

YTTRANDE

2020-05-15

Ärendenr:

NV-05908-18

Mark- och miljödomstolen vid Umeå
tingsrätt

mmd.umea@dom.se

**Yttrande i mål nr M 1828-18, angående ansökan om återkallande av
tillstånd vad avser Gränsälvscommissionens beslut den 20 augusti 2010 i
Haparanda med mål nr 11/09**

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 326, anför
Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 232–233, 238, 245, 250–256, 258–
259, 260, 262–271, 272–279 och 313–316, 281–308 och 319–325.

1. Utveckling av talan

Utöver vad som redogörs för nedan hänvisar Naturvårdsverket till vad vi tidigare
anfört i ansökan om återkallelse och i yttrandet daterat 2019-11-11.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som anförts från Kaunis Iron AB:s
(KIAB) sida föranleder ingen ändrad inställning i målet från Naturvårdsverkets
sida.

1.1. Grunder

Naturvårdsverket anser att de omständigheter som framkommit i målet utgör
grund för återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken. De punkter som
åberopas är punkterna 2, 3 och 7.

1.2. Komplettering av utredning från KIAB

KIAB har vad gäller uppdaterade data för perioden oktober 2018 till 2019 hänvisat till miljörapporterna. Naturvårdsverket har inte haft möjlighet att gå igenom rapporterna och avser att återkomma i det fall Naturvårdsverket anser att fler uppgifter ska redovisas.

1.3. Definition av inert avfall

Innan Naturvårdsverket bemöter bolagets yttrande på respektive grund finns anledning att inledningsvis kommentera definitionen av inert avfall.

Naturvårdsverket vidhåller att det är skillnad på egenskaperna hos utvinningsavfall som är inert respektive icke inert vad gäller dess farlighet. Detta följer redan av definitionen av inert avfall i artikel 3 i direktiv 2006/21/EC¹ där det motsatsvis framgår att för ett utvinningsavfall som inte är inert är den totala lakbarheten, föroreningsinnehållet och lakvattnets ekotoxicitet inte obetydliga och kan äventyra yt- och/eller grundvattnets kvalitet. Vidare framgår av definitionen att ett avfall som är inert oftast inte inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan förorena miljön och skada människors hälsa.

Definitionen preciseras ytterligare i kommissionsbeslutet 2009/359/EG (30 april 2009)² som ska användas som underlag för tolkning av vad som är inert avfall.

Naturvårdsverket vill även framhålla att inert avfall definierades i 3 § 4 utvinningsavfallsförordningen (2008:722) i den lydelse som var tillämplig vid tiden för GÄK:s prövning. Även då angavs lakbarhet, föroreningsinnehåll och ekotoxicitet vilket indirekt kopplar till bl.a. innehåll av metaller (jmf. vad bolaget anför på s. 29 i senaste yttrandet).

I övrigt hänvisar Naturvårdsverket till vad som tidigare anförts i vårt tidigare yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.3., s. 5–19).

2. Tillståndet eller villkor har inte följts och avvikelsen är inte av ringa betydelse, 24 kap. 3 § 2 miljöbalken

Naturvårdsverket vidhåller att tillståndet ska återkallas eftersom tillståndet och villkor som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse.³

Följande omständigheter utgör enligt Naturvårdsverket skäl för detta.

¹ 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

² 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)

³ I avsnitt 1.3.5 i Naturvårdsverkets föregående yttrande, 2019-11-11, görs även en jämförelse mellan ansökan till GÄK samt reviderad avfallshanteringsplan (AHP) 2018

- Skyddsåtgärder med uppsamlade diken runt gråberget har inte anlagts och skyddsåtgärderna för verksamheten är därmed inte utformade i enlighet med bl.a. villkor 21 i tillståndet.
- Avsteg från den teknik som ska användas enligt tillstånd vad gäller deponering av anrikningssand har gjorts.
- Sandmagasinet har inte den utformning som framgår av underlaget till GÄK.
- Klarningsmagasinet har inte den utformning som framgår av underlaget till GÄK.
- Grundvattenavsänkning har skett ner till 16 m istället för prognosticerade ett par dm
- Transportvägar avviker från de av GÄK prövade och tillståndsgivna.
- Avsaknad av godkänt kontrollprogram

Naturvårdsverket bemöter i det följande det bolaget har anfört avseende punkterna ovan.

