

Till Näringsdepartementet:
n.registrator@regeringskansliet.se
Camilla.Kullmer@regeringskansliet.se

Näringsdepartementets dnr. N2016/05385/FJR
Remissvar angående promemoria om 2009 års renskötselkonvention (Ds 2016:27)

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (Svemin) är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Svemin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på ovan nämnda departementspromemoria. Svemins remissvar avser de delar av promemorian, de två förslagen till renskötselkonvention samt förslaget till konventionslag som bedöms kunna ha konsekvenser för den svenska gruvnäringen.

1 Den föreslagna konventionslagen (förslag till lag med anledning av konventionen den 7 oktober 2009 mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renskötsel)

2 §

Svemins inställning:

Den rättsliga innebörden av bestämmelsen är oklar och den bör därför inte tas med.

Motivering:

Den samiska befolkningen är ett urfolk vilket grundas på att samerna har en lång sammanhängande historisk anknytning till de områden där de bedrivit sin näring och utvecklat sin kultur. Urfolkens rättigheter uttrycks i ett antal olika internationella rättsakter med varierande betydelse. Sverige har anslutit sig till vissa av dessa. Det är inte givet vad erkännande av samer som urfolk har för rättsliga effekter i Sverige. En viktig del av de rättigheter som följer av internationella rättsakter avseende urfolk är rätten till självbestämmande och att förfoga över mark. Det är varken klarlagt hur Sverige som stat ställer sig till samiska anspråk motsvarande äganderätt till den mark som brukats av samerna eller vad som gäller rent rättsligt (detta har prövats respektive är föremål för rättslig pröv-

ning avseende några specifika områden, se bl.a. NJA 1981 s. 1 (Skattefjällsmålet) och den överklagade domen av Gällivare tingsrätt 2016-02-03 i mål T323-09 (avseende jakt- och fiskerättigheter inom Girjas sameby).

Så länge det inte är klart vad som juridiskt följer av att samer betraktas som ett urfolk bör varken lagtext eller renskötselkonvention hänvisa till folkrättsliga bestämmelser om urfolksrättigheter. Detta är ytterst politiska frågor att ta ställning till och som det har förts diskussioner om under många år utan att ett tydligt ställningstagande har kunnat nås. I avvaktan på klarhet i vad den svenska staten har för uppfattning och en öppen process om vad detta innebär bör, av rättssäkerhetsskäl, lagstiftning såsom den föreslagna bestämmelsen undvikas.

7 §

Svemins inställning:

Ersättningsbestämmelsen bör förtydligas genom ett tillägg (se följande tillägg med kursiv stil) så att det i första meningen i första stycket står: "Om det på grund av denna lag uppkommer skada eller olägenhet för rennäringen på svenskt område *eller för annan [...]*".

Motivering:

Som framgår av promemorian är det inte bara den sameby som bedriver renskötsel i ett område som kan upplåtas till norska samer enligt konventionens bestämmelser som kan begära ersättning för skada och olägenhet (se sid. 106). Ersättningsrätten gäller även för annan, till exempel en markägare som lider skada. Samma sak måste i så fall gälla även för gruv- eller prospekteringsföretag med undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen som drabbas av skada eller olägenhet till följd av upplåtelser enligt konventionen. Bestämmelsen behöver ändras så att det tydligt framgår att det inte bara är skada på rennäringen som ersätts.

En annan sak är att det kan uppstå frågor om vad som betraktas som ersättningsgill skada eller olägenhet. Som antyds i promemorian (not 50, sid. 105) är det till exempel oklart vad som avses med "olägenhet" i rennäringenslag. Att principen om ersättning är lika för alla måste dock tydligt framgå. För gruv- och prospekteringsföretag kan det exempelvis vara fråga om kostnader för utfodring eller annan ersättning till samer som bedriver renskötsel i området med stöd av konventionen.

9 §

Svemins inställning:

Bestämmelsen får svåröverskådliga rättsverkningar och bör därför inte tas med.

