

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gruvlagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gruvlagen (RP 126/2022 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Eeva-Maija Puheloinen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Tuula Manelius, arbets- och näringsministeriet
- gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsdirektör Johanna Korpi, miljöministeriet
- budgetråd Taina Eckstein, finansministeriet
- juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- direktör Sami Koivula, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- ledande miljöexpert Soile Nieminen, närings-, trafik- och miljöcentralen i Kajanaland
- specialforskare Sari Kauppi, Finlands miljöcentral
- direktör, vetenskap och innovationer Saku Vuori, Geologiska forskningscentralen GTK
- vice ordförande, professor Ilari Sääksjärvi, Finlands Naturpanel
- chefsjurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- chefsjurist Leena Kristeri, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Sami Hämäläinen, Turism- och Restaurangförbundet rf
- ordförande Miisa Mink, Saimaa ilman kaivoksia ry
- miljöjurist Matti Kattainen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- professor Kai Kokko, Helsingfors universitet
- Landskapsförbundet i Södra Savolax
- Mellersta Österbottens förbund
- Lapplands förbund

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

- Nylands förbund
- Nyslotts stad
- Sotkamo kommun
- forskningsenheten BIOS
- Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Teknologindustri rf
- Kansalaisten kaivosvaltuuskunta - MiningWatch Finland ry
- Pro Heinävesi.

Inget yttrande av

- Norra Karelens landskapsförbund
- Finlands näringsliv rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringens proposition om ändring av gruvlagen genomför skrivningarna i regeringsprogrammet till den del de hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. Den strategiska helheten ”Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden” i statsminister Marins regeringsprogram innehåller flera skrivningar som gäller gruvdrift och malmletning. Regeringsprogrammet förutsätter att gruvlagstiftningen ses över så att man utgår från att höja miljöskyddsnivån, säkerställa verksamhetsförutsättningarna för gruvor och öka acceptansen och möjligheterna att påverka på det lokala planet. Regeringsprogrammet innehåller flera skrivningar som syftar till en närmare samordning av målen för miljöskyddet och näringsverksamheten. Enligt regeringsprogrammet ska samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd förbättras och miljökonsekvenserna av planerade gruvor beaktas så tidigt som möjligt. Bestämmelserna om säkerheter utvecklas så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer. Enligt regeringsprogrammet ska det också ställas upp mål för cirkulär ekonomi så att man därigenom kan begränsa klimatförändringen och överkonsumtionen av naturresurser, skydda den biologiska mångfalden, skapa nya former av arbete och stärka den ekonomiska konkurrenskraften.

Gruvindustrin är en mycket viktig industribransch med avseende på begränsningen av klimatförändringen, den biologiska mångfalden, förhindrandet av miljöförstörelse och försörjningsberedskapen. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har fått EU att tillsammans med medlemsländerna påskynda den gröna omställningen och lösgörandet från fossil energi och fossila bränslen. Tillgången på metaller som behövs för byggande av energiverk och teknik har blivit allt viktigare för att trygga försörjningsberedskapen i EU och Finland. Det här innebär att efterfrågan på gruvindustrins råvaror och produkter ökar. Den teknik som behövs för den gröna omställningen kommer enligt en utredning av Världsbanken att tiodubbla produktionen av kobolt, litium, nickel, koppar och aluminium före år 2050. Finland är en betydande leverantör av gruvmaskiner och gruvteknik. Inom teknologi och produktutveckling satsar man på produktionens säkerhet och på att minska de miljöolägenheter som produktionen orsakar. Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

gruvbranschen aktivt bekämpar den förorening av miljön och vattendragen som orsakas av gruvdrift. Dessutom behövs det tvärsektoriell lagstiftning som i första hand säkerställer att gruvdriften bekämpar skadliga miljökonsekvenser och i andra hand fastställer sådana ramar för verksamheten som minskar förorening av miljön och naturförlust.

