

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 februari 2010 en proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den (RP 273/2009 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko och gruvöverinspektör Pekka Suomela, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- överdirektör Timo Kotkasaari, jord- och skogsbruksministeriet
- miljöråd Markus Alapassi, miljöministeriet
- förvaltningsråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- forskningschef Pekka Nurmi, Geologiska forskningscentralen
- äldre forskare Tytti Kontula, Finlands miljöcentral
- chef för miljöskyddsenheten Tiina Kämäräinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lapland
- diplomingenjör Mari Heikkinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen

- direktör Päivi Rantakoski, Säkerhetsteknikcentralen
- programdirektör Martti Palviainen, Kainuun Etu Oy
- verkställande direktör, juris kandidat Aulikki Kiviranta, Jordägarnas Värderingscentral Ab
- verkställande direktör Pekka Perä, Talviväärän Kaivososakeyhtiö Oy
- chef för juridiska ärenden Veli-Matti Tarvainen, Yara Suomi Oy
- sambandschef Maiju Hyry, Lapplands förbund
- expert Satu Räsänen, Finlands Näringsliv
- direktör Markku Tornberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- generalsekreterare Olavi Paatsola, Kaivannaisteollisuus ry
- guldgrävare, FM Antti Peronius, Lapin Kullankaivajain Liitto ry
- generalsekreterare Leo Stranius, Luonto-Liitto
- naturvårdsexpert Tapani Veistola, Finlands Naturskyddsförbund rf
- forskare Mika Flöjt
- medborgaraktivist Tuomo Tormulainen, folk rörelsen mot urangruvor i norra Karelen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Suomen Kaivosyrittäjät ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning

Utskottet anser att förslaget till ny gruvlag är klart bättre än den gällande lagen när det gäller miljökonsekvenserna och medborgarnas rätt till medinflytande. Förslaget innehåller moderna bestämmelser om administrativa förfaranden och deltagande och utgör på det hela taget en samordnad och systematisk helhet tillsammans med miljöskydds- och naturvårdslagstiftningen. Propositionen beaktar de viktigaste lagarna i sammanhanget, som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, ödemarkslagen, markanvändnings- och bygglagen, arbetarskyddslagen och speciallagstiftningen om samernas hembygdsområde, skoltområdet och renskötselområdet. Man måste se förslaget till gruvlag som en del av detta sammanhang.

De skadliga miljökonsekvenserna av gruvdrift bedöms huvudsakligen i ett tillståndsförfarande enligt miljöskyddslagen och av byggande i vattendrag i ett tillståndsförfarande enligt vattenlagen. Ett gruvtillstånd ger inte ensamt för sig rätt till gruvdrift utan det ska också behövas godkännande enligt många andra lagar för det. Förorenings effekterna av verksamheten ska i enlighet med miljöskyddslagen prövas i tillståndsbeslutet, som ges av regionförvaltningsmyndigheten. Eftersom miljöskyddslagstiftningen tillämpas parallellt med gruvlagen är det i regel inte nödvändigt att ta in överlappande bestämmelser i gruvlagen, utan det väsentliga är att lagstiftningen utgör en systematisk helhet utan några luckor. Förbudet mot förorening av grundvatten i miljöskyddslagen och de konkreta förbuden och begränsningarna i miljövårdslagen är exempel på hinder som kan uppstå vid prövningen av gruvtillstånd. Trots att de finns i annan lagstiftning tillämpas de av gruvmyndigheten och inte av den myndighet som är behörig enligt annan lagstiftning. Utskottet anser att lagförslaget är tydligare samordnat med all annan lagstiftning om miljön och att det ger mera rum för kravet att

klarlägga och hantera gruvdriftens miljökonsekvenser än den gällande lagen, som har en stark betoning på den näringsrättsliga aspekten. Den finns nog kvar också i förslaget till en ny gruvlag, för enligt 1 § är syftet med lagen att främja gruvdrift och se till att användningen av de områden som behövs för driften och malmletningen ordnas på ett samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt. Men förslaget tar bättre hänsyn till gruvdriftens ekologiska hållbarhet.

