

NOTAT

1/2018

ISBN 978-82-7492-404-8

ISSN 1890-5218

SAMFUNNSAKSEPT OG INTERESSEKONFLIKTER KNYTTET TIL MINERALNÆRINGEN

**Kunnskapsgrunnlag til prosessen med å utarbeide en nordnorsk
mineralstrategi**

Forfatter: Vigdis Nygaard

PROSJEKTNAMN: Kunnskapsgrunnlag nordnorsk mineralstrategi
OPPDRAGSGIVER: Nordland fylkeskommune

Dokumentnr.: 1/2018

Dokumenttype: Notat

Status: Offentlig

ISBN: 978-82-7492-404-8

ISSN: 1890-5218

Ant. Sider: 16

Prosjektleder: Vigdis Nygaard

Dato: 22.03.2018

FORFATTER: Vigdis Nygaard

TITTEL: Samfunnsaksept og interessekonflikter knyttet til mineralnæringen

Emneord: Samfunnsaksept, interessekonflikter, mineral, samisk

UTGIVER: Norut, Postboks 6434, 9294 Tromsø

Innhold

Innhold

1	INNLEDNING	2
2	BÆREKRAFT-BEGREPET	3
3	ULIKE PERSPEKTIVER	3
4	NOEN VIKTIGE BEGREPER I FORHOLDET MELLOM LOKALSAMFUNN OG MINERALNÆRINGA.....	5
5	INTERNASJONALE ERFARINGER MED SAMFUNNSKONTAKT	6
5.1	Samfunnskontakt som en del av lisensprosessen – erfaringer fra Nordiske land.....	9
6	SIKRE SAMISKE RETTIGHETER	11
7	NOEN RÅD PÅ VEIEN.....	12
	LITTERATUR.....	14

Forord

Dette notatet er utarbeidet som et kunnskapsgrunnlag i forbindelse med oppstart av en prosess med å utforme en nordnorsk mineralstrategi. Nordnorsk råd har vedtatt å utvikle en felles mineralstrategi for Nord-Norge, og et prosjektstyre er oppnevnt med representanter for fylkeskommunene. Strategien skal bygge på eksisterende kunnskap og peke på sentrale utfordringer for utvikling av mineralnæringen i landsdelen.

1 INNLEDNING

Utgangspunktet for notatet er at det på tross av statlig og bransjemessig satsing for å kartlegge og utvinne mineralressurser i Nord-Norge, er det få nye prosjekter som har blitt realisert. Noen vil mene at investeringer i mineralnæringen i Norge ikke er interessant fordi de er forbundet med en politisk risiko, mens våre nordiske naboland i mye større grad har lykket i å tiltrekke seg utenlandske investeringer og globale selskap. På Fraser Institute sin årlige ranking av de mest attraktive landene og regionene å investere i, kommer Norge langt ned på lista, pga. inkonsistente og dupliserende regelverk. Videre kritiseres Norge for å ha uklare forvaltning, fortolkninger og implementering av gjeldende regelverk, og usikkerhet rundt miljøregelverk. I denne rangeringen havner Finland helt på topp (Fraser Institute 2018).

Hvis en skal prøve å fortolke hva respondentene i denne undersøkelsen har vektlagt når de har gitt Norge såpass dårlig score, er nok dette knyttet til flere endringer i juridiske rammebetingelsene for utvikling av bergindustrien med ny Minerallov, ny Plan- og bygningslov som gir kommunen myndighet til fatte beslutninger om de ønsker gruvedrift, samt økt fokus på involvering og medbestemmelse av ulike lokalsamfunnsinteresser og berørte parter. Dette er nok uvant for mange investorer som er vant til at mineralpolitikken og beslutninger tas på statlig nivå. Spesielt viktig er økt samisk medbestemmelse i beslutningsprosesser og institusjonalisering av samiske interesser. Mange av disse endringene gir økt medbestemmelse, innflytelse og åpenhet i beslutningsprosessene, og er således positive utviklingstrekk som Norge som nasjon bør være stolt av. Resultatet har likevel vært at manglende erfaring med å beslutte i konkrete saker hvor nytt lovverk ikke tidligere er prøvd ut, har ført til at beslutningsprosessene har dratt ut i tid. I bergverkindustrien går dette under betegnelsen «saksbehandlingshengemyra».

Notatet har som formål å rette fokus på samfunnsforskningens betydning for å belyse og forstå mineralnæringens behov for å oppnå samfunnsaksept i de nordnorske lokalsamfunnene. Samtidig er det viktig å få fram at lokalsamfunn har andre behov knyttet til sosial bærekraft som forutsetter et mye bredere og helhetlig perspektiv på lokalsamfunnsutviklingen. Det er derfor ikke sikkert at lokalbefolkningen og gruveindustrien har samme mål med samfunnskontakten.

Notatet vil først diskutere bærekraftbegrepet og økt fokus på betydningen av å vektlegge sosial bærekraft. Videre er det behov for å si noe om valg av ulike perspektiver for å forstå forholdet mellom gruveindustrien og lokalsamfunn, for deretter å sortere i en rekke begreper som brukes i forskningslitteraturen og i dialogen mellom næring og lokalsamfunn. Deretter følger en analyse av ulike internasjonale guidelines, håndbøker og best practice for hvordan en slik samfunnskontakt kan utvikles, dokumenteres og analyseres. Erfaringer og forskning på hvordan dette gjøres i våre naboland vil ha spesiell relevans, og det refereres til komparative studier og forskning som får fram forskjeller og likheter. Den samiske dimensjonen og vektlegging av samiske rettigheter i næringsutvikling har en viktig plass i Nord-Norge, og gis spesiell oppmerksomhet i

dette notatet. Til slutt kommer jeg med noen gode råd om tema det er viktig å jobbe videre med i arbeidet med utformingen av men nordnorsk mineralstrategi.

