Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 34 § i gruvlagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 34 § i gruvlagen (RP 293/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- överdirektör Ilona Lundström, arbets- och näringsministeriet
- gruvöverinspektör Riikka Aaltonen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, miljöministeriet
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- professor Ismo Pölönen, Östra Finlands universitet
- jurist Marko Nurmikolu, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Pekka Suomela, Gruvindustri rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att gruvlagen ändras så att Natura 2000-bedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen vid ansökan om malmletningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd kan ges in först efter att tillståndsansökan lämnats utan att företrädesrätten går förlorad. Enligt den gällande lagen ska dessa dokument vara bifogade till ansökan om tillstånd enligt gruvlagen för att företrädesrätten ska uppstå. Ansökan kan således lämnas också utan bilagorna, men företrädesrätt uppstår inte förrän ansökan är komplett och bilagorna är inlämnade. Genom propositionen genomförs riksdagens uttalande RSv 31/2017 rd — RP 10/2017 rd i överensstämmelse med det som föreslås i ekonomiutskottets betänkande EkUB 4/2017 rd.

Utskottet har granskat propositionen särskilt med avseende på om förslaget är konsekvent och godtagbart med avseende på lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKB-lagen), som hör till miljöutskottets ansvarsområde. Utskottet framhåller att även om det formellt handlar om att ändra gruvlagen, hör propositionen till sitt sakinnehåll ihop med att tidsmässigt ordna beaktandet av Natura 2000-bedömningen och MKB-beskrivningen i beslutsfattandet enligt gruvlagen.

Utskottet anser att den föreslagna ändringen går i annan riktning än det som eftersträvades vid 2011 års reform av gruvlagen, nämligen att kvaliteten på ansökningarna skulle bli bättre och de skulle lämnas så kompletta som möjligt. Å andra sidan är det också klart att i fråga om projekt både enligt den gällande gruvlagen och enligt miljöskyddslagen och vattenlagen går det att ansöka om tillstånd innan konsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen har blivit klara. Tillståndsmyndigheten för i praktiken inte ärendet vidare till fasen för hörande utan väntar på att konsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen blir klara och att de fogas till ansökan om tillstånd. Enligt 25 § i MKB-lagen är ett villkor att miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen finns hos tillståndsmyndigheten när beslutet om tillstånd fattas.

I princip anser utskottet den föreslagna ändringen vara motiverad. Men lagförslaget måste korrigeras som det framställs nedan. Utskottet anser att när målet för propositionen endast är att trygga företrädesrätten, är det föreslagna regleringssättet inte nödvändigtvis det bästa tänkbara. Betydelsen och behovet av att få företräde behandlas överhuvudtaget inte i propositionen. Däremot går man i propositionen in för att motivera att ändringens syfte är att samordningen av de skyddsaspekter och andra intressen som eftersträvas med Natura 2000-bedömningen och MKB-förfarandet ska beaktas allt bättre och allt mer högkvalitativt. Utskottet anser att motiveringen i detta avseende är vilseledande, om inte direkt felaktig, eftersom det samtidigt poängteras att propositionen inte inverkar på någonting annat än att få företräde. Propositionens syfte är också svårt att förstå när motiveringarna är sinsemellan motstridiga. När propositionens huvudsakliga syfte ändå verkar vara att säkra företrädet för det företag som utfört letningen, borde det i propositionen ha utvärderats nuläget och konsekvenserna och behovet av ändringsförslaget uttryckligen med avseende på att få företräde.

Enligt den utredning som utskottet begärt av arbets- och näringsministeriet har gruvmyndigheten Tukes bedömt att regleringen med avseende på att få företräde skulle påverka några ansökningar per år. I centrala Lappland beräknas företrädesrätten dock ha mer betydelse. Enligt uppgifter från arbets- och näringsministeriet är ungefär en fjärdedel av ansökningarna om gruvtillstånd och ungefär hälften av ansökningarna om malmletningstillstånd bristfälliga vid inlämnandet, och då uppstår inget företräde. Utskottet konstaterar att på grundval av tillgängliga uppgifter går det inte att bedöma behovet av propositionen med avseende på behovet hos de företag som bedriver malmletning att skydda sig mot konkurrenter. Bedömningen av företräde eller snarare bedömningen av behövligheten och regleringssättet för prioriteringsordningen för handläggning av ansökningar hör dock till ekonomiutskottets ansvarsområde, och miljöutskottet tar inte ställning till den frågan.

