

Gruvor och tillståndprocesser

Jämförelse av svensk och internationell lagstiftning,
tillståndprocesser och samrådsprocesser vid
mineralprospektering och gruvdrift

Rapport framtagen inom projektet: Miljö tillståndprocesser och implementeringen av EU:s vattendirektiv - utvärdering av konsekvenserna för svensk gruvdrift samt behov och möjligheter för reformer.

Sammanfattning

Den svenska tillståndsprocessen för gruvor och tillhörande processer för samråd och miljökonsekvensanalys analyseras i ett jämförande, internationellt perspektiv som innefattar sex andra jurisdiktioner med en betydande gruvsektor. Detta görs i avsikt att bedöma de svenska processernas lämplighet och effektivitet, samt identifiera möjligheter till förbättringar och/eller behov för ytterligare analys.

Minerallagens och miljöbalkens innehåll motsvarar i stort de lagar som reglerar tillståndsprocesser för gruvdrift i de länder som analyseras. Men betydande skillnader finns och i vissa delar skiljer sig det svenska legala och institutionella ramverket markant från det normala eller mer vanligt förekommande.

Svensk minerallagstiftning är unik i att den ej klart definierar vem som äger de s.k. koncessionsmineralerna. Detta skapar osäkerhet och kan få följder vad gäller ”legitimitet” för statens agerande – främst gentemot markägare, men även andra sakägare. Kopplat till detta har Sverige ingen royalty på brytning av mineral. I och med en avsaknad av ett definierat statligt ägande finns heller ingen logisk och legal grund för uttag av royalty på mineraler. I Sverige finns en s.k. mineralavgift, som ofta misstas för att vara en royalty. Mineralavgiften är i stället en mekanism för att ersätta markägare samt till mindre del en mekanism för att inbringa resurser för geologisk forskning. En dylik mekanism finns ej i andra länder.

Till skillnad från de flesta länder, kan ej gruvprojekt klassificeras som varande av nationellt intresse vilket gör att exproprieringslagen ej gäller. Samtidigt ger minerallagen genom ett s.k. markanvisningsförfarande lett av Bergmästaren goda möjligheter för gruvprojekt att tillgodogöra sig rätten till mark. Denna unika ordning kan få följder vad gäller legitimitet för statens agerande gentemot markägare och andra sakägare.

Vad gäller bedömning av miljöpåverkan krävs två substantiella processer för miljökonsekvensbedömning (MKB) varav den första – för bearbetningskoncession – administreras av Bergsstaten och den andra – för erhållandet av ett miljötillstånd – av en domstol. Det senare är unikt för Sverige och ger begränsade möjligheter till samverkan mellan statens representanter och gruvbolag för att optimera och förbättra projektförslag. Givet att inget annat land har valt denna metod, bör det undersökas om det är ett ändamålsenligt vis att handha denna typ av tillståndsprocesser.

Vidare, i motsats till internationell ”good practice” saknar den svenska MKB-processen explicita krav på en socioekonomisk konsekvensanalys, medan en praxis är på väg att utvecklas där denna typ av analyser av varierande noggrannhet allt oftare innefattas i dessa processer.

Ansvar för genomförande av samråd ligger alltigenom på företagen, medan staten i stort är en (passiv) deltagare. En ny konsultationslag föreskriver statligt ledda konsultationer med samiska parter vilket bör leda till viss förändring av denna ordning i de delar av landet där samiska intressen berörs. Det krävs vidare arbete med att klargöra och underlätta för tillämpning av konsultationslagen – allmänt – och specifikt i detta fall med gruvprojekt.

Rapporten identifierar behov av förändringar och förbättringar som spänner ifrån enklare åtgärder som framtagande av riktlinjer och vägledningar till ändringar i lag och institutionellt ansvar, och som bedöms kunna leda till effektivare och effektivare tillståndsprocesser samt en vidare acceptans av gruvor hos sakägare, andra berörda och samhället i stort.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	II
1. INTRODUKTION	4
1.1. BAKGRUND.....	4
1.2. SYFTE OCH AVGRÄNSNING	4
1.3. DISPOSITION.....	5
2. TILLSTÅNDSPROCESSER I OLIKA JURISDIKTIONER	6
2.1. SVERIGE.....	6
2.2. FINLAND	8
2.3. PORTUGAL	9
2.4. BRITISH COLUMBIA (KANADA).....	11
2.5. WESTERN AUSTRALIA	13
2.6. EXEMPEL FRÅN UTVECKLINGSLÄNDER.....	15
<i>Zambia</i>	16
<i>Moçambique</i>	17
3. SAMRÅD, FPIC OCH SAMISK KONSULTATIONSLAG	20
3.1. SAMRÅD OCH/ELLER KONSULTATIONER VID GRUVETABLERING I SVERIGE.....	20
3.2. FPIC, INTERNATIONELL RÄTT OCH RIKTLINJER	21
3.3. GENOMLYSNING AV SAMISK KONSULTATIONSLAG	24
4. JÄMFÖRELSE AV LAG OCH PRAXIS	29
4.1. KONTROLL OCH ÄGANDE AV MINERALTILLGÅNGAR	29
4.2. BESKATTNING AV MINERALER OCH GRUVVERKSAMHET	30
4.3. TILLSTÅNDSPROCESSER OCH MYNDIGHETERS ROLL.....	30
4.4. MILJÖKONSEKVENSBEDÖMNINGARS OMFATTNING	32
4.5. URFOLK OCH KRAV PÅ SAMRÅD OCH/ELLER KONSULTATION	33
5. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	35
6. BIBLIOGRAFI	37

1. Introduktion

1.1. Bakgrund

Denna rapport utgör en av tre rapporter som tagits fram inom ramen för projektet: *Miljö tillståndsprocesser och implementeringen av EU:s vattendirektiv: utvärdering av konsekvenserna för svensk gruvdrift samt behov och möjligheter för reformer*. Projektet har genomförts under perioden januari 2023 – september 2024 inom Swedish Mining Innovation med stöd från VINNOVA, Energimyndigheten och Formas.

Det övergripande syftet med projektet var att: (i) genom juridiska och organisatoriska bedömningar och internationella jämförelser avgöra om miljö tillståndsprocessen för svenska gruvprojekt är effektiv, adekvat och om den ger resultat i enlighet med sina mål, samt (ii) genom bedömningar och jämförelser med andra EU-länder avgöra om tillämpningen av EU:s vattendirektiv i gruvrelaterade fall i Sverige har varit effektiv, samt överväga vad de miljömässiga, samhällliga, och ekonomiska konsekvenser av direktivets nuvarande tolkning och tillämpning är för den svenska gruvsektorn och samhället i stort.

1.2. Syfte och avgränsning

De två viktigaste tillståndsprocesserna för gruvverksamhet i Sverige innefattar de som rör mineralrättigheter samt miljö tillstånd. Medan den senare är starkt påverkad av internationella överenskommelser och EU-lagstiftning, regleras mineralrättigheter i Sverige - och på andra håll - genom nationell lagstiftning och förvaltning. För att bedöma den övergripande tillståndsprocessens effektiviteten och tillämplighet krävs en förståelse för båda processerna och relaterade regelverk, deras interaktion samt respektive utformning och implementering.

Denna studie analyserar således de principiella och viktigaste lagar och processer som styr de tillstånd som principiellt (globalt) erfordras för att bedriva prospektering (i Sverige undersökningstillstånd) och gruvdrift (i Sverige bearbetningskoncession samt miljö tillstånd). Det övergripande syftet med rapporten är att jämföra och utvärdera de existerande svenska lagar och processer i ett internationellt perspektiv, med avsikt att i förekommande fall identifiera möjligheter för hur svensk lag och praxis skulle kunna förbättras. Rapporten kompletterar i vissa delar den av projektets studier som fokuserar på analys av den svenska miljö tillståndsprocessen genom en vidare internationell utblick.¹

Konsultationer (i Sverige oftast benämnt samråd) med berörda parter och sakägare är av central betydelse i både svenska och internationella tillståndsprocesser. I Sverige styrs krav på samråd genom föreskrifter i både minerallagen och miljöbalken. Utöver det finns sedan nyligen specifika krav på statsledda konsultationer med samiska företrädare i föremommande fall enligt *Lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket (2022:66)* ("samisk konsultationslag"), vilket är en lag som hittills har prövats endast i mycket liten utsträckning. Då tillämpningen av denna lag kommer att få betydelse för vissa framtida tillståndsprocesser för gruvverksamhet innefattar rapporten en specifik analys av denna lag ur ett perspektiv av internationell rätt och praxis för skyddande av urfolksrättigheter och fritt informerat förhandssamtycke (free prior and informed consent, FPIC).

¹ P. Ekbäck, A. H. Persson och E. Liedholm Johnson, "Miljöprocess och svensk gruvdrift: En analys och utvärdering av tillståndsprovning för miljöfarlig verksamhet". Stockholm: KTH Royal Institute of Technology, TRITA-ABE-RPT, 2414, 2024.

Ett antal länder och/eller jurisdiktioner har valts ut för jämförelse av lag och praxis som styr tillståndprocesser för mineralprojekt, som följer:

- Finland och Portugal – EU länder, båda med en gruvsektor som är av relativt stor ekonomisk betydelse.
- Western Australia och British Columbia (Kanada) – jurisdiktioner med betydande gruvsektorer, som också har lång erfarenhet av utveckling av regelverk för miljöskydd samt skydd av urfolks rättigheter.
- Utvecklingsländer (exemplifierade genom Zambia, Mozambique) – två länder med gruvsektor som är av stor ekonomisk betydelse, samt med regelverk till stor del utvecklats med stöd av internationell expertis och i enlighet med internationell *best practice*.

1.3. Disposition

I följande avsnitt (avsnitt 2) ges en beskrivning av de tillstånd som krävs för mineralprospektering och gruvdrift i ovan nämnda länder/jurisdiktioner, samt bakomliggande lagar, processer och ansvariga myndigheter. Initialt ger sektion 2 en sammanfattning av erforderliga tillstånd och processer i Sverige, medan detta, som nämnts, beskrivs och analyseras i detalj i en annan av projektets rapporter (se fotnot 1).

Avsnitt 3 inleds med en sammanfattning av de samråds- och konsultationsprocesser som krävs vid gruvetablering, enligt föreskrifter i svensk lagstiftning. Detta följs av en beskrivning av internationell rätt, riktlinjer och praxis för skyddande av urfolksrättigheter som i sin tur ligger till grund för en genomlysning av ”samisk konsultationslag” som ges i slutet av avsnitt 3.

I avsnitt 4 jämförs svenska och internationella lagar och processer med fokus på ett antal områden där det ”svenska systemet” skiljer sig från praxis i flertalet jurisdiktioner globalt, och detta följs sedan av några avslutande reflektioner i sektion 5.

2. Tillståndsprocesser i olika jurisdiktioner

Detta avsnitt ger en beskrivning av lagar och tillståndsprocesser som styr tillståndsgivning för mineralprospektering och gruvdrift i ett antal länder och jurisdiktioner globalt. Regler och processer för samråd och konsultation berörs översiktligt i detta avsnitt medan samråd och konsultation med fokus på urfolk behandlas mer utförligt i avsnitt 3.

2.1. Sverige

Processer för att erhålla de tillstånd som krävs för mineralprospektering och gruvdrift finns beskrivna i detalj i en annan av projektets delrapporter (se fotnot 1). Nedan följer en sammanfattning av de aspekter som är av vikt specifikt för denna studie.

En vanligt förekommande och oftast grundläggande förutsättning för nationella lagar och system för tillåtelse av prospekterings- och gruvverksamhet är att det är väl etablerat vem som äger de mineral som kan vara föremål för utvinning. I Sverige är ägandeskap av koncessionsmineral inte klargjort i lag (se t.ex. SWE Plmmt, 2012). I och med att staten, genom Bergsstaten, är ansvarig för implementering av minerallagen och därmed utfärdar undersökningstillstånd och bearbetningskoncession liknar dock situationen den i de länder där mineraler, uttryckt i lag, tillhör staten.

Prospekterings- och gruvverksamhet regleras genom minerallagen (SFS 1991) som ger besittningsskydd och övergripande syftar till att möjliggöra att fyndigheter av koncessionsmineral kan upptäckas och utvärderas, och att dessa sedan kan utvinnas. Tillstånd för prospektering ges enligt principen ”first come first served”², medan det finns vissa krav på att sökanden ska ha t.ex. tillräckliga resurser för att kunna bedriva prospekteringsarbete och inte tidigare visat sig vara olämplig i detta avseende (SFS 1991). Prospektering kan bedrivas utan föregående miljökonsekvensbedömning (MKB), även om det finns ett krav på framtagande av en arbetsplan som ska godkännas innan något betydande arbete kan påbörjas. Arbetsplanen ska delges berörda markägare och andra sakägare, vilka har möjligheter att inkomma med invändningar innan fastställande av arbetsplanen, vilket görs av bergmästaren. Arbetsplanen ska även skickas till kommun, länsstyrelse och Sametinget.

Mineralprospektering får inte företas inom en nationalpark, eller i strid med individuella föreskrifter för natur- eller kulturresevat. Vidare kan samråd med länsstyrelse krävas vid risk för signifikant miljöpåverkan och ett undersökningstillstånd kan också vara förenat med villkor i detta avseende. En ekonomisk säkerhet ska också erläggas i syfte att markägare ska kunna ersättas vid skada på egendom.

För gruvdrift krävs två huvudsakliga tillstånd: (i) en bearbetningskoncession, som utfärdas av Bergsstaten i enlighet med minerallagen (SFS 1991), baserat på en ansökan som också inkluderar en MKB som ligger till grund för en bedömning av frågor kring markanvändning, och specifikt om gruvdrift är en lämplig form av markanvändning på den föreslagna platsen (se vidare nedan); och (ii) ett miljöstillstånd, som utfärdas av mark- och miljödomstolen i enlighet med miljöbalken (SFS 1998).

Bearbetningskoncession kan meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats. Vid ansökan om bearbetningskoncession måste sökande inge en teknisk och ekonomisk utredning avseende den påträffade fyndigheten som visar att gruvdrift

² *First come first served* är en vedertagen internationell term som innebär att ansökningar registreras, utvärderas, och utfall meddelas, i den ordning som ansökningarna inkommit till ansvarig myndighet.

sannolikt är möjlig inom en period om tjugofem år. Det föreligger dock inget krav på en mer strikt ekonomisk bevisning.

Den MKB som ingår i ansökan om bearbetningskoncession ska ligga till grund för en bedömning av användande av mark- och vattenområden och, mer specifikt, vilken/vilka typer av markanvändning som bäst främjar ekonomisk, ekologisk, social och kulturell hållbar utveckling. Då det ofta kan finnas ett flertal motstående intressen, t.ex. mineralutvinning, rennärning, värdefull miljö m.m, är denna MKB och process ett sätt att söka lösa motsättningar mellan olika intressen, främst exploateringsintressen och bevarandointressen. I detta finns vidare olika typer av riksintressen att ta hänsyn till (bl.a. för mineral, rennärning, friluftsliv). Det är inte ovanligt att två eller fler områden av riksintresse överlappar varandra och företräde ska då ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen om tillämpningen av 3, 4 kap. (hushållning med mark och vatten) och 6 kap. (miljöbedömning) miljöbalken. Kan de uppgifter som inhämtats inte ge tillräckligt underlag för avvägning och frågan inte kan bedömas på annat sätt får ett förordnande om särskild utredning meddelas, och ärendet kan hänvisas till regeringen om bergmästare och länsstyrelse ej är eniga.