2 BÆREKRAFT-BEGREPET

Rammeverket for bærekraftig utvikling hviler på tre pilarer. I utviklinga av mineralnæringen er mye av fokuset rettet på den økonomiske pilaren, særlig hvordan utvinning av ressursene bidrar til verdiskaping, vekst og økt økonomisk levestandard. Miljøpilaren er også mye omtalt både fordi det er omstridt, all gruvedrift har miljøeffekter, og fordi store deler av lisensprosessen og konsekvensutredningene knyttet til denne omhandler nettopp miljøet. Den sosiale pilaren har ikke fått samme oppmerksomhet, og har heller ikke vært like lett å definere og studere. I dag er oppmerksomheten rundt betydningen av sosial bærekraft økende, og mineralnæringen kan ikke lenger overse at gruvedrift har sosiale implikasjoner. Diskusjoner om sosial bærekraft i samfunnsforskning rundt mineralnæringen fokuserer ofte på rapporterte sosiale virkninger av gruvedrift eller samfunnsaksept (SLO), mens nyere forskning legger mer vekt på hvordan lokalbefolkningens behov kan dokumenteres gjennom kvalitativ metode, altså ved å spørre de det angår, og spørre dem flere ganger under gruvas livsløp. Perspektivet blir dermed mye videre hvor både tidligere erfaring (med gruvedrift) og fremtidige tanker om et liv i et lokalsamfunn med gruvedrift kommer til uttrykk.

3 ULIKE PERSPEKTIVER

Hvordan en skal forstå forholdet mellom mineralnæringa og lokalsamfunnene de opererer i avhenger av hvilket perspektiv som anlegges, hvilket blick og faglig referanseramme som brukes for å analysere generelle debatter, diskurser eller konkrete gruvecase. Disse perspektivene er knyttet til ulike teoretiske referanserammer som er utviklet gjennom flere tiårs internasjonal teoriutvikling. Som samfunnsforsker beveger en seg som regel innenfor et begrenset antall referanserammer, og jeg skal her prøve å løfte fram noen perspektiver som på ulik måte kan belyse tema som er aktuelle for den nord-norske mineralkonteksten, og kort referere til forskning på området.

Demokratiperspektivet har særlig relevans i Norge da beslutningen om å tillate gruvedrift i første instans et er lokaldemokratisk spørsmål som avgjøres av kommunestyret der gruvedriften planlegges. Først skal kommunestyret godkjenne planprogram, så reguleringsplan. Prinsippet om at kommunestyret gjenspeiler befolkningens vilje gjennom deres deltakelse i valg av representanter kan i utgangspunktet virke rett og rimelig, men det representative demokrati utfordrer andre viktige prinsipper om at spesielt sårbare grupper ikke nødvendigvis er representert i

kommunestyret, og ikke blir hensyntatt. Flertallet bestemmer. Demokratiperspektivet er også særlig interessant i en komparativ internasjonal kontekst da det er høyst uvanlig at slike beslutninger fattes på lokalnivå. Vi behøver ikke gå lenger enn til Sverige og Finland for å lære at beslutninger om å tillate gruvedrift er et statlig anliggende. Demokratiperspektivet utfordres av at viktige interessenter som blir hardt rammet av tiltaket ikke nødvendigvis er bosatt i kommunene og har stemmerett til lokalvalg i den aktuelle kommunen. Eksempler på dette er reindrifta som er bostedsregistrert i andre kommuner og hyttefolk som bruker naturen til rekreasjonsformål.

Medvirkningsperspektivet kommer til uttrykk gjennom de prosessuelle handlinger forbundet med planprosessen på kommunenivå (Plan- og bygningsloven) og konsekvensutredningsprosesser (retningslinjer for konsekvensutredninger). Regelverket for gjennomføring legger føringer på hvordan kommune og bedrift skal sikre medvirkning i viktige beslutningsprosesser, ulike former for kontaktpunkter, møter, meklinger og invitasjon til å delta i høringer. Dette gir flere ulike interessenter mulighet til å si sin mening og gjøre sine standpunkt kjent, men sier lite om hvordan disse senere vil vektlegges når ulike interesser skal sammenstilles og veies opp mot hverandre. Makt til å vektlegge noen meninger fram for andre ligger hos gruveselskapet og dets konsulenter.

Lokalsamfunnsperspektiv fokuserer på hvordan store endringsprosesser påvirker interne, sosiale og strukturelle forhold i samfunnet og hvordan samfunnene på sikt endres. Interessante spørsmål er hvordan politiske og andre krav til utbyggingen og selskapet kan bidra til å utvikle lokalsamfunnet i ønsket retning og svare på spesielle utfordringene. Hvordan vil slike endringsprosesser påvirke innbyggernes identitet, bolyst, tilflytting og mulighet til arbeid og ny næringsutvikling?

Urfolksperspektivet er svært viktig i Nord-Norge med samisk befolkning og hvor tradisjonelt næringsliv som reindrift utøves i så godt som alle kommuner. De samiske interessene skal ivaretas i arealplanleggingen, men kunnskapen om den samiske tilstedeværelsen og bruken av arealer er høyst variabel i ulike deler av landsdelen (Nygaard, Carlsson, Sletterød 2017). Opprettholdelsen av tradisjonelle samiske næringer har en verdi langt utover den næringsmessige sysselsettingen da den er grunnlaget for samisk språk kultur og samfunnsliv.

Miljøperspektivet – det grønne skiftet. Bergverksnæringa bruker ofte argumentet om behov for utvinning av mer mineraler for å møte det grønne skiftet. Produksjon av mer miljøvennlig energi krever mer bruk av mineraler og flere ulike typer mineraler. Dette perspektivet blir ofte fulgt av argumenter om at vi i Norge kan produsere disse mineralene på en bedre, mer miljøvennlig måte enn andre land pga. mer avansert teknologi og strengere nasjonale miljøkrav. Vi må ta vår del av det globale ansvaret for å skaffe disse ressursene til veie. Næringa kan med fordel bruke miljøargumentet rettet mot egen produksjon. I dette ligger en mulighet til å fremheve på hvilken måte forbedrede produksjonsmåter og bruk av teknologi kan minske miljøavtrykket og bedre utnytte restavfall som i dag deponeres. Det kommer også alt for lite fram i miljødebatten hvordan resirkulering av mineraler kan bidra til å minske behovet for framtidig utvinning.

