

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 46 och 99 § i gruvlagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 46 och 99 § i gruvlagen (RP 165/2025 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Teo Kangaspunta, arbets- och näringsministeriet
- direktör Kirsi Levä, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf
- expert Juho Ikonen, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Sami Härmäläinen, Turism- och Restaurangförbundet rf
- verksamhetsledare Hanna Nurmi, Renbeteslagsföreningen
- expert i miljö rätt Hannes Koljonen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Kai Kokko
- biträdande professor Sirja-Leena Penttinen
- juris doktor Pekka Vihervuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att gruvlagen ändras.

Genom propositionen görs det ändringar i hindren för beviljande av malmletningstillstånd och samtidigt föreskrivs det om sådana ersättningar till markägare i anslutning till de föreslagna ändringarna som behövs för att markägarnas rättigheter ska tillgodoses.

Det föreslås att gruvmyndigheten av särskilda skäl kan bevilja malmletningstillstånd för ett gruvområde när gruvrätten har upphört eller återkallats, den som söker tillstånd var innehavare av gruvrätten och hindret för beviljande av tillstånd baseras på lagens övergångsbestämmelser. Lag-

Betänkande EkUB 25/2025 rd

stiftningens utveckling och övergångsbestämmelserna i gruvlagen har lett till situationer som är svåra att förutse med avseende på tillämpningen av lagen och verksamhetsmiljön.

Syftet med propositionen är att möjliggöra en smidig övergång från verksamhet som bedrivs med stöd av gruvrätter som beviljats före ikraftträdandet av den nuvarande lagen till malmletningstillstånd enligt den gällande lagen i de fall där det är motiverat och möjligt att utreda möjligheterna till utvinning av fyndigheten på området, men där det ännu inte finns förutsättningar för egentlig brytning.

Syftet är bland annat att förtydliga verksamhetsmiljön inom branschen och att göra gruvmyndighetens verksamhet smidigare.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 mars 2026.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens bakgrund och syften

Syftet med förslaget är att ändra gruvlagens bestämmelser om hinder för beviljande av malmletningstillstånd så att tillstånd av särskilda skäl kan beviljas i situationer där gruvrätten har upphört eller återkallats. Detta gäller situationer där den som söker tillstånd var innehavare av gruvrätten och hindret för beviljande av tillstånd grundar sig på lagens övergångsbestämmelser.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att möjliggöra en smidig övergång från verksamhet som bedrivs med stöd av gruvrätter som beviljats före ikraftträdandet av den nuvarande lagen till malmletningstillstånd enligt den gällande lagen i de fall där det är motiverat och möjligt att utreda möjligheterna till utvinning av fyndigheten på området, men där förutsättningar för själva produktionsfasen ännu inte finns.

Ändringen ingriper inte i grunderna för att gruvtillstånd upphör enligt den gällande gruvlagen och därmed också i grunderna för att gruvrätt enligt de upphävda gruvlagarna förfaller, utan gör det möjligt att fortsätta den forskningsverksamhet som tidigare bedrivits i anslutning till gruvorna, även om gruvrätten förfaller.

Ekonomiutskottet anser att propositionen är motiverad och ändamålsenlig och tillstyrker lagförslaget utan ändringar utifrån följande motiveringar.

Enligt den gällande gruvlagen får malmletningstillstånd inte beviljas om inte två år har förflutit sedan den dag som föregår dagen då beslutet om upphörande av gruvdriften vann laga kraft. Först därefter kan den tidigare gruvrättsinnehavaren för gruvområdet eller någon annan person få ett nytt malmletningstillstånd för området. Formellt sett ska den tidigare innehavaren av gruvområdet efter det att gruvrätten upphört inleda åtgärder för att lägga ned gruvdriften och få ett lagakraftvunnet beslut av tillståndsmyndigheten om att lägga ned gruvdriften. Det kan ta flera år. Efter beslutet måste man dessutom i enlighet med gruvlagens karensbestämmelser, beroende på om markägaren ger sitt samtycke till att tillstånd beviljas eller inte, eventuellt vänta ytterligare två år

Betänkande EkUB 25/2025 rd

innan malmletningstillstånd enligt 9 § i den gällande gruvlagen kan sökas för samma område. Den tidigare innehavaren av gruvrätt kan dock ha ett intresse av att fortsätta och utvidga gruvdriften i stället för att upphöra med den, och syftet med den föreslagna lagändringen är att undvika att det uppstår situationer som är oskäliga för den som bedriver gruvdrift.

