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Detta för att mark- och miljödomstolen ska kunna avgöra vilka villkor och begränsningar som ska gälla för verksamheten.

## Ledarskap och styrning inom regionen

### Samverka med länsstyrelsen om gemensamma frågor

Länsstyrelsen har en central roll för miljötillstånd och miljötillsyn. Länsstyrelsen får dessutom ofta reda på en eventuell prospekteringsförfrågan tidigare än kommunen. Samtidigt har länsstyrelsen ofta experter inom många områden som en kommun inte har. Därför är det ofta nödvändigt att kommunen och länsstyrelsen tar ett gemensamt grepp om frågor som berör båda verksamheterna. Både kommunen och länsstyrelsen berörs till exempel av miljöfrågor, riksintressen, näringslivsfrågor och vissa infrastrukturfrågor. Dessa frågor berör även andra regionalt utvecklingsansvariga aktörer, till exempel regionala självstyrelseorgan eller regionförbund.

### Skapa samförstånd om hållbar utveckling i regionen

Att skapa samförstånd om hållbar utveckling har varit en framgångsfaktor vid tidigare grusavsättningar. Det handlar om samförstånd mellan de involverade kommunerna, länsstyrelsen och andra regionalt utvecklingsansvariga aktörer. I samförståndet ingår både miljöaspekter och näringslivets perspektiv – en ekvation som ofta anses svår att få ihop. För att främja en hållbar utveckling behöver aktörerna också samverka vid planläggningen (planeringen och besluten om hur mark- och vattenområden ska användas), både inom och mellan kommuner och län.

Goda relationer i regionens utvecklingsarbete främjar också arbetet med infrastrukturfrågor. Här kan man behöva hantera motstående intressen mellan till exempel kommunen och länsstyrelsen.

### Skapa dialogforum och en gemensam plan

Det har visat sig vara framgångsrikt att etablera ett forum för dialog mellan kommunen, länsstyrelsen och regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Där kan involverade aktörer mötas ett antal gånger per år. Det är också positivt att forma en gemensam plan för hur de involverade aktörerna ska delge varandra information om exempelvis förändringar och ställningstaganden. En sådan plan kan till exempel ge kommunen ytterligare kunskap om hur länsstyrelsen arbetar.

### Ta hjälp av företag i andra kommuner

I kommuner med framför allt småföretag är det ofta fördelaktigt att involvera näringsidkare från andra kommuner och inte agera protektionistiskt. Här kan tillväxtenheter i kommunerna fungera som en länk mellan etablerade företag och ortens företag.



**TIPS**

Boverket har utarbetat råd gällande riksintressen kopplat till översiktsplanarbetet. Dessa utgörs bland annat av att utveckla kapitlen om riksintressen i planen. Samt att inte enbart peka ut områden utan utveckla och beskriva vad de olika områdena innebär för kommunen.

## Riksintressen: en del i kommunens strategiska planering

Ett riksintresse är ett område, en plats eller ett objekt som är skyddat och anses viktigt ur nationell synvinkel. Bestämmelsen om riksintressen ska tillämpas när

- olika myndigheter fattar beslut som påverkar mark- och vattenanvändningen
- Bergsstaten beslutar om bearbetningskoncession ska beviljas.<sup>30</sup>

Riksintresset är geografiska områden som har pekats som särskilt nationella viktiga värden. Kommunen ska därför synliggöra och prioritera områden av riksintresse i den fysiska planeringen. Här är översiktsplanen mycket viktig. I översiktsplanen visar kommunen hur den tänker tillgodose riksintressenas värden samt hur de kan förstärkas. Kommunen har också möjlighet att ifrågasätta och ange en annan åsikt om riksintressens anspråk, kopplat till det strategiska i planeringen. Det är också i översiktsplanen som staten och kommunen för dialog om riksintressena. Exempel på nationella myndigheter som kan involveras i denna samverkan är Naturvårdsverket, SGU, Trafikverket, Försvarsmakten, Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen ansvarar för att samordna dessa intressen.

### Länsstyrelsens ansvar för riksintressen

Länsstyrelsen ansvarar för att ta tillvara och samordna statens intressen i de kommunala planprocesserna, däribland riksintressen. Det gör länsstyrelsen i första hand i samrådet i samband med att en kommun tar fram en översiktsplan. Länsstyrelsen ansvarar också för att

- yttra sig till Bergsstaten, framför allt om markanvändningen
- inför en bearbetningskoncession: bevaka och skydda riksintressen som myndigheter, kommuner eller privatpersoner hävdar, till exempel kulturmiljöer, renskötsel och naturvård, och väga samman de olika intressena
- underrätta Boverket och berörda riksintressemyndigheter om länsstyrelsen anser att ytterligare områden bör vara riksintressen, eller om en klassificering eller avgränsning av ett område bör omprövas.

### Olika riksintressen kan krocka

Områden av riksintresse är inte ovillkorligt skyddade. Olika riksintressen kan ofta krocka eller överlappa varandra. I fjällvärlden drivs till exempel naturvård, renskötsel och friluftsliv på samma områden, men kan överlappas av ett riksintresse för värdefulla ämnen eller material. Kommunen och länsstyrelsen kan också vara oense om hur olika riksintressen ska prioriteras.<sup>31</sup> I översiktsplanen kan kommunen försöka balansera överlappande riksintressen.<sup>32</sup>

30. Läs mer om prövning och tillståndprocesser på Bergstatens hemsida: <https://www.sgu.se/bergsstaten/lagstiftning/sammanfattning-av-regelsystemet/>

31. I 3 kap. 10 § miljöbalken finns regler för hur man ska väga oförenliga riksintressen mot varandra.

32. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken utgår från att man så långt som möjligt ska kunna utnyttja mark- och vattenområden för flera ändamål samtidigt, genom god planering och hänsyn från respektive verksamhet. Men man måste också göra avvägningar mellan riksintressen som inte går att förena.



### LÄSTIPS

Sveriges Kommuner och Landsting (2012), Hanteringen av riksintressen

Naturvårdsverket (2005), Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken

### EXEMPEL PÅ MOTSTRIDIGA RIKSINTRESSEN: FLYGPLATSEN I GÄLLIVARE OCH AITIKGRUVAN

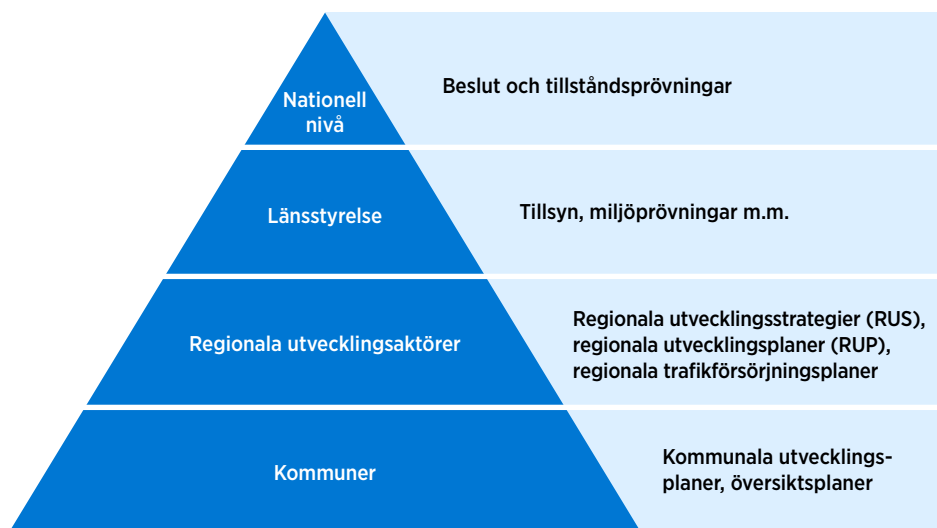
I Gällivare har både flygplatsen och Bolidens Aitikgruva angetts som riksintressen, som har visat sig kunna hamna i konflikt. Om flygplatsens landningsbana förlängs skulle det nämligen bli svårare att utöka gruvans sandmagasin. På motstående sätt skulle en utvidgning av gruvan kunna påverka flygplatsens landningsbana. Gällivare kommun hanterar konflikten i sin översiktsplan, som föregicks av en samrådsprocess. Samrådet slog fast att de båda intressena kan samexistera. För att säkerställa riksintresset för mineralutvinning rekommenderade Boliden att flygplatsen inte bör få utvidga sitt planområde utan dispens. Därför skrev kommunen in i översiktsplanen att aktuella aktörer ska ta hänsyn till Bolidens synpunkter på flygplatsens utveckling.<sup>33</sup>

33. Samrådsredogörelse, Fördjupad översiktsplan – Gällivare, Malmberget och Koskullskulle 2014–2032 (daterad 2014-01-07), <http://www.gellivare.se/PageFiles/13597/Samrådsregogörelse%202013-12-18%20inkl%20bilagor.pdf>

## Frågor att samverka kring på olika nivåer

Figur 4 illustrerar den kommunala, regionala och nationella nivåns olika roller vid en gruv- eller täktsatsning. Det är nödvändigt att de olika nivåerna och sektorerna samverkar för att hantera överlappande ansvarsområden.