Beslut kring miljötillstånd för gruvdrift baseras på en mer omfattande MKB. Ansökan om tillstånd prövas av Mark- och miljödomstolen och tillståndet förenas alltid med en rad villkor. För att bedriva gruvverksamhet krävs också tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och dessa tillstånd kan hanteras samtidigt av Mark- och miljödomstolen och det brukar även ställas krav på att ansökan görs samlat. Eftersom gruvverksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan krävs ett särskilt beslutsunderlag. Den s.k. försiktighetsprincipen gäller, vilket innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. Beviskraven är höga och avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer befriar inte den som ska utöva verksamheten från denna skyldighet.

I de fall det krävs omlokalisering av personer, verksamhet eller byggnader tas detta upp som en del av tillståndsprocessen för bearbetningskoncession. I 2 kap. i lagen om expropriation (SFS 1972) föreskrivs expropriation av mark för näringsverksamhet och/eller verksamhet som är av så kallad nationell betydelse. Gruvdrift är dock specifikt undantagen, och istället behandlas tilldelning av mark för gruvdrift i 9 kap. i minerallagen i en så kallad markanvisningsprocess. I praktiken innebär detta att gruvdrift ges en liknande prioritet som en markanvändning av särskild betydelse, men utan det juridiska resonemang om nationellt intresse som finns i expropriationslagen. Minerallagen uppmuntrar en ömsesidigt godtagbar uppgörelse vid markanvisningsprocessen, men i de fall då sådan uppgörelse inte är möjlig beslutar bergmästaren om villkoren baserat på bestämmelserna i expropriationslagen.

Det inga särskilda krav, skatter eller avgifter som gäller för gruvdrift och inte heller någon royalty som ska betalas till svenska staten utan statens intäkter från gruvdrift genereras främst genom vinst- och inkomstskatter. Det finns dock en så kallad mineralavgift, som omfattar 0,02 % av värdet av produktionen varav med 2/3 betalas till markägaren (i de fall koncessionen är belägen i ett område som ägs av annan part än koncessionsinnehavaren) och 1/3 till staten, skenbart för att finansiera mineralrelaterad forskning (SWE Plmnt 2004).

2.2. Finland

En reformerad gruvlag (Lag om ändring av gruvlag 505/2023) trädde i kraft i Finland 1 juli 2023. Denna lag reglerar prospektering, malmletning samt gruvdrift. Enligt gruvlagen får prospektering i form av geologiska mätningar, observationer och mindre provtagningar utföras på egen eller annans mark i syfte att leta efter så kallade gruvmineral, förutsatt att det inte orsakar skada eller mer än begränsad olägenhet eller störning. För att bedriva malmletning krävs malmletningstillstånd från gruvmyndigheten, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes). Malmletningstillstånd behövs när malmletning t.ex. inte kan genomföras som en del av prospekteringsarbetet eller om ägaren till fastigheten inte har gett sitt samtycke till arbetet. I gruvlagen finns det ett system för förbehåll som tillåter sökande att reservera en specifik begränsad yta för att förbereda en ansökan om malmletningstillstånd. Syftet med förbehållet är sålunda att säkerställa företrädesrätten att ansöka om malmletningstillstånd.

För att anlägga en gruva och bedriva gruvdrift krävs gruvtillstånd. Utfärdande av gruvtillstånd föregås av en granskning där man tar hänsyn till olika typer av nytta, förluster och olägenheter i syfte att samordna allmänna och enskilda intressen på bästa möjliga sätt. Sökande måste lämna in en detaljerad plan för föreslagen verksamheten och denna plan används av tillståndsmyndigheten (Tukes) för att bedöma om sökanden har tillräckliga förutsättningar och ändamålsenliga avsikter att inleda gruvdrift. Gruvtillståndsansökan ska särskilt redogöra för hur gruvdriften ska bedrivas och finansieras, åtgärder som har vidtagits eller påbörjats för att starta gruvdrift (till exempel ansökningar om tillstånd enligt annan lagstiftning) samt de avtal som krävs för att ta nödvändigt område för gruvdrift i besittning. Tillståndsmyndigheten granskar ansökan med avseende på eventuella hinder för beviljande, de tekniska och ekonomiska åtgärder som krävs för utvinning samt sökandens tidigare erfarenhet av liknande projekt.

Avsikten med den nya gruvlagen var delvis att stärka den lokala allmänhetens möjlighet att påverka beslut samt att främja beaktandet av miljöaspekter. Innan olika tillstånd ges enligt gruvlagen ges därför direkt berörda parter och andra möjlighet att inkomma med yttranden. Senare i processen ges både sökanden och andra parter också möjlighet att bemöta krav, utredningar och anmärkningar som kan påverka ärendets utfall. Eftersom det även finns bestämmelser om hörande i miljötillståndprocessen för miljötillstånd innebär det att parterna och allmänheten i praktiken blir hörda vid flera tillfällen angående samma projekt (se nedan).

Ändringar från tidigare lag inkluderade också införandet av en ny förbehållsavgift som ska minska risken för omfattande och onödiga förbehåll³ inom malmletningsverksamheten. Villkoren för förlängning av giltighetstiden för malmletningstillstånd skärptes för att förbättra fastighetsägarnas ställning och minska olägenheterna för lokalinvånarna. För att bevilja gruvtillstånd krävs nu också en godkänd plan från kommunen. Vid tillståndsprövningen ska även andra näringsverksamheter beaktas i större utsträckning. Likaså ska landskapsvärden, miljön och den biologiska mångfalden ges en högre grad av hänsyn vid tillståndsprövningen. Reglerna för säkerheter och avslutande av gruvdrift skärptes också och en gradvis stängning av gruvan ska beaktas bättre redan under gruvdriften. Dessutom förbättrades rättigheterna att få information genom bestämmelser om årliga möten som ska vara öppna för allmänheten.

För att få tillgång till den mark som behövs för föreslagen gruvdrift kan sökanden antingen förvärva marken eller söka nyttjanderätt genom att ingå avtal med markägaren. Om det

³ Förbehåll ger innehavaren rätt att "förundersöka" reserverade områden under en period av två år och då med förtur för att ansöka om malmletningstillstånd.

uppstår oenighet mellan sökande och markägare finns det möjlighet att ansöka om tvångsinlösen av markområdet. Vid en gruvförrättning genomförs då inlösen av de rättigheter som är kopplade till gruvdriften, inklusive eventuella tillstånd för gruvområdet, och ersättningar fastställs. Lantmäteribråns ansvarar då för att hantera förrättningen och inlösningsstillståndet beviljas av regeringen.

Utöver gruvlagen regleras gruvdrift av annan lagstiftning, i synnerhet miljöskyddslagen (527/2014) och andra miljö- och säkerhetsbestämmelser, såsom naturvårdslagen (1096/1996), vattenlagen (587/2011), dammsäkerhetslagen (494/2009) och lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005).

Malmbrytning är tillståndspliktigt enligt miljöskyddslagen och kräver sålunda miljötillstånd vilket utfärdas av den statliga miljötillståndsmyndigheten, Regionförvaltningsverket (RFV). Som underlag för beslut om miljötillstånd används detaljerade miljökonsekvensbedömningar (MKB) vilka genomförs enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017). Vid brytning, anrikning och bearbetning av gruvmineral gäller denna lag i de fall den totala mängden lösgjord mineral är minst 550 000 ton eller om gruvdriften sker i dagbrott och arealen överstiger 25 hektar. Dessa gränser är dock inte absoluta utan en bedömning görs från fall till fall och lagen tillämpas generellt på projekt och ändringar av projekt som kan antas medföra betydande miljökonsekvenser.

Medan RFV beslutar i miljötillståndsärenden är Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM) ansvariga för att styra och övervaka MKB-förfarandet. För att miljötillstånd skall kunna beviljas krävs det att verksamheten inte medför olägenhet för människors hälsa eller betydande förorening av miljön eller risk för sådan. Miljötillståndet beviljas i regel tillsvidare eller som tidsbundet om särskild orsak för detta föreligger. Förutom själva beslutet i ärendet innehåller tillståndsbeslutet även specifika villkor och motiveringar för beslutet.

En viktig målsättning med MKB-förfarandet är att ge allmänheten och olika instanser mer information samt möjlighet att delta i planeringsstadiet av projekt med betydande effekter. Sålunda begärs utlåtanden in från olika myndigheter, berörd kommun, sametinget samt skolternas byastämman i de fall så är relevant. Direkt berörda sakägare liksom allmänheten bereds också tillfälle att lämna synpunkter. NTM ger också utlåtanden kring framtagna MKB och miljötillstånd kan inte utfärdas förrän ett utlåtande har lämnats av NTM.

2.3. Portugal

I Portugal utgörs regelverket för mineralprospektering och gruvdrift principiellt av den portugisiska grundlagen (Constituição portuguesa de 1976), som fastslår att mineralfyndigheter är allmän egendom; Lag nr 54/2015, som etablerar den generella rättsliga ramen för mineralprospektering och gruvdrift; samt Lagdekret nr 30/2021 som innehåller föreskrifter för vidare implementering av Lag nr 54/2015.

Det finns fyra olika typer av mineralrättigheter i Portugal som kan ansökas om hos Generaldirektoratet för energi och geologi (Direção Geral de Energia e Geologia, DGEG): Förhandsbedömningsrättigheter ger tillstånd för studier och analyser för att öka kunskapen kring mineralresurser i ett område; Prospekteringsrättigheter ger tillstånd för mineralprospektering och bedömning av mineralresurser; Experimentella utvinningsrättigheter (att likställa med provbrytning i Sverige) tillåter viss brytning av identifierade mineralresurser innan möjligheter finns för framtagande av plan för fullständigt brytning; Exploateringsrättigheter tillåter brytning av identifierad fyndighet.

Enligt den portugisiska lagstiftningen om miljökonsekvensbedömning (MKB; Avaliação de Impacte Ambiental, AIA eller Estudo de Impacte Ambiental, EIA) måste samtliga offentliga och privata projekt som potentiellt kan ha en betydande inverkan på miljön genomföra en MKB. Prospekteringsstillstånd kräver generellt inte en MKB medan för gruvprojekt kräver lagen en MKB om dagbrottets område överstiger 25 hektar eller om det finns planer för torvutvinning på en yta som överstiger 150 hektar. En MKB kan också krävas när gruvprojekten delvis eller helt är belägna i ett känsligt område och potentiellt kan orsaka betydande miljöpåverkan på grund av deras läge, storlek eller natur. Den kan också krävas om behörig myndighet anser att gruvprojekten sannolikt kommer att orsaka en betydande miljöpåverkan även om de inte överskrider de ovan nämnda gränserna och inte är belägna i känsliga områden. I realiteten rådfrågar DGEG MKB-myndigheten (se nedan) och om miljöstillstånd krävs kommer tillstånd för provbrytning eller fullskalig brytning endast att ges efter att ett miljöstillstånd har utfärdats.

En grundlig miljökonsekvensbeskrivning krävs för att fastställa direkta och indirekta effekter av projektet på miljön vilken också ska innefatta rekommendationer om lämpliga åtgärder för att eliminera eller minimera dessa effekter. Ansvar för styrning och övervakning av MKB-förfarandet ligger hos den nationella miljömyndigheten (Agência Portuguesa do Ambiente, APA) eller den regionala samordnings- och utvecklingskommittéen (Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional, CCDR), men även kommuner som påverkas av projektet och Institutet för natur- och skogsvård (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, ICNF) kan, bland andra, bli inblandade som remissinstanser i processen.

Förfarandet för miljökonsekvensbeskrivning regleras av lagdekret nr. 151-B/2013, ändrat genom lagdekret nr. 152-B/2017. Fastställande av omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen är en inledande och frivillig fas i förfarandet. Det är ett förslag som anger huvuddragen gällande dels de metoder som ska användas vid miljökonsekvensbedömningen, samt ger en övergripande bedömning av vilka miljöaspekter som kan komma att påverkas av projektet. MKB-myndigheten utser en uppföljningskommitté (FC) och efter att MKB-myndigheten mottagit ett samtyckesmeddelandet från FC beskriver ett bindande avtal mellan MKB-myndigheten och sökande de innehåll och detaljer som MKB:n ska fokusera på.

En MKB ska, generellt, innehålla en kort projektbeskrivning, inklusive identifiering och bedömning av både positiv och negativ förväntad miljöpåverkan av projektet. Den ska också fokusera på miljöhanteringsåtgärder som kommer att vidtas för att undvika, minimera eller kompensera för förväntad negativ påverkan. Dessutom bör den fokusera på åtgärder som leder till positiv påverkan, beskriva övervakningsplanen och presentera slutsatser och rekommendationer. Efter teknisk granskning av MKB:n, som måste inkludera ett offentligt samråd, kommer uppföljningskommittén (FC) att meddela beslut om projektets genomförbarhet med avseende på miljöpåverkan. I vissa fall kan MKB-myndigheten fastställa särskilda villkor till beslutet som beaktas av sökanden allt eftersom projektet fortskrider. För att underlätta för allmänheten att delta i och påverka processen har regeringen skapat en webbplats kallad "Participa" där pågående processer för miljöstillstånd kan följas och yttranden/åsikter lämnas in. Även dessa måste beaktas av MKB-myndigheten innan beslut kan fattas.

Ett miljöstillstånd enligt Förordning nr 127/2013 kan också krävas för att förebygga eller minska luft-, vatten- och markförorening samt avfallshantering. I detta fall behandlas miljöstillstånd baserat på både MKB processen och Förordning nr 127/2013 MKB:n tillsammans inom det så kallade Licenciamento Único Ambiental ("enskilda

miljö tillståndssystemet”). Detta är ett system som förenklar och samordnar licensförfarandena för företag genom att integrera olika miljörelaterade licenskrav under devisen "en ansökan, ett certifikat, en avgift". Det enskilda miljö tillståndssystemet föreskrivs i Förordning nr. 75/2015 och administreras av Portugals Miljöbyrå (APA) (motsvarande Naturvårdsverket). Proceduren är ett verktyg som kräver samordning mellan olika institutioner som ansvarar för miljöfrågor och förenklar förfarandena för att erhålla olika tillstånd och minimerar kostnader som är relaterade till trögheten i förfaranden som är kopplade till en mängd olika tillstånd.

Alla tillståndsansökningar övervakas av en så kallad Gestor do Procedimento ("proceduransvarig") som ansvarar för att upprätthålla en effektiv process, efterlevnad av villkor och samarbete mellan olika tillståndsenheter. Ansökningar ska lämnas in på en elektronisk plattform (SILIAMB) som hanteras av den portugisiska miljöbyrå (APA). Det "enskilda miljö tillståndet" utfärdas av behörig tillståndsmyndighet – APA eller Regional Licensing Authority (CCDR) – och beskriver tillståndsansökan, såväl som alla tillämpliga licenser, juridiska krav och villkor för tillståndet.

Kopplat till "det enskilda miljö tillståndssystemet" infördes den så kallade SIMPLEX-lagstiftningen (Dekret-lag nr. 11/2023) som syftar till att ytterligare reformera och förenkla miljö tillståndsförfarandet och därmed minska den administrativa och regelmässiga bördan som företag ställs inför. SIMPLEX innehåller åtgärder som har en tvärgående inverkan på den allmänna administrativa aktiviteten och som även påverkar miljöområdet. Dessutom ändrar SIMPLEX flera lagar som rör miljöbeskrivning, miljö tillstånd och vatten- och avfallssektorn.

Några av de viktigaste förändringarna i och med "det enskilda miljö tillståndssystemet" och SIMPLEX innefattar:

- Införandet av en Enskild Miljörapport (SRE) för att samordna övervakning av miljölagstiftningen.
- Förenkling av administrativa förfaranden, inklusive begränsning av myndigheternas möjlighet att begära in dokumentation och information upprepade gånger samt minskning av tidsfristerna för att utfärda beslut.
- Avskaffande av kravet på att förnya miljö tillstånd, om det inte finns väsentliga ändringar.
- Förenkling av reglerna för produktion och användning av vatten för återanvändning.

