

Staten som främjare av letnings- och gruvverksamhet

Föremål för revisionen var den i gruvlagen (503/1965) avsedda letnings- och gruvverksamheten, och vid den fokuserades på handels- och industriministeriets och Geologiska forskningscentralens verksamhet. Dessa myndigheters styrande inverkan och ekonomiska satsningar är avsevärda. Andra myndigheter behandlades närmast vid kartläggningen av volymen för den statliga satsningen.

En reform av gruvlagen har varit på tapeten i årtal. Gruvverksamhetens betydelse som näringsgren är numera mycket annorlunda än när gruvlagen stiftades, likaså dess sysselsättande, regionalpolitiska och miljömässiga verkningar.

I och med godkännandet av EES-avtalet i början av år 1994 ströks i gruvlagen utlänningsbegränsningarna, varefter letnings- och gruvverksamheten till stor del har övertagits av internationella företag och är en del av bolagens globala verksamhet.

Brytningsvolymen vid gruvorna har vuxit under årtiondenas lopp, trots att i Finland finns endast ett fåtal stora gruvor. År 2005 producerade den största gruvan nära 40 % av den sammanlagda brytningsvolymen vid samtliga över 40 gruvor.

I Finland är fyndigheterna ofta små och deras halter låga, varför merparten av fyndigheterna exploateras som dagbrytning som är kostnadsförmånligare än underjordisk gruvverksamhet. Dagbrott kräver större markområden, förbrukar mera energi, alstrar mera sidosten och ger mindre sysselsättning än underjordiska gruvor.

Av gruvorna arbetas vid hälften endast en del av året, och antalet gruvor som fungerar på delårsbasis bedöms vara ökande.

Gruvorna sysselsätter numera avsevärt mindre än tidigare i synnerhet p.g.a. att verksamheten effektiviserats och dagbrytning blivit allmännare. Enligt Statistikcentralens branschstatistik är gruvornas direkta sysselsättande effekt ca 1 500 personer. Enligt handels- och industriministeriet finns det ca 700 gruvarbetare, varutöver vid gruvorna arbetar anriknings-, kontors- och annan personal. Enligt Statistikcentralens input-output-tabeller utökar en arbetsplats i brytning av metaller och utgrävning av andra mineraler ca en arbetsplats på andra branscher.

Enligt handels- och industriministeriet sysselsätter gruvindustriklustret ca 13 400 personer, men då har i vidare bemärkelse inkluderats verksamhet som utnyttjar olika naturresurser samt tillverkning av maskiner och anläggningar.

Den första huvudfrågan vid revisionen var, hur staten stöder och främjar letning och brytning av gruvmineraler

Flera statliga myndigheter främjar letnings- och gruvverksamheten. Geologiska forskningscentralen använder för letning över 10 miljoner euro per år. Den övriga statliga satsningen har varierat stort från år till år: från några miljoner euro till flera tiotal miljoner euro.

Staten får årligen något över en miljon euro som olika slags avgifts- och försäljningsintäkter. Vid revisionen har ägnats uppmärksamhet åt grunderna för och storlek av avgifterna. Storleken för de skatteintäkter som uppkommer av gruvverksamheten har inte utretts vid revisionen.

Gruvlagen ger den som idkar verksamheten ett synnerligen starkt skydd, för letnings- och gruvverksamheten baserar sig på en av handels- och industriministeriet beviljad inmutningsrätt dvs. monopol på att leta och idka verksamhet på annans mark utan att för detta behövs

jordägarens samtycke. Dessutom har fram till sommaren 2006 hörandet av jordägare och andra berörda parter varit mycket begränsat, men därefter har situationen förbättrats klart.

Beviljande av rätter enligt gruvlagen är så gott som enbart rättsprövning. Gruvlagen avviker väsentligt från exempelvis marktäktslagen och kärnenergilagen, som ger den som beviljar tillståndet klart mera prövningsrätt. Med tanke på tillgodoseendet av gruvverksamhetens, men också kommunernas, markägarnas samt olika allmänna intressen är det en betydande skillnad i det, vilken lagstiftning som berör naturresursen.