I lagförslaget ingår också mer precisa bestämmelser om att markägarna ska höras, rätten att inleda ett förvaltningsärende, överklagande, tillståndsprovning och tillståndsvillkor, hur tillstånd förfaller, ändras och återkallas och hur verksamheten läggs ner. Verksamhetsutövarns ansvar lyfts fram och det ställs större krav på tillståndsansökningar och verksamhetsplanering. Dessutom regleras övervakning och efterbehandling noggrannare. Allt detta ska motverka uppkomsten av skadliga miljökonsekvenser. Skyldigheterna i samband med att en gruva läggs ner, inklusive säkerheter, är tidsenliga och svarar mot de skyldigheter som redan ingår i miljölagstiftningen. Förslaget ger också kommunerna bättre möjligheter till medinflytande.

Utskottet fäster sig vid att förslaget till gruvlag trots sina förtjänster inte öppnar sig särskilt lätt, inte minst som man för att förstå det måste ha en uppfattning om den parallellt tillämpliga övriga lagstiftningen om miljöskydd och markanvändning. Därmed kan lagstiftningen om gruvdrift ses som en utmaning för ett fungerande civilt samhälle, ett genuint medinflytande och företagsamhet i liten skala.

En mineralstrategi håller på att läggas upp i anknytning till en naturresursstrategi. Meningen är inte bara att se på hur mineralbranschen ska kunna utvecklas internationellt och nationellt utan också att lägga förslag till hur branschen kan utvecklas med hänsyn till en hållbar utveckling, materialeffektivitet och färre skadliga miljökonsekvenser över lag. Det finns gott om outnyttjad potential för utvinning av avfall och bi-

produkter från gruvdrift, också i syfte att ersätta jungfruliga råvaror.

Utskottet vill fästa ekonomiutskottets uppmärksamhet vid följande detaljer som gör att innehållet och den slutliga utformningen av lagförslagen ytterligare behöver begrundas.

Tillämpning

Enligt 2 § 2 mom. 3 punkten i förslaget till gruvlag tillämpas lagen precis som den gällande lagen på bergarterna marmor och täljsten. Tillämpningsområdet för gruvlagen och marktäktslagen togs upp när propositionen bereddes. I motiven läggs argument fram till varför marmor och täljsten inte har flyttats över till marktäktslagens tillämpningsområde, trots att mineralerna till sina brytningsmetoder, användningsområden och sin industriella fortsatta beredning inte avviker från annan byggnadssten som omfattas av marktäktslagen. Ett argument är att varken marmor eller täljsten egentligen säljs som råsten utan att de bearbetas vidare. Täljsten består huvudsakligen av talk och marmor huvudsakligen av karbonatmineral som används som pigment och fyllnadsmaterial. Talk och karbonat klassificeras som gruvmineral.

Utskottet tycker inte att takt av marmor och täljsten i något väsentligt skiljer sig från till exempel takt av granit eller stenfraktion som krossas till grus. De är inte heller malmer, utan i deras fall är det ofta fråga om bearbetning av själva stenen. Det kan vara motiverat att tillämpa marktäktslagen också på de här byggnadsstenarna och därför bör frågan klarläggas. När man följer upp tillämpningen av den nya gruvlagen måste man se på hur de nya bestämmelserna fungerar och bedöma om de behöver ändras.

Villkor och hinder för tillstånd

I 45 § i lagförslaget ingår en grundläggande bestämmelse om grunderna för tillståndsprövning. Malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd bygger på rättslig prövning, dvs. tillstånd ska beviljas om det inte finns något hinder för det i lag. I 46—49 och 50 § anges hinder och villkoren för tillstånd. I samtliga fall

är det fråga om innehållsliga krav på tillstånden. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är tydliga och tidsenliga och dessutom motiverade ur miljösynvinkel i och med att de ställer mycket precisa krav på innehållet.

Utskottet fäster sig vid 48 § 2 mom., som innehåller ett s.k. absolut hinder för att bevilja tillstånd. Där sägs det att även om villkoren för att bevilja gruvtillstånd uppfylls och det enligt lagen inte finns något hinder för att bevilja det, får tillstånd inte beviljas, om gruvdriften orsakar fara för allmän säkerhet eller synnerligen påtagliga skadliga miljökonsekvenser eller i synnerligen hög grad försämrar ortens bosättnings- eller näringsförhållanden och faran eller konsekvenserna inte kan förebyggas genom tillståndsvillkor. Det förslag till formulering av bestämmelsen om hinder för gruvtillstånd som gick ut på remiss var uppbyggt kring en s.k. intressejämförelse, dvs. att nyttan av de allmänna eller enskilda fördelarna med gruvdrift ska vara avsevärd jämfört med förlusterna av fördelar. Det faktum att den föreslagna bestämmelsen har ändrats har väckt debatt om vilken roll hinder för tillstånd till syvende och sist har och hur bestämmelsen bör formuleras.

