

Ekonomiutskottet

Gruvlagen Nu - Initiativ till ändring av gruvlagen

INLEDNING

Remiss

Gruvlagen Nu - Initiativ till ändring av gruvlagen (MI 7/2019 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Sakkunniga

Ekonomiutskottet ordnade en öppen sakkunnigutfrågning den 6 november 2019 och hörde då

- ordförande Jukka Leppänen, Pro Heinävesi
- företagsledningskonsult, DI Raimo Roininen
- ARK BA, magister i bildkonst Aleksi Kraama
- juris magister, doktorand Matti Kattainen
- miljökemist, FD Jari Natunen
- verksamhetsledare Mika Flöjt, Finlands naturskyddsförbund rf
- juris doktor Pekka Vihervuori.

Utskottet har hört

- regeringsråd Merja Sandell, finansministeriet
- gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, miljöministeriet
- tf. juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- professor Olli Tahvonen, Helsingfors universitet
- forskardoktor Matti Ylönen, Helsingfors universitet
- filosofie doktor Jaakko Leppänen, Helsingfors universitet
- professor Ismo Pölönen, Östra Finlands universitet
- specialforskare Ismo Björn, Östra Finlands universitet
- chef för gruvsektor Heino Vasara, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- direktör Olli Breilin, Geologiska forskningscentralen GTK
- utvecklingschef Jorma Jantunen, Finlands miljöcentral
- jurist Pasi Kallio, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Matti Hietanen, Suomen Malminjalostus Oy - Finnish Minerals Group
- CEO David Brown, BroadBit Batteries Ab
- verkställande direktör Thomas Hoyer, Latitude 66 Cobalt Oy
- Head of Low Carbon and Energy Efficiency Mia Nores, Outokumpu Abp
- skatteexpert Saara Hietanen, Finnwatch rf

Betänkande EkUB 7/2020 rd

- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- jurist Sami Hämäläinen, Turism- och Restaurangförbundet rf
- rennäringsrådgivare Marja Anttonen, Renbeteslagsföreningen
- samordnare Mikko Keinonen, Pro Järvi-Suomi ry
- miljöskyddschef Jouni Nissinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- biolog, filosofie doktor Paavo Hellstedt
- diplomingenjör, verkställande direktör Leif Ramm-Schmidt.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Finlands miljöcentral
- Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- forskardoktor Pekka Niemelä, Östra Finlands universitet
- Naturpanelen.

MEDBORGARINITIATIVET

De medborgare som undertecknat initiativet föreslår att gruvlagen ändras så att gruvmineraler blir statlig egendom och får utvinnas efter omfattande prövning. Gruvlagen ska säkerställa att mineraler utvinns på ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt.

Tillstånd att utvinna gruvmineraler ska beviljas endast utifrån en tillräcklig samhällelig samlad prövning. Tillstånd kan beviljas, om det påvisas att fördelarna är större än nackdelarna – med beaktande av konsekvenserna för miljön, människorna och näringsverksamhet samt samhället. En förutsättning för beviljande av gruvtillstånd är att tillstånd för gruvdrift enligt gruvlagen och annan lagstiftning, såsom miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (527/2014), har beviljats gruvprojektet. Områden med oersättliga naturvärden är uteslutna.

Gruvföretagens ansvar ska preciseras så att gruvföretagen tydligt bär ansvaret för efterbehandlingen av gruvområdena och restaureringen av områdena så att de blir trivsamma och miljösäkra. Ersättningsskyldigheten för den som orsakar olägenhet eller skada både under verksamheten och under efterbehandlingen ska säkerställas med tillräckliga säkerheter innan verksamheten inleds. Hit hör också att gruvtillstånd får beviljas endast för projekt vars miljökonsekvenser och sociala konsekvenser på ett tillförlitligt sätt har utretts med iakttagande av försiktighetsprincipen också under långa tider efter det att gruvan stängts. Behandlingen av gruv- och miljötillstånd ska inbegripa en behovsprövning som jämför projektets nackdelar med dess fördelar.

Samhället måste få ersättning för utvinning av gruvmineraler. För utvinning av gruvmineraler och industrimineraler ska det tas ut brytningsavgifter som baserar sig på utvinningsmängden samt en ersättning som baserar sig på det ekonomiska värdet av den utvunna gruvmineralen. Brytningsavgifter kan också direkt användas för reparation av miljöskador och restaureringsarbete samt fördelas till kommunerna.

Riksdagen ska förplikta regeringen att vid sidan av detta initiativ bereda en konkursfond och en fond för miljöolägenheter med tanke på konkurssituationer för företag inom gruvbranschen och

Betänkande EkUB 7/2020 rd

andra motsvarande branscher som medför miljörisker. De som bedriver gruvdrift ska betala en årlig avgift till konkursfonden som fastställs genom förordning av statsrådet.

Brytningsavgiften, som baserar sig på utvinningsvolym, och gruvmineralskatten, som baserar sig på gruvmineralernas värde, ska betalas till fonden för miljöolägenheter. Medel ur fonden för miljöolägenheter används särskilt för att förebygga och åtgärda miljöolägenheter. Men det ska också finnas alternativa användningsändamål, såsom naturturism. Målet är att skydda och stärka orternas livskraft och naturens mångfald. Till förutsättningarna för beviljande av gruvtillstånd fogas dessutom ett krav på att en insättning som krävs för att inleda verksamheten ska göras i konkursfonden. Storleken på insättningen bestäms enligt den i miljöskyddslagen angivna miljötillståndsmyndighetens fallspecifika bedömning av storleken på den risk som projektet innebär.

Syftet med konkursfonden är att övergripande stärka ersättningssystemen så att de miljörelaterade skyldigheter som hänför sig till verksamheten i gruvföretag som råkat i ekonomiska svårigheter ska kunna fullgöras utan att staten bidrar med finansiella resurser. Konkursfondssystemet fungerar som ett sekundärt miljöansvarssystem i situationer där det företag som orsakat skadan är insolvent, okänt eller onåbart. Principen är att den aktör som orsakat miljöolägenheten också ska stå för kostnaderna för att åtgärda den och till exempel för att återställa gruvområdet.

Konkursfonden och fonden för miljöolägenheter förvaltas av miljöministeriet på samma sätt som oljeskyddsfonden i dagsläget.

Myndigheternas samarbete och ansvar bör förtydligas. Tryggheten av allmänna och enskilda intressen är en skyldighet för myndighetsverksamheten. Vid tillståndsprövningen av gruvtillstånd ska den helhet som bildas av den huvudsakliga gruvan och de så kallade satellitgruvorna granskas. Avloppsvatten från gruvor ska i regel renas i avloppsreningsverk så att förpliktelserna i EU:s ramdirektiv för vatten [2000/60/EG] uppfylls. Vattenramdirektivet är bindande för Finlands lagstiftning (lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen 1299/2004), som också bör uppdateras så att den stämmer överens med kraven i direktivet.

I kraven på säkerhet för malmletningstillstånd och gruvtillstånd ska de särskilda förhållandena i varje projekt beaktas. Gruvdrift och malmletning bör inte bedrivas i naturskyddsområden eller i dessas omedelbara närhet eller så att de ursprungliga förutsättningarna för inrättande av naturskyddsområden försvagas i och med gruvdriften.

Gruvlagen ska preciseras med att kommunen har rätt och skyldighet enligt markanvändnings- och bygglagen att inom sitt område fastställa de planläggningsvillkor som styr samordningen av näringarna. Kommunens strategier och utvecklandet av andra näringar ska beaktas i tillståndsansökningar och tillståndsprövningar som omfattas av gruvlagen. Kommunen har således möjlighet att av grundad anledning förhindra gruvdrift inklusive malmletning inom sitt område.

Resultaten av malmletningen, inklusive uppgifterna om provernas sammansättning, ska vara offentliga uppgifter för att projektet och dess eventuella konsekvenser bättre ska kunna bedömas med tanke på den allmänna nyttan, miljökonsekvenserna och säkerheten.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

På grund av de betydande miljökonsekvenserna av utvinningsverksamhet enligt gruvlagen ska den miljötillståndsmyndighet som anges i miljöskyddslagen svara för de tillstånd som behövs för utvinningsverksamhet. På detta sätt ser man till att de miljöskyddsåtgärder som anges i lagstiftningen med säkerhet beaktas i tillräcklig utsträckning vid tillståndsprövningen i samband med utvinningsverksamhet.

