

PM

2016:05

# Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor

– en internationell utblick

I detta PM granskar Tillväxtanalys vilka formella tillstånd som behövs för att öppna gruvor i Sverige och fem andra ledande gruvregioner – Finland, Polen, Ontario, Western Australia och Minas Gerais. Vi studerar också hur miljöfrågor hanteras i tillståndsprocessen.

Dnr: 2015/180

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Carly Smith Jönsson  
Telefon: 010 447 44 34  
E-post: [carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se](mailto:carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att följa upp och utvärdera de satsningar som har initierats och genomförts med syfte att utveckla en effektivare miljö-tillståndsprövning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå (N2015/5294/FÖF). Uppdraget har både en internationell och en nationell komponent.

Den internationella komponenten omfattar två studier.

1. en utblick över processen för att öppna en gruva i några större gruvländer med fokus på de olika formella tillstånd som behövs, inklusive hur miljöfrågor, rättighets-upplåtelser och inflytande hanteras,
2. en jämförelse av hur miljölagstiftningen och dess implementering påverkar förutsätt-ningarna för de reglerande myndigheterna att driva på miljöanpassningen utan att samtidigt äventyra gruvindustrins långsiktiga konkurrenskraft.

Denna rapport utgör den förstnämnda punkten och är baserad på intervjuer med represen-tanter för näringen, dokumentstudier och information från berörda myndigheter.

Den nationella komponenten inkluderar en kvantitativ studie av ledtider för miljö-tillstånds-prövningar av gruv- och täktverksamheter i Sverige under en fyraårsperiod, samt fall-studier kring prövningen av några gruvinvesteringar.

Rapporten har författats av universitetslektor Eva Liedholm Johnson vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), adjungerad professor Magnus Ericsson vid Luleå tekniska universitet (LTU) samt mineralanalytiker Anton Löf på SNL Metals & Mining. Rapporten har sammanställts av Carly Smith Jönsson och Sofia Tano, analytiker vid Tillväxtanalys.

Östersund, mars 2016

Björn Falkenhall  
Tf. avdelningschef, Entreprenörskap och näringsliv  
Tillväxtanalys



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Studiens teoretiska ramverk .....</b>	<b>12</b>
1.1 Bakgrund till Tillväxtanalys uppdrag .....	12
1.2 Syfte, metod och avgränsningar .....	12
1.3 Ekonomiska och tekniska förutsättningar för att prospektera och öppna gruvor .....	13
1.3.1 Gruvindustrin .....	13
1.3.2 Situationen i världen 2016 .....	14
1.4 Legala förutsättningar för att prospektera och öppna gruvor .....	15
1.5 Disposition .....	17
<b>2 Gruvindustrin .....</b>	<b>18</b>
2.1 Introduktion .....	18
2.2 Sverige .....	21
2.2.1 Sveriges gruvindustri .....	21
2.2.2 Mineralpolicy/-strategi .....	22
2.2.3 Centrala lagar och tillstånd .....	22
2.2.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	23
2.2.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	26
2.2.6 Överklagande och inflytande .....	26
2.3 Finland .....	28
2.3.1 Finlands gruvindustri .....	28
2.3.2 Mineralpolicy/-strategi .....	29
2.3.3 Centrala lagar och tillstånd .....	29
2.3.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	31
2.3.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	33
2.3.6 Överklagande och inflytande .....	33
2.4 Polen .....	35
2.4.1 Polens gruvindustri .....	35
2.4.2 Mineralpolicy/-strategi .....	36
2.4.3 Centrala lagar och tillstånd .....	36
2.4.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	38
2.4.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	40
2.4.6 Överklagande och inflytande .....	41
2.5 Western Australia (Australien) .....	43
2.5.1 Western Australias och Australiens gruvindustri .....	43
2.5.2 Mineralpolicy/-strategi .....	44
2.5.3 Centrala lagar och tillstånd .....	44
2.5.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	46
2.5.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	49
2.5.6 Överklagande och inflytande .....	49
2.6 Minas Gerais (Brasilien) .....	51
2.6.1 Minas Gerais och Brasiliens gruvindustri .....	51
2.6.2 Mineralpolicy/-strategi .....	52
2.6.3 Centrala lagar och tillstånd .....	52
2.6.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	53
2.6.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	56
2.6.6 Överklagande och inflytande .....	57
2.7 Ontario (Kanada) .....	58
2.7.1 Ontarios och Kanadas gruvindustri .....	58
2.7.2 Mineralpolicy/-strategi .....	59
2.7.3 Centrala lagar och tillstånd .....	59
2.7.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	62
2.7.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	63
2.7.6 Överklagande och inflytande .....	64
<b>3 Analys .....</b>	<b>65</b>
3.1 Inledning .....	65
3.2 Mineralpolicy/strategi .....	65

3.3	Centrala lagar och tillstånd .....	66
3.4	Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö .....	67
3.5	Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter .....	68
3.6	Överklagande och inflytande .....	69
	<b>Referenser .....</b>	<b>72</b>
	<b>Bilagor .....</b>	<b>78</b>

## Sammanfattning

Tillväxtanalys har gjort en genomgång av minerallagen och miljölagarna, vad gäller prospektering och gruvbrytning, i sex regioner med välutvecklad gruvindustri: Sverige, Finland, Polen, Western Australia (Australien), Minas Gerais (Brasilien) och Ontario (Kanada).

### *En global bransch där mineralpolitiken blir allt mer enhetlig*

Gruvindustrin som ekonomisk bransch har under de senaste 50 åren stegvis blivit global med internationell konkurrens och världsmarknadspriser. Detta har medfört att branschens utveckling i varje land har blivit starkt beroende av trender och tendenser i omvärlden också vad gäller lagar och regler. Mineralstrategierna i utvecklade, mineralrika länder blir alltmer lika varandra och därmed blir skillnaderna i lagstiftningen mindre än vad de historiskt sett har varit.

Med snabbare ekonomisk utveckling och globalisering av metallmarknaderna växer det fram ett synsätt att mineralstrategiprocesserna bör pågå kontinuerligt för att säkerställa att landets gruvindustri dels är konkurrenskraftig, dels kan uppfylla ökande krav på miljöhänsyn och social acceptans. Balans mellan de olika parternas intressen är ett nyckelord. Försöken att hitta användbara modeller för hur dessa svåra frågor kan hanteras pågår inte bara i Sverige utan i flera av de studerade länderna.

### *Vanligt med prövning enligt gruvlag och flertalet miljölagar*

Lagstiftningen i alla de studerade länderna har liknande uppbyggnad med en separat gruvlag som reglerar tillstånd att leta efter mineral och att öppna gruvor, och en eller flera separata miljölagar som hanterar miljöfrågor generellt och även gäller för gruvindustrin. Gruvlagstiftningen konvergerar, och med tiden blir lagarna i olika länder mer och mer lika varandra. Revision av lagarna sker också med allt kortare intervaller och smärre förändringar genomförs i stort sett årligen i alla länder. Idag pågår revision av gruvlagen i fyra av de sex studerade länderna.

Miljöprövningen är i alla de studerade länderna en separat del av tillståndsprövningen. Det är dock tydligt att alla typer av miljöfrågor kommer in allt tidigare och med större tyngd i processen i alla länder. Det visar sig också att hanteringen av gruvtillståndsfrågor är mindre konfliktfylld än handläggningen av miljöfrågorna. Beslut gällande tillstånd både enligt gruvlagen och enligt miljölagarna fattas i de flesta av de studerade länderna på central nivå.

I de studerade länderna finns det i strikt mening inte utrymme för så kallat ministerstyre, det vill säga att vissa beslut är förbehållna en minister eller en person och att underlag för besluten inte är helt klart definierade i lagen. I verkligheten ser vi dock en antydning till att frågor rörande gruvlagstiftningens och miljölagstiftningens tillämpning har politiserats alltmer och att fler beslut fattas efter långa diskussioner och debatter på politisk nivå snarare än på tjänstemannanivå.

Äganderätten till mineraler tillfaller i de flesta länder staten. I Western Australia och Ontario finns dessutom sedan den tidiga koloniala epoken områden med privatägda mineralrättigheter. I Sverige och Finland är äganderätten till mineraler oklar, men staten har förfoganderätten över mineralen.

*Tillstånden gäller olika länge, men miljökonsekvensbedömning är alltid ett krav*

Miljötillstånd krävs oftast inte för att få prospektera. Polen är dock ett undantag. I alla länder krävs miljötillstånd och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för att gå vidare med exploatering av en fyndighet. Det tar vanligtvis 6–18 månader för att få ett prospekteringsstillstånd. I Western Australia bara 1–2 månader. Tillstånden löper på 3–5 år med möjlighet till förlängning till maximalt 10–12 år. Gruvtillstånd gäller vanligtvis 25–30 år med möjlighet till förlängning om gruvan fortfarande är i drift då perioden löpt ut. I Western Australia finns föreskrivet hur lång tid ett ärende får ta och myndigheterna redovisar regelbundet hur väl målet uppnås. Det tar vanligtvis minst 2–4 år för att få en bearbetningskoncession, ibland väsentligt mycket längre tid. Det är miljötillstånden som ofta drar ut på tiden, då de kräver noggranna MKB-undersökningar och andra studier av bland annat socioekonomiska förhållanden. Hur lång tid det tar totalt beror till stor del på vilka överklaganden som görs.

*Inflytande ökar men förankring tar tid*

Den svenska och finska lagstiftningen, som ger markägaren rätt till en viss ersättning som baseras på värdet av den brutna malmen i en gruva, är helt unik då den ger ersättning för något som det inte är klarlagt att markägaren äger; mineralrättigheterna. Det är intressant att notera att i flera länder arbetar man med system för att fördela de skatteintäkter och de avgifter som betalas för prospektering och gruvdrift på flera nivåer lokalt, regionalt och nationellt. Här finns intressanta upplägg att studera mera i detalj för svenska förhållanden.

Minerallagarna har under senare år utvecklats för att bättre ta till vara ursprungsfolkens rättigheter i de länder där sådana grupper finns, till exempel i Western Australia, Ontario och Brasilien. I Brasilien får ingen ny prospektering eller gruvdrift för närvarande påbörjas i områden där ursprungsfolken har bosättningar. I många länder förs även en diskussion om den så kallade *social licence to operate*, det vill säga hållbarheten i ett gruvprojekt och avvägningen mellan lokala intressen för miljö och kultur, samhällets behov av jobb och metaller samt investerarens önskan om vinst.

*En oförutsägbar process är normen; förbättringspotential finns*

Fenomenet med långa överklagandeprocesser förekommer inte bara i Sverige. I alla länder finns, beroende på hur systemen är utformade i detalj, dels möjlighet att överklaga till de myndigheter som fattat beslut om tillstånd, dels ta dessa frågor vidare i de civilrättsliga systemen. En sådan process blir ofta långdragen vilket inte gynnar någon av parterna, vare sig de är tillskyndare av en ny gruva eller motståndare till den.

I våra intervjuer har det framkommit att hur ett tillståndsärende hanteras och hur lång tid det tar inte bara är en reflektion av gällande lagar och förordningar utan också av myndigheternas resurser och de enskilda handläggarnas kompetens och förmåga att hantera motstridiga intressen och hitta kompromisslösningar. Myndigheter med gedigen erfarenhet och kunskap om vad som är praktiskt möjligt både gruvtekniskt och miljömässigt för att både hantera hållbarhetsfrågor och de möjligheter till ekonomisk utveckling som en gruva kan ge, har bättre möjligheter att fatta de bästa besluten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, svensk lagstiftning och svenska regler och processer inte på någon avgörande punkt är extrem, varken åt det ena eller andra hållet, utan befinner sig nära ett internationellt genomsnitt.



## Summary

We have reviewed the mining laws and environmental laws regulating prospecting and mining in six countries or regions with a well-developed mining industry: Sweden, Finland, Poland, Western Australia (Australia), Minas Gerais (Brazil) and Ontario (Canada).

### *A global industry where mining policies are converging*

During the past 50 years mining has gradually become a global industry. Producers compete internationally and prices are set on the world market. As a result, the mining industry's development in each country has become heavily dependent on global trends and patterns, even as regards laws and regulations. Mineral strategies or policies in mineral-rich industrial countries are becoming increasingly comparable and related legislation less dissimilar that it has been historically.

In light of accelerated economic development in the emerging economies and the globalisation of the metals markets, many countries have chosen to revisit their mineral strategies more regularly with the aim of assuring the competitiveness of their mining industry as well as meeting demands for increased environmental protection and social acceptance. Striking a balance between the different, and often conflicting, interests is key. Efforts to find workable models for managing these difficult issues can be observed, not only in Sweden, but even in the other countries studied.

### *Separate administrative hearings are usually held for mining permits and environmental permits*

The legal framework that regulates mining is similar in all the countries studied. There is generally a mining law that regulates the granting of permits for prospecting for minerals and mining activities and one or more environmental laws that regulate the granting of environmental permits for industry in general, i.e. not limited to the mining industry. Mining legislation appears to be converging and different countries' laws regulating the sector are becoming increasingly comparable. We find that laws and regulations are being revised more frequently; in many countries minor amendments are even made annually. At present revisions are being made in four of the six countries in this study.

A separate administrative or judicial hearing is held for issuing permits in accordance with environmental laws in all of the countries studied. It is apparent that environmental issues are receiving higher priority and that they are also being handled earlier in the process, i.e. environmental issues are also addressed in the administrative hearings for prospecting permits and mining permits. We also observe that the process for granting mining permits are generally less conflict-ridden than that for granting environmental permits. In all of the countries studied both mining permits and environmental permits are granted at the central (provincial or national) level rather than the local level.

We do not find evidence of executive or ministerial interference in the process of granting permits. We do however observe a trend where issues related to mining law and environmental law are becoming increasingly politicised. Permits are granted after extensive discussions and political debate rather than solely on the basis of administrative hearings.

The state claims ownership of most types of mineral resources in the countries studied. In Western Australia and Ontario there are, however, some few remaining areas with private

mineral rights granted during the colonial area. Even though there is a lack of clarity as to the formal ownership of minerals in Sweden and Finland, the right to grant access to minerals and permits to exploit deposits is reserved to the state.

*Permits have different periods of validity; environmental assessments are always required*

Environmental permits are generally not required for prospecting activities, with the exception of Poland. However, in all of the countries studied environmental permits and an environmental impact assessment are required to exploit a mineral deposit, i.e. for mining. It takes on average 6–18 months for a prospecting permit to be processed and granted, with the exception of Western Australia where the process only takes 1–2 months. The permit is then valid for 3–5 years with the possibility of an extension for up to 10–12 years. Mining permits are generally valid for 25–30 years but can be extended if the mine is still in operation. The law in Western Australia and Poland states that applications have to be processed within a specified period of time. It generally takes 2–4 years for a mining permit to be processed, but in many cases the process can take much longer. There are often long delays in the processing of environmental permits. These also require comprehensive environmental impact assessments and a number of other studies concerning e.g. socioeconomic issues. The total processing time depends largely on the number and nature of appeals lodged.

*Public participation is increasing, but time-consuming*

Swedish and Finnish legislation gives property owners the right to some financial compensation, based upon the value of the minerals extracted. This is a unique system as property owners do not formally have rights to the minerals. In this context it can be noted that many countries are developing systems for sharing tax revenues and royalties from prospecting and mining on the local, regional and national levels. These systems may be interesting to study for Sweden.

Mining laws are in many places being developed to better take into account indigenous peoples' rights, such as in Western Australia, Ontario and Brazil. At present, new prospecting and mining activities may not be formally commenced in native territories in Brazil; however, laws regulating this have not been enacted. In many countries the so-called social licence to operate is an issue for debate. This refers to the sustainability of mining projects and the balance between conflicting interests – local concerns for the environment and culture, society's need for jobs and metals and investors' desire for profits.

*An unpredictable permitting process is the norm; there is room for improvement*

Long appeals processes are not only a Swedish phenomenon. Mining and environmental permits granted by the authorities can be appealed in all of the countries studied. A time-consuming and excessively lengthy process does not benefit any of the stakeholders, neither those in favour of, nor those opposed to a mining project.

Our interviews indicate that the process of granting permits and the amount of time it takes is not simply a product of countries' legal and administrative systems. It is also a product of authorities' resources and individual civil servant's competence and ability to handle conflicts of interest and seek compromises. In order to reach decisions that balance social, environmental and economic sustainability, authorities need knowledge of what solutions are practical and possible as regards to mining technology and environmental impacts.

Based upon this international comparison we conclude that Swedish legislation and regulations and the Swedish process for granting mining and environmental permits cannot be described as unique or extreme. Instead, we find that the Swedish system, in an international comparison, is fairly average.

# 1 Studiens teoretiska ramverk

## 1.1 Bakgrund till Tillväxtanalys uppdrag

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att göra en jämförelse av processer, regelverk och ledtider för miljöprövning av gruvverksamhet i ett antal relevanta länder (N2015/52941/-FÖF). Som en del av detta uppdrag har Kungliga Tekniska Högskolan, KTH med underkonsulter, fått uppgiften att sätta miljötillståndsprocessen i ett sammanhang genom att göra en översikt av de olika tillstånd som behövs för att prospektera och öppna gruvor. Fokus i nu aktuellt deluppdrag är, att för ett antal länder kartlägga de olika formella tillstånd som behövs från att prospektering inleds till att gruvbrytning kan påbörjas. Vi har valt denna bredare ansats eftersom miljöfrågor hanteras i olika steg i de studerade länderna – i vissa fall redan i prospekteringsfasen, i andra finns det flera olika miljörelaterade prövningar och inte en enda samlad prövning.

Tillväxtanalys har identifierat följande länder och provinser som relevanta att studera: Sverige, Finland, Polen, Western Australia (Australien), Minas Gerais (Brasilien) och Ontario (Kanada). Sverige utgör i detta sammanhang *referensland*. I uppdraget ingår att analysera likheter och skillnader mellan de olika länderna utifrån bland andra följande frågeställningar:

- Vem äger mineralerna eller metallerna?
- Hur lång tid gäller olika tillstånd? Hur lång tid tar processen?
- Vilka typer av avgifter finns?
- Vem beviljar tillstånden? Vilka lagar gäller? Finns det utrymme för ministerstyre?
- Hur går ett överklagande till? Vilka är sakägare och har möjlighet att lämna synpunkter och delta i beslut? På vilket sätt sker samråd och kommunikation med lokalbefolkningen/fastighetsägare?
- När krävs en miljökonsekvensbeskrivning?

## 1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Studien syftar till att göra en översiktlig jämförelse mellan några utvalda gruvländer/-delstater när det gäller de olika tillstånd som behövs för att prospektera och öppna gruvor. Tyngdpunkten i studien är på de rättighetsupplåtelser och tillstånd som ger rätt att prospektera och utvinna mineral på land och som huvudsakligen regleras i minerallagar/gruvlagar. Tillstånd som krävs med hänsyn till miljön och som främst regleras i miljölagar, hanteras övergripande och sätts i relation till rättighetsupplåtelse enligt minerallagarna. Överprövning av beslut behandlas kortfattat i texten men med fokus på tillstånd enligt minerallagarna. Besvärssystemet i ett land är dock snarare en spegel av rättssystem i respektive land än av genomtänkta lösningar för planering och anläggande av en gruva. Därför är studier av överklagandeprocessen inte särskilt givande. Istället är inflytandeprocessen för att minimera överklaganden desto mer intressant att studera och en del tas upp i denna rapport. Studien avser också att ge en överblick av gruvindustrin i de olika länderna.

För studiens genomförande har minerallagar och viss miljölagstiftning studerats liksom även rapporter, böcker, webbaserad dokumentation och databaser (statistik om gruv-

industrin). För att skapa förståelse för hur tillståndsprocessen fungerar i praktiken och hur den upplevs av berörda parter har intervjuer genomförts med representanter för verksamhetsutövare och myndigheter i de studerade länderna. För studierna av Polen och Minas Gerais har underkonsulter bidragit.

De valda länderna/delstaterna är samtliga viktiga gruvländer, inom EU och globalt. Länderna som jämförs tillhör olika juridiska system, *civil law* och *common law*. Ett juridiskt system kan ses som ett system av rättsliga normer som är gällande vid en viss tid på en viss plats där reglerna är kopplade till varandra på olika sätt för att bilda en enhet. Vilket system som används av ett enskilt land är kopplat till landets specifika historia. Även om de nordiska ländernas juridiska system kan hänföras till *civil law* kan man argumentera för att dessa länders juridiska system är något skilda från de övriga *civil law* länderna. Skillnaderna är dock av sådan art att många räknar in de nordiska länderna i *civil law* traditionen. Den stora skillnaden mellan de två olika systemen, *civil law* och *common law* ligger i de juridiska källtexterna. *Common law* baseras primärt på domstolsavgöranden vilka bildar ett prejudikat som gäller tills ett lagstiftande organ aktivt lagstiftar en förändring vilken då upphäver tidigare prejudikat. *Civil law* baseras på lagar vilka är grundligt utformade med tydliga förarbeten. Skillnaden mellan de olika systemen har dock minskat historiskt och lagstiftning utgör i båda en väsentlig del. Minerallagarna i Western Australia och Ontario (*common law*) är mer detaljerade än de i Sverige och Finland (*civil law*). Finlands gruvlag från 2011 har dock gjorts betydligt mer omfattande än tidigare gruvlagar som gällt i landet. Polen och Brasilien tillhör även de *civil law*.

Med gruva avses i denna studie i första hand metallgruvor vilket betyder att specifika regelverk som hanterar industrimineral och täkter utöver minerallagar inte behandlas i denna översikt. Lagstiftning kring grus säkerhet, dammsäkerhet, strålsäkerhet och arbetarskydd och därtill hörande tillstånd tas inte heller upp liksom inte heller efterbehandling av gruvor. Lagstiftning som inte är direkt kopplad till själva gruvbrytningen såsom uppförande av anläggningar av olika slag behandlas inte i alla länder. Faktorer som tydligt präglar vissa länders regelsystem kring mineralutvinning har lyfts fram i genomgångarna av länderna. Detta gäller särskilt ursprungsfolkets rättigheter i Western Australia, Ontario och Minas Gerais. Liknande begrepp som används i olika länder för att till exempel beskriva prospekteringsrättigheter kan ha olika innebörd. Olika begrepp kan också omvänt betyda samma sak. Både begreppet miljökonsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbedömning (EIA, EA) används i denna studie då dess innebörd kan variera.

## **1.3 Ekonomiska och tekniska förutsättningar för att prospektera och öppna gruvor**

### **1.3.1 Gruvindustrin**

Redan på 1400-talet började man bryta malm i Sverige. Sedan dess har betydelsen av gruvindustrin inte avtagit, tvärtom är gruvindustrin av fortsatt stor betydelse i de svenska gruvdistrikten. Produktionen av metaller och mineral är större än någonsin. Bergets produkter må vara icke förnyelsebara i den bemärkelsen att de inte kan utvinnas två gånger ur gruvan men metallerna kan återvinnas och recirkuleras och gruvsamhällena kan finnas kvar efter många decenniers drift.

Gruvindustrin utvinna produkter ur berggrunden på land eller från havsbotten genom att bryta malm<sup>1</sup> och förädla denna till primära produkter. Med en uteslutningsdefinition kan man säga att alla primära produkter som inte odlas, fiskas eller jagas faller inom gruvindustrins ramar. Det flesta av alla produkter som används i dagens moderna samhälle innehåller mineraler, metaller eller andra grundämnen som produceras av gruvindustrin.

Eftersom gruvindustrin alltid har varit av betydelse för samhällets utveckling och speciellt Sveriges, har branschen alltid tilldragit sig statsmakternas stora intresse och omgivits av lagar och förordningar av olika slag. I Sverige har dessa framförallt tjänat att försöka försäkra staten om att gruvindustrin har kunnat drivas på ett effektivt sätt och att nationens inkomster från gruvindustrin ska kunna säkras. Statens fokus har legat på produktion av metaller vilka alltid betraktats som en tillgång som tillhör nationen och regleras centralt, medan sten, grus och sand för byggnadsändamål och andra mineral, av mindre intresse för statens skatteintäkter eller förmåga att föra krig, sedan länge tillhör markägaren.

Gruvindustrin är inte bara en industri som funnits i hundratals år utan också en industri som oftast arbetar långsiktigt i varje gruva och projekt. Det tar ofta 10–15 år efter att en mineralfyndighet upptäcks genom prospektering innan man med rimlig säkerhet kan slå fast att den kan brytas med ekonomisk vinst (det vill säga mineralfyndigheten görs gradvis om till en malm) genom stegvisa investeringar i prospektering, processutveckling, marknadsstudier och så vidare. Därefter tar det kanske 5 år, ibland ännu längre tid, innan gruvan har byggts och är färdig att tas i drift. Under dessa 15–20 år kan givetvis mycket hända både med efterfrågan på produkten som man planerar att bryta och därmed med priset men också med lagstiftningen och den tekniska utvecklingen. Allt detta gör att gruvindustrin är en mycket osäker bransch. Eftersom varje malmkropp är unik till sin sammansättning, form och geografiska läge är dessutom varje gruva unik, det vill säga det går inte som med en bilfabrik eller en datahall att bara ta samma ritning från den mest lämpade redan färdiga anläggningen och kopiera denna utan varje gruva måste projekteras och byggas efter sina speciella förutsättningar. Branschens långa historia och långsiktighet har bidragit till att forma en konservativ tradition där mycket görs på samma sätt som alltid. Det är numera en mycket kapitalintensiv industri vilket också medverkar till en stor försiktighet med nya oprövade tekniska lösningar.<sup>2</sup>

### 1.3.2 Situationen i världen 2016

Trots att metaller och mineraler är nödvändiga för samhällets ekonomiska och sociala utveckling stod gruvindustrin lågt i kurs både bland politiker, ekonomer och allmänheten i slutet av 1900-talet. Branschen sågs som en bakåtsträvande industri som inte tjänade tillräckligt med pengar utan krävde understöd och subsidier för att överleva. Till råga på allt syntes tydligt de miljöproblem som varje gruva skapade och väckte kritik.<sup>3</sup> Allt detta vändes uppoch ned några år inpå det nya århundradet när metallpriserna sköt i höjden till stora delar på grund av den kraftigt stegrade kinesiska efterfrågan. Eftersom det tar tid att öppna nya gruvor steg metallpriserna till rekordnivåer åren runt 2010 och boomperioden

<sup>1</sup> Malm är ett mineral som kan brytas med ekonomisk vinst. Mineral är en blandning av olika grundämnen i bestämda proportioner.