Bestämmelsen om hinder i propositionen påminner om 2 kap. 5 § i vattenlagen, men lydelsen stämmer inte helt överens. Å andra sidan är det motiverat med skillnader i lydelsen, eftersom trösklarna avviker från varandra. Det i sin tur är lämpligt eftersom de gäller olika saker och ingår i olika lagar. Det finns alltså ingen enskild modell som är tillämplig. Men det förtjänar att påpekas att bestämmelsen i vattenlagen har tillämpats bara en gång. Formuleringen i lagförslaget lägger tröskeln mycket högt och därmed kommer bestämmelsen sannolikt mycket sällan att tillämpas i praktiken. Det är svårt att bedöma vad det betyder i praktiken, för 2 kap. 5 § i vattenlagen (och till exempel 42 § i miljöskyddslagen, där det också finns hinder för att bevilja tillstånd, och bestämmelsen om intressejämförelse i 2 kap. 6 § i vattenlagen) i vilket fall blir tillämplig i många situationer vid prövning av miljö- och vattenhushållningstillstånd i samband med bedömningen av gruvdriftens miljökonsekven-

ser. Det gäller att begrunda om det över huvud taget behövs några självständiga miljöbestämmelser i gruvtillståndsprövningen, eftersom miljölagstiftningen i vilket fall ska tillämpas parallellt. Bestämmelsen om hinder kan behövas som signal om villkoren för verksamheten och därför bör formuleringen övervägas mot det principiella budskapet.

Utskottet konstaterar att bestämmelser om en intressejämförelse i regel motiveras med att en verksamhet som ingriper i någon annans privata intressesfär måste regleras. Utgångspunkten är att de negativa konsekvenserna av ett onyttigt projekt (ett projekt som det inte finns ett allmänt behov av) inte bör utsträckas till någon annans intressesfär. Ett gruvprojekt kräver inlösnings-tillstånd och därför måste det allmänna behovet alltid påvisas. Situationen är alltså en annan. I systemet med miljötillstånd ingår inte någon intressejämförelse. Det betyder att ett tillstånd som innebär förorening av någon annans område kan beviljas förutsatt att det konsekvensbase-rade hindret inte överskrids och att prövningen inte gäller verksamhetens onyttighet eller nyttighet.

Båda regleringsalternativen är alltså möjliga och det är ingen större skillnad på dem. I praktiken är det mycket sällsynt att tillstånd inte beviljas och vanligen konkretiseras verksamhetsvillkoren genom tillståndsbestämmelserna. De avgränsar verksamheten till dess kvalitet och omfattning så att tillstånd kan beviljas. Tillståndsbestämmelserna, villkoren och hindren utgör en helhet som gör det möjligt att uppfylla villkoren genom begränsning av ett projekts skadliga effekter genom tillståndsbestämmelser.

Utskottet fäster sig ytterligare vid den tekniska utformningen av 50 § 1 punkten. Av språkliga hänsyn bör bestämmelsen uppenbarligen lyda "väsentligt försämrar förutsättningarna för att inom samernas hembygdsområde bedriva" i stället för "försämrar väsentliga förutsättningar för att inom samernas hembygdsområde bedriva".

Hur ett tillstånd ses över, ändras, förfaller och återkallas

Bestämmelserna i lagförslaget om hur ett tillstånd ses över, ändras, förfaller och återkallas svarar mot modern lagstiftningspraxis och är en avsevärd förbättring jämfört med den gällande lagen. Om man till exempel lämnar felaktiga uppgifter eller bryter mot lagfästa skyldigheter, kan det enligt 70 § leda till att tillståndet återkallas.

Med stöd av 69 § kan ett tillstånd ändras, om verksamheten har följder som är förbjudna i lagen eller om de skadliga konsekvenserna av verksamheten väsentligt avviker från vad som uppskattats vid tillståndsprövningen. Ett lättare sätt än att ändra tillståndet är att se över det temporärt enligt 62 §. Av särskilda skäl kan sådana bestämmelser i gruvlagen som gäller en begränsad tid ses över med jämna mellanrum, men det får inte minska nyttan av gruvprojektet. Ett sådant villkor gäller självfallet inte ändring av tillståndet.