Propositionens förhållande till lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning

MKB-lagens 15 § innehåller ett centralt mål: miljökonsekvenserna ska utredas i ett så tidigt skede som möjligt medan det ännu finns möjliga alternativ. Genom bestämmelsen säkerställs att konsekvenserna bedöms i ett sådant skede av planeringen av projektet att det fortfarande är möjligt att påverka alternativen och den projektansvarigas beslut som rör miljökonsekvenserna. Enligt 25 § 2 mom. i MKB-lagen får en myndighet inte bevilja tillstånd för genomförande av ett projekt innan den har fått miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen.

Om den som driver verksamheten vid lämnandet av ansökan om gruvtillstånd till tillståndsmyndigheten har gjort de centrala besluten om gruvprojektet och dess genomförandesätt, är alternativen låsta också beträffande en ofullbordad MKB, eftersom det inte längre i ansökan om gruvtillstånd framställs alternativa lösningar för att genomföra projektet. Till följd av det kan den som driver verksamheten göra de centrala avgörandena beträffande projektet innan det finns tillgång till information om eventuella miljökonsekvenser av olika sätt att genomföra projektet, innan MKB-beskrivningen blir klar och även innan olika parter har hörts. Den föreslagna ändringen försämrar således genomslaget av deltagandet i MKB-beskrivningens fas för hörande om ansökan om gruvtillstånd redan har gjorts och alternativen för genomförande har valts. Men situationerna kan variera, och det behöver inte nödvändigtvis alltid gå så här.

Utskottet understryker att genom ett MKB-förfarande som genomförs i ett tidigt skede av projektet och vars resultat står till tillståndsmyndighetens och andra parters förfogande redan när ansökan om tillstånd lämnas kan man bidra till att främja projektets sociala acceptans. Ett tidigt MKB-förfarande gynnar också den som driver verksamheten, då informationen i bedömningsbeskrivningen och kontaktmyndighetens motiverade slutsats om miljökonsekvenserna av projektets olika genomförandealternativ kan beaktas i planeringen redan innan ansökan om tillstånd lämnas in. Utskottet påpekar att också i MKB-handboken för gruvbranschen[1] betonas betydelsen av att utarbeta MKB i ett tidigt skede. I handboken sägs att när det finns olika alternativ för ett gruvprojekt kan det vara till fördel att planera in MKB-förfarandet i ett relativt tidigt skede. Förfarandet betjänar då planeringen och valen av alternativ samt producerar också miljöinformation som behövs vid planläggningen. Å andra sidan bör MKB inte heller göras alltför tidigt. Handboken säger att en bedömning enligt MKB-lagen förutsätter att projektplaneringen är så långt hunnen att konsekvenserna kan bedömas med tillräcklig precision och tillförlitlighet. Till exempel den teknik som ska användas vid projektet måste vara känd i detalj för att det ska gå att bedöma mängden och arten av de utsläpp som uppstår.

Enligt det föreslagna 32 § 1 mom. ska Natura-bedömningen och MKB-beskrivningen lämnas till tillståndsmyndigheten "innan tillståndsbeslutet ges". Utskottet understryker att det innebär att gruvmyndigheten ska se till att det inte begärs utlåtanden eller informeras om ansökan om den inte innehåller utredningar och bilagor enligt 34 § i gruvlagen. Lagändringar måste utgå från att i det skede av tillståndsförfaranden då parter ska höras ska de som ger utlåtande och andra parter ha tillgång till MKB-beskrivningen, MKB-kontaktmyndighetens motiverade slutsats och Natura-

1 Ympäristövaikutusten arviointimenettely kaivoshankkeissa, TEM /Oppaat ja muut julkaisut 3/2015. Handboken är delvis föråldrad med anledning av den nya MKB-lagen.

bedömningen. Likaså ska de ovan nämnda dokumenten finnas hos tillståndsmyndigheten när beslut om tillstånd fattas.

Enligt 34 § i lagförslaget ska den sökande lämna en motiverad bedömning av tidpunkten för inlämnande av de saknade bilagorna när ansökan vid inlämning inte är komplett. Det här är viktigt för att myndigheten ska kunna planera sitt arbete, menar utskottet.