Propositionen innehåller flera inslag som syftar till att genomföra skrivningarna i regeringsprogrammet, men propositionen är precis som regeringsprogrammet ett resultat av en kompromiss mellan olika intressen. I propositionen beaktas också riksdagens skrivelse om medborgarinitiativet Gruvlagen Nu (RSk 40/2020 — MI 7/2019 rd), där frågor som framfördes i medborgarinitiativet lyftes fram för att beaktas i gruvlagsprojektet. Utgångspunkten i propositionen är fortfarande att gruvlagen till sin karaktär är en näringslag. På gruvdrift tillämpas dessutom bland annat miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen, dammsäkerhetslagen och lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor. Miljöutskottet granskar propositionen särskilt utifrån sitt eget ansvarsområde.

Utgångspunkter för propositionen

Allra först bör det konstateras att propositionen egentligen inte innehåller bestämmelser om att målen för ekologisk hållbarhet ska integreras i gruvlagen. Det här måste ses som en brist, eftersom all lagstiftning om användning av naturresurser måste beakta den biologiska mångfalden och miljöskyddet enligt integreringsprincipen. Det sägs att propositionens miljökonsekvenser kan anses vara positiva, men relativt små. Den begränsade miljöregleringen i gruvlagen har bland annat motiverats med att gruvdriften utöver gruvlagen även berörs av exempelvis miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Det föreslås dock att det till 1 § i gruvlagen fogas en bestämmelse om beaktande av naturens mångfald och en hållbar användning av naturresurser. Utskottet välkomnar det första tillägget. Däremot förhåller utskottet sig reserverat till att en sparsam användning av naturresurser i bestämmelsen om lagens syfte ändras till en hållbar användning av naturresurser. I detaljmotiveringen till paragrafen redogörs inte närmare för orsakerna till ändringen. Miljöutskottet föreslår att ekonomiutskottet bedömer om en sparsam användning av naturresurser ska bevaras som ett syfte vid sidan av en hållbar användning av naturresurser. Målet bör fortfarande vara en resurssmart användning av primära och sekundära råvaror och en effektiv återvinning av råvaror som redan är i omlopp. På det sättet kan man bättre främja en hållbar konsumtion i förhållande till naturresurserna.

Ett mål för det strategiska programmet för cirkulär ekonomi som godkändes genom statsrådets principbeslut våren 2021 är att minska användningen av råvaror, öka materialåtervinningen och utveckla ersättande råvaror. Såsom det konstateras i propositionen utgör avfallet från gruvdriften en stor del av den totala årliga avfallsmängden i Finland. Det föreslås kompletteringar i gruvlagens allmänna principer för att säkerställa att verksamhetsutövaren i alla faser av gruvdriften utnyttjar alla gruvmineral som påträffas på området och som verksamhetsutövaren tekniskt och ekonomiskt kan utvinna. Ett annat viktigt tillägg är att skadliga miljökonsekvenser ska undvikas i gruvdriften. Utskottet understöder dessa tillägg.

I yttranden till utskottet har man betonat vikten av kommunalt beslutsfattande för att trygga miljöaspekterna av gruvdriften samtidigt som det lokala beslutsfattandet och rätten till information och inflytande för dem som bor på den planerade gruvans verkningsområde stärks. I propositionen

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

nen föreslås det att nya ansökningar om gruvtillstånd och ansökningar om ändringar i ett område med befintligt gruvtillstånd förutsätter en detaljplan eller en generalplan med rättsverkningar (kommunplan) som tillåter gruvdrift. Enligt inkommen utredning har bedömningen av konsekvenserna av dessa ändringar varit positiv ur kommunernas synvinkel. Av utredningen framgår att innehållskraven på de kommunala planerna bidrar till att miljö- och naturskador bättre beaktas. Gruvmyndigheten och tillståndshavaren ska i fortsättningen ordna tillställningar som är öppna för allmänheten. Det här beräknas ha gynnsamma effekter på invånarnas och andra intressgruppers möjligheter till inflytande. Propositionen utvidgar renbeteslagens rätt till information. Sammantaget förbättras interaktionen mellan medborgare och verksamhetsutövare. Utskottet välkomnar förslagen om att förbättra rätten till information för invånare och andra aktörer som verkar i området. Det gör det möjligt att ta upp aspekter som berör miljön och naturens mångfald redan i beredningen av planen och alltid i samband med tillståndsprövningen vid ändring eller förlängning av tillstånd för en verksam gruva.