<sup>2</sup> Minerals4EU.

<sup>3</sup> Departementsserien (2002), s 72 och följande.

som varade nästan 10 år, längre än någon cyklisk uppgång i modern tid, avslutades först 2012/13.<sup>4</sup>

Metallpriserna har sjunkit dramatiskt under de senaste två åren men är ännu inte lägre än vad de var i slutet av 1900-talet innan uppgången började. Däremot har gruvbranschen internationellt förändrats irreversibelt på flera sätt. Branschen är global, redan tidigare sattes priset på så kallade icke-järnmetaller, det vill säga koppar, zink, guld, silver och flera ytterligare på internationella marknadsplatser som London Metal Exchange (LME), Comex i New York med flera. Numera har prissättningen på järnmalm och även kol baserats på publicerade så kallade spotpriser och man har övergett tidigare priser satta i förhandlingar mellan de största producenterna och köparna av järnmalm. Flera mycket stora gruvföretag, som praktiskt taget alla producerar en svit av metaller och mineraler, har vuxit fram. Diversifieringen minskar prisriskerna och storleken har faktiskt betydelse: finansieringen av de allt större och ofta mycket kapitalkrävande projekten inkluderande infrastrukturförbättringar (elkraft, vatten och transporter) kan bara göras till en rimlig kostnad av stora bolag. Många av dessa bolag har sin bas i utvecklingsländer dit både huvuddelen av gruvproduktionen och gradvis även kontrollen av växande delar av produktionen förflyttats. Tekniskt sett har inte mycket hänt under de senaste 10–15 åren och kanske kan ny teknik gradvis introduceras men, som påpekats ovan går det sakta, och så kommer det troligtvis förbli även i framtiden.<sup>5</sup> Gruvbranschen driver mindre forskning och utveckling jämfört med de flesta branscher och någon ändring på detta syns inte i den nuvarande försämrade konjunkturen, som karaktäriseras av kostnadsbesparingar och nedskärningar. Detta har skett trots att efterfrågan på metaller inte minskat lika dramatiskt som priserna.

Många stater har efter några år med stora företagsvinster vaknat, tyvärr försent, och, när priserna redan sjunkit, infört hårdare beskattning (exempelvis Mongoliet, Western Australia) och även krav på lokalt ägande och ibland kontroll över både nya och existerande gruvbolag (exempelvis Zimbabwe och Namibia). Flera bolag inom branschen har också vaknat och efter starka påtryckningar från både politiker och allmänhet börjat se om sitt hus och ägna mycket större uppmärksamhet åt att förbättra sin image och i stället sprida sitt budskap att gruvindustrin är nödvändig om världens levnadsstandard ska fortsatt kunna öka.<sup>6</sup>

Konkurrensen mellan olika länder om nya gruvinvesteringar har hårdnat betydligt under det senaste året, bland annat därför att aptiten på att nyinvestera har sjunkit kraftigt med metallpriserna. Med lägre priser är det färre projekt som blir lönsamma och genom att vissa länder (exempelvis Ryssland och Venezuela), i praktiken har stängt sina gränser för nya utländska gruvinvesteringar ökar konkurrensen om de få kvarvarande lönsamma gruvprojekten ännu mera.<sup>7</sup> Det är mot denna bakgrund som vår studie ska ses.

## **1.4 Legala förutsättningar för att prospektera och öppna gruvor**

Rätten till mineraltillgångar regleras i särskild lagstiftning i många länder. När mineralerna är ägda eller kontrollerade av staten utgör minerallagarna vanligtvis huvudinstrumentet för

<sup>4</sup> Radetzki (2009), s 9 och följande.

<sup>5</sup> Minerals4EU.

<sup>6</sup> Humphreys (2015), sidan 1 och följande.

<sup>7</sup> ICMM (2014).

att ge rättigheter att prospektera efter och utvinna mineral. I minerallagar regleras bland annat hur rättigheter kan erhållas, hur rättigheterna ser ut, vilka skyldigheter som finns förknippade med dessa och hur rättigheterna kan gå förlorade. Vid sidan om att uttrycka ett lands mineralpolitik så kan ett flertal funktioner eller syften kopplas till minerallagstiftningen:

- Uppmuntra och underlätta undersökning och brytning av vissa mineral av betydelse för samhället (ge exklusiva rättigheter).
- Ge tillträde till markområden (markåtkomst).
- Ge incitament för privata investeringar i prospektering och gruvdrift.
- Undvika eller lösa konflikter mellan olika parter (balans mellan olika intressen).
- Öka kunskaperna om mineralfyndigheterna.
- Uppbära skatt på mineralfyndigheter.
- Skydda miljön från negativa effekter vid prospektering och gruvdrift.
- Tillgodose säkerhets- och hälsoaspekter vid prospektering och gruvdrift.
- Bemyndiga särskilda myndigheter/departement eller tjänstemän att tillämpa lagen.

Rätten till mineraltillgångar är i många länder reglerade efter i huvudsak tre olika system. Enligt *jordäganderättssystemet* tillkommer mineralerna ägaren av den mark där tillgångarna anträffas. Systemet tillämpas idag ofta på mineraler som inte är reglerade i minerallagarna. *Inmutningssystemet* innebär att vem som helst som upptäcker en mineraltillgång kan efter vissa formaliteter förvärva ensamrätt att utnyttja fyndigheten. Inmutningssystemet kan betraktas från olika utgångspunkter. De ena är att staten anses som innehavare av rätten till mineralerna och de andra är att mineralerna innan de upptäcks inte tillhör någon. *Koncessionssystemet* innebär att rätt att eftersöka och bearbeta mineralfyndigheter upplåts efter prövning av statlig myndighet. I takt med miljölagstiftningens framväxt och behovet av att reglera hur rättigheterna används har allt fler minerallagar fått ett större genomslag av koncessionssystemet där rättigheterna förenas med villkor av olika slag.<sup>8</sup>

Minerallagarna är ofta strukturerade för att skilja emellan prospektering och utvinning och följer på så vis processen att öppna en gruva i kronologisk ordning. De flesta minerallagar innehåller markrestriktioner där prospektering inte får ske eller först efter att ytterligare tillstånd erhållits. Andra restriktioner kring markanvändningen kan också finnas i annan lagstiftning som avser att skydda naturmiljön. En nyckelfråga är i vilken omfattning miljölagstiftning kan vara inkopplad i processen att erhålla mineralrättigheter. En miljökonsekvensbeskrivning behövs vanligtvis inte tidigt i processen att öppna en gruva när påverkan på miljön är liten. Såväl markanvändning som miljöfrågor liksom säkerhets- och hälsoaspekter kan i olika utsträckning vara reglerade i minerallagarna eller i särskild lagstiftning vid sidan om. I allmänhet regleras också byggnation av anläggningar och infrastruktur i särskild lagstiftning. Sammantaget är regelverken som ger de legala förutsättningarna att öppna en gruva komplexa och i nu aktuell studie ges endast en överblick i syfte att sätta skyddet av miljön och miljö tillståndprocessen i ett sammanhang.

---

<sup>8</sup> Liedholm Johnson (2010)



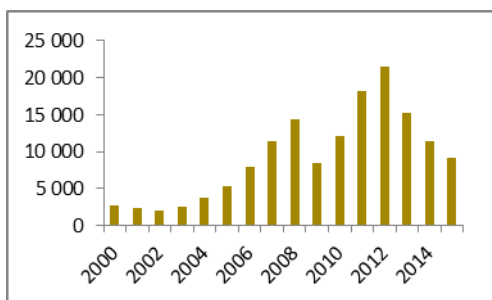
## **1.5 Disposition**

Studien är indelad i tre kapitel. Kapitel 1 ger en bakgrund samt ett teoretiskt ramverk utifrån ekonomiska, legala och tekniska förutsättningar för att öppna en gruva. Kapitel 2 börjar med en kort introduktion om ländernas/delstaternas ekonomi, befolkning och gruvindustri. Därefter följer en genomgång av Sverige, Finland, Polen, Western Australia, Minas Gerais och Ontario. För varje land ges en överblick kring mineralpolitik, centrala lagar och tillstånd, rättighetsupplåtelser, äganderätt, miljö, avgifter samt överklagande och inflytande. I kapitel 3 görs en jämförande analys kopplad till frågeställningarna i uppdraget. Slutligen finns referenser och bilagor redovisade.

## 2 Gruvindustrin

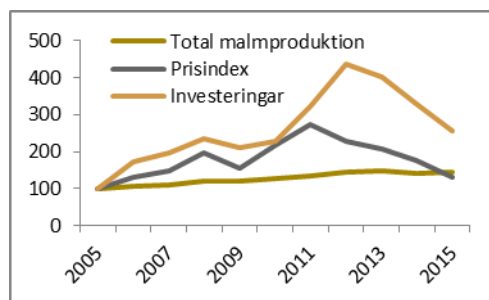
### 2.1 Introduktion

Gruvindustrin har vuxit i betydelse då ett ökat behov av metaller i kombination med kapacitetsbegränsningar fick priserna att stiga kraftigt. Efter många års prispress var industrin underinvesterad. Ökade inkomster fick dock fart på investeringarna. I och med att dessa gett resultat har priser och investeringarna sjunkit medan malmproduktionen har ökat (Figur 1, Figur 2, Figur 4).



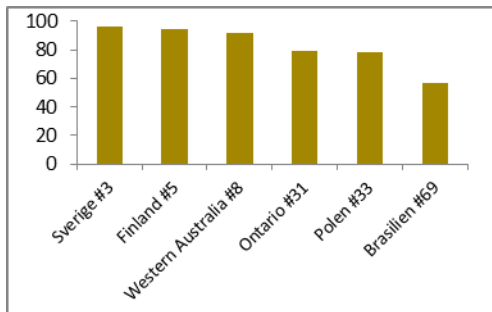
Figur 1 Global prospektering 2015 MUSD

Källa: SNL Metals & Mining



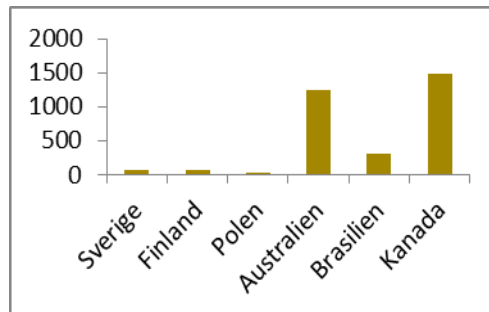
Figur 2 Index över global malmproduktion, metallpriser & investeringar 2005=100

Källa: SNL Metals & Mining



Figur 3 Fraser Institute Policy Perception Index 2015

Källa: Fraser Institute



Figur 4 Prospekteringsutgifter 2015 per land MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

Prospekteringsutgifter och investeringar kan ses som ett mått på hur väl gruvindustrin kan tänkas möta framtida efterfrågan, eftersom prospektering ger information huruvida ett område är lämpat för gruvdrift. I regel bryts malmen i en gruva ut efter en tid. Detta innebär att i ett scenario när den totala efterfrågan på metaller ökar måste råvaror säkerställas för att tillgodose detta behov. Investeringar i gruvindustrin är av två olika former, dels krävs investeringar för att hålla kapaciteter på en jämn nivå då till exempel maskiner slits, dels krävs investeringar för att öka kapaciteter vid ökat behov. Då efterfrågeökningar av metaller ofta är någorlunda jämna och formas av växande befolkningar och ökade levnadsförhållanden sker ofta kapacitetsökningar stegvis. Det tar flera år att bygga en gruva vilket gör att kapacitetsökningar oftast inte hänger med efterfrågan. Antingen kommer kapacitetsökningarna för sent vilket gör att gruvbolagen måste planera fler utökningar av sin produktion eller, vilket händer förr eller senare, kommer kapacitets-

ökningarna vara högre än behovet. Detta får till följd att priser, investeringar och prospekteringsutgifter går ned medan malmproduktionen går upp (Figur 2).

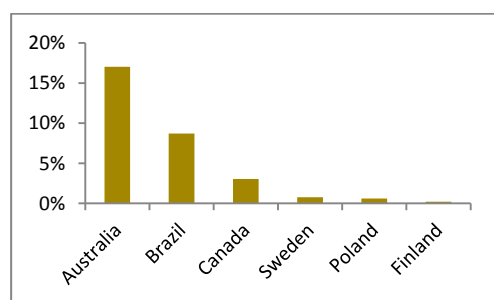
Tabell 1 BNP, befolkning och areal 2015

Land/ region	BNP (BUSD)	BNP/capita USD	Befolkning ('000 000)	Land areal km <sup>2</sup>	Befolknings-täthet (pers./ km <sup>2</sup> )	Privatägd mark+
Sverige	571	58 935	9.9	450 000	21.9	43 %
Finland	273	49 754	5.5	338 400	16.3	60 %
Polen	545	14 158	38.6	312 679	123.4	
Western Australia	265*	61 169*	2.55	2 645 600	1.0	7 %
Minas Gerais	207**	11 566**	20.7	107 400	12.6	
Ontario	722***	35 855	13.6	1 076 400	12.6	13 %

Källa: Internationella Valuta Fonden, Förenta Nationerna, + Liedholm Johnson (2010)

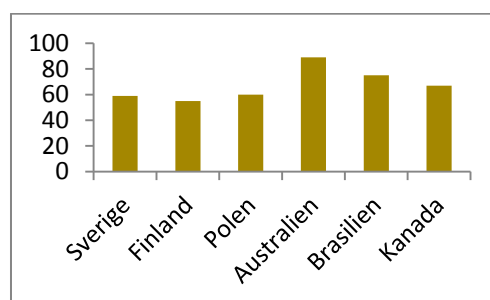
Noter: \*Australien, \*\*Brasilien, \*\*\*Kanada

De sex länderna/regionerna som finns representerade i studien skiljer sig åt vad det gäller folkmängd och storlek (se Tabell 1) men liknar varandra i det avseende att gruvindustrin är förhållandevis viktig i alla sex. I International Council on Mining and Metals (ICMM) så kallade Mining Contribution Index (MCI), vilket visar på ett lands ekonomiska beroende av gruvindustrin på en skala från 1–100, har Finland 55 vilket är det lägsta, medan Australien med sina 89 är det land av de jämförda som är mest beroende av gruvindustrin (Figur 6). Värdet av den totala gruvindustrin i länderna skiljer sig också åt där Finland med 0,2 procent av det totala värdet av metallproduktionen i världen skiljer sig markant från Australiens 17,4 procent (Figur 5). Fraser Institute, en tankesmedja i Kanada, genomför varje år en perceptionsanalys av gruvindustrin där de frågar intressenter hur de bedömer de områden de är aktiva i. I dessa studier brukar Sverige och Finland komma högt upp (se Figur 3).



Figur 5 Värdet av gruvindustrin i landet som procent av totala värdet för den globala gruvindustrin 2013

Källa: SNL Metals & Mining



Figur 6 Mining Contribution Index, ICMM

Källa: ICMM

Tabell 2 visar andelen av världsproduktionen för de sex regionerna.

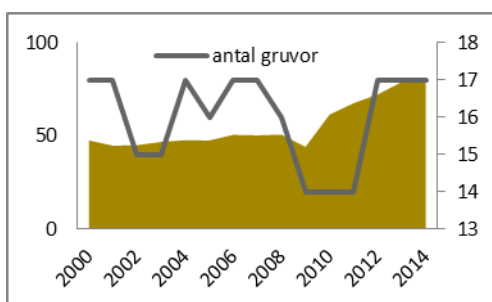
Tabell 2 Produktion av de viktigaste metallerna

	<b>Sverige</b>	<b>Finland</b>	<b>Polen</b>	<b>Western Australia</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>Ontario</b>
Metall	Andel av total världs- produktion (%)	Andel av total världs- produktion (%)	Andel av total världs- produktion (%)	Andel av total världs- produktion (%)	Andel av total världs- produktion (%)	Andel av total världs- produktion (%)
Bauxite	na	na	Na	29.7%	na	na
Bly	1.6%	na	1.3%	15.2%	0.2%	na
Cobolt	na	na	Na	5.3%	na	1.4%
Guld	0.2%	0.3%	Na	9.6%	1.3%	2.6%
Järnmalm	1.4%	na	Na	35.3%	13.8%	na
Kol	na	na	1.8%	6.0%	na	na
Koppar	0.4%	0.2%	2.3%	5.3%	0.8%	1.1%
Kromit	na	na	Na	na	na	na
Nickel	na	1.0%	Na	12.4%	2.3%	5.4%
PGM	na	na	Na	na	na	6.1%
Palladium	na	0.5%	Na	0.3%	na	na
Platina	na	0.7%	Na	0.1%	na	na
Silver	1.4%	0.6%	5.1%	5.8%	0.0%	0.5%
Zink	1.7%	1.7%	0.6%	11.6%	0.5%	0.4%

## 2.2 Sverige

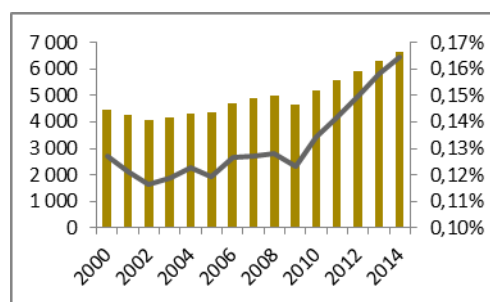
### 2.2.1 Sveriges gruvindustri

Gruvindustrin i Sverige (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna) har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Under 1980- och 1990-talet fick gruva efter gruva stänga och under en period fanns enbart tre verksamma gruvbolag. Vidare var gruvindustrin strängt reglerad fram till början av 1990-talet. År 1991 tillkom en ny minerallag för att underlätta för prospekterings- och gruvverksamhet och locka till sig utländskt kapital samt utländska aktörer. Investeringar och prospektering steg kraftigt från andra halvan av 00-talet (Figur 9 och Figur 10) dessa har nu mattats av men malmproduktionen (Figur 7) har stigit och sysselsättningen ökat (Figur 8).



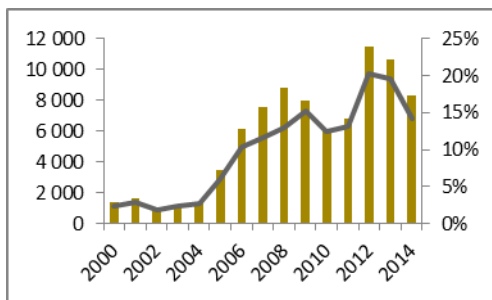
Figur 7 Sveriges malmproduktion (Mt) vänster sida & antal gruvor höger sida

Källa: SGU



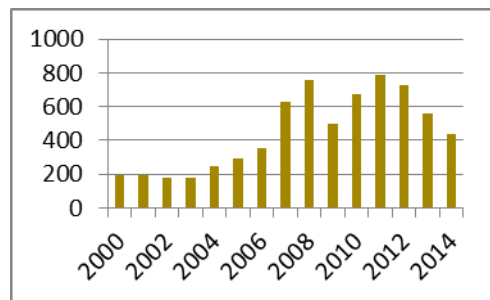
Figur 8 Antal sysselsatta i Svensk gruvindustri samt procent av totalt sysselsatta

Källa: SCB



Figur 9 Sveriges investeringar i gruvindustrin MSEK samt procent av totala investeringar

Källa: SCB



Figur 10 Sveriges prospekteringsutgifter MSEK

Källa: SGU

### 2.2.2 Mineralpolicy/-strategi

Sverige antog 2013 en mineralstrategi vars vision är att ”skapa tillväxt i hela landet genom ett långsiktigt användande av landets mineralresurser, i samklang med miljö-, natur och kulturvärden. Sverige förstärker sin position som EU:s ledande gruv- och mineralnation”.<sup>9</sup> Fem strategiska områden identifieras i strategin för att visionen ska kunna nås:

- en gruv- och mineralnäring i samklang med miljö, kultur och andra näringar
- dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt
- ramvillkor och infrastruktur för konkurrenskraft och tillväxt
- en innovativ gruv- och mineralnäring med en excellent kunskapsbas
- en internationellt välkänd, aktiv och attraktiv gruv- och mineralnäring

### 2.2.3 Centrala lagar och tillstånd

Undersökning och bearbetning av koncessionsmineral regleras i minerallagen (1991:45). Med koncessionsmineral avses enligt förarbetena till lagen sådana mineral som är industriellt användbara som med viss sannolikhet förekommer i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter sig meningsfull och kräver omfattande och systematiska, ofta vetenskapligt grundade metoder för letning.<sup>10</sup> Minerallagens principiella innebörd är att rätten att prospektera och utvinna så kallade koncessionsmineral genom beslut av statlig myndighet kan tillerkännas annan än den som äger marken.<sup>11</sup> Det betyder också att markägaren kan tvingas avstå mark för mineralutvinning mot sin vilja. Minerallagen brukar beskrivas som en lag som bygger på *koncessionssystemet* men som har starka *inmutningsrättsliga* inslag.

Vid sidan om minerallagen finns ett antal centrala lagar inom markanvändning och miljöområdet som berör ett gruvprojekt och som bland annat nämns i minerallagen. Dessa lagar är bland andra

- miljöbalken (1998:808)
- plan- och bygglagen (2010:900)
- kulturmiljölag (1988:950)
- terrängkörningslagen (1975:1313)

Tillståndsmyndighet enligt minerallagen är Bergsstaten och beslut fattas av Bergmästaren. Bergmästaren kan överlåta tillståndsärenden som gäller bearbetning till regeringen för prövning. För att få rätt till undersökning av koncessionsmineral krävs ett *undersöknings-tillstånd*. Innan själva undersökningsarbetet får påbörjas måste en *arbetsplan* upprättas. Denna plan ska godkännas av berörda fastighetsägare alternativt fastställas av Bergmästaren om inte överenskommelse kan träffas. För att få rätt att utvinna koncessionsmineral krävs en *bearbetningskoncession*. En miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken utgör en väsentlig del av beslutsunderlaget för om en bearbetningskoncession kan meddelas eller

<sup>9</sup> Näringsdepartementet (2013)

<sup>10</sup> Proposition (1989) s. 50

<sup>11</sup> Ibid s.45

inte. För att få ta mark i anspråk ovan jord och som behövs för bearbetning måste mark anvisas enligt minerallagen. Detta sker vid en *markanvisningsförrättning* som hålls av Bergmästaren. För att få påbörja gruvverksamhet som är klassat som miljöfarlig verksamhet krävs *miljötillstånd* enligt miljöbalken. Dessutom krävs oftast tillstånd för bortledning av grundvatten (*vattenverksamhet*) enligt samma lag. Båda dessa tillstånd prövas i en gemensam process (*miljöprövning*). Tillstånd ges av mark- och miljödomstolen. För uppförande av byggnader inom gruvområdet krävs *bygglov*. Dessutom kan *marklov* behövas för schaktningar med mera. Dessa tillstånd regleras i plan- och bygglagen och ges av kommunernas byggnadsnämnd.

Miljöbalken som trädde ikraft 1999, kom att ersätta 16 lagar inom miljöområdet bland andra naturvårdslagen, miljöskyddslagen och naturresurslagen. I miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Såväl bevarandebestämmelser som möjligheterna att exploatera ska kunna tillvaratas. Stora opåverkade mark- och vattenområden som obrutet fjäll, ekologiskt känsliga områden ska skyddas liksom områden av betydelse för till exempel rennäringen och den samiska kulturen, natur- och kulturvärden, områden med värdefulla ämnen. Det förekommer dock ofta mål- och intressekonflikter. I miljöbalken finns också särskilt angivna geografiska områden som har ett direkt skydd. Åtgärder såsom mineralutvinning, som påtagligt skadar ett riksintresse är ett absolut hinder för gruvdrift såvida inte fyndigheten i sig också utgör ett viktigt riksintresse.



Figur 11 Tillståndskedja Sverige (förenklad)

## 2.2.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö

### *Rättighetsupplåtelse och äganderätt*

Minerallagen anger inte något om äganderätten till koncessionsmineral utan reglerar endast vem som under vissa förutsättningar får förfoga över dem. De mineral som inte räknas upp i minerallagen utgörs av så kallade markägarmineral och kan sägas vara markägarens egendom på så sätt att de utgör fast egendom som beståndsdel av fastigheten. Det betyder att markägaren normalt kan hindra andra från att utvinna fyndigheterna i fråga. Ett kommersiellt utnyttjande av markägarmineralen behöver man dock tillstånd enligt miljöbalken. Äganderätten till de mineral som regleras i minerallagen är oklar. Det finns inget angivet

att mineraltillgångarna skulle tillhöra nationen eller folket. En fastighetsägares rätt att förfoga över de mineral som regleras i minerallagen kan dock sägas vara inskränkt eftersom någon annan kan få denna rätt. Även om inte staten ses som den egentlige ägaren till de mineral som omfattas av minerallagen, har staten, oavsett ägarförhållandena, ett avgörande inflytande på undersökning och utvinning av tillgångarna.<sup>12</sup>

*Ett undersökningstillstånd* ger den som beviljats tillståndet ensamrätt till undersökning och tillträde till marken inom tillståndsområdet. Ett undersökningstillstånd ska meddelas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få tillstånd en ändamålsenlig undersökning. Om flera har ansökt om undersökningstillstånd på samma område har den som först kommer in med ansökan företräde (*inmutningssystemet*). Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan som ska upprättas av tillståndshavaren. En arbetsplan blir gällande om några invändningar inte görs eller om överenskommelse träffas med berörda parter. Om invändningar gjorts får den som har undersökningstillstånd begära att planen prövas av Bergmästaren genom att den fastställs. Undersökningsarbete får bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Tillståndshavaren får om det behövs använda väg till och inom området. Efter tillstånd av Bergmästaren får mark också tas i anspråk för att bygga nödvändig väg.

Den som har undersökningstillstånd får en laglig rätt till bearbetningskoncession om vissa grundläggande krav är uppfyllda. Om flera ansöker om koncession kan prövningsmyndigheten normalt inte förbigå den som har undersökningstillstånd. Ett undersökningsområde ska avse ett bestämt område som inte får vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt och som i övrigt ska ha en för ändamålet lämplig form. Några angivna storleksgränser finns inte. Ett undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslut. Giltighetstiden kan sedan förlängas till maximalt 15 år. Förlängning sker först med sammanlagt högst tre år och därefter högst fyra år (särskilda skäl) och sedan ytterligare högst fem år (synnerliga skäl). Ett obligatoriskt villkor som alltid måste tas in i beslut om undersökningstillstånd är ställande av säkerhet. Inget undersökningsarbete får påbörjas förrän säkerhet ställts för den ersättning för skada och intrång som kan komma att utgå till följd av kommande undersökningsarbete. Undersökningstillstånd får överlåtas efter medgivande från Bergmästaren.