Motivering:

Den gränsöverskridande renskötseln ges en diffus särställning i förhållande till annan markanvändning vars tillåtlighet ska prövas av myndighet.

För det första är det oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till prövningen av hushållningsbestämmelserna (3-4 kap.) i miljöbalken och annan lagstiftning som ger rätt till ianspråktagande av mark, till exempel minerallagen. Enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Områden som är av riksintresse ska särskilt skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar nyttjandet av marken för dessa intressen. Den föreslagna bestämmelsen i konventionslagen riskerar att hamna i konflikt med hushållningsbestämmelserna och även annan lagstiftning och bör därför inte tas med.

För det andra är det oklart vad som menas med "väsentligt försvåra renskötseln". Om varje myndighet som ska pröva tillåtlighet enligt annan lagstiftning ska tillämpa denna bestämmelse kommer

utgången för den som söker tillåtelse till verksamheten att bli oviss och svårförutsebar i fråga om vad som anses väsentligt försvåra renskötsel. Det kan dessutom förmodas att tillämpningen kommer att variera mellan olika myndigheter. Det framgår inte av promemorian om en myndighets beslut om tillåtlighet för en verksamhet att kunna överklagas, vilket ytterligare ökar ovissheten och kan komma att komplicera alla berörda tillåtelseprocesser.

För det tredje framstår det som oklart om den del av bestämmelsen som handlar om att ordna ersättningsmark i praktiken kommer kunna tillämpas. På vilken rättslig grund ska ersättningsmark tas i anspråk? Även om den civilrättsliga frågan om markåtkomst kanske lyckas lösas i ett enskilt fall är det antagligen i alla fall mycket svårt att få tillgång till mark som är lämplig för renskötsel vad gäller funktionalitet, tillgänglighet och konkurrerande intressen.

För det fjärde framstår bestämmelsens krav på ersättning som en dubbelreglering i förhållande till vad som gäller enligt till exempel minerallagen. Ska de samer som bedriver renskötsel i ett område med stöd av renskötselkonventionen och som lider skada eller intrång till följd av gruv- eller prospekteringsverksamhet i första hand ersättas för skada och intrång enligt minerallagen, eller med stöd av konventionslagen (som i sin tur hänvisar till rennäringslagen)? Är det någon skillnad mellan "väsentligt försvåra renskötseln" jämfört med vad som utgör ersättningsgill skada och intrång enligt minerallagen? Vilken instans ska pröva ersättningens storlek – renbetesnämnden eller Bergsstaten? Hur ska det undvikas att det betalas dubbel ersättning för samma skada eller intrång?

2 2009 års förslag till renskötselkonvention

Artikel 4

Svemins inställning:

Bestämmelsen bör strykas.

Motivering:

Skälet är detsamma som beträffande 9 § i konventionslagen (se ovan), särskilt den första invändningsgrunden (dvs. att det är oklart hur konventionen ska tillämpas i förhållande till miljöbalkens innehållsbestämmelser och annan lagstiftning som reglerar tillgång till mark för särskilda ändamål).

Vad beträffar bestämmelsens andra stycke så är detta mer balanserat än motsvarande förslag i konventionslagen (9 §), men när det gäller ersättningsmark förefaller det ändå svårt att tillämpa i praktiken.

3 Den samiska arbetsgruppens förslag till renskötselkonvention

Artikel 2

Svemins inställning:

Det första stycket tillför inget i sak och bör strykas (jfr. även vad som sägs i promemorian om detta, sid. 82 f.).

Motivering:

Utöver vad som sägs i nyss nämnda hänvisning till promemorian kan tilläggas att det är olämpligt att konventionen innehåller en generell hänvisning till folkrätten eftersom det inte är helt klart vilka rättigheter som följer av folkrätten ifråga om rätten till mark och inflytande över hur mark ska användas (se ovan, i kommentaren till 2 § i konventionslagen).

Artikel 4

Svemins inställning:

Hela bestämmelsen bör strykas.