Myndigheterna är skyldiga att övervaka provtagningen av fyndigheter med gruvmineraler och har rätt att ta prover.

Syftet med de ändringar som ska göras i gruvlagen enligt detta initiativ är att förbättra gruvsektorns samhällseliga legitimitet och erhållande av lokal social koncession samt att främja en hållbar användning av områdena genom att fastställa minimikrav för en hållbar utveckling av gruvbranschen.

De föreslagna lagändringarna kommer när lagreformen träder i kraft att gälla alla nya tillstånd som hänför sig till gruvdrift. Dessutom gäller de föreslagna ändringarna också den nuvarande malmletningen och gruvdriften efter en skälig övergångsperiod. Övergångsbestämmelser utfärdas genom en separat införelag, om inte något annat föreskrivs särskilt i detta initiativ. I införelagen beaktas vid utformningen av övergångsperioderna grundlagens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet.

Den lagreform som krävs i detta initiativ måste träda i kraft så snart som möjligt. Undertecknarna kräver att riksdagen inleder en totalreform av gruvlagen, genom vilken syftet med och principerna för de föreslagna paragraferna fullföljs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Medborgarinitiativet Gruvlagen Nu är ett omfattande och principiellt betydelsefullt initiativ till en reform av gruvlagen. Målet är att gruvlagstiftningen ska bli ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Det är viktigt och relevant att väcka debatt i frågan: det är aktuellt att revidera gruvlagstiftningen, och initiativet anknyter också till regeringsprogrammets mål på många sätt.

Initiativet innehåller dels omfattande reformförslag, dels förslag till mer tekniska korrigeringar av den gällande lagstiftningen. Sammantaget är det många ändringsförslag. En stor principiell reform är att äganderätten till gruvmineraler ska innehas av staten. Initiativet är utformat på det sättet att det innehåller ett lagförslag om ändring av den gällande gruvlagen och vissa lagar som har samband med den. Undertecknarna kräver att riksdagen inleder en totalreform av gruvlagen, genom vilken syftet med och principerna för de föreslagna paragraferna fullföljs.

Utgångspunkten för ekonomiutskottets bedömning vid behandlingen av medborgarinitiativet har varit dels att bedöma innehållet i och målen för de föreslagna reformerna inom ramen för sitt ansvarsområde, dels att spegla dem mot den utvärdering och revidering av gruvlagen som redan pågår i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Många av de förslag som ingår i initiativet gäller teman som redan granskas i den pågående revideringen av gruvlagen. I initiativet ingår också flera förslag med liknande syften som i den utredning som jur.dr Pekka Vihervuori publicerade den 17 juni 2019 (Utvärdering av hur lagstiftningen om gruvdrift fungerar, Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:44) om behovet av att revidera gruvlagen. Förslagen gäller till exempel tillståndssystemet, fastighetsägarnas rättigheter och kommunernas påverkansmöjligheter. Samtidigt bör det konstateras att flera ändringsförslag är av den typen att deras konsekvenser och förenlighet med regleringen inom andra områden bör utvärderas i större utsträckning och mer detaljerat vid lagberedningen än vad som är möjligt i samband med behandlingen av medborgarinitiativet.

Initiativet innehåller dessutom förslag vars genomförande till väsentliga delar inte omfattas av ekonomiutskottets bedömning och ansvarsområde. Sådana frågor är i synnerhet konstitutionella frågor om ägande av gruvmineraler, bedömning av gruvdriftens miljökonsekvenser och lösningarna i miljölagstiftningen och frågor som gäller gruvskatten. De halvfärdiga förslagen till bestämmelser, behovet av samordning med lagstiftningen på andra områden och med reformer som redan är under beredning samt behovet av omfattande konsekvensbedömningar innebär å andra sidan att det nu inte har ansetts ändamålsenligt att miljöutskottet, finansutskottet och grundlagsutskottet gör en bedömning av initiativet.

Området för regleringen av gruvdrift

Den gällande gruvlagen (621/2011) trädde i kraft den 1 juni 2011. På grund av den långa övergångstiden finns det dock ännu inga heltäckande erfarenheter av dess tillämpning, och den pågående gruvdriften baserar sig på den tidigare gruvlagen (503/1965). Däremot tillämpas gruvlagen redan på malmletning.

Gruvdriften styrs förutom av gruvlagen även av många andra lagstiftningsinstrument. Enbart hanteringen av miljöfrågor i verksamheten påverkas av ett flertal omfattande lagstiftningshelheter med tillhörande förfaranden. Inom miljölagstiftningen är de relevanta lagarna bland annat markanvändnings- och bygglagen, MKB-lagen, vattenlagen, miljöskyddslagen, avfallslagen och naturvårdslagen. Därför är det viktigt att relationerna mellan de olika lagarna är klara. Bedömningen och revideringen av gruvlagen ska också väga in den pågående revideringen av markanvändnings- och bygglagen samt revideringen av naturvårdslagen. Avsikten är att propositionerna om dessa ska överlämnas till riksdagen 2021. Kravet på förenlighet gäller inte bara bestämmelsernas innehåll utan också alla behöriga myndigheters verksamhet och informationsflödet.

Medborgarinitiativet innehåller också förslag som är relevanta med avseende på grundlagen och folkrättsliga regler som är förpliktande för Finland, till exempel det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan EU och Kanada (Ceta).

Regeringsprogrammet och revideringen av gruvlagen

Utgångspunkten för ekonomiutskottets bedömning är att väga förslagets mål och innehåll mot den gällande lagen och den lagstiftningsreform som redan pågår i enlighet med regeringsprogrammet. Den strategiska helheten ”Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden” i statsminister Marins regeringsprogram innehåller tämligen omfattande skrivningar om

Betänkande EkUB 7/2020 rd

revideringen av gruvlagstiftningen. Målet är att höja miljöskyddsnivån för gruvor och metoderna är följande:

”Gruvlagstiftningen ska revideras. Utgångspunkten för revideringen bör vara att höja miljöskyddsnivån, säkerställa verksamhetsförutsättningarna för gruvor och öka acceptansen och möjligheterna att påverka på det lokala planet.

Kommunerna ska föreskrivas rätt att genom planläggning besluta om gruvdrift kan bedrivas på kommunens område.

Ställningen för fastighets- och markägare i gruvområdets och gruvans verkningsområde ska förbättras och deras rätt till information utökas.

I betydande gruvprojekt ska urfolkens rättigheter beaktas på det sätt som gällande lagstiftning förutsätter.

Samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd ska förbättras.

Miljökonsekvenserna av planerade gruvor ska beaktas så tidigt som möjligt.

Vid bedömning av miljökonsekvenserna av gruvprojekt ska större uppmärksamhet fästas vid uranhalten i malm.

Bestämmelserna om säkerheter kommer att utvecklas så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer.

Lagstiftningen ska också omfatta gruvdrift som är inriktad på mineraler på havsbotten.

Tillståndprocesserna, praxis och eventuella behov att begränsa rätten till malmletning i naturskyddsområden ska utredas.”

I en protokollanteckning i en bilaga till regeringsprogrammet står det dessutom:

Tillstånd av markägaren ska föreskrivas som en förutsättning för ett förlängt malmletningstillstånd.