Gruvlagens tillämpningsområde är vidsträckt. Det täcker såväl guldvaskning som ett stort antal också sådana gruvmineraler, som inte har exploaterats med stöd av gruvlagen. Vid beslut om gruvlagens tillämpningsområde är det centrala, i vilken omfattning och på vilka grunder man önskar att staten skall trygga en av jordägande och avtal oberoende samt från intresseavvägning fri exploatering av naturresurserna. Det är också fråga om vem som skall anses bära riskerna vid letnings- och gruvverksamheten och i vilken utsträckning. Att avväga dessa omständigheter hör till kretsen för det politiska beslutsfattandet.

På basis av revisionen borde förvaltningen noggrannare än för närvarande klargöra de olika och till olika håll riktade verkningar, som beror på att en naturresurs hör till kretsen för gruvlagen eller lämnas utanför denna, så att faktabasen skulle vara mera övergripande när gruvlagen förnyas. Letningsverksamheten är trots sin riskbenägenhet en affärsverksamhet och en satsning på utveckling som syftar till att trygga en lönsam verksamhet för gruvbolagen. När gruvlagen förnyas borde man beakta guldvaskningens från gruvverksamheten avvikande natur.

Den andra frågan vid revisionen var, om myndigheternas uppgifter i främjandet av gruv- och letningsverksamheten är organiserande ändamålsenligt

På basis av revisionen är flera motsägelser förenade med att gruvuppgifterna på nuvarande sätt sköts av handels- och industriministeriet. Handels- och industriministeriet marknadsför Finland som ett gruvland och främjar på olika sätt gruv- och letningsverksamheten. Samtidigt fungerar det emellertid som tillstånds- och övervakningsmyndighet enligt gruvlagen. Ministeriets uppgifter att främja gruvverksamheten och gruvföretagens verksamhet äventyrar dess objektivitet och oavhängighet som tillståndsmyndighet.

Uppgifterna som gruvmyndighet har vid handels- och industriministeriet sköts av en liten enhet, vars resurser närmast har räckt till för att ombesörja löpande ärenden. Utvecklandet av verksamheten har fördröjts och de övervakningsuppgifter som anknyter till inmutnings- och gruvverksamheten har inte sköts adekvat. En betydande del av den information som uppkommit vid letningen efter gruvmineraler har förkommit, när största delen av inmutningsredogörelserna inte har lämnats till handels- och industriministeriet. Ministeriet har inte heller tillräckligt övervakat kvaliteten för de redogörelser som det har fått. Samtidigt har man ändå använt, och anser det alltfjämt vara behövligt att använda, ett stort belopp också statliga pengar till att insamla information om markgrundens potential och reserver.

Handels- och industriministeriet har inte heller övervakat, att de av ministeriet beviljade gruvrätterna är i användning inom den tid och i det syfte som har fastställts i utmålsedeln. Bolagen har kunnat hålla utmål i sin besittning utan avsikt att påbörja gruvverksamhet på avsett sätt. Gruvrätten har i stället för exploateringsrätt delvis förvandlats till en rätt att hålla reserver, varvid den har hindrat konkurrens och ökat företagets värde. Rikliga reserver har också minskat bolagens intresse för att utnyttja sidosten.

Den tredje frågan vid revisionen var om myndigheterna fungerar så, att samhällets nytta är så stor som möjligt vid utnyttjandet av gruvmineraler

Handels- och industriministeriet har varseblivit behovet av att utveckla statens styrning av gruvverksamheten, och har år 2006 dragit upp statsmaktens riktlinjer för främjande av

gruvverksamheten i Finland. Riktlinjerna baserar sig på tanken att Finlands markgrund är exceptionellt rik. Närmare uppgifter om potentialens eller reservernas volymer, egenskaper, värden eller exploaterbarhet framförs emellertid inte i linjedragningarna. Det har varit omöjligt för den politiska beslutsfattaren att försäkra sig om, vilken den geologiska potential- och reservsituationen eller deras tillräcklighet är nu och på lång sikt.

Vid revisionen har framförts omständigheter, som snarare tyder på att gruvmineralerna är begränsade. Också handels- och industriministeriet har i andra sammanhang varnat för att dra felaktiga slutsatser om positiva utsikter på branschen.