Prospekteringsarbete och malmletningstillstånd

Enligt lagförslaget är det i princip fritt fram att prospektera på annans område, om det inte medför skada eller mer än ringa olägenheter eller störning. Men prospekteringsarbete får inte utföras på sådana områden med särskild användning som räknas upp i 7 § annat än med samtycke av en behörig myndighet eller av rättsinnehavaren i fråga. Om fastighetsägaren inte ger sitt samtycke, krävs det malmletningstillstånd av gruvmyndigheten. Tillstånd krävs dessutom alltid om verksamheten försämrar landskaps- eller naturskyddsvärden eller om malmletningen har som mål att lokalisera fyndigheter av uran.

Prospekteringsarbete är i princip tillåtet också i naturskyddsområden där det finns risk för att förekomster av hotade arter ska förstöras eller för att områdets skyddsvärden annars ska ta skada. Vid prospektering ska man precis som vid gruvdrift alltid följa både gruvlagen och andra lagar, till exempel naturvårdslagen, där det finns en lång rad bestämmelser till exempel om frid-

lysta arter som ska beaktas. Utifrån 15 § i naturvårdslagen får man med tillstånd av den myndighet som svarar för förvaltningen av en nationalpark och ett naturreservat, alltså Forststyrelsen, göra geologiska undersökningar och bedriva malmletning i området. Forststyrelsen bör ha kännedom om förekomsten av hotade arter i området och beakta dem på tillbörligt vis när den beviljar tillstånd. Utskottet anser att prospekteringsarbete i naturskyddsområden kan skada värdefulla naturförekomster också därför att man ofta medvetet hemlighåller platser där hotade arter förekommer för att hindra att de skadas med avsikt. Det betyder att en prospekterare i regel inte känner till värdefulla förekomster. Utskottet ser gärna att man överväger en skyldighet att göra anmälan till naturvårdsmyndigheten i lagförslaget om inte bestämmelsen i naturvårdslagen räcker till. Prospekteringsarbete innebär redan som begrepp ganska små åtgärder jämfört med malmletning, som kräver ett egentligt malmletningstillstånd.

Utskottet framhåller i det här sammanhanget att frågan om prospekteringsarbete och gruvdrift i områden som hör till nätverket Natura 2000 är svår, eftersom det finns naturvärden som ska skyddas där. I statsrådets principbeslut om nätverket Natura 2000 från 1998 konstateras det att gruvdrift som avsevärt förändrar miljön i regel bör ses som verksamhet som betydligt försämrar naturvärdena i ett område inom nätverket Natura 2000 på det sätt som avses i 66 § i naturvårdslagen. För att anlägga en gruva i ett område inom nätverket krävs det således normalt att statsrådet fattar beslut om att projektet måste genomföras av ett tvingande skäl med tanke på ett mycket viktigt allmänintresse och att någon alternativ lösning inte finns. Utifrån statsrådets principbeslut kan ett gruvprojekt i många fall betraktas som ett sådant projekt som enligt lagen utgör en grund för att avvika från skyddsmålen för Natura.

Information om tillståndsansökan

I 40 § i lagförslaget finns bestämmelser om information om tillståndsansökan. Tillståndsmyn-

digheten ska informera om ansökan om malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningsstillstånd genom att i minst 30 dagar kungöra ansökan på sin anslagstavla och på anslagstavlorna i de kommuner som saken gäller. Information om kungörelsen ska publiceras i åtminstone en tidning med allmän spridning inom verksamhetsområdet. I 2 § föreskrivs det hur informeringen ska gå till om parterna är fler än 30 eller om man inte vet hur många personer det gäller. I så fall kan informationen ges i en dagstidning.

Utskottet vill att ekonomiutskottet begrundar om bestämmelsen behöver ses över när det gäller vanlig versus offentlig delgivning. De här typerna av delgivning används ofta parallellt. Formuleringen i lagförslaget gör det oklart hur informationen ska ges i de fall som avses i 2 mom., då det finns fler än 30 parter. Om meningen har varit att lagstifta om ett alternativt förfarande för det fall att parterna är många, är det bättre att flytta tredje meningen i 1 mom. till 2 mom. I så fall måste hänvisningarna till den här paragrafen ses över i de övriga paragraferna.

De allmänna sätten att delge förvaltningsbeslut är vanlig och bevislig delgivning och offentlig delgivning. Vanlig delgivning sker per post genom brev till mottagaren. Bevislig delgivning är delgivning per post mot mottagningsbevis, överlämnande av handling och stämmingsdelgivning. Offentlig delgivning används när delgivningen inte kan ske som vanlig eller bevislig delgivning och när informationen ska delges fler än 30 kända personer eller om antalet personer inte är känt. Vid offentlig delgivning hålls handlingen framlagd för mottagaren en viss tid hos myndigheten. Ett meddelande om att handlingen finns framlagd ska publiceras i den officiella tidningen och sättas upp på myndighetens anslagstavla eller publiceras i den tidning genom vilken mottagaren bäst kan antas få information om saken.