Samordning av miljöskydd och gruvdrift

Propositionen utgår från att gruvlagen inte ska innehålla bestämmelser som överlappar bestämmelserna i miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Det kan anses vara en lagstiftningstekniskt motiverad lösning, eftersom en speciallag inte ska innehålla bestämmelser med samma innehåll eller om samma sak som den allmänna lagstiftningen, om avsikten inte är att bestämmelserna ska åsidosätta bestämmelserna i den allmänna lagen. Således är det inte ändamålsenligt att i gruvlagen ta in materiella bestämmelser och förfaranden som ingår i miljölagstiftningen. För att förtydliga förhållandet mellan lagarna innehåller förslaget till gruvlag en informativ hänvisning till den centrala miljölagstiftningen, som tillämpas i kompletterande syfte. I gruvlagen finns dock redan i nuläget bestämmelser om miljöskydd och bekämpning av miljöskador.

I syfte att höja miljöskyddsnivån föreslås det ändringar genom vilka landskaps- och miljöaspekter samt naturens mångfald i högre grad än tidigare beaktas vid tillståndsprövning av malmletnings- och gruvtillstånd. Enligt förslaget föreskrivs det i 48 § att gruvtillstånd inte beviljas om gruvdriften orsakar fara för allmän säkerhet och betydande skadliga miljökonsekvenser som inte kan förhindras genom tillståndsvillkor. Dessa ändringar kan i och för sig understödjas, även om ordalydelsen ”betydande skadliga miljökonsekvenser” medför att tröskeln att tillämpa bestämmelsen blir rätt så hög. Enligt utskottet finns det skäl att närmare bedöma om målen för främjandet av miljöskyddet och naturens mångfald uppnås i den praktiska tillämpningen och i synnerhet i tillståndsprövningarna, där tillämpningen av olika bestämmelser är fördelad mellan olika myndigheters tillståndsprövning.

För gruvdrift krävs i regel miljökonsekvensbedömning, miljötillstånd, vattenhushållningstillstånd, tillstånd enligt kemikaliesäkerhetslagstiftningen, gruvssäkerhetstillstånd och gruvförrättning. Verksamheter som kräver miljötillstånd enligt miljöskyddslagen är gruvdrift, anläggningar för anrikning av malmer och mineraler samt annan än anmälningspliktig maskinell guldgrävning. Enligt regeringsprogrammet ska samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd förbättras och miljökonsekvenserna av planerade gruvor ska beaktas så tidigt som möjligt. I yttranden till utskottet har det föreslagits att miljötillstånd ska vara en förutsättning för beviljande av gruvtillstånd. I 168 § i den gällande gruvlagen finns bestämmelser om verkställbarheten av beslut. Enligt paragrafen får åtgärder som grundar sig på malmletningstillstånd eller guldvaskningstillstånd in-

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

ledas när tillståndsbeslutet har vunnit laga kraft och den säkerhet som fastställts i tillståndet har ställts. En åtgärd som förutsätter tillstånd som krävs någon annanstans i lagstiftningen får dock inte inledas förrän beslutet om tillståndet har vunnit laga kraft eller rätt att inleda verksamhet har beviljats av den myndighet som är behörig i saken. Det här innebär att gruvdrift inte får inledas förrän beslutet om miljötillstånd har vunnit laga kraft eller om det i beslutet inte finns en uttrycklig bestämmelse som tillåter att verksamheten inleds. Tillstånden är dock självständiga och grundar sig på olika lagstiftning, och innehållet i tillståndsbesluten påverkas enligt lagen inte av i vilken ordning de olika tillstånden beviljas. Tillståndsmyndigheterna avgör alltid tillståndsbesluten under tjänsteansvar i enlighet med den lagstiftning som tillämpas.