Enligt revisionsverkets åsikt borde om de finländska gruvmineralernas potential och reserver förvärfvas och presenteras mera detaljerad och kvalitativt och kvantitativt tillräcklig information, så att exploaterandet av gruvmineraler skall kunna styras på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt.

Gruvornas sidosten utgör numera en tredjedel av den årliga totala brytningsvolymen och också en tredjedel av avfallet i Finland. Myndigheterna har emellertid inte i nämnvärd grad ägnat uppmärksamhet åt de av gruvorna alstrade sidomaterialen, behärskande av deras uppkomst och möjligheterna till att främja nyttoanvändning av dem, trots att behovet och möjligheterna har erkänts på flera håll. Frågan har legat kvar hos gruvbolagen, men åtgärderna har inte varit särdeles synliga. Revisionsverket anser att handels- och industriministeriet och miljöministeriet i samarbete bör utreda möjligheterna att sköta saken och skrida till behövliga åtgärder.

På basis av revisionen har gruvverksamhet i Finland kunnat bedrivas delvis på andras risk. Gruvlagen känner inte till ansvar, som skulle sträcka sig decennier framåt från verksamhetens upphörande eller gälla förhållanden, där gruvbolaget inte längre existerar eller förmår bära sina ansvar. Handels- och industriministeriet har i sin respons konstaterat att en av de största svagheter i den nuvarande gruvlagen anknyter till avslutande av gruvverksamheten och de ansvar som är förenade med detta.

Revisionsverket anser att handels- och industriministeriet bör se till, att med garanti-, fonderings- eller motsvarande förfarande säkerställs, att principen "användaren betalar" förverkligas i gruvverksamheten i alla situationer.

Enligt revisionsverkets förmenande finns ett uppenbart behov av att styra gruvverksamheten också från ändamålsenlighetssynpunkt. Revisionsverket anser det vara viktigt, att handels- och industriministeriet utreder gruvverksamhetens samhällliga nytta och olägenheter så, att man beaktar bl.a. de av gruvverksamheten genererade skatteintäkterna samt det, hur de verkningar som har förutspått när verksamheten påbörjades har förverkligats.

Den fjärde frågan vid revisionen var, vilka effekter myndigheternas verksamhet har haft.

Tyngdpunkten i främjandet av gruvverksamheten har vid handels- och industriministeriet legat vid att utöka gruvverksamheten och skapa förutsättningar för exploatering av fyndigheterna. Däremot har olägenheterna av verksamheten och berörda parter utanför branschen inte getts tillräcklig vikt. Läget har redan förbättrats såtillvida, att handels- och industriministeriet har ändrat sina förfaranden vid behandling av ansökningsärenden i juni 2006 så, att det har berett samtliga berörda parter möjlighet att framföra sina åsikter om inmutnings- och utmålsansökningarna. Likaså har ministeriet förbättrat motiveringarna till och informationen om sina beslut.

Jordägarens möjligheter att bevaka sina intressen i gruvprocessen är dåliga bl.a. därför, att intressena skall bevakas under flera tiotal år och i olika processer. Också ersättningarna och avgifterna är av flera slag, de baserar sig delvis på bestämmelser som ger gott om utrymme för tolkningar, de påförs i flera olika förfaranden eller så skall jordägaren avtala om dem med gruvbolaget.

Vid revisionen har observerats, att det nominella värdet av de inmutningsersättningar och utmålsavgifter som skall betalas åt jordägaren inte har höjts med gruvförordningen på 18 år, varför betalningarna kännbart har förlorat sin betydelse som ersättning för förlusterna i områdenas avkastning. Gruvrättsinnehavaren skall åt jordägaren betala en skäligen brytningsavgift för gruvmineralerna. På basis av revisionen är brytningsavgifternas nivå anspråkslös och de brytningsavgifter som handels- och industriministeriet en gång har fastställt, torde aldrig senare ha justerats. Enligt handels- och industriministeriet räcker utmålsavgiften och brytningsavgiften inte till för att täcka all den olägenhet som jordägaren åsamkas av utmålet under decenniernas lopp. Ministeriet har därför rekommenderat, att jordägaren skulle överväga markaffärer med gruvbolaget.