Den 13 februari 2020 tillsatte arbets- och näringsministeriet ett projekt för att revidera gruvlagen. Det bygger på de ovannämnda skrivningarna i regeringsprogrammet. I projektet beaktas också Vihervuoris utredning av hur gruvlagen fungerar och de aspekter som lyfts fram i anknytning till medborgarinitiativet. Till stöd för projektet tillsattes en arbetsgrupp som består av de viktigaste intressentgrupperna inom gruvsektorn. Arbetsgruppens mandattid är till den 30 november 2020. Dessutom kommer arbets- och näringsministeriet att ordna möten med de berörda ministerierna för att projektet smidigt ska gå framåt och beakta pågående lagstiftningsprojekt med koppling till gruvlagen, exempelvis vid miljöministeriet. Regeringsprogrammet innehåller också skrivningar om beskattning av gruvdrift. Lagarna bereds nu av finansministeriet utan att vara kopplade till projektet i fråga.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

I kapitlet ”Ett ekonomiskt hållbart Finland” tas gruvbeskattningen upp som ett alternativ i en skattereform för hållbar utveckling. Där står följande:

”Gruvorna överförs till skatteklass I för elström och gruvdriften ska inte längre omfattas av energiskatteåterbäring. Möjligheten att införa en separat gruvskatt så att samhället ska få en skälig ersättning för utvinningen av mineraler utreds. Möjligheterna att beskatta vinsten av försäljning av gruvrättigheter i Finland även när rättigheterna ägs av utländska bolag utreds.”

De allmänna målen i regeringsprogrammet och medborgarinitiativet i fråga om revideringen av gruvlagen är i stort sett desamma. Men samtidigt går medborgarinitiativets metoder och förslag till lagstiftningsreform i fråga om både konsekvenserna och ändringarna i lagstiftningens systematik till vissa delar längre än regeringsprogrammet eller erbjuder lösningsmodeller för frågor som enligt regeringsprogrammet bara ska utredas. Den principiellt betydande ändringen enligt initiativet, att gruvmineralerna ska ägas av staten, ingår inte i regeringsprogrammet. Också förslagen om avgifter och nya fonder för gruvdrift går längre än vad som konstateras i regeringsprogrammet. Förslagen om att miljötillståndet ska vara primärt och att myndighetssystemet ska ändras kan likaså anses gå längre än vad regeringsprogrammet säger om samordning av gruvtillstånd och miljötillstånd. Å andra sidan innehåller medborgarinitiativet, till skillnad från regeringsprogrammet, inga särskilda förslag som gäller till exempel mineraler på havsbotten. Ekonomiutskottet har inte gått in på frågan i detta sammanhang.

Bedömning av de viktigaste förslagen och utgångspunkter för revideringen av gruvlagen

Medborgarinitiativets viktigaste mål gäller hållbar användning av naturresurser och verksamhetens miljökonsekvenser. Genom förslaget eftersträvas en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar gruvlagstiftning. Initiativet innehåller ett flertal förslag till ändring av det nuvarande rättsläget. Ekonomiutskottet har granskat de viktigaste förslagen i initiativet och bedömer nedan utgångspunkterna, behovet och genomförbarheten. Här lägger utskottet dock inte fram någon uttömmande och detaljerad bedömning av alla föreslagna bestämmelser.

Att slopa inmutningsprincipen

Det principiellt sett största reformförslaget kan anses vara att gruvmineralerna övergår i statens ägo. Den gällande gruvlagen baserar sig på inmutningsprincipen, som är ett resultat av en lång lagstiftningsutveckling. Syftet har varit att uppnå en jämvikt genom att betala brytningsersättningar till markägaren och ersättning för de olägenheter som verksamheten orsakat. För undersökningsverksamhet enligt gruvlagen betalas en årlig ersättning till markägaren, och för gruvdriften betalas ersättning till markägaren enligt både areal och produktion. Däremot slopades ersättningen till staten när gruvlagen omarbetades. Problemet med ersättningssystemet har i synnerhet ansetts vara att det inte i tillräcklig utsträckning garanterar villkoren för dem som orsakas olägenhet i omgivningen.

Inmutningsprincipen har framför allt motiverats med att den utgör ett incitament för marknadsaktörer att göra betydande ekonomiska satsningar på undersökningar av berggrunden. Staten har minskat sina egna satsningar på undersökningar av berggrunden, eftersom det finns kommersiel-

Betänkande EkUB 7/2020 rd

la aktörer inom branschen som också kan bära de ekonomiska riskerna. Samtidigt har staten sat-
sat betydligt på resurserna för gruvdrift via Geologiska forskningscentralen och Malminjalostus
Oy. I en utredning som utskottet fått betonas gruvdriftens ekonomiska betydelse i stort, men ut-
skottet anser att det är svårt att bedöma själva inmutningsprincipens direkta betydelse med avse-
ende på förutsättningarna för gruvdrift. Ur gruvindustrins synvinkel har synen på frågan snarare
varit att branschens ekonomiska betydelse är så pass stor att branschens förutsättningar inte bör
försämrats. Det skulle emellertid inte vara exceptionellt att gruvmineralerna blir statlig egendom;
exempelvis Sverige har ett sådant system. Det skulle göra det möjligt att införa en separat avgift
mot vederlag till staten, vilket administrativt och legislativt kan vara ett enklare system än gruv-
skatten. Liksom många andra av förslagen i initiativet kräver också ett slopande av inmutnings-
principen en omfattande konsekvensbedömning och internationella jämförelser, menar utskottet.

Även om sloandet av inmutningsprincipen är en principiellt betydande ändring, kan det bedö-
mas att det inte är det enda möjliga sättet att nå de mål som ligger till grund för förslaget. Det kan
också konstateras att en stor del av de övriga förslagen i medborgarinitiativet är oberoende av
denna regleringslösning. Även om förslaget inte skulle anses vara principiellt problematiskt för
egendomsskyddet, skulle genomförandet av det förutsätta en omfattande konsekvensbedömning
och en analys i grundlagsutskottet. Samtidigt pekar ekonomiutskottet på eventuella yttre villkor
som ställs av investeringsskyddsbestämmelserna i det övergripande avtalet om ekonomi och han-
del (Ceta): innehållet i bestämmelserna om egendomsskydd kan till viss del bedömas avvika från
grundlagsbestämmelserna. Detta behandlas separat nedan i avsnittet om Ceta.

Initiativtagarna ser det som väsentligt på vilka villkor och enligt vilket förfarande gruvbolaget
kan få rätt att utvinna mineraler. Ekonomiutskottet instämmer i detta. Men utskottet anser att upp-
nåendet av dessa mål inte nödvändigtvis kräver att inmutningsprincipen frångås. Målen kan nås
även utan att denna principiella utgångspunkt ändras. Här är till exempel gruvskatten, som enligt
regeringsprogrammet ska utredas, ett möjligt instrument som i sig är oberoende av denna princip.
Utskottet påpekar också att det som motvikt till inmutningsprincipen finns ett ansvar som också
bör gälla dem till vilka rättigheterna överförs. När det gäller utvecklingen av tillstånden för gruv-
drift är det således motiverat att införa närmare bestämmelser om krav på mottagarna av rättig-
heterna, så som Vihervuori föreslår i sin utredning.

Beskattnings av gruvor och avgifter som hänför sig till gruvdrift

För närvarande finns det ingen särskild gruvskatt på gruvdrift eller mineraler i Finland, men gruv-
bolagen betalar skatter för sin företagsverksamhet på samma grunder som andra företag och sam-
manslutningar. I fråga om energianvändningen hör gruvorna nu till den lägre elskatteklassen (II)
och energiintensiva gruvor kan dessutom få återbäring på de energiskatter som de betalat. Reger-
ingsprogrammet innehåller skrivningar om sloandet av dessa stöd och avsikten är att reformerna
ska beredas som en del av energiskattereformen, som kommer till riksdagen för behandling under
höstsessionen 2020.

I medborgarinitiativet föreslås bestämmelser om en särskild brytningsavgift som baserar sig på
brytningsvolymen och en gruvmineralskatt som baserar sig på gruvmineralernas värde. Avgiften
och skatten ska betalas till en fond för miljölagheter som ska inrättas. Dessutom ska verksam-

Betänkande EkUB 7/2020 rd

hetsutövarna betala en årlig avgift till konkursfonden, som ska vara ett slags sekundärt miljöansvarssystem. Fonderna ska förvaltas av miljöministeriet.

