

Till:
Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Kulturdepartementets dnr. Ku2017/01905/DISK

Remissvar angående promemoria om konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43)

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 promemoria.

1 Förslaget om konsultationsordning

SveMin är positiv till att införa en lagstadgad konsultationsordning för frågor som kan få särskild betydelse för det samiska folket. Förslagen i promemorian är delvis bra, men i flera delar behövs det ändringar för att styra upp den föreslagna processen och göra den mer förutsebar. Detta utvecklas nedan.

1.1 Utgångspunkter för gruvnäringen

Gruvnäringen är beroende av tillgång till mark för att kunna driva och utveckla både befintliga och nya gruvprojekt. Detta är i sin tur nödvändigt för att försörja samhället med olika metaller och mineral som dagligen används och behövs. Att prospektera är att leta efter mineralfyndigheter som är ekonomiskt utvinningsbara och innebär kort och gott att man skaffar kunskap om de geologiska förhållandena inom ett område. Prospektering är ett nödvändigt förarbete och trots att prospektering är både kostsamt och tidskrävande är det mycket sällsynt att det leder till öppnande av en ny gruva.

Enligt minerallagen behöver den som vill prospektera ett undersökningstillstånd och en gällande arbetsplan. Minerallagen tillämpas parallellt med annan lagstiftning, bland annat miljöbalken, och ibland behövs tillstånd eller godkännanden även enligt andra bestämmelser för att få utföra prospekteringsarbeten. Om prospekteringen så småningom leder till planer på att öppna en gruva behövs dels bearbetningskoncession enligt minerallagen, dels tillstånd enligt miljöbalken. Det sker alltså provningar i flera steg och enligt olika regelverk.

Enligt gällande rätt sker inget formellt samrådsförfarande förrän i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken (detta kommer att ändras vid årsskiftet då de nya bestämmelserna om miljöbedömningar träder ikraft). Redan i prospekteringskedet sker dock både frivilliga och reglerade kontakter och dialog i samband med ansökan om undersökningstillstånd och när prospekteringsföretaget tar fram sin arbetsplan för de planerade arbetena.

Om ansökan om undersökningstillstånd avser ett område som används för renskötsel ska Sametinget ges tillfälle att yttra sig över. För arbetsplaner gäller att de ska delges de sakägare som berörs och som då har möjlighet att invända mot, eller lämna synpunkter på hur de planerade arbetena ska utföras. På begäran ska prospektören tillhandahålla arbetsplanen på samiska. Om undersökningsarbetet ska utföras inom ett område som används för renskötsel, ska Bergsstaten skicka gällande arbetsplan till Sametinget.

Det ska här framhållas att det, utöver de lagstadgade kontakterna i samband med framtagande av arbetsplaner, vanligen sker frivilliga kontakter mellan prospekteringsföretaget och den/de sameby(-ar) som berörs av den planerade prospekteringen.

Samiska intressen, främst rennäring, kan beröras både av prospektering och utvinning. Gruvnäringen vill gärna ha en tidig dialog med företrädare för samiska intressen för att berätta om vad som är planerat, för att öka förståelsen för varandras förutsättningar i det aktuella området och för att diskutera vilka anpassningar som kan behövas respektive vilka samarbeten som kan bli aktuella.

1.2 Konsultationsskyldighet (2 §)

SveMin är positiv till att införa en lagstadgad konsultationsordning i frågor av särskild betydelse för det samiska folket.

Det är viktigt att konsultationsförfarandet blir ändamålsenligt. Det är också viktigt att inte myndigheternas handläggning av de aktuella ärendena tar påtagligt längre tid eller ökar väsentligt i omfattning. Utgångspunkten måste även i fortsättningen vara, precis som det sägs i promemorian, att beakta det förvaltningsrättsliga intresset av en snabb och effektiv handläggning av ärenden.

SveMin anser dessvärre att delar av förslaget och även författningskommentarerna är alltför otydliga när det gäller avgränsningen av vilka fall som kan bli aktuella för konsultation. SveMin befarar att den föreslagna lagtexten (och kommentarerna till den) kommer att bidra till att det blir mer regel än undantag att

det framförs invändningar, under handläggningen eller när den är avslutad, mot att konsultation inte har skett i den omfattning som samiska företrädare hade önskat. Konsultationsförfarandena riskerar också att dra ut på tiden. Detta kommer att påverka rättssäkerheten negativt genom att ärendehanteringens blir mindre förutsebar, att processkostnaderna ökar och oklarhet om hur reglerna ska tillämpas.