Den som har *bearbetningskoncession* får inom koncessionsområdet dels bedriva undersökningsarbete och dels utföra bearbetning. Bearbetning och undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. Innan gruvdrift påbörjas måste även ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken ställas som garanti för de åtgärder som ska göras i samband med att koncessionen upphör. Förutsättningar för att få en bearbetningskoncession är att en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad (*malmbevisning*) och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. En koncession ska meddelas för tjugofem år. Om sökanden begär det får kortare tid bestämmas. Koncessionstiden ska utan särskild ansökan förlängas med tio år i sänder om regelbunden bearbetning pågår när giltighetstiden går ut. En bearbetningskoncession får överlåtas efter medgivande från prövningsmyndigheten.

---

<sup>12</sup> Liedholm Johnson (2001) och (2010)



För att få utföra bearbetning ovan jord måste mark anvisas vilket sker vid en *mark-anvisningsförrättning* som hålls av Bergmästaren. Rätten att ta i anspråk mark grundar sig på innehavet av bearbetningskoncessionen. Det betyder att markanvisningsförrättningen inte får avslutas förrän koncessionsbeslutet vunnit laga kraft (slutligt avgjorts). Vid förrättningen bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet. Om koncessionshavaren och fastighetsägarna och andra rättighetshavare är överens om vilken mark som behövs ska mark anvisas enligt överenskommelsen. Om inte överenskommelse träffas ska Bergmästaren anvisa marken. Att mark anvisas innebär inte att koncessionshavaren blir ägare till marken utan han eller hon får en begränsad, men dock stark dispositionsrätt, så kallad *gruvrätt*. Det är dock i praktiken vanligt att marken inom koncessionsområdet förvärvas med äganderätt och dessa köpeavtal läggs i så fall som grund för en överenskommelse vid själva markanvisningsförrättningen. Ett beslut om markanvisning ska ange ändamålet med markanvisningen samt områdets omfattning och läge. Av beslutet ska också framgå vilka ersättningar som ska utgå till följd av skada eller intrång. Om inte berörda parter enats om ersättningar får förrättningsmyndigheten fatta beslut om detta.

### *Miljö*

Minerallagen innehåller ett antal bestämmelser till skydd för miljön och som är kopplade till tillståndshavarens skyldigheter vid prospektering/malmletning och gruvdrift. Bearbetning får exempelvis inte ske på sådant sätt att den framtida utvinningen av något koncessionsmineral äventyras eller att misshushållning med mineraler sker. Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska enligt minerallagen villkoras med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Bland intressen som ska skyddas mot skador på omgivningarna är hänsyn till miljön och att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Undersökningsarbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på natur- och kulturmiljön. Minerallagen innehåller flera klassiska hinder där undersökningsarbete inte får ske utan medgivande av länsstyrelsen eller Bergmästaren såsom militärt skyddsområde, begravningsplatser, allmänna vägar, allmänna byggnader. Dessutom finns det begränsningar för undersökningsarbeten inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Undersökningsarbete och bearbetning får inte äga rum inom nationalpark. Undersökningsarbete inom obrutna (opåverkade) fjällområden kräver särskilt medgivande från länsstyrelsen utöver undersökningstillstånd. Bearbetning och omfattande undersökningsarbeten nära eller i ett Natura 2000 område kan kräva särskilt tillstånd och om verksamheten medför skador på de livsmiljöer som avses skyddas ges inget tillstånd. Det finns ytterligare en mängd skyddade områden i miljöbalken och kulturmiljölagen som begränsar undersökningsarbete och gruvdrift.

Provbrytning är tillståndspliktigt enligt miljöbalken och tillstånd ges av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Den som bedriver prospekteringsarbete eller mineralutvinning är skyldig att iaktta hänsynsreglerna i miljöbalken med dess centrala krav och principer kring skydds- och försiktighetsåtgärder för att förebygga skador eller olägenheter för miljön.

Om flera tillstånd krävs enligt miljöbalken såsom bortledning av vatten (*vattenverksamhet*) och miljöfarlig verksamhet är huvudprincipen enligt miljöbalken en samlad prövning det vill säga att en verksamhet prövas vid ett och samma tillfälle. Vid en ansökan om bearbetningskoncession, miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet måste en miljökonsekvens-

beskrivning bifogas. I bearbetningskoncessionen är miljökonsekvensbeskrivningen viktig för att bedöma om en markanvändning för gruvdrift är acceptabel.

### 2.2.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

Ansökningar om tillstånd enligt minerallagen är avgiftsbelagda.<sup>13</sup> Ansökningsavgiften för ett undersökningstillstånd är 500 kronor per påbörjat område på 2000 hektar samt förskott på årlig undersökningsavgift relaterad till areal och art av mineral. För koncessionsmineral såsom till exempel guld eller koppar är avgiften 20 kronor per påbörjat hektar, varav 4 kronor avser det första året, 6 kronor det andra året och 10 kronor det tredje året. Vid förlängning av undersökningstillstånd höjs avgifterna successivt.

För en bearbetningskoncession ska sökanden betala 80 000 kronor för varje koncessionsområde. Vid bearbetning ska koncessionshavaren också för varje kalenderår betala en *mineralersättning* enligt minerallagen. Ersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfodrats inom koncessionsområdet under året. Beräkningen ska ske på grundval av mängden uppfordrad malm, malmens halt av koncessionsmineral och genomsnittspriset för mineral under året eller ett motsvarande värde. Av ersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägare inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten. Ersättningens konstruktion knyter an till det faktum att det finns koncessionsmineral på fastigheten och att kompensation ska ges för att fastigheten utnyttjas för gruvbrytning. Någon mineralersättning utgår inte till nyttjanderättshavare såsom arrendatorer eller innehavare av renskötselrätt. Eftersom det är vanligt att gruvföretag äger hela eller delar av det markområde som omfattas av koncessionen ska den totala ersättningen till fastighetsägare minskas i proportion till den del som koncessionshavaren innehar med äganderätt.<sup>14</sup> Mineralersättningen fastställs av Bergmästaren.

Förrättningskostnader för markanvisningen ska betalas av sökanden och kallas *markanvisningsavgift*. Enligt minerallagen är avgiften 80 000 kronor om sammanträde hålls och 40 000 kronor om så inte är fallet.

### 2.2.6 Överklagande och inflytande

Beslut om undersökningstillstånd kan överklagas till förvaltningsrätten (allmän förvaltningsdomstol). Undersökningstillstånd får överklagas av sökanden, berörda fastighetsägare och andra rättighetshavare (innehavare av nyttjanderätt, servitut, renskötselrätt med mera). Bergmästarens beslut om att fastställa en arbetsplan kan överklagas till mark- och miljödomstol och kretsen som har möjlighet att överklaga är fastighetsägare och andra rättighetshavare som berörs av undersökningsarbetet. Beslut om bearbetningskoncession överklagas till regeringen och i vissa fall kan även regeringen vara beslutsinstans. Rätt att överklaga har de sakägare som minerallagen identifierar, fastighetsägare och andra rättighetshavare och berörd kommun samt miljöorganisationer av viss storlek (ideell förening eller annan juridisk person) enligt miljöbalken. Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Ett beslut i en markanvisningsförrättning kan överklagas till mark- och miljödomstolen av dem som är berörda (sakägarna). Ett miljöstillstånd som meddelats av mark- och miljödomstolen kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och vidare till Högsta domstolen där prövningstillstånd krävs. Beslut

<sup>13</sup> Mineralförordningen 1992:285.

<sup>14</sup> Regeringens proposition 2004/05:40 s. 90.

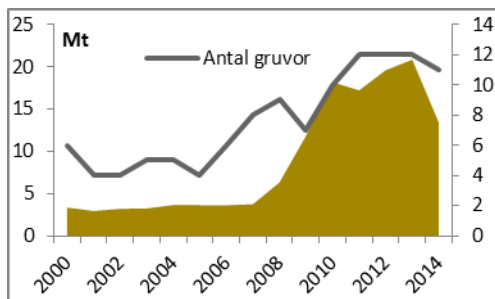
om miljötillstånd får bland annat överklagas av parter och andra sakägare, vissa myndigheter.

Berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare ska av Bergmästaren underrättas om en ansökan om undersökningstillstånd. Länsstyrelsen och kommunen ska ges tillfälle att yttra sig inom viss tid. Arbetsplanen ska delges berörda markägare och andra rättighetshavare. Bergmästaren ska skicka meddelande om ansökan om bearbetningskoncession och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning till berörda fastighetsägare, nyttjanderättshavare, innehavare av renskötselrätt/berörda samebyar med flera. Invändningar mot ansökan ska göras inom viss tid hos Bergmästaren och länsstyrelsen (miljökonsekvensbeskrivningen). Markanvisningsförrättningen utgör i sig ett viktigt forum för berörda parter att komma till tals. Samråd och omfattande konsultationer sker i processen kring miljökonsekvensbeskrivningar kopplade till tillstånden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

## 2.3 Finland

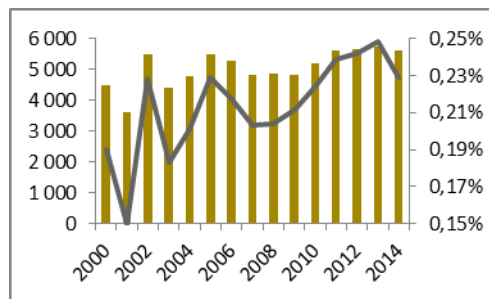
### 2.3.1 Finlands gruvindustri

Finland (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna) har haft en kraftig expansion inom sin gruvindustri under de senaste åren (Figur 12), sysselsättningen har dock inte följt med utvecklingen av malmproduktionen (Figur 13). En mycket aktiv geologisk undersökning samt ett gott rykte och fördelaktig berggrund har haft stor betydelse för denna positiva utveckling. Bakslaget med nickelgruvan i Talvivaara vilken försattes i konkurs under 2014 med betydande miljöpåverkan kommer inverka negativt på den senaste trenden, dock finns det en politisk vilja att utveckla gruvindustrin. De höga avgifter på prospektering som införts har dock gett resultatet att utgifterna på prospektering sjunkit drastiskt vilket kan påverka gruvindustrins expansion negativt på längre sikt (Figur 14 och Figur 15).



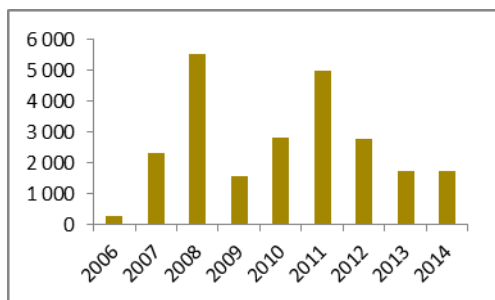
Figur 12 Finlands malmproduktion Mt & antal gruvor

Källa: GTK



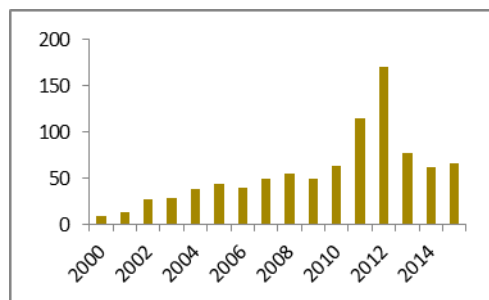
Figur 13 Antal sysselsatta i finsk gruvindustri samt procent av totalt sysselsatta

Källa: Statistics Finland



Figur 14 Finlands investeringar i gruvindustrin MSEK

Källa: Statistics Finland



Figur 15 Finlands prospekteringsutgifter MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

### 2.3.2 Mineralpolicy/-strategi

Finland har sedan år 2010 en mineralstrategi vars långsiktiga mål är ”ett livskraftigt mineralområde med global konkurrenskraft som säkerställer den finländska råvaruförsörjningen, ökar regionernas livskraft och främjar ett ansvarsfullt utnyttjande av naturtillgångar”.<sup>15</sup> Mål för mineralstrategin är att främja tillväxten och välfärden i Finland, ta itu med de globala utmaningarna i mineralkedjan och minska miljöskadorna. Enligt visionen i mineralstrategin är Finland år 2050 en global föregångare inom hållbart utnyttjande av mineraler och mineralområdet är en av stöttepelarna för samhällsekonomin.<sup>16</sup> Mineralstrategin ingår som en del av utvecklingen av naturresursstrategin för Finland.

### 2.3.3 Centrala lagar och tillstånd

Letning efter och utvinning av gruvmineral regleras i gruvlagen (621/2011). Syftet med lagen är enligt den inledande paragrafen att främja gruvdrift och se till att användningen av de områden som behövs för driften samt malmletningen ordnas på ett samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt. Gruvlagen ska å ena sidan säkerställa förutsättningarna för malmprospektering och gruvdrift och å andra sidan säkerställa miljöaspekter, medborgerliga fri- och rättigheter, markägarens rättigheter och kommunernas möjligheter att påverka. Gruvmineral indelas i grundämnen, mineral och bergarter. Gruvlagen tillämpas för sådana gruvmineral och bergarter som är sällsynta och som förekommer slumpmässigt och därför förutsätter professionell malmletning och betydande ekonomisk risktagning.<sup>17,18</sup> Gruvlagen har, liksom äldre lagstiftning, drag av *inmutningssystemet* vilket betyder att oberoende av vem som äger fastigheten är det den som hittar en fyndighet som har företrädesrätt att utvinna den. Fastighetsägaren kan inte förbjuda att fyndigheten utvinns.<sup>19</sup>

Vid sidan om gruvlagen finns det ett antal centrala lagar som gäller användning av miljön och som ska beaktas när tillståndsärenden enligt gruvlagen avgörs. Några av de viktigaste lagarna som bland andra nämns i gruvlagen är:

- naturvårdslagen (1096/1996)
- miljöskyddslagen (527/2014)
- lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994)
- ödemarkslagen (62/1991)
- markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
- vattenlagen (587/2011)
- renskötsellagen (848/1990)
- lagen om fornminnen (295/1963)
- terrängtrafiklagen (1710/1195)

<sup>15</sup> Arbets- och näringsministeriet (2010).

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> Gruvmineral som omfattas av lagens tillämpningsområde i Finland är uppräknade i 1 kap 2§ gruvlagen. I Finland är även fältspat, kalcit, kalksten, täljsten och marmor klassade som gruvmineral. Gruvlagen saknar bestämmelser om energimineral, gas, olja och kol.

<sup>18</sup> Regeringens proposition 273/2009. s.73.

<sup>19</sup> Ibid. s. 50

Tillståndsmyndigheter enligt gruvlagen är gruvmyndigheten som är Säkerhets- och kemikalieverket (TUKES). Vissa ärenden såsom upplåtelse av nyttjanderätt till gruvområden och gruvtillstånd för uran och torium hanteras av statsrådet. Dessutom bereds en del ärenden som ska avgöras av statsrådet av arbets- och näringsministeriet. För att leta efter malmer och initialt utveckla en gruva krävs *malmletningstillstånd*. Visst letningsarbete så kallat *prospekteringsarbete* kan genomföras utan tillstånd om berörda fastighetsägare gett tillåtelse och det handlar om geologiska mätningar, observationer samt mindre provtagningar. Provtagningarna måste dock anmälas i förväg till tillståndsmyndigheten enligt miljöskyddslagen, se nedan. För att anlägga och bedriva gruvdrift krävs *gruvtillstånd*. Statsrådet kan bevilja rätt att som gruvområde använda ett område som tillhör någon annan och det tillståndet benämns *gruvområdesinlösningstillstånd*. Med detta tillstånd som grund hålls en *gruvförrättning*. Anläggande av gruva kräver också ett *gruvsäkerhetstillstånd* som ges av TUKES. Malm- och mineralbrytning är tillståndspliktigt enligt miljöskyddslagen och kräver *miljöstillstånd* som ges av den statliga miljötillståndsmyndigheten, Regionförvaltningsverket. Samma myndighet ger även *tillstånd enligt vattenlagen* och tillstånd krävs för användning av vatten, byggande i vatten och avledning och dränering av vatten. Uppförande av stationära byggnader eller anläggningar är tillståndspliktiga och kräver *bygglov* enligt markanvändnings- och bygglagen. Kommunernas byggnadstillsynsmyndighet ger dessa tillstånd.

Flera lagar är kopplade till markanvändning och olika restriktioner kring markens användning. Hit hör naturvårdslagen med naturskyddsområden, ödemarkslagen med ödemarksområden, samernas hembygdsområde eller det särskilda renkötselområdet. Olika tillstånd för prospektering och malmletning kan villkoras med hänsyn till bestämmelser i dessa lagar. Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKB-förfarandet) tillämpas på de projekt som har betydande skadliga miljökonsekvenser. För brytning, anrikning och bearbetning av så kallade gruvmineral ska lagen tillämpas om den totala mängd som lösgörs är minst 550 000 ton, eller gruvdrift i dagbrott, vilkas areal överstiger 25 hektar.<sup>20</sup> Denna gräns är dock inte absolut. Någon tillståndsprövning sker inte enligt denna lag. Däremot ligger miljökonsekvensbedömningen till grund för beslut om miljötillstånd. Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM) styr och övervakar MKB-förfarandet och ger utlåtanden. MKB-processen sker i två steg där allmänheten har möjlighet att lämna synpunkter. Miljötillstånd får inte meddelas förrän ett utlåtande har lämnats.

---

<sup>20</sup> Se statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, 2 kap §6.



Figur 16 Tillståndskedja för Finland (förenklad)

### 2.3.4 Rättighetsupplåtelser, äganderätt och miljö

#### *Rättighetsupplåtelser och äganderätt*

En vedertagen uppfattning i Finland är att fastighetsägaren ansetts ha en principiell rätt till de gruvmineral som finns i marken och som regleras av gruvlagen.<sup>21</sup> Det betyder dock inte att markägarna har bestämmanderätt när det gäller rätten att utvinna mineral. Den som hittar en fyndighet har företrädesrätt att utvinna den.<sup>22</sup> Staten har inte deklarerat att mineralerna skulle tillhöra staten.<sup>23</sup> För mineral som inte utgör gruvmineral och som därför inte är upptagna i gruvlagen har fastighetsägaren rätt att besluta om hur fyndigheterna ska utnyttjas. Tillstånd kan dock behövas enligt marktäktslagen för att utvinna dem.

Med stöd av ett *malmletningstillstånd* har tillståndshavaren rätt att på egen eller någon annans mark på de områden som anges i tillståndet (malmletningsområde) utföra geologiska undersökningar och kartläggningar för att lokalisera utvinningsbara fyndigheter. Tillfälliga konstruktioner får byggas om de behövs för undersökningsverksamheten. Malmletningstillståndet ger inte rätt till utvinning av fyndigheten men däremot en företrädesrätt till brytning framför andra som inte har ett sådant tillstånd. Som förberedelse av ansökan om malmletningstillstånd kan sökanden reservera malmletningsområdet genom en anmälan till gruvmyndigheten (*förbehållsanmälan*). Denna företrädesrätt är kopplad till de krav som ställs på ansökan om malmletningstillstånd och möjligheten att bedriva visst prospekteringsarbete utan tillstånd. Det finns ingen maximal storlek för ett malmletningsområde men begränsningar finns i praktiken genom krav på tillräckligt detaljerade uppgifter i ansökan. Dessutom ska ersättning betalas till markägaren grundat på områdets areal.<sup>24</sup> Malmletningstillstånd får beviljas bara om det med fog kan antas att det finns gruvmineral på området. Ett malmletningstillstånd är i kraft i högst fyra år efter det att beslutet har vunnit laga kraft. Möjlighet finns till förlängning med högst tre år åt gången (sammantaget högst 15 år). En innehavare av malmletningstillstånd ska enligt gruvlagen

<sup>21</sup> Regeringens proposition 273/2009 s. 50

<sup>22</sup> Ibid s. 47, 50

<sup>23</sup> Herler and Maaperä (2012)

<sup>24</sup> Regeringens proposition 273/2009 s. 51

ställa säkerhet för ersättning av eventuell skada och för genomförande av efterbehandlingsåtgärder. Det är möjligt att pantsätta malmletningstillståndet samt att även överlåta det samma till annan part. Gruvmyndigheten ska godkänna överföringen.

*Gruvtillstånd* ger rätt att utvinna de gruvmineral som påträffas på gruvområdet. En innehavare av gruvtillstånd är bland annat skyldig att se till att gruvdriften inte medför olägenhet för människors hälsa eller fara för den allmänna säkerheten. Ett gruvtillstånd kan gälla tills vidare eller för en bestämd tid. Förutsättningar för beviljande av gruvtillstånd är att fyndigheten till sin storlek, halt och tekniska egenskaper är utvinningsbar. Tillstånd får inte beviljas om gruvdriften orsakar fara för allmän säkerhet eller betydande miljökonsekvenser. En innehavare av gruvtillstånd ska ställa säkerhet enligt gruvlagen för de avslutande åtgärderna och efterbehandling av gruvdriften. Gruvtillstånd kan pantsättas och överlåtas till annan part. Gruvmyndigheten ska godkänna överföringen. För att få rätt till det markområde som behövs för gruvdriften, kan den som bedriver gruvdrift genom avtal med markägaren antingen förvärva marken med äganderätt eller med nyttjanderätt. Om gruvdriften och markägaren inte kan enas finns möjlighet att ansöka om *gruvområdesinlösningsstillstånd* som är jämförbart med tvångsinlösen av markområdet. Denna nyttjanderätt grundas inte längre direkt på gruvlagen vilket var fallet med äldre lagstiftning. Vid en *gruvförrättning* sker inlösen av de rättigheter som hänger samman med gruvtillståndet och eventuellt gruvområdestillstånd och ersättningar fastställs. Lantmäteribrå hanterar förrättningen.

### Miljö

Gruvlagen innehåller många bestämmelser till skydd för miljön och som är kopplade till tillståndshavarens skyldigheter vid prospektering/malmletning och gruvdrift. En innehavare av gruvtillstånd får exempelvis inte bryta och utnyttja mineral på ett sådant sätt att det skulle vara fråga om ett uppenbart slöseri av gruvmineraler. Den framtida användningen av en gruva eller fyndighet får inte äventyras eller försvåras. Tillstånden i gruvlagen kan villkoras med hänsyn till annan mark och miljölagstiftning vid sidan om bestämmelserna i gruvlagen. Gruvlagen innehåller flera klassiska hinder där prospekteringsarbete inte får ske såsom begravningsplatser, allmänna trafikleder, militära områden och trädgårdsodlingar. Dessutom finns begränsningar för tillståndsgivning inom planlagda områden om kommunen motsätter sig gruvdrift.

I nationalparker och naturreservat som regleras i naturvårdslagen, är det förbjudet att ta marksubstanser eller gruvmineral. Malmletning och geologiska undersökningar kan dock få utföras efter särskilt tillstånd eller dispens. Inom de statligt ägda ödemarksområdena får gruvdrift inte ske utan tillstånd av statsrådet. Malmletningstillstånd och gruvtillstånd får dock inte meddelas om levnadsförhållandena och möjligheterna att bedriva näring för samerna/skolterna väsentligt försämras. Om ett gruvprojekt betydligt försvagar naturvärdena i ett Natura 2000-område får tillstånd för malmletning och gruvdrift inte ges. Genomförande av ett gruvprojekt kan, beroende på situationen, förutsätta att ett område planläggs mer detaljerat. Behovet av planläggning påverkas av gällande planer för området och gruvprojektets läge, omfattning och verksamhet.<sup>25</sup>

Provbrytning i begränsad omfattning kräver i allmänhet inte miljötillstånd enligt miljöskyddslagen men aktiviteten är anmälningspliktig<sup>26</sup>. En verksamhetsutövare är skyldig att

<sup>25</sup> Regeringens proposition 273/2009 s. 17

<sup>26</sup> Regeringens proposition 273/2009 s. 10



enligt miljöskyddslagen känna till verksamhetens konsekvenser för miljön och är skyldig att förebygga och begränsa föroreningar som förorsakas av verksamheten. Enligt Finlands grundlag bär också var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Tillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen kan behandlas tillsammans. Utsläpp kopplat till vatten regleras i miljöskyddslagen medan naturvärdena regleras i vattenlagen (vattenhushållning). Ett miljötillstånd ska meddelas att gälla tills vidare eller för viss tid. Om ett gruvprojekt omfattas av en miljökonsekvensbedömning (MKB) ska det framgå hur bedömningen har beaktats vid miljötillståndsprövningen.<sup>27</sup>

### 2.3.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

Ansökningar om tillstånd enligt gruvlagen är avgiftsbelagda.<sup>28</sup> Avgifterna för ett malmletningstillstånd är beroende av letningsområdets storlek. För område mindre än 1 000 hektar (ha) utgår en grundavgift på 3 000 euro och sedan en tilläggsavgift per hektar om 95 euro. För område större än 1 000 ha men mindre än 2 000 ha är grundavgiften 6 000 euro, mellan 2 001 och 4 000 ha är grundavgiften 8 000 euro och större än 4 000 ha är grundavgiften 10 000 euro. Sedan tillkommer en grundavgift om 3 000 euro vid förlängning av giltighetstiden. Enligt gruvlagen ska en innehavare av malmletningstillstånd dessutom betala ägarna av fastigheter inom malmletningsområdet en årlig ersättning (*malmletningsersättning*). Det årliga beloppet är 20 euro per hektar för de första fyra åren av malmletningstillståndets giltighetstid. Beloppet höjs därefter stegvis (år 5–7, 30 euro, år 8–10, 40 euro och år 11–15, 50 euro per hektar). Tidigare inmutningsavgift till staten slopades i samband med att den nya gruvlagen infördes.

För gruvtillstånd är grundavgiften 5 000 euro och en tilläggsavgift om 95 euro. Vid förlängning av giltighetstiden utgår en grundavgift om 2 500 euro. En innehavare av gruvtillstånd ska enligt gruvlagen betala ägarna av fastigheter inom gruvområdet en årlig ersättning (*brytningsersättning*). Det årliga beloppet per fastighet är 50 euro per hektar. Dessutom betalas som brytningsersättning 0,15 procent av det beräknade värdet av gruvmineral i den metallmalm som brutits och utvunnits under ett år. Vid beräkning beaktas det genomsnittliga värdet under året. Gruvmyndigheten kan på ansökan av fastighetsägaren eller gruvidkaren fastställa brytningsersättningen och grundavgiften för denna ansökan är 1 000 euro om det är metaller. Vanligen äger den som bedriver gruvdrift marken varför någon brytningsersättning inte blir aktuellt att betala. Förrättningskostnader för gruvförrättningen utgår också och regleras i enlighet med inlösningslagen.