Enligt uppgift har man ännu inte gjort någon utredning om gruvskatten i enlighet med regeringsprogrammet. Det uppges att det finns många olika sätt att genomföra skatter och avgifter för gruvdrift. Liksom den grundläggande lösningen som gäller innehav av gruvmineraler varierar också sättet att verkställa avgifterna och skatterna för gruvdrift från land till land. I de flesta länder betalar gruvorna brytningsavgifter till gruvområdenas markägare och/eller staten. Problemet med en fast brytningsavgift eller skatt är att en sådan inte särskilt väl följer mineralens värdeutveckling. Som ett led i gruvskatteutredningen bör det också undersökas vilka styreffekter en brytningsavgift får på effektivare utvinning av mineral, brytningsvolym och minskning av miljöbelastningen. Om avgifterna eller skatterna i stället är bundna till mineralernas värde eller gruvföretagens vinst återspeglar de verksamhetens ekonomiska nytta bättre och kan således bedömas vara rättvisare. Beskattningen påverkar gruvindustrins etablering och investeringsbeslut. Gruvdriften har återverkningar på samhället, den lokala ekonomin och kommunerna i området. Principerna för styrningen av skatteinkomsterna utreds inom ramen för beredningen av en gruvskatt. Enligt uppgift finns det en hel del internationella exempel på gruvbeskattning av royaltytyp också i betydande gruvindustriländer, och om skatten dimensioneras rätt är den inte så skadlig för gruvbranschens utveckling. Dessutom kan den ha positiva konsekvenser för gruvdriftens samhällseliga acceptans och således i sista hand också för branschen. Regleringen av gruvdriften är dock en helhet, och vid beredningen av den är det viktigt att bedöma de olika styrmedlens samverkan: systemet bör ses som en helhet och inte med tanke på enskilda avgifter. Även i den internationella jämförelsen i frågan bör man beakta denna helhet, som består av olika bestämmelser och förpliktelser.

Utskottet påpekar att gruvmineralerna är en naturresurs som utvinns bara en gång och att samhället bör få ersättning för utvinningen. Ekonomiutskottet anser att det är viktigt att det görs en omfattande utredning och konsekvensbedömning av alternativen för att genomföra en gruvskatt och att förslag läggs fram under den här regeringsperioden, samtidigt som man beaktar reformernas konsekvenser för verksamhetsbetingelserna och konkurrenskraften inom sektorn i Finland.

Säkerheter och fonder

Säkerheter för gruvdrift regleras både i 107 och 108 § i gruvlagen och i 59 § i miljöskyddslagen. Behovet av en bredare granskning av systemet med säkerheter har redan tidigare framkommit också i den ovannämnda utredningen av jur.dr Vihervuori. Den gällande lagens bestämmelser om systemet kan betraktas som bristfälliga och delvis inkonsekventa. Det finns också oklara frågor kopplade till konsekvensen i tillämpningen av bestämmelserna och till fastställandet av nivån på säkerheterna. Problemen hänför sig dessutom inte enbart till den nuvarande regleringen och aktörerna utan också till nedlagda gruvor. Sakkunniga har sett det som ett stort problem att säkerheterna enligt miljöskyddslagen och gruvlagen är otillräckliga. Det krävs uppföljning av gruvdrift långt efter det att själva verksamheten avslutats, och säkerheter ska kunna användas också i konkurssituationer.

I medborgarinitiativet föreslås det att verksamhetsutövarna blir skyldiga att ställa tillräckliga säkerheter och betala tillräckliga ersättningar för miljöskador och efterbehandling. Ett annat förslag

Betänkande EkUB 7/2020 rd

är att det ska inrättas en konkursfond och en fond för miljöolägenheter. Miljöministeriet ska svara för förvaltningen av fonderna. Bestämmelserna om säkerheter kommer att utvecklas så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer, säger regeringen i sitt program.

Konsekvenserna och genomförbarheten av förslaget om fondering i medborgarinitiativet bör bedömas mer ingående. Ekonomiutskottet anser att genomförandet av dessa är förenat med många öppna frågor. Beskattningen grundar sig på universalitet, och med tanke på budgeten och riksdagens budgetmakt har man förhållit sig negativ till öronmärkning av skatteinkomster. Samtidigt har det i vissa fall i budgeten kunnat inrättas ett utgiftsmoment som motsvarar inkomsterna, och vissa inkomster av skattenatur har kunnat intäktas till fonder utanför budgeten, förutsatt att grundlagens krav på inrättande av fonden uppfylls. Ekonomiutskottet anser utifrån en utredning att den modell med två fonder som ingår i medborgarinitiativet är administrativt tungrodd. Fonden för miljöolägenheter och konkursfonden verkar också i någon mån ha uppenbart överlappande syften. Fördelen med fondering är att nyttan av naturresurserna kommer framtida generationer till del i och med värdeökningen. Genomförandet av fonderingsmodellen förutsätter i vilket fall som helst mer omfattande utredningar och samordning med andra pågående projekt, i synnerhet det förestående lagstiftningsprojektet för ett system för sekundärt ansvar för miljöskador (Tova).

Ekonomiutskottet anser att man i den kommande lagberedningen bör se till att det finns tillräckliga säkerheter även i fråga om konkurssituationer och miljöolägenheter. Utskottet ser det som angeläget att bestämmelserna om säkerheter utvecklas så att det miljömässiga ansvaret kan tryggas i alla situationer. Ekonomiutskottet hänvisar också till finansutskottets konstaterande i betänkandet om budgeten för 2020 (FiUB 20/2019 rd — RP 29/2019 rd, RP 89/2019 rd) att det är viktigt att regeringen säkerställer att ansvaret inte måste axlas av staten och att regeringen bedömer den optimala nivån på de säkerheter som ställs för gruvdriften. Det finns också ett tidigare uttalande i frågan (FiUB 5/2017 rd). Vid bedömningen av olika modeller anser ekonomiutskottet att det också är viktigt att beakta de olika instrumentens samverkan och undvika eventuella överlappningar.

Intressejämförelse

I medborgarinitiativet föreslås det att tillståndsprocesserna för malmletning och gruvtillstånd kompletteras med att det införs en ny utredning av fördelar och nackdelar som måste göras för att tillstånd ska kunna beviljas. Bakgrunden till förslaget är tanken att tillstånd ska beviljas endast om verksamheten visar sig vara till större nytta än skada för miljön, människorna, näringsverksamheten och samhället. Ekonomiutskottet anser att avvägningen mellan olika intressen är viktig med tanke på gruvdriftens acceptans.

De gällande bestämmelserna i gruvlagen bygger på rättslig prövning, och det viktigaste i tillståndsprövningen är att undersöka så kallade absoluta hinder. Exempelvis kretsar tillståndsprövningen enligt vattenlagen kring en intressejämförelse som ska tillämpas oberoende av absoluta hinder och omfatta alla allmänna och enskilda intressen. Frågan tas upp i utredningen av jur.dr Vihervuori, där det bedömdes att en reglering lik den i vattenlagen kan lämpa sig för gruvlagen. Utredningen innehåller dock inget förslag om saken. Vihervuori menar i varje fall att en fullständig integrering av tillstånden i framtiden kan ändra situationen. I regeringsprogrammet presenteras inga utfästelser om utredningar av fördelar och nackdelar. Där konstateras det att den plane-

Betänkande EkUB 7/2020 rd

rade gruvans miljökonsekvenser ska beaktas i ett så tidigt skede som möjligt. Men vissa andra skrivningar om bland annat den lokala acceptansen, möjligheterna att påverka, planläggningen och samordningen av tillståndsförfarandena siktar generellt och till viss del på samma mål.

Ekonomiutskottet anser att införandet av en intressejämförelse skulle innebära en stor principiell och praktisk ändring i tillståndsprövningen. Det är motiverat att undersöka införandet av en intressejämförelse i samband med revideringen av gruvlagen. Utskottet betonar här särskilt hänsyn till de miljökonsekvenser och andra näringslivsaspekter som behandlas nedan. Vid sidan av intressejämförelsen bör det undersökas vilka ändringar i planläggningsnormerna som behövs för att platsbundna näringars behov, exempelvis turismens, och miljöskydd bättre ska kunna beaktas i tillståndsprövningen. Med hjälp av absoluta hinder för beviljande av tillstånd kan man bedöma att en miljömässig miniminivå uppnås bättre än vid intressejämförelse. Syftena med intressejämförelsen kan å andra sidan uppfyllas till många delar exempelvis med hjälp av planläggning eller skärpning av de gällande bestämmelserna om hinder. Visserligen kan bestämmelser om hinder också byggas upp vid sidan av intressejämförelsen. Bredare räckvidd för och förenkling av tillståndsvillkoren samt en precisering av hindren för tillstånd är andra frågor som måste beaktas.