4 NOEN VIKTIGE BEGREPER I FORHOLDET MELLOM LOKALSAMFUNN OG MINERALNÆRINGA

Mineralnæringen er av natur midlertidig i et lokalsamfunn og basert på en ikke-fornybar ressurs. Næringas inntog i nye lokalsamfunn er naturlig nok forbundet med en rekke negative konsekvenser ved å være arealintensiv og legge beslag på store landområder som kanskje andre benytter til nærings- og friluftsmål. Videre har all gruvedrift miljøkonsekvenser og påvirker lokalsamfunns næringsstruktur, befolkningsstruktur og tjenestetilbud og sosiale forhold. Dette kapittelet ser på utviklingen og relevansen av ulike sentrale begreper for å forstå forholdet mellom lokalsamfunn/ulike grupper og gruveselskap.

Konseptet CSR – Corporate social responsibility (samfunnsansvar) tar utgangspunkt i at næringa selv er forventet å ta ansvar for de effektene deres aktivitet har på folk, miljøet og lokalsamfunn hvor de opererer. EU-kommisjonen vektlegger at bedriften integrerer de sosiale og miljømessige aspekt i sin virksomhet og samarbeid med interessenter på frivillig basis. Det er altså noe som foregår og bedriften tar initiativ til utover det lover og regler pålegger. CSR er et begrep som ikke brukes ofte i en norsk kontekst og av selskap som opererer i Norge, da selskaper gjerne anser at det norske lovverket og velferdsstaten sikrer at goder og byrder blir rettferdig distribuert. I praksis dreier dette seg ofte om sponning av aktiviteter og organisasjoner i lokalsamfunn som kan bidra til et positivt omdømme. CSR synes å ha større relevans for norske selskap som opererer i andre land, gjerne utviklingsland, med svake institusjonelle rammer for å sikre at lokalbefolkningen får ta del i velstandsøkningen. Viktige komponenter i CSR er klimaendringer og miljø, menneskerettigheter, arbeidsrettigheter og anti-korrupsjon.

Social licence to operate - SLO er et forholdsvis nytt begrep i en nordisk kontekst, og er bragt inn av globale selskaper med sitt hovedvirke i andre deler av verden. I den akademiske litteraturen sies det at SLO oppnås når de lokale innbyggerne og andre interessenter (stakeholders) har uttrykt sin aksept og/eller godkjenning for prospektering av prosjekt eller gruveoperasjon (Litman 2015). Owen & Kemp (2012) påpeker at det ikke finnes noen klare kriterier for når SLO er gitt, hvem som kan gi dette, og om det gis til selskap eller enkeltprosjekt. De mener at konseptet brukes av industrien primært for å håndtere sosial risiko.

Utfordringen med å bruke dette begrepet er at det er høyst uklart hvem de lokale er. Er det majoriteten av de som bor innenfor et geografisk område, som i en norsk kontekst vil være kommunen? Eller er det de som blir mest påvirket av tiltaket og som dermed er mest sårbare som skal få sin stemme hørt? Skal en legge vekt på andre kriterier enn geografi og administrative grenser? Ved å bringe inn interessenter (stakeholders) kan jo konseptet omfatte så godt som alle (Boutillier & Thomson 2011). Andre forskere er mer opptatt av de prosessuelle sidene ved kontakten, at prosessen med å oppnå SLO skal være rettferdig og god (Moffat & Chang 2014), mens andre igjen peker på at konteksten, for eksempel erfaring med kolonisering og tiltro til myndigheter og lovverk påvirker lokalsamfunns tillitt til gruveselskap (Prno & Slocombe 2012).

I en norsk kontekst bruker vi gjerne begrepet samfunnsaksept, og jeg vil i resten av notatet bruke dette. Begrepet har like mange uklarheter og fortolkningsmuligheter som SLO. Derfor er jeg som samfunnsforsker mer opptatt av å studere selve prosessen, det kontinuerlige arbeidet med samfunnskontakt, ennå å skulle felle en dom over når et selskap eller prosjekt har fått en sosial lisens for å operere i et gitt lokalsamfunn.

Konseptet om fritt, forhåndsinformert samtykke (Free prior informed consent-FPIC) er en grunnleggende komponent i urfolks rett til selvbestemmelse. FPIC er en mekanisme for å sikre respekt for urfolks rettigheter til land, ressurser og selvbestemmelse (Rodhouse & Vanclay 2016). Konseptet oppstod på 1980-tallet, og ble etter hvert innarbeidet i ILO konvensjonen 169 om urfolk og stammefolk i uavhengige stater og FNs deklarasjon om urfolks rettigheter (UNDRIP) selv om denne ikke har samme juridiske status som ILO. Hvordan ulike organisasjoner har tolket FPIC er høyst kontroversielt, blant annet har Verdensbanken valgt en «lavere standard» ved å bytte ut informert samtykke med det mindre forpliktende konsultasjon. En liknende begrensning er gjort av mineralnæringas organisasjon International Council on Mining and Metals – ICMM. På tross av at begrepet inngår i mange viktige internasjonale konvensjoner og deklarasjoner, er det få mineralselskap som offisielt har forpliktet seg til å legge FPIC til grunn for sin virksomhet. Dette kan tyde på at selskapene føler at deres interesser er truet og at å forplikte seg til disse prinsippene kan gi urfolk makt til å stoppe gruveinitiativ (veto).

Forholdet mellom FPIC og SLO. En rekke forskere mener at konseptet om fritt, informert forhåndssamtykke - FPIC har som mål å sikre samtykke til å starte opp et prosjekt, altså som en engangs formalisering eller avtale, mens SLO har et langtidsperspektiv som indikerer behovet for å opprettholde samfunnsaksepten gjennom hele prosjektets livssyklus (Hanna & Vanclay 2013). Selskap som opererer i urfolksområder må altså først respektere prinsippene om FPIC før de kan oppnå SLO.