Uttrycket ”frågor av särskild betydelse för samerna” öppnar för tolkning av när konsultation måste ske. Svemin inser att ett visst tolkningsutrymme antagligen är nödvändigt. Men för att bland annat minska risken för diskussioner om vad som är ”av särskild betydelse” anser Svemin att bestämmelsen behöver kompletteras med att Sametinget (och eventuella samiska företrädare som konsulteras) måste lämna besked inom viss tid om de vill genomföra konsultation (se kommentar till 5 §, i avsnitt 1.6 nedan).

Med en tidsgräns och större tydlighet om när konsultation ska genomföras kan myndigheter bättre planera handläggningen av ärendet och processen blir mer förutsebar för alla inblandade.

Svemin delar inställningen att konsultationsskyldighet normalt inte ska gälla för undersökningsarbete (prospektering) enligt minerallagen. Som sägs i promemorian så medför prospektering i regel inte särskilt stora olägenheter eller omgivningspåverkan av betydelse. Dialog mellan prospekteringsföretag och berörda samebyar sker redan nu vid framtagande av arbetsplaner och många gånger även frivilligt därutöver.

Enligt mineralförordningen gäller dessutom att en ansökan om undersökningstillstånd som avser ett område som används för renskötsel ska skickas till Sametinget för att ge tillfälle att yttra sig över ansökningen. Någon konsultationsskyldighet på myndighetsnivå i dessa fall behövs därför inte.

Som ytterligare motivering hänvisas till vad som sägs nedan, i kommentaren till 3 §.

1.3 Konsultationsparter (2 §)

Svemin tillstyrker att samebyar bjudas in till konsultation.

Däremot anser vi att andra stycket har en olycklig formulering i att ”Sametinget ska underrättas om sådan konsultation”. För att undvika risken för missförstånd att konsultationen med den ena parten kan utesluta konsultation med den andra föreslår vi att den meningen ändras. Ett förslag kan vara att i lagtexten lägga till att myndigheten ska samordna konsultationen med de olika parterna om det kan ske.

1.4 Myndigheter som är undantagna från konsultationsskyldighet (3 §)

Svemin tillstyrker förslaget men anser att kommentaren till bestämmelsen behöver kompletteras.

För att undvika ifrågasättande och att handläggningen av ärenden drar ut på tiden bör förarbetena förtydligas så att det uttryckligen anges att även Bergsstatens handläggning av ansökningar om undersökningstillstånd och fastställande av arbetsplaner inte omfattas av konsultationsplikt (se även tidigare kommentar, i avsnitt 1.2 ovan).

Skälet är att Bergsstaten har en roll som påminner om miljöprövningsdelegationerna inom vissa länsstyrelser. Om miljöprövningsdelegationerna är undantagna så finns det skäl att även undanta Bergsstaten. Bergsstaten är en organisatorisk enhet inom Sveriges Geologiska Undersökning, med uppdrag att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergmästaren beslutar i frågor enligt minerallagen och Bergsstaten ansvarar för sina beslut och för sin verksamhet inför myndighetens ledning, se 13 - 14 §§ i förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges Geologiska Undersökning.

1.5 När konsultation får underlåtas (4 §)

SveMin anser att denna del av förslaget behöver utredas och kommenteras utförligare för att ge bättre vägledning om i vilka fall som konsultation får underlåtas.

I promemorian bedöms att konsultation i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till gruvverksamhet (alternativt vid beslut om bearbetningskoncession) kan vara ett exempel på när det är uppenbart obehövligt med konsultation i båda fallen, eftersom det är fråga om prövningar i olika steg.

SveMin delar i grunden utredarens åsikt om detta men anser att lagförslaget (och författningskommentarerna) innehåller alltför många oklarheter. Det behövs en grundlig analys av till exempel när det kan anses uppenbart obehövligt att konsultera. När det gäller gruvverksamheter som prövas enligt både minerallagen och miljöbalken kan man mycket väl (precis som utredaren framhåller) tänka sig att det inte behövs konsultation i båda fallen. Men skälen till detta skulle behöva beskrivas tydligare och minska utrymmet för delade meningar om vad som gäller.

1.6 Konsultationsförfarandet 5 §

SveMin avstyrker den nuvarande lydelsen. Bestämmelsen behöver kompletteras med tidsgränser för hur lång tid konsultationsförfarandet kan pågå. Detta bör genomföras både som en svarsfrist (huruvida konsultation önskas) och som en genomförandefrist.

SveMin bedömer att den nuvarande lydelsen riskerar att resultera i utdragna konsultationsförfaranden som saknar ram och styrning.

Enligt promemorian förslag (5 §, 2 st.) ska Sametinget ges skälig tid att hämta in behövliga upplysningar och förbereda konsultationen. SveMin håller med om att Sametinget måste ges skälig tid för att sätta sig in i ärendet och förbereda sig inför konsultationen. För att öka förutsebarheten behöver bestämmelsen dock

kompletteras med en bortre tidsgräns. Det är av stor vikt att myndigheternas handläggning av ärenden är så snabb och effektiv som möjligt.