Enligt den portugisiska konstitutionen har alla medborgare, inklusive miljöorganisationer och stiftelser som värnar om miljön, rätt att överklaga beslut gällande miljö tillstånd (PLMJ, 2021). Även lokala myndigheter har rätt att överklaga sådana tillstånd som rör invånarnas intressen inom deras område.

2.4. British Columbia (Kanada)

Reglering av gruvverksamhet i British Columbia beskrivs primärt utifrån följande källor EMLI (2023), ICLG (u-å) samt Government of British Columbia (u-å, a, b, c). I Kanada regleras gruvverksamhet av både den federala regeringen och provinsiella eller territoriella regeringar enligt Konstitutionslagen (*Constitution Act, 1867*). Prospektering och utvinning av mineralresurser, samt konstruktion, förvaltning, nedläggning och återställning av gruvor ligger främst inom provinsernas jurisdiktion. Det finns vissa områden inom den federala regeringens jurisdiktion som kan påverka ett gruvprojekt såsom t.ex. ursprungsbefolkningars

rättigheter och miljöfrågor som involverar ärenden av federal betydelse, medan gruvdrift i huvudsak faller under provinsregeringarnas jurisdiktion.

I British Columbia kan en person eller ett företag göra anspråk på en mineraltillgång genom att inmuta ett område ("stake a mining claim") och betala en mindre årlig avgift för att få bedriva mineralprospektering eller utvinning. Markering kan ske i fält ("groundstaking") eller digitalt genom att markera området på en karta ("electronic registration regime") och rättigheter ges ut enligt principen *First Come First Served*. För att få inmuta ett område behövs ett så kallat Free Miner's Certificate (FMC) enligt lagen om mineralinnehav (Mineral Tenure Act).

Prospektering kräver i de flesta fall även tillstånd enligt gruvlagen (Mines Act). Ansökningar administreras av ett av de lokala kontoren för ministeriet för energi, gruvor och lågkoldioxidinnovation (Ministry of Energy, Mines and Low Carbon Innovation, EMLI). Tillståndsprocessen i British Columbia har stort fokus på samråd med urfolk som kan beröras av planerade projekt. Sålunda, efter inledande screening genomgår ansökan teknisk granskning och skickas till berörda First Nations (det vill säga landets ursprungsbefolkning, förutom inuiter och métis) som underlag för samråd. Remisser skickas samtidigt ut till andra berörda parter inklusive andra ministerier, innehavare av naturresurstillstånd etc., och kan även skickas ut för offentlig remiss beroende på ansvarig inspektörs bedömning. När alla kommentarer och svar har mottagits och beaktats av en EMLI-gruvinspektör, med delegerad befogenhet från tillståndschefen (Chief Permitting Officer), tas beslut om den föreslagna verksamheten ska tillåtas eller ej, och vid ett godkännande delges även tillämpliga tillståndsvillkor.

För att få bryta en påvisad fyndighet krävs i de flesta fall en miljöbedömning enligt miljöbedömningslagen (Environmental Assessment Act, EAA). Miljöbedömningsprocessen styrs och övervakas av Miljöbedömningskontoret (Environmental Assessment Office, EAO) och består av åtta faser. Processen inleds med en tidig engagemangsfas där alla deltagare ges möjlighet att bättre förstå projektet i avsikt att etablera en grund för den kommande miljöbedömningen (Environmental Assessment, EA). Under denna fas genomförs samtal för att definiera strategier för engagemang med sakägare och intressenter, samt att klargöra potentiella intressen, frågor och farhågor. Målet är att tidigt skapa en väg framåt för att bättre kunna lösa eventuella problem. EAO inleder också tidigt samarbete med deltagande First Nations för att skraddarsy konsensus-sökande strategier för resten av miljöbedömningsprocessen (environmental assessment, EA).

Efter den inledande engagemangsfasen ska beslut om "EA-beredskap" fattas. Här används informationen från den tidigare fasen för att avgöra om utveckling av projektet ska fortsätta med genomförande av en miljöbedömning. I denna fas kan projekt ibland rekommenderas att antingen avslutas eller undantas från genomförande av en EA genom ett ministerbeslut, varvid deltagande First Nations har möjlighet att uttrycka sitt samtycke eller motstånd mot detta.

In nästa steg, benämnt processplanering, fastställs formellt hur miljöbedömningen ska genomföras – i princip en avgränsning av MKB. Detta inkluderar identifiering av nödvändiga underlag och definition av roller och ansvar. En processinstruktion (*Process Order*) utfärdas i slutet av fasen för att fastställa omfattningen, procedurerna och metoderna för EA. Dessutom utvecklas en samordningsplan (*Regulatory Coordination Plan*) som identifierar de nödvändiga tillstånden för projektet och hur informationen som genererats under EA kommer att stödja efterföljande tillståndsprocesser.

Under faser för utveckling och granskning av ansökan arbetar projektägaren med deltagande First Nations och ministerier för att utveckla sin ansökan om en EA-certifikat. Ansökan granskas av EAO, deltagande ursprungsbefolkningar, en tekniskt rådgivande kommitté (en kommitté bestående av regeringsministerier och medlemmar från ursprungsbefolkningar) och en samhällsrådgivande kommitté. Därefter får projektägaren en instruktion om ändringar som bör återspeglas i en reviderad ansökan. Instruktionen inkluderar också resultaten från offentligt engagemang i ansökan och eventuella rekommendationer som lämnats av den tekniskt rådgivande kommittén eller den samhällsrådgivande kommittén.

En bedömning av projektets effekter genomförs sedan, vilket resulterar i utvecklingen av ett utkast till bedömningsrapport och ett utkast till EA-certifikat. Dessa utkast återspeglar engagemanget med deltagande First Nations, den tekniskt rådgivande kommittén och den samhällsrådgivande kommittén. Innan remiss skickas ut till provinsens beslutsfattare får allmänheten möjlighet att kommentera utkastet till bedömningsrapporten som beskriver projektets potentiella effekter, och det utkast till EA-certifikat och de tillhörande juridiskt bindande villkoren som projektägaren måste följa under projektets livslängd i det fall ett certifikat utfärdas. Rekommendationer läggs fram för att informera beslutsfattare inom provinsen. De deltagande First Nations ges vidare möjlighet att uttrycka sitt samtycke eller motstånd mot givna rekommendationer.

Slutligen, enligt föreskrifter i Environmental Assessment Act (EAA) är tre olika instanser involverade i att fatta beslut för gruvprojekt: Chief Executive Assessment Officer, ministern med ansvar för miljöbedömningslagen (EAA) och ministern med ansvar för gruvlagen (Mines Act). Chief Executive Assessment Officer är en del av B.C. Public Service och har befogenhet att fatta beslut genom hela bedömningsprocessen. De två senare beslutsfattarna är för närvarande ministern för miljö och klimatförändringar samt ministern för energi och gruvor.

När remissdokumentet har lämnats in till ministrarna måste de ta hänsyn till bedömningsrapporten, Chief Executive Assessment Officer:s rekommendationer, EAO:s hållbarhets- och försoningsmål samt andra ärenden som de anser vara relevanta för allmänintresset. Om rekommendationen inte är i linje med antingen samtycke eller brist på samtycke från deltagande First Nation(s) ska ministrarna erbjuda ett möte med denna/dessa. Ministrarna kan besluta att utfärda eller inte utfärda ett certifikat och är skyldiga att offentliggöra sina skäl för beslutet, också specifikt i det fall beslutet inte överensstämmer med samtycke eller brist på samtycke från First Nation(s). När ett EA-certifikat slutligen har beviljats kan andra tillstånd som är kopplade till projektet utfärdas, såsom de enligt Mines Act och Environmental Management Act.

Det finns inga formella bestämmelser i Environmental Assessment Act för att överklaga ett beslut. Däremot finns möjlighet till juridisk översyn genom domstolarna för att behandla uppfattade överträdelser av lagens rättsliga krav, inklusive juridisk översyn av sättet på vilket ministrarnas certifieringsbeslut eller Environmental Assessment Office:s administrativa beslut har fattats.

2.5. Western Australia

Merparten av denna beskrivning är baserad på Tillväxtverket (2016), med stöd från Government of Western Australia (2023). Varje australiensisk delstat har sin egen minerallagstiftning och i Western Australien regleras prospektering och utvinning av mineraler i gruvlagen (*Mining Act 1978*). Ett gruvprojekt kan emellertid fortfarande omfattas

av federal lagstiftning när det gäller frågor som handel, skatter, ursprungsfolk och miljöskydd. Gruvlagen tillämpas på mineraler som ägs av staten (*Crown eller State of Western Australia*), vilket oftast är fallet, medan mineraler på privatägda mark inte omfattas av lagen. Mineralrättigheter tilldelas utifrån ett inmutningssystem ("*first-come, first-served*"). Utöver gruvlagen används även avtal ratificerade i lagar (*State Agreements*) för att reglera stora och kapitalkrävande gruvprojekt, vilka kan inkludera bestämmelser om infrastruktur, bostäder och finansiering, utöver rättigheter till fyndigheter.

Gruv- och oljeministeriet i Western Australia (Department of Mines and Petroleum, DMP) ansvarar för utfärdande av mineralrättigheter (*mining tenements eller mineral titles*) enligt gruvlagen. Lagen administreras av en minister som kan delegera uppgifter till tjänstemän på DMP. En speciell avdelning hanterar tillstånd relaterade till mineralrättigheter. De tre huvudsakliga typerna av tillstånd för prospektering och gruvdrift är: prospekteringstillstånd för mindre områden (*prospecting licence*), prospekteringstillstånd för större arealer (*exploration licence*) och markarrende för gruva (*mining lease*).

Western Australia är uppdelad i ett antal mineraldistrikt, och inom varje distrikt finns ett gruvregisterkontor som faller under DMP. Vid tilldelning av mineraltillstånd måste en etablerad process följas som garanterar att ursprungsbefolkningens rättigheter beaktas, en process som definieras av lagen om ursprungsfolkets markrättigheter (Native Title Act 1993). För att hantera dessa rättigheter har DMP utsett speciella tjänstemän, Native Title Officers. Vidare finns det inom myndigheten tjänstemän (*Project och Compliance Officers*), som ansvarar för att verksamheten följer miljölagstiftningens krav (*Environmental Protection Act 1986*).

En ansökan om markarrende måste, i enlighet med gruvlagen, åtföljas av antingen en gruvplan (*mining proposal*) eller en redogörelse (*statement*) som beskriver gruvaktiviteten, samt en rapport som bevisar mineralförekomsten (*mineralisation report*). Gruvplanen måste godkännas av Miljöenheten (*Environment Division*) inom DMP för att ett markarrende ska beviljas, och beroende på graden av miljöpåverkan kan det bli aktuellt med en remiss till Miljövårdsmyndigheten (The Western Australian Environmental Protection Authority, EPA).

Innan arbetet med att anlägga en gruva kan starta krävs även i vissa fall anläggningstillstånd (*work approvals for construction*) och en verksamhetslicens (*licence for operation*), vilka utfärdas av Miljöregleringsministeriet (*Department of Environmental Regulation*) i enlighet med miljöskyddslagen. Om grundvatten påverkas kan ytterligare tillstånd behövas enligt vattenlagen (*Rights in Water and Irrigation Act 1914*). Miljöskyddslagen gäller alla projekt som avsevärt påverkar miljön och inkluderar föreskrifter för genomförande av en miljökonsekvensbedömning (MKB). Om ett projekt väntas leda till signifikant påverkan på nationella miljöintressen krävs en MKB enligt den federala miljöskyddslagen (*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*). I båda fallen hanteras MKB processen av Miljövårdsmyndigheten (EPA).

Miljöstillstånd (*work approvals, licence for operations*) är föremål för en samrådsprocess (*consultation period*). Dessa tillstånd kan inte överklagas med avseende på rättighetsupplåtelse. Däremot kan vem som helst överklaga villkor och ändringar i tillstånden. Ett överklagande måste inlämnas skriftligen inom 21 dagar och hanteras av en särskild instans (*Appeals Convenor*). Om parterna kommer överens ska överklaganden dras tillbaka inom en viss tid. Ministern kan avslå ett överklagande eller ändra villkoren i tillståndsbesluten.

Många lagar i Western Australia berör ursprungsbefolkningens markrättigheter. Sedan 1990-talet har Native Title, det vill säga ursprungsbefolkningens rätt till traditionellt land och vatten, erkänts som en laglig rättighet. Påverkan på dessa rättigheter måste alltid prövas vid upplåtelse av mineralrättigheter. Lagen om ursprungsfolkets markrättigheter (*Native Title Act 1993*) ger dem som gör anspråk på traditionell mark rätt att förhandla (*right to negotiate*) med staten och gruvföretag i samband med upplåtelse av mineralrättigheter. I fall där prospektering har minimal inverkan på ursprungsfolkets traditionella mark kan upplåtelse av mineralrättigheter ske utan en förhandlingsprocess. En förhandlingsprocess kan pågå i flera år och involvera federal domstol, även om en praxis till stor del baserat på rättsfall har utarbetats för att göra processen mer effektiv och transparent (cf. avsnitt 3). Processen innehåller detaljerade bestämmelser om kungörelser och inlämnande av invändningar inom specifika tidsramar. Nära kopplat till ursprungsfolkets traditionella mark är skyddet av särskilda områden som är av betydelse för ursprungsfolkets kultur (aboriginal sites). Härvidlag beviljas inga tillstånd enligt gruvlagen utan att verksamhetsutövaren visat att man vidtagit åtgärder för att skydda sådana områden.

Under december 2023 meddelade delstatsregeringen i Western Australia att systemet för utfärdande av miljötillstånd utvärderas i syfte att förenkla och påskynda miljötillståndsprocessen. Detta genom en serie ändringar i lagen om miljöskydd (Environment Protection Act 1986) som skulle leda till att miljöministern kan instruera Miljöskyddsmyndigheten (EPA) att inom en angiven tidsram bedöma ett projekt som varande av nationell betydelse; att andra statliga processer för erforderliga tillstånd kan ske parallellt med MKB processen; att EPA:s styrelse utökas till att inkludera medlemmar med mer specifika kunskaper; en avsiktsförklaring (*statement of intent*) från miljöministern som klargör regeringens prioriteringar och politik till EPA. Vidare kommer delstatsregeringen att undersöka alternativ för att effektivisera överklagandeprocesser, inklusive lagstadgade tidsramar, parametrar kring samråd och fastställa antalet möjligheter för överklagande och offentliga kommentarer.

2.6. Exempel från utvecklingsländer

Ett flertal utvecklingsländer har under sent 90-tal och vidare under 2000-talet uppdaterat mineral- och miljölagstiftningen. Detta har ofta skett genom utvecklingsstöd och partnerskap med organisationer såsom Världsbanken och/eller stöd från enskilda länder. Sålunda har ny lagstiftning påverkats starkt av internationell mineral- och miljöpolicy vilket resulterat i att flera utvecklingsländer har liknande lagstiftning inom dessa områden samt att denna i stort motsvarar vad som på senare tid kommit att generellt uppfattas som "best practice". Några övergripande exempel på detta innefattar t.ex. "*first come first served*" vid utfärdande av prospekteringsrättigheter, "*polluter pays principle*" och företagens ansvar för att förhindra och åtgärda negativa miljöeffekter, samt att miljökonsekvensbedömningar utgör ett centralt instrument för miljöstyrning och att dessa även inkluderar sociala och socioekonomiska dimensioner.