Figur 3 De olika nivåernas roller vid en gruv- eller täktsatsning



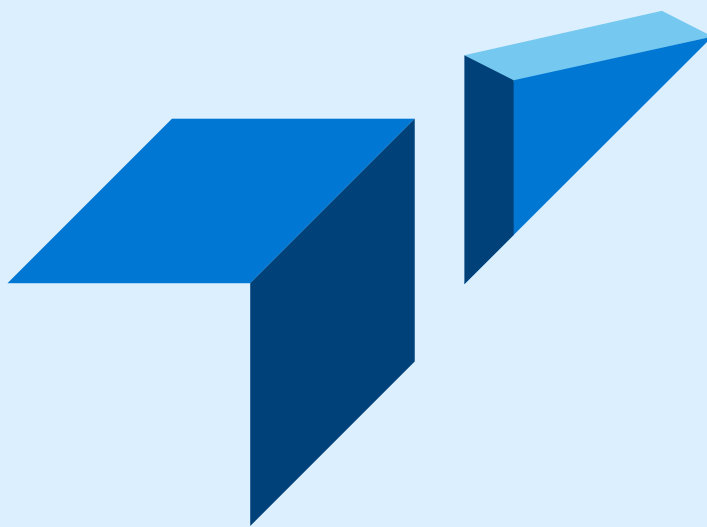
Figuren ovan visar de huvuduppgifter som detta kapitel tar upp, och vilken eller vilka nivåer som är ansvariga. Matrisen är inte heltäckande, utan ska illustrera hur många ansvarsområden som överlappar. Detta synliggör vikten av samverkan.

Figur 4 Exempel på uppgifter för de olika nivåerna

Uppgifter som kan bli aktuella vid en gruv- eller täktsatsning	Kommunal nivå	Regionala utvecklingsaktörer	Länsstyrelse	Nationell nivå
Planera för hur orten ska klara en eventuell satsning				
Planera för social och ekonomisk hållbarhet				
Göra miljöbedömningar och miljöprövningar				
Hantera frågor om riksintressen				
Utreda konsekvenser för mark och vatten				
Klarlägga kommunalekonomiska konsekvenser				
Planera för en eventuell avveckling				
Uppskatta säkerhetsaspekter för markanvändning				
Medverka vid samråd i ansökningsprocessen				
Pröva frågor kopplat till infrastruktur				
Pröva frågor kopplade till näringslivsutveckling				
Pröva frågor kopplade till kompetensutveckling				
Besluta om undersökningstillstånd				

KAPITEL **6**

# Ledarskap och styrning



# Ledarskap och styrning

Flera offentliga aktörers ansvarsområden går in i varandra och behöver samordnas vid en gruv- eller täktsatsning. Ledarskap och styrning är därför en utmaning. Kommunen behöver strukturera sitt arbete effektivt och utnyttja möjligheter inom både kommunen och regionen. Detta kapitel beskriver hur kommunen kan arbeta och samordna ledarskap och styra effektivt. Kapitlet bygger bland annat på intervjuer med kommunala representanter som berättat om sina erfarenheter och kunskaper.

## SAMMANFATTNING

Ledarskap och styrning vid en gruv- eller täktsatsning handlar om att samordna frågor som flera offentliga aktörer har ansvar för. Kommunen och länsstyrelsen behöver till exempel ta ett gemensamt grepp om områden som berör båda verksamheterna.

### Kapitlet ger bland annat följande tips:

- Skapa arbetsgrupper och formaliserade mötestillfällen där kommunens förvaltningsavdelningar kan utbyta kunskap och få ett helhetsperspektiv.
- Säkerställ att beslutfattarna tar ansvar för fortsatta åtgärder i aktuella frågor som uppstår.
- Skapa dialogforum där länsstyrelsen och kommunerna kan få förståelse för varandras verksamheter. De har ofta olika perspektiv att ta hänsyn till. Kommunen behöver också kunskap om det regionala utvecklingsarbetet i stort, som drivs av till exempel regionförbund eller regionala självstyrelseorgan.
- Ta fram scenarier i översiktsplaneringen för att kunna hantera förändringar i omvärlden.
- Etablera ett sätt att sprida information om fattade beslut inom och mellan olika kommunala förvaltningar.
- Ta ett aktivt ledarskap i frågor som indirekt berör gruv- eller täktsatsningen.

### Små kommuner har särskilda utmaningar och bör tänka på följande:

- Dela personalresurser med andra kommuner.
- Stärk samverkan med andra kommuner, regionen och bygg- och entreprenadföretag för att lösa gemensamma utmaningar (till exempel miljö- och bostadsutmaningar).
- Stärk samverkan med närliggande kommuner för att främja näringslivet och för att säkerställa pendlingsmöjligheter och ett brett utbud av service och tjänster.

## Ledarskap och styrning inom kommunen

### Planera i god tid

Kommunen behöver ta hand om många frågor tidigt inför en eventuell gruv- eller täktsatsning. Det går att skilja på kommunens olika roller i ledarskapet och styrningen: dels är kommunen en myndighet i sitt arbete att utöva miljötillsyn men dels också en ledande aktör för den lokala utvecklingen.

Satsningen kommer att ge fler arbetstillfällen och ställa krav på infrastruktur, bostäder och offentlig service. Genom att planera i god tid kan kommunen bättre möta den ökade efterfrågan på service, boende och personal med rätt kunskaper. Samtidigt är detta lättare sagt än gjort. I regel förflyter det en relativt lång tid, flertalet år, från tidpunkten när första undersökningstillståndet gavs tills en miljöprövning kan ske. Den långa tidsperioden utgör en utmaning i att planera i en omvärld som även påverkas av konjunkturer och andra omvärldsfaktorer.

### Ta fram en rutin för arbetsfördelning

Tidigt inför en gruv- eller täktsatsning behöver kommunen ta fram en rutin för hur arbetet ska fördelas och förmedlas inom kommunens förvaltningar. De många frågor som behöver behandlas går ofta in i varandra, och kommunen behöver se till att frågorna samordnas. I detta arbete är det fördelaktigt att forma arbetsgrupper eller andra mötesforum där olika kompetenser och perspektiv kan mötas, och där allt från näringslivsfrågor till plan- och miljöfrågor kan diskuteras.

En representant för en kommun med ett brett angreppssätt i gruvprocessen berättar att det varit framgångsrikt att engagera många aktörer:



”Vi har haft god samverkan genom vår arbetsgrupp vid kommunen [...] I gruppen ingår kommunstyrelsens ordförande, chefer inom kommunen, nämnder, bostadsbolag, näringslivsbolag och representanter inom turism. Gruppen har fungerat som en referensgrupp som inte bara jobbar med planarbete utan med bredare frågeställningar som rör besöksnäring och näringsliv. Det har varit ett jättebra sätt att få in kunskap från andra aktörer.”

### Uppdatera översiktsplanen

Kommunens arbete och beslut underlättas av en uppdaterad översiktsplan som tar hänsyn till en eventuell gruv- eller täktsatsning. I början av processen är nämligen flera viktiga planeringsfrågor aktuella: frågor om samhällsbyggnad och samhällsplanering, miljö- och planarbete, hänsyn till riksintressen och hänsyn till näringslivet. Mer precist kan det handla om att se till att kommunen kan bedöma hur vattentillförsel och naturvärden kan påverkas. Det kan också handla om markanvändning och planering av infrastruktur och pendlingsmöjligheter. Många av de frågor som är aktuella i både en gruvetableringsprocess och en översiktsplan behöver dock tas om hand av flera kommunala förvaltningsavdelningar. Det är också nödvändigt att beslutfattare tar ansvar för att driva arbetet vidare.

