

# Sammanfattning

## Synpunkter på hållbar gruvverksamhet i Finland

Gruvdriften samt industrin och tjänsterna i anslutning till den har en påtaglig betydelse för samhällsekonomin och statsekonomin i Finland. Även om gruvdriften är företagsverksamhet har den på många sätt anknytning till staten och statsekonomin. Myndigheterna har en central position som reglerande myndighet och tillståndsmyndighet för gruvdriften. Geologiska forskningscentralen (GTK), som lyder under arbets- och näringsministeriet, har en betydande roll i utnyttjandet av malmerna och mineralerna i Finland. Gruvdriftsrelaterad forskning och utveckling finansieras med offentliga medel. Staten kan i vissa situationer också bli ansvarig för kostnader och miljöproblem som orsakas av gruvor som avslutat sin verksamhet. Gruvdriftens ekologiska hållbarhet och miljöskyddsaspekter har haft hög prioritet i regeringsprogrammen under 2010-talet.

De två centrala strategierna för Finlands gruv- och mineralpolitik utgörs av Finlands mineralstrategi som publicerades 2010 samt av handlingsprogrammet Finland som pionjär inom hållbar utvinningsindustri, som färdigställdes 2013, och som utarbetades till följd av problemen i Talvivaara. Genomförandet av den förstnämnda strategin grundade sig till centrala delar på programmet Green Mining som verkställdes av Tekes 2011–2016. Rekommendationerna i handlingsprogrammet Finland som pionjär inom hållbar utvinningsindustri utgjorde grunden för nätverket för hållbar gruvverksamhet och det ansvarssystem för gruvor som nätverket utvecklat. Erfarenheterna av nätverksarbetet och ansvarssystemet har huvudsakligen varit positiva.

EU har under de senaste åren utarbetat ett antal strategier med anknytning till gruv- och mineralpolitiken. Finlands nationella batteristrategi offentliggjordes i början av 2021. Batterierna har en central roll i genomförandet av klimatmålen. I Finland har man dessutom eftersträvat en höjning av batterimineralernas och batteriindustrins förädlingsvärden. Det statsägda bolaget Finlands Malmförädling Ab har som centralt strategiskt mål att utveckla värdekedjor för elbilsbatterier i Finland. Staten har på nytt blivit en betydande ägare inom gruvindustrin i och med bolaget. Staten är också ägare i vissa andra bolag vars verksamhet har anknytning till utvecklingen av batteriernas värdekedja.

För närvarande är det inte längre klart att mineralstrategin från 2010 och handlingsprogrammet från 2013 styr verksamheten. Därmed är det befogat att fråga om dessa strategier borde uppdateras eller förnyas. De nationella strategierna och olika EU-strategier skulle också kunna samordnas tydligare sinsemellan.

Gruvdriftens lösningar inom cirkulär ekonomi kan förverkliga politiska mål inom cirkulär ekonomi. Cirkulär ekonomi kan innebära att material som uppstår vid sidan av gruvproduktionen utnyttjas på nytt. Metaller kan också tas tillvara från fattig malm och avfall från gruvproduktionen. Dessutom kan biprodukter från annan industri användas i gruvorna. Slutet vattencirkulation i gruvor skulle vara en form av cirkulär ekonomi, men tills vidare är det här en framtidsvision som ännu

inte har blivit verklighet. Även återanvändning av gruvor eller förlängning av livscykeln för gruvornas infrastruktur är möjliga koncept för cirkulär ekonomi inom gruvindustrin. Gruvdriftens lösningar inom cirkulär ekonomi har i allmänhet handlat om enskilda försök. Utmaningen består i att ta lösningarna i användning på ett mer omfattande och systematiskt sätt.

För att kunna vara framgångsrikt måste ett gruvbolag accepteras av lokalsamhället, dvs. få så kallad social koncession (SLO, Social Licence to Operate). Växelverkan med intressentgrupperna är också ett av de åtta bedömningsverktygen som används i ansvarssystemet för gruvor. I samband med den pågående gruvlagsreformen tar man större hänsyn till sådana tillvägagångssätt i den förpliktande lagstiftningen som bidrar till social koncession i lokalsamhället. Goda relationer till lokalinvånarna och andra som använder området är viktiga både under malmletningsfasen och under gruvdriften.

Varje gruvprojekt har sina egna särdrag. Förutsättningarna och metoderna för att erhålla social koncession kan variera betydligt från gruva till gruva, och framhäver ofta betydelsen av att man lyckas samordna gruvverksamheten och övrig näringsverksamhet. En gruva kan till exempel begränsa turismens och renskötselns verksamhetsmöjligheter i området. Å andra sidan finns det i Finland också exempel på att olika näringsgrenar kan fungera sida vid sida på en gruvort. I vissa situationer kan företagen även komplettera och stöda varandra. Det finns också gruvor nära tätorter i Finland som har lyckats erhålla social koncession.

Att försöka bli lokalt accepterad kan också vara förknippat med problem. Det kan finnas tydliga skillnader i gruvbolagens sätt att fungera och företagen lyckas inte alltid erhålla social koncession.

I Finland har man tidigare övergett och stängt gruvor på ett sådant sätt som inte är förenligt med dagens miljö- och säkerhetskrav. Riskerna som hör samman med dessa gruvor måste också kunna kontrolleras. Om den som förorenat miljön är insolvent, okänd eller oanträffbar och inte kan ställas till svars för sina åtgärder, kan staten åläggas ett så kallat sekundärt ansvar för de problem som gruvan orsakat.

Läget i stängda och övergivna deponier för utvinningsavfall i Finland har utretts och kart lagts under 2010-talet genom KAJAK-projekten. Flera olika regleringsreformer med anknytning till miljöansvar inom gruvdriften pågår också för närvarande.

I lagstiftningsprojektet som gäller sekundärt miljöansvar, dvs. det så kallade TOVA-ansvarssystemet, strävar man efter att skapa mer omfattande sekundära ansvarssystem för miljöskador, med vilka man ökar beredskapen för att hantera miljörisiker, ersätta miljöskador och genomföra återställande åtgärder. Säkerhetssystemet för gruvor håller också på att förnyas. Införande av bestämmelser om offentligt miljöansvar har föreslagits till konkurslagen (120/2004). Dessa reformer kan minska statens ekonomiska ansvar när en upphovsman inte kan betala för att problem åtgärdas. Ett aktuellt och betydande gruvprojekt som har fått betydande budgetfinansiering (över 21 miljoner euro) är gruvbolaget i Hitura som gick i konkurs 2015. Nedläggningen av gruvan pågår för närvarande. Hitura läggs ned med nya metoder, och kan utgöra en bra referens till exempel när man förnyar regleringen av bedömningen av säkerheternas tillräcklighet och det sekundära ansvaret.