

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vissa paragrafer i gruvlagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vissa paragrafer i gruvlagen (RP 10/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Ossi Leinonen, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att gruvlagen ändras i fråga om vissa bestämmelser om malmletning och gruvdrift. Ändringar föreslås i bestämmelserna om gruvsäkerhetstillstånd, om förfarandet när tillstånd enligt gruvlagen förfaller och om skyldigheten att lämna in gruvkartor. När det gäller vissa tillståndsförfaranden enligt gruvlagen ska gruvmyndigheten ha mer omfattande fullmakter för behovsprövning än nu.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ekonomiutskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag. Vidare föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande.

Betänkande EkUB 4/2017 rd

Bakgrund till propositionen och huvudsakligt innehåll. Tillståndsförfarandena enligt gruvlagen samordnades i en total översyn av gruvlagen (EkUB 49/2010 rd – RP 273/2009 rd). Sedan lagen trädde i kraft har myndigheterna och andra fått erfarenhet av de nya förfarandena och i vissa fall har de visat sig vara oändamålsenliga. Följaktligen föreslår regeringen nu ändringar i bestämmelserna om gruvssäkerhetstillstånd, förfarandet när tillstånd enligt gruvlagen förfaller och skyldigheten att årligen lämna in gruvkartor. Ändringarna är mestadels tekniska, och propositionen avser inte att göra några genomgripande ändringar i lagen. Det handlar huvudsakligen om att se över administrativa krav och procedurregler.

Den senaste utvecklingen inom gruvbranschen. Cyklisk utveckling är en typisk egenskap inom gruvområdet. Nu kring mitten av 2010-talet har de ekonomiska konjunkturerna satt sina tydliga spår, även om 2000-talet sett i ett längre perspektiv överlag har varit en period av stark tillväxt. Ett faktum värt att notera är att investeringarna de tio senaste åren i nya gruvor eller expanderings- eller befintliga gruvor i stor utsträckning har kommit utifrån, inte från Finland. Ekonomiutskottet vill påminna om att förutsättningarna för investeringar, både finländska och utländska, är att det finns en stabil och förutsägbar referensram för myndigheternas verksamhet och lagstiftningen, som medverkar till att göra Finland till ett intressant investeringsobjekt. I den verksamhet som ingår i gruvlagen innebär malmletning långsiktig prospektering där det inte finns någon säkerhet om nytan, som utmynnar i inkomster först många år senare. Detta i sin tur understryker vikten av en stabil omvärld.

Myndigheter. Regeringen föreslår att gruvmyndigheten ska få större prövningsrätt i vissa tillståndsförfaranden och att vissa myndighetsförfaranden förenklas. Större prövningsrätt för myndigheten är å ena sidan en mycket välkommen nyhet som ger större flexibilitet, men å andra sidan en förändring som gör omvärlden mindre förutsägbar. Den gruvrättsliga läran (förbehåll – malmletningstillstånd – gruvtillstånd) skiljer sig från det administrativa förfarandet i övrigt, vilket talar för större flexibilitet i myndigheternas arbete, men det får inte urholka skyddet för berättigade förväntningar eller rättssäkerheten för verksamhetsutövaren.

Avgifterna enligt gruvlagen är relaterade till kostnaderna för handläggningen. Det är sannolikt att kostnaderna för tillståndprocesserna sjunker när förfarandena blir smidigare och tillstånd byggs på behovsprövning i stället för på tvång.

När gruvrätt upphör, ändras, återkallas och överförs. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom upphörande, ändring, återkallelse och överföring av gruvrätt enligt gruvlagens 182 § upp. Med hänsyn till att ekonomiutskottet redan tidigare när gruvlagen behandlades (EkUB 49/2010 rd – RP 273/2009 rd) tillstyrkt förlängd övergångsperiod från åtta till femton år som regeringen då föreslog är det enligt utskottet motiverat att övergångsperioden förlängs ytterligare. Därför föreslår utskottet att regeringen bereder de ändringar som är nödvändiga för att förlänga övergångsperioden ytterligare. Det behövs för att indragningen av utmål för guldgrävning inte ska leda till att utvinningen upphör för tidigt.