5 INTERNASJONALE ERFARINGER MED SAMFUNNSKONTAKT

Dette kapittelet vil se på internasjonale erfaringer om hvordan mineralnæringa jobber med sin samfunnskontakt for å oppnå samfunnsaksept. Det er utarbeidet en rekke praktiske og operative guidebøker som gir gode råd, og utarbeider indikatorer for hvordan en kan jobbe med lokalsamfunn. Noen av disse er utarbeidet på bransjenivå, av internasjonale organisasjoner som representerer næringa, mens andre er mer nøytrale av typen OECD, Verdensbanken, eller av organisasjoner som har et spesielt fokus på utsatte grupper som urfolk, kvinner og barn.

Noen av disse har hovedfokus på innledende arbeidet med samfunnskontakt i oppstarten av en ny gruve (guidelines, good practice), mens andre ser på denne kontakten som et kontinuerlig arbeid som foregår gjennom hele gruvens livssyklus og må innarbeides som faste kontaktpunkter og gjerne dokumenteres gjennom indikatorer underveis. Andre er mer opptatt av å måle enkeltselskapers innsats i etterkant for å kunne

sammenligne gode og dårlige praksiser, og bidra til at flere strekker seg etter en høyere standard. Slike kan bidra til å diskreditere og spre kunnskap om selskaper som ikke har gode rutiner for samfunnskontakt, men også være en fjær i hatten for de som gjør dette bra.

International Council on Mining & Metals –ICMM er en internasjonal bransje organisasjon som jobber for en trygg, rettferdig og bærekraftig mineral og metallindustri. Formålet er å være en katalysator for endring og styrke gruveindustriens bidrag til samfunnet. 25 selskap og rundt 30 ulike regionale- leverandør- eller bransjeorganisasjoner er med. Eneste norske bedriftsmedlem er Hydro, videre er Euromines som bransjeforening med, hvor også Norsk Bergindustri inngår. ICMM har jobbet aktivt for å utarbeide gode retningslinjer for gruveselskapers kontakt med lokalsamfunn, og har utgitt en praktisk verktøykasse for å hjelpe selskapene til å forstå hvilke faktorer som påvirker samfunnsaksepten og hvordan denne kan måles og brukes aktivt for endring som kan bidra til å styrke forholdet mellom selskap og lokalsamfunn. Målet er å oppnå innsikt i hvordan lokalsamfunnet ser på selskapet og lære om kontekstuelle forhold ved samfunnet de opererer i (ICMM 2015) Understanding company-community relations toolkit (2015).

ICMM har også utarbeidet en guide for best praksis i urfolksområder (ICMM 2013) hvor målet er å sikre at gruveprosjekter fører med seg langsiktige og gjensidige fordeler for selskapet og urfolk i lokalsamfunnet. Guiden erkjenner at spesifikke rettigheter, juridiske krav og interesser fra urfolk kan være en spesiell utfordring for gruveindustrien. ICMM utarbeidet i 2008 et kommunike som innarbeider prinsippene om fritt, informert samtykke i dialogen mellom urfolk og gruveselskap.

Den internasjonale organisasjonen OECD kom i februar 2017 med en veileder for god interessediialog¹ med berørte parter i utvinningssektoren (petroleum og bergverk). Denne er utarbeidet av Centre for Social Responsibility in Mining (CMRM), University of Queensland, Australia, og anbefaler at:

- Interessediialogen må innarbeides i prosjektplanleggingen og den daglige driften
- Dialogen må gi berørte parter reell innflytelse på avgjørelsesprosessen
- Det er viktigere å involvere de gruppene som berøres mest av virksomheten, ikke de som roper høyest
- Konsultasjoner må være en kontinuerlig prosess
- Spesielle hensyn knyttet til etablering i urfolksområder må vektlegge konsultasjoner, oppnå fritt, informert samtykke, kompensasjon, videreføring av tradisjonell næringsutøvelse.

Verdensbanken har også på ulike måter engasjert seg i gruveindustriens forhold til lokalsamfunn, mest gjennom nasjonale prosjekter for å oppfordre til å bruke lokale leverandører (local content), men også gjennom «transparency initiativet» for å større

¹ Norsk Bergindustri har fulgt opp veilederen med å arrangere et seminar for interessediialog.

åpenhet rundt gruveindustriens økonomiske forhold. Det meste av dette arbeidet er rettet mot selskaper som opererer i utviklingsland.

Vi kan trekke fram noen eksempler på nasjonale bransjeorganisasjoner som har jobbet med samfunnskontakt. The Mining Association of Canada har siden 2004 utarbeidet et program for ansvarlig gruvedrift og utviklet et sett av indikatorer for å håndtere risiko for medlemsbedrifter. Forbundet har forpliktet seg til å jobbe mot en bærekraftig gruveindustri – Towards sustainable mining – TSM - gjennom følgende prinsipper:

- Dialog med lokalsamfunn
- Være verdensledende i å ta i bruk miljøvennlige praksiser
- Jobbe for helse og sikkerhet hos ansatte og lokalsamfunn

Programmet skal styrke bedriftenes ansvarlighet, åpenhet og troverdighet, og bedriftene måles årlig på en rekke indikatorer og gis karakterer for hver gruve. Forbundet tildeler årlig to priser (Excellence awards) til den bedriften som er best på miljø og på samfunnsengasjement. I en rapport over virksomheten i 2017 kan vi for eksempel lese at Agnico Eagle Mines sin gullgruve i Kittila i Nord-Finland scorer bra på lokalsamfunnskontakt, middels på deponeringsoppfølging, og svakt på energiforbruk og utslipp.

Arktisk råd har en egen arbeidsgruppe (the Sustainable Development Working group - SDWG) som i 2011 kom med en informasjonsguide rettet mot urfolk i cirkumpolare områder som blir berørt av gruvevirksomhet. Guiden viser hvordan urfolk kan forstå, påvirke og delta i gruve-relaterte prosesser for å maksimere fordelene og minske de negative effektene på deres liv, kultur, landområder og miljø. Denne guiden ser altså samfunnskontakten fra urfolkens eget ståsted og hvordan de kan agere i forhold til næringa gjennom gruvens livsløp.