Utskottet prefererar allmän delgivning framför offentlig delgivning. Det går att informera markägarna i området och dem som äger mark inom projektets influensområde i och med att det med lätthet går att ta reda på fastighetsägarna

och deras kontaktuppgifter till exempel via Lantmäteriverkets Kartplats.

Ett förbehålls och malmletningstillstånds omfattning och giltighet

I 44 § finns bestämmelser om förbehållsanmälan. Syftet med ett förbehåll är att säkra företrädesrätten till en ansökan om malmletningstillstånd. En förbehållsanmälan ska enligt 55 § godkännas, om den uppfyller villkoren i 44 § och ingenting i lagen hindrar att förbehållet godkännas. I 44 § föreskrivs det att anmälan ska innehålla tillförlitliga uppgifter om den som gör förbehållet, det område som förbehållet gäller, en arbetsplan och andra åtgärder för att förbereda ansökan och en tidsplan för dem. Vidare föreskrivs det om en skyddszon för hur nära ett förbehållsområde får ligga till exempel ett gruvområde. Förbehållsbeslutet gäller i två år från anmälan.

Utskottet vill att bestämmelserna ska vara tillräckligt exakta för att det ska kunna hindras att onödigt stora förbehållsområden godkännas. Enligt propositionens motivering kommer det att krävas något mer information i förbehållsanmälan för prövning av till exempel hur länge ett förbehållsbeslut ska vara i kraft. Kravet på specificerade uppgifter om fastigheter förväntas förbygga förbehåll av onödigt stora områden.

Utskottet anser att bestämmelsens lydelse inte direkt anger att förbehåll av onödigt stora områden skulle begränsas eller hindras och därför behöver den preciseras.

Enligt 9 § krävs det tillstånd för malmletning, om det inte är möjligt att göra det som prospekteringsarbete enligt 7 § eller om fastighetsägaren inte har gett sitt samtycke till det. Dessutom krävs malmletningstillstånd av särskilda skäl (till exempel försämrade landskaps- eller naturskyddsvärden, uranletning). Vidare ska malmletningen begränsas till åtgärder som är nödvän-

diga, och de får enligt 11 § inte orsaka väsentlig skada på sällsynta eller värdefulla naturförekomster eller betydande förändringar i naturförhållandena. Områdets omfattning begränsas inte i lagen. Malmletningsområdets storlek har inte begränsats, eftersom en sådan begränsning inte spelar någon roll för att sökanden på en och samma gång kanske har gjort en ansökan om flera områden nära varandra. Det konstateras i propositionens motivering att ersättningen för malmletning och kraven på en exakt tillståndsansökan begränsar malmletningsområdets storlek i fortsättningen. Utskottet pekar i alla fall på att det kan vara bra att överväga noggrannare bestämmelser om en lämplig storlek på det område som malmletningstillståndet gäller.

Ett malmletningstillstånd gäller enligt 60 § i högst fyra år efter det att beslutet har vunnit laga kraft. Tillståndets giltighetstid kan enligt 61 § förlängas högst tre år åt gången så att tillståndet är i kraft sammanlagt högst 15 år. Villkoret är att letningen har varit effektiv och systematisk, tillståndsvillkoren har följts, utredningen av möjligheterna till utvinning av fyndigheten förutsätter fortsatta undersökningar och en förlängning av giltighetstiden inte orsakar oskälig olägenhet för allmänt eller enskilt intresse.

Den längsta giltighetstiden på 15 år är ganska lång jämfört med 8 år i den nu gällande lagen. Prospekteringstillstånden kan täcka in geografiskt stora områden och begränsa fastighetsägarens planer för utveckling av området, inte minst i bebyggda områden. För att undvika oklarhet finns det en bestämmelse i 10 § om att malmletningstillståndet inte begränsar fastighetsägarens rätt att använda sitt område eller bestämma över det, om inte något annat följer av 1 eller 2 mom. (bestämmelse om konstruktioner för malmletning). Det är ett tänjbart begrepp när den olägenhet som den förlängda giltighetstiden ger upphov till är oskälig med tanke på ett enskilt intresse. Bestämmelsen behöver ses över på denna punkt, särskilt om giltighetstiden kan förlängas med mer än 10 år.