Miljöutredningar enligt 32 och 34 §. Enligt de gällande bestämmelserna måste en ansökan som ger den sökande företräde till ett malmletningsområde innefatta en Natura 2000-utredning och en miljökonsekvensbeskrivning för att vara fullständig. Regeringen föreslår att dokumenten inte längre ska behöva ingå i en fullständig ansökan om företräde. När dokumenten får lämnas in se-

Betänkande EkUB 4/2017 rd

nare i kompletteringssyfte kan också senare undersökningsresultat införlivas i materialet, vilket förbättrar kvaliteten på utredningarna. Dokumenten ska fortfarande lämnas in innan ansökan kundgörs och de som yttrar sig och framför sin åsikt kommer alltså fortfarande att ha tillgång till det samlade materialet.

Ändringen i propositionen bygger på den gällande lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Ekonomiutskottet påpekar att riksdagen för närvarande behandlar ett förslag till lag om ändring av bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning. Det är sannolikt att de nu aktuella bestämmelserna i gruvlagen eller de bestämmelser i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning som det hänvisas till i propositionen kommer att ändras i lagstiftningen om miljökonsekvensbedömning. För att lagstiftningen ska vara konsekvent föreslår utskottet att ändringarna i 32 och 34 § i gruvlagen avslås.

Samtidigt påpekar ekonomiutskottet att de ändringar som regeringen föreslår i 32 och 34 § är viktiga, och utskottet föreslår därför att riksdagen förutsätter att regeringen så snart som möjligt bereder en proposition som innehåller de ändringar i gruvlagen som nu måste avslås av tekniska skäl (*Utskottets förslag till uttalande*). Samtidigt vill utskottet uppmärksamma regeringen på att propositioner måste samordnas både tidsmässigt och innehållsligt.

När malmletningstillstånd förfaller. Regeringen föreslår att det ska räcka med en anmälan om att malmletningstillstånd förfaller när verksamhetsutövaren själv initierar förfarandet. Ändringen förtydligar tidpunkten för när malmletning upphör, och den påverkar inte verksamhetsutövarens ansvar för att ersätta eventuella skador och olägenheter eftersom det för skadeståndsansvar inte krävs ett giltigt tillstånd. Förfarandet förväntas bli betydligt enklare när det inte krävs hörande innan ett tillstånd förfaller. Det anses vara onödigt med hörande när ett tillstånd förfaller eftersom konsekvenserna av verksamheten bedöms redan när ansökan om malmletningstillstånd behandlas. Däremot kommer det fortfarande att fattas ett överklagbart beslut. Ekonomiutskottet anser ändringen vara motiverad.

När ett gruvtillstånd förfaller. Gruvmyndigheten föreslås få rätt att göra en behovsprövning när ett gruvtillstånd förfaller. Gruvlagen tillåter att starten för gruvarbete skjuts upp med högst tio år. Särskilt vad beträffar industrimineraler är säker leverans och jämn kvalitet viktiga förutsättningar när leveransavtal ingås. En förutsättning för långa leveransavtal kan vara att verksamhetsutövaren måste kunna påvisa att det finns stora reserver och på så sätt intyga att leveranserna håller jämn kvalitet på längre sikt. Gruvmyndigheten föreslås få rätt att av grundad anledning bevilja extra tid för att inleda gruvdrift efter den maximala tidsfristen på tio år, förutsatt att gruvområdet ägs av verksamhetsutövaren eller att besittningen av området i övrigt har ordnats med långsiktiga avtal. I detta sammanhang hänvisar utskottet till det som det sagt tidigare, nämligen att gruvdrift är långsiktig verksamhet. Stora investeringar görs vid verksamhetsstart, och kassaflödet är koncentrerat till tiden längre fram i verksamheten. Med hänsyn till detta är den föreslagna ändringen mycket motiverad eftersom den tillför investeringsmiljön större stabilitet, framhåller utskottet.