2.1. Deponeringsteknik och dammarnas konstruktion

2.1.1. Deponeringsmetod gråberg

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.4.2. och 5.4.3., s. 19–21) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.3.2., s. 7–9) samt vill tillägga följande.

Vad gäller det uppsamlade diket i den södra delen framgår av den tekniska beskrivningen som låg som underlag till GÄK (underbilaga 4 till Naturvårdsverkets ansökan om återkallelse, aktbilaga 1) att uppsamlade diken och en processvattenbassäng skulle anläggas i den södra delen av gråbergsupplaget. Av figur 15 i den tekniska beskrivningen framgår dikets utbredning vilket även sträcker sig söder om gråbergsupplaget. Således ingick även diken söder om gråbergsupplaget i ansökan till GÄK. Naturvårdsverket anser att dikena är en del i utvinningsavfallsanläggningens (gråbergsupplagets) konstruktion och att bolaget själv inte kan avgöra om dessa är behövliga eller inte utan att det behöver prövas av domstol.

2.1.2. Deponeringsmetod anrikningssand

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.1. och 5.2., s. 9–14) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.1, s. 4–5 och avsnitt 1.3.3., s. 9–11).

2.1.3. Utformning av sandmagasinet

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.4.1., s. 18–19) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.3.4., s. 11–13).

2.1.4. *Utformning av klarningsmagasinet*

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.4.1., s. 18–19) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.3.5., s. 13–18).

2.1.5. *Avvikelse från tillståndsgiven konstruktion vad gäller utvinningsavfallsanläggningen*

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.4., s. 18–21) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.4., s. 20–23) samt vill tillägga följande avseende det bolaget anför gällande dammsäkerhetsklassificeringen (s. 56, andra stycket).

KIAB har gjort gällande att det av bolagets ansökan om tillstånd till mark- och miljödomstolen framgår att dammsäkerhetsklassificering utfördes redan 2018. Enligt vad Naturvårdsverket har erfarit saknas beslut från Länsstyrelsen i Norrbottens län om dammsäkerhetsklass för dammarna vid sandmagasinet men inte för PWP-dammen, eftersom det saknas relevanta uppgifter om konstruktion etc.⁴

2.1.6. *Grundvattenavsänkning*

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till ansökan om återkallelse (avsnitt 5.8., s. 28–33) där vi har utvecklat varför grundvattensänkningen är en avvikelse från tillståndet.

2.1.7. *Ändrade transportvägar*

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.10, s. 35–37) och vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.10, s. 29–30).

2.1.8. *Kontrollprogram*

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till det vi har anfört i vårt föregående yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.7.1, s. 25).

3. Till följd av verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, 24 kap. 3 § 3 miljöbalken

Naturvårdsverket vidhåller att en olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts har uppkommit.

Följande omständigheter utgör enligt Naturvårdsverket olägenheter av väsentlig betydelse.

⁴ Se Länsstyrelsens i Norrbottens län beslut den 9 september 2019 om dammsäkerhetsklass för PWP-dammen, för övriga dammar se s. 5, sista stycket, bilaga 1.

- Avsänkningen av grundvattennivån till följd av verksamheten, och
- risk för överskridande av miljö kvalitetsnormer avseende yt- och grundvatten.

3.1. Grundvattenavsänkningen

Att det har inträffat en grundvattenavsänkning i våtmarken Kokkovuoma uppfattar Naturvårdsverket som ostridigt i målet. Naturvårdsverket vidhåller att avsänkningen innebär en sådan faktisk olägenhet av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

KIAB har i denna del anfört att grundvattenavsänkningen inte är av en sådan omfattning och karaktär att den utgör grund för återkallelse. Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning och hänvisar i denna del till vad vi tidigare anfört, se avsnitt 1.8.1 och 1.12 i Naturvårdsverkets yttrande daterat 2019-11-11.

