

2023-04-21

dnr 5.2.1 – 2023-526

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för branscher och industri

kn.remissvar@regeringskansliet.se
Susanne.Gylesjö@regeringskansliet.se

Remissvar om EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial – European Critical Raw Materials Act, KN2023/02645

Bakgrund

Sametinget i Sverige är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament med syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter som urfolk att bevara och utveckla sin kultur. Sametingets uppgift är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland renskötselns intressen, vid nyttjandet av mark och vatten.

Ärendet

EU-kommissionen avser att införa en förordning om kritiska och strategiska råvaror (CRM) är att säkra en hållbar tillgång till CRM inom EU. Man vill därför bl.a. begränsa CRM-relaterade risker i den globala leveranskedjan samtidigt som man vill öka EU:s egen kapacitet på den inre marknaden. EU:s miljöavtryck från CRM-konsumtion ska minska. Den övergripande strategiska visionen är för att stärka Europas tillgång på kritiska råvaror, genom åtgärder både inom och utanför EU. Med den globala förändringen förväntas efterfrågan på några av kritiska råvaror som kobolt, litium och gallium snabbt öka under de kommande decennierna. EU anser att utan en säker tillgång på kritiska råvaror skulle den inre marknadens funktion och EU:s konkurrenskraft skadas. Man vill även säkerställa fri rörlighet för kritiska råvaror på den inre marknaden samtidigt som man säkerställer en hög miljöskyddsnivå, genom att förbättra deras cirkulära karaktär och hållbarhet.

Sametingets synpunkter

Sametinget anser att oavsett om EU inför en förordning om kritiska och strategiska råmaterial – European Critical Raw Materials Act, ligger urfolksrättigheterna utanför och ovanför EU-förordningen. I Sverige ska, i de fall de samiska rättigheterna inte är införlivade i lagstiftning, göras en konventionskonform tolkning.

Förslaget att snabba på tillståndprocesser får inte leda till att urfolksrätten med de samiska rättigheterna kränks. Sametinget bedömer att i framtagnandet av förordningsförslaget har betydelsen av Sveriges urfolks, samernas, rättigheter till sina traditionellt av urminnes hävd marker och vatten inte i tillräcklig hög grad förts fram.

Article 1(i) Vi ser det som allvarligt att lagstifta om att utvinna de malmer, mineraler eller koncentrat som behövs för att producera minst 10 % av unionens årliga förbrukning av strategiska råvaror i den utsträckning som unionens reserver tillåter detta, när det mesta råmaterialet i EU finns i norra Sverige, inom renskötselområdet.

Article 1(iii) Sametinget ställer sig positiv till att återvinna strategiska råvaror. Det ligger i linje med Sametingets syn att i första hand ska metaller och mineraler återvinnas innan man öppnar nya gruvor.

Article 9, 2. Sametinget anser att det inte går att lagstifta sig förbi urfolksrättigheterna. Om strategiska projekt i unionen ges status av högsta möjliga nationell betydelse, som ett riksintresse, ska ändå rennäringens riksintresse beaktas som det folkrättsliga skydd av samerna och renskötseln det är.

Article 10 Sametinget anser att förkortad tillståndsprocess inte ska gå att genomföra inom renskötselområdet utan urfolksrätten ska beaktas. Samerna ska inte behöva ändra sin traditionella renskötsel och en förkortad process kan leda till att samebyar känner sig tvingade till att göra avtal om gruvor.

Article 12 Vid planering ska urfolksrätten beaktas.

I begreppet hållbarhet måste Sveriges nationella och internationella åtaganden till skydd för den samiska befolkningen och renskötseln ha en central roll och respekteras, liksom de åtaganden för måluppfyllelse som Sverige har gällande delmålen i mål 15 i Agenda 2030, Ekosystem och biologisk mångfald samt miljökvalitetsmålen; Storslagen fjällmiljö, levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarker samt grundvatten av god kvalitet.

Sametinget anser i, enighet med samisk tradition och Sametingets miljöprogram Eallinbiras att en ökad återvinning, även från tidigare gruvbrytning, ska vara det primära fokusområdet inom renskötselområdet. Hållbar försörjning och utveckling ska tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbar utveckling betyder att både vi och kommande generationer ska kunna bruka naturresurserna. En hållbar social utveckling och ekonomisk tillväxt är omöjligt att uppnå om miljön förstörs och naturresurserna överexploateras. Utveckling och tillväxt måste äga rum på miljöns villkor.¹

Sverige har vid ett flertal tillfällen fått kritik av både FN och EU eftersom Sverige inte integrerat urfolksrätten i svensk lagstiftning, det saknas mekanismer för ett samiskt deltagande samt krav på en heltäckande analys av effekterna av gruvverksamhet på samebyarnas markanvändning. FN:s kommitté mot rasdiskriminering (CERD) konstaterade i ett beslut från 26 november 2020 att Sveriges minerallag diskriminerar samer som urfolk och uppmanade regeringen att revidera minerallagen så att samebyars rätt till inflytande i tillståndsprövningen säkerställs. Forskning visar att det finns en ojämlik spelplan mellan gruvindustrin och samiska rättighetsbärare och att detta är en huvudorsak till konflikter som uppstår mellan samebyar, bolag och lokalbefolkning.