Nedan följer sammanfattningar av mineral- och miljölagstiftning samt relaterade tillståndsprocesser för Zambia och Mocambique, två länder där gruvsektorn är av stor ekonomisk betydelse. I många utvecklingsländer finns ofta ett flertal olika typer av mineralrättigheter, t.ex. för olika typer av mineral och olika storlekar av gruvor. I det följande beskrivs lagar, institutioner och processer endast med avseende på medium-storskaliga prospekteringsaktiviteter och gruvdrift, av vad som i Sverige betecknas koncessionsmineral.

Zambia

Zambias gruvlag (Mines and Minerals Development Act, No. 11 of 2015) uttrycker att presidenten, på uppdrag av staten, äger alla mineral samt är principiell innehavare av rättigheter att prospektera för, och bryta mineral. Detta ligger till grund för en administration av mineralrättigheter och översyn av mineralsektorn som baseras på gruvlagen och relaterade förordningar, ffa the Mines and Minerals Development (General) Regulations, No. 7 of 2016.

För att få bedriva mineralprospektering i Zambia krävs en *exploration license* som utfärdas av Gruvministeriet (Ministry of Mines and Mineral Development; MMMD). För att få starta undersökningsarbetet krävs också att en *environmental project brief* (se vidare nedan) inlämnas till myndigheten som ansvarar för miljötillstånd och miljötillsyn, Zambia Environmental Management Authority (ZEMA) samt att ZEMA ger ett skriftligt medgivande ("no objection") till MMMD⁴. Utöver detta krävs även skriftligt medgivande från Forestry Department i det fall skyddade skogar kan påverkas, från lokala myndigheter, samt från *local Chief* i det fall prospekteringsområdet överlappar mark som faller under traditionell lag⁵.

Tilldelning av prospekteringsrättigheter baseras på *first-come-first-served* principen och licensinnehavaren har också en exklusiv rätt att först ansöka om en eller flera gruvkoncessioner inom licensen.

Tillstånd för att bryta malm och bedriva gruvverksamhet ges också ut av MMMD och ansökan utvärderas av en *Mining Licensing Committee* (MLC) bestående av representanter från fem olika ministerier (gruv-, miljö-, land-, finans-, arbetsministeriet), justitiekanslern, Zambias Utvecklingsverk (Zambia Development Agency) och Ingenjörssakademien (Engineering Institution of Zambia). Enligt gruvlagen (Mines and Minerals Development Act, No. 11 of 2015) ska MLC i sin utvärdering ta hänsyn till övriga nödvändiga tillstånd, såsom miljötillstånd, tillstånd från Forestry Department m.m. I praktiken utfärdas dock gruvtillstånd innan övriga tillstånd erhållits, dock med förbehållet att dessa övriga tillstånd måste erhållas innan brytning får påbörjas.

Gruvindustrin i Zambia omfattas av flera viktiga miljölagar, och flera tillsynsmyndigheter övervakar deras efterlevnad. Dessa lagar inkluderar primärt Environmental Management Act, No. 12 of 2011; Occupational Health and Safety Act, No. 36 of 2010; Mines and Minerals (Environmental) Regulations, No. 29 of 1997, och; Environmental Protection and Pollution Control (Environmental Impact Assessment) Regulations, SI No. 28 of 1997 (MKB förordningen i följande text).

Tillsynsmyndigheter som är ansvariga för att implementera dessa lagar är miljömyndigheten (Zambia Environmental Management Agency, ZEMA), Gruvsäkerhetsavdelningen på gruvministeriet (Mines Safety Department) och Institutet för arbetsmiljö och säkerhet (Occupational Health and Safety Institute).

MKB förordningen listar typer av projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning måste genomföras, och det finns härvidlag två kategorier: (i) en enklare *environmental project brief* (EPB), och (ii) en betydligt mer krävande *environmental impact assessment* (EIA). Som nämnt ovan nämns inte mineralprospektering i MKB förordningen som en aktivitet som

⁴ Det är inte lagstadgat att en *environmental project brief* krävs för bedrivande av mineralprospektering men ZEMA har frihet att begära en sådan, och så görs oftast också i praktiken.

⁵ I Zambia betecknas större delen av all mark som *traditional land* som nyttjas enligt sedvana. Sedvanerätten är erkänd i nationell lagstiftning och har en stark ställning vilket ytterst visar sig i att traditionellt ledarskap ("local Chief") är centralt involverad i framför allt markanvändningsfrågor.

måste genomföra en miljökonsekvensbedömning. Det är dock vanligt att ZEMA kräver att sökande förbereder en EPB som ska beskriva projektets mål, aktiviteter, och förväntade miljöeffekter. En EPB för mineralprospekteringsprojekt är dock sällan speciellt detaljerad, utan redogör övergripande för eventuell miljöpåverkan m.m. En EPB ska utvärderas och tillkännagivande ska ges inom 40 dagar om ingen betydande miljöpåverkan förväntas eller om tillräckliga åtgärder föreslås.

MKB förordningen beskriver i relativt stor detalj både miljökonsekvensbedömningens process och innehåll och även om namnet på förordningen ej så gör gällande, ska en EIA också innefatta sociala aspekter och bedöma påverkan på t.ex. lokal kultur, socioekonomi och eventuell förflyttning och kompensation av berörda markägare och övriga som innehar rätt att nyttja mark i området.

Gällande en ”fullskalig” miljökonsekvensbedömning (*environmental impact assessment*) kan den ibland föregås av en EPB men börjar annars med att sökande och ZEMA i samarbete avgränsar MKB genom att ta fram *Terms of Reference*. Dessa skall delges sakägare och berörda (relevanta ministerier, lokala myndigheter, samhällsorganisationer, lokalt samhälle med markrättigheter, samt i övrigt lokalt påverkade) som på så sätt ges möjligheten att påverka avgränsningen av miljökonsekvensbedömningen. Därefter förbereder sökande MKB:n som publiceras under 15 dagar varefter samråd genomförs med lokalt berörda parter/samhällen. MKB:n inges sedan till ZEMA som kan genomföra ytterligare samråd om så bedöms nödvändigt samt även inkräva ytterligare material från sökanden.

ZEMA granskar miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB förordningen och fattar beslut om huruvida ansökan ska avslås, godkännas eller godkännas med villkor, och tillstånd för gruvdrift är alltid behäftade med flertalet villkor. Lagen föreskriver ingen tidsgräns för utvärdering av en MKB och tillkännagivande av resultat, medan detta kan ta allt från sex veckor till flera månader beroende på hur effektivt olika processer förlöper.

I Zambia kan ett miljötillstånd för en gruva överklagas. Detta baseras på Mines and Minerals (Environmental) Regulations No. 29 of 1997 som tillhandahåller en mekanism för att överklaga ett beslut som rör miljöaspekter av gruvdrift.

Moçambique

Mozambiques gruvlag (lag nr. 20/2014) uttrycker att mineralresurser i och under jord samt i vatten, hav, och på kontinentalsockeln tillhör staten vilket ger staten rätt till administration av rättigheter enligt gruvlagen och relaterade förordningar. Sålunda regleras storskalig gruvverksamhet genom gruvlagen, som implementeras vidare genom förordning nr 31/2015 (*Godkännande av gruvlagen och dess bilagor*), och ministeriet för mineralresurser och energi (MIREME) är den myndighet som ansvarar för reglering och administration enligt gruvlagstiftningen.

Gruvlagen reglerar upplåtelse av olika typer rättigheter, bland annat tillstånd för prospektering och exploatering. För prospekteringsändamål krävs en prospekteringslicens (*Licença de Prospecção e Pesquisa*) vilken är giltig i fem år och därefter förnybar. Tilldelning av prospekteringslicenser är baserat på den så kallade prioritetsprincipen (*”first come first served”*) och licensinnehavaren har en exklusiv rätt och prioritet att ansöka om en eller flera gruvkoncessioner inom licensen.

För storskalig gruvbrytning krävs gruvkoncession (*Concessão Mineira*). Giltighetstiden för en gruvkoncession är 25 år med möjlighet till förlängning upp till maximalt 50 år. Innan

gruvdrift får starta krävs miljötillstånd och land/marktillstånd (DUAT, se nedan) och i de fall föreslaget projekt kräver ianspråktagande av mark med boende och/eller egendom krävs en godkänd plan för förflyttning och därtill hörande kompensation av rättighetsinnehavare (se vidare nedan).

Utöver ovan, kan staten (regeringen) också, parallellt med rättigheter utfärdade enligt prioritetprincipen, utlysa offentlig budgivning på mineralrättigheter för prospektering och/eller gruvdrift. Vidare, om exploatering av vissa geografiskt avgränsade mineraltillgångar anses vara av allmänt intresse kan ministerrådet förklara markområdet i fråga reserverad för detta ändamål.

Gällande miljöskydd utgör Miljölagen (Lag nr 20/1997) en ramverkslag som implementeras genom sekundär lagstiftning och den viktigaste i sammanhanget utgörs av föreskrifter om MKB-processen ("MKB-förordningen", Lag nr 54/2015). Denna förordning gäller all offentlig eller privat verksamhet som kan ha betydande miljöpåverkan och föreskriver att ett miljötillstånd är en förutsättning för att miljöfarlig verksamhet – såsom gruvdrift – ska få påbörjas.

MKB-förordningen definierar fyra miljöbedömningskategorier (A+, A, B och C) baserat på verksamhetstyp och generellt bedömda miljöeffekter. Mineralprospektering klassificeras vanligtvis som kategori C, vilket inkluderar projekt med försumbar miljöpåverkan som dock ska utveckla och implementera en enklare miljöförvaltningsplan. Mineralprospektering kan också kategoriseras som B-projekt vilket kräver en förenklad miljöstudie. Gruvdrift faller enligt lagstiftningen i kategorier A eller A+. Storskalig gruvdrift klassificeras dock nästan alltid som A+ projekt, för vilka det krävs en inledande genomförbarhets- och avgränsningsstudie med avseende på miljöpåverkan. Detta följs av framtagande och fastställande av Terms of Reference för en MKB, och till sist genomförande av själva miljökonsekvensbedömningen.⁶

Ministeriet för mark, miljö och landsbyggsutveckling (MITADER) är den myndighet som ansvarar för administration och reglering enligt landets miljölagar och det nationella miljödirektoratet (DINAB, avdelning inom MITADER) ansvarar för MKB-processen samt utfärdande av miljötillstånd för kategori A+ projekt. För projekt med lägre förväntad miljöpåverkan (kategorier B och C) ligger ansvaret för administration och implementering av miljölagstiftning på provinsnivå, hos MITADERs provinsiala avdelningar (DPTADER).

MITADER på lämplig nivå (dvs av DINAB eller DPTADER) ansvarar för utvärdering av ingivet material/ingivna studier. För kategori A+, A och B projekt tillsätts en teknisk kommission bestående av experter och representanter från lämpliga och relevanta offentliga myndigheter för utvärderingsarbetet. Vidare, för A+ projekt krävs att ansökan utvärderas av oberoende experter, medan kostnaderna för dessa experter ska bäras av sökanden.

MKB-förordningen definierar vidare tre kategorier av miljötillstånd, som följer: (i) provisoriskt tillstånd - kan utfärdas efter godkännande av genomförbarhets- och

⁶ Gruvlagen föreskriver också miljöbedömningskategorier som vägleder klassificering enligt MKB-förordningen, som följer: A - gruvverksamhet som bedrivs med gruvkoncession och kräver en full MKB; B - verksamheter såsom mineralprospektering och täktverksamhet och som kräver en så kallad förenklad miljöstudie; samt C för icke-mekaniserade prospekterings/undersökningsverksamhet som kräver en enkel miljöförvaltningsplan. Sålunda är gruvlagen och MKB-förordningen ej helt samstämda medan detta i praktiken inte påverkar miljötillståndsprocessen.

avgränsningsstudie, ger inte sökande rätt att påbörja projektaktiviteter, men kan t.ex. underlätta vid sökande av projektfinansiering; (ii) Installationstillstånd – utfärdas efter godkänd MKB och förflyttnings/kompensationsplan, giltigt i två år; (iii) Driftstillstånd – utfärdas efter bekräftad efterlevnad av MKB och full implementering av förflyttnings/kompensationsplan, giltig i fem år och förnybart. Sålunda krävs en ”testperiod” av projektimplementering i enlighet med miljökonsekvensbedömningen innan slutligt, s.k. driftstillstånd, medges.

När det gäller miljöreglering omfattas gruvdrift också av den särskilda miljöförordningen för gruvdrift (nr 26/2004). Denna förordning implementeras av MIREME och är liksom MKB förordningen ett dekret och de två ligger sålunda på samma nivå i lagstiftningshierarkin. MKB förordningen är dock mer detaljerad både vad gäller MKB-processen och föreskrivande av krav så att det i praktiken är MKB förordningen som styr miljöstillstandsprocesser.

Koncessionsinnehavare är också föremål för skyldigheter relaterade till stängning av gruva samt ställande av ekonomisk säkerhet vilka regleras genom den *Särskilda miljöförordningen för gruvdrift* (nr 26/2004) samt *Godkännande av gruvlagen och dess bilagor* (nr 31/2015). Båda dessa lagar föreskriver att en budgeterad plan för rehabilitering och stängning ska ges in till gruvinspektoratet (INAMI, avdelning inom MIREME) vid ansökan om gruvkoncession. Planen skickas också till MITADER (DINAB) som utvärderar denna inom ramen för MKB processen. Ekonomisk säkerhet ska vidare initialt ställas till INAMI varefter stängningsplanen ska uppdateras och den ekonomiska säkerheten utvärderas vartannat år. INAMI är ansvarig för dessa processer medan MITADER också utvärderar och kommenterar den uppdaterade stängningsplanen. Inspektionsavdelningarna på gruvmyndigheten (IGREME) och miljömyndigheten (AQUA) genomför sedan tillsammans inspektioner relaterade till rehabiliterings- och stängningsarbetet.

3. Samråd, FPIC och samisk konsultationslag

Detta avsnitt belyser svensk lag och praxis för samråd och konsultation med urfolk ur ett internationellt perspektiv, med fokus på samråd och konsultation med samiska parter och en analys av den nya samiska konsultationslagen (Lag 2022:66 om konsultation i frågor som rör det samiska folket).

Inledningsvis sammanfattas de samråds- och konsultationsprocesser som idag krävs vid gruvetablering. Detta följs av en beskrivning av internationell rätt, riktlinjer och praxis för skyddande av urfolksrättigheter som i sin tur ligger till grund för en analys av ”samisk konsultationslag”.

3.1. Samråd och/eller Konsultationer vid gruvetablering i Sverige

Sverige har länge haft lagar som rör samråd med samiska parter. Detta innefattar dels samråd med parter som kan komma att beröras av en föreslagen verksamhet som påverkar mark/resurser av vikt för rennäringen, och regleras genom t.ex. miljöbalken (1998/808), miljöbedömningsförordningen (2017/966) och skogsvårdslagen (1979/279). Medan skogsvårdslagen specifikt definierar samebyar som samrådspart, impliceras detta även i miljölagstiftningens krav på samråd med innehavare av enskild rätt (såsom samebyar och de rättigheter som erhålls genom t.ex. rennäringenslagen, 1971/437). Minerallagen (1991/45) 4 kap. 2§ implicerar också krav på samråd genom hänvisning till miljöbalken 6 kap. 28-46§§ där 30 § specifikt föreskriver avgränsningssamråd med enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten, vilket inkluderar berörda samebyar.

Vidare finns också lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009/724) som kräver att förvaltningsmyndigheter samråder med nationella minoriteter. Dessa krav på samråd är dock ej applicerbara i fall som gäller markanvändning. Lag 2009/724 behandlas därför inte vidare nedan.