Gruvsäkerhetstillstånd. I dagsläget är villkoren för gruvssäkerhetstillstånd absoluta. Regeringen föreslår nu prövningsrätt för myndigheten när en gruva som är i drift utvidgar sitt område. Ofta krävs det för gruvssäkerhetens vidkommande ingen ny samlad bedömning eller ens ändrat tillstånd för ändamålet med det utvidgade området. Eftersom tillståndet i sådana fall är en teknisk

Betänkande EkUB 4/2017 rd

fråga föreslår regeringen att det inte ska behövas något hörandeförfarande för gruvsäkerhetstillstånd. I stället ska gruvmyndigheten vara skyldig att begära behövliga utlåtanden och utredningar.

Avslutningsvis. Sammantaget sett minskar myndigheternas börda av de föreslagna ändringarna när onödiga hörande- och yttrandeförfaranden slopas. Samtidigt minskar också verksamhetsutövarnas börda när förfarandena förenklas. Dessutom har ändringarna sannolikt en stabiliserande effekt på investeringsmiljön inom gruvindustrin. Avslutningsvis påminner ekonomiutskottet om att prövningsrätten i fråga om tillstånd inte påverkas av ändringarna. Vidare anser utskottet att ändringarna inte ger parterna sämre möjligheter att påverka projekt i sin närmaste omgivning.

DETALJMOTIVERING

32 §. Företrädesrätt. Paragrafen har bestämmelser om företrädesrätt vid ansökan om malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd. Med hänvisning till sina överväganden föreslår utskottet att ändringen utgår.

34 §. Tillståndsansökan. Paragrafen har bestämmelser om kraven vid ansökan om tillstånd. Med hänvisning till sina överväganden föreslår utskottet att ändringen utgår.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 10/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av i gruvlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i gruvlagen (621/2011) ~~32 § 1 mom., 34 § 2 mom. 6 punkten,~~ 44 § 2 mom., 46 § 1 mom. 3 och 4 punkten, 67 § 3 mom., 72 § och 93 §, 119 § 2 mom. och 123 §, av dem 93 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 915/2013, samt

Betänkande EkUB 4/2017 rd

~~fogas till 32 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom., blir 4 mom., till 34 § ett nytt 5 mom., varvid det nuvarande 5 och 6 mom. blir 6 och 7 mom., till 68 § ett nytt 5 mom., till 121 § ett nytt 2 mom., och till 165 § ett nytt 3 mom. som följer:~~

~~32 §~~

~~Företrädesrätt~~

~~Företrädesrätt vid ansökan om malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd har den som först sökt tillstånd på det sätt som föreskrivs i 34 §. Den utredning och miljökonsekvensbeskrivning som avses i 3 mom. 2 punkten i den paragrafen kan dock ges in till gruvmyndigheten utan att företrädesrätten går förlorad, också efter att tillståndsansökan lämnats in men innan tillståndsbeslutet ges.~~

~~Den företrädesrätt till gruvtillstånd som avses i 2 mom. kvarstår hos innehavaren av malmletningstillstånd också fastän den utredning och miljökonsekvensbeskrivning som avses i 34 § 3 mom. 2 punkten ges in till gruvmyndigheten först efter att malmletningstillståndet förfallit eller återkallats.~~

~~34 §~~

~~Tillståndsansökan~~

~~I tillståndsansökan ska en med tanke på tillståndsprövningen nödvändig och tillförlitlig redogörelse ges om~~

~~6) miljökonsekvenserna och andra konsekvenser av verksamheten med beaktande av de planerade åtgärdernas art och omfattning;~~