Ersättningar i samband med malmletning, gruvdrift, guldvaskning och gruvförrättning och ersättning för skador och olägenheter

Utskottet ser positivt på att lagförslaget innehåller betydligt mer exakta bestämmelser om malmletningsersättning, brytningsersättning, ersättning för biprodukter och guldvaskningsersättning och grunderna för inlösningersättning än i den gällande lagen. Det tar inte särskilt ställning till ersättningsarnas storlek.

I 9 kap. i förslaget till gruvlag finns bestämmelser också om ersättningar för skador och olägenheter. Utifrån 105 § är det klart att ersättningar för miljöskador som orsakas av verksamheten bestäms enligt lagen om ersättning för miljöskador. I den lagen finns det en bestämmelse också om ersättning för naturskador enligt 5 a § i naturvårdslagen (384/2009).

Säkerhet för malmletning, guldvaskning och avslutande av gruvdrift

Utifrån 107 § i förslaget till gruvlag ska en innehavare av malmletningstillstånd och en guldvas-kare ställa säkerhet för ersättning av eventuell skada och olägenhet och för genomförande av efterbehandlingsåtgärder, om det inte ska anses vara onödigt med beaktande av verksamhetens art och omfattning och tillståndssökandens soliditet. I 108 § föreskrivs det att en innehavare av gruvtillstånd för de avslutande åtgärderna och efterbehandlingsåtgärderna i samband med gruvdriften ska ställa säkerhet som är tillräcklig med beaktande av gruvdriftens art och omfattning, tillståndsvillkoren för verksamheten och de säkerheter som krävs med stöd av någon annan lag.

Kravet på säkerhet är helt förenligt med modern lagstiftning och lämpligt. Säkerhetspraxis har varit vacklande i den gällande lagen, för det har inte krävts att den som bedriver gruvdrift ska ställa säkerhet, medan det ibland har krävts säkerhet för malmletning och guldvaskning, precis som enligt annan lagstiftning. På grund av de bristfälliga bestämmelserna om säkerhet har efterbehandlingen i vissa fall uteblivit när gruvdriften har lagts ner. Säkerheten enligt miljö-

skyddslagen lämpar sig för hantering av avfallet från gruvdrift och täcker därmed in kostnaderna för att tillsluta bassänger för anrikningssand, gråbergsområden och motsvarande områden för avfallshantering när den som bedriver gruvdrift inte själv klarar av att betala dem. Säkerheten i förslaget till gruvlag täcker således in efterbehandlingen i övrigt.

Utskottet anser att 181 § 3 mom. är särskilt lyckat. Där sägs det att lagens bestämmelser om säkerhet och efterbehandling ska tillämpas på gruvor som redan är i drift, med andra ord inte den gamla lagen som i regel är fallet.

Lagförslagets 143 § gäller iståndsättning av gruvområdet och hjälpområdet för gruvan. Iståndsättningen bör enligt utskottets mening anmälas också till naturvårdsmyndigheterna, eftersom det händer att man framför allt i kalkstensbrott men ibland också i de äldsta delarna av andra gruv- och hjälpområden stöter på sällsynt, delvis till och med hotad flora som bör beaktas vid iståndsättningen, i praktiken alltså så att man låter bli att täcka området med marksubstanser. Det betyder en kostnadsbesparing för verksamhetsutövaren och därmed dubbel nytta.

Guldvaskning

Bestämmelserna om guldvaskning har sammanförts till ett särskilt kapitel i propositionen. Guldvas-karen får ett större ansvar för miljökonsekvenserna och för nedläggning av verksamheten och efterbehandling införs samma typ av moderna bestämmelser som för övrig verksamhet. Det är en bra lösning, för guldvaskning skiljer sig i hög grad från gruvdrift i stor skala. Det är enskilda personer som vaskar guld och för de flesta är det snarare en livsstilsfråga än industriell verksamhet.

Enligt utredning till utskottet fanns det i årets början 15 gällande miljötillstånd för mekanisk guldgrävning i Lemmenjoki, 48 i området kring Ivalo älv, 1 på annat håll i Enare och 1 i Sodankylä. Alla är inte aktiva och därmed är den verkliga verksamheten mindre. Tillstånd har inte längre beviljats efter 1991. Utifrån verksamhetsutövarnas årsrapporter behandlades 70 800 m³

marks substanser i Lemmenjoki guldvaskningsområden 2009.