Motivering:

Första stycket: Motiveringen till Svemins inställning är densamma som beträffande 9 § i konventionslagen (se ovan). Den samiska arbetsgruppens förslag innehåller inte någon kvalifikationsgräns för vilken påverkan som renskötseln ska skyddas från utan hänvisar till det skydd som gäller enligt det egna landets renskötsel. Detta är förvisso bättre jämfört med den föreslagna motsvarigheten i konventionslagen (9 §) eftersom man med arbetsgruppens förslag bör kunna utgå från till exempel miljöbalkens hushållningsbestämmelser och rennäringslagen. Hänvisningen till att åtgärden måste vara förenlig med samernas rättigheter som urfolk enligt folkrättens bestämmelser gör dock innebörden av första stycket är svår att tolka och avgränsa.

Andra stycket: Det föreslagna andra stycket är mycket problematiskt. Det är tveksamt om det kommer att vara rättsligt möjligt annat än möjligtvis i undantagsfall att uppfylla de krav på ersättningsområden som arbetsgruppens förslag till konventionen anger (se även Svemins tredje invändningsgrund i kommentaren till 9 § konventionslagen). Kravet på ersättningsmark kommer i praktiken knappast att kunna tillämpas och bestämmelsen tillför i så fall inget annat än misstro mot regelverket. Det kan också noteras att förslaget inte innehåller något alternativ att i stället betala ersättning för mistad bruksrätt enligt konventionen.

Tredje stycket: Det föreslagna stycket riskerar att få allvarliga konsekvenser för all annan samhällsutveckling än inom renskötsel. Förbudet kan inte anses förenligt med äganderättsskyddet. Det vore dessutom olämpligt att i konventionen föreskriva en förbudsregel som bygger på så svårbedömda grunder som möjligheten för enskilda samebyar att "bedriva ekologisk, ekonomisk och kulturellt bärkraftig renskötsel under samtliga årstider". Svårigheten i att bedöma vad som är bärkraftigt i dessa avseende lär antagligen vålla stora tillämpningsproblem.

4 Promemorian

Rättighetsfrågor

I avsnittet om konventionens förenlighet med samernas självbestämmanderätt (kap. 3) görs hänvisningar till internationella rättsakter som på olika sätt ger uttryck för rättigheter som tillkommer urfolk. Avsnittet speglar bara i viss mån att det finns politiska utmaningar i de ställningstaganden som dessa rättsakter ger uttryck för. Inte minst när det gäller rätten för urfolk att få förfoga över naturtillgångar, vilket inte är oproblemiskt i förhållande till både civilrättslig äganderätt och till den stora andel av landets yta som renskötsel bedrivs på. Det saknas tydlighet i vad den svenska staten har för uppfattning om vad som gäller i dessa frågor. Riksdagen ska inte lagstifta om rättigheter vars innebörd inte är klarlagd.

Ersättningsfrågor

I avsnittet om ersättningsfrågor (kap. 6) sägs, som exempel, att om ett ingrepp gör ett område oanvändbart för renskötsel – såsom vid tillstånd till mineralbrytning – ska ersättning utbetalas till samebyn som vid upphävande av renskötselrätt (sid. 72). Hänvisningen till mineralbrytning är missvisande. För det första är utgångspunkten alltid att gruvdrift och renskötsel så långt möjligt ska kunna samexistera. Om det visar sig omöjligt avgörs markens användning i enlighet med 3-4 kap. miljöbalken i samband med att ansökan om bearbetningskoncession prövas. För det andra så ersätts eventuell skada till följd av att bearbetningskoncession har beviljats respektive och skada och intrång som föranleds av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning i enlighet med minerallagens

ersättningsbestämmelser (7 kap 2-3 §§). Det är i dessa fall alltså inte fråga om att upphäva och ersätta renskötselrätten enligt 26-30 §§ rennäringslagen.

Stockholm den 20 januari 2017

Svemin, genom



Per Ahl, vd



Kerstin Brinnen, branschjurist