SveMin anser att Sametinget (och i förekommande fall andra konsultationsparter) för det första ska åläggas att svara inom en viss tid om de vill ha konsultation i frågan. För det andra behöver bestämmelserna kompletteras med att konsultation ska genomföras inom viss tid efter att konsultation har begärts.

Dessa krav kan inte anses som alltför långtgående eftersom Sametinget enligt förslaget har möjlighet att bestämma formen för konsultationen.

Utän en bortre tidsgräns finns en uppenbar risk att konsultationsförfarandet kommer att orsaka att handläggningstiden för ärenden som kan vara av särskild betydelse för samer kommer att öka med många månader eller till och med år.

1.7 Konsultationsförfarandet 6 §

SveMin avstyrker den föreslagna lydelsen. Bestämmelsen behöver kompletteras med en tidsfrist för genomförande av konsultationen (se även kommentar i och förslag i avsnitt 1.6, ovan).

SveMin välkomnar konsultation som i bästa fall utmynnar i enighet eller samtycke. Erfarenhetsmässigt verkar det från samiskt håll tyvärr finnas en stor skepsis mot gruvnäringens behov av tillgång till mark. Om konsultationen kan leda till bättre förståelse och till konstruktiva lösningar för både gruvnäring och samiska intressen så vore mycket vunnet.

I förslaget anges att konsultationen får avbrytas om det saknas förutsättningar att nå enighet eller samtycke, eller om konsultationen inte kan genomföras inom rimlig tid. SveMin bedömer att en sådan ventil är nödvändig.

För att göra processerna förutsebara och ändamålsenliga föreslår SveMin att det införs tidsfrister för besked om Sametinget m.fl. vill ha konsultation och när den i så fall ska ha genomförts (se kommentar under 5 §).

1.8 Annat än samiskt deltagande vid konsultation (7 §)

SveMin avstyrker den föreslagna bestämmelsens lydelse. Bestämmelsen behöver kompletteras med att även representanter från gruvnäringen ska bjudas in till konsultation i frågor som rör gruvor, gruvdrift och ärenden enligt minerallagen.

Enligt promemorians förslag är syftet med konsultationen framförallt att få en uppfattning om samernas inställning och att den kan beaktas i det aktuella ärendet (se sid. 40 f). Det sägs också att det kan bli fråga om överläggningar och förhandlingar under konsultationen (sid. 41).

För att få till en konstruktiv dialog som öppnar för möjlighet till anpassningar bör i förekommande fall även gruvföretag eller andra representanter från gruvnä-

ringen bjudas in att delta i konsultation. Anledningen är att promemorian beskriver konsultationen som en förhandling eller en överläggning (sid. 41).

SveMin vill understryka att det, i situationer som till exempel rör planerad gruvverksamhet, vore en absolut fördel om gruvföretaget i fråga deltar i konsultationen för att både svara på frågor om projektet och få ta del av de samiska synpunkterna. Både samiska företrädare och gruvföretag har kunskaper som den beslutande myndigheten bör känna till innan den fattar beslut i ärendet.

2 Svemins förslag till ändringar av förslaget

De ändringar av promemorians förslag som SveMin anser behövas är sammanfattningsvis:

- 2 §: SveMin avstyrker den föreslagna lydelsen och anser att bestämmelsen behöver förtydligas ifråga om inom vilken tid som konsultation ska genomföras.
- 3 §: I kommentaren till bestämmelsen behöver det uttryckligen anges att även Bergsstatens handläggning av ansökningar om undersökningstillstånd och fastställande av arbetsplaner inte omfattas av konsultationsplikt.
- 4 §: SveMin anser att denna del av förslaget behöver utredas och kommenteras utförligare för att ge bättre vägledning om i vilka fall som konsultation får underlåtas.
- 5 §: Bestämmelserna behöver kompletteras med att Sametinget (och eventuella andra konsultationsparter) för det första måste svara inom viss tid om de vill genomföra konsultationen och för det andra att konsultationen ska vara genomförd inom viss tid.
- 6 §: SveMin konstaterar att förfarandet behöver kompletteras med en tidsfrist för genomförande av konsultationen (se 5 §).
- 7 §: SveMin avstyrker den föreslagna bestämmelsens lydelse. Bestämmelsen behöver kompletteras med att även representanter från gruvnäringen ska bjudas in till konsultation i frågor som rör gruvor, gruvdrift och ärenden enligt minerallagen.

Stockholm den 21 november 2017

SveMin, genom

Per Ahl, vd

Kerstin Brinnen, branschjurist