I gruvtillståndet fastställs i synnerhet gruvområdets gränser och utifrån tillståndet inleds också betalningen av ersättningar till markägare. I praktiken har miljötillstånd för ett gruvprojekt ibland beviljats före gruvtillståndet, men i regel är situationen den motsatta. Medan ansökan om gruvtillstånd behandlas ska gruvmyndigheten före förfarandet för utlåtanden och informationen i anslutning till ansökan lämna in en bedömning som avses i 65 § i naturvårdslagen samt en miljökonsekvensbeskrivning och kontaktmyndighetens motiverade slutsats enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. På det här sättet känner gruvmyndigheten till de centrala miljökonsekvenserna även om miljötillstånd ännu inte har beviljats. Enligt uppgift till utskottet medför kravet på att miljötillstånd ska vara en förutsättning för gruvtillstånd att betalningen av ersättningar till dem som orsakas olägenheter senareläggs. En ändring av ordningen på beviljandet av tillstånd kan dessutom förlänga den totala tiden för tillståndsförfarandena för gruvdrift. Samtidigt förlängs också tiden av ovisshet, vilket av medborgarna och den som ansöker upplevs som hämmande. Utskottet påpekar dock att det på lång sikt ligger i allas intresse att tillståndsprocesserna samordnas bättre eller eventuellt slås samman. Det handlar snarare om hur administrativa och ekonomiska hinder för tillståndsprocessen undanröjs och hur kompetensbehoven och resurserna tryggas. Målet ska vara en process som är smidig och förutsägbar utan att miljömålen äventyras. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden, nedan lagen om gemensam behandling, trädde i kraft den 1 september 2020. Lagen gör det möjligt att gruvtillståndet på begäran av den tillståndssökande behandlas gemensamt med till exempel miljötillstånd och vattentillstånd. Syftet är att förbättra samordningen av tillståndsförfarandena. Det har påpekats för utskottet att det inte är ändamålsenligt att gå vidare med samordningen av tillstånd innan man genom praktisk erfarenhet har fått mer information om frivillig gemensam behandling av tillstånd enligt lagen om gemensam behandling och innan de utmaningar med datasystemet som gemensam behandling av tillstånd förutsätter har lösts på behörigt sätt. Enligt lagen om gemensam behandling ska besluten meddelas samtidigt. Om det i detta skede införs en bestämmelse om att miljötillstånd utgör en förutsättning för gruvtillstånd, kan lagen om gemensam behandling inte tillämpas. I propositionen föreslås dock att samordningen av processerna främjas genom en bestämmelse om rådgivning till den sökande, vilket möjliggör ett förfarande som kan jämföras med förhandsförhandlingar. I fortsättningen kan gruvmyndigheten i samband med behandlingen av en ansökan om gruvtillstånd ordna ett möte, till vilket sökanden och även andra behöriga myndigheter i anknytning till projektet bjuds in. Utskottet välkomnar en sådan förbättring av informationsförmedlingen och förutsägbarheten i myndigheternas verksamhet. Utskottet anser dock fortfarande att det är nödvändigt att undanröja hindren för samordning av tillståndsprocesserna så att man kommer närmare principen om att få alla tjänster över en disk.