¹ World Commission on Environment and Development, 1987, Our Common Future

Svenska staten har erkänt samerna som folk och urfolk². Det samiska folkets status som urfolk medför särskilda kollektiva och individuella rättigheter enligt internationell och nationell rätt. De kollektiva rättigheter som är relevanta i detta sammanhang är framför allt rätten till mark och vatten (markanvändning), renskötselrätt, egendomsrätt, självbestämmande och konsultation. Dessa rättigheter säkerställer att det samiska folket kan fortsätta utöva och utveckla sin kultur och sina språk, sedvänjor och traditionella näringar. Vid tolkning, beslutsfattande och tillämpning av nationell rätt ska folkrättsliga principer och instrument ges betydelse.³ Urfolksrättigheterna ligger utanför och ovanför den nationella nivån. Genom 3 kap. 5 § MB är riksintresset för rennäringen ett folkrättsligt skydd av samerna med renskötseln.

Den samiska ekonomin i norra Sverige omfattar i regel små företag med hållbarhet som etisk grundsyn och som betonar sambandet med kulturen. Den mest synliga verksamheten är rennäringen, vilken i lag är erkänd som grundläggande för samisk företagsamhet och kultur. Emellertid är samer även aktiva inom andra ekonomiska verksamheter såsom kultursektorn (särskilt en ny ”våg” av levande kultur: film, musik, litteratur osv.), fiske och jakt, livsmedelsförädling och konsthantverk, som bidrar till norra Sveriges identitet och livskvalitet, samt dess ekonomiska konkurrenskraft.⁴

Rennäringen har länge känt av klimatförändringarnas effekter och delar inställningen att en omställning behövs. Omställningen får dock inte ske på bekostnad av den samiska kulturen och de samiska rättigheterna. En omställning får inte ske på bekostnad av den samiska kulturen och de samiska rättigheterna.

Renskötseln är redan hårt pressad i norra Sverige. Renskötselrätten bygger på urminnes hävd och bedrivs i anslutning till andra markanvändare vilket kan leda till konflikter om markanvändning. Stora infrastrukturprojekt, gruvverksamhet, energianläggningar och skogsbruk kan ha negativ inverkan på tillgången till betesmark och renarnas huvudsakliga föda – lavar på mark och träd. Det har till exempel skett en minskning (71 %) av arealen med lavrika skogar under de senaste 60 åren i Sverige (Sandström et al., 2016[5]). Omkring 2500 renar dog i trafikolyckor under 2017 i de fyra nordligaste länen (Sveriges Radio, 2018[18]). Rennäringens långsiktiga hållbarhet kräver förbättringar i reglering och tillämpning för att hantera konkurrens om markanvändning. Medan strategier för renskötsel (dvs. användningen av olika betesmarker och betesresurser) och strategier för djurhållning kan tillämpas för att hantera inverkan på klimatet har forskning i Sverige pekat på att konkurrerande markanvändning samt brist på verktyg och svårigheter med att utöva inflytande genom samråd snarare har motsatt effekt på anpassningsförmågan inom rennäringen (Tyler et al., 2007[19]; Löf, 2014[20]).

² 1977 uttalade Sveriges riksdag att samerna är ett urfolk i Sverige som har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige (prop 1976/77:80). År 2000 infördes en minoritetsspråklag för Sveriges fem nationella minoriteter, varav samerna är en (Prop. 1998/99:143, SFS 2009:724). Sedan år 2011 erkänns samerna som ett folk i Sveriges grundlag (Prop. 2009/10:80, ändring av RF 1:2 6 st; riksdagsbeslut 2010-10-24)

³ Detta brukar kallas för fördrags- eller konventionskonform tolkning. Se Högsta Domstolens dom i mål T 853-18 (det s.k. Girjas-målet) para 94.