Et større internasjonalt forskningssamarbeid ledet av Árran og NUPI har på oppdrag av Norsk Utenriksdepartement jobbet med etiske retningslinjer for ressursbaserte næringers (petroleum og gruve) aktivitet i urfolksområder i det cirkumpolare nord. I 2017 offentliggjorde de en rangering av 92 selskaper etter 20 ulike kriterier. Målet var å sette fokus på selskapers håndtering av urfolks rettigheter gjennom offentlige forpliktelser, formaliserte prosedyrer og institusjonelle arrangementer, særlig med fokus på fritt, informert samtykke og gjennomføringen av sosiale konsekvensutredninger –SIA. Generelt skåret petroleumsselskapene høyere enn gruveselskapene, og kartleggingen viser at over 60 % av selskapene ikke er forberedt til å respektere urfolksrettigheter. Rankingen viser også at selv om både Norge og Danmark har ratifisert ILO-konvensjonen 169 om å respektere urfolksrettigheter, har ikke selskaper fra disse landene en bedre ranking enn andre. Bergindustrien med aktivitet i Norge befinner seg i midtre og nedre del av skalaen, og har altså et forbedringspotensial.

Disse eksemplene viser bare en liten smakebit fra ulike typer håndbøker, guider, best practice som er utarbeidet for å styrke, dokumentere og vurdere kontakten mellom bergindustrien og lokalsamfunnene hvor de opererer. I disse ligger det mye god kunnskap og læring, men utfordringen er å gjøre disse relevante til en nordnorsk kontekst. Mange av arbeidene er generelle og skal være anvendelig i globale kontekster

i land med ulike nasjonale lovverk, rammebetingelser og lokalsamfunn. Mange er særlig rettet mot aktiviteter som foregår i utviklingsland med dårlig juridisk vern av lokalbefolkningens rettigheter og en svak stat. Gruveselskapene får derfor en særlig ansvar for å opptrå ansvarlig i sin samfunnskontakt. Ideelt sett kunne en ønsket seg at slike guidelines ble utviklet for aktiviteter i konkrete land slik at rådene rundt god samfunnskontakt er bedre tilpasset konteksten, og kan rettes mot bestemte utfordringer i dette landet. Vi kjenner bare til at dette er gjort i Finland, og har valgt å gi arbeidet en spesiell oppmerksomhet i neste kapittel.

5.1 SAMFUNNSKONTAKT SOM EN DEL AV LISENSPROSESSEN – ERFARINGER FRA NORDISKE LAND

Både internasjonalt og i de nordiske land ser vi at det rettes stadig større oppmerksomhet på viktigheten av å kjenne de lokalsamfunn hvor gruveindustrien opererer. Utover gode råd fra tidligere nevnte guidelines rettes det nå mer fokus på å institusjonalisere samfunnskontakten i det nasjonale lovverket, og særlig i forskrifter om hvilke prosesser og analyser som skal inngå i konsekvensutredninger. Det betyr at fokuset flyttes fra selskapenes mer eller mindre «frivillige» arbeid med samfunnskontakt (self-regulation), til et mer systemisert krav. Dette dreier seg om å inkorporere sosiale analyser i konsekvensutredningsprosessen, det som i den internasjonale litteraturen heter «Social impact assessment studies». I Norge har det vært lite fokus på et slikt arbeid, få konkrete krav i forskriftene til KU, og derfor liten erfaring i hva et slikt arbeid kan inneholde. De få utredningene om gruveaktivitetens påvirkning på samfunnet som finnes har vært tynne og lite strukturerte.

Finland har kommet adskillig lenger i å institusjonalisere slike analyser i konsekvensutredningsprosessen, har utviklet gode metoder for hvordan en slikt oppgave skal gjennomføres, og har gjennom en rekke forskningsprosjekter videreutviklet og profesjonalisert arbeidet. Allerede på 1990-tallet ble SIA utviklet av Det nasjonale institutt for helse og velferd for å måle prosjekters effekt på lokalbefolkningens levekår, komfort og helse. Prinsippet bak SIA er at effekter på miljø, strukturer i lokalsamfunnet og bruk av naturressurser naturlig nok vil manifestere seg i livene til lokalbefolkningen som sosiale effekter. Kravene om å gjennomføre SIA-studier i Finland er forankret i forskriftene til gjennomføring av konsekvensutredninger (EIA Act 468/1994), og foretas av konsulentselskap, universitet og forskningsorganisasjoner. For å lære mer om hvordan kravene til samfunnsinvolvering gjennom SIA-studier kan bidra til bedre praksiser for å støtte opp om sosial bærekraft, anbefales rapporten «Sound Mining in the North» (Kokko m.fl. 2014). Hovedprinsippet med studiene er å gjennomføre en rekke intervjuer og møtepunkt med lokalbefolkningen og berørte parter i forkant av tiltaket for å dokumentere hvilke ønsker, forhåpninger, bekymringer og eventuelle frykt befolkningen har for sine framtidige gruvesamfunn. En slik «nullpunktsanalyse» kan bidra til at gruveselskapet kan adressere de konkrete spørsmålene og vise at de tar hensyn til lokalbefolkningen. Slike prosesser og analyser skal ideelt sett foregå gjennom hele gruveprosjektets levetid, og selv om lovverket ikke krever det, er det blitt mer

vanlig å gjøre slike regelmessige oppdateringer. I et internasjonalt forskningsprosjekt med parter og case fra Sverige, Norge, Finland og Russland ble spørsmålene som brukes i de finske SIA testet ut i andre gruvesamfunn i nordområdene. Undersøkelsen viste at lokalbefolkningens vurderinger av gruvedriftens sosiale effekter dreide seg rundt tre hovedtema: 1) Miljømessig rettferdighet knyttet til de økologisk skadene blir i nord mens de økonomiske godene forsvinner sørover, 2) tradisjonelt levesett og kultur påvirkes negativt, særlig der gruveindustrien er ny, og 3) frykt for avhengighet av en industri (Suopatjärvi 2016).