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

Utskottet ser det som en praktisk lösning att beredningen av den totalreform av naturvårdslagen som utskottet behandlar (RP 76/2022 rd) har samordnats med beredningen av regeringens proposition om ändring av gruvlagen. Det föreslås att naturvårdslagen ändras så att den begränsar malmletningsföretagens verksamhet i statens naturskyddsområden och i praktiken förhindrar förberedelser för gruvdrift i nationalparker och naturreservat. Gruvdrift kan med stöd av den gällande naturvårdslagen inte heller för närvarande bedrivas i naturskyddsområden, utan en förutsättning är att området upphör att vara naturskyddsområde eller att fridlysningsbestämmelserna lindras. Detta har beaktats i 44 § i förslaget till gruvlag, enligt vilken nationalparker och naturreservat i fortsättningen ska avgränsas från förbehållsområdet. Det här främjar naturvårdslagens och gruvlagens samverkan och följdriktighet. I naturvårdslagen föreslås också en ny metod för skydd av naturtyper enligt vilken det direkt med stöd av lagen är förbjudet att förstöra eller försämma strikt skyddade naturtyper. Sådana är bland annat serpentenberg. Utskottet anser att det är viktigt att dessa objekt identifieras i terrängen och att gränserna för dem fastställs med tillräcklig noggrannhet så att de kan beaktas inom olika markanvändningsformer inklusive gruvdrift. I det här sammanhanget spelar den geografiska information som Geologiska forskningscentralen förvaltar en viktig roll.

Intressejämförelse

I propositionen föreslås ingen separat bestämmelse om intressejämförelse. Det här har i flera yttranden till utskottet lyfts fram som en brist i lagförslaget. I en utredning till utskottet konstateras det att det inom gruvlagens tillämpningsområde är svårt att göra en intressejämförelse som är allmänt acceptabel. Det är också svårt att jämföra intressen med varandra. Den kommunala planläggningen, som genom propositionen får en starkare ställning, har likheter med intressejämförelse, eftersom man i planläggningen på lokal nivå fattar beslut om olika markanvändningsformer och samordningen av dem. Dessutom görs villkoren i tillstånd enligt gruvlagen mångsidigare på det sätt som beskrivs ovan och genom dem beaktas olika intressen i tillståndsförfarandet enligt gruvlagen bättre.

Det har riktats både positiv och negativ respons mot att intressejämförelsen bygger på den kommunala planläggningen. En positiv aspekt anses vara de lokala invånarnas och aktörernas direkta och indirekta möjligheter att påverka, i synnerhet genom demokratiskt valda fullmäktige. Kritik riktas särskilt mot att det när ett gruvprojekt planeras i allmänhet inte finns detaljerad information om dess innehåll eller konsekvenser. I nuläget får kommunen och Tukes information för planläggningen via de uppgifter som ingår i ansökan om gruvtillstånd samt via gruvtillståndet och dess bestämmelser. I fortsättningen ska kommunerna på annat sätt skaffa de uppgifter och utredningar som behövs för planläggningen, eftersom gruvtillståndsmaterialet inte är tillgängligt för den kommunala planläggningen. Enligt uppgift kommer Tukes inte i fortsättningen att ha tillgång till uppgifter som är jämförbara med de nuvarande för utlåtanden till planläggaren, utan utlåtandet kommer i fortsättningen att vara mer allmänt hållet. Det är problematiskt med tanke på en ändamålsenlig intressejämförelse. En annan betydande brist i den föreslagna modellen är att det inte föreslås någon intressejämförelse när det gäller malmletning, och den torde inte kunna genomföras heller i planläggningsskedet. Även om det utan tvekan är svårt att göra en intressejämförelse med det nuvarande decentraliserade tillståndssystemet, anser utskottet att kritiken mot propositionen till denna del bör tas på allvar och att det bör följas upp hur den föreslagna modellen fungerar. Tillståndsprocessen bör ytterligare göras smidigare. Tillståndsmyndigheternas upp-

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

gift ska vara att bedöma olägenheterna och fördelarna med gruvan som helhet, bland annat med beaktande av behovet av de mineraler som tillståndet gäller, den ekonomiska nytta som eftersträvas, skyddet av naturvärden, olägenheterna för miljön och konsekvenserna för de lokala näringarna. För att detta ska kunna genomföras krävs att tillståndsmyndigheten har stöd av lagstiftning samt tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens.