Tillståndssystemet enligt gruvlagen

Förhållandet mellan gruvtillstånd och miljötillstånd. I medborgarinitiativet föreslås det som villkor för gruvtillstånd att gruvprojektet har beviljats tillstånd för gruvdrift enligt gruvlagen och annan lagstiftning, exempelvis miljötillstånd. I jur.dr Vihervuoris utredning betonas vikten av att samordna förfarandena: om tillstånden inte direkt integreras i större omfattning måste man allvarligt överväga att införa ett förfarande enligt samordningslagen som blir en huvudregel som är oberoende av samtycke i förhållandet mellan gruvtillstånd och miljötillstånd. I regeringsprogrammet står det att samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd ska förbättras. Miljökonsekvenserna av planerade gruvor ska beaktas så tidigt som möjligt. Där står också att nivån på miljöskyddet inom gruvdriften ska höjas.

Förhållandet mellan tillståndssystemen i gruvlagen och miljöskyddslagen är av central betydelse med tanke på gruvdriftens miljökonsekvenser: miljöskyddslagen avgör nivån på den miljöförorening och föroreningsrisk som gruvdriften medför. I praktiken föregås gruvtillstånd i nuläget av miljötillstånd. Genom det förfarandet och malmetningstillståndet försäkras verksamhetsutövaren sig om sin företrädesrätt till fyndigheten. Handläggningen av miljötillståndet kan ta längre tid än handläggningen av gruvtillståndet. Den bedömning av verksamhetens samlade konsekvenser som görs i samband med gruvtillståndet kan bli ofullständig. I medborgarinitiativet föreslås det att miljötillstånd ska krävas innan gruvtillstånd beviljas och att jämförelsen av fördelar och nackdelar ska inkluderas i prövningen av gruvtillstånd. Förslaget möjliggör en mer omfattande prövning av gruvtillstånd än för närvarande. Å andra sidan kan det leda till problem på grund av att de grundläggande omständigheter som gäller verksamheten och gruvområdet och som avgörs i gruvtillståndet bör vara kända redan när beslutet om miljötillstånd fattas. Ekonomiutskottet har tidigare bedömt en motsvarande fråga som gäller tidpunkten för MKB-förfarandet i samband med behandlingen av en ändring i gruvlagen (RP 293/2018 rd — EkUB 40/2018 rd). Utskottet påpekar att tillståndsprövsprocessen bör ses över på så sätt att tillstånd gällande alla tekniskt och ekonomiskt utvinningsbara mineraler som det finns kännedom om vid tiden för ansökan beviljas på samma gång när tillståndet söks.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Myndighetssystemet. I initiativet föreslås det att myndighetssystemet ändras så att miljövårdsmyndigheten ska svara för tillstånden enligt gruvlagen: regionförvaltningsverket blir alltså gruvmyndighet i stället för Säkerhets- och kemikalieverket. Bakgrunden till förslaget kan bedömas vara den miljöskyddsaspekt som initiativet eftersträvar. Det kan samtidigt konstateras att enbart byte av tillståndsmyndighet utan ändringar i innehållet i lagstiftningen inte får inverka på tillståndsprovningen. Ekonomiutskottet anser att samarbetet mellan statens tillstånds- och tillsynsmyndigheter, det vill säga regionförvaltningsmyndigheterna, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt Säkerhets- och kemikalieverket, bör utvecklas och intensifieras. Oberoende av genomförandesättet framhävs tillräckliga resurser för myndigheterna: detta är viktigt från både miljö- och företagssynpunkt. Utskottet framhåller också att frågorna om tillståndsmyndigheternas befogenheter och samarbete bör bedömas som en del av omorganiseringen av den statliga regionförvaltningens uppgifter i samband med det parlamentariska utredningsarbetet i enlighet med regeringsprogrammet.

Lagen om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden, vars verkställighet för närvarande förbereds, träder i kraft den 1 september 2020. Detta innebär en möjlighet att samordna tillståndsförfarandena, även om detta sker på frivillig basis och förfarandena är materiellt åtskilda. Förfarandet kan bedömas avsevärt förbättra samordningen av miljötillstånd och gruvtillstånd. I sin utredning bedömer Vihervuori att samarbetet mellan tillståndsmyndigheterna, det vill säga regionförvaltningsverkets ansvarsområde för miljötillstånd och Säkerhets- och kemikalieverket, bör utvecklas så att det på samma sätt som för närvarande finns två tillståndsmyndigheter, men den förstnämnda är samordnande myndighet. Enligt utredningen bör samordningen av gruvtillstånd och miljötillstånd som huvudregel oberoende av samtycke allvarligt övervägas, om man inte direkt går in för en mer omfattande integration av tillstånden. Ekonomiutskottet menar som sagt att det är lämpligt att samordna tillstånden och gemensamt bereda ärenden, och anser att detta bör tas som utgångspunkt för den kommande lagreformen.

Periodisk inspektion av tillstånd. Vid utfrågningen av sakkunniga väcktes också frågan om regelbunden inspektion av villkoren i miljötillstånd. I miljöskyddslagen ströks den reglering som möjliggör detta år 2015. Däremot ska gruvtillstånden enligt gruvlagen ses över minst vart tionde år under sin giltighetstid. Nivån på de skadliga effekterna av gruvdriften bestäms dock i stor utsträckning i miljötillståndsförfarandet. Även om miljöskyddslagen inte hör till ekonomiutskottets ansvarsområde är frågan relevant inte bara med tanke på miljön utan också med tanke på verksamhetsbetingelserna för gruvdrift och investeringsskyddet. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att överväga att återinföra periodiska inspektioner i miljöskyddslagen.

Förbehållssystem och malmletningstillstånd. När det gäller systemets betydelse och dimensioner för de olika parterna anser ekonomiutskottet att det är viktigt att skilja mellan systemets olika faser och dess rättsverkningar. Samtidigt är det viktigt att granska hur stor del av Finlands areal som påverkas av gruvdriften. Siffrorna nedan motsvarar situationen den 24 september 2019. De *förbehåll* som endast ger företrädesrätt till ansökan om malmletningstillstånd gällde då cirka 7,6 procent av Finlands areal. De *ansökningar* om malmletningstillstånd som ännu inte berättigar till någon malmletningsåtgärd gällde cirka 1,1 procent av arealen. *Malmletningstillstånd* som berättigar till malmletningsåtgärder gällde 0,5 procent av vårt lands areal. Ansökningarna om *gruvtillstånd* gällde 0,05 procent och *områden som berättigar till gruvdrift* 0,09 procent. Enligt en utredning som ekonomiutskottet fått har det inte skett några väsentliga förändringar i arealen för för-

Betänkande EkUB 7/2020 rd

behåll, malmletningsområden och gruvområden under de senaste 10 åren, trots att det särskilt i arealen för förbehåll och områden som berättigar till malmletning förekommer betydande årliga variationer. Också i fråga om siffrorna ovan hade situationen redan den 13 december 2019 förändrats så att till exempel ansökningarna om malmletningstillstånd redan gällde så mycket som 2,68 procent av landets areal.

Konsekvenserna av gruvdriften för markägarna, företagsverksamheten och invånarna i området är betydande och långvariga redan innan den egentliga gruvdriften inleds. Även om förbehållet i sig inte har några rättsverkningar för markanvändningen eller några andra rättsverkningar för områdets ägare, är det klart att systemet orsakar långvarig osäkerhet om möjligheterna att använda området. Detta kan bedömas försvåra näringsverksamheten och frysa investeringarna i området.