Samråd är ej nödvändigtvis detsamma som det som avses med ”konsultation” (consultation på engelska) i internationell och andra länders lagstiftning. I Sverige har termen samråd en specifik mening, i sin tur baserat på en historisk och inhemska legal definition och folklig förståelse. Med samråd avses vanligen en process där parter ska mötas och diskutera aktuell fråga i syfte att nå en gemensam syn/förståelse och helst komma fram till en ömsesidigt acceptabel lösning. Gällande samrådsförfarande vid ny föreslagen markanvändning (t.ex. vid koncessionsansökan eller miljötillståndsansökan för planerad gruva) är det sökande part som ansvarar för genomförande av samråd medan samisk part blir inbjuden att delta. Ansvaret för samråd ligger sålunda på sökande part (vare sig privat eller statlig) medan den berörda tillståndsmyndigheten har i uppgift att bedöma om samrådsförfarandet varit tillfredsställande. Härvidlag kan det, vid utvärdering av miljökonsekvensbeskrivning som krävs för bearbetningskoncession, råda oenighet mellan Bergsstaten och länsstyrelse t.ex. gällande kvalitén på genomfört samråd. Vid miljötillståndsansökan gör mark- och miljödomstolen också en bedömning av samrådsförfarandet kopplat till ansökan, och en ansökan kan avslås om domstolen anser att samrådet varit bristfälligt.

Delvis mot bakgrunden av internationella överenskommelser och internationella krav på ett effektivt deltagande av urfolks representanter i beslutsprocesser (se vidare nedan) ansåg tidigare socialdemokratisk regering (DS 2017:43) att rådande processer för samråd var otillräckliga. En ny lag om *konsultation* i frågor som rör det samiska folket (2022/66) (benämnd ”konsultationslagen” i följande text) arbetades därför fram med avsikt att möta de

internationella standarder som existerar vad gäller ett urfolks rättigheter att delta i beslutsprocesser med avsikt att uppnå ett s.k. fritt informerat förhandssamtycke (free prior and informed consent, FPIC). Den nya lagen använder därför termen "konsultation" snarare än samråd för att hänvisa till dessa nya processer. I huvudsak ålägger denna lag svenska statliga myndigheter att konsultera med samiska företrädare innan beslut fattas i frågor som kan vara av särskild betydelse för samerna. Lagen är vidare utformad som ett komplement till de samrådsskyldigheter som redan föreskrivs i annan lagstiftning.

3.2. FPIC, internationell rätt och riktlinjer

Denna sektion ger en sammanfattning av internationell rätt och ärenden/fall som sannolikt drivit på framtagandet av konsultationslagen (Lag 2022:66 om konsultation i frågor som rör det samiska folket) i avsikt att läsaren ska förstå den kontext utifrån vilken behovet av konsultationslagen uppstått. Vissa övriga internationella standarder av relevans beskrivs också i denna sektion då de kan ha en avgörande betydelse för hur gruvprojekt kan genomföras internationellt liksom i Sverige.

De viktigaste vägledande dokumenten gällande statens ansvar för urfolks rättigheter inkluderar konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO169, 1989) och FN:s urfolksdeklaration (UNDRIP, 2007). Andra relevanta FN-instrument utgörs av konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR 1976) och avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD, 1969), samt deklarationen om rättigheterna för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter (FN, 1992). Sverige röstade för UNDRIP vid FN:s generalförsamling 2007 och har undertecknat både ICCPR och ICERD. Sverige har dock inte skrivit under ILO169. Vidare behandlas ursprungsbefolkningens rättigheter även i FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter (FN 2011).

De organ som övervakar de fördrag gällande mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till har framfört kritik gällande skyddande av samiska rättigheter vid utfärdande av tillstånd för gruvdrift i Sverige. Dessa organ innefattar kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD), kommittén för mänskliga rättigheter (CCPR) samt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR). Rekommendationerna från dessa organ är vägledande om vad Sverige bör göra för att följa dessa fördrag och rekommendationer innefattar bl.a. att Sverige bör se över sina lagar och processer som kan påverka samiska intressen, inklusive minerallagen, mineralstrategin och miljöbalken; att alla samers, även icke-renskötande samers, rättigheter ska beaktas; samt att Sverige bör överväga att ratificera ILO 169. Det finns dock en oklarhet i hur dessa organ utformar frågor i förhållande till FPIC (och vad det kräver), vilket framgår av dessa tre uttalanden som menar att Sverige bör:

”Utvärdera befintlig lagstiftning, policy och praxis som reglerar verksamhet som kan ha en inverkan på samernas rättigheter och intressen, inklusive utvecklingsprojekt och utvinningsindustri, i syfte att garantera meningsfullt samråd med den drabbade urbefolkningen i syfte att försöka att erhålla dess fria informerade förhandssamtycke”⁷

⁷ Concl Obs SWE CCPR 2016

"Se till, i lag och i praktiken, att nödvändiga ansträngningar görs för att få alla samers fria informerade förhandssamtycke till beslut som påverkar dem, och ge juridisk hjälp i detta avseende"⁸

"Vidta åtgärder för att införliva rätten till fritt informerat förhandssamtycke i lag, i enlighet med internationella standarder"⁹

Kommittén för mänskliga rättigheters 2016 års observationer om Sverige ger kanske den mest relevanta vägledningen:

”Befintlig **lagstiftning, policy och praxis** som reglerar verksamhet som kan ha en inverkan på det samiska folkets rättigheter och intressen, inklusive... utvinningsindustrins verksamhet... **(bör granskas)**... **i syfte att garantera meningsfullt samråd** med den drabbade ursprungsbefolkningen **i syfte att uppnå fritt informerat förhandssamtycke.**”¹⁰

Ovanstående tydliggörs till del av ett beslut från december 2020 från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering som dömde att Sverige bröt mot sina internationella förpliktelser vid beviljande av gruvrättigheter som skulle kunna ge betydande effekter på renskötseln i Vapstens sameby.¹¹ Beslutet menade att det hade förekommit omfattande samråds- och granskningsprocesser enligt svensk lag (både före och efter regeringens beviljande av bearbetningskoncession) som behandlade ”vissa” effekter på rennäringen och tillhörande samisk kultur.¹² Utskottet bedömde dock att Sverige inte uppfyllt internationella förpliktelser, dels då konsultation från statens sida ansågs otillräcklig samt på grund av otillräckliga åtgärder för att skydda kulturella rättigheter som skulle komma att påverkas av verksamheten.

Utöver ovan nämnd internationell rätt finns ett antal internationella standarder och vägledningar rörande urfolks rättigheter, framtagna av multilaterala utvecklingsorganisationer som t.ex. Världsbanken, och Organisationen för ekonomiskt samarbete som i korthet ställer krav på att om en föreslagen verksamhet avsevärt kommer att påverka en urfolksgrupps rättigheter, bör det finnas en process med avsikt att erhålla samtycke innan tillstånd ges och verksamheten startar.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag innefattar principer och standarder för ansvarsfullt företagande och realiserar genom statliga mellan Sverige och 50 andra länder. Riktlinjerna gäller sålunda alla multinationella företag som har sin hemvist i dessa länder. Av stor vikt är att dessa riktlinjer innefattar en klagomålsmekanism som administreras av s.k. "National Contact Points". På så sätt finns ett reellt verktyg för ifrågasättande av företags tillämpning av riktlinjerna. OECD:s riktlinjer förväntas uppfyllas även i de fall dom ställer högre krav än nationell lagstiftning. OECD har vidare utfärdat sektoriella vägledningar, inklusive en för råvarusektorn med en bilaga som handlar om ”involverande av urfolk”. Huvuddelen av denna vägledning gäller förväntningar på företag och är därför inte av direkt relevans för staters/myndigheters roll. Den betonar dock förväntningar på att också företag

⁸ Concl Obs SWE CESCR 2016

⁹ Concl Obs SWE CERD 2018

¹⁰ Utdrag från Concl Obs SWE CESCR 2016

¹¹ Ågren -v- SWE (2020)

¹² Sammanfattat i Ågren -v- SWE 2020, 6.8–6.11.

bör förhålla sig till internationell rätt, även när detta inte uttrycks som ett krav i nationell lagstiftning.

Vidare är vägledningar/ramverk från industriorganisationer värda att beakta och dessa innefattar principiellt: (i) International Council on Mining and Metals' (ICMM) *Indigenous peoples and mining good practice guide*, samt (ii) Mining Association of Canada's (MAC) *Towards Sustainable Mining - Mining and Indigenous Peoples Framework (TSM)*. ICMM:s medlemmar omfattar de flesta större och många medelstora gruvföretag i världen (inklusive Boliden) och TSM-ramverket måste följas av medlemmar i MAC, vare sig de driver gruvor i Kanada eller andra länder. Flera andra länder har också, genom sina nationella branchorganisationer infört ramverk baserat på TSM:s protokoll, t.ex. Australien, Finland, Norge och Brasilien. Sålunda, genom medlemskap i ICMM, MAC, eller relevant nationell branchorganisation förbinder sig företag till specifika krav på engagemang och konsultationer med ursprungsbefolkning i syfte att uppnå samtycke.

Med tanke på den tonvikt som dessa olika standarder för mänskliga rättigheter och gruvindustrin lägger på FPIC, är det av vikt att försöka förstå den juridiska betydelsen av FPIC. Internationell rätt beskriver inte detta närmare, utöver det generella kravet på att genomförande av konsultationer med avsikt att uppnå samtycke. En utökad förståelse kan dock erhållas genom att titta på faktiska mål och utfall (se bibliografi) vilka ger en mer nyanserad bild av vad FPIC innebär. Övergripande slutsatser som kan dras innefattar att: (i) det ligger en tonvikt på själva konsultationsprocessen och dess innehåll, snarare än utkomsten (samtycke eller ej); (ii) samtycke bör sökas innan åtgärder som kan påverka urfolk påbörjas; (iii) om samtycke ej erhållits innebär en åtgärd ett brott mot internationell rätt endast om den medför en signifikant påverkan på materiella eller kulturella rättigheter; (iv) underlåtelse att ens försöka nå samtycke har visat sig vara ett brott mot urfolks rättigheter, men endast i fall där åtgärden också varit förknippad med bedömd signifikant påverkan, samt (v) det finns inga fall av brott mot urbefolkningens rättigheter där det inte förekommit ett försök att nå samtycke, och då åtgärden endast hade begränsad påverkan.

Vad är då relevansen av internationell rätt, standarder/riktlinjer och praxis för skyddande av urfolks rättigheter, vad kan hända om staten inte uppfyller villkor kring fritt informerat förhandssamtycke? Tre huvudsakliga utkomster är möjliga:

- (i) Process mot regeringen. Ett exempel utgörs av ovan nämnda beslut från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD) som dömde att Sverige bröt mot sina internationella förpliktelser vid beviljande av gruvrättigheter inom Vapstens sameby. Ett annat exempel utgörs av CERD:s förhör av Australien angående en kolgruva i Adani, Queensland.¹³
- (ii) Process mot gruvbolaget. Om staten ger tillstånd till gruvdrift utan effektivt deltagande av berörda samiska parter kan företaget bli föremål för klagomål enligt OECD:s riktlinjer om att företaget inte gjort tillräckligt för att konsultera relevanta parter i syfte att uppnå samtycke. Sett ur ett annat perspektiv kan sägas att av staten väl genomförda konsultationer kan underlätta för ett företag att genomföra gruvprojekt. Exempel på processer innefattar t.ex. ett nickelprojekt i Filippinerna med konsekvenser för ursprungsbefolkning där ett norskt företags agerande fanns bristfälligt, och ett vindkraftsprojekt i Sverige där företaget istället fanns ha agerat på ett lämpligt sätt för att uppnå FPIC.

¹³ CERD, 2018

- (iii) Påtryckningar och agerande från finansiärer. Finansiella institut såsom International Finance Corporation (IFC) och banker/institut knutna till Equator Principles har långtgående krav kring mänskliga rättigheter, urfolk och konsultationsprocesser som måste uppfyllas.

Internationell vägledning kan också bidra till en diskussion och förståelse kring vad som krävs för att uppfylla krav kring FPIC. Härvidlag inrättade FN:s miljöprogram (UNEP) en internationell resurspanel 2007 för att bygga och dela kunskap i avsikt att förbättra användande av naturresurser globalt. Dess rapport från 2020 – *Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries into sustainable development* – framhåller bland annat problemet med bristande resurser och kapacitet för att säkerställa en god tillståndsprocess som leder till hållbar gruvdrift. I mer detalj betonar rapporten att det är otillräckligt att endast fastställa rättigheter och förfaranden om vissa parter (t.ex. berörda urfolk) saknar förmåga att på ett meningsfullt sätt delta i processer och skydda sina rättigheter på grund av bristande resurser och kapacitet.

Naturvårdsverket tillsammans med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) publicerade 2018 *Extracting Good Practices, A Guide for Governments and Partners to Integrate Environment and Human Rights into the Governance of the Mining Sector*. Guiden ger ingående rekommendationer kring hur konsultationer med urfolk bör genomföras med målet att uppnå samtycke, i sammanfattning:

- Ett långsiktigt tillvägagångssätt kommer sannolikt att resultera i en mer givande konsultationsprocess. Konsultation bör sålunda inte ses som en engångsföreteelse som genomförs i början av ett projekt.
- Processen bör innefatta att komma överens om hur ofta konsultationer ska ske dels under planeringsfasen och vidare, om samtycke uppnås initialt, över projektets livscykel. Den bör även innefatta överenskommelse kring huruvida resultatet av varje konsultationstillfälle ska vara bindande.
- Processen bör involvera representativa organisationer samt ge tillräckligt med tid för deltagande parter interna beslutsprocesser.
- Processen bör skapa utrymme för meningsfullt deltagande från enskilda eller grupper som inte kan komma till tals genom organisationen eller dess representant(er) (t.ex. kvinnor och ungdomar).
- Det bör finnas tillräcklig information i ett begripligt format (vilket kan kräva översättning till lämpligt språk) för att välgrundade beslut ska kunna fattas kring huruvida, och under vilka villkor, gruvdrift skulle kunna tillåtas. Brist på information och missförstånd mellan aktörer är vanliga källor till konflikter. Likaså är avsaknad av teknisk kunskap ett problem. För att hjälpa till att bygga förtroende kan myndigheter överväga att tillhandahålla resurser för att urfolksgruppen ska kunna anlita lämplig och egen vald expertis.
- I det fall samtycke uppnås bör det leda långvariga avtal baserade på ett genuint partnerskap mellan stat och urfolk, och detta partnerskap kan även kan omfatta gruvbolag.

3.3. Genomlysning av samisk konsultationslag

Trots ett relativt gediget underlag i form av konventioner, ramverk etc. (se ovan) existerar ej en universell konsensus kring den exakta innebörden av FPIC, och de internationella

standarder som existerar tillämpas ej heller på ett konsekvent sätt. Att följa internationella standarder för FPIC garanterar således inte att kritik uteblir. Däremot kan en god kunskap om befintliga standarder och erfarenheter bidra till att förenkla konsultationer med urfolk och öka sannolikheten för att meningsfulla resultat erhålls samt att en acceptans kring utfärdade mineralrättigheter kan uppnås.