Utskottet gör ekonomiutskottet uppmärksamt på att 32 § i lagförslaget bör justeras genom att komplettera den med en hänvisning till kontaktmyndighetens motiverade slutsats, som också ska finnas hos myndigheten innan beslutet fattas. Kontaktmyndighetens motiverade slutsats ingår i bilagorna enligt 34 § 3 mom. i gruvlagen och är en oskiljaktig del av MKB-förfarandet. Enligt 25 § i MKB-lagen ska det bifogas både en miljökonsekvensbeskrivning och en motiverad slutsats till en tillståndsansökan. En myndighet får inte bevilja tillstånd för genomförande av ett projekt innan den har fått miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen. I 39 § i miljöskyddslagen (256/2017) ingår en motsvarande reglering som tjänar som modell: Om ansökan gäller verksamhet som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017), ska det till ansökan före beslutsfattandet fogas en miljökonsekvensbeskrivning enligt den lagen samt kontaktmyndighetens motiverade slutsats om denna.

Propositionen: beredning och uppföljning av verkställande

Som det framgår av propositionen har det inte begärts utlåtanden om utkastet från några som helst parter, utan i propositionen hänvisas endast till 2016 års remissförfarande som gällde regeringens proposition med förslag till ändring av gruvlagen (RP 10/2017 rd). Eftersom lagstiftningen och särskilt MKB-lagen har ändrats efter senaste remissförfarande och ändringen av MKB-lagen var den uttryckliga orsaken att stryka paragraferna i propositionen ur den ovan nämnda propositionen, hade det varit befogat att ordna ett remissförfarande eller på andra sätt höra de centrala aktörerna. Särskilt miljöministeriet borde ha hörts eftersom den föreslagna ändringen av gruvlagen gäller samordning av förfaranden som ingår i lagstiftningen inom miljöministeriets ansvarsområde med förfaranden enligt gruvlagen. Remissförfarande hör i princip alltid som en väsentlig del till lagberedningsprocessen.

På grund av att remissförfarandet uteblev har propositionen också blivit tekniskt ofullgången. Propositionen innehåller rikligt med slagfel, hänvisningarna till riksdagens handlingar är tekniskt felaktiga, parallelltexten är felaktig, paragraferna innehåller både sakfel och tekniska fel och motiven är sinsemellan motstridiga. Exempelvis i andra meningen i propositionens 34 § 2 mom. saknas ett verb i den finska texten.

Utskottet ser det som nödvändigt att genomförandet av reformen följs upp så snart lagändringarna träder i kraft och att resultaten av uppföljningen tillställs också miljöministeriet. Utskottet konstaterar att även om gruvlagen hör till arbets- och näringsministeriets behörighet och propositionen är ekonomiutskottets betänkandeärende, har lagförslagets centrala innehåll likväl kopplingar till lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, för vars del miljöutskottet är betänkandeutskott. Relationen mellan miljökonsekvensutredning och gruvlagen kan inte väsentligen avvika från bedömningsförfaranden och annan lagstiftning, såsom relationen till miljöskyddslagstiftningen, utan lagstiftningen bör vara konsekvent och enhetlig.

Behovet av att justera gruvlagen

Utskottet noterar i sammanhanget att behoven av att se över gruvlagen bör granskas snart även om den förnyade lagen trädde i kraft den 1 januari 2011. Anmärkningsvärt är också att på grund av lagens långa övergångstider finns det uppenbarligen än så länge inte ett enda lagakraftvunnet gruvtillstånd som skulle ha beviljats enligt den nya lagen. Behovet av en översyn kvarstår det oaktat eftersom det internationella intresset för gruvverksamhet har ökat. Efter några mycket negativa gruvrelaterade olycks- och konkursfall är det än viktigare att bedöma regleringens tillräcklighet ur många synvinklar. Målet bör vara aktörens och lokalsamfundets samsyn på vilka risker och konsekvenser som uppfattas, vilka missförhållanden som följs upp, minimeras och ersätts, vilket ansvar som ligger hos den som driver verksamheten och hur området där verksamheten drivs blir delaktig i verksamheten. Det är viktigt att främja en öppen kommunikationsprocess som medger insyn och genom vilken social acceptans och förtroende kan skapas och upprätthållas. En del av dessa mål kan främjas genom krav som skrivs in i lag, men en del är till sin karaktär andra slag av insatser för att få till stånd lokal acceptans. Det har också kallats social koncession.

Utskottet konstaterar att det år 2014 grundades ett nätverk för hållbar gruvdrift som sommaren 2015 fick självständig status i samband med Gruvindustri rf. Nätverkets syfte är att i förväg medla i intressekonflikter mellan gruvdrift, miljö och omgivande samhällen och minska konflikterna. Nätverket har i samarbete utarbetat en ny rapporteringsmodell för gruvbranschen, som ökar verksamhetens transparens och främjar dialogen med intressenterna. Finlands första rapport om samhällsansvar i gruvdrift gavs ut i september 2015.