### 2.3.6 Överklagande och inflytande

Beslut om malmletningstillstånd och gruvtillstånd kan överklagas (besvär rätt). Besluten överklagas till *förvaltningsdomstolen* inom 30 dagar från beslut. Ändring kan sökas av sakägare (tillståndssökanden och berörd fastighetsägare) och registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja skyddet av miljön, berörd kommun, närings-, trafik- och miljöcentralen och annan myndighet som bevakar allmänt intresse, Sametinget (på den grunden att tillståndet inskränker samernas rätt som urfolk att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur), Skolternas byastämman (på den grunden att tillståndet försämrar skolternas levnadsförhållande och möjlighet att bedriva näring inom skoltområdet). En gruvförrättning kan överklagas genom besvär till *jorddomstolen*. Sakägare är den vars rätt

<sup>27</sup> Regeringens proposition 214/2013

<sup>28</sup> (<http://www.tukes.fi/sv/Tjanstomraden/Gruvor/Avgifter>), Gruvlagen 9 kap. §§99-100

eller intresse direkt berörs av förrättningen. Beslut om miljö tillstånd kan överklagas till *Vasa förvaltningsdomstol*. Besvärberättigade är den som är part och i övrigt föreningar, myndigheter, Sametinget med flera enligt ovan. Även ett tillstånd enligt vattenlagen kan överklagas till *Vasa förvaltningsdomstol*.

Innan olika tillstånd enligt gruvlagen ges ska gruvmyndigheten och statsrådet ge sakägare (berörda) och andra tillfälle att framställa anmärkningar. Senare i processen ska sökanden och andra än sökanden ges tillfälle att avge bemötande när det gäller sådana krav och utredningar och anmärkningar som kan påverka hur ärendet avgörs (hörande). Gruvförrättningen utgör i sig ett viktigt forum för berörda parter att komma till tals. I och med att bestämmelser om hörande även finns i processen kring miljö tillstånd, miljökonsekvensbedömning och planläggning blir parterna i praktiken hörda flera gånger kring samma projekt. Ett viktigt syfte med just MKB-förfarandet är att ge allmänheten och övriga instanser mer information och flera möjligheter att delta i planeringsskedet av projekt med betydande effekter.<sup>29</sup>

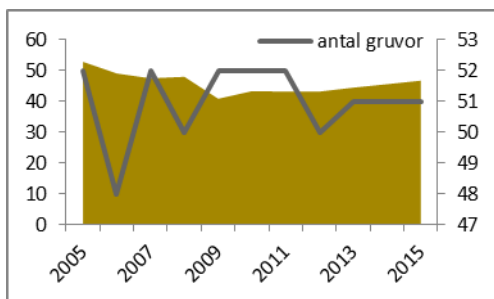
---

<sup>29</sup> <https://www.ely-keskus.fi/sv/web/ely/ymparistovaikutusten-arviointi> hämtad 2016-03-11

## 2.4 Polen

### 2.4.1 Polens gruvindustri

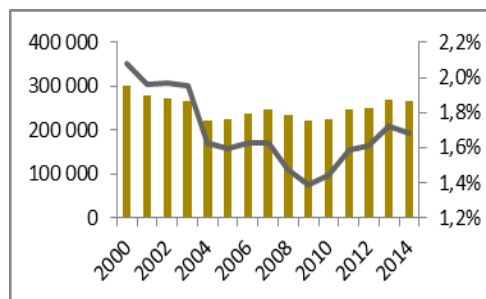
Gruvindustrin i Polen (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna) är i mycket en produkt av landets politiska historia med dess planekonomi. Gruvindustrin är en stor arbetsgivare, de flesta arbetstillfällena finns dock inom kolsektorn (Figur 18). I stort finns det två gruvföretag, KGHM Polska Miedz som producerar koppar och Weglowa som producerar kol. KGHM och Weglowa har förvaltats snarare än utvecklats sina gruvor med en stabil malmproduktion som resultat (Figur 17). Weglowa har dock sett kolproduktionen sjunka kraftigt sen 1980-talet. Med dagens låga priser på kol och klimatpolitiken är det tveksamt om de polska kolgruvorna kan producera varför fortsatta neddragningar blir konsekvensen. Prospektering i Polen har ökat under senare år men är fortfarande liten internationellt sett (Figur 19).



Figur 17 Polens malmproduktion (Mt) vänster sida & antal gruvor höger sida

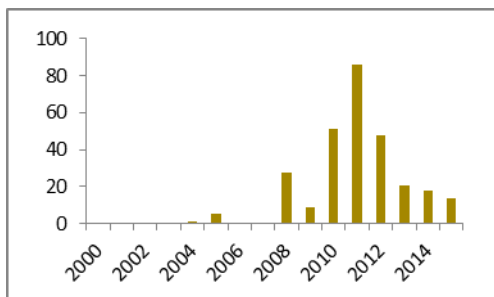
Källa: SNL Metals & Mining

Anm: Inkluderar kol



Figur 18 Antal sysselsatta i polsk gruvindustri samt procent av totalt sysselsatta

Källa: ILO



Figur 19 Polens prospekteringsutgifter MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

## 2.4.2 Mineralpolicy/-strategi

Polen har i dagsläget ingen nationell mineralstrategi. Det finns inte heller någon officiell lista över kritiska metaller/mineral liknande den som finns på EU-nivå och i flera EU-länder. Det finns dock en energipolicy, ”Polish Energy Policy until 2030”<sup>30</sup> från 2009. Denna täcker bland annat in den i Polen mycket stora kolindustrin. Under senare år har en debatt förts om betydelsen av att utarbeta en policy även för andra mineraltillgångar. En grupp av akademiker och politiker publicerade i början av 2015 ett debattinlägg ”Polish natural resources policy – A report on something which does not exist, but is badly needed”.<sup>31</sup> Under förra året utlovades från den tidigare regeringen en Vitbok rörande kritiska råvaror men något sådant dokument publicerades aldrig. Den årliga konferensen *Zmieniamy Polski Przemysl*, ”Changing the Polish Industry” hade i januari 2016 en särskild session, som diskuterade vilken mineralstrategi ska Polen ha. I och med att den nya konservativa regeringen har tillträtt är det osäkert hur policyarbetet kommer att framskrida och det verkar troligt, att döma av andra policybeslut, att mineralstrategin kommer att vridas tillbaka mot en mera nationalistiskt inriktad policy till stöd för landets traditionellt statligt ägda, storskaliga gruvsektor<sup>32</sup>.

## 2.4.3 Centrala lagar och tillstånd

Prospektering och gruvdrift i Polen regleras huvudsakligen av:

- *Prawo Geologiczne i Górnicze* 2011, gruvlag
- *Ustawa o Ochronie Środowiska* 2001, miljöskyddslag
- *Ustawa o Odpadach Wydobywanych* 2008, gruvavfallslag
- *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* 2008, lag om offentliggörande av miljöinformation och deltagande i miljöskyddsfrågor och MKB-ärenden

Ett stort antal andra lagar och förordningar reglerar olika aspekter av gruvindustrins aktiviteter. De viktigaste är: industriavfallslag 2001 (*Ustawa o Odpadach*), naturskyddslag 2004 (*Ustawa o Ochronie Przyrody*), lag till skydd av jordbruks- och skogsbruksmark 1995 (*Ustawa o Ochronie Gruntów Rolnych i Leśnych*), bygglag 1994 (*Prawo Budowlane*) and vattenlag 2001 (*Prawo Wodne*). Lagstiftningen uppdateras kontinuerligt och har inom gruvområdet anpassats till gällande EU-regler, särskilt vad gäller miljöfrågor.

Det finns inga lagar som speciellt reglerar ursprungsfolks rättigheter då inga sådana grupper finns i Polen.

Polen är unikt i sin lagstiftning då huvudansvaret för prospektering, brytning och alla andra gruvaktiviteter faller på Miljöministeriet (*Ministerstwo Środowiska*). Detta ministerium har ansvar för att alla naturtillgångar förvaltas på ett ansvarsfullt sätt bland annat att mineraltillgångarna används rationellt. Till sin hjälp har ministeriet specialistorganet Statens högre gruvmyndighet (*Wyższy Urząd Górniczy, WUG*), som också innefattar den Särskilda gruvmyndigheten (*Specjalistyczny Urząd Górniczy*). Miljöministeriet har ansvaret för att gruv-

<sup>30</sup> Polityka energetyczna Polski.

<sup>31</sup> J. Hausner.

<sup>32</sup> Intervju februari 2016.

lagen följs i alla delar. Ministeriet ger tillstånd att prospektera, starta och avsluta gruvdrift. WUG ansvarar för bland annat alla tekniska- och driftsfrågor till exempel att avfallsregler och miljöbeslut följs samt att geologisk dokumentation och data lagras på rätt sätt och även att hälso- och säkerhetsregler följs. Den särskilda gruvmyndigheten besiktigar bland annat hissar och transportsystem, kommunikationssystem och gruvventilation. Andra ministerier, som påverkar prospektering och gruvdrift, är finans-, infrastruktur och ekonomiministerierna.

Polen har en relativt komplicerad statlig administration med fyra nivåer: Nationellt, regionalt (voivodship på engelska, *województwo*), en mellannivå (shire eller county på engelska, *powiat*) och lokalt (*wójt*). Den polska modellen för organisation av gruvsektorn med ett stort och komplext miljöministerium och en historiskt mycket inflytelserikt statlig gruvmyndighet WUG är svårtillgänglig för en utomstående bedömare. Spåren av ett Polen med en planekonomi där gruvindustrin ansågs central för landets hela ekonomi och utveckling och där varje gruva var statligt ägd är uppenbara i systemets alla delar. Detta förklarar en hel del av de anomalier vi ser i Polens gruvlagstiftning.

För att få tillstånd att prospektera eller bryta de mineral, som den polska staten äger, krävs alltid ett grundläggande nyttjanderättskontrakt, en så kallad usufrukt (*Użytkowanie górnicze*). Denna utfärdas av miljöministeriet, men avgifter betalas till finansministeriet. Detta är ett avtal där ersättningen för att få använda statens egendom fastställs och är ett krav för att miljöministeriet ska utfärda en koncession, vilken också krävs för att få prospektera och idka gruvdrift. Det finns tre typer av koncessioner:

- Prospekteringskoncession (*Konsesja na poszukiwanie złóż*). Denna typ är avsedd för prospektering av geologiskt relativt okända områden (*greenfield*). Tillståndshavaren har rätt att bedriva prospektering enligt ett relativt detaljerat program, som inlämnas samtidigt med ansökan.
- Undersökningskoncession (*Koncesja na poszukiwanie i rozpoznanie złóż*). Denna typ av koncession avser främst områden där mera är känt om geologin och där en mineralisering redan har påträffats. Fokus ligger på att fastställa omfattning och andra detaljer om fyndigheten. Ägaren till denna typ av koncession har företräde vid en ansökan om exploateringskoncession. Tillståndet ger rätt att fortsatt prospektera enligt en i förväg inlämnad plan samt även att göra provbrytning i liten skala. Det är myndigheterna som bestämmer om prospektering måste göras enligt denna eller föregående typ av koncession.
- Brytningskoncession (*Koncesja na wydobywanie*) är ett tillstånd att bryta malm i kommersiell skala.

För mineral, som markägaren äger rätten till, kan när det gäller sand och grus, denne för eget bruk utvinna upp till 10 m<sup>3</sup>/år utan något tillstånd. För alla andra mineral krävs en koncession även för icke statsägda mineral. Men om ansökan gäller en gruva med mindre yta än 2 hektar samt att brytningen äger rum i dagbrott och utan sprängämnen samt att produktionen inte överstiger 20 000 m<sup>3</sup>/år kan tillstånd ges av myndigheter på mellannivå (*powiat*) eller annars av regionala myndigheter (*województwo*).

För att kunna starta gruvbrytning krävs att den lokala markanvändningsplanen ändras och tillåter sådan aktivitet. Om detta innebär att jordbruks- eller skogsmark tas i anspråk krävs särskilt tillstånd för detta, i vissa fall av respektive ministerium. Sådan ändrad användning belastas med både en engångsavgift och årliga kostnader, som är bestämda i lag.

I princip behandlas både utländska och nationella företag lika, men i praktiken är det nödvändigt och praktiskt att ha ett polskt bolag som ansöker om nyttjanderättskontrakt (usufrukt) och övriga tillstånd.

Koncessionerna gäller för en tid av max 50 år. I praktiken 30 år för en gruva och max 6 år för prospektering, men den exakta tiden sätts av ansökanden.<sup>33</sup>

Det finns generella krav på svarstider från myndigheter i alla ärenden i lagen om administrativa procedurer (*Kodeks Postępowania Administracyjnego – KPA*) vilken inte enbart gäller gruvlagen. Enligt KPA ska svar av myndigheter lämnas inom en månad, i exceptionella fall två månader. I praktiken fungerar dock inte lagen på detta sätt. Den mesta tiden används *före* det att ansökan anses komplett och godkänd för inlämning och handläggning. I fallet med en prospekteringskoncession ska 11 bilagor inlämnas bland annat avtal med alla berörda markägare, ekonomisk och finansiell information om sökanden, tillstånd att använda gamla statligt ägda geologiska data, miljötillstånd det så kallade *Decyzja srodowiskowa* och i vissa fall miljökonsekvensbeskrivning. Det är WUG som avgör om ansökan är komplett och detta är ofta en ren bedömningsfråga varför handläggningstiderna ofta blir väsentligt längre än de stipulerade två månaderna.<sup>34</sup>

#### 2.4.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö

##### *Rättighetsupplåtelse och äganderätt*

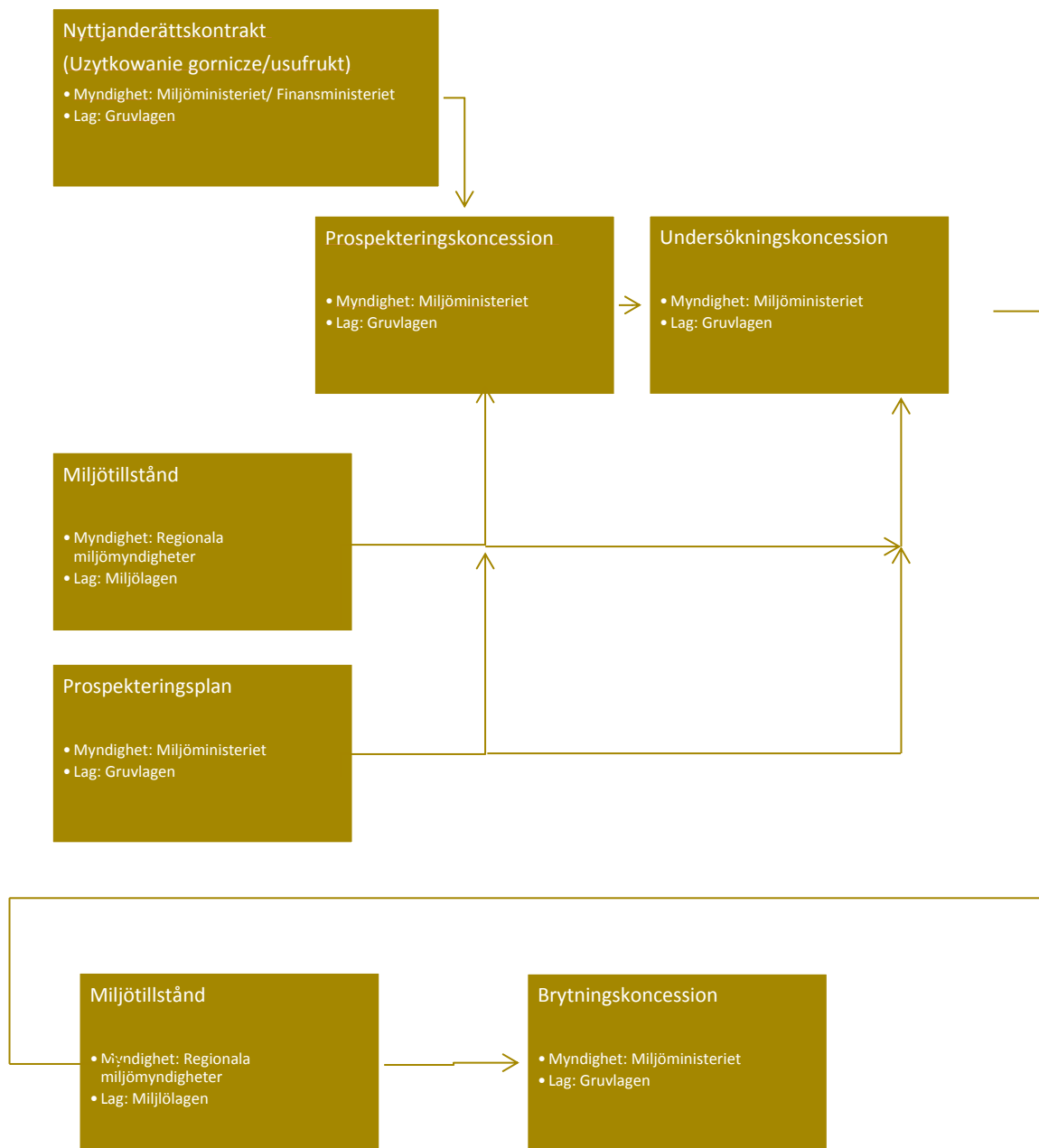
Det finns två kategorier av mineral enligt polsk lagstiftning: De som ägs av staten och de som ägs av markägaren. De förra omfattar följande: Kolväten, stenkol, metan (förekommande i samband med kol), brunkol, metalliska malmer (med undantag av myrmalm innehållande järn), gedigna metaller, radioaktiva mineral, svavel, bergsalt, sylvinit, kaliummagnesium salter, gips och anhydrit, samt ädelstenar. Gruppen omfattar även termal- och mineralvatten och saltlösningar. Alla andra mineral tillhör markägaren räknat vertikalt från ytan och ned till ett djup som denne kan tekniskt och ekonomiskt utnyttja.

Processen att ansöka om mineralrättigheter är komplicerad i Polen, huvudstegen beskrivs i Figur 20.

---

<sup>33</sup> Intervju mars 2016.

<sup>34</sup> Intervju mars 2016.



Figur 20 Tillståndsprocess Polen (förenklad)

Systemet med ett nyttjanderättskontrakt rörande rätten till mineral innebär att denna rätt kan betraktas som en ägande rätt och att relevanta delar av polsk lagstiftning avseende arrenden är applicerbara och att kontraktet därmed kan belånas och så vidare. Det är en omfattande och ofta tidskrävande process att ansöka om och att få dessa nyttjanderättskontrakt. Några uppgifter om hur lång tid finns inte. Ingen ny gruva har öppnats i Polen på mer än 30 år.

Prospektering kan, efter att godkänd miljökonsekvensbeskrivning gjorts, ske i nationalparker och andra naturskyddsområden, men det är inte säkert att tillstånd för gruvdrift kommer att beviljas, om en fyndighet lokaliserar.

### *Miljö*

Miljöfrågor i samband med prospektering och gruvdrift behandlas av samma lagar som redan nämnts ovan i avsnitt 2.4.3. Viktigast är miljöskyddslagen samt gruvavfallslagen och vattenlagen. Dessa lagar administreras av Miljöministeriet, men många beslut har delegerats till de regionala miljömyndigheterna (*Regionalny Departament Ochrony Środowiska*) som normalt ger ett miljötillstånd. Det är oftast det senare organet som fattar beslut om en MKB måste göras. I vissa fall är en MKB nödvändig: Om de planerade aktiviteterna (även prospektering) är i eller nära skyddade områden till exempel Natura 2000 områden, om planerade borrhål är djupare än 5000 m eller om aktiviteterna ligger nära bebyggelse (< 2–300 m). Miljötillståndet gäller normalt lika länge som koncessionen det vill säga mellan 6 och 50 år beroende på vad ansökan avser och vad sökanden begärt. Vanligtvis följer med ett tillstånd krav på att mäta och dokumentera miljöpåverkan. Det tar normalt 3–6 månader att få besked om ett miljötillstånd krävs och sedan givetvis minst ett år (alla årstider) och ofta 2–3 år för att kunna genomföra de studier som krävs. Besked huruvida miljötillstånd krävs är nödvändigt för att kunna få såväl prospekterings- som brytningskoncession/-tillstånd.

#### 2.4.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

Ett flertal olika avgifter och skatter belastar företag, som vill prospektera eller bryta malm i Polen. Systemet i sin helhet är relativt komplicerat och varierar dels beroende på om mineralen ägs av staten eller markägaren och dels beroende på vilka metaller och mineral det är fråga om.

För prospekteringsfasen utgår två avgifter: en ansökningsavgift på cirka 600 PLN<sup>35</sup> och en årlig avgift beräknad per km<sup>2</sup> som beror på vilket/vilka mineral som ansökan gäller. Avgiften fastställs varje år av Miljöministeriet och följer inflationen.<sup>36</sup>

För en prospekteringskoncession utgår avgiften till 100 procent år 1–3, 200 procent år 4 och 400 procent år 5 och efterföljande år. För undersökningskoncession är avgiften 200 procent för år 1–5, 400 procent år 6 och 7 samt 800 procent år 8 och följande. Syftet med systemet är att påskynda prospekteringsinsatserna och fokusera dem på de mest intressanta områdena. Efter koncessionstiden gått ut förutsätts att ytan minskas till hälften. Om detta inte sker kommer resterande yta att beläggas med dubblerad avgift. Likaså om ministeriet anser att det arbetsprogram, som antagits inte har genomförts, och en ansökan om förlängning görs, kan avgifterna dubblas. Hälften av dessa avgifter går till lokala myndigheter.

<sup>35</sup> I februari 2016 är 4 PLN ~ 1 USD.

<sup>36</sup> Följande gäller för 2016: Uran och stenkol 565,27 PLN/km<sup>2</sup>, Brunkol 226,12 PLN/km<sup>2</sup>, alla andra mineral 113,07 PLN/km<sup>2</sup>.



I Polen finns det visserligen inga stipulerade minimibelopp för prospekteringsinsatser, men ministeriet granskar noga att det fastställda programmet genomförts och om man finner att detta inte har gjorts kan koncession dras in eller, som nämnts ovan, ökade avgifter tas ut.

För en gruva i produktion utgår en rad avgifter och skatter. Till att börja med en ansökningsavgift som ovan. Därefter följande: ersättning för nyttjanderättskontrakten (*opłata za użytkowanie górnicze*) som består av två delar en fast och en variabel. Den fasta delen beräknas på basis av värdet på fyndighetens reserver och varierar beroende på mineral från 0,0005 till max 0,1 procent. För metaller är avgiften 0,005 procent. Prisbasen för denna beräkning meddelas årligen av ministeriet. Avräkning görs varje år med hänsyn till reservernas storlek. Lokala myndigheter får 60 procent av avgiften och ministeriet 40 procent. Den rörliga delen baseras på hur mycket som betalats i royalty (*opłata eksploatacyjna*) under föregående år. Avgiften varierar mellan 5–50 procent. För metaller utgår avgiften med 30 procent av föregående års avgift.

Utöver koncessionsavgiften utgår en royalty (*opłata eksploatacyjna*), som beror på värdet av det mineral/metall som utvinns.<sup>37</sup> Ministeriet fastställer vilken typ av gruva som gruvan avser och alltså vad som är biprodukter. Dessa beskattas med 50 procent av full avgift.

Sedan 2012 har koppar- och silvergruvor i Polen belagts med ytterligare en royalty, den så kallade skatt på vissa råvaror (*Podatek od niektórych kopalnin*). Denna skatt utgår på alla producerade koppar- och silverkoncentrat. Skatten är specialdestinerad för att ta ut de ”övervärden” som uppstod under den så kallade supercykeln med extremt höga internationella metallpriser bland annat på koppar. Det är bara det delvis statligt ägda stora gruvbolaget KGHM, som betalar denna royalty. Skatten är starkt progressiv och beräknas efter två olika modeller beroende på kopparpriset.<sup>38 39</sup> För silver finns en liknande formel.

Utöver dessa kan komma kostnader för förvärv av mark och andra lokala kostnader, som till exempel tillstånd att använda lokala vägar.

#### 2.4.6 Överklagande och inflytande

Det lokala inflytandet över frågor, som rör prospektering och gruvbrytning, är stort i Polen. När en ansökan om koncession lämnats in till Miljöministeriet delges denna omedelbart de berörda lokala myndigheterna och markägarna. Dessa har rätt att kräva ytterligare information och i övrigt ge sina synpunkter på ansökan. I teorin kan ministeriet besluta att inte beakta lokala synpunkter, men måste då ha starka skäl till exempel att en fyndighet har eller skulle kunna få nationell betydelse. Enligt miljölagstiftningen har vem som helst rätt att kunna sätta sig in i alla planerade aktiviteter som har någon miljöpåverkan. Detta gäller oberoende av medborgarskap eller andra legala rättigheter.

<sup>37</sup> För 2016 gäller följande belopp<sup>37</sup>: Guld (innehåll i bruten malm): 0,46 PLN/g, Koppar malm: 3,41 PLN/t, Zink/bly malm: 1,25 PLN/t, Övriga mineral: 3,92 PLN/t.

<sup>38</sup> Miljöministeriet.

<sup>39</sup>  $\text{Kopparpris} < 15\,000 \text{ PLN/t}$ , skatt =  $(\text{kopparpris} - 12\,000) \times 0,44$  men inte  $< 0,5$  procent av kopparpris,  $\text{Kopparpris} > 15\,000 \text{ PLN/t}$ , skatt =  $\text{kopparpris} \times 0,033 + (\text{kopparpris} \times 0,001)2,5$  men inte  $> 16\,000 \text{ PLN/t}$ .

