

YTTRANDE

2020-05-05

Ärendenr:

NV-03908-20

Mark- och
miljööverdomstolen
Svea.avd6@dom.se

Mål M 813-20 angående ansökan om prövning avseende ekonomisk säkerhet för gruvverksamhet i Tapuli och anrikningsverk i Kaunisvaara, Pajala kommun

Naturvårdsverket har blivit förelagda av mark- och miljööverdomstolen att svara på överklagande som inkommit i aktuellt mål.

Enligt Kaunis Iron AB bedrivs pågående verksamheten i enlighet med tillstånd lämnat av gränsälvscommissionen (nedan GÄK) den 20 augusti 2010 i mål M11/09 enligt gränsälvslagen (1972:850) och 1 kap. 4 § miljöbalken som omfattar anläggande och drift av Tapuli dagbrott med angränsande gråbergssupplag och ett anrikningsverk vid Kaunisvaara samt ett sand- och klarningsmagasin i Tapulivuoma. Tillståndet till verksamheten är föremål för en ansökan om återkallelse (Mål M 1820-18). Kaunis Iron har inkommit med en ny ansökan om tillstånd till aktuell gruvverksamhet (M 2090-19).

Det är enligt Naturvårdsverkets bedömning av högsta vikt att den ekonomiska säkerheten sätts till ett högre belopp snarast så att den blir betryggande och att den ställs till förfogande av Kaunis Iron AB då det redan 2015 uppmärksammades i Riksrevisionens granskning av gruvavfall att säkerheten är otillräcklig. Trots det har verksamheten återstartats och bedrivs fortsatt under tillståndet från Gränsälvscommissionen med otillräcklig säkerhet.

1. Inställning och yrkanden m.m.

Naturvårdsverket motsätter sig Kaunis Irons yrkande om ändring av villkor 23. Naturvårdsverket vidhåller inställningen i mål M 3451-18 från mark- och miljödomstolen i Umeå (aktbilaga 27-30) där det framgår att Naturvårdsverket anser att den ekonomiska säkerheten måste höjas.

Naturvårdsverket yrkade i mark och miljödomstolen att villkor 23 i meddelat tillstånd av GÄK den 20 augusti 2010, mål nr M 11/09, för gruvverksamhet i Tapuli gruva med anrikningsverk vid Kaunisvaara, Pajala kommun skulle utformas på ett sådant sätt att tillståndet för sin giltighet skulle göras beroende

av att det för verksamheten finns en ekonomisk säkerhet som uppgår till ett belopp av 300 miljoner SEK.

2. Grunder för Naturvårdsverkets talan

Naturvårdsverket vidhåller de skäl för höjning av säkerheten som framförts i aktbilaga 27-30 i mål M 3451-18 utöver det vill Naturvårdsverket även anföra följande.

2.1. Mark och miljödomstolens dom i mål M 3451-18

När det gäller mark- och miljödomstolens dom i mål M 3451-18 (meddelad 2019-12-12) instämmer Naturvårdsverket med domstolen i resonemanget att den ekonomiska säkerheten bör inkludera återställningskostnader för hela de sammanlagda ytor som tillståndet medger deponering inom. Kaunis Iron har, som domstolen påpekar, möjlighet att i enlighet med gällande tillstånd att nyttja hela området för deponering och att det måste vara avgörande för bedömningen.

När det gäller frågan om succesiv avsättning av den ekonomiska säkerheten påtalar domstolen att det grundläggande kravet på att en säkerhet ska ställas så att den kan betraktas som tillräckligt betryggande för att minimera risker för att samhället får stå för avhjälpandekostnaden. Domstolen anför även att en succesiv avsättning kan medföra att det kan dröja mycket lång tid innan säkerheten uppgår till erforderligt belopp. Domstolen finner mot denna bakgrund att säkerheten bör bestämmas till ett engångsbelopp. Naturvårdsverket instämmer i resonemanget och i domstolens bedömning att säkerheten ska utgöras av ett engångsbelopp som omfattar kostnader för återställning av hela det tillståndsgivna upplagsområdet och av sandmagasinet (vilket också framgår av Naturvårdsverketsinställning i underinstansen).

Slutligen instämmer Naturvårdsverket i domstolens bedömning att villkoret bör ange att den ekonomiska säkerheten i sin helhet ska ges till mark- och miljödomstolen för prövning inom två månader från att nu aktuell dom vunnit laga kraft. Detta eftersom det fortsatt är angeläget att en rimlig ekonomisk säkerhet kommer på plats snarast.