3.2. Risk för överskridande av miljö kvalitetsnormer avseende yt- och grundvatten

Naturvårdsverket vidhåller att uppnåendet av miljö kvalitetsnormen för kvantitativ status äventyras för åtminstone grundvattenförekomsten SE749567-181699 och att det utgör en faktisk olägenhet av betydelse som inte förutsågs när tillstånd gavs för verksamheten.

4. Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, 24 kap. 3 § 7 miljöbalken

Naturvårdsverket vidhåller att tillståndet behöver återkallas eftersom det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Följande omständigheter utgör enligt Naturvårdsverket skäl för detta:

- Begränsningsvärden saknas för att förhindra ett överskridande av miljö kvalitetsnormerna som sker i recipienterna Muonio älv m.fl.⁵
- Verksamheten är inte visad förenlig med gällande miljö kvalitetsnorm för grundvatten.
- Tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a och b §§ har inte skett.

KIAB har i denna del anfört bl.a. att för att 24 kap. 3 § 7 miljöbalken ska vara tillämplig krävs att det föreligger ett klart och tydligt åliggande för Sverige såsom medlemsstat i EU att agera på ett visst sätt och för det andra ett klart och otvetydigt samband mellan oförmågan för Sverige att uppfylla detta åliggande och det aktuella tillståndet.

Naturvårdsverkets inställning i denna del är att även om reglerna är korrekt implementerade i svensk rätt kan det finnas skäl för återkallelse för det fall en

⁵ Vilka recipienter som berörs anges i sida 27 i ansökan om återkallelse. Listan är inte uttömmande.

prövningsmyndighet underlåtit att tillämpa reglerna eller om det framgår att tillståndet inte är förenligt med EU-rätten.

4.1.1. Begränsningsvärden saknas för att förhindra ett överskridande av miljökvalitetsnormerna som sker i recipienterna

Vad gäller verksamhetens förenlighet med gällande miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten vidhåller Naturvårdsverket att det även på denna grund finns skäl för återkallelse av tillståndet.

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget fortfarande inte gett in det underlag som efterfrågats. Naturvårdsverket har, som ovan konstaterats, inte haft möjlighet att gå igenom KIAB:s miljörapporter för 2018 och 2019 och avser att återkomma i denna del. Slutligen vill Naturvårdsverket hänvisa till att det av GÄK:s yttrande, aktbilaga 98, framgår att kommissionen konstaterar att tillståndet inte är konformt med regelverket enligt EU:s ramdirektiv för vatten.

4.1.2. Verksamheten är inte visad förenlig med gällande miljökvalitetsnorm för grundvatten

Naturvårdsverkets bemötande av SGU:s yttrande

Vad gäller grundvattenavsänkningen har SGU i aktbilaga 258 anfört att det är med stor sannolikhet så att våtmarksområdet Kokkokuoma delvis försörjs av grundvatten från förekomsten SE749567-181699. Enligt SGU får det även anses klarlagt att gruvverksamheten har inneburit en negativ påverkan på Kokkokuoma.

SGU har angett att aktuell vattenförekomst är lokaliserad öster om verksamhetsområdet. Naturvårdsverket uppfattar att detta är en felskrivning. Den grundvattenförekomst Naturvårdsverket avser gällande äventyrande av uppnående av kvantitativ status p.g.a. länshållningen av dagbrottet ligger sydväst om dagbrottet.

Vad gäller bedömningen om äventyrande av miljökvalitetsnormen för grundvattenförekomst SE749-181699 är det oklart vilket underlag som SGU utgår ifrån när myndigheten gör bedömningen att grundvattenförekomstens kvantitativa status inte äventyras. SGU:s bedömning synes dock stämma överens med den riskbedömning som gjorts i VISS för aktuell grundvattenförekomst i samband med förvaltningscykel 3.⁶

När det gäller bedömningen i VISS konstaterar Naturvårdsverket efter kontakt med vattenmyndigheten att den baseras på KIAB:s miljörapporter från 2013 och 2014, Verksamhetsammanställning av miljödata från Q3 2013 samt Northland Resources efterbehandlingsplan daterad 2016-07-07.