Ersättning för olägenheter som orsakas av gruvdrift

I propositionen föreslås att en ny avgift av skattenatur, en förbehållsavgift, tas i bruk. Avsikten är att den som gjort ett förbehåll betalar en förbehållsavgift till staten som grundar sig på förbehållsområdets areal. Avgiften är 1 euro per hektar. Införandet av avgiften uppmuntrar den som gjort förbehållet att avgränsa förbehållsområdets storlek och förhindrar överstora förbehållsområden. Införandet av en förbehållsavgift ger uppskattningsvis 1—2 miljoner euro per år i avgiftsintäkter, beroende på avgiftens styreffekter. Gruvmyndigheten redovisar avgifterna för förbehåll i statsbudgetens inkomster. Det är fråga om en allmäntäckande inkomstpost och avsikten är inte att den anvisas till exempel för att ersätta kommunernas kostnader eller olägenheter som gruvdriften orsakar. Vid finansministeriet pågår ett projekt för att genomföra skrivningen som gäller gruvskatt i regeringsprogrammet. Projektet är inte en del reformen av gruvlagen. Utskottet anser att det är viktigt att förebygga att det bildas alltför stora förbehållsområden. Det är skäl att följa vilka konsekvenser införandet av förbehållsavgiften får.

Bestämmelserna om säkerheter i gruvlagen, bestämmelserna om avfallssäkerheter i miljöskyddslagen och propositionen om miljöskadefonden (RP 183/2022 rd) bildar tillsammans en helhet som genomför regeringsprogrammets skrivning om att utveckla bestämmelserna om säkerheter i gruvdriften så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer. Gränsytan mellan säkerheter enligt gruvlagen och miljöskyddslagen beskrivs i 108 § i den gällande gruvlagen så att den säkerhet som krävs med stöd av miljöskyddslagen närmast täcker kostnaderna för tillslutande av bassänger för anrikningssand, gråbergsområden och motsvarande områden för avfallshantering, medan säkerheten i gruvtillståndet ska täcka övriga avslutande åtgärder och efterbehandlingsåtgärder. Miljöskadefonden är ett subsidiärt ansvarssystem och avsikten är att det ur fonden ska betalas ersättning för kostnaderna för bekämpning av miljöförorening och återställande av förorenad miljö samt för skador som orsakats, då ersättning inte kan tas ut av den egentliga ansvariga parten till exempel på grund av insolvens eller för att det inte har kunnat utredas vem som är den ansvariga parten. Utskottet betonar att användningen av gruv- och avfallssäkerheter ska ha företräde framför subsidiära ansvarssystem.

Säkerhetssystemet i gruvlagen omfattar inte verksamhet som strider mot tillståndet, överraskande miljöskador eller ansvar för okända parter eller parter som inte kan nås. Dessa hör till tillämpningsområdet för subsidiära ansvarssystem. Inte heller skadestånd hör till det ansvar som täcks med säkerheter. I situationer där subsidiära ansvarssystem tillämpas kan ansvaret inte riktas till någon i lag angiven ansvarig aktör. I propositionen föreslås att bestämmelserna om säkerheter preciseras genom att de avslutande åtgärderna och efterbehandlingsåtgärderna som ska täckas med säkerheter definieras noggrannare. Enligt förslaget ska dessutom omfattningen av säkerheten i fortsättningen utvidgas till säkerhetsåtgärder i avvikande situationer och ersättningar till markägare under en period av ett år. Säkerhetssystemet i gruvlagen preciseras, vilket innebär att verksamhetsutövaren svarar för eventuella kostnader i högre grad än tidigare. Det föreslås också

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

preciseringar i bestämmelserna som gäller upphörande av gruvdrift så att en stegvis stängning av gruvan beaktas bättre än tidigare redan under gruvdriften och att nedläggning av gruvor genomförs på ett ansvarsfullt sätt. En sådan skärpning i bestämmelserna som gäller upphörande av gruvdrift stöder en precisering av bestämmelserna om säkerheter. Utskottet anser att de föreslagna ändringarna går i rätt riktning. Dessutom ska de långsiktiga konsekvenserna av nedläggning av en gruva utredas grundligt vid prövningen av gruvtillstånd, och de ska beaktas i säkerhetsbeloppen.