En representant för en kommun som valt ett samordnat arbetssätt berättar att det varit ett bra sätt att effektivisera arbetet:



”Vi har valt att sätta samma en översiktsplansgrupp där vi har verksamhetschefer och utredare som samlas regelbundet för att diskutera utvecklingsfrågor. Vi har inte så stora organisatoriska resurser så vi tar ett helhetsgrepp för att förkorta ledtiden och inte bara jobba via de formella processerna. Det väsentliga är att vi får en gruppering som kan fungera bra.”

### Dela och sprid information

Kunskapen om gruv- och täktsatsningar är begränsad i kommunerna, och därför kan det vara svårt för kommunens förvaltningsavdelningar att utbyta information, menar flera av de intervjuade kommunerna. De berörda behöver ofta informera och involvera varandra för att få ett helhetsperspektiv i planeringsprocessen. Kommunen kan behöva göra svåra och komplexa överväganden och därför är det även viktigt att kommunledningen är involverad i dylika processer. Genom att forma en särskild arbetsgrupp har flera kommuner kunnat involvera fler perspektiv och identifiera luckor. I arbetsgruppen kan deltagarna diskutera beslut och yttranden, och förankra eventuella insatser. Det är också viktigt att sprida information om fattade beslut inom den kommunala verksamheten, eftersom besluten kan påverka andra förvaltningar senare. En kommun berättar att man regelbundet informerar alla i kommunhuset om vad som är på gång, för att alla medarbetare ska kunna svara på frågor från allmänheten.

I en liten kommun kan det vara lättare att få olika roller att samverka, eftersom medarbetarna är vana vid att agera inom många områden. Dialogen kan uppstå naturligt när verksamheten har få anställda och avdelningsgränserna är mindre tydliga. I de större kommunerna kan det däremot uppstå stuprör när förvaltningsavdelningarna arbetar åtskilt, utan större insyn.

Vissa kommuner delar på kommunpersonal:



”Vi delar både planchef och stadsarkitekt med en annan kommun. Vi är så få, det är rätt sätt att nyttja resurser. I förlängningen skapar vi även en kontinuerlig dialog och har kanaler för att samverka i olika frågor och i synnerhet när gruv- och täktsatsningar ska diskuteras.”

### Planera för ett breddat näringsliv

En gruv- eller täktsatsning påverkar det lokala näringslivet, vilket kommunen behöver planera för. Ett breddat näringsliv kan lättare förse gruvnäringen med efterfrågade varor och tjänster, och därmed göra området mer attraktivt att flytta till. Kommunen bör också uppmuntra de inflyttade att skriva sig i kommunen. Samtidigt behöver kommunen tidigt involvera näringslivets aktörer, eftersom en gruv- eller täktsatsning ger nya affärsverksamheter. Dock är ofta många underleverantörer som är småföretag men genom samverkan där kommunen kan vara drivande genom att bilda kluster för leverantörsföretag i regionen så kan det lokala näringslivet utvecklas. Genom den fysiska planeringen kan kommunen också påverka framtida markanvändning och bebyggelse.

### Samverka för att förstå alla regler

Gruv- och täktverksamhet påverkar alltid miljön, och denna påverkan måste minimeras (se avsnittet ”Natur- och miljövårdsperspektivet i den fysiska planeringen”). Kommunen behöver ofta hantera många komplicerade lagar och regler som den inte kände till tidigare. Lagstiftningen tydliggör vilka myndigheter som är involverade och ska yttra sig på olika sätt i tillståndsprövningen. Ansvarsområdena i processen är oftast komplicerade, och de intervjuade kommunerna menar att de behöver samverka mer med många fler aktörer för att få en bild av vem som fattar vilka beslut och vem som över huvud taget är involverad i processen. Resurserna är begränsade, och kommunen behöver prioritera mycket på kort sikt.

### Formulera ett gemensamt internt mål

Det är ofta användbart att formulera ett internt mål för kommunalförvaltningarnas gemensamma arbete. Då får de involverade en gemensam förståelse för till exempel näringslivets betydelse, och för hur man kan skapa en attraktiv boende- och arbetskommun. Ett gemensamt mål förtydligar också budskapet från kommunen och dess politiker, samtidigt som informationen till invånarna blir tydligare.

I en kommun där det lokala näringslivet varit begränsat och präglat av småföretagare tog kommunen ansvar för att skapa ett samarbete för etablering, utveckling och evenemang. Man skapade en arena där olika aktörer kunde få tips om samarbetspartner i närområdet, matcha tjänster och få råd om företagsutveckling. Detta har hjälpt kommunen att få fler att starta företag och att möta den ökade efterfrågan på varor och tjänster, menar kommunens representant:



”Vid första kontakten med en tjänsteman inom kommunen då en idé presenteras bokar vi in en tid då personen får träffa alla avdelningar inom kommunen vid ett och samma möte. Vi skraddarsyr det som behövs utifrån idén. Nu har vi flera inflyttade som kommit hit som har affärsidéer. Detta är ett sätt att hantera stora etableringar. Då kommer man ju in i ett jättetidigt skede och kan påverka. Under mötet finns möjlighet att informera om sina idéer och få råd. Vi tar inga beslut men pratar om vad de behöver göra, gör en lista på personer att kontakta vidare. Då får de också ett ansikte på oss alla.”

### Planera för avveckling

Gruv- och täktnäringen drivs av en ändlig resurs som dessutom är mycket konjunkturkänslig. Kommunen behöver därför planera för eventuella konkurser och avvecklingar. Numera är det verksamhetsutövarens ansvar att garantera säkerhet för sanering och efterbehandling. Ett antal kommuner har tagit fram olika scenarier utifrån en gemensam vision om hur samhället ska utvecklas. Scenarierna kan fungera som en beredskapsplan för eventuella händelser som kan drabba kommunen. Den kan svara på frågor som:

- Hur hanterar vi en eventuell konkurs?
- Vad innebär en konkurs för vårt nya serviceutbud och dess arbetskraft?
- Hur kan vi som kommun agera om konjunkturen går ned?

I kommuner som haft gruvverksamheter vilka drabbats av konkurs, som till exempel ...

- verksamhetsutövaren behöver finansiera sanering
- ansvarig aktör behöver göra långsiktiga mätningar och kontroller
- arbetstillfällen går förlorade
- invånare som förlorat sitt arbete får svårt att bo kvar i kommunen.<sup>34</sup>

Vid en konjunkturedgång kan kommunen ibland själv ta ansvar för att marknadsföra gruvan, för att undvika konkurs och förlorade arbetstillfällen.

34. Läs mer om efterbehandling och ansvaret för den: [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/Ansv-ar-for-efterbehandling-efter-konkurs/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/Ansv-ar-for-efterbehandling-efter-konkurs/)



#### EXEMPEL: ANSVAR FÖR EFTERBEHANDLING EFTER KONKURS

Ett exempel på hur miljöskyddet i lagstiftningen och i praxis utvecklas de senaste åren är Blaikengruvan och gruvan i Svartträsk i Västerbotten som försattes i konkurs år 2007. Ett nytt bolag tog över, som i sin tur gick i konkurs år 2012. Malm-brytningen upphörde år 2007, men miljön fortsatte att påverkas kraftigt av metallutsläpp även efter nedläggningen.

Länsstyrelsen gav alla konkursbon i uppgift att fortsätta rena vattnet från gruvorna och göra egenkontroller, och att lämna in en efterbehandlingsplan. Konkursbona överklagade detta beslut, först till mark- och miljödomstolen och sedan till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen dömde konkursbona till att bekosta vattenreningen, men domarna klargjorde inte konkursbonas efterbehandlingsansvar och det rådde ingen tydlighet kring till vilken grad ett konkursbo kan hållas ansvarigt för mer kostnadskrävande efterbehandlingsåtgärder.

I dag klarar inte konkursbona i Blaikengruvan och Svartträsk att finansiera reningen och återställningen. Därför hotar framför allt zink från gruvvattnet att skada vattnet och miljön allvarligt.<sup>35</sup> För att upprätthålla vattenreningen har Naturvårdsverket gått in och finansierat en reningsanläggning. Lagstiftningen har skärpts genom att det krävs initialt en större ekonomisk säkerhet än vad som krävdes tidigare, som ska garantera efterbehandling även vid en konkurs. Exemplet visar hur samhället tagit lärdom och kan ta ansvar genom dessa ökade krav på ekonomisk säkerhet.