~~Till den del de redogörelser som krävs enligt 2 mom. 2, 5, 6 och 7 punkten ingår i den utredning eller miljökonsekvensbeskrivning som avses i 3 mom. 2 punkten behöver den redogörelse som avses i 2 mom. inte tas in i ansökan om malmletningstillstånd eller gruvtillstånd. Om den redogörelse som avses i 2 mom. inte tas in i ansökan på grundval av denna bestämmelse, ska i ansökan nämnas vilka uppgifter enligt 2 mom. som ingår i de handlingar som avses i 3 mom. 2 punkten samt en uppskattning av när handlingarna ges in.~~

~~44 §~~

~~Förbehållsanmälan~~

~~Förbehållsanmälan får inte gälla ett område som hör till ett malmletningsområde, gruvområde eller guldvaskningsområde. Förbehållsanmälan får inte heller gälla ett område som tidigare varit~~

Betänkande EkUB 4/2017 rd

förbehållsområde, om inte ett år har förflutit sedan förbehållsbeslutet upphörde att gälla eller återkallades.

46 §

Hinder för beviljande av malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd

Malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd får inte beviljas:

3) för ett område som tidigare varit malmletningsområde, om inte två år räknat från tillståndets sista giltighetsdag har förflutit sedan malmletningstillståndet förföll eller återkallades,

4) för ett område som tidigare har varit gruvområde, om inte två år har förflutit sedan den dag som föregår dagen då beslutet om upphörande av gruvdriften vann laga kraft,

67 §

När malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd förfaller

Gruvmyndigheten ska besluta att malmletningstillståndet och guldvaskningstillståndet förfaller, om tillståndshavaren gör en anmälan om detta. En tillståndshavare som inte längre avser att bedriva verksamhet enligt tillståndet är skyldig att göra en sådan anmälan. Malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd förfaller, när anmälan inkommit till gruvmyndigheten.

68 §

När gruvtillstånd förfaller

Om besittningen av ett gruvområde baserar sig på gruvtillståndshavarens ägande eller avtal som ingåtts med fastighetsägarna, kan gruvmyndigheten på ansökan av gruvtillståndshavaren flytta fram tidpunkten för när gruvtillståndet förfaller, fast den maximitid på tio år som anges i 3 mom. har löpt ut. En förutsättning för uppskov är att tillståndshavaren visar att tidpunkten för när tillståndet förfaller måste flyttas fram på grund av allmänt intresse eller av andra särskilda skäl.

72 §

Handläggning av ärenden om förlängning av tillstånds giltighetstid och om upphörande, ändring och återkallelse av tillstånd

Ärenden som gäller förlängning av giltighetstiden för malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd samt ändring och återkallelse av sådana tillstånd och förlängning av giltighetstiden för gruvområdesinlösningstillstånd samt det att ett sådant tillstånd förfaller ska hand-

Betänkande EkUB 4/2017 rd

läggas med iakttagande på motsvarande sätt av vad som i denna lag föreskrivs om tillståndsförfarande för och tillståndsprövning av tillståndet i fråga och om tillståndsbeslut och dess giltighet. Vad som föreskrivs ovan tillämpas också på ärenden som gäller det att ett gruvtillstånd förfaller samt att ett malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd förfaller enligt 67 § 2 mom.

Vad som i 39 § föreskrivs om anmärkningar och åsikter tillämpas inte vid handläggning av en anmälan enligt 67 § 3 mom. om att malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd förfaller.

Vad som i 57 § föreskrivs om meddelande av tillståndsbeslut och i 58 § om information om tillståndsbeslut tillämpas också på det beslut som gruvmyndigheten ger med anledning av anmälan om att malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd förfaller.

93 §

Registrering av gruvförrättning

En gruvförrättning kan registreras efter det att den har vunnit laga kraft oberoende av om ersättning har betalats. Utbetalningen av ersättning behöver inte anmälas till Lantmäteriverket.