Mens finsk forskning på forholdet mellom gruvedrift og lokalsamfunn har sentrert seg rundt samfunnenes holdninger til industrien og ulike måter å oppnå samfunnsaksept, har den svenske forskningslitteraturen hatt mer fokus på den historiske gruvekonteksten hvor samfunnsaksepten har kommet som et resultat av langsiktige økonomiske ringvirkninger. Mye av litteraturen går derfor på å dokumentere ringvirkninger i samfunn med stor avhengighet av gruveindustrien. I Nord-Finland er det meste av gruveindustrien forholdsvis ny i regionen og globalt forankret, mens nord-svensk gruveindustri domineres av selskap med sterk nasjonal forankring som LKAB og Boliden. Tidligere erfaring med gruvedrift har stor betydning for hvordan lokalsamfunn forholder seg industriaktørene.

I tråd med annen forskningslitteratur viser det at nye/globalte gruveselskap som etablerer seg i lokalsamfunn uten tidligere gruveerfaring, må jobbe mer aktivt og på en annen måte enn veletablerte nasjonale selskap for å oppnå samfunnsaksept.

I forskningsprosjektet SusMinNor sammenlignes kunnskapsgrunnlaget rundt bærekraftig gruvedrift og lokalsamfunn i Nord-Sverige og Nord-Finland, og prosjektet peker på hvordan samfunnsforskningen har vektlagt ulike tema og problemstillinger i de to landene. Synteserapporten fra prosjektet fungerer både som en guidebok over god praksis i de to landene, og dokumenterer kunnskapshull (Lesser m.fl. 2017). Samfunnsforskningens rolle i å produsere og sette sammen eksisterende kunnskap til nytte for lokalsamfunnene og mineralnæringen er altså noe forskjellig i de nordiske landene.

Hvis vi bringer Norge inn i denne sammenligningen vil jeg påstå at vi nok er de som har kommet kortest i å bruke samfunnsvitenskapen aktivt inn i viktige prosesser og beslutninger knyttet til utviklingen av næringen og lokalsamfunnene som blir berørt. Det er mulig at de samfunnsvitenskapelige miljøene i Nord-Norge ikke har klart å gjøre seg relevante og aktuelle for næringen, men det er verdt å kjenne til at det er gjennomført og foregår ganske mye forskning på temaet av UIT (TriArc, InGov, RexSac), Norut (Sumilcere, Samiske interesser, Eva-plan, MineHealth) Nordlandsforskning (ArcticFront, Midas), og at informasjon om disse prosjektene kan hentes på nett ved å søke på prosjektnavnet. Per i dag foregår det meste av samfunnsforskningen PÅ gruveindustrien, ikke SAMMEN med dem, og finansieringen kommer primært fra Forskningsrådets programmer eller gjennom EU-finansierte programmer. Det er altså et stort potensial for å ta samfunnsforskningen mer aktivt i bruk. I neste kapittel vil jeg komme med noen råd til den videre prosessen med utarbeidelse av en nordnorsk mineralstrategi. Rådene er både rettet mot potensialet for å bruke samfunnsforskningen mer aktivt som kunnskapsgrunnlag, og å løfte fram noen

viktige tema avdekket gjennom egen eller andres forskning, som det er viktig å jobbe videre med.

6 SIKRE SAMISKE RETTIGHETER

Det norske Sametingets stilling i det nasjonal styringssystem er unikt, også i forhold til Sametingene i Sverige og Finland. Videre er Sametingets verktøykasse og mulighet til å påvirke næringsutviklingen i samiske områder endret. Særlig har Plan- og bygningsloven, Finnmarksloven og Mineralloven virket inn. Dette har stor betydning for muligheten til å utvikle mineralnæringen i Nord-Norge da samiske interesser griper inn i så godt som alle områder av landsdelen. Dette påvirker både interessen for å investere i prosjekter med usikkert utfall og en potensiell lang saksbehandlingsprosess, samtidig som konfliktsituasjoner kan skade mineralselskapers internasjonale omdømme.

Utviklingen av Sametingets mineralpolitikk henger nøye sammen med den statlige mineralpolitikken og manglende aksept for lovverket som regulerer mineralnæringens aktivitet i de samiske områdene. Erfaringene fra Nussir-saken viser at Sametinget har hatt hovedfokus på å ivareta reindriftnas interesser, og i mindre grad vektlegge de sjøsamiske interessene. Det er derfor relevant å spørre om ikke Sametinget mener de sjøsamiske interessene og lokalsamfunnene ikke er verdt å kjempe for. Jeg mener at Sametingets engasjement i mineralsaker ville hatt større legitimitet om kontakten med kommunene der mineralutvinningen planlegges hadde vært bedre, slik at Sametinget ble en samarbeidspart for kommunen, ikke en motpart. Dette er ikke bare Sametingets ansvar, men også kommunene. Sametinget, kommunen og mineralselskapene trenger kunnskap om hvordan mineralutvikling kan bidra til å styrke samisk identitet og lokalsamfunnsutvikling på generell basis, ikke bare ut i fra en eller to næringer. Slik kunnskap er nødvendig for å vurdere om mineralnæringa faktisk kan fremme bosetning og sysselsetting i samiske områder, og hvordan den samiske befolkningen kan ta del i verdiskapningen i en eventuell framtidig mineralutvikling. Denne debatten har fått en fornyet aktualitet med FeFos behandling av Nussir-saken da FeFo-direktøren åpner for en bredere vurdering av hva som er samiske interesser i Kvalsundsamfunnet enn det Sametinget så langt har vurdert. Dette griper inn i Sametingets generelle næringspolitikk for samiske områder som fremdeles er svært tradisjons- og småskalaorientert.

I et bokkapittel med tittelen «Samiske interesser – bremsekloss for utviklingen av mineralnæringen?» (Nygaard 2016) kan en lese mer om utviklingen av Sametingets mineralpolitikk. Både i denne og annen litteratur (Nygaard 2016) er de to gruvecasene Nussir og Arctic gold brukt for å illustrere på hvilket stadium i planprosessen Sametinget har påvirkningskraft. En komparativ analyse av reindriftnas juridiske stilling i mineralsaker i Norge, Sverige og Finland (Koivurova 2015) viser nettopp av reindriftna som næring står adskillig sterkere i Norge. I Finland har det så langt ikke vært konkrete mineralsaker i de tre samiske kommunene som gir reindriftna et spesielt vern, og en har derfor ikke fått testet ut lovverket.