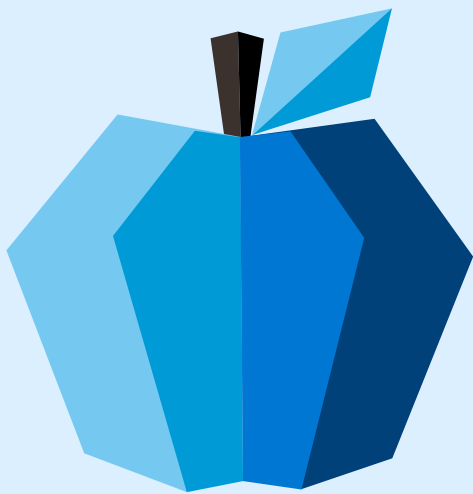
35. [www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Rening-av-fororenat-gruvvatten-fran-Svarttrask/](http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Rening-av-fororenat-gruvvatten-fran-Svarttrask/)

## Ledarskap i kommunala frågor som indirekt berör gruv- eller täktsatsningen

Kommunen behöver ta ett aktivt ledarskap i många frågor som berör gruv- eller täktsatsningen, så att inget viktigt missas:

- Sprid information om gruv- eller täktsatsningen, för att undvika rykten och onödig oro. Prospektering kan nämligen innebära stor oro bland kommunens invånare, markägare och näringsliv. Endast ett fåtal av beviljade undersökningstillstånd och prospekteringsarbeten leder fram till gruvdrift.
- Stötta markägare som kan påverkas av prospektering. Även om kommunen inte själv stöttar markägarna aktivt, kan kommunen ta initiativ till att bereda plattformar för dialog mellan olika intressen där olika aktörer, även från närliggande kommuner också kan delta, i syfte att diskutera olika perspektiv i försök att nå samsyn istället för splittring mellan olika intressen och i vissa fall kommuner.
- Involvera fastighetsbolag och byggentreprenörer tidigt. Bostadsbyggandet är ytterst aktuellt när en kommun står inför en gruv- eller täktsatsning. Många kommuner som präglats av utflyttning och avbefolkning är inte vana att hantera större byggprojekt.
- Stötta och informera företag i kommunen så att de kan ta vara på gruv- eller täktsatsningens möjligheter. En ökad inflyttning kan innebära stora fördelar för både kommunen och näringslivet. Gruvindustrin behöver service och leverantörer, och det kan gälla både teknik och till exempel restauranger och kultur.
- Skapa en attraktiv boendemiljö. Det handlar både om tillgängliga bostäder nära gruvområdet och om fungerande kommunikationer och vägar. Detta är viktigt för att gruvföretaget och industrier i närheten ska kunna anställa rätt kompetens. Inte sällan behöver gruvföretaget till exempel rekrytera personer från andra delar av Sverige eller världen.

# Kunskap och information



# Kunskap och information

Den första fasen i en gruv- eller täktsatsning ställer stora kunskapskrav på kommunen. Kommunen behöver bland annat kunskap om den långa tillstånds- och beslutsprocessen, påverkan på omgivningen och intressen för det utvecklingen av det lokala samhällslivet för att kunna fatta beslut. Det handlar till exempel om att veta vad ett beslut kan innebära i ett senare skede. Kommunens förvaltningar behöver känna till när, och om vad, de har rätt att yttra sig. Detta kapitel beskriver vilken kunskap som behövs, och hur kommunen kan lösa den kunskapsbrist som råder. Kapitlet bygger bland annat på intervjuer med kommunala representanter som berättat om sina erfarenheter och kunskaper.

## SAMMANFATTNING

Både kommuner och myndigheter som arbetar med gruv- och täktfrågor behöver mer kunskap om hur, var och när kommunerna behöver och kan agera. Kommunerna behöver också veta hur de kan säkerställa resurser och kompetens i den egna organisationen. Dessutom behöver de kunskap om beslutsgången och andra aktörers roller och ansvar. Kunskap om relevant lagstiftning är nödvändig för att kommunen ska kunna agera rätt och i rätt tid.

Ett framgångsrikt arbetssätt är att ta hjälp av andra kommuners kunskap och erfarenheter. Kommunen kan också behöva anställa eller konsultera experter med relevant kompetens som kommunen saknar.

### Tänk på följande:

- Samla in information proaktivt. Numera ska dock kommunen erhålla information om undersökningsarbete direkt från verksamhetsutövare. Om kommunen får veta att ett företag vill prospektera är det till stor hjälp att starta en dialog med både företaget och med länsstyrelsen redan innan prövnings- och tillståndsprocessen startar. Då kan planprocessen börja tidigt, och det blir lättare för kommunen att ställa krav när den har kunskap om prospekteringen. Samtidigt är det också viktigt att avgöra i varje steg hur mycket arbete som ska läggas ner – majoriteten av alla undersökningstillstånd leder inte till någon fortsättning.
- Använd kunskap och erfarenheter som andra kommuner kan erbjuda. Det kan till exempel finnas färdiga mallar och rutiner för att hantera ärenden.
- Utbilda och informera anställda i kommunens förvaltningar. Kommunen behöver hantera många frågor i en gruvetableringsprocess, och de anställda behöver ofta en bred kunskap och förståelse. De olika förvaltningarna behöver också utbyta kunskaper.
- Utse en person i kommunen som ansvarar för en fördjupad omvärldsbevakning.
- Säkra juridisk och geologisk kompetens.
- Bjud in gruv- och täktföretagens branschföreningar för att få djupare kunskaper om företagen.

## Vilken kunskap behövs och varför?

Olika kommuner har olika förutsättningar. De är till exempel olika stora och har geografiska skillnader. Det finns skillnader i vanan och erfarenheten av att hantera frågor som uppstår vid en gruv- eller täktsatsning. Satsningen kan vara särskilt utmanande för små kommuner som har begränsade resurser eller som har präglats av utflyttning, nedläggning och rivna bostäder under de senaste decennierna. Vissa kommuner kan till exempel ha begränsade kunskaper om bostadsbyggande och näringslivsfrämjande insatser. Mindre kommuner behöver därför stöd för att bygga upp och utveckla sin kompetens på en rad områden.

### Kunskap om processer och konsekvenser av beslut

En gruv- eller täktsatsning ställer stora krav på planprocessen. Därför behöver kommunens planavdelning säkerställa kompetens kring miljö- och riskbedömningar. En mindre kommun kan behöva vägledning i vilka processer som bör sätta i gång tidigt, och hur dessa processer ska genomföras. Det kan behövas riktlinjer för vilka delar av organisationen som ska involveras och när. Kommunen kan också behöva vägledning för att främja samverkan, både internt och externt.

I mindre kommuner är tjänstemännen och politikerna närmare invånarna. Det kan innebära en hårdare påtryckning från invånarna, som även påverkar vardagslivet för tjänstemännen och politikerna. För att hantera detta kan det vara tryggt att luta sig tillbaka på etablerade processer, mallar och kunskap om konsekvenser av olika beslut.

I mindre kommuner kan det också vara brist på material och verktyg för översiktsplanering. Det kan till exempel saknas programvaror som kartprogram för att utforma detaljplaner. Med andra ord, verktygen för att generera kunskapen saknas och det blir därmed en brist i planarbetet som förhindrar ett effektivt arbete.

### Juridisk kunskap

Många kommuner behöver stärka sin juridiska kunskap och kompetens. De har kanske inte haft anledning att knyta till sig kompetens i processer kring undersökningstillstånd och bearbetningstillstånd, till exempel.

Särskilt behövs juridisk kunskap och lättillgänglig information när Bergsstaten och mark- och miljödomstolen har fattat beslut, och en överklagan kan bli aktuell. I detta skede menar flera av de intervjuade kommunerna att de behöver mallar för överklagan och god kunskap om hur en överklagandeprocess går till. Processerna är ofta långa och utdragna. Dessutom är det relativt få undersökningstillstånd som leder till brytning. Det ställer krav på god kunskap om processen i arbetet att göra olika avvägningar mellan prioriterad markanvändning och ändamålsenlig infrastruktur.

### Kunskap om kommunens egen verksamhet

De som planerar för en eventuell gruv- eller täktsatsning i kommunen behöver kunskap om vad kommunens olika förvaltningsnämnder beslutar. Kommunen har därför stor hjälp av att arbeta med kunskaps- och informationsspridning i den egna verksamheten.