Utskottet anser att för att öka den allmänna acceptansen och förtroendet för gruvdrift behövs utredningsarbete åtminstone i fråga om tillräckliga säkerheter för eventuella skador och kommunens och lokalsamfundets möjligheter till deltagande och medinflytande samt i fråga om tydliga gränsytor mellan gruvdrift och planläggning också i samband med en total översyn av markanvändnings- och bygglagen. Utskottet vill påpeka att MKB-förfarande inte avkrävs gruvdriften i alla situationer vilket kan innebära att till saken hörande tidig medverkan uteblir och endast genomförs i samband med tillståndsprocesserna. Utskottet menar att i samband med utredningsarbetet bör man också bedöma möjligheterna att föreskriva om definition av företräde, alltså ordning för handläggning av ansökningar, på andra sätt än genom att koppla det till kraven i förfarandet för ansökning av tillstånd. Ett sätt kunde vara att utvidga möjligheten att använda bokningsmekanismen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 48/2018 rd

Helsingfors 8.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vi anser att lagförslaget bör förkastas.

Som det framgår av miljöutskottets utlåtande har propositionen inte beretts enligt normala goda förfaranden. Arbets- och näringsministeriet som berett propositionen har inte alls begärt utlåtanden om utkastet. Utlåtande har inte begärts ens av miljöministeriet trots att förslaget gäller Natura 2000-nätverket och miljökonsekvensbedömning, och beredning av lagstiftning om de områdena ligger på miljöministeriets ansvar. Förslagets konsekvenser har således inte bedömts ordentligt.

Propositionen har motiverats med att ett bolag som har investerat medel i ett visst område ska få behålla företrädet till att utnyttja områdets malmfyndigheter även om bolaget inte inom utsatt tid skulle hinna bereda de bedömningar av konsekvenser för Natura och miljön som krävs för tillstånd till malmletning, gruvdrift eller guldvaskning, med andra ord skulle konkurrerande företag inte kunna komma i vägen. På grund av den bristfälliga beredningen har det förblivit fullständigt oklart om detta mål skulle kunna genomföras på ett alternativt sätt, exempelvis så att det av motiverade skäl skulle gå att få förlängning på de tidsfrister inom vilka malmletningstillstånd och egentligt gruvtillstånd ska sökas. Eftersom dessa alternativa metoder inte har granskats, har det inte heller utretts om riskerna i regeringens förslag för miljön och de lokala invånarnas rättigheter kan undvikas med en alternativ lösning.

Enligt den nuvarande gruvlagen får ett gruvbolag företräde till utnyttjandet av utvinningsresurser i ett visst område när komplett ansökan om gruvtillstånd har lämnats till myndigheten. Då ska miljökonsekvensbeskrivning och Natura 2000-utredning vara bifogad. Ansökan kan också lämnas in ofullständig, men företrädesrätt föreligger först när ansökan är fullständig. Propositionen skulle ändra situationen så att företrädesrätt kunde fås så snart ansökan om tillstånd är inlämnad, även om den inte skulle innehålla exempelvis miljökonsekvensbeskrivningen. Den borde ändå lämnas in innan ansökan om tillstånd behandlas.

Bedömningen av miljökonsekvenserna är den första frågan genom vilken invånarna i området blir officiellt underrättade om ett gruvprojekt och har möjlighet att ta ställning till det. Ett centralt drag vid miljökonsekvensutredning är dessutom att man granskar olika alternativ för projektet. Utredningen ska ske vid en tidpunkt då olika alternativ ännu är öppna. Resultaten av MKB, Natura 2000-bedömningen och utlåtanden om dem bör utnyttjas redan vid projektplaneringen. När ansökan om tillstånd lämnas in har ett alternativ för genomförandet redan valts innan alternativens miljökonsekvenser har jämförts och olika parter hörts.

I propositionsmotiven saknas tidigare kritik mot ändringsförslag av motsvarande slag, och konsekvenserna har bedömts bristfälligt. Under behandlingen i utskottet har det visat sig att propositionens miljökonsekvenser inte har utretts och att förslaget granskar gruvtillståndsprocessen ensidigt enbart ur gruvbolagens synvinkel.

Utlåtande MiUU 48/2018 rd
Avvikande mening

Allt som allt hotar propositionen försvaga miljöskyddet och de lokala invånarnas rättigheter, och därför bör det förkastas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att utskottet förkastar proposition RP 293/2018 rd.

Helsingfors 8.2.2019

Satu Hassi gröna
Silvia Modig vänst
Riitta Myller sd
Anders Adlercreutz sv