Enligt gruvlagen måste följande sakägare konsulteras innan en koncession kan utfärdas:

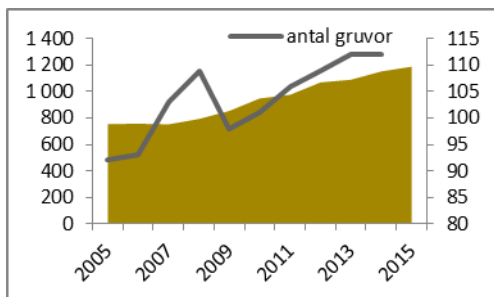
- Markägarna, utan deras tillstånd kan ingen verksamhet påbörjas.
- Lokal myndighet (*wójt*)
- Regional myndighet (*powiat*)
- Regionala miljömyndigheter
- Regionala myndigheter för statens skogar (*Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych*), framförallt om de är markägare.

Överklagande av beslut enligt gruvlagen ska göras inom 14 dagar efter det att beslut fattats. Om ett beslut fattats av Miljöministeriet ska överklagandet i första hand ske till ministeriet eller om beslut fattats på lägre nivå görs det till den beslutsfattande myndighetens chef. I nästa omgång görs överklagande till den Regionala administrativa domstolen i Warszawa (*Wojewodzki Sąd Administracyjny w Warszawskie*) eller berörd regional domstol (*Naczelny Sąd Administracyjny*) om beslut på regional nivå. I sista hand kan överklagande göras till den Centrala administrativa domstolen (*Sąd Powiatowy*). Om ärendet förs ända dit tar processen flera år i anspråk. Överklagande av beslut enligt miljölagen går till på liknande sätt. Om överklagande gäller beslut som tagits av WUG:s regionala organ, riktas det i första hand till WUG och i andra hand till ansvarig administrativ domstol.

## 2.5 Western Australia (Australien)

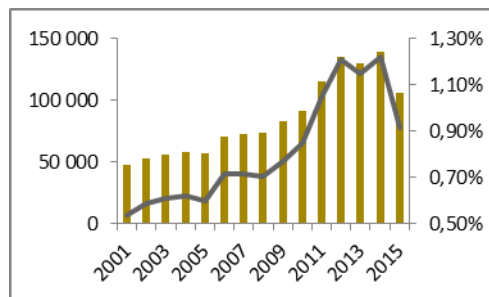
### 2.5.1 Western Australias och Australiens gruvindustri

Australien är världens största exportör av mineraler (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna). En övervägande del av detta kommer från Western Australia med sina järngruvor. De senaste åren har det investerats kraftigt i området och kapaciteter om flera hundratals miljoner ton har tillkommit (Figur 21 och Figur 23). Områdets gruvor är bland de mest effektiva i världen och trots nedgången för den globala gruvindustrin fortsätter de att expandera och ta marknadsdelar från andra länder. Även om en avmattning är på väg med lägre prospektering (Figur 24), tillväxt, färre anställda (Figur 22) samt lägre vinster kommer detta fortsätta vara den viktigaste gruvregionen i världen en lång tid framöver.



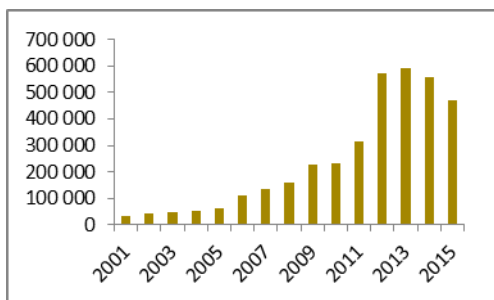
Figur 21 Western Australias malmproduktion (Mt) vänster sida & antal gruvor höger sida

Källa: SNL Metals & Mining



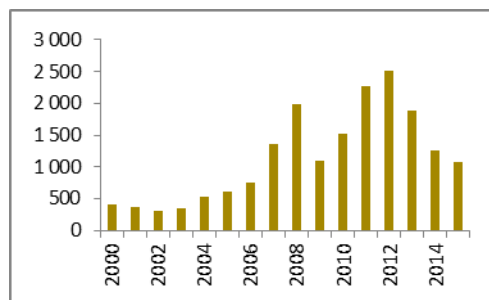
Figur 22 Antal sysselsatta i Australiens gruvindustri samt procent av totalt sysselsatta

Källa: ABS



Figur 23 Australiens investeringar i gruvindustrin MSEK. (inkl. olja och gas)

Källa: ABS



Figur 24 Australiens prospekteringsutgifter MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

### 2.5.2 Mineralpolicy/-strategi

Western Australia har flera olika strategier som tillsammans kan sägas utgöra en mineralstrategi. Det finns dock inget fristående dokument som uttrycker delstatens mineralpolitik. Enligt den nationella strategin för prospektering, som gäller för Australien som helhet, är visionen att hitta potentialen i fyndigheter som inte kunnat undersökas effektivt på grund av skyddande lager av sand och sediment.<sup>40</sup> Att hitta nya fyndigheter i geologiskt relativt okända områden (*greenfield*) är nödvändigt för att bära upp den framtida gruvnäringen. Därför satsas mycket på att tillhandahålla geovetenskaplig information och att ta fram planer för att attrahera investerare. Western Australia har en miljöstrategi som bland annat innebär att alla aktiviteter kopplade till prospektering och gruvdrift ska genomföras på ett ekologiskt hållbart sätt och olika mätbara mål är kopplade till denna strategi.<sup>41</sup> Att skapa förtroendefulla relationer med samhället och berörda parter vid reglering av sektorn är också något som prioriteras liksom att bygga upp en kultur som kan hantera risker på olika sätt.<sup>42</sup>

### 2.5.3 Centrala lagar och tillstånd

Undersökning och utvinning av mineral regleras i gruvlagen (*Mining Act 1978*). De olika delstaterna i Australien har egen lagstiftning för mineral som återfinns på land. Ett gruvprojekt kan dock ändå bli föremål för federal lagstiftning när det gäller till exempel handel, skatt, ursprungsfolk och miljöskydd. Gruvlagen gäller för mineraler som ägs av delstaten (*Crown eller State of Western Australia*) vilket är den vanligaste situationen. Om mineralerna är privat ägda gäller inte lagen. Mineralrättigheter upplåts av staten utifrån ett inmutningsssystem ("*first-come, first-served*"). Lagen har en bred definition på mineral, alla naturligt förekommande ämnen (förutom jord och petroleum).<sup>43</sup> Det finns ett antal ämnen som definieras som mineraler bara när de återfinns på mark som ägs av staten. Om sand, grus, kalksten eller skiffer är beläget på privat mark gäller istället regelverk som tillämpas av lokala myndigheter. Vid sidan om gruvlagen används även avtal ratificerade i lagar (*State Agreements*) för att reglera storskaliga och kapitalintensiva gruvprojekt. Dessa avtal kan, jämte upplåtelser av rättigheter till fyndighet, även innehålla bestämmelser om utbyggnad av infrastruktur, bostäder och finansiering.

Vid sidan om gruvlagen finns ett antal centrala lagar – för delstaten (*Crown*) och federalt (*Commonwealth*) – som ska beaktas när rättigheter upplåts och tillstånd ges. Några av de viktigaste lagarna är bland andra

- *Environmental Protection Act 1986* (miljöskyddslag)
- *Conservation and Land Management Act 1984* (naturvårdslag)
- *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* (lag om miljöskydd och bevarande av biologisk mångfald- federal)
- *Planning and Development Act 2005* (plan- och bygglag)
- *Land Administration Act 1997* (lag om skötsel av statlig mark)

<sup>40</sup> Governments of Australia Geoscience Agencies.

<sup>41</sup> Department of Mines and Petroleum (2014c)

<sup>42</sup> Department of Mines and Petroleum (2015c)

<sup>43</sup> För olja gäller särskild lagstiftning, *Petroleum and Geothermal Energy Resources Act 1967*.

- *Aboriginal Heritage Act 1972* (lag om skydd av ursprungsfolkets kulturområden/mark)
- *Aboriginal Affairs Planning Authority Act 1972* (lag om myndighet om ursprungsfolkets rättigheter)
- *Commonwealth Native Title Act 1993* (lag om ursprungsfolkets rättigheter till mark - federal)

Gruv- och oljeministeriet i Western Australia (*Department of Mines and Petroleum*, DMP) är ansvarig myndighet för upplåtelser av mineralrättigheter (*mining tenements* eller *mineral titles*) enligt gruvlagen. Gruvlagen administreras av ministern (*the Minister*) som får delegera ansvar till tjänstemän på DMP. En särskild enhet för mineralrättigheter (*Minerals Titles Division*) hanterar tillstånd kopplade till mineralrättigheter. De tre viktigaste tillstånden för prospektering och gruvdrift är: prospekteringstillstånd för mindre arealer (*prospecting licence*), prospekteringstillstånd för större arealer (*exploration licence*) och markarrende för gruva (*mining lease*). Dessutom finns två rättighetsupplåtelser som är knutna till infrastruktur: markarrende för verksamheter kopplat till gruva (*general purposes lease*) och tillstånd för vägar, ledningar med mera (*miscellaneous licence*). Ytterligare mineralrättigheter som är möjliga att ansöka om enligt gruvlagen är tillstånd för prospektering efter guld (*special gold prospecting licence*) och tillstånd för att behålla rättigheter vid uppehåll av aktivitet (*retention licence*). Western Australia är indelat i flera mineralområden (*mineral fields*) och för varje område finns ett ansvarigt gruvregisterkontor (*mining registrar office*) som är organiserat inom DMP. Alla rättighetsupplåtelser enligt gruvlagen måste följa en process som skyddar ursprungsfolkets rättigheter (*the Native Title Act process*). Särskilda tjänstemän inom myndigheten hanterar detta (*Native Title Officers*). Inom myndigheten finns också tjänstemän som ser till att villkor i miljölagstiftningen efterföljs (*Project and Compliance Officers*). Enligt miljöskyddslagen (*Environmental Protection Act*) har vissa befogenheter delegerats till DMP såsom tillstånd för att ta bort inhemska växter och en särskild process finns också för detta.

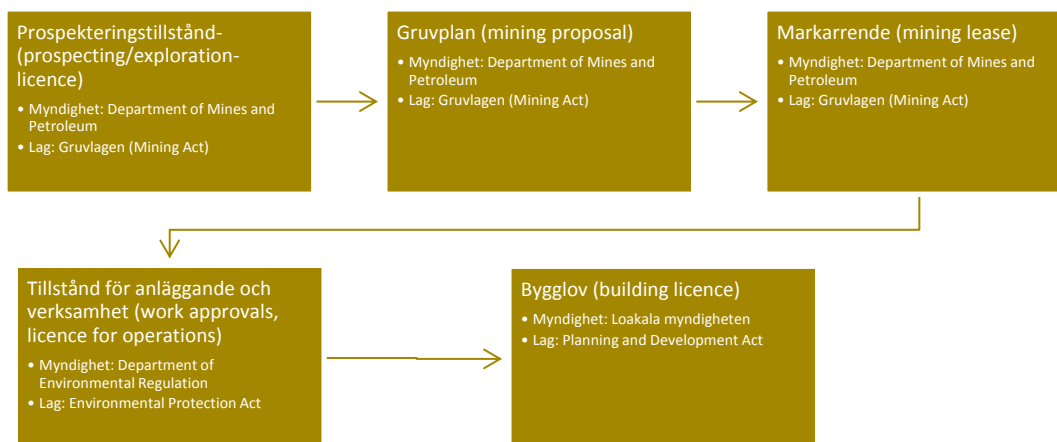
Såväl det mindre prospekteringstillståndet som det större prospekteringstillståndet ger rätt att prospektera men leder också till att man får ansöka om ett markarrende för gruva. Ett markarrende ger rätt att avlägsna och bryta mineral. En ansökan om markarrende måste enligt gruvlagen antingen vara åtföljd av en gruvplan (*mining proposal*) eller redogörelse (*statement*) som beskriver gruvdriften och en rapport som visar mineralförekomsten (*mineralisation report*). Gruvplanen måste accepteras av Miljöenheten (*Environment Division*) inom DMP för att ett markarrende för gruva ska bli beviljat och beroende på graden av påverkan på miljön kan en remittering till Miljövårdsmyndigheten, *Environmental Protection Authority* (EPA) bli aktuell. Rapporten om mineralförekomsten måste godkännas av chefen för den geologiska undersökningen inom DMP (*Executive Director Geological Survey*). Godkänd gruvplan tas in som ett villkor i upplåtelsen för markarrendet (*mining lease*) och blir då rättsligt bindande. Vem som helst kan lämna in invändningar mot en ansökan som rör upplåtelser av mineralrättigheter. Invändningar om det mindre prospekteringstillståndet hanteras av en särskild tillfällig rätt eller domstol som sammankallas för gruvfrågor (*Warden's Court*). Gruvregistratorn (*Mining Registrar*) eller en jurist med domarutbildning (*stipendiary magistrate*) specialiserad på gruvfrågor (*Warden*). Ärenden som gäller det större prospekteringstillståndet och markarrende för gruva avgörs enligt gruvlagen av ansvarig minister efter rekommendation av gruvregistrator eller den så kallade *Warden*.

Innan själva gruvdriften kan påbörjas krävs också för en del projekt ett tillstånd för anläggande (*work approvals for construction*) och ett tillstånd för verksamheten (*licence for*

operation). Dessa tillstånd ges av Departementet för miljöregleringar (*Department of Environmental Regulation*) i enlighet med miljöskyddslagen. Beroende på om grundvatten påverkas eller inte kan även tillstånd krävas enligt vattenlagen (*Rights in Water and Irrigation Act*). För uppförande av byggnader behövs också ett bygglov (*building licence*) enligt planlagstiftningen (*Planning and Development Act*) och som ges av lokala myndigheter.

Fyra kategorier av mark är öppna för prospektering och gruvdrift, statlig mark (*Crown land*), skyddade områden (*public reserves*), federal mark (*Commonwealth land*) och privat mark (*private land*). Olika bestämmelser och lagar gäller för dessa landområden. Antalet tillstånd eller villkor som ställs i samband med rättighetsupplåtelse varierar således beroende på typ av mark som berörs. Förvaltningen av statlig mark regleras i lagen om skötsel av statlig mark (*Land Administration Act 1997*). Inga särskilda tillstånd behövs i allmänhet för prospektering och gruvdrift på statlig mark utöver de krav som finns i gruvlagen.

Miljöskyddslagen gäller för alla projekt som har markant inverkan på miljön och inkluderar även en miljökonsekvensbeskrivning (*environmental impact assessment, EIA*). Om ett projekt påverkar nationella miljöintressen på ett markant sätt behövs en miljökonsekvensbeskrivning enligt den federala miljöskyddslagen (*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act*). I båda fallen hanteras processen med miljökonsekvensbeskrivning av Miljövårdsyndigheten.



Figur 25 Tillståndsprocess Western Australia (förenklad)

## 2.5.4 Rättighetsupplåtelse, äganderätt och miljö

### *Rättighetsupplåtelse och äganderätt*

Äganderätten till de flesta mineraler är i Western Australia knutna till delstaten. Undantaget är mark som överlätts med äganderätt (*fee simple*) innan januari 1899 där mineralen, förutom guld, silver och ädla metaller (*precious metals*) ägs av markägaren. Den grundläggande principen enligt common law, att mineralerna utgör beståndsdelar av jorden och därför tillhör markägaren förutom ”kungliga metaller” (*royal metals*), har praktiskt taget övergivits i Western Australia bortsett från de markupplåtelse som skedde i de tidiga koloniseringarna före 1899.

På privat mark, om staten äger mineralerna, krävs ett särskilt tillstånd att beträda marken (*permit to enter*). Skriftligt medgivande krävs från markägaren om rättighetsupplåtelsen är beläget till ett djup av 30 meter. Inom detta djup har de privata markägarna vetorätt. Under ett djup av 30 meter kan rättigheter upplåtas mot markägarens vilja. Markägaren ska kompenseras för skador och andra olägenheter som kan uppkomma till följd av upplåtelsen. Någon ersättning utgår inte för värdet av de mineraler som påträffas under eller ovan jord. Stora områden på statlig mark är upplåtna för boskapsskötsel (*pastoral lease*). Dessa rättighetshavare ska också kompenseras om skada uppkommer till följd av prospektering eller gruvidrift.

För att få ta prover och prospektera på statlig mark (*Crown land*) krävs initialt ett tillstånd för att beträda marken (*Miner's Right*). Detta tillstånd ger rätt att ta prover som inte överstiger 20 kg men är ingen exklusiv rättighet. Innan en ansökan om ett mindre prospekteringsstillstånd och ett markarrende för gruva lämnas in måste aktuellt område markeras på marken vilket benämns *pegging*. Detaljerade bestämmelser finns kring hur detta ska göras och en ansökan kan avslås om inte markeringen är korrekt utförd. Ett område för ett större prospekteringsstillstånd identifieras däremot genom longituder och latituder och kallas för *graticular sections* och som består av block (*blocks*). Varje ruta har ett unikt blocknummer (*block identifier*). Ett mindre prospekteringsstillstånd får inte överskrida 200 hektar och detta tillstånd är utformat för att passa prospekteringsarbete i en något mindre skala för den stora grupp aktörer som benämns mineralletare (*prospectors*). Ett mindre prospekteringsstillstånd gäller i fyra år och möjlighet finns till förlängning med ytterligare fyra år det vill säga maximalt åtta år om det finns skäl för det. Ett större prospekteringsstillstånd ger rätt att utföra prospekteringsarbete över en mycket stor areal. Maximal areal är 70 block, ungefär 21 700 hektar (ett block är 286 hektar). För att uppmuntra prospektering i mer avlägsna områden (*greenfield areas*) kan också ministern upplåta områden på maximalt 200 block. Ett större prospekteringsstillstånd gäller i fem år med möjlighet till förlängning med ytterligare fem år. Under år sex måste dock 40 procent av arealen avstås. Om det finns skäl kan ytterligare två perioder om två år medges och sedan ytterligare en period om ett år (totalt 15 år). För markarrende för gruva finns ingen begränsning i storlek. Ett markarrende gäller i 21 år med möjlighet till förlängning. För båda typerna av prospekteringsstillstånd samt markarrende för gruva krävs att en säkerhet om 5000 AUD lämnas in inom viss tid från ansökan gjorts. Innan utrustning som kan förstöra marken används, måste en innehavare av ett mindre prospekteringsstillstånd lämna in arbetsplan (*programme of work (PoW)*) till DMP. Om godkänt, blir dokumentet rättsligt bindande genom att det införs som ett villkor i rättighetsupplåtelsen. En ansökan om ett större prospekteringsstillstånd måste åtföljas av en redogörelse (*statement*) som redovisar prospekteringsmetoder, detaljer om arbete som ska utföras (*work programme*), uppskattade kostnadsbelopp för nedlagt arbete samt sökandens tekniska och ekonomiska resurser.

Båda prospekteringsstillstånden ger innehavaren rätt att prospektera efter alla mineraler förutom järnmalm som staten har kontroll över.<sup>44</sup> En innehavare av det mindre tillståndet får ta ut maximalt 500 ton material från marken och för det större tillståndet gäller 1000 ton. Båda rättighetsupplåtelseerna kan överlåtas. Avsikten enligt gruvlagen är att prospekteringsaktiviteterna ska leda till att ett markarrende för gruva (*mining lease*) ska upplåtas om ekonomiskt utvinningsbara fyndigheter har identifierats.

---

<sup>44</sup> En lagändring är föreslagen som innebär att begränsningen med järn inte längre ska gälla för nya upplåtelse (*tenements*).

Ett markarrende för gruva måste upplåtas innan aktiviteterna i en gruvplan godkänns. Det betyder samtidigt att tillståndet för ett markarrende villkoras så att ingen gruvdrift får påbörjas förrän ett godkännande av gruvplanen skett. Gruvplanen måste möta kraven i gruvlagen och annan lagstiftning såväl statlig som federal. En gruvplan ska inkludera en plan över återställningsarbeten. Vid sidan om miljömässiga aspekter måste även sociala och kulturella intressen hanteras och av särskild vikt är ursprungsfolkens rättigheter.

DMP och *Mineral Title Division* har haft en målsättning att handlägga tenements inom 65 arbetsdagar. Under perioden 2014–15 uppnåddes detta mål i 93 procent av fallen.<sup>45</sup>

### Miljö

I lagen om skötsel av statlig mark finns det bestämmelser om att mark kan vara reserverad för ett eller flera allmänna intressen. Viktiga områden kan vara klassade som ”*class A reserves*” och aktiviteter som påverkar dessa områden kräver tillstånd från båda riksdagskamrarna (*Houses of Parliament*). Ministern kan från tid till annan undanta statlig mark från prospektering och gruvdrift. Naturvårdslagen (*Conservation and Land Management Act*) reglerar olika skyddade områden (*reserves*) såsom nationalparker (*national parks*), naturreservat (*nature reserves*), skyddade parker (*conservation parks*), statliga skogar (*state forests*) och områden för skogsproduktion (*timber reserves*). Rättigheter kan upplåtas med ett villkor som förbjuder prospektering och gruvdrift (*no mining condition*) inom dessa områden. Skriftligt medgivande är då nödvändigt från Ministern om prospektering och gruvdrift ska tillåtas.

Gruvlagen och miljöskyddslagen är samordnade. Dessutom gäller en *Memorandum of Understanding* (MoU) mellan DMP och Miljömyndigheten som innebär att visa uppgifter delegerats till DMP.

En mängd villkor (*endorsements*) till skydd för miljön enligt ett antal lagar, förs in i de tillstånd som kan erhållas enligt gruvlagen.<sup>46</sup> Ju fler restriktioner som gäller kring markens användning (till exempel skyddad flora och fauna) desto fler blir villkoren ifall rättigheter upplåts inom sådana områden. Gruvlagen innehåller flera klassiska hinder där prospektering inte får ske utan tillstånd från markägare och andra rättighetshavare såsom i närheten av tomt, vingårdar, kyrkogård, flygplatser mm.

Under år 2015 har ändringar föreslagits i gruvlagen. Ett risk- och miljöbaserat regelverk för miljöbedömningar vid prospektering och mineralutvinning är tänkt att införas. En särskild del av gruvlagen är tänkt att innehålla bestämmelser om hur miljön ska hanteras kopplat till upplåtna rättigheter.<sup>47</sup> För många gruvprojekt som utgör gruvplanen enligt gruvlagen den primära miljöprövningen. Samrådsprocessen som är knuten till gruvplanen avses förstärkas i de ändringar som nu föreslås i lagen.<sup>48</sup>

Sedan år 2014 finns en fond (*Mining Rehabilitation Fund*, MRF) som tillkom för att underlätta för staten att hantera återställningen av mark för övergivna gruvor. Detta i enlighet med en särskild lag för ändamålet (*Mining Rehabilitation Fund Act 2012*).

<sup>45</sup> Department of Western Australia (2015a)

<sup>46</sup> Department of Mines and Petroleum (2016)

<sup>47</sup> Mining Legislation Amendment Bill 2015 (WA)

<sup>48</sup> E-mail från DMP 2016-03-17.



Western Australia håller på att införa ”en dörr in” (*one-stop-shop*) för miljökonsekvensbedömningar och tillstånd bland annat för att reducera dubbla tillståndsprövningar på statlig och federal nivå.

### 2.5.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

Ansökningar om olika tillstånd är avgiftsbelagda.<sup>49</sup> För det mindre prospekterings-tillståndet är ansökningsavgiften 314 AUD och sedan tillkommer en avgäld (*rent*) om 2,40 AUD per hektar. För det större prospekterings-tillståndet är avgiften 1324 AUD. År 1–3 utgår per definierad block en avgäld om 125 AUD, år 4 och 5, 195 AUD och så vidare. Avgiften för ett markarrende för gruva är 463 AUD och arrendet 16.50 AUD per hektar. De största avgifterna är kopplade till kraven på årliga investeringar. Båda prospekterings-tillstånden och markarrende för gruva kräver alla att en årlig investering görs. Utfört prospekterings- eller utvinningsarbete får räknas med som utgifter. Minimum för att investera är bland annat 40 AUD per hektar för det mindre prospekterings-tillståndet. För det större prospekterings-tillståndet är minimibeloppet 1 000 AUD per block år 1–3, 1500 AUD per block år 4–5. För ett markarrende gäller 100 AUD per hektar. En årlig rapport om utfört arbete måste lämnas till DMP.

I Western Australia äger kronan eller staten merparten av mineralerna och för att utvinna dem måste verksamhetsutövaren betala royalty (*mineral royalties*). Bestämmelser om detta finns i gruvlagen och i tillhörande förordning<sup>50</sup>. Royalty betalas antingen genom ett belopp per producerat ton eller som för metaller, en procentsats i förhållande till resursens värde (*ad valorem*) där prisförändringar och malmhalt beaktas.

### 2.5.6 Överklagande och inflytande

Vem som helst har möjlighet att lämna in en protest (*lodge an objection*) mot att mineralrättigheter (*tenements*) enligt gruvlagen upplåts. En protest måste lämnas in inom 35 dagar från att ansökan gjordes. Den som lämnar in en protest måste motivera varför invändningar görs och en särskild blankett används för ändamålet. Om protesten accepteras måste till exempel en ansökan om ett prospekterings-tillstånd bli behandlad (*heard*) av *Warden* i öppen domstol enligt gruvlagen. De flesta protester som lämnas in görs av konkurrerande intressenter, markägare och andra rättighetshavare. DMP har för ärenden som ligger utanför myndighetens kontroll så som ärenden i den så kallade *Wardens Court* och ärenden enligt miljöskyddslagen samt områden skyddade utifrån ursprungsfolkets rättigheter, infört ”*stop the clock*”. Det innebär att denna tid exkluderas när handläggningstiden på DMP räknas.

Om det finns konflikter kring marktillträde kan dessa överklagas till *Warden’s Court*. Miljö-tillstånden (*work approvals, licence for operations*) är föremål för en samrådsprocess (*consultation period*). Miljö-tillstånden kan inte överklagas vad gäller själva rättighets-upplåtelseerna. Däremot kan vem som helst överklaga ändringar och villkor i tillstånden. Ett överklagande måste göras skriftligt och inom 21 dagar. En särskild instans (*Appeals Convenor*) hanterar detta. Om parterna enas ska överklaganden återkallas inom en viss tid. Ministern kan avslå ett överklagande eller ändra villkoren i tillståndsbesluten.