7 NOEN RÅD PÅ VEIEN...

Basert på erfaringer fra Finland og utviklingen i den internasjonale litteraturen om bærekraft vil det være nyttig å bringe sosiale analyser (SIA) inn i arbeidet med mineralnæringas samfunnsaksept og i de statlige krav til innhold i KU-prosessen. Dagens KU-system er alt for dårlig til å skape gode kontaktpunkter og prosesser mellom næring og lokalsamfunn. Mye er overlatt til enkeltselskapers initiativ og kortsiktige behov, men lokalsamfunn trenger forutsigbare og transparente prosesser som gjerne gjennomføres av eksterne aktører uten bindinger til selskapet. Tillitt er et sentralt element for å utvikle kunnskap

Som en del av dette arbeidet har jeg særlig sett et behov for å dokumentere den samiske samfunnskonteksten. Hvis vi tar Nussir-saken som eksempel, er det utarbeidet egne KU-rapporter på reindrift, samiske kulturminner og sjøsamisk fiske. Det finnes derimot ingen utredning som ser på hva det betyr å være et samisk lokalsamfunn og hvordan den samiske identiteten påvirkes av store utbyggingstiltak. Sametinget etterlyser også analyser av hvilke effekter utbyggingstiltak har på samiske lokalsamfunn, og det finnes få eksempler på hva som kan og bør inngå i denne typen utredninger. I lys av Nussir-saken og Kvalsund-ordførers argumentasjon om at gruvedriften vil styrke det sjøsamiske lokalsamfunnet, vil en kartlegging og analyse av hva som er det samiske i dette samfunnet kunne styrke denne typen utsagn.

Måle ringvirkninger. Et vanlig narrativ om den globale gruveindustrien er at profitten tas ut av utenlandske investorer mens lokalsamfunnene sitter igjen med lite verdier. Gruveindustrien kan med fordel være mer åpen om hvordan penger i selskapet blir brukt (produksjons- og kapitalkostnader til bla. underleverandører, investorers profitt, skatter og avgifter, lønninger til ansatte) for å skape en bedre forståelse for næringas struktur og rammebetingelser. Samtidig er det viktig å utvikle kunnskap om lokale og regionale ringvirkninger av aktiviteten. Det som kan måles kan også brukes som grunnlag for dokumentasjon av status, om utviklingen går i rett retning, og eventuelt som grunnlag for å endre kursen. I den internasjonale forskningslitteraturen brukes begreper som local procurement (lokale leveranser) og local content (lokalt innhold) om bruk av lokale og regionale underleverandører til industriprosjekter. Det er ikke mange, men det finnes noen eksempler på hvordan gruveindustrien kan utvikle mekanismer for å dokumentere lokale leveranser – Local procurement reporting mechanism - LPRM (Geipel m.fl. 2017).

Det utføres en rekke forskning for å måle hvilke ringvirkninger konkrete industriprosjekter har i lokalsamfunnene hvor de opererer. Dette kan dreie seg om økonomiske ringvirkninger hos lokalt næringsliv gjennom kontraktsregimer og underleveranser, men også skatteinntekter til kommune eller stat, eller mer indirekte effekter gjennom kompetanseøkning, tilflytting osv. Paradoksalt nok finnes det ingen statlige krav om at bergindustrien i Norge skal dokumentere ringvirkninger i de lokalsamfunnene hvor de opererer, mens dette er en del av lisensvilkårene for petroleumsselskapene på norsk sokkel. Derfor vet vi mye om hvilke ringvirkninger og

samfunnseffekter Statoil og ENIs aktivitet har hatt i Hammerfest og Nord-Norge, men så godt som ingenting om ringvirkningene til gruveselskaper i de samme områdene. Utarbeidelse av ringvirkningsanalyser blir derfor kun et «frivillig» virkemiddel for dokumentasjon av selskapets leverandør- og samfunnsengasjement, men kan også inngå i arbeidet med å oppnå samfunnsaksept.

Påvirke rammebetingelsene. Den norske minerallovgivningen er under revidering. Noen viktige punkter å jobbe for er at en større del av verdiskapingen fra gruvedrift blir igjen i lokalsamfunnene der gruvevirksomheten finner sted. Dette kan gjøre både politikere og befolkningen for øvrig mer positivt innstilt til gruveetableringer. Dette dreier seg om skattesystemet som i dag gir kommunen minimale inntekter ved at selskapsskatten går til staten. Kommunen må tilrettelegge for ny industri med næringsstomter, infrastruktur, boliger, men kan om gruvedriften blir kortvarig sitte igjen med regninga. Både næringen og kommunen er tjent med at skattesystemet gir kommunen økonomiske gulrøtter når kommunestyret skal veie fordeler og ulemper med å tillate gruvedrift (vedta reguleringsplan).

Videre må en ta på alvor at samiske rettigheter ikke er godt nok ivaretatt i Mineralloven. Sametinget har ikke gitt sin tilslutning til Mineralloven. Tre hovedgrunner trekkes fram; Loven anerkjenner ikke samiske rettigheter utenfor Finnmark, Sametinget godtar ikke måten beslutningsprosesser foregår på i mineralsaker da det ikke åpnes for konsultasjonsrett i enkeltsaker, og berørte samer får ikke del av nytteverdien fra gruveproduksjon. Det siste punktet viser til Finnmarkslovens bestemmelser om at «urfolksvederlaget» skal tilfalle FeFo, noe Sametinget er uenig i. Det er også ulike meninger om den norske statens behandling av Sametingets gjentakende innsigelser til ulike faser av Nussir-saken faktisk er i tråd med de internasjonale forpliktelsene Norge er bundet av. Både mineralnæringa og de samiske interessene er tjent med et lovverk som skaper større forutsigbarhet.