Konsultationslagen i sin nuvarande form har utvärderats i jämförelse med de internationella standarder som är relevanta för Sverige, övriga internationella ramverk och riktlinjer samt praxis för engagemang och konsultationer med urfolk, framför allt i Australien. Fem frågeställningar bedöms vara speciellt relevanta för implementeringen av konsultationslagen i Sverige. Tre av dessa relaterar till lagens lydelse och gäller: (i) samordning med övriga lagar som föreskriver samiskt deltagande i beslutsfattande, (ii) definition / förståelse av begreppet samråd i ”god anda”, och (iii) motivering av orsaker eller förhållanden som föranleder att konsultation är nödvändig. De andra två frågeställningarna gäller utmaningar som ofta uppstår vid genomförande av denna typ av konsultationer, nämligen: (iv) säkerställande av resurser för att ursprungsbefolkningens rättigheter ska kunna tillgodose, och (v) fastställande av vem har rätt att representera urfolksgruppen ifråga och vilka specifika intressen som konsultationerna ska komma att handla om.

(i) Förtydligande av konsultationslagens relation till krav på samråd/konsultation i annan lagstiftning.

Konsultationslagen uttrycker att konsultationerna som föreskrivs ska så långt som möjligt samordnas med andra och redan befintliga krav på samrådsförfaranden i andra lagar och förordningar. Det är dock oklart exakt vad detta innebär. Tillämpning av konsultationslagen skulle underlättas om det fanns en större klarhet kring hur denna samordning med krav på samråd som finns i t.ex. mineral- och miljölagstiftning skall ske.

I civilrätt och internationell rätt är det normalt att man strävar efter en lagtolkning som medger att lagar harmoniserar i största möjliga utsträckning. Vidare, om det finns konflikter mellan olika lagar bör de tolkas som så att var lag i möjligaste mån fungerar i sitt specifika sammanhang. Med ett sådant synsätt kan det sägas att konsultationslagen bör uppfyllas i sin helhet och, i den mån konsultationslagen även kan uppfylla konsultations- och samrådskrav föreskrivna i andra lagar, bör så också vara fallet. Vidare, om krav på samråd enligt annan lagstiftning inte strider mot vad som föreskrivs i konsultationslagen, så bör även dessa föreskrifter uppfyllas. Men om samrådsföreskrifter enligt annan lag står i strid med vad som krävs enligt konsultationslagen, då bör konsultationslagen ges företräde. I och med att konsultationslagen och annan (mineral- och miljö-) lagstiftning avser olika parter som ansvariga för genomförande av samråd/konsultation (stat/myndigheter i det förra fallet och sökande av tillstånd i det senare) föreligger dock inga uppenbara juridiskt lösningar.

Dock, rent praktiskt, för att alla parter (stat, sökande part och samiska parter) ska kunna planera och använda sina resurser på effektivt sätt, är det av stor vikt att förhållanden och eventuell samordning mellan konsultationer enligt konsultationslagen och krav på samråd enligt annan lagstiftning klargörs genom vägledningsdokument och riktlinjer.

(ii) Förståelse och tillämpning av ”konsultation i god anda”.

Konsultationslagen föreskriver att konsultationer ska genomföras i god anda. Ändamålet med denna föreskrift kan dock ej realiseras i praktiken utan en god förståelse för, och definition av, vad god anda innebär.

Inledningsvis kan (och bör) konsultation i god anda utgöra en viktig processkontroll. Med andra ord är konsultation i god anda, vad detta nu innebär (se vidare nedan), ett krav för ett godkännande av genomförd process. För att detta krav ska kunna anses vara uppfyllt bör processen i detta avseende övervakas av en oberoende instans/part, snarare än den statliga myndighet som ansvarar för konsultationen. Medan deltagande parter naturligtvis också kan komma överens om att de enskilt eller tillsammans tillstyrka att konsultation skett i god anda är fördelen med oberoende övervakning att detta kan bidra till att förhindra eventuell manipulering av processen.

Med utgångspunkt från internationella, och framför allt australiensiska erfarenheter finns det vidare två saker angående konsultation i god anda som bör förtydligas i syfte att öka sannolikheten för en framgångsrik process: (a) hur mäts detta? och (b) vad som händer om det inte uppfylls?

Gällande vad som händer om konsultation i god anda inte uppfylls behandlas detta delvis i konsultationslagen. Således kan samiska företrädare avstå från deltagande genom att inte svara på myndigheters begäran om konsultation, och konsultationsskyldigheten upphör då att gälla. Detta skulle logiskt sett kunna innefatta även andra situationer där samiska företrädare inte uppfyller krav på konsultation i god anda, varvid skyldigheten att fortsätta konsultation kan antas inte gälla. Konsultationslagen anger dock inte vad som händer om istället den statliga myndigheten inte uppfyller krav på konsultation i god anda. Det öppnar för möjligheten att konsultation skulle kunna upphöra när den relevanta myndigheten förklarar att samtycke inte kan nås. Detta skulle, i sin tur, teoretiskt sett kunna inträffa redan tidigt i processen, i ett skede då det är osannolikt att förutsättningarna för att erhålla en konsultation i god anda hade kunnat etablerats.

Om man utgår ifrån tolkning/resonemang ovan skulle det sannolikt vara konstruktivt med tydligare riktlinjer kring innehåll och tidsramar för konsultation i god anda – konsultationslagen innehåller inga föreskrifter kring det förra, och mycket lite i form av föreskrifter om tidsramar (t.ex. "...tidigt skede...", "...skälig tidsfrist..."). Erfarenheter från exempelvis Australien visar på att innehålls- och tidsramar - i form av t.ex. en minimiperiod för konsultation och ett juridiskt förbud för sökande part att gå vidare med projektimplementering utan att ha förhandlat i god anda - har bidragit till att uppmuntra engagemang och uppnå enighet mellan parter¹⁴.

Gällande hur "god anda" kan mätas är detta något som har finjusterats i den australiensiska processen genom årtionden, dels genom beslut i "urfolkstribunalen" och domstol. Detta har lett till framtagande av 18 kriterier som definierar vad "god anda" innebär¹⁵. Alla dessa är förmodligen ej direkt applicerbara i den svenska konsultationsprocessen, men de kan användas för att utveckla motsvarande eller liknande kriterier. God anda skulle till exempel kunna sägas vara ej uppfyllt vid underlåtelse att lägga fram förslag, underlåtelse att svara på rimliga önskemål om relevant information inom rimlig tid, oförklarliga förseningar som leder till ett stopp i processen, val av representanter utan behörighet att fatta beslut, intagande av en icke förhandlingsbar ståndpunkt, vägran att underteckna ett skriftligt avtal om förhandlingsprocessen, etc.

¹⁴ Personlig kommunikation, John Southaland, maj 2024.

¹⁵ Utvärdering av "god anda" görs genom 'the Njama Indicia' (from Western Australia v Taylor (1996) 134 FLR 211; [1996] NNTA 34). Dessa har tillämpats av federal domstol (I Charles (Mount Jowlaenga Polygon # 2) v Sheffield Resources [2017] FCAFC 218, [95] per White J) och applicerats många gånger av NNTT.

I stället för att invänta faktiska fall då konsultationslagen appliceras, och med det följande praxis (och möjligtvis prejudicerande domar), är det sannolikt att argumentation och tvister i stor utsträckning kunna undvikas om staten och principiella sakägare kunde komma överens om och identifiera vad ”god anda” innebär, och i detta sammanhang framställa kriterier och vägledningar för myndigheter, samiska företrädare, företag och domstolar.

(iii) Motivering av orsaker som skall föranleda konsultation.

Vad krävs för att skyldigheten att genomföra konsultation ska bli aktuell? Detta berörs till del i konsultationslagen, dock endast översiktligt och på ett sätt som ger upphov till frågeställningar av betydelse för hur konsultationslagen ska kunna tillämpas, som följer:

a) *“konsultation ska ske i ”ärenden som kan få särskild betydelse för samerna”*. Hur bestäms vad som är av särskild betydelse, och vem bestämmer detta?; och

b) konsultation ska ske om samisk företrädare *”anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation”*. Detta gör det möjligt för en samisk företrädare att bedöma vad som är av särskild betydelse och därmed förpliktigar konsultation, vilket i sin tur leder till frågan om det finns någon process inom grupper av samiska parter som bör följas för att nå enighet kring beslut om vad som är av särskild betydelse?

När motsvarigheten till en nationell samrådslag antogs i Australien 1993 fanns det inga riktlinjer kring vilka frågor eller problem som skulle kunna ligga till grund för begäran om konsultation och framför allt ingen tröskel för vilken nivå av påverkan som skulle kunna föranleda konsultation. Denna situation resulterade i ett stort antal påståenden och krav som senare visade sig sakna grund. Med efterföljande lagändringar krävs idag "prima facie"-material som stöd för påståenden om påverkan och relaterad begäran om konsultation innan en konsultationsprocess kan initieras. Ett liknande processkrav, där en begäran om konsultation måste substantieras i någon föreskriven utsträckning, skulle kunna övervägas i Sverige för att konsultationslagen ska kunna tillämpas mer effektivt och ändamålsenligt.

I praktiken, baserat på tolkning av internationell rätt, riktlinjer och praxis, kommer gruvverksamhet ofta leda till krav på FPIC, men det beror naturligtvis på projektets potential att påverka omgivningen, samt framför allt på dess lokalisering i förhållande till skyddsvärda intressen. Undersökningsverksamhet bör i de flesta inte medföra krav på FPIC enär den oftast inte ger upphov till en signifikant påverkan. Konsultationslagen kan dock tolkas som att den ger samiska företrädare en unik rätt att avgöra om så är fallet eller ej (se punkt b ovan).

(iv) Resurser för försäkrande av meningsfull process.

Internationella riktlinjer betonar vikten av att berörda parter innehar tillräcklig kunskap, resurser och kapacitet för att tillstånds- och konsultationsprocesser ska kunna genomföras på ett effektivt och meningsfullt sätt. På detta följer att det i princip meningslöst att definiera rättigheter och processer för konsultation med samiska parter om nödvändiga resurser och nödvändig information för den interaktion som krävs inte kan säkerställas.

Säkerställande av tillräckliga resurser och information ökar sannolikheten för ett hållbart resultat av konsultationsprocessen enär dessa utgör grunden för en konstruktiv dialog. Vidare är det viktigt att säkerställa att deltagande parter i efterhand inte kan hävda att det saknats resurser och/eller information för att kunna genomföra en konsultation som kan ligga till grund för bindande överenskommelser. Det bör därför beaktas på vilka sätt samiska parter kan försäkras om tillräckliga resurser och information för att de ska kunna engagera sig i konsultationsprocessen. Exempelvis, enligt internationell vägledning nämnd ovan, kan det

ske genom att myndigheter överväga att tillhandahålla resurser för att urfolksgruppen ska kunna anlita lämplig och egen vald expertis, vilket också kan bidra till att bygga förtroende.

(v) Grupprepresentation

Frågor kring grupprepresentation och motivering av samiska parter intressen och anspråk kräver analys om konsultationslagen ska kunna implementeras effektivt och meningsfullt. I Australien har tvister ofta uppstått på grund av oklarheter kring dessa frågor.

Konsultationslagen anger tre samiska företrädare som kan komma ifråga för konsultation: (i) Sametinget, (ii) samebyar, och (iii) samiska organisationer. När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare och konsultationer kan vidare genomföras gemensamt med de tre företrädarna eller separat med en sameby och/eller en samisk organisation varvid Sametinget ska informeras om detta.

Vad samrådslagen inte specificerar är vad som inträffar om dessa företrädare har olika åsikter eller om individer eller grupper av individer hävdar att den samiska företrädaren inte företräder den/om på ett korrekt sätt. Detta är inte sensu stricto ett juridiskt problem i och med att Samtinget är ett folkvalt organ, och en samebys eller samisk organisations styrelse är vald av samebyns/den samiska organisationens medlemmar. Men det skulle sannolikt gagna processen om det fanns klarhet kring hur meningsskiljaktigheter och tvister om representation ska/kan lösas – om eller när sådana uppstår.

Ett vanligt svar från ursprungsbefolkningar världen över på frågor eller förslag om representation är att, fritt uttryckt: "vi bestämmer själva över hur vi representeras och ni behöver inte blanda er i, eller ta hänsyn till det". Det bör inte råda några meningsskiljaktigheter eller någon oenighet kring detta, medan det måste finnas klarhet kring hur myndigheter och företag ska förhålla sig till eventuella tvister/problem kring grupprepresentation. Den motsatta situationen – att relevanta myndigheter och företag inte söker förstå, och eventuellt bidra till att lösa, problem kring grupprepresentation – skulle kunna medföra en risk för bedömningen att FPIC inte respekteras (av t.ex. OECD, eller internationella organ som övervakar mänskliga rättigheter, se ovan).

Slutligen, är det fundamentalt att analysera en fråga av mer grundläggande karaktär: Vad händer om konsultationslagen inte följs eller samtycke inte uppnås?

Konsultationslagen gör klart att statliga myndigheter (med några tydligt avgränsade undantag) ska samråda med samiska företrädare innan beslut fattas i frågor som kan vara av betydelse för samerna. Men det är oklart vad som händer om konsultationslagen inte följs och mineralrättigheter/tillstånd ändå utfärdas. Det är sannolikt att detta skulle leda till förvaltningsrättsliga mål (om konsultationslagen inte följs) och överklagan av tillstånd (om samtycke inte uppnås, men tillståndprocessen ändå fortskrider).

I t.ex. australiensisk praxis är konsekvenserna i dessa fall också oklara. Ibland har det lett till att domstolar bedömer att utfärdat tillstånd är utan laga kraft eller att påbörjad verksamhet är olaglig, och uttryckligen förbjuder staten/projektägare att gå vidare innan de har uppfyllt vad som krävs i lag gällande konsultation och samtycke. I andra fall har domstolarna betraktat relevanta föreskrifter mer som en "rekommendation" och även om konsultationsskyldig inte följt angivet förfarandet, har detta inte lett till t.ex. att tillstånd dragits in.

Det skulle sannolikt vara till nytta för alla parter med ett klagande kring de rättsliga konsekvenserna av att konsultationsskyldighet inte har uppfyllts eller att samtycke inte har uppnåtts.

4. Jämförelse av lag och praxis

I detta avsnitt jämförs svensk och internationell lagstiftning och relaterade tillståndsprocesser med fokus på olikheter, relevansen av rådande system samt ges vissa förslag på möjligheter till förändring och förbättring.

4.1. Kontroll och ägande av mineraltillgångar

En förutsättning för att staten ska kunna utfärda rättigheter att söka efter och bryta mineral är att staten också äger de mineral för vilka rättigheter utfärdas, eller på annat sätt är definierad som rättsinnehavare. Detta är fallet i de allra flesta jurisdiktioner¹⁶ genom att det är klart uttryckt i lag (i t.ex. Portugal, i de flesta fall i Western Australia och British Columbia, Zambia, Mozambique, Ghana, noterbart dock ej Finland) att mineral på eller under markytan ägs av nationens befolkning (el. kronan, regeringen) och det uttrycks även vanligtvis att mineraltillgångar förvaltas av staten på uppdrag av, och till gagn för, dess befolkning.

Detta är inte fallet i Sverige men impliceras genom att staten (genom Bergsstaten) utfärdar mineralrättigheter baserat på minerallagen. Medan detta inte i legal mening har några konsekvenser för hur tillståndsprocessen i sig är upplagd så kan det inte uteslutas att det kan ha konsekvenser för uppfattningar rörande tillståndsprocessens legitimitet och således dess genomförande. För en hållbar utveckling av Sveriges gruvnäring skulle därför ett klagande kring ägandeförhållande kunna ge en mer solid utgångspunkt för både policyutveckling och samråd/konsultationer med olika sakägare och rättighetsinnehavare.