2.2. Osäkerheter kring utvinningsavfallens egenskaper

Det har uppkommit osäkerheter kring utvinningsavfallens (både gällande anrikningssanden och gråbergets) egenskaper utifrån ny information i Kaunis Irons underlag i mål M 1828-18. I underlaget till Gränsälvskommissionen har utvinningsavfallen karakteriserats som inerta (urklippen nedan kommer från sidorna 33 respektive 22 i den tekniska beskrivning som låg till underlag till Northland Resources ansökan till Finsk Svenska Gränsälvskommissionen¹):

Vid klassning mot vad som efter februari 2009 troligen kommer att vara definitionen på inert utvinningsavfall har resultatet tolkats som att anrikningssanden kan klassas som inert utvinningsavfall (Bilaga T8).

¹ Teknisk beskrivning – Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk, upprättad 2008-11-28 (reviderad 2009-05-15).

Karakterisering har även genomförts enligt definitionen av inert utvinningsavfall som gäller från och med april 2009 (Bilaga T8). Enligt den bedömning som genomförts kommer gråberget att kunna klassificeras som inert utvinningsavfall då sammansättningen i stort motsvarar områdets morän.

I underlag som Kaunis Iron inkommit med i mål M 1828-18 karakteriseras utvinningsavfallen (gråberget och anrikningssanden) inte längre som inerta (Urklippen nedan kommer från sida 30 i ab 88 i mål 1828-18²):

Anrikningssanden innehåller metaller i högre halter än vad som kan sägas vara naturliga bakgrundshalter (jämfört med naturligt förekommande halter i moränen i området) och sanden kan därför inte klassas som inert enligt definitionen i utvinningsavfallsförordningens och kommissionens beslut (2009/359/EG).

Gråberget som uppkommer vid brytning i Tapuli dagbrott utgör inte inert utvinningsavfall såsom det definieras i utvinningsavfallsförordningens och kommissionens beslut (2009/359/EG) eftersom det i vissa gråbergsprover har analyserats halter av arsenik, koppar, kadmium, nickel, bly eller zink i halter som varit högre än fem gånger vad som normalt förekommer i jordskorpan.

För det fall att mark- och miljödomstolen önskar ta del av originaldokumenten ovan kan Naturvårdsverket givetvis skicka dessa.

Ett utvinningsavfall som karakteriseras som inert har sannolikt en mindre miljöpåverkan än ett utvinningsavfall som inte bedömts vara inert. Detta har sannolikt fått till följd att det i prövningen hos Gränsälvskommissionen ställts lägre krav, än vad hade varit fallet om avfallet redovisats som icke inert, på exempelvis:

- utformning av anläggningarna för hantering av utvinningsavfallet,
- utsläpp till vatten kopplat till hantering och deponering av utvinningsavfallet (villkor saknas helt)
- åtgärder för återställning av utvinningsavfallsanläggningar samt områden som påverkas av utvinningsavfallet som exempelvis täckning av utvinningsavfall

Detta kan i sin tur även ha påverkat den ekonomiska säkerhetens storlek som därmed beräknats för lågt.

Definitionen av inert avfall finns i art 3. i direktiv 2006/21/EC.³ Definitionen preciseras ytterligare i kommissionsbeslut 2009/359/EG (30 april 2009).⁴ Direktivet och kommissionsbeslutet är genomfört i svensk lagstiftning i förordning SFS 2013:319 om utvinningsavfall.

Osäkerheten gällande utvinningsavfallens egenskaper och om utvinningsavfallsanläggningarna är konstruerade för att hantera aktuellt utvinningsavfall samt om nu tillståndsgivna återställningsåtgärder är tillräckliga

² Ab 88, Avfallshanteringsplan för Tapuli dagbrott och Kaunisvaara anrikningsverk, 2018-12-06

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EU
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c370006a-063e-4dc7-9b05-52c37720740c.0020.02/DOC_1&format=PDF

⁴ Kommissionens beslut av den 30 april 2009 om komplettering av definitionen av inert avfall för genomförande av artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustri (2009/359/EG)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0359&from=EN>

innebär enligt Naturvårdsverket ytterligare skäl att tillämpa försiktighetsprincipen när det gäller beloppet på den ekonomiska säkerheten.

2.3. Riksrevisionens granskning av gruvavfall

Slutligen vill Naturvårdsverket erinra mark- och miljööverdomstolen om att redan i Riksrevisionens granskning från 2015 påtalades att den ekonomiska säkerheten för gruvverksamheten i Tapuli och Kaunisvaara är otillräcklig.⁵ Trots det återstartades gruvverksamheten i juli 2018 och har således pågått i nästan 2 år. Det är av största vikt att en erforderlig säkerhet ställs snarast, annars finns det risk att staten får stå för kostnaden för att både planera och utföra tillräckliga åtgärder för det fall Kaunis Iron inte kan fullfölja sina åtaganden.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschef Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Jennifer Brammer samt enhetschef Karolina Ardesjö Lundén, den sistnämnda föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Karolina Ardesjö Lundén

⁵ https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2df0f/1518435506190/RiR_2015_2_0_Gruvavfall_anpassad.pdf