För rättigheter som måste markeras i fält vid pegging ska en anmälan (*notice*) sättas fast på en av stolparna kallad *datum post*. En ansökan om tillstånd (*tenement*) måste sedan göras

<sup>49</sup> Department of Mines and Petroleum (2015b)

<sup>50</sup> Mining regulation 1981

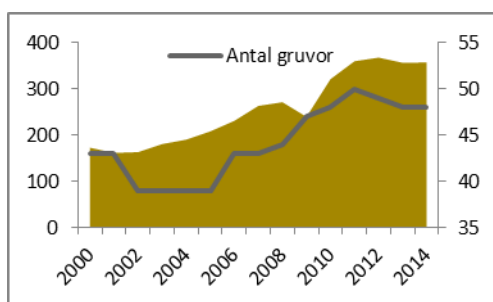
inom 10 dagar från att markering skett till gruvregistret (*Mining Registrar*). En kopia av ansökan ska sedan fästas på stolpen benämnd *datum post* i fält.

Många lagar i Western Australia berör ursprungsfolkets markrättigheter. *Native title*, det vill säga ursprungsfolkets rätt till traditionellt land och vattenområden har sedan 1990-talet erkänts av common law. Inverkan av dessa rättigheter måste alltid prövas vid upplåtelse av mineralrättigheter. Lagen om ursprungsfolkets markrättigheter (*Native Titles Act*) ger dem som gör anspråk på traditionell mark rätt att förhandla (*right to negotiate*) med staten och gruvbolag i samband med upplåtelse av mineralrättigheter. För fall där prospektering har minimal inverkan på ursprungsfolkets traditionella mark kan upplåtelse ske utan en förhandlingsprocess (*expedited procedure*). En förhandlingsprocess kan ta årtal med *hearings* i federal domstol. Även den förenklade processen innehåller detaljerade bestämmelser om kungörelser (*notification*), inlämnande av protester inom givna tidsramar. Nära kopplat till ursprungsfolkets traditionella mark är skyddet av vissa områden som rör ursprungsfolkets kultur (*aboriginal sites*). Inga tillstånd upplåts enligt gruvlagen med mer än att verksamhetsutövaren visat att man vidtagit åtgärder för att skydda sådana områden.

## 2.6 Minas Gerais (Brasilien)

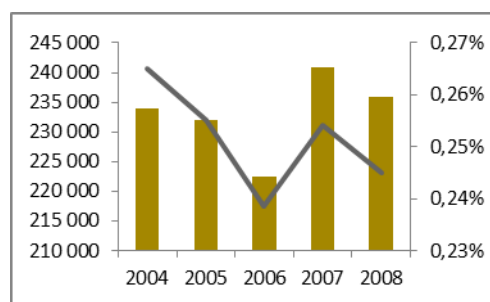
### 2.6.1 Minas Gerais och Brasiliens gruvindustri

Brasilien är den näst största exportören av mineraler i världen (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna). Den viktigaste gruvregionen i landet är Minas Gerais vilken står för knappt hälften av landets mineralproduktion. Järnmalm är Brasiliens viktigaste mineralråvara. Ett av världens största gruvbolag, den brasilianska Vale står för mer än 90 procent av produktionen. Investeringarna har legat på en hög nivå men väntas sjunka kraftigt efter att de projekt som är under uppförande avslutas (Figur 28). Antal sysselsatta i gruvindustrin i Brasilien har pendlat mellan 220 000 och 240 000 men kan troligen väntas sjunka något då effektiviseringar behövs för att hålla uppe lönsamheten (Figur 27). Prospekteringsutgifterna har minskat något under de senaste åren efter att ha stigit kraftigt under 00-talet (Figur 29).



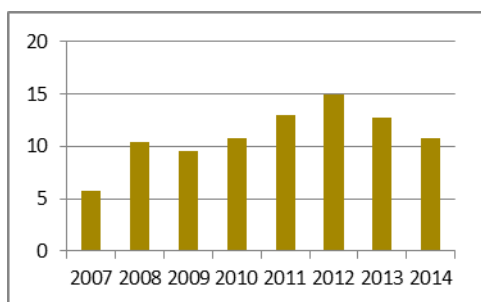
Figur 26 Minas Gerais malmproduktion vänster sida Mt & antal gruvor höger sida

Källa: SNL Metals & Mining

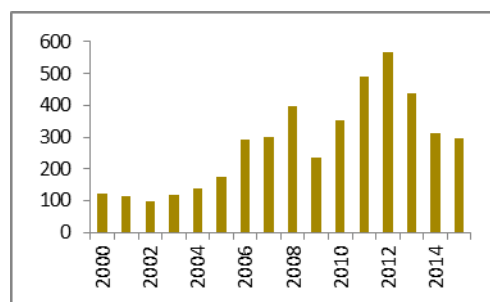


Figur 27 Antal sysselsatta i Brasiliens gruvindustri

Källa: IBGE



Figur 28 Brasiliens investeringar i gruvindustrin MUSD



Figur 29 Brasiliens prospekteringsutgifter MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

## 2.6.2 Mineralpolicy/-strategi

Det finns ingen uttalad nationell mineralstrategi i Brasilien. Liksom Polen befinner sig landet i en limbosituation där gruvbranschens utveckling allvarligt hämmats av frånvaron av en samlad policy.<sup>51</sup> Gruvlagstiftningen i Brasilien är dessutom från 1960-talet och det har länge planerats att införa en ny, modernare gruvlag. För att förhindra spekulation och oegentligheter i väntan på denna nya lagstiftning lades ett moratorium på alla nya prospekterings- och brytningstillstånd år 2011. Men ännu har inte något förslag till ny lag presenterats, än mindre antagits i parlamentet. Moratoriet upphävdes delvis i början av 2015 och nya tillstånd har beviljats i begränsad omfattning, men någon ny lag är inte sikte.

Det går dock att spåra en policy genom att granska statliga myndigheters aktiviteter och uttalanden från ledande politiker som gjorts under senare år. I korthet framträder följande huvudpunkter:

- Förbättra kvalitet och omfattning av geologisk data och information.
- Öka och differentiera hållbar gruvproduktion.
- Attrahera utländska investeringar.
- Stimulera förädling av mineralexport.
- Stödja lokala kluster och speciellt små och medelstora företag.

Ytterligare ett exempel på trögheten i det brasilianska systemet är det faktum att en nationell plan för gruvindustrin 2030 (*Plano Nacional de Mineração PNM-2030*) publicerades 2010. I denna sägs att den viktigaste delen i planen är den nya lagen som alltså ännu inte antagits eller ens finns som förslag.

## 2.6.3 Centrala lagar och tillstånd

I Brasiliens konstitution<sup>52</sup> slås fast att landets mineralresurser faller under den federala regeringen och att denna stiftar lagar rörande hur dessa tillgångar ska utnyttjas. Prospektering och gruvdrift i Brasilien regleras huvudsakligen av:

- *Decreto Federal no 227*, 1967 02 28, gruvlag
- *Lei Federal no 6.938*, 1981 08 31, miljölag

Under Brasiliens federativa struktur är det delstaterna och lokala myndigheter som har ansvaret för att se till att de nationella lagarna följs. I miljöfrågorna är denna uppdelning speciellt viktig och ansvaret för särskilt stora gruvprojekt eller sådana som sträcker sig över delstatsgränserna eller som berör miljömässigt känsliga områden involverar ofta myndigheter på alla nivåer.

Det är gruv- och energiministeriet (*Ministério de Minas e Energia*) som på federal nivå har ansvaret för mineralpolitiken. På mineralsidan finns två huvudorganisationer som sköter den operativa verksamheten: Nationella myndigheten för mineralproduktion (*Departamento Nacional da Produção Mineral*, DNPM) och Forskningscentralen för mineralresurser (*Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais*, CPRM). DNPM är den myndighet som administrerar all prospekterings- och gruvverksamhet, ger tillstånd och övervakar att

<sup>51</sup> Intervju mars 2016.

<sup>52</sup> Artikel (*artigo*) 20 i den federala konstitutionen.

dessa följs. Organisationen bedriver också geologisk och mineralteknisk forskning. CPRM är ett statligt ägt bolag, som fungerar som Brasiliens geologiska undersökning.

Det finns fem typer av tillstånd gällande prospektering och gruvbrytning, som förutom ett, ges av DNPM:

- Prospekteringstillstånd (*Autorização de Pesquisa*). Detta tillstånd ges till den som först ansöker och följs normalt av en brytningskoncession (se nedan). Det tar upp till 2 år för att få ett prospekteringstillstånd. Det är giltigt i 3 år och kan förlängas i ytterligare 3 år. Syftet är att definiera en mineralfyndighet, som kan brytas. Figur 1.
- Bearbetningstillstånd (*Concessão de Lavra*) utfärdas när det anses möjligt såväl tekniskt som ekonomiskt att bryta en geologiskt definierad fyndighet. Det tar minimum 2–3 år och för medelstora och stora projekt är tiden ofta ännu längre 4–5 år för att få en koncession beroende på projektets komplexitet och omfattning, särskilt vad gäller miljöprövningsdelen. Koncession ges för hela gruvans planerade livstid. För att få koncession måste ansökan innehålla en miljöplan (MKB), som ska ha upprättats av en oberoende konsult och godkänts av ansvarig statlig naturvårdsorganisation. Denna plan offentliggörs för att ytterligare synpunkter från alla intresserade parter ska komma in. Denna procedur avslutas med att miljömyndigheten utfärdar två så kallade licenser vilka krävs för att koncession ska ges. I koncessionen stipuleras ofta ytterligare villkor, som till exempel att en gruvplan och en lönsamhetsstudie ska genomföras och godkännas.

Dessa två tillstånd är de vanligaste och viktigaste men det finns därutöver ytterligare tre typer, som gäller i första hand mindre, lokala projekt avseende sand och grus för byggnadsändamål:

- Småskaligt bearbetningstillstånd (*Permissão de Lavra Garimpeira*). Gäller småskalig brytning och måste förnyas årligen.
- Tåktillstånd (*Licenciamento*). Avser konstruktionsmaterial typ sand, grus och krosssten. Ges av lokala myndigheter och måste förnyas årligen.
- Tåktregistrering (*Registro de Extração*). Avser konstruktionsmaterial, som används av statliga arbeten på alla nivåer, federala, delstatliga och lokala projekt. Den ska förnyas årligen och ges bara till statliga myndigheter.

Både utländska och nationella företag behandlas lika men det krävs att bolaget som har tillstånden är registrerat i Brasilien. Det är bara brasilianska staten som kan prospektera och bryta uran.

#### 2.6.4 Rättighetsupplåtelser, äganderätt och miljö

##### *Rättighetsupplåtelser och äganderätt*

Den federala regeringen har ensamrätt till alla mineraler i samtliga brasilianska delstater. Prospektering och gruvdrift närmare än 150 km från landets gränser eller från områden reserverade för ursprungsfolk (*Terras Indígenas TI*) samt från naturskyddsområden (*Unidades de Conservação UC*) är inte tillåtet. Lagar som reglerar hur dessa områden ska hanteras i detalj saknas sedan 1988 då den då nya konstitutionen gav brasilianska parlamentet rätt att hantera dessa frågor. Totalt omfattar dessa områden 1,8 miljoner km<sup>2</sup>.



Figur 30 Tillståndprocess Brasilien (förenklad)

### Miljö

Grundläggande villkor för gruvdrift och dess miljöpåverkan läggs fast i Brasiliens konstitution. I artikel 225 stipuleras att relevanta myndigheter har följande ansvar:

- Begära att en miljökonsekvensbeskrivning görs för alla aktiviteter som kan skapa miljöproblem. Denna MKB ska vara offentlig och göras innan aktiviteterna påbörjas.
- Kontrollera produktion, marknadsföring och användning av alla produkter och teknologier som kan skada hälsa, miljö och livskvalitet.
- I samband med gruvdrift ska miljön återställas med användning av tekniska lösningar som föreskrivs av den relevanta myndigheten.

Följande lagar är de viktigaste:

- Miljölagen med revideringar (*Lei Federal no 6.938, 08/31/1981*, och revideringar (*Lei Federal no 7.804, 07/18/1989*, och *Lei Federal no 8.028, 04/12/1990*). Denna lag utgör Brasiliens nationella miljöpolicy: med målsättningar, detaljer och genomförande.
- *Dekreto Federal no 97.632, 04/10/1989*. Huvudsakligen inriktad på behandling av förorenade områden (*Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, PRAD*).

Utöver dessa grundläggande lagar har det nationella miljørådet (*Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA*) utfärdat en mängd föreskrifter. CONAMA som administreras av Miljöministeriet (*Ministério do Meio Ambiente*) består av representanter för den federala regeringen, delstatsregeringar, lokalnivå (kommuner), näringslivet, fackföreningsrörelsen, miljöorganisationer civilsamhälle och ursprungsfolk.

Handläggningen av miljöärenden sker på alla myndighetsnivåer federalt, delstatligt och lokalt. Miljöministeriet (*Ministério do Meio Ambiente, MMA*) koordinerar och formulerar nationell miljöpolicy. Ministeriet har en relativt komplicerad organisation.

CONAMA har en rådgivande expertroll åt ministeriet och sätter normer och standarder gällande kontroll och övervakning av de miljötillstånd som meddelats i Brasilien. *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)* är den myndighet som övervakar att bolagen följer de regler som satts av CONAMA. Alla vattenfrågor på nationell nivå handläggs av Natio-

nella vattenmyndigheten (*Agência Nacional de Águas*). Det finns också delstatliga och lokala miljömyndigheter.

Grundat på de krav som ställs i konstitutionen har CONAMA har definierat fyra miljö-tillstånd för prospektering och gruvdrift (gäller tillstånden av typ *Alvará de Pesquisa* och *Concessão de Lavra*) som ges i tur och ordning efter hur projektet framskrider:

1. Pre-licens (*Licença Prévia*, LP), planerings- och feasibilitystudiestadierna.
2. Installationslicens (*Licença de Instalação*, LI), investeringsfasen.
3. Avverkningslicens (*Licença de Desmatament*, LD), om skog måste avverkas. Ges på alla myndighetsnivåer.
4. Produktionslicens (*Licença de Operação*, LO), när gruvan tagits i drift.

För att kunna ansöka om dessa miljö-tillstånd fordras att en miljökonsekvensbeskrivning (*Estudo de Impacto Ambiental*) har gjorts, samt att en miljöinsatsrapport har fastställts (*Relatório de Impacto Ambiental*, RIMA). Slutligen krävs också en återställningsrapport (*Plano de Recuperação de Áreas Degradadas*, PRAD). Processen för att genomföra dessa studier och få respektive tillstånd beskrivs i detalj i två stycken resolutioner av CONAMA, 09/90 och 10/90. Dessa regelverk kräver en så kallad gruvplan och en lönsamhetsstudie samt en MKB genomförd av en oberoende konsult vilken blivit godkänd av relevant statlig miljömyndighet. I denna granskning ingår även frågor rörande bolagens relationer till lokala samhällen (*social licence to operate*). Det tar minst 3 år för att få en produktionslicens.<sup>53</sup> I slutet av denna process ska en offentlig hearing hållas då alla har rätt att närvara och ge sina synpunkter.

I delstaten Minas Gerais regleras miljöfrågor av följande tre viktigaste lagar som anpassat de federala lagarna till delstatlig nivå:

Delstatslag (*Lei Estadual*) 7.772/80 och 15.972/06, vilka ger generella aspekter, regler, standarder och procedurer i alla miljöfrågor. Myndigheten som är satt att övervaka och genomföra miljöpolicy är *Comissão de Política Ambiental* (COPAM).

Delstatsdekret (*Decreto Estadual*) 44.844/08 som fastlägger normer, övervakningsregler och påföljder om reglerna inte efterlevs.

Normativa regler (*Deliberação Normativa*) no 74 09/09/2004 som fastställts av COPAM och vilka delar in alla gruvprojekt i sex klasser. Klass 1 avser de projekt med endast begränsad miljöpåverkan medan klass 6 innefattar stora projekt med avsevärd miljö-påverkan.

Projekt i de två första klasserna kan få en så kallad miljöauktorisering (*Autorização Ambiental de Funcionamento*, AAF) vilken måste omprövas vart fjärde år medan alla andra projekt måste skaffa de ovan nämnda tillstånden LP, LI och LO beroende på vilken fas projektet befinner sig i. En produktionslicens (LO) måste förnyas vart 4–6 år.

Detaljer i tekniska och andra frågor har utarbetats av DNPM i så kallade *Normas Reguladoras da Mineração* NRM och dessa tillämpas också på delstatsnivå:

NRM 01 – Generella normer (*Normas Gerais*).

NRM 19 – Avfallsbehandling (*Disposição de Estéril, Rejeitos e Produtos*).

<sup>53</sup> Intervju mars 2016.

NRM 20 – Suspension, avveckling och återupptagande av produktion (*Suspensão, Fechamento de Mina e Retomada das Operações Mineiras*).

NRM 21 – Rehabilitation of Explored, Mined and Impacted Areas (*Reabilitação de Áreas Pesquisadas, Mineradas e Impactadas*).

Beträffande den så kallade PRAD (Dekret no 97.632 04/89) som reglerar återställande efter avslutad gruvdrift kan påpekas att den inte innehåller några regler om finansiell säkerhet för genomförande av planen. Krav på att sådana säkerheter ska införas har blivit särskilt högljudda efter den mycket allvarliga dammkatastrof som nyligen inträffat i delstaten.<sup>54</sup>

### 2.6.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

I prospekteringsfasen utgår en årlig avgift per ytenhet (*Taxa Annual per Hectare*) storleken på avgiften ändras kontinuerligt. Som exempel är avgiften för ett tillstånd beviljat mellan den 2015-01-07 och 2015-03-12 är 2,61 BRL/ha<sup>55</sup> för de första tre åren och 3,91 BRL/ha vid en eventuell framtida förlängning.

I vissa delstater bland andra Minas Gerais, Amapá och Pará har delstatsmyndigheterna försökt införa en ytterligare avgift som skulle tillfalla delstaten en så kallad inspektionsavgift (*Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários, TFRM*) genom en delstatslag (*Lei Estadual 19.976/2011*). Dessa försök har emellertid blivit överklagade av en federal domstol (*Superior Tribunal Federal*) genom ett särskilt förfarande (*Ação Direta de Inconstitucionalidade*).

När en gruva kommit igång tas två avgifter ut, som är specifika för gruvindustrin:

- Royalty för att utnyttja mineralfyndigheter som ägs av staten (*Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*).

Avgiften beräknas på totala försäljningsvärdet med avdrag för skatter, transportkostnader och försäkringar. Procentsatsen på royaltyn varierar från 0,2–3 procent beroende på typ av mineral.<sup>56</sup>

Betald royalty fördelas med 65 procent till lokala myndigheter, 23 procent till delstaten och 12 procent till den federala myndigheten DNPM.

- Markägaravgift (*Participação do Proprietário do Solo*).

Om marken där mineralfyndigheten finns inte ägs av mineralrättighetsinnehavaren måste denne betala en avgift till markägaren. Avgiften uppgår till hälften av royaltyn enligt ovan och är tillämplig i alla delstater. Denna avgift har stor betydelse och innebär att det absolut vanligaste är att gruvföretaget köper marken ifråga. Den ersättning som stadgas i lagen anses normalt utgöra en miniminivå och vanligtvis förhandlas en uppgörelse fram mellan bolaget och markägaren som ger en högre avgift än den lagstadgade.

<sup>54</sup> Intervju februari 2016.

<sup>55</sup> 1 USD ~ 4 BRL (brasilianska real) i februari 2016.

<sup>56</sup> Bauxit, mangan malm, bergsalt och kalisalter 3 procent; Järnmalm, fosfater, stenkol, och andra mineral 2 procent; Guld 1 procent; Ädelstenar och andra ädelmetaller 0,2 procent. Guld från småskalig gruvdrift är undantagen.



### 2.6.6 Överklagande och inflytande

Beslut enligt gruvlagen kan överklagas i varje delsteg av berörda partner. Beslut av DNPM överklagas i flera steg. Beslut tagna av ministeriet kan överklagas till en federal domstol (*Superior Tribunal Federal*).

Det brasilianska domstolssystemet har en lång tradition av oberoende och detta har bidragit till att rättssäkerheten i systemet med mineral rättigheter över årtiondena har förstärkts och förtydligats. Så länge som rättighetsinnehavaren uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen är hans rättigheter väl skyddade.<sup>57</sup> Överklagandemöjligheter finns alltid, som beskrivit ovan.

Sakägare är bara de som direkt berörs av projektet vare sig det befinner sig i prospekteringsstadiet eller avser ett bearbetningstillstånd. En offentlig hearing<sup>58</sup> ingår alltid, och är ett viktigt delmoment mot slutet av processen och detta är den möjlighet som miljöorganisationer och andra (men bara de med en lokal förankring eller de som är rådgivare åt lokala myndigheter) har att påverka beslut. I fråga om verkligt stora projekt kan granskningen och därmed också den offentliga hearingen lyftas på federal nivå med bredare deltagande.

Ursprungsfolkens rättigheter åtnjuter formellt sett starkt skydd och i princip är prospektering och gruvdrift på deras landområden (*Terras Indígenas*) inte tillåten utan deras tillstånd. Viss illegal verksamhet förekommer dock, huvudsakligen småskalig brytning av ädelstenar eller högvärdiga metaller som tenn och guld, och Brasilien har en lång historia av rättsövergrepp mot sina ursprungsfolk.<sup>59</sup> Det federala parlamentet har fått uppgiften att sätta regler för hur prospektering och gruvdrift på ursprungsfolkets områden ska kunna genomföras på ett hållbart sätt. Detta har dock inte skett på 28 år huvudsakligen på grund av politiska problem. Många möjligheter för ursprungsfolken att dra nytta av de mineralfyndigheter, som finns på deras landområden, för ekonomisk och social utveckling har därmed inte kunnat realiseras. Dessa möjligheter kräver särskild uppmärksamhet och särskilda hänsyn och regler bland brasilianska myndigheter och brasiliansk gruvindustri<sup>60</sup>. Detta faktum och att frågan präglas av stora intressekonflikter har också bidragit till att den nödvändiga lagstiftningen har fördröjts.

---

<sup>57</sup> Intervju mars 2016.

<sup>58</sup> Federal lag nr 6.938, 08311981

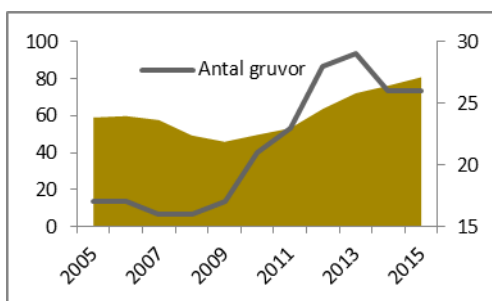
<sup>59</sup> Se Figueiredorapporten från 1967 och den Nationella sanningskommissionens rapport från 2014.

<sup>60</sup> Intervju med brasiliansk gruvindustrirepresentant 2016-03-03.

## 2.7 Ontario (Kanada)

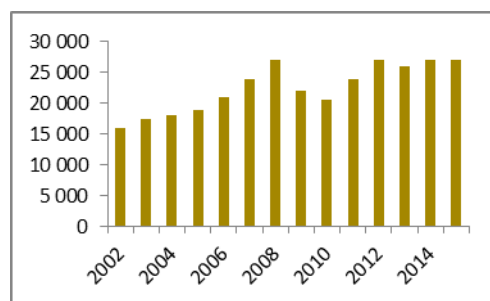
### 2.7.1 Ontarios och Kanadas gruvindustri

Ontario (se Tabell 2 för en genomgång av de viktigaste metallerna) står för 24,6 procent av Kanadas mineralproduktion och ungefär lika stor andel av landets prospekteringsutgifter. Detta gör Ontario till den viktigaste gruvregionen i landet. Gruvindustrin har länge varit mycket viktig för Kanada med höga investeringar i prospektering (Figur 34), mycket på grund av fördelaktiga skatteregler. Investeringar (Figur 33), antal sysselsatta (Figur 32), antal gruvor i Ontario samt malmproduktionen har ökat sedan slutet på 00-talet (Figur 31). Trots detta har värdet av Kanadas gruvindustri som procent av den totala gruvindustrin sjunkit från cirka 6 procent till cirka 3 procent.



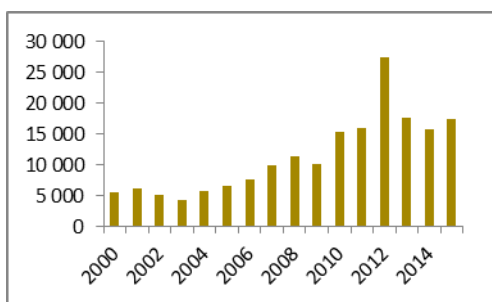
Figur 31 Ontarios malmproduktion Mt vänster sida & antal gruvor höger sida

Källa: Ontario Mining, SNL Metals & Mining



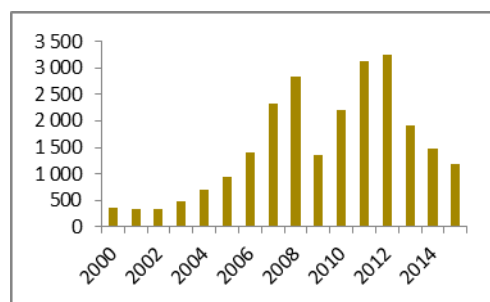
Figur 32 Antal sysselsatta i Ontarios gruvindustri

Källa: Ontario Mining



Figur 33 Ontarios investeringar i gruvindustrin MSEK

Källa: NRCan



Figur 34 Kanadas prospekterings utgifter MUSD

Källa: SNL Metals & Mining

### 2.7.2 Mineralpolicy/-strategi

Ontario har sedan år 2015 en mineralstrategi som ersätter den första strategin från 2006.<sup>61</sup> Visionen för provinsens mineralsektor är att bli globalt ledande. Fyra strategiska prioriteringar för näringen lyfts fram i strategin, konkurrenskraftig och innovativ, säkerhets- och miljömässigt ansvarsfull, effektivt reglerad, växande och framgångsrik genom ett utökat inflytande från ursprungsfolk och en meningsfull delaktighet samt uppbyggnaden av en skicklig yrkeskår.