Övrigt

I propositionen föreslås att bestämmelserna om nedläggning av gruvdrift preciseras. Utöver beredskap för upphörande av gruvdriften har innehavaren av gruvtillstånd skyldighet att fästa avseende vid en stegvis stängning av gruvan samt vid användningen av området efter det att gruvdriften upphört. Utskottet fäster uppmärksamhet vid möjligheterna att efter det att gruvdriften upphört använda gruvområdet för tillvaratagande och lagring av energi. De mest betydande miljökonsekvenserna som gruvdriften orsakar har att göra med hanteringen av utvinningsavfall. I yttranden till utskottet har uttryckts en oro över hur miljöskyddslagen och förordningen om utvinningsavfall, som utfärdats med stöd av avfallslagen, fungerar. Utskottet anser det vara viktigt att man i alla lösningar för slutförvaring av utvinningsavfall tar hänsyn till lagringsplatsens faktiska brukstid och lämplighet för avfallet. Mycket farligt eller långvarigt skadligt avfall ska alltid i första hand stabiliseras på ett bestående sätt eller utnyttjas på samma sätt som avfall från avstjälningsplatser. Detta är särskilt viktigt om gruvans avfallsområde är beläget nära ett vattendrag. I yttranden till utskottet har det dessutom framförts att den avfallshanteringsplan och de utredningar som avses i förordningen om utvinningsavfall antingen inte behandlas alls eller endast i huvuddrag i gruv- och miljötillstånden. Således ingår inte de faktiska kostnaderna för stängning av gruvområdet och förhindrande av förorening av miljön i prövningen av gruvtillstånd eller bestämmelserna om säkerheter. Situationen är oroväckande och utskottet framför att ekonomiutskottet föreslår ett uttalande enligt vilket arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet i samarbete ska utreda om åtgärderna som ingår i avfallshanteringsplanen enligt förordningen om utvinningsavfall beaktas tillräckligt i avfallssäkerheterna samt hur avfallshanteringsplanen bättre kan beaktas i gruvtillståndsprocessen (*Utskottets förslag till uttalande 2*). Dessutom föreslår utskottet att ekonomiutskottet ur miljösynpunkt utreder säkerheten hos kemikalier som används i samband med borrhning.

Utskottet ser det som viktigt att kommunerna stöds i verkställandet av lagförslaget. I synnerhet den ändring som berör den kommunala planläggningen förutsätter information, utbildning och resurser. Den kommunala plan som utarbetas för gruvdrift på ett område eller ansökan om ändringar i en gällande plan ökar myndigheternas arbete i kommunen. Det här gäller i synnerhet om kommunen stöder inledandet av gruvdrift i kommunen. Även eventuella anmärkningar och besvär i anknytning till planläggningen kräver resurser av kommunerna. Samtidigt är det enligt utskottet viktigt att se till att också områdesändringar som gäller befintliga gruvor behandlas på behörigt sätt genom planläggning.

Med tanke på gruvdriftens framtid understryker utskottet vikten av forskning och utveckling. Samtidigt som man med hjälp av privat och offentlig FoU-verksamhet strävar efter att främja användningen av råvaror och teknik som producerats på ett hållbart sätt för att genomföra den gröna omställningen, behövs det grundläggande undersökningar om jordmånens och mineralernas

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

egenskaper och gruvdriftens inverkan på naturresurserna. Utskottet anser att det i samband med denna ändring av gruvlagen är viktigt att säkerställa möjligheterna för Geologiska forskningscentralen att fortsätta sin kartläggningsverksamhet och sina grundläggande undersökningar. För uppnåendet av målen för den cirkulära ekonomin krävs dessutom forskning bland annat om återvinning av kritiska råvaror.