⁶ <https://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA86724327>

Naturvårdsverket delar den bedömning som görs i VISS att det finns en låg tillförlitlighet till underlaget som innehåller begränsad information om den faktiska grundvattenavsänkningen. Naturvårdsverket anser att för att kunna säga något om hur länshållningen påverkat grundvattenförekomsten bör åtminstone aktbilaga 52, 90, 138, 139 och 203 i föreliggande mål beaktas. Det framgår inte om SGU beaktat dessa aktbilagor i sin bedömning.

Naturvårdsverket vidhåller att det inte går att utesluta att länshållningen av dagbrottet även påverkat grundvattenförekomst SE749567-181699, att detta kan ha påverkat grundvattenberoende terrestra ekosystem och att uppnåendet av den kvantitativa statusen därmed har äventyrats.

Naturvårdsverkets bemötande av KIAB:s yttrande

Naturvårdsverket vill även lämna följande kommentar gällande det bolaget anför avseende grundvattenförekomst SE 749567-181699 och information i VISS (s. 63 och 65). Det stämmer att det i VISS står att det endast finns ett terrestert grundvattenberoende ekosystem (Tervajoki) kopplat till aktuell grundvattenförekomst. Detta bygger dock på en generell bedömning. Naturvårdsverket bedömer att i enskilda prövningar som ansökningsmål som kan ge konsekvenser för Natura 2000-naturtyper ska en specifik bedömning av om terrestert grundvattenberoende ekosystem finns göras.⁷

När det gäller influensområdet för nuvarande brytning konstaterar Naturvårdsverket att bolaget fortsatt hänvisar till aktbilaga 90 där delen om grundvattenpåverkan bygger på Rambölls geohydrologiska modellering från 2014 (s. 65 i bolagets senaste yttrande). KIAB anför således inget nytt i denna del.

Naturvårdsverket vidhåller vad gäller influensområdets utbredning det som framförts i vårt yttrande 2019-11-11 s. 27 (ab 191 med underbilaga 12 utdrag från Rambölls utredning ab 2013) nämligen att i Rambölls utredning ligger influensområdet i flera av beräkningsfallen väldigt nära eller sträcker sig över grundvattenförekomsten. Detta innebär att det utifrån underlaget i GÄK, Rambölls rapport från 2014 samt KIAB:s komplettering inte är visat att grundvattenförekomsten inte är påverkad eller har påverkats av länshållningen av dagbrottet. Naturvårdsverkets uppfattning är att det därmed fortfarande inte går att utesluta en påverkan på grundvattenförekomsten utifrån länshållningen av dagbrottet.

4.1.3. En tillståndsprövning enligt 7 kap 28. a och b §§ har inte skett

Naturvårdsverket hänvisar i denna del till vad som anförts i ansökan om återkallelse (avsnitt 5.9, s. 34–35) och tidigare yttrande daterat 2019-11-11 (avsnitt 1.9, s. 29).

⁷ Grundvattenberoende ekosystem översiktlig klassificering av känslighet och värde för svenska naturtyper och arter inom nätverket Natura 2000, Werner, K. och Collinder P., Ekologigruppen, 6 oktober 2011
https://www.sgu.se/globalassets/grundvatten/grundvattenberoende-ekosystem_111006.pdf

Sverige har en förpliktelse att tillse att det aktuella Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem, SE0820430, bibehåller ”gynnsam bevarandestatus” för berörda livsmiljöer och skyddade arter. Utifrån bevarandeplanen, aktuella naturtyper och att verksamheten faktiskt tar delar av Natura 2000-området i anspråk är det enligt Naturvårdsverket givet att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a och b borde ha gjorts. Av GÄK:s yttrande, aktbilaga 98, framgår att någon sådan prövning inte skett. Naturvårdsverket vidhåller fortsatt att det faktum att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a och b har skett står i strid med Sveriges åtaganden enligt EU-medlemskapet. Det föreligger därför grund att återkalla tillståndet enligt 24 kap. 3 § 7 miljöbalken på grund av att Sveriges förpliktelser enligt EU-medlemskapet inte uppfylls.