⁴ Sametingets översättning av OECD-rapport „Att involvera urfolket samerna i regional utveckling i Sverige” „Linking the Indigenous Sami People with Regional and Rural Development in Sweden” (2019)

Den svenska statens ambition är att vara ett föredöme när det gäller mänskliga rättigheter och där ingår legitima och hållbara tillståndprocesser. Sametinget ser allt tydligare att det är bråttom med en översyn av minerallagstiftningen med tillhörande lagstiftningar utifrån ett folkrätts- och urfolksperspektiv. Minerallagstiftningen behöver belysa och tydliggöra de samiska rättigheterna och som ökar samiska rättighetshavares rätt till inflytande över planerade exploateringar och fullt ut säkerställer samers och renskötelsens rätt till mark och vatten i enlighet med internationell urfolksrätt och den nationella rättsutveckling som skett.

Sametinget har sett en förändrad attityd hos exploatörer och konsulter genom bl.a. deras skrivningar i rapporter och miljökonsekvensbeskrivningar. Rennäringen som riksintresse har alltmer övergått i skrivningar till att vara ett nyttjandeintresse likställd med andra riksintressen. Riksintresset infördes för att rennäringen har svårt att hävda sig mot exploatörer som kunde bidra mer till det samhällsekonomiska intresset. T.ex. har en exploatör gått ut och krävt att Inlandsbanan ska rustas upp. Det har blivit ett högre tonläge på gränsen till aggressivt från exploatörer. Det är en oroväckande tid där de samiska markerna verkar nu ska "delas ut" fast det bedrivs en traditionell renskötsel. Det är hög tid att säkerställa den samiska kulturens fortlevnad. Vid tillståndsansökningar ska rättigheterna respekteras och Sametinget anser att följande ska efterlevas:

Inflytande och samråd

Berörda samebyar har rätt till inflytande och ska ha möjlighet att påverka i frågor som berör dem och deras traditionella markanvändning. Verksamhetsutövaren ska ha dialog direkt med de berörda samebyarna om planerade exploateringar. Detta innebär att:

- Samrådet sker i ett tidigt skede.
- Berörda samebyar ska få så mycket information om åtgärden att de kan fatta ett informerat beslut om projektet och om de så önskar lämna sitt "fritt och informerat samtycke".
- Berörda samebyar ska ges möjlighet till ett effektivt deltagande och ett faktiskt inflytande. För att nå ett effektivt deltagande avses; tidsaspekten, ekonomiska resurser och att inga andra faktorer redan låst förutsättningarna.

Miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning avseende samisk markanvändning

I avgränsningssamrådet ska frågor om miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning behandlas. Det är viktigt att berörd sameby kommer in i ett tidigt skede i arbetet med att ta fram en MKB för att kunna förmedla sina kunskaper och syn på den planerade verksamheten. Sametinget har tagit fram en vägledning för hur samisk markanvändning ska integreras i MKB-processen: <https://www.sametinget.se/26843>

I en MKB ska bland annat följande beskrivas:

- Hur, när och var renskötsel bedrivs i det aktuella området
- Vilken funktion området har för rennäringen
- Samlad bedömning av vilka konsekvenser som kan uppstå för renskötseln inom berörd sameby samt påverkan på samebyns funktionella samband
- Kumulativa, permanenta, tillfälliga, sociala och kulturella effekter
- Redogöra för berörda riksintressen
- Redovisa förebyggande och skadelindrande åtgärder som vidtas för att minimera störningar på rennäringen
- Redovisa aktuell samt förutsägbar intrångsbild för berörd sameby

- Eventuell påverkan på angränsande samebyar
- Redovisa vad som framkommit i samrådet med berörd sameby
-

Sametinget rekommenderar även Akwé: Kons riktlinjer som ska tillämpas för att förebygga och mildra negativ påverkan på den samiska kulturen samt för att bidra till att uppnå respekt för traditionell kunskap och sedvanebruk som är fastställda i artikel 8j och 10c i Konventionen om biologisk mångfald. Riktlinjer är avsedda att ge vägledning för parter och regeringar i införlivandet av kulturella, miljömässiga och sociala hänsynstagande av urfolk i nya och befintliga processer för konsekvensbeskrivningar.

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

Den samiska kulturen och den samiska markanvändningen bidrar till Sveriges uppfyllande av nationella mål och åtaganden. Den övergripande visionen är att skapa förutsättningar att bruka utan att förbruka. Lokal och traditionell kunskap är viktigt för att uppfylla miljö kvalitetsmålen samt FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. Samernas kunskaper och kompetens om bland annat traditionell kunskap, det samiska kulturarvet och språket, mänskliga rättigheter, hållbar utveckling och samhällsplanering har i hög grad kopplingar till global utveckling och bidrar redan till Sveriges genomförande av Agenda 2030. Det finns en koppling mellan hållbar utveckling samt lokal och traditionell kunskap. I strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster framgår det att Sverige ska ha en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter.

I Sametingets yttrande har t.f. rennäringschef Ingela Nilsson beslutat efter föredragning av samhällsplanerare Laila Öberg, Avdelning Rennäring, Miljö & Samhälle