Enligt propositionen ska arbets- och näringsministeriet utvärdera verkställandet av ändringarna i gruvlagen tre år efter det att lagen har trätt i kraft. Avsikten är att genomföra en extern utvärdering av genomslagskraften hos ändringarna i bestämmelserna om förbehåll och säkerheter. I samband med utvärderingen av verkställandet av ändringarna i gruvlagen granskas också i större utsträckning de sammantagna konsekvenserna av de aktuella lagstiftningsprojekten som gäller gruvbranschen. Utskottet välkomnar en extern utvärdering och ber ekonomiutskottet överväga om det vore bra att få information om resultaten av utvärderingen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan och

*att ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner två uttalanden (**Utskottets förslag till uttalanden**).*

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd främjas. Samordningen av tillståndsförfaranden ska trygga en process som är smidig och förutsägbar utan att den äventyrar miljömålen.*
2. *Riksdagen förutsätter att arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet i samarbete utreder om de åtgärder som ingår i avfallshanteringsplanen enligt förordningen om utvinningsavfall beaktas i tillräcklig grad i avfallssäkerheterna samt hur avfallshanteringsplanen bättre kan beaktas i gruvtillståndprocessen.*

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

Helsingfors 27.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hanna Kosonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Niina Malm sd
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Susanna Paakkola.

Utlåtande MiUU 42/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I propositionen föreslås att det för beviljande av gruvtillstånd förutsätts en plan som godkänts av kommunen och att landskaps- och miljöaspekter samt naturens mångfald ska beaktas på ett effektivare sätt vid tillståndsprövningen. Dessutom föreslås bland annat att samtycke av markägarna ska krävas när malmletningstillståndet har varit i kraft i tio år. För att förbättra rätten att få information föreslås årliga allmänna möten. Likaså föreslås flera ändringar i bestämmelserna om förbehåll, bland annat regionala avgränsningar av förbehållsområdet och införandet av en avgift av skattenatur för den som gjort förbehållet. Likaså föreslås det ändringar i bestämmelserna om säkerheter. Det föreslås också att tillståndssökandens redogörelseskyldighet och samarbetsförhållandet i anknytning till utredning av ärendet preciseras, vilket är av betydelse med tanke på samernas rättigheter som urfolk.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att propositionen i många avseenden är på väg mot en bättre riktning. En förbättring är att både acceptansen på lokal nivå och möjligheterna att påverka förbättras. I detta syfte föreslås det också att övriga näringar i större utsträckning än för närvarande ska beaktas vid tillståndsprövningen. Preciseringar görs också i bestämmelserna om nedläggning av gruvor, och uppmärksamhet fästs vid en stegvis stängning av gruvan. Dessutom införs en avgift av skattenatur, en så kallad förbehållsavgift enligt areal (1 euro/hektar till staten). Syftet är att skapa ett ekonomiskt incitament för att den som gör ett förbehåll ska avgränsa förbehållsområdet på ett förnuftigt och ändamålsenligt sätt. Det här är också förhållandevis bra.

Med tanke på fortsättningen oroar sig Sannfinländarnas utskottsgrupp dock i viss mån för att de nu aktuella ändringarna i bestämmelserna kan påverka investeringsviljan i fråga om finländska gruvprojekt. På längre sikt kan det här synas i gruvdriften så att det startas allt färre malmletningsprojekt som utvecklas till gruvprojekt och slutligen kanske till gruvor. Om de finländska projekten inte anses vara intressanta placeras pengarna istället i malmletning någon annanstans och då kan de globala miljöskadorna rentav vara större. Här syftar vi bland annat på den kortare förbehållstiden och ändringarna i förbehållssystemet som föreslås i propositionen. Vilka konsekvenser ändringarna av bestämmelserna får beror i slutändan på lagstiftningen och kraven i landet i fråga. Vår utskottsgrupp påpekar ändå att tillståndprocesserna måste vara smidiga och att processerna totalt inte får vara oskäligt långa.

Slutligen konstaterar vi som utskottsgrupp att vi inte understöder att serpentenberg samt basiska och ultrabasiska stenarter, som anges i samma proposition, definieras som naturtyper som ska skyddas direkt med stöd av lag.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 42/2022 rd
Avvikande mening

Helsingfors 27.10.2022

Petri Huru saf

Mauri Peltokangas saf