### 2.7.3 Centrala lagar och tillstånd

Undersökning och utvinning av mineral regleras i gruvlagen (*Mining Act*).<sup>62</sup> I början av 1990-talet gjordes stora ändringar i lagen med fokusering på miljö och återställningsarbeten. Visionen bakom den första mineralstrategin från 2006 ledde senare bland annat till en modernisering av gruvlagen år 2009.<sup>63</sup> De olika provinserna i Kanada har egen lagstiftning för mineral som återfinns på land. Ett gruvprojekt kan dock ändå bli föremål för federal lagstiftning när det gäller handel, ursprungsfolk, miljöskydd och påverkan på fiskevatten och farbara vatten. Gruvlagen gäller för mineraler som ägs av delstaten eller provinsen (*Crown*) vilket är den vanligaste situationen. Sedan början av 1900-talet har delstaten förbehållit sig mineralrättigheterna i de flesta nya markupplåtelse men historiskt har det funnits olika förhållningssätt. Om mineralerna eller mineralrättigheterna är privat ägda gäller inte gruvlagen. Mineral enligt lagen definieras som alla naturligt förekommande mineral (metaller och icke metaller) inkluderande gas, petroleum, kol, salt, stenbrott, guld, silver och ädla metaller men inkluderar inte sand, grus och torv. Sand och grus regleras i en särskild lag (*Aggregate Resources Act*).<sup>64</sup> För en del mineral såsom kalksten och marmor finns bestämmelser i båda lagarna. Syftet med gruvlagen är att uppmuntra prospektering och ianspråktagande av mark för utveckling av mineralresurser som är i överensstämmelse med ursprungsfolkets rättigheter inkluderande en skyldighet att rådgöra, och att minimera inverkan av dessa aktiviteter på folkhälsa, säkerhet och miljön. Mineralrättigheter upplåts genom ett *inmutningssystem (claims)*.

Ursprungsfolkets rättigheter har skydd enligt konstitutionen. Många ursprungsfolk i Ontario (*First Nations, Inuiter* och *Métis*) har rättigheter kopplat till marken (*aboriginal rights, treaty rights*). Kontakter med dessa grupper ska upprätthållas under hela processen för att öppna en gruva. För att stödja målsättningen med att ursprungsfolks rättigheter erkänns vid prospektering och mineralutvinning, har ett antal riktlinjer (policyer) tagits fram inom ansvarigt departement för gruvnäringen, se nedan.

Vid sidan om gruvlagen finns ett antal centrala lagar (för provinsen och federalt) som ska beaktas när rättigheter upplåts och tillstånd ges. Några av de viktigaste lagarna är bland andra

<sup>61</sup> Ontario's Mineral Development Strategy 2015.

<sup>62</sup> Revised Statutes of Ontario. 1990, Chapter M.14)

<sup>63</sup> Bill 173 An Act to Amend the Mining Act. Hela förändringsarbetet har involverat näringen, aboriginal communities och organisationer, miljögrupper, olika rättighetshavare, markägare och en bredare allmänhet. Moderniseringen av Mining Act sker genom en stegvis implementering där nu genomförda förändringar fokuserat på privata markägare och ursprungsfolks rättigheter.

<sup>64</sup> Aggregate Resources Act gäller på delar av privat mark (*designated areas*) och på mark som ägs av Crown. På privat mark som inte omfattas av lagen och där dessa fyndigheter också är privata, gäller inte lagen. För olja, gas och salt gäller utöver Mining Act särskild lagstiftning, Oil, Gas and Salt Resources Act.

- *Public Lands Act* (lag om skötsel av statlig mark)
- *Provincial Parks and Conservation Reserves Act* (lag om skydd av parker och reservat)
- *Lakes and Rivers Improvement Act* (lag om utnyttjande av sjöar och floder)
- *Ontario Water Resources Act* (vattenlag)
- *Environmental Protection Act* (miljöskyddslag)
- *Environmental Assessment Act* (lag om miljökonsekvensbedömning)
- *Canadian Environmental Assessment Act* (lag om miljökonsekvensbedömning, federal)
- *Fisheries Act* (federal) (lag om fiskevatten, federal)
- *Planning Act* (planlagen)
- *Endangered Species Act* (lag om hotade arter)
- *Ontario Heritage Act* (lag om skydd av kulturbyggnader och kulturområden/mark)

Ontarios Ministerium för utveckling i norr och gruvor (*Ministry of Northern Development and Mines, MNDM*) är ansvarig myndighet för upplåtelse av mineralrättigheter (*claims* och *leases*) enligt gruvlagen. Enheten för gruvor och mineraler (*Mines and Minerals Division*) hanterar gruvfrågor och består av fem specialiserade avdelningar.<sup>65</sup> Rättigheter som upplåts enligt gruvlagen och andra lagar följer de sex olika skedena i den så kallade gruvsekvensen (*the mining sequence*) och inkluderar:

- Samråd (*consultation*) – kommunicering av alla aktiviteter med dem som är berörda
- Undersökning (*exploration*) – insamling av data av möjliga mineralfyndigheter och förvärvande av rättigheter för att ta i anspråk dessa
- Utvärdering (*evaluation*) – bedöma vilken fyndighet som har bäst vinstpotential
- Utveckling (*development*) – anläggande av gruva
- Produktion (*production*) – gruvverksamhet
- Avveckling (*closure*) – nedmontering av gruvan och återställning av mark

Första steget att få exklusiva rättigheter att prospektera är genom att inmuta ett område. (*staking a mining claim*). Det vanligaste är att markering sker i fält (*groundstaking*).<sup>66</sup> En inmutning måste registreras inom viss tid hos gruvregistratorns kontor (*provincial recording office*) vid MNDM. Vid sidan om inmutningar finns även ett tillstånd som medger prospektering i mark- och vattenområden mer ödsligt belägna och där ministern kan införa olika villkor anpassade från fall till fall (*exploratory licence of occupation* (ELO)).

<sup>65</sup> *Aboriginal Affairs Branch, Mining Act Modernization, Mineral Development and Lands Branch, Ontario Geological Survey and Strategic Services Branch.*

<sup>66</sup> *Map staking* är tillåtet i geodetiskt bestämda områden i södra Ontario där inga privata markägare (surface rights owners) finns registrerade. Moderniseringen av Mining Act innebär bland annat att tekniska system och IT-lösningar håller på att tas fram för att använda on-line lösningar istället för groundstaking.

För att få utvinna mineralen krävs att en inmutning övergår till ett markarrende för gruva (*lease*). Rätten att få transformera en inmutning till markarrende är förutbestämd enligt gruvlagen under förutsättning att lagens krav efterföljs. Ett markarrende för gruva upplåts av Ministeriet för naturresurser (*Ministry of Natural Resources, Ontario*). För att ta prover och bortföra material för testning krävs skriftligt tillstånd från MNM (*permission to test mineral content*) ifall något markarrende ännu inte upplåtits.

För att få utföra vissa prospekteringsaktiviteter på såväl inmutningar som på markarrenden krävs sedan 2013 att en arbetsplan (*exploration plan*) lämnas in till MNM innan arbete påbörjas. Planen används för att informera ursprungsfolk (*aboriginal communities*), myndigheter och markägare. Beroende på vilka aktiviteter som ska utföras kan även ett prospekteringsstillstånd (*exploration permit*) behövas. Systemet med arbetsplaner och prospekteringsstillstånd används tidigt i prospekteringsfasen på aktiviteter som förorsakar minimal till liten inverkan på miljön. Vid exempelvis röjningsarbeten för att markera gränser kan det räcka med en arbetsplan om gränsen inte är bredare än 1,5 meter.

Innan ett mer avancerat prospekteringsarbete påbörjas måste en återställningsplan (*closure plan*) enligt gruvlagen lämnas in till MNM. En ekonomisk säkerhet (*financial assurance*) utgör del av planen och måste samtidigt inges för att garantera att återställningsarbetena utförs. En återställningsplan kan behöva lämnas in flera gånger under processen med att utveckla en gruva.

Beroende på storleken av gruvprojekt och vilka områden som berörs kan antalet tillstånd som behövs enligt annan lagstiftning variera. Provinsiella tillstånd behövs för att utföra vissa arbeten på statlig mark; federala tillstånd behövs vid åtgärder som till exempel påverkar vattenövergångar samt fiskevatten och kommunala tillstånd behövs vid förändringar av markanvändningen. Ministeriet för naturresurser och Miljöministeriet (*Ministry of the Environment*) är de myndigheter som hanterar majoriteten av tillstånd vid sidan om MNM. Betydligt fler myndigheter än dessa två kan emellertid vara inblandade i tillståndsgivningen för ett gruvprojekt.

Flera olika miljötillstånd (*environmental permits*) kan krävas. Om ytvatten och grundvatten påverkas i viss omfattning av en viss aktivitet behövs tillstånd för detta (*permit to take water*). Utsläpp till luften kräver tillstånd (*environmental compliance approval*). Miljöskyddslagen (*Environmental Protection Act*) tillsammans med vattenlagen (*Ontario Water Resources Act*) utgör det centrala regelverket för miljöföroreningar i luft och vatten och hanteras av Miljöministeriet.

Antalet gruvprojekt som berörs av miljökonsekvensbedömningar (*environmental assessment*) varierar med hänsyn till projektets storlek och typen av tillstånd som behövs. Ibland krävs att ett projekt även prövas enligt federal lagstiftning. För den federala MKB-processen finns en ettårig lagreglerad tidsgräns för beslut. I praktiken tar det dock längre tid.<sup>67</sup> Lagen om miljökonsekvensbedömning i Ontario (*Environmental Assessment Act*) reglerar de grundläggande kraven för en MKB. Prövningar enligt den federala lagstiftningen (*Canadian Environmental Assessment Act*) kan bli aktuellt om till exempel fiskevatten påverkas av prospektering eller gruvdrift.

För uppförande av byggnader krävs bygglov (*building permit*) som ges av kommunen. För konstruktioner och byggnader belägna på statlig mark krävs ett anläggningstillstånd (*work*

---

<sup>67</sup> E-mail från Ministry of Northern Development and Mines 2015-12-18.

permit) som ges av Ministeriet för naturresurser. Anläggningstillstånd behövs också när vägar byggs på statlig mark och när vattenövergångar påverkas.<sup>68</sup>

Förvaltningen av statlig mark regleras i lagen om skötsel av statlig mark (*Public Land Act*). Ministeriet för naturresurser administrerar denna mark. Tillstånd som behövs för utnyttjande av sjöar och vattendrag regleras i lagen om förbättring av sjöar och floden (*Lakes and Rivers Improvement Act*) och tillstånd som kan behövas om fiskevatten berörs regleras i den federala fiskelagen (*Fisheries Act*).

För att effektivisera tillståndsprocessen finns särskilda tjänstemän inom MNDM (*mineral development officers*) vars roll enligt gruvlagen är att koordinera och underlätta kommunikationen med näringen, allmänheten och departement och myndigheter. Ontario har introducerat en ”en dörr in process” (*one window coordination process*) för att underlätta för verksamhetsutövaren.<sup>69</sup> Syftet är att tydliggöra roller och ansvar mellan myndigheter och gruvnäring och få till samarbeten mellan berörda genom att koordinera tillstånd för olika projekt.



Figur 35 Tillståndsprocess Ontario (förenklad)

## 2.7.4 Rättighetsupplåtelser, äganderätt och miljö

### *Rättighetsupplåtelser och äganderätt*

Till följd av att staten kontrollerar en stor del av landområdena i Ontario är också äganderätten till de flesta mineralerna knutna till kronan eller staten.<sup>70</sup> Om staten inte förbehållit sig mineralrättigheterna vid markupplåtelser, vilket skett historiskt, är mineralerna däremot privat ägda. Åtskillnad görs i Ontario mellan mineralrättigheter (*mineral rights*) och markrättigheter (*surface rights*). Mineralrättigheter definieras som rätt till mineraler lokaliserade i, på och under en bit mark. En innehavare av markrättigheter äger rätten till marken men inte till mineralerna. När en inmutning omvandlas till ett markarrande upplåts mineralrättigheterna till området som berörs. Om staten äger markrättigheterna erhålls även dessa rättigheter vid ett markarrande. Om markrättigheterna är privat ägda måste en överens-

<sup>68</sup> För att få en mer detaljerad uppfattning av olika tillstånd som kan behövas i förhållande till *the mining sequence*, se Ministry of Northern Development and Mines (2008).

<sup>69</sup> Ministry of Northern Development and Mines (2009)

<sup>70</sup> Liedholm Johnson (2010)

kommelse träffas med markägaren innan området får användas vilket även inkluderar ersättning för uppkomna skador. I södra Ontario, inom områden med privata markägare (*surface owners*) och där staten har mineralrättigheterna, är det sedan år 2010 inte längre möjligt att prospektera och inmuta nya områden.

För att få tillträde till mark som är öppen för inmutning krävs initialt ett tillstånd för att få beträda marken (*prospector's licence*). Denna rättighet är inte exklusiv men är en förutsättning för att få inmuta mark. Detaljerade bestämmelser finns för hur inmutning ska gå till i fält. Markeringar med träpålar/stolpar (*post*) ska göras i en fyrkantig eller rektangulär form. Varje hörna markeras med en påle och en metallbricka med ett unikt nummer (*claim number*) som identifierar ianspråktaget område. En inmutning kan variera i storlek mellan 16 hektar till 256 hektar. Inom 30 dagar efter utförd inmutning i fält (*groundstaking*) måste registrering ske hos gruvregistratören (*provincial recording office*). Dessutom måste alla markägare meddelas om att inmutning skett och bevis om detta ska skickas inom 60 dagar till ansvarig för gruvregistret (*provincial mining recorder*) för att gjord inmutning fortfarande ska vara giltig. Om utmärkning (*staking*) inte gjorts korrekt kan en registrering nekas. Inmutningar är inte begränsade i tid utan kan behållas på obestämd tid under förutsättning att årligt arbete utförs på dem, benämnt utvärderingsarbete (*assessment work*). Inmutningar kan överlätas vilket ska ske skriftligt.

Ett markarrende för gruva kan bli utfärdat för mineralrättigheter (*mining rights*) och markrättigheter eller mineralrättigheter enbart alternativt markrättigheter enbart. Om inte staten innehar markrättigheterna kan sådana rättigheter inte erhållas annat än att överenskommelse träffas med markägaren. Ett markarrende måste vanligtvis bli inmätt (*surveyed*) innan Ministeriet för naturresurser kan upplåta rättigheten. Varje markarrende innehåller villkor och restriktioner i förhållande till bland annat infrastruktur, farbara vatten och fiske. Dessutom reserveras regelmässigt olika rättigheter till förmån för staten såsom växande träd, timmer, sand, grus och torv. Efter särskilt tillstånd kan emellertid timmer/virke få användas. Något årligt arbete behöver inte utföras på ett markarrende men däremot måste en avgäld (*rent*) betalas årligen. Ett markarrende för gruva gäller i 21 år och kan förlängas ytterligare med samma villkor om innehavaren kan visa att området används för gruvdrift. Varje verksamhetsutövare måste enligt gruvlagen skicka in en rapport på utfört prospekterings- och utvinningsarbete liksom en redovisning av mineralproduktionen och dess värde. Alla fyndigheter och mineral som tas från mark som erhållits under gruvlagen måste behandlas och förädlas i Kanada såvida inte undantag ges. Ett markarrende kan överlätas efter tillstånd.

### *Miljö*

Gruvlagen innehåller klassiska restriktioner där inmutning inte är tillåtet om inte ytterligare tillstånd ges såsom inom planlagda områden, nära större vägar och järnvägar, fritidsområden och inom Indian reservaten. Vidare är prospektering förbjuden på mark som används som bostad, trädgårdar, kyrkogårdar mm. Lagen om skydd för parker och naturreservat (*Provincial Parks and Conservation Reserves Act*) innehåller bestämmelser som begränsar eller förbjuder prospektering och gruvdrift inom parker och reservat. Ministern har möjlighet att från tid till annan undanta områden från inmutning.

#### 2.7.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

För att registrera en inmutning utgår en registreringskostnad som varierar beroende på antal enheter, 1 enhet (*unit*, 16 hektar) 20,40 CAD, 2–6 enheter 40,80 CAD, 7–16 enheter, 61,20 CAD. För att behålla en inmutning ”i bra skick” (*in good standing*) måste ett årligt

utvärderingsarbete läggas ned motsvarande 400 CAD per inmutad enhet (16 hektar). Prospekteringsaktiviteter som kan tillgodoräknas är även återställningsarbeten som godkänts och att samråd genomförts med ursprungsfolket. I vissa fall är det möjligt att istället för arbete betala beloppet i pengar. Om kraven på årligt nedlagt arbete inte uppfylls förloras rätten till inmutningen och området blir öppet på nytt för inmutning. Den årliga avgälden för ett markarrende är 3 CAD per hektar. Sedan år 1907 utgår skatt på mark som används till prospektering och gruvdrift. Skatten är 4 CAD per hektar och år.

### 2.7.6 Överklagande och inflytande

Vem som helst har möjlighet att bestrida (*file a dipute*) en inmutning. Ett bestridande måste göras skriftligt och motiveras. Gruvregistratorn har en betydande roll för att lösa konflikter och betydelsen av en effektiv process (billig och enkel) har lyfts fram i gruvlagen. Vissa beslut av Gruvregistratorn granskas av Kommissionären för gruvmarker (*Mining Lands Commissioner*) och beslut kan också överklagas dit. I vissa fall hålls *hearings*. De flesta bestridande som lämnas görs av konkurrerande intressenter. För att säkra rättigheten (*security of tenure*) till en inmutning får ingen tvist accepteras efter mer än ett år från registrering.

Skyldigheten att rådgöra med berörda parter (ursprungsfolk, allmänhet, markägare) i alla skeden av en gruvans utveckling präglar hela regelverket som hanterar projektering och utvinning. MNDM har ett antal policyer som hanterar samråd med framförallt ursprungsfolket. Systemet med arbetsplaner och prospekteringstillstånd vid tidigt prospekteringsarbete, har exempelvis krav på information (*notification*) och samråd till och med innan en ansökan om dessa tillstånd görs. Kommentarer som lämnas av ursprungsfolket (*aboriginal communities*) och markägare tas i beaktande både om tillstånd ska ges eller inte och även under vilka förutsättningar tillstånd ges. Längre fram i processen med att utveckla en gruva blir samrådsprocessen omfattande liksom även arbetet med att träffa överenskommelser.

I Ontario finns ett miljöregister (*environmental registry*) där information måste finnas om projekt som påverkar miljön i större eller mindre omfattning. Även ansökningar om arbetsplaner (*exploration plans*) och prospekteringstillstånd (*exploration permits*) måste finnas där liksom även återställningsplanen (*closure plans*). Detta register är "huvudfönstret" för allmänheten att medverka i beslut som rör miljön. När exempelvis en ansökan görs för miljö tillstånd (*Environmental Compliance Approval*) måste ansökan anslås i registret under minst 30 dagar för synpunkter från allmänheten. Vissa ansökningar kan bli föremål för *hearings*. Meddelade tillstånd eller beslut av direktören vid ministeriet (*Ministry director*) kan överklagas och hanteras av Miljööverrätten (*Environmental Review Tribunal, ERT*). Beslut av ERT kan överklagas till Förvaltningsrätten (*Divisional Court*) om det handlar om lagstiftning eller till ministern om det berör annat.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> <https://www.ontario.ca/page/environmental-compliance-approval> 2016-02-29.



## 3 Analys

### 3.1 Inledning

De lagar, regler och processer som styr gruvindustrin är nationella. Lagarna stiftas i varje lands parlament mot bakgrund av nationella erfarenheter, som gruvindustrins historiska utveckling och roll, landets politiska system och en mängd andra faktorer. Utifrån lagarnas intentioner formuleras regler och i samspelet mellan olika intressenter, som är aktiva i gruvindustrins praktik, utformas processer och rutiner för hur branschen styrs i detalj.

Gruvindustrin har under de senaste 50 åren stegvis blivit global med internationell konkurrens och världsmarknadspriser. Detta har medfört att branschens utveckling i varje land har blivit starkt beroende av trender och tendenser i omvärlden också vad gäller lagar och regler. Branschens globala konjunktur har kraftigt påverkat lagstiftning och processer i varje land. Under 1990-talets utdragna lågkonjunktur i branschen pågick, till del påhejad av internationella institutioner som Världsbanken, ett så kallat *race to the bottom*.<sup>72</sup> Många länder ändrade sina lagar för att kunna locka till sig de fåtaliga projekt och de investeringar som trots allt gjordes. Villkoren för de multinationella bolagen i framförallt utvecklingsländerna förbättrades generellt, skatter sänktes, möjligheter att föra ut vinster infördes, tillståndsprocesser förenklades. Nationella utvecklingsstrategier där mineralrikedomar sågs som centrala för landets sociala och ekonomiska utveckling och skulle kontrolleras av landets regering, ofta via statliga bolag, formulerades om och gav större spelrum för privata intressen. Gruvbolag privatiserades och länder öppnades upp för utländska investeringar.

När konjunkturen vände i början av 2000-talet gjorde, med några års fördröjning, en ny trend sig gällande. Mineralrika länder ville få ta del av de vinster som skapades i och med att metallpriserna rusade i höjden, och ville vara med och styra utvecklingen i högre grad än tidigare när tillgången på projekt och kapital förbättrades. Liksom tidigare spelade även politiska överväganden in i hur de nationella mineralstrategierna omformulerades. Den kinesiska ekonomiska frammarschen och det stora behovet av metaller i Kina skapade en tuffare konkurrens mellan investerare om mineralfyndigheter i bland annat Afrika. Den kinesiska kontrollen över de nya så kallade kritiska metallerna bidrog ytterligare till en oro för att Europas försörjningstrygghet avseende metaller och mineral skulle kunna vara hotad. Samma politiska oro, till stor del grundad i den kinesiska ekonomiska utvecklingen, grodde också i Nordamerika och Japan. En ny period av revidering av nationella strategier, lagar och regler som styr gruvbranschen inleddes.

### 3.2 Mineralpolicy/strategi

I Europa är det policyarbete, som nu pågår, till del initierat och påskyndat av EU-kommissionen även om det är globala ekonomiska och politiska trender, som ligger i botten. Kommissionen har efter en relativt lång startsträcka med en rad aktiviteter och processer formulerat en ny europeisk råvarupolitik med tre ben:

---

<sup>72</sup> Akabzaa, Thomas. (2004) *African mining codes a race to the bottom*. African Agenda, 7(3), 8-10.

- Underlätta mineralproduktion i Europa
- Utökad återvinning och substitution
- Förbättrade relationer med mineralrika länder utanför Europa

I EU-kommissionens regi har initiativ inom forskning och utveckling, statistikinsamling och harmonisering, policyutveckling med flera områden satts igång. Sådana övernationella processer bidrar till att göra de strategier som ligger till grund för lagar, regler och processer mera lika varandra i alla medlemsländer. Polen ligger dock långt efter i detta arbete. Eftersom samma omvärldstryck känns och tolkas politiskt på liknande sätt i andra länder i världen kan denna tendens iaktas även utanför Europa, i Ontario och i Western Australia. Exemplet Brasilien visar dock att vissa länder inte, av olika skäl, kan eller vill förändra sin policy lika snabbt eller på samma sätt. Det är dock givetvis inte någon enkel process, som kan fångas i kortfattade modeller, utan historiska skillnader och lokala händelser spelar stor roll i utvecklingen och utformningen av de lagar som styr gruvindustrin. I Polen är arvet från det kommunistiska planhushållningssamhället fortfarande tydligt och gör att landets gruvlagar och processer skiljer sig väsentligt från vad som är vanligt i andra europeiska gruvländer. I Brasilien sker de politiska processerna på helt andra nationella villkor och den stora dammolyckan, som inträffade för några månader sedan, kommer att påverka det pågående minerallagstiftningsarbetet i grunden. Det verkar som att mineralpolitiken i utvecklade mineralrika länder blir alltmer lika varandra och därmed blir skillnader i lagstiftning mindre än vad de varit historiskt.

Det växer fram ett synsätt, i takt med en snabbare ekonomisk utveckling och globalisering av metallmarknaderna, att mineralstrategiprocesserna bör pågå kontinuerligt för att säkerställa att landets gruvindustri dels är konkurrenskraftig, dels kan uppfylla ökande krav på miljö och social acceptans. Balans mellan de olika parternas intressen är ett nyckelord. Försöken att hitta användbara modeller för hur dessa svåra frågor kan hanteras pågår inte bara i Sverige utan i flera av de studerade länderna.

### 3.3 Centrala lagar och tillstånd

Lagstiftningen i alla de studerade länderna har liknande uppbyggnad med en separat gruvlag/minerallag, som reglerar tillstånd att leta efter mineral och att öppna gruvor och en eller flera separata miljölagar, som hanterar skyddet för miljön och miljöfrågor generellt och även gäller för gruvindustrin. Gruvlagen reglerar bland andra följande frågor: klargöra förfoganderätt och eventuell äganderätt till mineral; eftersträva ett för samhället effektivt nyttjande av icke förnyelsebar mineral; förhindra att enskilda intressen helt tillåts dominera; göra det möjligt för riskvilligt kapital att våga satsa på osäker prospektering med mera. Gruvlagarna har vanligtvis funnits betydligt längre än miljölagarna, särskilt i gamla gruvländer liksom alla de som ingår i denna studie. Mycket beroende på det relativt begränsade område de är satta att reglera är gruvlagarna oftast mindre omfattande och mindre komplexa än miljölagarna.

Gruvlagstiftningen konvergerar som tidigare nämnts, och med tiden blir lagarna i de olika länderna mer och mer lika varandra. Revision av lagarna sker också med allt kortare intervaller och smärre förändringar genomförs i stort sett årligen i alla länder. Idag pågår revision av gruvlagen i fyra av de sex studerade länderna. En tydlig trend är att inflytande-frågor i processen från prospektering till gruva blir allt viktigare att reglera i gruvlagarna. Allt fler rättighetsupplåtelse och tillstånd enligt gruvlagarna villkoras också till skydd för

miljön och andra intressen enligt en mängd lagar. I den mån detta inte sker kan även områden helt undantas från prospektering och gruvdrift från tid till annan.

Historiskt har det funnits två skilda sätt att ge rättigheter att bryta mineral:

- Inmutningssystemet, som är ett renodlat ”först till kvarn” system.
- Koncessionssystemet, där staten meddelar tillstånd att prospektera och bryta malm på vissa villkor.

Utan att gå in i detalj på hur dessa två system fungerar, kan vi konstatera att skillnaderna dem emellan gradvis suddas ut och att fler och fler restriktioner och villkor förs in i inmutningssystemet. I Ontario, som har ett inmutningsbaserat system, har nyligen införts krav på arbetsplaner och prospekteringstillstånd för att styra upp verksamheten. Men i alla de studerade länderna finns ett starkt inslag av inmutningssystemet då den som hittar en fyndighet har prioritet för senare gruvrättigheter. I Sverige och Finland tillämpas ett bland-system med drag av både inmutning och koncession.