En kommun behövde hantera stora konflikter mellan boende och verkande och de etablerade täktbolagens verksamheter. Kommunen anlätade externa experter, bland annat en jurist och en geolog, för att klara de komplicerade processerna och frågorna. Detta innebar inte bara att kompetensen nu finns inom kommunen. Det effektiviserade också kommunens arbete och styrning:



”... eftersom att många möten utgörs av dialoger mellan specialister krävs det att vi har en kunnig egen expertis [...] Sen har de också möjlighet att lägga mer krut på att formulera yttranden och göra precisa skrivelser som vi sen kan skicka vidare.”

#### **Kunskap om hur gruvor påverkar miljön och samhället**

Det är viktigt att kommunen har kunskap om hur gruvor faktiskt påverkar miljön och samhället, både ekonomiskt och socialt. Många kompetenser behöver därför involveras och samverka för att skapa ett helhetsperspektiv i kommunens planarbete. Här kan andra kommuner med erfarenhet av processen fungera som stöd.

#### **Kunskap om riksintressen**

Olika riksintressen ska hanteras i den kommunala planprocessen. Kommunen behöver därför kompetens att hantera dessa olika intressen, när det gäller användningen av mark och vatten inom kommunens administrativa område.

#### **Kunskap om näringsfrämjande insatser**

Det är viktigt att kommunen arbetar för ett väl fungerande näringsliv inför en gruv- eller täktsatsning. Därför behöver kommunen kunskap om vilka insatser som kan främja näringslivet. Vad krävs för att kommunen ska kunna ta vara på de möjligheter som en gruv- eller täktsatsning kan innebära? Här kan den regionala nivån vara ett viktigt stöd.

## **Hur kan kommunen lösa kunskapsbristen?**

#### **Anlita jurister eller geologer**

Kommunen kan till exempel behöva anställa eller konsultera jurister, geologer eller andra sakkunniga inom gruvverksamhet för att tidigt vara rustad för eventuella juridiska processer eller miljörelaterade riskanalyser. Länsstyrelsen kan också erbjuda stora kommuner kunskapsstöd som ett komplement till kommunens befintliga expertis.

Ofta behöver kommunen också kunskap om till exempel minerallagen, Bergsstatens funktion och vattendirektiv. En del av denna kunskap finns ofta inom kommunens plan- och miljöavdelningar, men det är inte ovanligt att kommunen behöver mer kunskap i början av en gruv- eller täktprocess. Kommunen kan då kontakta universitet och forskare, liksom länsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Naturvårdsverket eller Bergsstaten.

#### **Ta hjälp av andra kommuner med erfarenhet**

Kommuner som redan har gått igenom en gruv- eller täktsatsning har mycket erfarenhet och kompetens. Det kan bli lättare att förbereda sig tidigt om kommunen tar hjälp av dessa andra kommuner. Kommunen kan till exempel använda de andra kommunernas redan färdiga mallar och fånga upp eventuella kritiska frågor. De andra kommunerna kan också berätta om planprocessens olika delar, planavtal och hur ett ärende normalt handläggs.

Utöver att inhämta kunskap från andra kommuner finns andra sätt att inhämta kunskap som kan vara till hjälp i det omfattande planeringsarbetet. En del kommuner har etablerat externa projekt där de fördjupat frågor om samhällsombildning genom att involvera olika kompetenser och aktörer, till exempel kultur, skola, näringsliv, teknik och planläggning. I ett sådant projekt kan man lägga ytterligare kraft på att planera framåt då de olika perspektiven finns involverade.

**LÄSTIPS**

ICMM International  
Council on Mining and  
Metals, [www.icmm.com](http://www.icmm.com)

**Skapa plattformar för kunskapsutbyte**

Ett sätt att hantera kunskapsluckor i både kommunen och regionen är att skapa plattformar där till exempel kommuner, organisationer och företag kan utbyta information. En del sådana plattformar har utvecklats till kunskapscentra som erbjuder konsulter och analystjänster inom till exempel prospektering, miljötekniska undersökningar och samhällsplanering för gruvsatsning. En del kommuner ordnar också regelbundna temadagar för kunskapsöverföring.

**Utse en omvärldsbevakare**

En del kommuner utser en person som får göra en djupare omvärldsbevakning. Den kommunanställda följer då alla relevanta nyhetsbrev, både nationellt och internationellt, och håller sig uppdaterad om branschen och om aktuella ansökningar. Därmed kan kommunen bli informerad i god tid om någon lämnar in en ansökan som gäller kommunens område. Kommunens initiativkraft är avgörande, eftersom regelverket inte kräver den typen av informationsspridning.

**Ta hjälp av branschföreningar**

Gruv- och täktföretagens branschföreningar kan ge kommunen stöd och information. De har också ofta etiska regler för sina medlemsföretag.<sup>36</sup> Det finns också en internationell branschorganisation, ICMM, som ger rekommendationer för gruvnäringen. Det är bra att känna till, eftersom många av gruvföretagen är utländska. Dessutom har den internationella branschorganisationen satt upp sociala hållbarhetsvillkor för medlemsföretagen som används av stora långgivande internationella banker. Genom att känna till detta kan kommunen förstå företagen bättre.

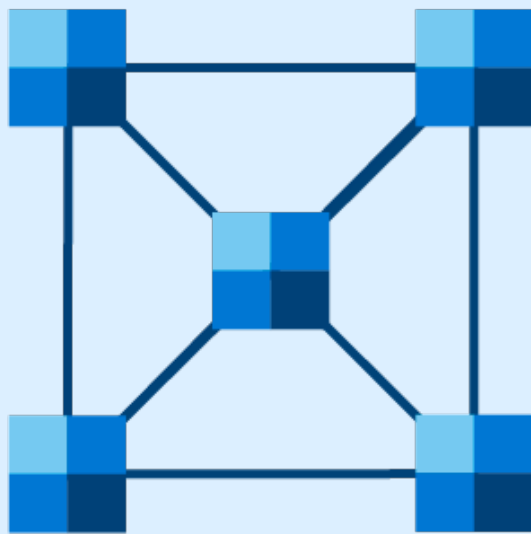
**ATT SÄKRA LÅNGSIKTIG KOMPETENS**

Östhammar kommun har stöttat uppstarten av "Teknikcollege Uppland": ett kompetenscentrum där företag samverkar med kommuner och utbildningssamordnare kring teknik- och industriutbildningar på olika nivåer.<sup>37</sup> Teknik- och industriföretagen i de olika kommunerna har nämligen ett ökat behov av rätt utbildade medarbetare på olika nivåer och med specifika inriktningar. Kommunen vill säkerställa att rätt kompetenser finns även i framtiden.

36. Se [www.svemin.se](http://www.svemin.se) och [www.sverigesbergmaterialindustri.se](http://www.sverigesbergmaterialindustri.se)

37. Se <https://www.osthammar.se/sv/naringsliv-och-tillvaxt/foretagsservice/natverk-och-projekt/>,  
<https://teknikcollege.se/regioner/uppland/utbildare/>