Särskilda skäl som grund för undantag

I det föreslagna 46 § 3 mom. i gruvlagen är det fråga om ett undantag från huvudregeln, det vill säga från hindret för beviljande av tillstånd. En förutsättning för undantag är att det föreligger särskilda skäl. Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har frågan om tolkningen av begreppet särskilda skäl bedömts. Det är typiskt för tillämpningen av undantagsbestämmelser att tolkningen av dem blir snäv. I motiveringen till bestämmelsen lyfts det fram som ett särskilt skäl att verksamhetsutövaren har investerat i området för att på basis av den gruvrätt som beviljats verksamhetsutövaren bedriva beaktansvärd undersökningsverksamhet som syftar till gruvdrift i området, även om det ännu inte finns förutsättningar att inleda den egentliga brytningen. För att undvika oväntade och oskäliga konsekvenser för verksamhetsutövarna kan det i en sådan situation vara motiverat att bevilja malmletningstillstånd för området.

Ekonomiutskottet anser att särskilda skäl som grund för undantaget bör tolkas så att exemplet i propositionen inte begränsar tolkningen, utan vid tillämpningen av bestämmelsen kan också andra särskilda skäl beaktas.

Sådana särskilda skäl kan, utöver det som nämns i propositionen, exempelvis vara konjunkturförändringar och förändringar i råvarupriser som bromsar utvecklingen av gruvprojekt och tillhörande förberedande åtgärder. I sådana fall kan i sig utvecklingsdugliga projekt snabbt bli ekonomiskt olönsamma på kort sikt, även om det senare kan vara lönsamt att utvinna mineraliseringarna. Även mer omfattande geopolitiska förändringar kan påverka förutsättningarna för verksamheten, även om ett effektivt utnyttjande av berggrundens mineraliseringar är motiverat ur samhällets helhetsintresse och exempelvis med tanke på råvaruförsörjningen.

Gruvrätt och utmål kan dessutom avse mineraliseringar vars utnyttjande förutsätter utveckling av nya anrikningsmetoder eller annan teknik. Behovet av att utveckla anrikningsmetoderna kan ha till exempel ekonomiska, tekniska eller ekologiska orsaker. Utvecklingen kan fördröja en betydande framskridning av verksamhetens inledning samt brytning. Det kan också då vara fråga om en situation där särskilda skäl talar för att bevilja tillstånd enligt den föreslagna lagändringen.

I vissa fall kan gruvrätt och utmål också avse mineraliseringar som inte skulle vara lönsamma som enskilda gruvor. Å andra sidan kan även utnyttjandet av dessa mineraliseringar bli ekonomiskt lönsamt exempelvis om verksamheten vid en annan gruva inleds och det tillhörande anrikningsverket startar sin verksamhet. Utmål och gruvrätter kan alltså avse fyndigheter som inte skulle realiseras som enskilda gruvor, men som väntar på ett lämpligt tillfälle för produktion och är genomförbara när övriga förutsättningar uppfylls. Även i dessa fall kan det, för att säkerställa smidigheten i gruvmyndighetens verksamhet och tillräcklig förutsägbarhet i gruvbranschens verksamhetsmiljö, vara motiverat att bevilja tillstånd enligt den föreslagna lagbestämmelsen.

Betänkande EkUB 25/2025 rd

Ekonomiutskottet betonar dessutom att den föreslagna ändringen av 46 § 3 mom. i gruvlagen inte är avsedd att generellt åsidosätta huvudregeln i 1 mom. om hinder för malmletningstillstånd, utan endast att precisera att ett område som avses i 46 § 1 mom. 5 punkten och med stöd av övergångsbestämmelsen i 185 § jämföras med utmål inte utgör ett särskilt hinder och att malmletningstillstånd kan beviljas när särskilda skäl föreligger och sökanden är samma verksamhetsutövare som innehade den upphörda eller återkallade gruvrätten.