I medborgarinitiativet har man försökt uppnå en jämvikt för parterna genom att föreslå att redan malmletningen måste godkännas av markägarna och kommunen. I regeringsprogrammet ingår en utfästelse att inom gruvans verkningsområde förbättra fastighets- och markägarnas ställning och rätt att få information. Tillstånd av markägaren ska föreskrivas som en förutsättning för ett förlängt malmletningstillstånd. Samma mål kan eftersträvas också genom den intressejämförelse som föreslås i medborgarinitiativet och genom planläggning. Att basera regleringen om malmletningstillstånd på intressejämförelse skulle dock sannolikt vara problematiskt på grund av malmletningens speciella karaktär och omfattning. Ett alternativ som läggs fram av Vihervuori är att föreskriva att exempelvis en betydande olägenhet för det övriga näringslivet, såsom turismen, är ett principiellt hinder för malmletningstillstånd. Ekonomiutskottet anser att den nuvarande längden på malmletningstillstånden, upp till 15 år, är problematisk med tanke på markägarna, näringslivet och investeringarna. Det är motiverat att det i regeringsprogrammet ingår en skrivning om att markägarens samtycke krävs för fortsatta tillstånd. Men samtidigt kan detta inverka på kontinuiteten i verksamheten, särskilt med hänsyn till det splittrade markägandet i gruvområdena.

Kommunernas roll och planläggningens betydelse

Medborgarinitiativet syftar till att stärka de lokala påverkansmöjligheterna och i synnerhet markägarnas och kommunernas ställning i beslutsprocesser som gäller gruvdrift. Förslagen i initiativet innebär att kommunen ska ha vetorätt när det gäller både malmletning och gruvprojekt. Gruvdrift ska dessutom kräva att det finns en plan med rättsverkningar.

Malmletningsfasens betydelse för markägarna och kommuninvånarna behandlas ovan. Enligt 46 § i den gällande gruvlagen får *malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd* inte beviljas på ett område där verksamhet enligt tillståndet skulle komplicera genomförandet av en plan med rättsverkningar. Detsamma gäller ett område i fråga om vilket kommunen av skäl som har samband med planläggning eller av annan grundad anledning motsätter sig att tillstånd beviljas, *om det inte finns något särskilt skäl för att tillstånd ska beviljas.*

Enligt 47 § om *gruvtillstånd* ska gruvdriften grunda sig på en plan med rättsverkningar enligt markanvändnings- och bygglagen, *eller* så ska ärendet, med hänsyn till konsekvenserna av gruvdriften, *i övrigt vara tillräckligt utrett* i samarbete med kommunen, landskapsförbundet och närings-, trafik- och miljöcentralen.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Ekonomiutskottet anser att 46 och 47 § i den gällande gruvlagen till vissa delar är svårtolkade och motstridiga. I synnerhet bestämmelserna om att malmletningstillstånd får beviljas av särskilt skäl och att gruvtillstånd får beviljas om ärendet i övrigt är tillräckligt utrett – utan planläggning – ger upphov till tolkningsproblem och är svåra att förutse.

I regeringsprogrammet står det som sagt att kommunerna ska föreskrivas rätt att genom planläggning besluta om gruvdrift kan bedrivas på kommunens område. Syftena med detta motsvarar också den lösning som Vihervuori föreslår i sin utredning, nämligen att 47 § i gruvlagen ändras så att en plan med rättsverkningar blir ett villkor för gruvtillstånd, med undantag av små områdesändringar för verksamma gruvor. De förslag som ingår i medborgarinitiativet har olika formuleringar och kan bedömas vara överlappande också i den bemärkelsen att förutsättningen för gruvtillstånd är både samtycke av kommunen och en plan med rättsverkningar.

I ekonomiutskottet har fokus i behandlingen legat på villkoren för olika näringsgrenar, särskilt spänningarna mellan gruvdriften och turismen. Detta behandlas separat nedan. Planläggningsnormerna är ett av de viktigaste sätten att påverka också tryggheten av förutsättningarna för turismen. Ett annat sätt att garantera förutsättningarna för näringarna är att göra en intressejämförelse på det sätt som vattenlagen föreskriver.

Ekonomiutskottet anser att det är viktigt att stärka de lokala påverkansmöjligheterna och kommunernas ställning i beslutsprocesser som gäller gruvdrift. Utskottet anser att man i det pågående lagberedningsarbetet noggrant bör bedöma hur detta mål ska uppnås på ett tillräckligt effektivt sätt och ändra gruvlagen åtminstone så att bestämmelserna om malmletningstillstånd och gruvtillstånd förtydligas och att en plan med rättsverkningar blir ett villkor för gruvdrift. Ekonomiutskottet anser dessutom att det är viktigt att utreda vilka ändringar i planläggningsnormerna som behövs för att till exempel förutsättningarna för turismen i förekommande fall ska kunna prioriteras i förhållande till gruvdriften. Frågan har ett nära samband med den pågående revideringen av markanvändnings- och bygglagen, som enligt uppgift ska överlämnas till riksdagen 2021. Ekonomiutskottet betonar vikten av noggrann kartläggning och samordning av kontaktytorna mellan gruvlagen och markanvändnings- och bygglagen vid lagberedningen.

Konsekvenserna av Ceta för gruvlagstiftningen

Medborgarinitiativet innehåller flera reformer som är av så stor relevans både principiellt och i fråga om konsekvenser att de bör bedömas inte bara med tanke på den nationella lagstiftningen utan också med tanke på de folkrättsliga förpliktelser som är bindande för Finland. Reglerna om investeringsskydd i det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan EU och Kanada (Ceta) har blivit föremål för särskild analys. Frågan har analyserats redan tidigare vid behandlingen av Ceta, och avtalets konsekvenser för utvecklingen av gruvlagstiftningen har också granskats i en utredning som arbets- och näringsministeriet lät göra 2018. Då bedömdes det att Ceta inte skulle begränsa den framtida utvecklingen av gruvlagen och att bestämmelserna om egendoms- och investeringsskydd i grundlagen och Ceta skulle vara så harmoniserade att en eventuell överträdelse av avtalet sannolikt också skulle strida mot grundlagen. Enligt en utredning som ekonomiutskottet fått är detta dock inte entydigt. Utskottet tar inte ställning till dessa bedömningar utan lyfter bara fram vissa aspekter som bör beaktas i den kommande lagberedningen.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Reformerna enligt medborgarinitiativet skulle ha en betydande inverkan på tillståndsprövningen och de ekonomiska förutsättningarna för gruvprojekt. En del av ändringarna är strukturella och gäller alla aktörer inom gruvbranschen, medan andra gäller tillståndsprövning i anslutning till gruvdrift. Den avvägning av fördelar och nackdelar som ingår i intressejämförelsen kan minska förutsägbarheten i tillståndsprocesserna. Dessutom skärps bestämmelserna om hinder för beviljande av gruvtillstånd. Detta kan innebära att tillståndsansökan avslås i situationer där gruvbolagen redan med stöd av den gällande lagstiftningen har beviljats malmletningstillstånd.

Ekonomiutskottet påpekar att Ceta erkänner parternas rätt att lagstifta inom sina territorier för att skydda legitima syften, såsom att skydda miljön. Enbart det faktum att staten reglerar investeringar på ett sätt som inverkar negativt på investeringar eller ändrar investerarens förväntningar innebär inte att avtalsbestämmelserna om investeringsskydd åsidosätts. Hittills har det varit ganska vanligt med gruvtvister som berott på avtal om investeringsskydd. Men det har rört sig om andra typer av regler om investeringsskydd, så det går inte att dra några direkta slutsatser om talan som eventuellt kommer att väckas med stöd av Ceta. Ceta-tribunalen lägger i varje fall större vikt vid investerarnas egendomsskydd än vid andra aspekter, eftersom detta är det grundläggande syftet med bestämmelserna om investeringsskydd.