Till skillnad från de flesta länder, kan ej gruvprojekt – oavsett storlek och ekonomisk betydelse - klassificeras som varande av nationellt intresse vilket gör att exproprieringslagen ej gäller. Samtidigt ger minerallagen genom det s.k. markanvisningsförfarandet lett av Bergmästaren goda möjligheter för alla typer av gruvprojekt att tillgodogöra sig rätten till mark. Denna unika ordning – där gruvor trots att de ej definieras som att varande av nationellt intresse, behandlas på ett likande sätt nationellt viktiga projekt, skapar en grogrund för missförstånd och misstänksamhet som i sin tur kan få följder vad gäller legitimitet för statens agerande gentemot markägare och andra sakägare.

De legala förutsättningarna att erhålla tillstånd för och bedriva mineralprospektering är relativt likartade i flertalet av de länder som har en betydande gruvsektor. Sålunda kan enskilda eller företag i de flesta jurisdiktioner världen över ansöka om tillstånd som utvärderas enligt *first-come-first-served* principen. Det finns också vanligtvis vissa minimikrav på att de sökande skall ha tillräckliga ekonomiska och tekniska förutsättningar, samt att påverkan på miljö och människor ska beaktas, oftast i form av en enkel bedömning kring detta med förslag på åtgärder.

I Sverige och vissa andra länder är det undantagslöst förbjudet att bedriva mineralprospektering inom vissa väl definierade områden (t.ex. nationalparker) och det kan också finnas restriktioner eller speciella krav kring arbeten/åtgärder i andra typer av områden (t.ex. enligt individuella föreskrifter för natur- eller kulturresevat). I vissa jurisdiktioner kan dock mineralprospektering tillåtas även i områden med speciellt högt skyddsvärde (t.ex.

¹⁶ USA är det land som skiljer ut sig därvidlag genom att ett privat ägande av mineral är möjligt – mineral på federal mark är dock en federal angelägenhet.

Zambia, Western Australia¹⁷) och en bedömning av konsekvenser och vägning av intressen görs då som en del av processen för miljötillstånd för eventuell gruvdrift.

4.2. Beskattning av mineraler och gruvverksamhet

Sverige har ingen ”royalty” (kronodel i tidigare lagstiftning) på mineraler. Uttag av royalty på mineral är inte heller möjligt enär avsaknaden av ett definierat statligt ägande (cf. avsnitt 4.1) leder till att det inte finns en logisk och legal grund för detta. Ett införande av royalty på mineral skulle sålunda möjligtvis kräva lagändring i detta avseende.

Royaltynivåer finns oftast förskrivna i lag och då vanligtvis gruvlag eller relaterad förordning, medan de sällan är föremål för specifik utvärdering eller bedömning av något slag vid mineral- eller miljötillståndsprocesser. Royalties är dock ofta föremål för policydebatt kring lämpliga nivåer samt hur de ska fördelas och användas. Vidare, tillsammans med andra typer av gruvspecifik beskattning liksom annan beskattning (t.ex. vinst, inkomst) är de ofta föremål för diskussion vid samråd och konsultationer, och ibland även föremål för förhandling kring hur gruvprojekt ska komma lokalsamhälle eller berörda sakägare till gagn.

Oss veterligen applicerar alla länder med en utvecklad gruvindustri världen över en ”mineral royalty”¹⁸ eller speciell gruvskatt i liknande syfte, förutom Sverige. Royalties kan gå direkt in i statskassan och sedan ingå i normal budgetfördelning. Det är dock inte ovanligt med ett fördelningssystem där olika andelar av royalties kan gå till myndigheter på olika nivåer eller till samhällen och/eller urfolk som berörs direkt av en gruvverksamhet. Sålunda delas gruvskatteintäkter i t.ex. British Columbia i vissa fall med First Nations enligt avtal med provinsen.

Unikt för Sverige, utgår dock en mineralersättning motsvarande 0,02 % av värdet av produktionen varav med 2/3 betalas till markägaren och 1/3 till staten, det senare med syfte att användas till finansiering av mineralrelaterad forskning (SWE Plmnt 2004). Mineralavgiften misstas ofta av mindre väl insatta personer för att vara en royalty. Det faktum att en mindre del ger en liten inkomst till staten skapar oklarhet om vad mineralersättningen är. Storleken på denna inkomst är vidare i jämförelse med värdet av en royalty i andra länder i det närmaste helt obetydlig.

4.3. Tillståndsprocesser och myndigheters roll

Förfaranden för att erhålla erforderliga tillstånd för gruvdrift (cf. bearbetningskoncession och miljötillstånd) i Sverige skiljer sig från internationell praxis i det att två omfattande miljökonsekvensbedömningar¹⁹ (MKB) måste ges in till två olika myndigheter, i två separata processer. Sålunda kräver minerallagen att en MKB (enligt kap 3 och 4 i miljöbalken), med fokus på en bedömning av vilken typ av markanvändning som är mest lämplig, ges in till Bergsstaten tillsammans med ansökan om bearbetningskoncession. Vidare krävs ett ytterligare och mer utförligt MKB-förfarande i samband med ansökan om miljötillstånd, som hanteras av Mark- och miljödomstolen.

¹⁷ I Zambia, inklusive nationalparker; I Western Australia, i områden med relativt höga skyddsvärden (s.k. A-klassade områden som är en nivå under nationalparker), dock ej i nationalparker.

¹⁸ Royalty-nivån sträcker sig ofta från någon till ett flertal procent av värdet på producerade mineral.

¹⁹ Tidigare tre processer, i det fall ansökan gällde ett område som överlappade med Natura 2000 område, medan detta ändrats från och med 1 juli 2024, enligt riksdagsbeslut om ändringen av minerallagen 29 maj 2024.

Internationellt baseras normalt utfärdandet av ett ”gruvtillstånd” (motsvarande bearbetningskoncession) principiellt på en utvärdering av en genomförbarhetsstudie där stort fokus läggs vid metoder för, och resultat av beräkning av mineraltillgång, teknisk och logistisk planering av gruvdrift samt en allomfattande ekonomisk bedömning av projektet²⁰. Härvidlag kan också noteras att det i svensk lagstiftning eller praxis inte föreligger något krav på en mer detaljerad ekonomisk bevisning eller bedömning. En fullödig MKB ges sedan in i en separat miljö tillståndsprocess och denna innefattar ofta både miljö och markanvändningsaspekter (samt oftast även sociala och socioekonomiska aspekter, se vidare nedan).

För projektägaren innebär systemet i Sverige betydande kostnader på ett relativt tidigt stadium då ett gruvprojekt fortfarande är behäftat med hög risk och annan osäkerhet gällande skala, tekniskt upplägg osv. Detta i sin tur innebär även att det finns en risk för att en bedömning av bäst lämpad markanvändning baserat på ”koncessions-MKB”, om än gedigen, genomförs innan det finns tillräckligt med information för att göra en väl informerad bedömning i denna fråga.

En grundläggande skillnad mellan Sverige och andra jurisdiktioner är att miljö tillstånd utfärdas genom ett domstolsförfarande medan det i andra jurisdiktioner sker genom en administrativ process som en eller flera myndigheter ansvarar för²¹. Sålunda, i Sverige ansvarar Mark- och miljödomstolen för miljö tillståndsprocessen och utfärdar tillstånd med villkor efter bedömning av MKB, inkrävt kompletterande material, inkomna yttranden och bemötanden från myndigheter, allmänheten och sakägare, och en avslutande huvudförhandling.

Oss veterligen finns det inte något exempel globalt på ett förfarande som liknar det svenska i det att miljö tillståndsprocessen hanteras av domstol och avslutas med en huvudförhandling där parter ställs emot varann. Som exemplifierat i denna rapport, i Finland utfärdas miljö tillstånd av den statliga miljö tillståndsmyndigheten, Regionförvaltningsverket (RFV) medan Närings-, trafik- och miljö centralerna (NTM) är ansvariga för att styra och övervaka MKB-förfarandet och de ger också utlåtanden kring framtagna MKB. I Portugal ligger ansvaret för styrning och övervakning av MKB-förfarandet hos den nationella miljö myndigheten (Agência Portuguesa do Ambiente) eller den regionala samordnings- och utvecklingskommittén (Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional, CCDR). MKB-myndigheten utser vidare en uppföljningskommitté (FC) som meddelar beslut om projektets genomförbarhet med avseende på miljö påverkan. I British Columbia styrs och övervakas processen av Miljöbedömningskontoret (Environmental Assessment Office, EAO) och beslut tas tillsammans av Chief Executive Assessment Officer, ministern med ansvar för miljöbedömningslagen och ministern med ansvar för gruvlagen (Chief Executive Assessment Officer är en del av B.C. Public Service och har befogenhet att fatta beslut genom hela bedömningsprocessen). I Zambia, Mocambique och Ghana är antingen ett miljö ministerium eller myndighet motsvarande Naturvårdsverket (ex. Environmental Protection Agency) ansvarig för övervakning av miljö tillståndsprocessen och utfärdande av miljö tillstånd. I dessa och andra utvecklingsländer finns också normalt någon typ av utvärderingskommitté med representanter från olika myndigheter samt ibland utomstående expertis som ansvarar för

²⁰ Miljö- och sociala aspekter ingår ofta som en (mindre) del av genomförbarhetsstudien.

²¹ Den svenska modellen beskrivs och analyseras i detalj i en annan projektrapport: Miljöprocess och svensk gruvdrift - En analys och utvärdering av tillståndsprovning för miljöfarlig verksamhet, se fotnot 1.

bedömning av MKB och ger utlåtande till den myndighet som är övergripande ansvarig för processen och utfärdande av tillstånd.

Utöver ansvaret för miljötillståndsprocessen fyller miljödomstolarna i Sverige även en mer ”normal” roll vid överträdelser eller överklaganden. Miljödomstolar har också blivit mer och mer vanligt internationellt, men oftast har de då enbart rollen att döma i mål som rör miljöbrott och/eller överklaganden.

Frågan kring förfarande och ansvarig instans för administration av miljötillståndsprocessen behandlas som nämnt utförligt i en annan av detta projekts rapporter, medan en kortare reflektion följer här. Sverige, liksom de flesta andra länder med betydande mineraltillgångar, har en nationell strategi för främjande av hållbar utveckling av mineralsektorn och denna utveckling bör tillses och övervakas av lämplig(a) myndighet(er). I en domstolsmiljö (i allmänhet, och vid huvudförhandling i synnerhet) ställs kärande och svarande (i form av både sakägare, innehavare av särskild rätt och vissa myndigheter) emot varandra i en process som är starkt juridiskt styrd och det kan ifrågasättas om detta främjar en hållbar utveckling av gruvnäringen. Det bör härvidlag också beaktas att i alla övriga och jämförbara länder, där miljötillstånd utföras genom en administrativ process hanterad av lämplig myndighet, kan dessa alltid överklagas till domstol.

Utfärdande av miljötillstånd samt definition av tillhörande villkor baseras i de flesta jurisdiktioner på en bedömning av en MKB framtagen av sökande part, medan föreskrifter för genomförande av MKB-processen varierar i typ och detaljnivå. I Sverige finns föreskrifter rörande hur en miljökonsekvensbedömning ska genomföras och vad den ska innehålla i miljöbalken medan dessa föreskrifter är jämförelsevis kortfattade och övergripande. I flertalet andra jurisdiktioner, t.ex. Finland, Portugal, British Columbia, Zambia, Mocambique, finns specifik lagstiftning för genomförande av en miljökonsekvensbedömning som beskriver förfaranden och krav i betydligt större detalj, inte minst gällande samråd och höranden av olika parter, inklusive urfolk. Att denna specifika lagstiftning utvecklats i vissa länder beror möjligtvis på att en administrativ process som hanteras av förvaltningsmyndighet (snarare än en domstol) kräver större tydlighet, men möjligtvis också till del på ökade krav på olika former av samråd över åren.

4.4. Miljökonsekvensbedömningars omfattning

Tillståndsprocesserna i Sverige tar normalt inte någon betydande hänsyn till sociala och/eller kulturella konsekvenser, vilket är en klar brist jämfört med vad som krävs enligt internationell MKB-praxis generellt, samt enligt ramverk för skyddande av urfolks rättigheter mer specifikt (se vidare nedan). Sålunda beaktas sociala och ekonomiska konsekvenser normalt inte i någon större utsträckning eller detalj i svenska miljökonsekvensbedömningar, vilket är i linje med en avsaknad av explicita lagkrav kring detta för genomförande av en MKB i Sverige. Miljöbalken innehåller dock föreskrifter som övergripande syftar till att skydda sociala och kulturella värden, och praxis har i någon mån förändrats mot att miljökonsekvensbedömningar i Sverige i allt högre grad omfattar sådana frågor. Vidare finns det i Sverige ingen möjlighet för att få ersättning för eventuella kulturella och/eller sociala konsekvenser som kan komma att uppstå på grund av t.ex. en gruvetablering. Internationellt är en bedömning av social och kulturell påverkan normalt en fullt integrerad del i en MKB som då också ofta benämns ”MSKB” (ESIA, Environmental and Social Impact Assessment).

4.5. Urfolk och krav på samråd och/eller konsultation

Minerallagen och miljöbalken kräver att den som ansöker om bearbetningskoncession eller miljötillstånd ska samråda med samisk part som då utgörs av berörda samebyar med utgångspunkt från de rättigheter som föreskrivs i rennäringslagen. Dessa samråd baseras främst på svensk lag och praxis och ska bidra till en bedömning av huruvida en föreslagen verksamhet kan tillåtas, samt möjliga begränsningar, försiktighetsmått och skadelindrande åtgärder.²² Detta skiljer sig stort mot andra "gruvjurisdiktioner" (t.ex. Western Australia och British Columbia) som har en väl etablerad praxis för urfolkskonsultationer och FPIC, till stor del baserad på internationell rätt och praxis samt en över åren utarbetad nationell praxis. Sålunda, i British Columbia där mineralfyndigheter och urfolksrättigheter överlappar leder staten samråd/konsultationer med urfolksgrupper som en del av ansökningsprocessen för gruvtillstånd, och praxis i detta avseende är väl etablerad. I Australien har likaledes en praxis utarbetats där sökanden ansvarar för konsultationsprocessen medan den övervakas av en "urfolkstribunal" som etablerats genom *Native Titles Act*.

I linje detta kan statligt ledda konsultationer med samiska parter/representanter i Sverige (samebyar, Sametinget och samiska organisationer) nu bli aktuella enligt den nya "konsultationslagen", som ännu prövats endast i mycket liten omfattning. Konsultationslagen är dock föga detaljerad och lämnar ett betydande utrymme för problematisering och vidareutveckling där riktlinjer från internationell praxis och erfarenheter från andra jurisdiktioner synes användbara. Områden där problem bedöms kunna uppstå vid implementering eller där konsultationslagen syns oklar innefattar i korthet (cf. avsnitt 3.3 för detaljer):

- Konsultationslagens relation till krav på samråd/konsultation i annan lagstiftning; Konsultationslagen förskriver samordning med samråd/konsultation som krävs enligt annan lagstiftning medan det är oklart vad detta innebär och hur det ska ske mer i detalj. Härvidlag kan också noteras att medan konsultationslagen bör träda i kraft vid ansökan om bearbetningskoncession (då med Bergsstaten som processansvarig) är domstolar undantagna konsultationslagen så att den inte är tillämplig vid den miljörättsliga prövningen. Detta blir per automatik ett resultat av det svenska systemet med domstolar som ansvariga för miljötillståndsprocessen medan det är en märklighet i perspektivet av att miljöbalken ålägger sökanden att genomföra samråd i avsikt att utvärdera påverkan på samebyar och renskötseln.
- Innebörden av "konsultation i god anda"; Konsultationslagen föreskriver att konsultationer ska genomföras i god anda. Detta kan utgöra en viktig processkontroll – dvs ett krav som ska uppfyllas för att alla parter ska godkänna genomförd process - medan konsultationslagen inte föreskriver i mer detalj hur konsultation i god anda kan mätas eller vad som händer om kravet inte uppfylls.
- Motivering av orsaker som skall föranleda konsultation; Konsultation ska enligt lagen ske i "ärenden som kan få särskild betydelse för samerna" vilket leder till frågan om hur, och av vem, detta ska bestämmas? Vidare ska konsultation ske om samisk företrädare "anser att ett ärende kan få särskild betydelse för samerna och begär konsultation", vilket gör det möjligt för en samisk företrädare att bedöma vad som är

²² Utöver detta kan noteras att eventuell ekonomisk kompensation för ianspråktagande av renbetesmark samt försvårande av renskötseln behandlas vid en separat markanvisningsprocess som hanteras av Bergsstaten.

av särskild betydelse och därmed förpliktigar konsultation. Lagen föreskriver dock inga krav på att konsultationsbegäran på något sätt måste substantieras.