I 182 § 2 mom. föreskrivs det att den nuvarande mekaniska guldgrävningen ska avslutas efter en övergångsperiod på åtta år. Den arbetsgrupp som berett gruvlagen föreslog utifrån miljöhänsyn och skyddsmål en övergångsperiod på fyra år från det att lagen träder i kraft.

Utskottet påpekar att grävningarna kan komma att öka i intensitet under den återstående tiden när utmålen för guldvaskning upphör att gälla och det i sin tur kan förvärra miljökonsekvenserna inte minst i Lemmenjokiområdet. Att övergångsperioden lagts fast till åtta år motiveras med att man velat beakta de indirekta effekterna och förebygga att de skadliga miljökonsekvenserna ökar. Mekanisk guldgrävning ger upphov till erosion av marks substanser och näringsämnen, som i sin tur ger utslag i höga järn- och aluminiumhalter, grumlighet och ökad sedimentering i vattnet, i bottendjurs, bottenalgars och fiskars status och i förändrad vattenväxtlighet. Verksamhetens skadliga miljökonsekvenser måste begränsas, kräver utskottet. Miljökonsekvenserna kan vid behov också begränsas genom miljötillståndsbestämmelser.

Uran

Uran och torium är gruvmineral inom gruvlagens räckvidd.

Enligt 9 § krävs det alltid tillstånd för malmletning, om målet är att lokalisera eller undersöka fyndigheter av uran eller torium.

För uranbrytning måste man ha tillstånd enligt såväl gruvlagen som kärnenergilagen. I 33 § sägs det att statsrådet avgör gruvtillståndsärenden som gäller utvinning av uran eller torium. En ansökan om gruvtillstånd för att utvinna uran eller torium och en tillståndsansökan enligt kärnenergilagen som gäller samma verksamhet ska utifrån 43 § handläggas tillsammans och avgöras genom samma beslut. En ansökan om tillstånd att bryta uran avgörs efter prövning utifrån ett övergripande samhällsintresse på det sätt som föreskrivs i kärnenergilagen och på förfarandena tillämpas dessutom gruvlagen. Därmed

har man i fråga om uran inte en sådan principiell rätt till brytning som avses i gruvlagen ens när projektet uppfyller alla krav i gruvlagen. Det är det övergripande samhällsintresset som prövas och då är tillståndsmyndigheten med avvikelse från övriga gruvtillståndsärenden statsrådet.

Utskottet ser positivt på den premiss som följer av tillämpningen av kärnenergilagen, dvs. att det för uranbrytning dessutom krävs att den behöriga kommunen förordar tillståndet, i praktiken alltså att kommunfullmäktige fattar ett beslut. Enligt lagförslag 2 i propositionen kompletteras 21 § 4 mom. i kärnenergilagen med en bestämmelse om att det för tillstånd att utvinna uran eller torium krävs att den kommun där det är planerat att en gruvplats eller ett malmanrikningsverk ska förläggas ska förorda tillståndet. Enligt propositionens motivering har varken uran eller torium brutits eller anrikats i Finland sedan 1988 då kärnenergilagen trädde i kraft. Veterligen finns det inga urangruvor någonstans inom hela Västeuropa.

Uran är ett radioaktivt grundämne som finns i berggrunden, framför allt i granit. Naturligt uran förekommer huvudsakligen i form av den lågaktiva isotopen U-238. Uran löser sig ur berggrunden i grundvattnet. Vårt mjuka koldioxid- och bikarbonathaltiga grundvatten främjar uranets lösning. Det förekommer uran framför allt i borrbrunnsvatten där borrhålet tränger igenom de uranrika lagren. Normalt dricksvatten innehåller under 1 µg uran per liter. På orter där det finns gott om uran i berggrunden varierar uranhalten i borrbrunnsvatten däremot mellan 100 och 700 µg per liter. De högsta uppmätta uranhalten är 1 500—1 900 µg per liter. I Finland har inget gränsvärde bestämts för uranhalten i hushållsvatten på grund av kemisk toxicitet, men Strålsäkerhetscentralen rekommenderar vattenrening, om uranhalten överskrider 100 µg per liter. En sådan uranmängd motsvarar ungefär den årliga referensdosen 0,1 mSv per år i EU:s dricksvattensdirektiv.