Enligt uppgift är det ändå möjligt att ändringarna, beroende på hur de genomförs, i vissa situationer leder till ersättningsanspråk med stöd av avtalsbestämmelserna om investeringsskydd. En bedömning i enlighet med Ceta innehåller inte aspekter såsom grundläggande rättighet till miljö som skulle väga lika tungt som investeringsskyddet. Avtalet har dessutom bedömts ge investeraren ett egendomsskydd som är mer omfattande än grundlagens bestämmelser. Å ena sidan har vissa begränsningar i grundlagsutskottets praxis snarare betraktats som inskränkningar i användningen av egendom. Å andra sidan kräver det grundlagstryggade egendomsskyddet inte att vilken som helst inskränkning i användningen ska ersättas. Inte heller bygger egendomsskyddet på principen om full ersättning.

Utifrån en utredning menar ekonomiutskottet att de ändringar som föreslås i medborgarinitiativet även med avseende på Ceta kräver en omfattande konsekvensbedömning. Avtalsbestämmelserna om investeringsskydd kan bedömas bli desto mer relevanta ju mer ändringarna inverkar på villkoren för de gruvbolag som redan inlett sin verksamhet. Utskottet understryker att den här frågan måste beaktas i beredningen av och tidsplanen för reformen av gruvlagen samt dessutom det faktum att i synnerhet formuleringen av övergångsbestämmelserna är viktig för att avgränsa möjligheterna att väcka talan. Utskottet påpekar i varje fall att avtalsbestämmelserna om investeringsskydd kommer att träda i kraft först när avtalet har ratificerats i alla EU-länder och att det är osäkert hur lång tid processen kommer att ta. Tidsplanen för beredningen av gruvlagsreformen måste väga in det nationella helhetsintresset och målen i regeringsprogrammet.

Urfolkens rättigheter

I betydande gruvprojekt ska urfolkens rättigheter beaktas på det sätt som gällande lagstiftning förutsätter, står det i regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet innehåller också en mer omfattande skrivning om trygandet av de nordliga näringarnas och urfolkens rättigheter och om konsekvensbedömningar av alla viktiga projekt i det arktiska området.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Både målen för medborgarinitiativet och de lagförslag som ingår i det kan bedömas ha positiva principiella utgångspunkter även ur samekulturens synvinkel. Med tanke på de nordliga näringarna har medborgarinitiativet i sig ansetts gå i rätt riktning, men en del av de sakkunniga som utskottet hört har ansett att förslagen är otillräckliga särskilt med tanke på rennäringen. Ekonomiutskottet välkomnar att avsikten med den kommande lagberedningen enligt uppgift är att renbeteslagen ska likabehandlas i samrådsförfarandet oberoende av om de är belägna inom ett särskilt renskötselområde eller inte.

Dessutom har det ansetts nödvändigt att i lagen ta in mekanismer som i praktiken tryggar uppnåendet av syftet med 38 och 50 § i gruvlagen. Paragraferna infördes 2011 och de innebär ett förbud mot att försvaga samekulturen. Ur denna synvinkel har det pekats på ett behov av att precisera de tillståndssökandes utredningsskyldighet i fråga om konsekvenserna för samekulturen. Utskottet anser det vara viktigt att utreda och bedöma dessa behov av preciseringar i lagstiftningen i samband med revideringen av gruvlagen.

Gruvdriftens betydelse och konsekvenser för andra näringar

Malmletning och gruvindustri är långsiktig verksamhet som kräver förhandsinvesteringar och behöver en stabil omvärld. Detta gäller såväl de ekonomiska som de rättsliga förutsättningarna för verksamheten. I synnerhet framväxten av ett klimatneutralt samhälle och den anknytande elektrifieringen leder trots den växande cirkulära ekonomin också till ökad efterfrågan på primära metaller och mineraler. Detta innebär möjligheter för Finland som ansvarsfull verksamhetsmiljö för gruvbranschen och som utvecklare och producent av batteriteknik, då gruvlagstiftningen revideras i enlighet med målen i regeringsprogrammet så att den blir ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Finland är det enda EU-landet som producerar alla de viktigaste batterimineralerna: Finland har som enda EU-land koboltproduktion, den största nickelproduktionen och det mest avancerade litiumgruv-/förädlingsprojektet. Inom denna sektor framhävs också behovet av ansvar i fråga om råvaror och kriterier för ansvarsfull gruvdrift.

År 2018 var 46 gruvor verksamma i Finland, och inom gruvindustrin arbetade cirka 7 000 personer inklusive underleverantörer. Omsättningen inom gruvindustrin är ungefär 2 miljarder euro. Ekonomiutskottet betonar att man vid bedömningen av gruvbranschens ekonomiska betydelse dock inte enbart bör fästa uppmärksamhet vid gruvindustrin, utan att hela värdekedjan inom utvinningsbranschen och metallförädlingen ska inkluderas. I olika steg i värdekedjan har vi en betydande inhemsk industri som främjas av tillgången på råvaror, försörjningsberedskapen och tjänster som stöder industrin. Industrimineraler och produkter som förädlats av dem är viktiga för industrin, jordbruket och samhällsbyggandet.

Metallerna och de produkter som tillverkas av dem säljs till stor del utomlands och utgör en betydande del av Finlands export. Kring gruvindustrin har det uppstått betydande forsknings- och utvecklingsverksamhet, teknologikompetens och tillverkning av maskiner och anordningar. Ekonomiutskottet anser att det är viktigt med vidareförädling av mineraler och fokus på produkter med högre förädlingsvärde. Men tillverkningsindustrin är beroende av tillgången på råvaror. Det är viktigt att främja forskning och utveckling och att höja förädlingsvärdet. Utöver vidareförädling av mineraler innebär det exempelvis tillverkning av laddningsbara celler med tonvikt på principerna för cirkulär ekonomi. Finland bör främja utbildning, forskning, innovationer och patent

Betänkande EkUB 7/2020 rd

kring el och energilagring. Lagringen av el och energi måste utvecklas även av miljöhållbara material såsom salt.

Gruvindustri- och metallklustret är en betydande aktör i Finland. Vid bedömningen av de ekonomiska styrmedlen för gruvdrift, såsom malmletningsersättningar och gruvskatt i olika former, ska hela värdekedjan inom branschen och skattebördan på den granskas, likaså andra kostnader. Utskottet menar att en bedömning av gruvsektorns betydelse också kräver en jämförelse mellan olika sektorer. I vissa situationer har näringarna, särskilt turismen och gruvindustrin, motsatta intressen och utesluter därmed varandra. Gruvdriften påverkar sin omgivning i hög grad och konsekvenserna kan vara långvariga.

I vissa avseenden kan turismens och gruvdriftens intressen också vara gemensamma: de kan bägge stärka näringslivet, sysselsättningen och trafikförbindelserna i områden med strukturomvandling. Situationen blir problematisk när gruvdriften berör ett kärnområde för turismen eller den omedelbara närheten av ett sådant område. Gruvdriften kan försämra bilden för turismen och passa dåligt ihop med turism som betonar naturvärden. Vid avvägningen av fördelarna och nackdelarna med gruvdriften kan det vara problematiskt att jämföra denna med andra näringar, eftersom nyttan av gruvan bedöms utifrån en relativt kort drifttid trots att konsekvenserna för turismen kan vara mycket långvariga. Vid bedömningen bör man beakta de investeringar som redan gjorts inom turismen och deras bärkraft i framtiden.

Miljökonsekvenser och biologisk mångfald

Medborgarinitiativet fokuserar på miljökonsekvenserna av gruvor, och de viktigaste lagstiftningsförslagen handlar uttryckligen om att stärka miljöaspekten i tillståndsprocesserna för gruvdrift. Med tanke på behandlingen av initiativet har en detaljerad bedömning av förslagen till bestämmelser inte ansetts ändamålsenlig i det här avseendet, och miljöutskottet har inte fått någon begäran att yttra sig om initiativet. Även om ekonomiutskottet betonar att det inte hör till dess ansvarsområde att bedöma hur miljölagstiftningen fungerar, kan miljöperspektivet inte särskiljas från gruvsektorn eller från avvägningen av hur gruvlagstiftningen fungerar.