- Resurser för samiska parter för säkerställande av meningsfull process; Medan denna fråga inte är direkt relaterad till konsultationslagens lydelse, är den av betydelse för en meningsfull tillämpning av lagen. Sålunda betonar internationella riktlinjer vikten av att berörda parter innehar nog med kunskap, resurser och kapacitet då detta ökar sannolikheten för ett hållbart resultat av konsultationsprocessen. Vidare är det också av vikt för att säkerställa att deltagande parter i efterhand inte kan hävda att det saknats resurser och/eller information för att kunna genomföra konsultation på ett ändamålsenligt sätt.
- Grupprepresentation och till det relaterade tvister; Liksom punkten ovan är detta en fråga av betydelse för tillämpning av konsultationslagen och framför allt för processens legitimitet. Medan det är upp till samiska företrädare att själva bestämma hur de ska representeras måste finnas klarhet kring hur myndigheter och företag ska förhålla sig till eventuella tvister/problem kring grupprepresentation. Den motsatta situationen – att relevanta myndigheter och företag inte söker förstå, och eventuellt bidra till att lösa, problem kring grupprepresentation – skulle kunna medföra en bedömning att FPIC inte respekteras (av t.ex. OECD, eller internationella organ som övervakar mänskliga rättigheter).
- Vad händer om konsultationslagen inte följs eller samtycke inte uppnås? Konsultationslagen gör klart att statliga myndigheter (med några tydligt avgränsade undantag) ska samråda med samiska företrädare innan beslut fattas i frågor som kan vara av betydelse för samerna. Däremot är det oklart vad som händer om konsultationslagen inte följs och mineralrättigheter/tillstånd ändå utfärdas, medan det sannolikt kan leda till förvaltningsrättsliga mål (om konsultationslagen inte följs) och överklagan av tillstånd (om samtycke inte uppnås, men tillståndsprocessen ändå fortskrider).

5. Sammanfattande slutsatser

Minerallagens och miljöbalkens natur och innehåll liknar i stort de lagar som reglerar tillståndprocesser för gruvdrift i de flesta länder som har en betydande gruvsektor. Sålunda kan den som har vissa grundläggande förutsättningar såsom tillräckliga resurser och kompetens ansöka om undersökningstillstånd vilka behandlas enligt principen *first come first served* och lagen ger också besittningsskydd (*security of tenure*). Undersökningsarbete kan genomföras utan krav på en detaljerad miljökonsekvensbedömning. Bearbetningskoncession kan vidare meddelas om en påträffad fyndighet sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, medan krav på ekonomisk bevisning förfaller vara mindre strikt i Sverige jämfört med många andra jurisdiktioner. I likhet med andra jurisdiktioner kräver storskalig gruvverksamhet alltid ett miljötillstånd som baseras på en utförlig miljökonsekvensbedömning.

Bortom dessa likheter skiljer sig dock svensk lagstiftning och praxis mot flera, eller i vissa fall alla andra länder/jurisdiktioner, och då på vissa sätt som gör att den svenska tillståndprocessen till och med kan uppfattas som apart. Sålunda definierar inte svensk lag vem som äger koncessionsmineraler vilket kan få följder vad gäller ”legitimitet” för statens agerande – främst gentemot markägare, men även andra sakägare. Kopplat till detta har Sverige har, i motsats till en majoritet av världens gruvjurisdiktioner, ingen royalty på mineral. I och med en avsaknad av ett definierat statligt ägande finns dock heller ingen logisk och legal grund för uttag av royalty på mineraler.

I Sverige finns en s.k. mineralavgift, räknad som 2 promille av värdet av gruvproduktionen, och denna avgifta misstas ofta av mindre väl insatta personer för att vara en royalty. En dylik mekanisk återfinns ej i andra länder. Mineralavgiften är till största del (2/3) en till synes väl fungerande mekanism för att ersätta drabbade markägare i det fall markägaren ej är densamma som gruvbolaget. Till mindre del (1/3) är det dock en mindre nödvändig/väl fungerande mekanism för att inbringa resurser för geologisk forskning. Det senare skapar oklarhet om vad mineralersättningen är, eftersom det till del ger en liten inkomst till staten. Storleken på denna inkomst är vidare i jämförelse med värdet av en royalty i andra länder i det närmaste helt obetydlig.

Till skillnad från de flesta länder, kan ej gruvprojekt – oavsett storlek och ekonomisk betydelse - klassificeras som varande av nationellt intresse vilket gör att exproprieringslagen ej gäller. Samtidigt ger minerallagen genom det s.k. markanvisningsförfarandet lett av Bergmästaren goda möjligheter för alla typer av gruvprojekt att tillgodogöra sig rätten till mark. Denna unika ordning – där gruvor trots att de ej definieras som att varande av nationellt intresse, behandlas på ett likande sätt nationellt viktiga projekt, skapar en grogrund för missförstånd och misstänksamhet som i sin tur kan få följder vad gäller legitimitet för statens agerande gentemot markägare och andra sakägare.

Miljötillstånd utfärdas i Sverige genom ett domstolsförfarande. Detta är inte fallet i någon annan gruvjurisdiktion där det istället sker genom en administrativ process som leds av en förvaltningsmyndighet (motsvarande t.ex. Naturvårdsverket/EPA eller Miljöministerium). Detta framstår som synnerligt i perspektivet av att olika typer av strategisk samhällsutveckling normalt tillses, samordnas och övervakas av lämpliga myndigheter²³. Det är sannolikt vidare inte till gagn för den övergripande utkomsten av tillståndprocessen att

²³ Denna fråga behandlas i detalj i en annan av projektets rapporter, se fotnot 1.

olika parter ställs emot varann i en starkt juridiskt styrd process, i det att denna situation inte främjar transparenta diskussioner och försök till samsyn.

I Sverige krävs att projektägaren genomför två substantiella miljökonsekvensbedömningar, en vid ansökan om bearbetningskoncession som ska ligga till grund för bedömning av bäst lämpad markanvändning samt en inför ansökan om miljötillstånd. I andra jurisdiktioner krävs endast den senare. För projektägaren innebär systemet i Sverige betydande kostnader på ett relativt tidigt stadium då ett gruvprojekt fortfarande är behäftat med hög risk och annan osäkerhet gällande skala, tekniskt upplägg osv. Detta i sin tur innebär även att det finns en risk för att en bedömning av bäst lämpad markanvändning baseras på otillräcklig information.

Tillståndsprocesserna i Sverige tar normalt inte någon hänsyn till sociala och/eller kulturella konsekvenser. Detta är en klar brist jämfört med vad som krävs enligt internationell MKB-praxis. Sålunda i linje med en avsaknad av explicita lagkrav beaktas sociala och ekonomiska konsekvenser normalt inte i någon större utsträckning eller detalj i svenska MBK medan praxis har i någon mån förändrats mot att MKB:s i Sverige i allt högre grad omfattar sådana frågor. Internationellt är en bedömning av social och kulturell påverkan normalt en fullt integrerad del i en MKB som ofta också benämns "MSKB" (ESIA, Environmental and Social Impact Assessment).

Krav på och förfaranden för samråd/konsultation med urfolk skiljer sig stort mot andra gruvjurisdiktioner som i flera fall har en väl etablerad praxis för urfolkskonsultationer och FPIC, baserad på internationell rätt samt utarbetad intern/nationell praxis. I Sverige ansvarar sökande för genomförande av samråd, och då med samebyar baserat på rättigheter föreskrivna i rennäringslagen, snarare än ur ett perspektiv av urfolksrätt. Vidare gör ansvarig myndighet gör en bedömning av samrådsförfarandets kvalité medan det inte finns mer detaljerade krav föreskrivna gällande innehåll och process. Mot bakgrunden av internationella krav på ett effektivt deltagande av samiska parter i beslutsprocesser stiftades en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket (2022/66) som syftar till att i linje med internationella standarder uppnå fritt informerat förhandssamtycke vid beslutsprocessen för nya verksamheter (t.ex. gruvprojekt). I huvudsak ålägger denna lag svenska statliga myndigheter att samråda med samiska företrädare innan beslut fattas i frågor som kan vara av särskild betydelse för samerna. Lagen är utformad som ett komplement till de samrådsskyldigheter som redan föreskrivs i annan lagstiftning medan den inte är av relevans för miljötillståndsprocessen enär domstolar är undantagna från lagens föreskrifter. Konsultationslagens föreskrifter är dock så pass vaga och oklara att ändamålsenlig tillämpning med stor sannolikhet kan komma bli problematisk (cf. sektion 3.3).

Möjliga förändringar och förbättringar av de svenska tillståndsprocesserna innefattar dels relativt sett enklare åtgärder som framtagande av riktlinjer och vägledningar t.ex. för att underlätta tillämpning av konsultationslagen, och för att socioekonomiska konsekvenser ska beaktas i större utsträckning i MKB processen, samt större "ingrepp" såsom lagändringar kring ägande av mineral och eventuellt införande av royalty på mineral, krav på MKB samt institutionellt ansvar för miljötillståndsprocessen. Detta bedöms på olika sätt kunna leda till effektivare, mer ändamålsenliga och rättssäkra tillståndsprocesser samt möjligtvis till en vidare acceptans av gruvor hos sakägare, andra berörda och samhället i stort.

6. Bibliografi

Diário da República (2013). Regime jurídico da avaliação de impacto ambiental (AIA) (151-B/2013). Dekret för förfarandet för miljökonsekvensbedömning, Portugal, ändrat genom dekret nr. 152-B/2017.

Diário da República (2013). Estabelece o regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos (127/2013). Dekret för reglering av miljötillstånd, Portugal.

Diário da República (2015). Regime de Licenciamento Único de Ambiente (75/2015). Dekret för tillämpning av ”det enskilda miljötillståndssystemet”, Portugal.

Diário da República (2015). Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional, incluindo os localizados no espaço marítimo nacional (54/2015). Lag som fastställer den generella rättsliga ramen för mineralprospektering och gruvdrift, Portugal.

Diário da República (2021). Regulamentação da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, no que respeita aos depósitos minerais. Lagdekret som innehåller föreskrifter för vidare implementering av Lag nr 54/2015.

Diário da República (2021). Reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais (11/2023). Dekret för tillämpning av SIMPLEX-lagstiftningen.

EMLI. (2023). Major Mines Authorizations Guide. Ministry of Energy, Mines and Low Carbon Innovation. https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/permitting/mmpo/major_mines_auth_guide.pdf

Finlex (2017). Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017). <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2017/20170252>

Finlex (2023). Lag om ändring av gruvlag 505/2023. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2023/20230505>

Government of British Columbia. (u.å-a). Exploration. Hämtad 2 oktober 2023 från <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/industry/mineral-exploration-mining/permitting/mine-exploration>

Government of British Columbia. (u.å-b). Notice of Work - New and Amendment. Hämtad 2 oktober 2023 från <https://portal.nrs.gov.bc.ca/web/client/-/notice-of-work>

Government of British Columbia. (u.å-c). Frequently Asked Questions about Environmental Assessments. Hämtad 18 januari 2024. <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/natural-resource-stewardship/environmental-assessments/frequently-asked-questions>

Government of Western Australia. (2023). Overhaul of approvals system to unlock jobs, investment. Publicerad 12 december 2023. <https://www.wa.gov.au/government/media-statements/Cook-Labor-Government/Overhaul-of-approvals-system-to-unlock-jobs,-investment-20231212>

Government of the Republic of Zambia (GRZ). (1997a). Mines and Minerals (Environmental) Regulations. Lusaka, Zambia.

Government of the Republic of Zambia (GRZ). (1997b). The Environmental Protection and Pollution Control (Environmental Impact Assessment) Regulations. Statutory Instrument No. 28 of 1997. Lusaka, Zambia.

Government of the Republic of Zambia (GRZ). (2011). The Environmental Management Act. No. 12 of 2011. Lusaka, Zambia.

Government of the Republic of Zambia (GRZ). (2015). Mines and Minerals Development Act. No. 11 of 2015. Lusaka, Zambia.

Government of the Republic of Zambia (GRZ). (2016). Mines and Minerals Development (General) Regulations. Lusaka, Zambia.

ICLG. (u.å). Mining Laws and Regulations Canada 2024. The International Comparative Legal Guides and the International Business Reports. <https://iclg.com/practice-areas/mining-laws-and-regulations/canada>

Lexology. (2019). Environmental Regulations for Mining Activities in Zambia. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b3c25b87-8425-4b00-a69e-36c66584f760>

Lexology. (2022). Snapshot: Environmental Regulations for Mining Activities in Mozambique. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8cf76a1f-3e76-430a-a8cb-83ee197fc7c1>

Miljöförvaltningen. (2023). Miljötilstånd. Hämtad 12 juli 2023, från <https://www.ymparisto.fi/sv/tilstand-och-skyldigheter/miljotillstand>

Republic of Mozambique (1997). Lei do Ambiente (20/1997). Miljölagen.

Republic of Mozambique (2004). Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira (26/2004). Särskild miljöförordning för gruvdrift.

Republic of Mozambique (2014). Lei de Minas. (20/2014). Gruvlagen.

Republic of Mozambique (2015a). Aprova o Regulamento da Lei de Minas e seus anexos (31/2015). Förordning som vidare implementerar gruvlagen och dess annex.

Republic of Mozambique (2015b). Regulamento Sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (54/2015). Förordning som reglerar MKB-processen.

RP 126/2022 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gruvlagen. <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220126.pdf>

Statsrådet. (2023). Den nya gruvlagen träder i kraft den 1 juni. Pressmeddelande. Arbets- och näringsministeriet. <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410877/den-nya-gruvlagen-trader-i-kraft-den-1-juni>

Lexology. (2022). Spotlight: Mining Law in Portugal. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4d655668-3cdf-456a-8541-91b3ace654ec>

PLMJ. (2021). Environmental Law 2021 - Portugal: Law & Practice. Chambers Global Practice Guides. https://www.plmj.com/xms/files/014_PORTUGAL.pdf

SFS (1972). Expropriationslag (The expropriation law) 1972:719.

SFS (1991). Minerallagen (The mineral law) 1991:45.

SFS (1998). Miljöbalken (The environmental code) 1998:808.

SFS (2022). Lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket (2022:66)

SWE Plmnt (2004). Ändringar i minerallagen (Changes in the Mineral Act). Riksdag (Swedish Parliament), Stockholm.

SWE Plmnt (2012).. Undersökningstillstånd och arbetsplaner (exploration concessions and work plans). Stockholm

Tillväxtverket. (2016). Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick. PM 2016:05.

Visaconsultores (2024). Mines and Quarries Licensing - Environmental Impact Assessment. <https://visaconsultores.pt/en/mines-and-quarries-licensing/environmental-impact-assessment/>