LITTERATUR

Árran (2017) Ranking Oil, Gas and Mining Companies on Indigenous Rights in the Arctic
<https://arran.custompublish.com/getfile.php/3736810.927.pauusbdsxu/Arran+Lule+Ranking+core+paper2+web.pdf>

Arctic Council - SDWG (2011) Circumpolar Information Guide on Mining for Indigenous Peoples & Northern Communities. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/45>

Euromine (2012) A quick guide to socio-economic analysis of a mining/quarrying project
<http://www.euromines.org/files/what-we-do/sustainable-development-issues/euromines-sustainable-development-guidelines-jan2012.pdf>

Finnmark fylkeskommune (2015) Mineralstrategi for Finnmark 2015-2019.

Fraser Institute (2018) Fraser institute annual survey of mining companies 2017
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2017.pdf>

Geipel, Jeff m.fl. (2017) Mining local procurement reporting mechanism
<https://static1.squarespace.com/static/54d667e5e4b05b179814c788/t/59f0f6beccc5c58e5e884d5c/1508964041682/ewb-msv-mining-lprm.pdf>

Hanna, P. & Vanclay, F. (2013); Human rights, Indigenous peoples and the concept of Free, Prior and Informed Consent, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32:2, 146-157.

ICMM (2015) Understanding company-community relations toolkit
<http://www.icmm.com/en-gb/publications/mining-and-communities/understanding-company-community-relations-toolkit>

ICCM (2015) Good practice guide. Indigenous peoples and mining
<https://www.csr.uq.edu.au/publications/good-practice-guide-indigenous-peoples-and-mining>

Koivurova, Timo, Vladimir Masloboev, Anna Petreitei, Vigdis Nygaard, Kamrul Hossain, Svetlana Vinogradova (2015) Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining – Comparison on the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States. *Arctic review and law and politics*, No1-2015. <http://dx.doi.org/10.17585/arctic.v6.76>

Koivurova, Timo, Vladimir Masloboev, Anna Petreitei, Vigdis Nygaard, Kamrul Hossain (2014) Transboundary EIA in the Barents region, *Nordic Environmental Law Journal*, 2014:3

Koivurova, T., Buanes, A., Riabova, L., Didyk, V., Ejdemo, T., Poelzer, G., Taavo, P., Lesser, P. (2015) 'Social license to operate': a relevant term in Northern European mining? *Polar Geography*, 2015 <http://dx.doi.org/10.1080/1088937X.2015.1056859>

Kokko, K. Arild Buanes, Timo Koivurova, Vladimir Masloboev, Maria Pettersson (2015) Sustainable mining, local communities and environmental regulation, *Barents Studies* VOL. 2 | ISSUE 1 | 2015 Pages 50–81

- Kokko et.al. (2014) Sound mining in the North
<http://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/59503/Sound%20minig%20in%20the%20North.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- OECD (2017) Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in Extractive Sector.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-due-diligence-guidance-for-meaningful-stakeholder-engagement-in-the-extractive-sector_9789264252462-en
- Lesser, P. Ejdemo, T. Suopajärvi, L. Petretei, A. (2017) SusMinNor Sustainable mining in the Northernmost Europe <http://lauda.ulapland.fi/handle/10024/62763>
- Mining Association of Canada (2017) Towards sustainable mining – TSM <http://mining.ca/towards-sustainable-mining>
- Nygaard, Vigdis; Carlsson, Espen; Sletterød, Niels Arvid (2017) Samiske interessers legitimitet og status i politiske og forvaltningsmessige plan- og beslutningsprosesser. *Utmark, 2017-2*, <http://hdl.handle.net/11250/2460290>
- Nygaard, Vigdis (2016) Samiske interesser – bremsekloss for utvikling av mineralnæringen? I: Angell, Elisabeth; Eikeland, Sveinung; Per Selle. *Nordområdene i endring - Urfolkspolitikk og utvikling*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Nygaard, Vigdis. (2016) Do indigenous interests have a say in planning of new mining projects? Experiences from Finnmark, Norway. *The Extractive Industries and Society*, 2016; Volum 3. p. 17-24. [doi:10.1016/j.exis.2015.11.009](https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.11.009)
- Nygaard, Vigdis; Suopajärvi, Leena; Poelzer, Gregory A.; Ejdemo, Thomas; Klyuchnikova, Elena M.; Korchak, Elena. (2016) Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources policy* 2016; Volum 47 (March) s. 61-68. [doi:10.1016/j.resourpol.2015.11.004](https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.11.004)
- Owen & Kemp (2012) Social licence and mining: A critical perspective, *Resource policy*, 37(3):29 – 35.
- Poelzer, Gregory A., Ejdemo, Thomas (2018) Too good to be true. The expectations and reality of mine developmet in Pajala, Sweden. *Arctic review*, vol 9, 2018. <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/674>
- Prno, J. & Slocombe, D. (2012) Exploring the Origins of «Social License to Operate» in the Mining Sector: Perspectives from Governance and Sustainability Theories. *Resource Policy*, 37, 346-357.
- Rodhouse & Vanclay (2016) Is Free, Prior and Informed Consent a form of Corporate Social Responsibility, *Journal of Cleaner Production* 131, May 2016. DOI: 10.1016/j.jclepro.2016.04.075
- Soili Nysten-Haarala, ElenKlyuchnikova, Heidi Helenius (2015) Law and self-regulation – Substitutes or complements in gaining social acceptance? *Resources Policy* **Volume 45**, September 2015, Pages 52-64 <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.02.008>

Suopajärvi, Leena; Poelzer, Gregory A.; Nygaard, Vigdis; Ejdemo, Thomas; Klyuchnikova, Elena M.; Korchak, Elena. Social impacts of the «glocal» mining business: case studies from Northern Europe Mineral Economics, November 2016, [DOI 10.1007/s13563-016-0092-5](https://doi.org/10.1007/s13563-016-0092-5)
Thomson, I. & Boutilier, B.G. (2011). *Modelling And Measuring The Social License To Operate: Fruits Of A Dialogue Between Theory And Practice*

Viinamäli, Leena (ed.), Martti Ainonen, Seppo Kilpiäinen, Vigdis Nygaard, Tarja Pernu, Anita Pettersson-Strömbäck, Ljudmila Talykova, Vuokko Tyni (2015) *Socio-economic Challenges in the Mining Industry- - Four Cases from the Barents Region*. Publication of Lapland UAS, Rovaniemi:Report 16/2015.