Gruvdrift påverkar alltid sin omgivning. Malmrika eller kalkhaltiga områden har ofta exceptionell växtlighet. Enligt en utredning gjord av Finlands miljöcentral har gruvdriften orsakat eller kommer att orsaka hot mot över 200 arter och många biotoper. Vid bedömningen av gruvdriftens konsekvenser för miljön och den biologiska mångfalden anser ekonomiutskottet att det är viktigt att skilja mellan områden med malmpotential och egentliga gruvområden: vägen från malmletning till gruvdrift är lång och gruvornas sammanlagda areal utgör en mycket liten bråkdel av de metallogena zonernas areal. Trots detta finns det inom de nuvarande utmålen fler än 500 observationsplatser för hotade växt- eller djurarter.

Med tanke på miljökonsekvenserna är det också viktigt att särskilja de olika miljökonsekvenserna av olika typer av gruvor: exempelvis miljökonsekvenserna av kalkbrytning och metallmalmsgruvor skiljer sig mycket från varandra. Hotade arter störs mest av kalkbrytning. Mest skadliga för vattenhanteringen i gruvor och vattendragen i närmiljön är metallmalmsgruvor som släpper ut tungmetaller.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Vid sakkunnigutfrågningen i ekonomiutskottet har medborgarinitiativet ansetts vara ett steg i rätt riktning ur miljösynpunkt. Initiativet innehåller också med tanke på detta liknande, om än delvis mer långtgående, förslag som jur.dr Vihervuoris utredning och det nuvarande regeringsprogrammet. I många yttranden lyfter de sakkunniga fram att miljölagstiftningen ska vara sammanhållen och samordnad med gruvlagen.

Utskottet har behandlat målet att utesluta värdefulla naturområden från gruvdrift. Enligt medborgarinitiativet ska gruvdrift i princip vara utesluten i områden med oersättliga naturvärden, såsom nationalparker, områden enligt Natura 2000-direktivet och andra naturskyddsområden. Malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd får inte beviljas för Naturaområden eller områden som avses i 10 § i naturvårdslagen. Syftet med förslaget är i synnerhet att trygga den biologiska mångfalden. Utskottet ser det som ett viktigt mål att skydda områden med oersättliga naturvärden. I samband med det pågående projektet för revidering av naturvårdslagstiftningen bör man bedöma naturvårdslagens förhållande till gruvdriften och i det sammanhanget beakta de synpunkter som framförts i medborgarinitiativet, bedöma förslagets ändamålsenlighet och lägga fram de lämpligaste lösningarna för att uppnå målen.

Med tanke på hanteringen av miljökonsekvenserna blir det en viktig fråga vilket ansvar verksamhetsutövaren ska ha, också när det gäller landskapsaspekter och återställande av området efter miljöolägenheter orsakade av gruvdrift. Ekonomiutskottet betonar att gruvornas avfallsansvar bör utredas i tid, redan innan verksamheten inleds. Utskottet hänvisar till de reformbehov som konstaterats ovan i fråga om systemen med säkerheter. Här är det särskilt viktigt att säkerheterna är tillräckliga. Dessutom ska exceptionella situationer och partiell stängning av gruvor beaktas bättre. Ekonomiutskottet hänvisar också till sina synpunkter på planläggning, intressejämförelse och utveckling av fonderingen.

I hanteringen av gruvdriftens miljökonsekvenser lyfter utskottet också fram aspekterna på cirkulär ekonomi: målet bör vara ett samhälle där metaller och mineraler återvinns och återanvänds för att minimera utvinningen av ny malm. Till viss del fullföljs principen för cirkulär ekonomi redan nu till exempel inom stålproduktionen. Betydelsen av cirkulär ekonomi och nya innovationer accentueras i och med energiomställningen. Exempelvis ökar efterfrågan på batterimineraler. Ekonomiutskottet betonar att gruvdriften och regleringen av den ska vara förenlig med den samhällselig accepterade uppfattningen om en hållbar användning av naturresurser.

Utskottet anser dessutom att det är viktigt att undersöka möjligheterna till ekologisk kompensation inom gruvdriften. Med ekologisk kompensation avses principen att den skadliga påverkan av verksamhet som skadar den biologiska mångfalden kompenseras genom att försämrade livsmiljöer förbättras och nya livsmiljöer skapas på annat håll, dock så att kompensation är ett sista-handsalternativ efter reducering av skador på naturen. Enligt regeringsprogrammet ska det genomföras pilotförsök om tillämpning av ekologisk kompensation till exempel i stora infrastrukturprojekt, och på basis av erfarenheterna bedöms behoven att revidera lagstiftningen. Även om ekonomiutskottet anser att det är viktigt att utreda möjligheterna till ekologisk kompensation, bör man prioritera minimering av miljöolägenheter samt verksamhetsutövarens ansvar och bekämpning av eventuella skador.

Betänkande EkUB 7/2020 rd

Sammanfattande synpunkter

Medborgarinitiativet ”Gruvlagen Nu” öppnar på ett betydelsefullt sätt upp för diskussion om hur gruvlagstiftningen kan bli ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar. Ekonomiutskottet anser liksom initiativtagarna att det är viktigt att revidera gruvlagstiftningen så att dessa mål uppnås på ett balanserat sätt och så att gruvlagstiftningen får en bred samhällelig acceptabilitet. Samtidigt framhåller utskottet att en hållbar och konkurrenskraftig gruvindustri fortfarande ska vara möjlig och lönsam i Finland. Gruvindustrin med tillhörande värdekedja har stor betydelse i en omvärld som grundar sig på cirkulär ekonomi och elektrifiering.

Utifrån en utredning bedömer utskottet att medborgarinitiativet innehåller reformförslag som är så omfattande, halvfärdiga och osäkra i fråga om konsekvenserna att det inte är ändamålsenligt eller ens möjligt att godkänna de lagförslag som ingår i initiativet till alla delar.

Följaktligen föreslår utskottet att medborgarinitiativet förkastas. Detta innebär dock inte att målen eller utgångspunkterna för alla förslag i initiativet förkastas. Många av förslagen har samma mål som de reformbehov som konstateras i regeringsprogrammet och som tas upp i utredningsman Vihervuoris utredning. I sina bedömningar av initiativets olika ämnesområden och i sina uttalanden nedan lyfter utskottet fram omständigheter som bör beaktas i den kommande lagstiftningsreformen. Ekonomiutskottets betänkande med tillhörande uttalanden motsvarar medborgarinitiativets mål att revidera gruvlagen så att de brister i den gällande lagen som lyfts fram i initiativet ska bedömas i samband med revideringen av lagen och syftena med många av de förslag som ingår i initiativet kommer att uppfyllas vid lagstiftningsreformen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar lagförslagen i medborgarinitiativ MI 7/2019 rd.

Riksdagen godkänner fem uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen i revideringen av gruvlagstiftningen beaktar synpunkterna i ekonomiutskottets betänkande om initiativet samt genomförandet av målen i regeringsprogrammet.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen tar hänsyn till att gruvmineraler är unika naturresurser för vars utvinning samhället bör få en skälig ersättning, och den förutsätter vidare att en gruvskatteutredning enligt regeringsprogrammet görs noggrant och i rask takt på så sätt att riksdagen får tillräckligt med tid att behandla lagstiftningsreformerna gällande gruvbeskattning under innevarande regeringsperiod.*

Betänkande EkUB 7/2020 rd

3. *Riksdagen förutsätter att regeringen i syfte att garantera en tillståndsberedning av hög kvalitet avdelar tillräckliga resurser till de myndigheter som handlägger tillstånd för gruvor och att regeringen sörjer för öppen information om beredningen.*
4. *Riksdagen förutsätter att regeringen genom lagstiftning som styr gruvdriften dels tydligare säkerställer skyddet av områden som är viktiga för andra näringar eller boende eller som har oersättliga naturvärden, dels ser till att praxis för ersättningar till dem som orsakas olägenheter är rättvis.*
5. *Riksdagen förutsätter att regeringen i tidsplanen för beredningen av gruvlagsreformen beaktar effekter av Ceta på målen för beredningen.*

Helsingfors 16.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Raimo Piirainen sd
ersättare Ville Vähämäki saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.