Malmletningsersättning och markägarens ställning

Regeringen föreslår att 99 §, där det föreskrivs om malmletningsersättning till markägare, ändras. Syftet med ändringarna är att säkerställa att lagändringen inte leder till en betydande minskning av ersättningarna till markägarna.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att den nu föreslagna lagändringen om att nivån på malmletningsersättningen ska hållas på den högsta nivån inte beaktar situationer där ett malmletningstillstånd enligt den gällande gruvlagen upphör och, efter den så kallade karenstiden, samma eller en annan part får ett nytt malmletningstillstånd för samma område. I och med det nya malmletningstillståndet börjar också ersättningsnivån på nytt på den lägsta nivån. Ett malmletningstillstånd försämrar möjligheterna att utveckla fastigheten, och olägenheten är i sig densamma oberoende av om det är fråga om ett gammalt eller ett nytt malmletningstillstånd när tillståndet gäller samma område.

Enligt utredning till utskottet skulle det dock vara utmanande ur en ny verksamhetsutövares perspektiv att ålägga skyldighet att betala höjda ersättningar på grund av tidigare malmletning i området. Den nya verksamhetsutövaren börjar från början och undersöker utifrån sina planer området som ny projektverksamhet. Information om förutsättningarna för fortsatt gruvverksamhet samlas in i takt med att undersökningarna av området fortskrider, och verksamhetsutövaren kan därmed rikta åtgärderna mer exakt och samtidigt överväga om det är motiverat att ansöka om fortsatt malmletningstillstånd och betala förhöjda ersättningar i anslutning till det. Den verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd kan inte heller påverka till exempel kvaliteten på eller typen av redan utförda undersökningar i området eller om resultaten av malmletningen har rapporterats till gruvmyndigheten på det sätt som lagen förutsätter och på behörigt sätt. Regleringen i gruvlagen måste beakta både markägarnas rättigheter och förutsättningarna för att bedriva malmletning och gruvdrift.

Avgränsning av tillämpningsområdet

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades också frågan om huruvida bestämmelsernas tillämpningsområde bör avgränsas till situationer där det genom ett lagakraftvunnet beslut har avgjorts att förutsättningarna för att skjuta upp upphörandet av gruvrätten inte uppfylls. Ekonomiutskottet betonar dock att det i och med tillämpningspraxisen för lagen sammantaget har varit svårt att förutse den etablerade situationen, särskilt på grund av att lagstiftningen är mångtydig. Ekonomiutskottet anser utifrån inkommen utredning att situationen har kunnat vara svår att förutse och oförutsägbar ur verksamhetsutövarens synvinkel också i de fall där förutsättningarna för uppskov med gruvrättens upphörande inte har ansetts vara uppfyllda genom ett lag-

Betänkande EkUB 25/2025 rd

akraftvunnet beslut, och utskottet föreslår inte några ändringar i den föreslagna regleringen till denna del.

Sammanfattande synpunkter

Förslaget kan bedömas förtydliga gruvmyndigheternas verksamhet, branschens verksamhetsföresättningar och stärka uppfattningen om Finland som en tillförlitlig investeringsmiljö. Ekonomiutskottet betonar att balansen mellan markägarnas rättigheter och förutsättningarna för gruvdrift är en väsentlig utgångspunkt för regleringen i gruvlagen. Den ovan behandlade frågan om malmletningsersättning utgör en del av denna helhet. Utskottet anser det viktigt att bedöma regleringen och ersättningsnivån på behörigt sätt, men anser att frågan kräver en bredare granskning än vad som är möjligt i samband med den nu aktuella, relativt begränsade lagändringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 165/2025 rd utan ändringar.

Helsingfors 12.12.2025

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedew saf
medlem Antti Kangas saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Miapetra Kumpula-Natri sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Merja Rasinkangas saf
medlem Heikki Vestman saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Minna Reijonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.