# Kommunens arbete i olika faser





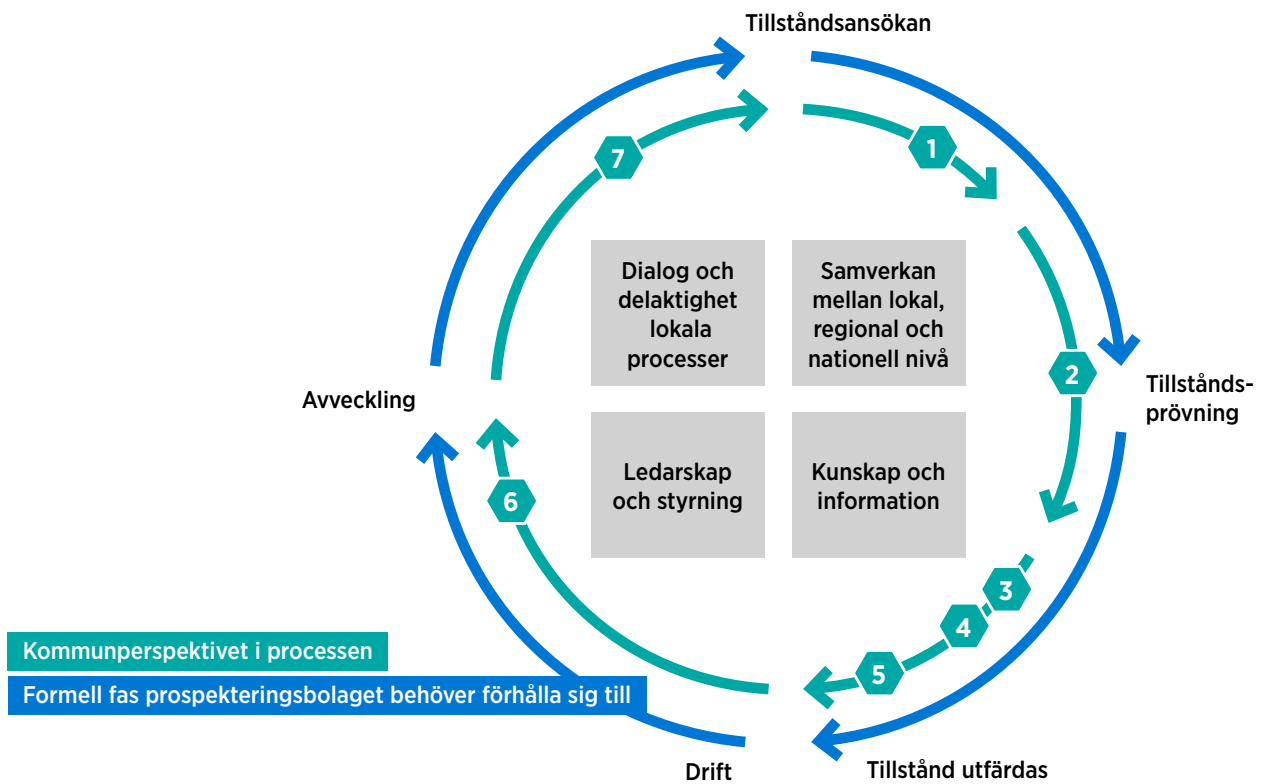
# Kommunens arbete i olika faser

Denna handbok har belyst de frågor som aktualiseras när planer för en gruv- eller täktsatsning inleds. I det andra kapitlet i handboken beskrivs den formella och lagstadgade processen som kommunen behöver följa. Men kommunen behöver också hantera ett antal frågor utanför den formella processen. Detta kräver att kommunen får tillfälle att göra gedigna förberedelser. Det står klart efter intervjuerna med många kommuner och andra intressenter.

En gruv- eller täktsatsning kräver stora resurser men innebär också stora möjligheter och kommunen behöver arbeta strukturerat. Från början till slut behöver kommunen hålla både den formella processen och den proaktiva samverkans- och dialogprocessen för ögonen. På så sätt kan man säkerställa en tydlig arbetsmetod med tydliga arbetsuppgifter för kommunens medarbetare.

Figuren på nästa sida illustrerar schematiskt hur den kommunala planeringsprocessen kan bli mer proaktiv och strategisk i relation en gruv- eller täktsatsning. Figuren illustrerar hur en kommun genom en strategisk planering med gemensamma förhållningssätt och avvägningar (gemensam målbild) kan möta en gruv- eller täktsatsning. Kommunen kan använda figuren som en övergripande arbetsplan som anger centrala moment ur kommunens perspektiv. Den kan förtydliga arbetet så att kommunen löper mindre risk att stå oförberedd inför en potentiell satsning, och därmed inte hantera de värden kommunen prioriterar, såsom mervärden som en gruv- eller täktsatsning kan ge om detta är prioriterat. Den inre cirkeln i figuren beskriver den formella fasen som prospekteringsbolaget behöver förhålla sig till och den yttre cirkeln anger kommunens process. Rutorna i mitten, som också beskrivs i inledningen av handboken, lyfter de centrala områden som kommunen arbetar med och som samtliga är tillämpliga genom hela processen. För varje fas ges exempel på typiska frågeställningar som kommunen kan komma att behöva hantera.

Figur 5 Processen ur kommunens utgångspunkt – schematisk översikt



**1 Förberedande strategisk planering**

- Forma/fastställ gemensam kommunal målbild
- Kommunen tar fram styrdokument för den kommunala utvecklingen som innehåller avvägningar kring gruv- och täktsatsningar.
- Stäm av och samverkan med den regionala nivån

**2 Förberedelse med utgångspunkt i såväl samverkan, dialog och ledarskap**

- Inomkommunal formering av organisationen, fördela roller och ansvar
- Hitta rätt kontaktpersoner och med gruv- eller täktföretaget, dess branschföreningar och andra nyckelaktörer
- Initiera dialoger med myndigheter, andra kommuner, invånare, markägare samt andra berörda parter

**3 Utvecklade samråd med strategiskt perspektiv**

- Kommunen presenterar sin vision/strategi kring den kommunala målbilden och utveckling.
- Kommunen deltar i samråd som initieras av företaget

**4 Fördjupad samhällsplaneringsprocess**

- Kommunens strategiska perspektiv integreras genom ex. att projekt utformas gällande vad som behöver göras, t. ex framtagande av konsekvensanalyser och kompetensförsörjningsfrågor

**5 Nya arbetsuppgifter**

- Kommunen behöver säkerställa och hantera kunskapsöverföring och nya arbetsuppgifter:
- Möta olika intressen genom beredskap med relevant expertis
- Dialog med myndigheter i olika frågeställningar som aktualiseras
- Tillsyn skall utföras under ett kommande driftskede vilket kan föranleda särskild dialog med länsstyrelsen

**6 Kommunen sjösätter planeringen**

- Kommunens genomförande integrerar olika aktörer och deras kunskap.
- Utifrån befintliga och framtagna strategier genomförs planeringen
- Sträva efter regelbundna uppföljningar och revidera efter ny kunskap och erfarenhet

**7 Ansvarstagande för mark, vatten och övriga områden**

- Kommunen planerar, och engagerar relevanta parter, för en väl fungerande avveckling
- Dialog med gruv- och täktföretag om hur området ska omhändertas och ansvarsfrågor
- Dialog med intressenter kring avfallshantering m m
- Dialog och hantering av frågor relaterade till bostäder och förlorade arbetstillfällen
- Konsekvenser för andra aktörer ex berörda samebyar, besöksnäring, närboende

# Referenser

**Boverket** (2014). Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen. Rapport 2014:31.

**Boverket** (2014). ÖP-resan – utvecklar dialogen om miljömålen. Dnr 2309-4246/2012.

**Boverket** (2013). Hinder och förutsättningar för bostadsproduktion på gruvorter, Rapport 2013:25

**Engström & Fredriksson** (2012). Slutrapport för PBL-pilotprojekt nr 6 Regionala bilder och översiktsplanering – strategiska underlag för ett hållbart samhällsbyggande.

**Georange** (2011). Georanges vägledning för samråd & dialog.

**Gällivare kommun** (2014). Samrådsredogörelse, Fördjupad översiktsplan – Gällivare, Malmberget och Koskullskulle 2014–2032.

**Länsstyrelsen Västerbotten** (2011). Rennäringens påverkan vid markanvändning: Vindbruk och rennäring. Meddelade 12:2011.

**Miljödepartementet** (2012). Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. Ds 2012:23.

**Naturvårdsverket** (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken.

**Naturvårdsverket** (2014). Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, Naturvårdsverket skrivelse NV-04173-13, 2014.

**Nilsson, K.L. & Holdar, C.** (2011). Samverkansmetoder – samråd och dialog vid trafikplanering. Rapport 1011:078. Borlänge: Trafikverket.

Regeringens proposition [1998/99:143]. Nationella minoriteter i Sverige.

Regeringens proposition [1976/77:80]. Om insatser för samerna.

**Regionplane- och trafikkontoret**, Stockholm (2008). Klimatanpassning i fysisk planering – Vägledning från länsstyrelserna, 2012: Hållbarhetsperspektiv i regional utvecklingsplanering. Rapport 11:2008.

**Sametinget** (2014). Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi.

**Skogsstyrelsen** (2014). Renbruksplankonceptet – ett redskap för samhällsplanering. Rapport 6 2014.

**SOU 2014:50** Miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten.

**Svensk Turism AB** (2010). Nationell strategi för svensk besöksnäring. Hållbar tillväxt för företag och destinationer.

**Sveriges geologiska undersökning** (2013). Vägledning för prövning av gruvverksamhet. Dnr 04-2288/2012, 2013-05-31.

**Sveriges Kommuner och Landsting** (2011). Hantering av riksintressen.

**Sveriges Kommuner och Landsting** (2014). Översiktsplanen i praktiken. Rapport 5355.

**SveMin** (2007). Vägledning för god miljöpraxis vid prospektering i skyddade områden.

**SveMin** (2012) Gruvbranschen en tillväxtmotor för Sverige SveMin

**Tillväxtanalys** (2014). Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram. Rapport 2013:01.

**Tillväxtverket** (2014). Tillväxt kräver planering – satsa på samspel mellan samhällsplanering och näringslivsutveckling.