Trots att ändring sökts kan en gruvförrättning antecknas i fastighetsdatasystemet i fråga om de fastigheter som sökandet av ändring inte gäller. Också i fråga om de fastigheter som ändringssökandet gäller kan gruvförrättningen antecknas i fastighetsdatasystemet, om sökandet av ändring inte påverkar fastställandet av föremålet för inlösen, grundandet av nyttjanderätt eller andra rättigheter eller registeranteckningarna. Den som svarar för fastighetsdatasystemet ska i dessa fall hos jorrdomstolen ansöka om tillstånd för registrering. Jorddomstolen är då beslutför även när endast dess ordförande är närvarande.

Lantmäteriverket ska underrätta gruvmyndigheten om att gruvförrättningen antecknats i fastighetsdatasystemet.

Närmare bestämmelser om registrering av gruvförrättning får utfärdas genom förordning av statsrådet

119 §

Gruvkarta

Den som bedriver gruvdrift ska sända gruvmyndigheten en kopia av gruvkartan, när gruvmyndigheten ber om det och när gruvdriften upphör.

121 §

Gruvsäkerhetstillstånd

När en gruva som är i drift utvidgas med ett nytt gruvområde eller hjälpområde för gruvan, kan gruvmyndigheten på begäran av sökanden i beslutet om gruvtillstånd bestämma att bestämmelserna om behov av gruvssäkerhetstillstånd i 1 mom. eller bestämmelserna om ändring av gruvssäkerhetstillstånd i 130 § inte tillämpas.

Betänkande EkUB 4/2017 rd

123 §

Förfaranden för ansökan om gruvssäkerhetstillstånd

Gruvmyndigheten ska av de myndigheter som inom sitt behörighetsområde bevakar allmänt intresse be om behövliga utlåtanden och utredningar om ansökan om gruvssäkerhetstillstånd.

På hörande av sökanden med anledning av utlåtanden tillämpas vad som i 42 § föreskrivs om hörande av sökanden. På innehållet i beslutet om gruvssäkerhetstillstånd tillämpas vad som i 56 § 1 mom. föreskrivs om tillståndsbeslutets innehåll.

På handläggningen av ansökan om gruvssäkerhetstillstånd tillämpas inte vad som i 39 § föreskrivs om anmärkningar och förfarandet för framförande av åsikter och i 40 § om information om tillståndsansökan.

165 §

Besvärsmått

I ett beslut av gruvmyndigheten enligt 67 § 3 mom. får endast den tillståndshavare som gjort en anmälan om att tillståndet förfaller söka ändring genom besvär.

Denna lag träder i kraft den..... 2017

På ärenden som är anhängiga när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet, om inte något annat föreskrivs nedan. Om fullföljdsdomstolen efter denna lags ikraftträdande upphäver ett beslut på vilket de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande ska tillämpas och återförvisar ärendet i sin helhet för ny behandling, handläggs och avgörs ärendet i enlighet med de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. För ett område som tidigare var malmletningsområde eller gruvområde före denna lags ikraftträdande får inte beviljas malmletningstillstånd eller guldvaskningstillstånd innan tre år har förflutit sedan malmletningstillståndet förföll eller återkallades eller innan tre år har förflutit sedan beslutet om att gruvdriften upphör vann laga kraft. Malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd kan dock beviljas ovan avsedda områden enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Företrädesrätten till det ansökta tillståndet i fråga om ansökningar som var anhängiga vid denna lags ikraftträdande avgörs enligt bestämmelserna i denna lag.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet skyndsamt börjar bereda en sådan ändring av gruvlagstiftningen som innebär att bilagorna till tillståndsansökan enligt 34 § 3 mom. 2 punkten i den gällande gruvlagen inte längre omfattas av 32 § för att företrädesrätt till malmletningstillstånd, guldvaskningstillstånd eller gruvstillstånd ska uppkomma också utan att bilagorna ingår i tillståndsansökan.

Betänkande EkUB 4/2017 rd

Helsingfors 5.4.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Martti Mölsä saf
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
medlem Joakim Strand sv
medlem Antero Vartia gröna
ersättare Lasse Hautala cent
ersättare Jari Leppä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.