Miljöprövningen är i de flesta länder en separat del av tillståndsprövningen. Det är tydligt att alla typer av miljöfrågor kommer in allt tidigare och med större tyngd i processen i alla länder. Vissa enklare miljöfrågor framförallt rörande prospektering finns ofta hanterade i gruvlagstiftningen, men gruvdrift och dess miljöproblem hanteras i miljölagstiftningen. Ett annat exempel på hur miljöfrågor tas upp i gruvlagstiftningen är behandlingen av återställandeproblematiken efter det att en gruva lagts ned. Denna uppdelning mellan gruvlagstiftning och miljölagstiftning har i de flesta fall ansetts ge fördelar då det ger en tydlig rollfördelning mellan exploaterings- och bevarandebestånden. Det visar sig också att i alla länder är hanteringen av gruvtillståndsfrågor mindre konfliktfylld än handläggningen av miljöfrågorna.

Beslut gällande tillstånd både enligt gruvlagen och enligt miljölagarna fattas i de flesta av de studerade länderna på central nivå antingen nationellt eller delstatligt. Det är bara i Polen som lokala miljömyndigheter har ett större inflytande och där också alla frågor såväl gällande gruvlagen som gällande miljölagen hanteras av samma myndighet och i detta fall miljömyndigheten.

I de studerade länderna finns det i strikt mening inte utrymme för så kallat ministerstyre det vill säga att vissa beslut är förbehållna en minister, presidenten eller liknande och att underlag för besluten inte är helt klart definierade i lagen. I verkligheten ser vi dock en antydning till att frågor rörande gruvlagstiftningens tillämpning har politiserats alltmer och beslut fattas efter långa diskussioner på politisk nivå snarare än på tjänstemannanivå. I de flesta av de intervjuer vi genomfört förs det fram en oro kring denna utveckling.

### **3.4 Rättighetsupplåtelser, äganderätt och miljö**

I alla länder som studerats upplåter staten genom gruvlagarna mineralrättigheterna. Äganderätten till mineral tillfaller i de flesta länder staten. I Western Australia och Ontario finns dessutom sedan den tidiga koloniala epoken områden med privatägda mineralrättigheter. I Sverige och Finland är äganderätten till mineral oklar, men staten har förfoganderätten över mineralen. I flera länder är vissa mineraler ägda av markägaren, oftast gäller det mineral för konstruktionsändamål och vissa andra så kallade industrimineral. Men även om dessa inte omfattas av gruvlagen gäller dock miljölagstiftningen i alla länder så snart utvinningen överstiger en viss mycket begränsad volym. I Brasilien äger staten alla mineraler inklusive sand och grus.

Det finns en tydlig, om än långsam trend mot ökat statligt ägande och kontroll över mineralfyndigheter och deras utnyttjande. I länder som historiskt har haft privat äganderätt till mineral har förstatliganden ägt rum som till exempel Quebec i Kanada på 1970-talet. I Sydafrika skedde en överföring av rätten att förfoga över mineral till staten i början av 2000-talet.

Det tar vanligtvis mellan 6 och 18 månader för att få ett prospekteringsstillstånd. I Western Australia går det något snabbare och de längsta tiderna noteras i Polen. Tillstånden löper på 3–5 år med möjlighet till förlängning i maximalt 10–12 år. I Ontario, där man tillämpar ett mera renodlat inmutningssystem, är rättigheterna i teorin obegränsade i tiden men i praktiken finns vissa begränsningar. Gruvstillstånd gäller vanligtvis 25–30 år med möjlighet till förlängning om gruvan fortfarande är i drift då den perioden löpt ut. Det tar vanligtvis minimum 2–4 år för att få en bearbetningskoncession och ibland väsentligt mycket längre tid.

Miljöstillstånd krävs oftast inte för att få prospektera. I Polen krävs dock miljöstillstånd även för prospektering. I alla länder krävs en MKB för att gå vidare med exploatering av en fyndighet. Det är miljöstillstånden som ofta drar ut på tiden då de kräver noggranna MKB-undersökningar och andra studier bland annat av socioekonomiska förhållanden. Hur lång tid det tar totalt beror till stor del på vilka överklaganden som görs.

### 3.5 Avgifter för upplåtelse av mineralrättigheter

Systemen för beräkning av de avgifter, som ska utgå för att få tillstånd till prospektering eller gruvbrytning, är likartade i alla länder. Vad gäller prospektering är en jämförelse relativt enkel att göra medan för en gruva spelar rena avgifter en mindre roll, här är det skattesystemet som är helt avgörande för vilka intäkter staten får och vilka kostnader som belastar rättighetsinnehavaren. Vi presenterar en jämförelse av avgifter för ett prospekteringsstillstånd, men för ett gruvstillstånd kan vi bara föra ett kvalitativt resonemang.

För prospektering tas ut, dels en mindre ansökningsavgift, dels en arealavgift som tillfaller innehavaren av mineralrättigheterna, som oftast är staten. I Western Australia och Ontario krävs också att en viss summa varje år spenderas på prospektering och detta måste redovisas till myndigheterna. I de övriga länderna krävs inte det formellt, men i alla länder måste en arbetsplan godkännas och för att få fortsätta arbetet efter det att tillståndet löpt ut, eller för att kunna gå vidare och få ett gruvbrytningstillstånd måste i alla länder ett prospekteringsarbete ha genomförts, så kravet på arbetsinsats gäller i praktiken i alla länder. När ett tillstånd förfaller måste de geologiska data och rapporter, som arbetet genererat i alla länderna överlämnas till staten.

I alla länder har markägaren rätt till ersättning för intrång och för eventuella skador, som prospekteringen medfört. Markägaren kan inte i något land (utom Western Australia) stoppa prospektering, även om dennes tillstånd ibland krävs och tillträdet därmed kan avsevärt försenas och försvåras.

Finland har sedan länge en avgift vid prospektering, som går till markägaren oavsett synen på äganderätten till gruvmineralerna. Detta är unikt bland de studerade länderna och så vitt vi vet även bland de flesta andra gruvländer. Avgiften skiljer sig även från andra prospekteringsavgifter och krav på prospekteringsinsatser i det att den inte resulterar i någon geologisk kunskap.

De avgifter som betalas är i alla fall, med undantag av Finland, av samma storleksordning 10 000–60 000 SEK, för en treårsperiod täckande en yta av 1 500 hektar.

För ett gruvtillstånd är de avgifter, som betalas till mineralrättighetsinnehavaren – oftast staten – av mindre betydelse jämfört med de skatter, som ska erläggas. Att jämföra skatter är en komplicerad fråga och kan egentligen bara göras genom att använda en modellgruva över hela dess livslängd. Att bara titta på bolagsskattesatser kan leda helt fel. Förhållanden som grundläggande skattefilosofi, tillgängligt skatteunderlag, avskrivningsregler och så vidare, spelar avgörande roll. Det ryms inte inom ramen för denna kortfattade studie att göra en sådan noggrann genomgång. Vi kan konstatera att ansökningsavgifter normalt tas ut men att dessa är helt marginella i jämförelse med investeringskostnader och skatter.

En royalty, det vill säga en avgift som baseras på värdet eller volymen av den malm som produceras i gruvan tas ut i vissa av de studerade länderna, dock ej i Sverige och Finland.<sup>73</sup> Enligt vissa bedömare minskar en sådan skatt tillgången på malm i landet och leder till att vissa tillgångar som skulle kunna utnyttjats bli obrutna.<sup>74</sup> Många länder har dock infört ett royaltysystem då det är enkelt att hantera och ger fattiga mineralrika länder vissa inkomster. Det har konstruerats mer eller mindre komplicerade formler för att beräkna royalty. Bland de studerade länderna har Polen och Brasilien mer komplicerade beräkningsmodeller för royalty än övriga. I Polen har dessutom införts en speciell, och i världen unik, skatt som är starkt progressiv, på all koppar- och silverproduktion.

Den svenska och finska lagstiftningen, som ger markägaren rätt till en viss ersättning som baseras på värdet av den brutna malmen i en gruva, är också helt unik då markägarens rättigheter till mineralerna som regleras i gruvlagarna inte kan sägas vara helt klar. I praktiken har reglerna inneburit att marken där en gruva kan tänkas byggas nästan alltid förvärvas av gruvbolaget.

Det är intressant att notera att i flera länder arbetas med system för att fördela de skatteintäkter och de avgifter som betalas för prospektering och gruvdrift på flera nivåer lokalt, regionalt och nationellt. Här finns intressanta upplägg att studera i mera detalj för svenska förhållanden.

### 3.6 Överklagande och inflytande

Historiskt har den information som lämnats om ett prospekterings- eller gruvprojekt varit begränsad, samråd har inte behövts annat än med direkta sakägare i lagens mening det vill säga huvudsakligen markägare på vilkas områden prospektering eller gruvdrift ska bedrivas. Deras inflytande har varit begränsat då metallproduktion ansetts viktig på nationell nivå och nationens intressen har beaktats före individens. I takt med att gruvindustrin och samhället har förändrats har icke-direkta sakägares inflytande ökat i alla länder som studerats och även de flesta andra gruvländer. I alla de sex länderna har till exempel miljöorganisationer rätt att få ta del av information och yttra sig om ett planerat gruvprojekt. Dessa rättigheter är ibland omgärdade av vissa begränsningar, men dessa är inte av någon avgörande karaktär. I och med att olika modeller för webbaserad information och webbaserade ansökningar införs öppnas också nya möjligheter att bredda informationen och förbättra allmänhetens insyn i prospekterings- och gruvprojekt. Dessa möjligheter förtjänar att studeras mera noggrant. Likaså kan det övervägas om det så kallade *one stop shop* konceptet, det vill säga ett förenklat förfarande där en ansökande bara behöver ha

<sup>73</sup> Både Finland och Sverige har ersättningar som utgår till fastighetsägaren, i det fall gruvbolaget i fråga inte förvärvar marken. I Sverige är det en mindre del av mineralersättningen som går till staten (i huvudsak till forskning enligt förarbetena). Att kalla denna lilla del för royalty är tveksamt.

<sup>74</sup> Olle Östenson, Euromine Expo 2014.

kontakt med en myndighet, som har införts och prövas i några av de studerade länderna, kunde vara intressant också i Sverige.

Minerallagarna har under senare år utvecklats för att bättre ta till vara ursprungsfolkens rättigheter i de länder där sådana grupper finns som till exempel i Western Australia och Ontario. I Brasilien kan ingen prospektering eller gruvdrift för närvarande ske i områden där ursprungsfolken har bosättningar. Lagar som reglerar markanvändningen inom dessa områden har dock inte stiftats och de utvecklingsmöjligheter, som väl reglerade investeringar skulle kunna ge, kan därmed inte utnyttjas. Miljön i de stora områdena är formellt skyddad, men även om ursprungsfolken skulle så vilja kan någon ekonomisk utveckling baserad på mineralrikedomar inte ta fart.

I många länder förs en diskussion om den så kallade *social licence to operate*, det vill säga hållbarheten i ett gruvprojekt och avvägningen mellan lokala intressen för miljö och kultur, samhällets behov av jobb och metaller och investerarens önskan om vinst. Ofta är positionerna låsta och motsättningarna stora, som till exempel i det svenska fallet med Ojnare-skogen. De processer, som tillämpas för ett ge lokalt inflytande i de länder vår studie omfattar, lägger olika vikt på tydlig information i ett tidigt skede.

Fenomenet med långa överklagande processer förekommer inte bara i Sverige. I alla länder finns, beroende på hur systemen är utformade i detalj, dels möjlighet att överklaga till de myndigheter som fattat beslut om tillstånd men även att ta dessa frågor vidare i det civilrättsliga systemet. En sådan process blir ofta lång och gynnar inte någon av parterna, vare sig de är en tillskyndare av en ny gruva eller motståndare till den. Det finns all anledning att i en framtida studie gå djupare in på vilka erfarenheter som har gjorts av hur dessa processer fungerar i detalj i andra länder och hur dessa eventuellt kan tillämpas i Sverige.

I våra intervjuer med representanter för näringen har det framkommit, att hur ett tillstånds-ärende hanteras och hur lång tid det tar, inte bara är en reflektion av gällande lagar och förordningar utan också av myndigheternas resurser och de enskilda handläggarnas kompetens och förmåga att hantera motstridiga intressen och hitta kompromisslösningar. Myndigheter med gedigen erfarenhet och kunskap om vad som är praktiskt möjligt både gruvtekniskt och miljömässigt för att både hantera hållbarhetsfrågor och de möjligheter till ekonomisk utveckling, som en gruva kan ge, har bättre möjligheter att fatta de bästa besluten. Att tillståndsprocessen för att öppna en gruva är komplex gör att det är av stor vikt att denna process tydliggörs och att berörda parter tidigt involveras i processen. Bra former för hur inflytande kan utövas, innebär också att överklaganden som försenar processen kan minska. Väl genomarbetade system för att förebygga och lösa konflikter är också viktigt i sammanhanget. Dessa frågor är väsentliga både vad gäller rättighetsupplåtelse, tillstånd för att öppna gruvor och miljöprövningar.

Vi har under arbetets gång identifierat ett antal frågor som kunde vara intressanta att belysa i mer detalj: fördelning av skatteintäkter från gruvdrift mellan lokala, regionala och nationella myndigheter; konflikthantering, informationsgivning och sätt att göra ansökningsprocesserna smidigare; inflytandeprocesser; överklagandeprocesser; aktuella revideringar av gruvlagar i andra länder; avvägning mellan tjänstemannainflytande och politikerstyre. Inflytandeprocesser är för övrigt högst relevanta att studera inom flera områden som rör förändringar av markanvändningen vid sidan om gruvor, såsom till exempel för vindkraft och bostadsbyggnation.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, svensk lagstiftning och svenska regler och processer inte på någon avgörande punkt är extremt varelse sig åt det ena eller andra hållet utan befinner sig nära ett internationellt genomsnitt.

## Referenser

- Furuskog, J (1935) *Berget*, Svenska Turistföreningens Årsskrift 1935. Stockholm
- Herler, C and Maaperä, J (2012) Finland in Sutcliffe, S and Elliott, S (eds.) *Mining Law Jurisdictional comparisons*. First edition 2012. Thomson Reuters.
- Hojem, P. (2015). *Mining in the Nordic Countries: A comparative review of legislation and taxation*. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers.
- Humphreys, D. (2015) *The remaking of the mining industry*, Palgrave MacMillan.
- International Council for Mining & Metals (ICMM), *Trends in the mining and metals industry*, October 2012.
- Liedholm Johnson, E. (2010). *Mineral Rights: Legal Systems Governing Exploration and Exploitation*. Doctoral Thesis in Real Estate Planning, KTH Architecture and the Built Environment Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Liedholm Johnson, E. (2001). *Om markägarens, upptäckarens och statens inflytande över mineraler i Sverige. En historisk återblick från medeltiden till år 2000*. Meddelande 4:81, Avd. för Fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Minerals4EU (2015), Foresight study *Mining Technology*, FP7-NMP.2013 4.1-3.
- Ministry of Northern Development and Mines. (2008). *A Practitioner's Guide to Planning for and Permitting a Mineral Development Project in Ontario*. Sudbury. Ministry of Northern Development and Mines.
- Radetzki, M. (2007), *Råvarumarknaden*, Stockholm SNS Förlag.
- Raw Materials Group (2011). *Overview of State Ownership in the Global Minerals Industry. Long Term Trends and Future*. The World Bank. Extractive Industries for Development Series #20.
- World Economic Forum (2010) *Mining & Metals Scenarios to 2030*.
- Östensson, O, (2014). Mining Royalties – Boon or Bane. Euromine Expo 2014
- Finland*
- Regeringens proposition 273/2009 till Riksdagen med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den, RP 273/2009 rd.
- Regeringens proposition 214/2013 till riksdagen med förslag till miljöskyddslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den, RP 214/2013 rd.
- 621/2011 Gruvlag. Helsingfors 20110610
- Arbets- och näringsdepartementet (2010) *Finlands mineralstrategi*, Finland (mineralaalstrategia.fi)
- Ministry of Employment and the Economy (2013) Making Finland a leader in the sustainable extractive industry – action plan. Publications of the Ministry of Employment and the Economy Concern 22/2013



*Webbsidor*

<http://www.finlex.fi> (Statens Författningsdata/Database of laws)

*Sverige*

Departementsserien (2002), *Inför en ändrad minerallag. Vissa kompletterande mineralpolitiska frågor*. 2002:65. Stockholm.

Näringsdepartementet (2013) *Sveriges mineralstrategi*

Proposition (1989) *Ny minerallagstiftning mm*. Regeringens proposition 1988/89:92.

Proposition (2004/05) *Ändringar i minerallagen*

Sveriges geologiska undersökning (2013) *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*.

*Western Australia*

Department of Environment Regulation (2014) *Clearing of native vegetation. Offsets procedure. Under the Environmental Protection Act 1986*.

Department of Mines and Petroleum (2016) *List of Standard Conditions/Endorsements*

Department of Mines and Petroleum (2015a) *A Guide to the Mineral Titles Division 2016*.

Department of Mines and Petroleum (2015b) *Fees and Charges Information on Mining Tenements*.

Department of Mines and Petroleum (2015c) *Our Plan for Success 2018*.

Department of Mines and Petroleum (2015d) *Mining Act Guidelines Basic Provisions*.  
Revised as at 5 October 2015

Department of Mines and Petroleum (2014a) *Private Land Provisions*. Revised as at 2 September 2014.

Department of Mines and Petroleum (2014b) *Guidelines for Consulting with Indigenous People by Mineral Explorers*.

Department of Mines and Petroleum (2014c) *Environmental Regulatory Strategy*.

Department of Mines and Petroleum (2013a) *Marking Out and Applying for Mining Tenements*. Revised as at 2 February 2013.

Department of Mines and Petroleum (2013b) *Administration and Operation of Exploration Licences, Prospecting Licences, Mining Leases, General Purpose Leases and Miscellaneous Licences in Western Australia*.

Department of Mines and Petroleum *Mineral Exploration and Productive Mining. Approvals and Responsibilities Required by the Government*. Undated

Governments of Australia Geoscience Agencies *National Exploration Strategy* (Australien).

Government of Australia Geoscience Agencies *Mineral Exploration Investment Attraction Plan* (Australien).

*Webbsidor*

Department of Mines and Petroleum (DMP) <http://www.dmp.wa.gov.au>

State Law Publisher website (för sökning av lagstiftning) <http://www.slp.wa>

*Brasilien*

Ministry of Mines and Energy, Mineralbusiness. Investor's Guide in Brazil. MME. 2006

Mnas Gerais, Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004.

Minas Gerais, Lei Estadual 21.735 2015

Bamburra. Impacto Econômico e Financeiro do Novo Estatuto da Mineração". Consulting Report. IBRAM. Not published.

Bustamante, Luiz A. C.; João Trindade C. F.; Márcia F. Biato; Carlos J. V. Gomes.  
Análise do Projeto de Lei de Marco Regulatório da Mineração do Brasil. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Textos para Discussão 137.

Quintão, Leonardo. Substitutivo Ao Projeto De Lei Nº 37, De 2011, E Apensos. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer sobre o Projeto de Lei Nº 37/2011.

*Ontario*

Government of Canada, PDAC, The Mining Association of Canada, Canadian Aboriginal Minerals Association (2013) *Exploration and Mining Guide for Aboriginal Communities*

Ministry of Northern Development and Mines (2008) *A Practitioner's Guide to Planning for and Permitting a Mineral Development Project in Ontario*

Ministry of Northern Development and Mines (2009) *One Window Coordination Process for Mineral Development Projects in Ontario*

Ministry of Northern Development and Mines (undated) *Project Definition Template for Advanced Exploration and Mine Development Projects A guide to the information needed to plan for permitting and approval of a mineral sector project in Ontario*

Ministry of Northern Development and Mines (undated) *Regulatory Requirements Outside of MNDM Affecting Mineral Exploration and Development Activities*

*Webbsidor*

Ministry of Northern Development and Mines

<http://www.mndm.gov.on.ca>

*Polen*

J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski, rzecz o tym czego nie ma a jest bardzo potrzebne*, Wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.

Miljöministeriet, *Zasady ustalania wynagrodzenia z tytułu użytkowania górniczego*, 2013 02 27.

Rady Ministrów, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Załącznik do uchwały nr 202/2009, 10 listopada 2009 r.

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. z 2000 Dz. U. Nr 98, poz.1071)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001 Dz. U. Nr 142, poz. 1591)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. z 2004 Dz. U. Nr 121, poz. 1266 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. z 2010 Dz. U. Nr 102, poz. 651)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz.1590)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. z 2008 Dz. U. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298)
- Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jedn. z 2007 Dz. U. Nr 39, poz. 251 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. Nr 97, poz. 1051)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. z 2012 r. Dz. U. Nr 647)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003 Nr 164, poz. 1588)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. z 2009 Dz. U. Nr 151, poz. 1220)

- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. z 2010 Dz. U. Nr 220, poz. 1447)
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r., Nr 225 poz. 1635 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (Dz. U. Nr 86, poz. 477)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (Dz. U. Nr 92, poz. 535)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie kryteriów zaliczania odpadów wydobywczych do odpadów obojętnych (Dz. U. Nr 175, poz. 1048)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. Nr 122, poz. 1055)
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229)
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. – o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych (Dz. U. Nr 139, poz. 1169 zał., ze zm.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. – w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót których wykonanie wymaga uzyskania koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2011 r. – w sprawie operatu ewidencyjnego oraz wzorów informacji o zmianie zasobów złoża kopaliny (Dz. U. Nr 262, poz. 1568)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania informacji geologicznej (Dz. U. Nr 282, poz. 1657)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie rejestru obszarów górniczych (Dz. U. Nr 286, poz. 1685)

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie korzystania z informacji geologicznej za wynagrodzeniem (Dz. U. Nr 292, poz. 1724)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. – w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga koncesji (Dz. U. Nr 288, poz. 1696)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny (Dz. U. Nr 291, poz. 1712)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie przetargu na ustanowienie użytkowania górniczego (Dz. U. Nr. 101)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz. U. Nr 0, poz. 372).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać projekty zagospodarowania złóż (Dz. U. Nr 511)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. - w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz. U. 2013. 1008)

## Bilagor

### Bilaga 1 Metaller som ingår i minerallagstiftningen

Sverige	Finland	Polen	Western Australia (Australia)	Minas Gerais (Brasilien)	Ontario (Kanada)
<b>Mineraliska ämnen</b>	<b>Grundämnen</b>		Naturligt förekommande substanser (förutom jord, meteoriter, "construction materials" och petroleum produkter)		Naturligt förekommande metalliska och icke-metalliska mineraler (exkluderat sand, grus och torv)
Antimon	Aktinium				
Arsenik	Aluminium				
Beryllium	Antimon				
Bly	Arsenik				
Cesium	Barium				
Guld	Beryllium				
Iridium	Bly				
Järn (som förekommer i berggrunden)	Bor				
Kobolt	Cesium				
Koppar	Fluor				
Krom	Fosfor				
Kvicksilver	Gallium				
Lantan & Lantanider	Germanium				
Litium	Guld				
Mangan	Hafnium				
Molybden	Indium				
Nickel	Iridium				
Niob	Järn				
Osmium	Kadmium				
Palladium	Kalium				
Platina	Kalcium				
Rodium	Kobolt				
Rubidium	Koppar				
Rutenium	Krom				
Silver	Kvicksilver				
Skandium	Lantanoider				
Strontium	Litium				
Tantal	Magnesium				
Tenn	Mangan				
Titan	Molybden				
Torium	Natrium				
Uran	Nickel				
Vanadin	Niob				
Vismut	Osmium				
Volfram	Palladium				
Yttrium	Platina				
Zink	Radium				
Zirkonium	Renium				
	Rodium				
	Rubidium				
	Rutenium				
	Selen				
Andalusit	Silver				

Sverige	Finland	Polen	Western Australia (Australia)	Minas Gerais (Brasilien)	Ontario (Kanada)
Apatit	Skandium				
Brucit	Strontium				
Flusspat	Svavel				
Grafit	Tallium				
Kyanit	Tantal				
Leror (som är eldfasta eller klinkrande)	Tellur				
Magnesit	Tenn				
Magnetkis	Titan				
Nefelinsyenit	Torium				
Sillimanit	Uran				
Stenkol	Vanadin				
Stensalt (eller annat salt som förekommer på liknande sätt)	Vismut				
Svavelkis	Volfram				
Tungspat	Yttrium				
Wollastonit	Zink				
	Zirkonium				
Olja	<b>Mineral</b>				
Gasformiga kolväten	Andalusit				
Diamant	Apatit				
	Asbetsmineral				
	Baryt				
	Bauxit				
	Bentonit				
	Beryll				
	Diamant				
	Dolomit				
	Flogopit				
	Fluorit				
	Fältspat				
	Grafit				
	Granat				
	Ilmenit				
	Kalcit				
	Kaolin				
	Korund				
	Kvarts				
	Kyanit				
	Leucit				
	Magnesit				
	Muskovit				
	Nefelin				
	Olivin				
	Pyrofyllit				
	Rutil				
	Sillimanit				
	Skapolit				
	Talk				
	Vermikulit				

<b>Sverige</b>	<b>Finland</b>	<b>Polen</b>	<b>Western Australia (Australia)</b>	<b>Minas Gerais (Brasilien)</b>	<b>Ontario (Kanada)</b>
	Wollastonit Och andra ädelstenar  <b>Bergarter</b> Marmor Täljsten				



## Bilaga 2 Förkortningar

ABS	Australian Bureau of Statistics
AUD	Australiska dollar
BRL	Brasilianska Real
CAD	Kanadensiska dollar
DMP	Department of Mines and Petroleum
EA	Environmental Assessment
EIA	Environmental Impact Assessment
EPA	Environmental Protection Act
ERT	Environmental Review Tribunal
ICMM	International Council on Mining and Metals
ILO	International Labour Organisation
KPA	Kodeks Postępowania Administracyjnego
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LME	London Metals Exchange
MKB	Miljö Konsekvens Beskrivning
MNDM	Ministry of Northern Development and Mines
MOU	Memorandum of Understanding
MRF	Mining Rehabilitation Fund
NRCan	Natural Resources Canada
PLN	Polska złoty
RP	Regeringens Proposition
SCB	Statistiska Central Byrån
SGU	Sveriges Geologiska Undersökning
USD	United States dollar
WA	Western Australia

**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om PM-serien:** Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.

**Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.