**Tillväxtverket** (2015). Utveckling av hållbara turistdestinationer. Rapport 0184.

**Vägverket** (2010). Kumulativa effekter och konsekvenser, Behandling i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för vägar. Vägverket rapport 674.

## Lagar

**Miljöbalken – Miljöbalk** (1998:808), kap 3, 4, 6, 9, 11, 22

**Plan- och bygglagen** (1987:10)

**Minerallagen** (1991:45) och **Minerallagen** (1991:45). Prop. 2013/14:159 Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering. SFS: 2014:000.

**Rennäringslag** (1971:437)

**Regeringsformen** (1974:152), kap 1, 2

**Sevesolagstiftningen** (1999:381)

## Förordningar

**Förordning** (1998:940), Avgiftsförordningen, om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

**Förordning** (1998:901), Egenkontrollförordningen, om verksamhetsutövares egenkontroll

**Förordning** (1998:950), Om miljöstraffavgifter

**Förordning** (2013:319) om utvinningsavfall

**Miljöprövningsförordningen** (2013:251)

**Miljötillsynsförordning** (2011:13)

## Internetreferenser

**Bergskraft**, Bergslagen AB [Webbplats]. Tillgänglig via: <http://www.bergskraft.se/>

**Bergstaten** 2018. Prövning och tillståndprocesser på Bergstatens hemsida: <https://www.sgu.se/bergsstaten/lagstiftning/sammanfattning-av-regelsystemet/>

**Boverket** 2018. Miljöbedömning översiktsplan – ett processverktyg. [www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/miljobedomning/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/miljobedomning/)

**Energimyndigheten** (2014). Goda exempel på energismart planering [Online]. <http://www.energimyndigheten.se/globalassets/klimat--miljo/fysisk-planering/energismart-samhallsplanering.pdf>

**ICMM International Council on Mining and Metals** [Webbplats]. Tillgänglig via: [www.icmm.com](http://www.icmm.com)

**Länsstyrelsen Västerbotten** (2012) Tillsynsprojekt – Efterbehandling av sulfidmalmsgruvor, Meddelande 3

**Miljömål.se** [webbplats]. <http://www.miljomal.se/>

**Naptek, Centrum för biologisk mångfald** (2011). Akwé Kon riktlinjer [Online]. Tillgänglig via: <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/centrb/cbm/dokument/publikationer-cbm/cbm-skriftserie/skrift50.pdf?si=D6E5ACFCCD94B8183FF3B1AAF9B868B4&rid=1184154091&sn=sluEPI6-prodSearchIndex>

**Naturvårdsverket** (2015). Ekologisk kompensation [Online]. Tillgänglig via: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Samhallsplanering/Ekologisk-kompensation/>

**Naturvårdsverket** (2015). Etappmålen [Online]. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Etappmal/>

**Naturvårdsverket** (2015). Gruvor [Online]. Tillgänglig via: [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Gruvor/)

**Naturvårdsverket** (2014). Täktillstånd [Online]. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Gruvor-takter-och-markavvattning/Takter/Taktillstand/>

**Naturvårdsverket** (2015). Natura 2000 [Online]. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddad-natur/Natura-2000/>

**Naturvårdsverket** (2015). Vägledning om tillståndsprövning, utvinningsavfall och prospektering [Online]. Tillgänglig via: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Gruvor-takter-och-markavvattning/Gruvor/>

**Naturvårdsverket** (2018) Handlingsplaner för grön infrastruktur. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Samhallsplanering/Gron-infrastruktur/>

**Naturvårdsverket** (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. [Online]. Tillgänglig via: <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/0100/91-620-0140-X/>

**Riksantikvarieämbetet** (2012). Riksintressen för kulturmiljövården- Roller och ansvar [Online]. Dnr 331-00679-2012. Tillgänglig via: <https://www.raa.se/app/uploads/2012/06/RiksintressenPmRollerochansvarslutversion20121108.pdf>

**Samarkand2015** [Webbplats]. Tillgänglig via: <http://www.samarkand2015.com/>

**Sametinget** [webbplats]. Tillgänglig via: [www.sametinget.se](http://www.sametinget.se)

**Sametinget**. Samiskt livsmiljöprogram eallinbiras [Online]. Tillgänglig via: <http://www.sametinget.se/eallinbiras>

**Sametinget** (2015). Rennäringens markanvändning [Online]. Tillgänglig via: <http://www.sametinget.se/markanv%C3%A4ndning>

**Sápmi** (Samer.se) (2015). Sjidssystemet [Online]. Tillgänglig via: <http://www.samer.se/1151>

**Sveriges bergmaterialindustri** [Webbplats]. Tillgänglig via: [www.sverigesbergmaterialindustri.se](http://www.sverigesbergmaterialindustri.se)

**Sveriges geologiska undersökning** (2015). Metodbeskrivning för regional materialförsörjningsplanering. Tillgänglig via: <https://www.sgu.se/samhallsplanering/bergmaterial-for-byggande/hallbar-materialforsorjning/>

**Sveriges geologiska undersökning** (2018). Riksintressen för värdefulla ämnen eller material [Online]. Tillgänglig via: [www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/](http://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagstiftning/riksintressen-for-vardefulla-amnen-eller-material/)

**Östhammar kommun** (2012). Teknikcollege Uppland [Online]. Tillgänglig via: <https://www.osthammar.se/sv/naringsliv-och-tillvaxt/foretagsservice/natverk-och-projekt/eller> eller <https://teknikcollege.se/regioner/uppland/utbildare/>

# Metod och framtagning av handboken

# Metod och framtagning av handboken

Denna handbok har tagits fram av Ramböll Management Consulting på uppdrag av Tillväxtverket. Tillväxtverket har i sin tur haft uppdraget från regeringen tillsammans med Naturvårdsverket och Sametinget.

## KUNSKAPSUNDERLAGET BESTÅR AV

- forskning och andra publicerade informationskällor
- ett idéseminarium med ett antal berörda myndigheter och länsstyrelser som Tillväxtverket arrangerade i början av arbetet<sup>38</sup>
- intervjuer med representanter från kommuner, regioner, myndigheter och gruv- och täktnäringen<sup>39</sup>.

När vi inte har gjort källhänvisningar bygger innehållet på sådant som framkommit i intervjuerna.

## Handboken ger tips och exempel

Fungerande arbetssätt och erfarenheter från kommunerna står i fokus i handboken. Därför hoppas vi att handboken är väl anpassad till kommunernas verklighet och kan bli ett användbart underlag som ger tips och exempel på vidare läsning.

Handboken kompletterar de vägledningar som olika myndigheter och organisationer har tagit fram, och den rådande lagstiftningen. Innehållet är alltså inte tänkt att vara heltäckande. Tillståndsprocessen för gruvdrift beskrivs till exempel detaljerat i Vägledning för prövning av gruvverksamhet från Sveriges geologiska undersökning (SGU).<sup>40</sup> På kommunal och regional nivå finns även handledningar om tillståndsprocessen för täktverksamhet.

38. September 2014

39. Intervjuer genomförda mellan september och december 2014

40. Sveriges geologiska undersökning (2016), Vägledning för prövning av gruvverksamhet



## Om intervjuerna

Intervjuerna genomfördes i form av semistrukturerade telefonintervjuer av Ramböll Management Consulting under hösten 2014. Respondenterna valdes ut i samråd med Tillväxtverket. Sammanlagt genomfördes drygt 30 telefonintervjuer. Fokus var att identifiera framgångsfaktorer och lärdomar från kommuner som hanterat gruv- eller täktsatsningar. Respondenterna hade olika mycket erfarenhet av gruv- eller täktsatsningar (se intervjuförteckningen nedan).

### ÖVERGRIPANDE FRÅGOR I INTERVJUENA

- Vilka formella verktyg finns för utveckling av samhället i samband med mineral- och täktverksamhet?
- Hur organiseras och leds processen i kommunen?
- Hur kopplas olika kommunala och regionala processer till gruv- och täktprocessen i olika faser?
- Hur samverkar aktörer utifrån bland annat samhällsplanering med dess mål eller vision?
- Vilken kunskap upplever kommunerna att de behöver vid gruv- eller täktsatsningar? Vilken roll spelar omvärlden?