Hälsoriskerna med uran har hittills utvärderats främst med hänsyn till strålningen trots att uranets kemiska toxicitet har varit känd redan länge. Utskottet noterar att hälsoriskerna med

miljöbaserad exponering har uppmärksamats först på senaste tid och att det fortfarande är brist på forskningsdata. Ändå anses den kemiska toxiciteten av uran i dricksvatten vara en mycket större risk än strålningsrisken. Som kemiskt ämne kan uran i stora doser vara skadligt för njurarna och benstommen. Den kemiska toxiciteten är bekymmersam inte minst för att uran lätt löser sig i vatten.

Brytning, anrikning och behandling av uran ingår i projektförteckningen i förordningen om miljökonsekvensbedömning. Sådan verksamhet kräver alltså alltid en MKB eller miljökonsekvensbedömning. Det är helt konsekvent på grund av miljökonsekvenserna. Generellt sett är det nödvändigt att få forskningsdata om uranets kemiska toxicitet och strålningsriskerna för att frågan om uranbrytning ska kunna behandlas på behörigt sätt.

Utifrån 29 § 1 mom. 3 punkten i stålskyddsförordningen ska Strålsäkerhetscentralen innan verksamheten inleds tillställas en anmälan, om det handlar om utnyttjande i stor skala av sådana naturresurser vars uran- eller toriumhalt är högre än 0,01 % eller 0,1 kg per ton. Gränsvärdet behöver ses över när man har mer information om uran.

Utskottet vill också göra ekonomiutskottet uppmärksam på om det i 34 § om tillståndsansökan i förslaget till gruvlag bör ingå en förpliktelse att komplettera ansökan med en utredning om uranhalt också i förekomster av annat gruvmineral som ska utvinnas än det som ansökan gäller för att ofrivilliga miljökonsekvenser ska kunna hanteras och förebyggas.

Den behöriga myndigheten och resurserna

Enligt 33 § avgör gruvmyndigheten de ärenden som gäller förbehållsanmälan, malmletningstillstånd och guldvaskningstillstånd och gruvstillstånd (utom när det gäller utvinning av uran och torium som avgörs av statsrådet). Enligt gällande lag är arbets- och näringsministeriet den lagensliga tillståndsmyndigheten och Säkerhetsteknikcentralen övervakar gruvssäkerheten.

Genom lagförslaget flyttas tillståndsmyndighetsuppgifterna över till Säkerhetsteknikcentralen. Överföringen av tillståndsbefogenheterna från ministerienivå till centralförvaltningen ligger i linje med statsförvaltningens utvecklingspolicy i övrigt. Tillståndsförfarandena i anknytning till genomförandet av gruvlagen är av samma typ som i fråga om tillstånd för stora industri- anläggningar enligt förordningen om industriell hantering och upplagring av farliga kemikalier. Centralen har lång erfarenhet av dem. Den har redan nu till uppgift att övervaka bland annat gruvssäkerheten.

Utskottet påpekar i alla fall att det krävs en helt ny typ av kompetens av centralen för att genomföra gruvlagen. Oberoende av att det exempelvis behövs ett särskilt miljötillstånd enligt miljöskyddslagen för gruvdrift ställer förslaget till gruvlag en rad krav i fråga om gruvdriftens miljökonsekvenser som centralen bör tillämpa. Den behöriga myndigheten bör ha en adekvat sakkunskap också om de här faktorerna, även om den i många fall kan dra nytta av yttranden från expertmyndigheter inom miljöskyddet. Det är också viktig med ett regionalt nätverk, för gruvdriften och potentialen för gruvdrift är i långa stycken förlagd till östra och norra Finland. Det kan vara motiverat att koncentrera tillståndsbefogenheterna också till någon annan myndighet, till exempel regionförvaltningsmyndigheten i Norra Finland.

Utskottet understryker att om Säkerhetsteknikcentralen utses till behörig myndighet ska det ses till att den har behövlig expertis och tillräckliga resurser. Centralen måste få adekvata personella resurser för att målen med lagen ska kunna genomföras och servicekapaciteten och parternas rättigheter tryggas. Inmutningsansökningar och övriga tillstånd tar i detta nu över 2 år att behandla. När lagreformen genomförs och den behöriga myndigheten byts ut kommer behandlingstiderna sannolikt att bli ännu längre, åtminstone tillfälligt. Det är nödvändigt att försäkra sig om adekvata myndighetsresurser också för att behandlingstiderna inte ska bli oskäligen långa.

Hänvisningarna i 37, 146 och 152 § till den regionala miljöcentralen bör i förslaget till gruv-

MiUU 7/2010 rd — RP 273/2009 rd

lag ändras till hänvisningar till närings-, trafik- och miljöcentralen.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 5 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Timo Juurikkala /gröna
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent

Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.