På basis av revisionen är handels- och industriministeriets kunskaper om den brytningsavgift som skall betalas till jordägaren och även om hur gruvlagens bestämmelser om dess skälighet skall tillämpas bristfälliga. Handels- och industriministeriet har under revisionens gång meddelat att det år 2007 har inlett ett utredningsarbete om grunderna för brytningsavgiften i syfte att öka bakgrundsinformation och kunnandet. Detta arbete tjänar också det grundläggande arbetet inför den nya gruvlagen.

Enligt revisionsverkets åsikt borde handels- och industriministeriet närmare utreda jordägarens ställning och rättigheter samt ägna tillräcklig uppmärksamhet åt saken vid reformen av gruvlagen. Revisionsverket anser att gruvlagen är i sin helhet föråldrad och det är bråttom med dess reformeringen.

Finland hör till täten i Europa när det gäller letande efter gruvmineraler. Finlands största malmletare är staten, Geologiska forskningscentralen. I allmänhet har staterna avstått från letningsverksamheten och överlåtit den åt kommersiellt fungerande bolag. I Sverige skedde detta år 1991. Den finländska praxisen har motiverats bl.a. med att Geologiska forskningscentralen utför letning i första skedet, vilket bolagen inte gör. Dessutom har sagts att forskningscentralen agerar långsiktigt och beaktar bolagens verksamhet, varvid överlappningar inte uppstår. Enligt revisionen har forskningscentralens verksamhet emellertid inte enbart inriktats på letning i första skedet, utan den utför samma slags letning som bolagen. Dessutom utför också bolagen letning i första skedet i Finland. En del av bolagen har betraktat Geologiska forskningscentralen som sin konkurrent.

Geologiska forskningscentralen har haft att årligen rapportera till handels- och industriministeriet om ekonomiskt betydelsefulla fyndigheter eller malmkroppar. Ministeriet har ordnat anbudstävlingar för att sälja dem. Intresset för projekten har varit litet. Över hälften av objekten har förblivit osålda och de engångsersättningar och royalties som staten har fått har varit små, likaså de med bolagen överenskomna fortsatta satsningarna på att undersöka objekten. Ifall de överenskomna fortsatta undersökningarna ersätter en verksamhet som bolagen annars skulle ägna sig åt, är det inte fråga om en ytterligare satsning på malmletning i Finland. Om vilka satsningar på undersökning som har förverkligats har uppgifter inte funnits att få vid revisionen.

Av de objekt som har påträffats av Geologiska forskningscentralen finns en fungerande gruva vid sju. Det första av dessa objekt har påträffats på 1950-talet. Objektet är av mycket varierande storlek. Dessutom har beslut fattats om att öppna en gruva (Suurkuusikko, påträffad 1986) och rätt långt framskridna är också Kevitsa (1987) och Talvivaara (1977). När en gruva öppnas är det således fråga om resultaten av en synnerligen långvarig verksamhet och penninganvändning. Dessutom bör minnas, att fynden har gjorts under en tid då letningsverksamhet i Finland kunde bedrivas, och bedrevs, endast av ett litet antal inhemska företag och Geologiska forskningscentralen.

Den statliga malmletningen innebär att riskerna med letningen överförs från bolagen på staten. Vid revisionen har förblivit oklart, vilka de statliga eller nationella intressen är, som inte skulle bli tillgodosedda i Finland med hjälp av företagets malmletning. På basis av revisionen förefaller det vara motiverat att överväga, om det i Finland finns ett behov av att

fortsätta med den statliga malmletningen. Nyttan av den har varit anspråkslös i förhållande till de kostnader som den har orsakat staten. Förhållandet kommer i framtiden att försvagas, eftersom letning bedrivs också av ett flertal internationella professionella organisationer, som har en lönsam affärsverksamhet som sitt syfte.

Handels- och industriministeriet bör beakta också den under olika tider framförda omständigheten, att Geologiska forskningscentralen konkurrerar med företagen i letningsverksamheten. Att forskningscentralen bedriver letningsverksamhet är ägnat att förhindra och åsidosätta företagens verksamhet, också i malmletning i första skedet.