## Intervjuade aktörer

ORGANISATION	AVDELNING
Gällivare kommun	Utvecklingsenheten
Göteborgs stad	Miljöförvaltningen
Hudiksvalls kommun	Planeringsavdelningen
Hörby kommun	Miljökontoret
Jokkmokks kommun	Kommunledningskontoret
Jönköpings kommun	Näringslivsavdelningen
Kiruna kommun	Mark- och exploateringsenheten
Ljusnarsbergs kommun	Näringsliv och arbete
Ludvika kommun	Näringsliv och arbete
Länsstyrelsen Dalarna	Samhällsplanering och kulturmiljö
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Miljöskydds-enheten
Länsstyrelsen i Örebro län	Enheten Landsbygd och näringsliv
Länsstyrelsen i Örebro län	Samhällsplanering och kulturmiljö
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Samhällsplanering och kulturmiljö
Pajala kommun	Näringsliv och arbete
Region Gotland	Samhällsbyggnadsenheten
Regionförbundet	Örebro Utvecklingsledare
Skövde kommun	Kommunstyrelsen
Sorsele kommun	Bygga, Bo, Miljö och Räddning
Storumans kommun	Näringsliv och arbete
Svalövs kommun	Miljöavdelningen
SweMin	Miljö och Energi
Sveriges Bergmaterialindustri	Ledning
Tomelilla kommun	Kommunledningskontoret
Tomelilla kommun	Stadsbyggnadskontoret
Vilhelmina kommun	Kommunstyrelsen
Västerviks kommun	Samhällsbyggnad, Miljö
Västmanlands Kommuner och Landsting	Planering
Örebro kommun	Miljökontoret
Östhammars kommun	Näringsliv och arbete

# Dialog- och process- modeller

MODELL	SYFTE/INNEHÅLL	PRODUKT/ ANVÄNDNINGSMÅL	MER INFORMATION
<b>Dialogverktyg</b>			
<b>Riktad samrådsprocess</b>	Definiera och organisera processen. Genomförande och uppföljning.	Bidra till ökat antal yttranden i samrådsskedet och hjälpa till att fokusera debatten på viktiga frågor.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Arena court-modellen</b>	Bygger på tanken att alla aktiviteter och händelser i en planeringsprocess äger rum i tre "mötesplatser" med olika funktion: forum, arena och court.	Målet är att en bild ska växa fram genom de aktörer som är inblandade samt genom att involvera allmänheten.	Slutrapport för PBL-pilotprojekt nr 6 Regionala bilder och översiktsplanering – strategiska underlag för ett hållbart samhällsbyggande, Engström & Fredriksson, KTH 2012.
<b>Mindmap och strukturerad brainstorm</b>	Verktyg för strukturerande av tankar vid dialog för att öka förståelsen för otydliga begrepp och samband. Metoden bygger på att grafiskt visualisera problem och kvaliteter, nyckelfrågor eller idéer.	Formulera mål och diskussion kring nyckelfrågor (utmaningar). Ökad förståelse bland medborgarna.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Kommunikativa visualiseringar</b>	Visualiseringar av olika slag såsom ritningar, modeller eller ekologiska fotavtryck kan ofta göra situationer, utvecklingar och förslag med mera mer lättförståeliga.	Visualiseringarna kan användas för att synliggöra motstridiga önskemål som man sedan kan föra en konstruktiv dialog om.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Interaktiva IT-verktyg</b>	Kan användas för att göra bakgrundsmaterial och dialoger mer tillgängliga i både tid och rum.	Kan användas tidigt i planprocessen för ökad samsyn om visionerna i de långsiktiga dokumenten.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Processmodell</b>			
<b>Uthållig kommun</b>	Modellen är utvecklad för fysisk planering enligt PBL men har även ett tydligt fokus på ekologiska frågor. Den understryker planers vikt för utvecklingen och utgår från att processen genomgår olika faser: grovplanering, fördjupning och detaljfokusering.	Främjar möjligheten att föra in hållbarhets- och energifrågor i planeringsprocessen. Inbegriper hänsyn till olika områden: omvärldsförutsättningar och planförutsättningar. Samverkansarbete kring nyckelfrågor och mål samt arbete med framtidsbilder. Även tillfälle för samverkan kring konsekvensbedömning, strategiarbete och uppföljning.	Uthållig kommun – Fyra stora och tjugo små steg, Idéskrift om fysisk planering, Energimyndigheten ET 2011:53.
<b>Verktyglåda för klimatanpassningsprocesser</b>	Analysera och även hantera sårbarheter kopplade till klimataförändringar i kommunal förvaltning.	Processen har tre uttalade huvudsteg: uppstart, bedömning av sårbarhet och hantering av sårbarhet.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.

MODELL	SYFTE/INNEHÅLL	PRODUKT/ ANVÄNDINGSOMRÅDE	MER INFORMATION
<b>Strategiutvecklingsverktyg</b>			
<b>Cultural planning</b>	Metod för samhällsutveckling med kulturella förtecken.	Processen leder fram till en handlingsplan som identifierar roller, ansvarsområden och specifika insatser.	<a href="http://culturalplanninglaboratory.se/">http://culturalplanninglaboratory.se/</a>
<b>Scenarioteknik</b>	Analysera och gestalta olika utfall av osäkra framtider på ett systematiskt sätt.	Skapa nya möjligheter och säkerställa kunskap om vilka hotbilder som kan vänta. Kan även användas för att skapa en gemensam förståelse för strategiska alternativ.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Backcasting</b>	Börjar med att definiera en önskvärd framtid och arbetar sedan bakåt för att identifiera strategier och program som kommer att ansluta framtiden till nutiden. Kan även användas för att undersöka hur gapet mellan nutiden och den önskade hållbara framtiden kan övervinnas, och vilka potentiella konflikter eller synergier för andra samhällsmål som detta skulle kunna innebära.	Ett tydligt normativt framtidsverktyg för att utveckla strategiska framtidsbilder som kan uppfylla målen. Scenarier och analyser kan användas för att problematisera framtida planering och för att öka medvetenheten om motsättningen mellan kortsiktiga vinster och långsiktiga mål.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Multikriterieanalys och värderos</b>	När olika alternativ ska jämföras är multikriterieanalys ett kraftfullt verktyg. När ett antal olika alternativ identifierats med andra metoder poängsätts de efter hur stor påverkan de har på ett antal kriterier.	Kan exempelvis vara ett sätt att bedöma möjliga förändringars lämplighet beroende på ändrade förutsättningar i framtiden.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Konsekvensbedömningar</b>	Ett verktyg för att utifrån dialog flytta fokus från monetär tillväxt till andra värden.	Kan väcka kommunens invånare till dialog som leder till en mer hållbar prioritering vid planering (Boverket, 2014). Konsekvenserna kan vara både positiva och negativa.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Samverkansmetoder</b>			
<b>Samverkan med öppen inbjudan</b>	Syftet är att fler och bredare invånargrupper ska kunna ta del av information om satsningen, till exempel genom öppet hus, utställningar, sakkägarsammanträden, platskontor, gåturer, arbetsgrupper eller Öppet forum/Europacafé.	Ökad förståelse och kunskap bland invånarna och de berörda. Även gruv- eller täktföretaget och kommunen får möjlighet att illustrera och beskriva vad som ska hända.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Samverkansmetoder för inbjudna deltagare</b>	Medborgardialog, medborgarnämnd, medborgarpanel, rådslag, medborgarråd, fokusgrupper.	Informations- och åsiktsutbyte kring en satsning för att skapa förståelse och möjligheter att påverka.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.
<b>Internetbaserade metoder</b>	Diverse interaktiva IT-verktyg kan användas för att göra bakgrundsmaterial och dialoger mer tillgängliga i både tid och rum.	Interaktion via internet och sociala medier kring aktuella frågor.	Kunskapssammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna i plan- och bygglagen, Boverket 2014.



**Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.** Det gör vi genom att stärka företag och regioner.

Vi erbjuder kunskap, nätverk och finansiering. Det ger direkt nytta till företag, och också förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Tillväxtverket är nationell myndighet med regional närvaro på nio orter. Ett Sverige med fler företag som vill, kan och vågar är vår vision.