5. Övrigt

5.1. *Bevisbördans placering och utredningsskyldighet i mål om återkallelse av tillstånd i nu aktuellt mål*

Det är Naturvårdsverket som ska visa att det finns skäl för återkallelse, jmf MÖD 2015:51. Däremot vilket framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken är det verksamhetsutövaren som ska visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. I förarbetena till balken anges att 2 kap. 1 § miljöbalken är tillämplig även i mål om omprövning.⁸

Vad gäller utredningar i målet följer av 22 kap. 2 a § miljöbalken i dess lydelse innan den 1 januari 2019 att utredningsskyldigheten vid återkallelse av tillstånd för miljöfarlig verksamhet läggs på tillståndshavaren. Det är således verksamhetsutövaren och inte den myndighet som tar initiativ till återkallelse som ska visa att verksamheten bedrivs så att de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Det åligger därför tillståndshavaren att svara för de utredningar som kan behövas när det gäller mål om återkallelse av tillstånd (prop. 2001/02:65 s. 38, 2001/02:MJU8).

6. Frågan om proportionalitet och möjligheten att få tillstånd s.k. rättelse genom mindre ingripande åtgärder

KIAB har efterfrågat en redogörelse från Naturvårdsverket om proportionalitet och vad som skulle kunna åstadkommas via något av de alternativa, mindre ingripande, verktyg som finns för tillsynsmyndigheter att vidta.

I förarbetena till bestämmelsen anges avseende andra punkten att obetydliga överträdelser inte ska medföra återkallelse. På samma sätt bör andra sätt att åstadkomma rättelse först prövas, t.ex. förelägganden med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.⁹ Samma slutsats följer av praxis, t.ex. av MÖD 2015:51.

Vad gäller punkten 3 gör Naturvårdsverket bedömningen att det är fråga om svårare olägenheter som inte kan avhjälpas genom en villkorsändring.¹⁰

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 12.

⁹ Jmf prop. 1997/98:45, del 2 s. 255.

¹⁰ Jmf prop. 1997/98:45, del 2, s. 255

Slutligen vad gäller punkten 7 är det bl.a. vad gäller Natura 2000 uppenbart att det inte är tillräckligt med omprövning utan att en prövning mot Natura 2000-bestämmelserna behöver ske.

Naturvårdsverket anser att det i förevarande fall inte är fråga om obetydliga överträdelser. Vad gäller andra sätt att åstadkomma rättelse har Naturvårdsverket tidigare redogjort för den omfattande skriftväxling som förevarit mellan tidigare verksamhetsutövare, KIAB och Naturvårdsverket respektive länsstyrelsen. Naturvårdsverket vill i denna del hänvisa till vad som anförts i yttrandet daterat den 11 november 2019, under avsnitt 1.11, och länsstyrelsens yttrande, aktbilaga 101, avseende vad som föregick ansökan om återkallelse.

6.1. *Betydelsen av att för närvarande pågår en tillståndsprövning avseende hela eller delar av den nu aktuella verksamheten*

Frågan om betydelsen av en pågående tillståndsprövning framgår bl.a. av MÖD 2015:51 vari MÖD uttalar att om Sveriges åtaganden att tillämpa ramdirektivet kan uppfyllas på annat sätt än genom återkallelse bör skäl för återkallelse inte anses föreligga. I MÖD 2015:51 konstaterade domstolen att det var tillräckligt säkerställt att de skyddsåtgärder bolaget hade åtagit sig inom ramen för den pågående tillståndsprocessen skulle komma att genomföras.

Med anledning av de omfattande brister som Naturvårdsverket anser föreligga i mål nr M 2090-19 bedömer Naturvårdsverket att det pågående tillståndsmålet för närvarande inte påverkar Naturvårdsverkets inställning i detta mål.

6.2. *Miljönytta (KIAB:s yttrande avsnitt 0 och 0.2)*

KIAB har efterfrågat Naturvårdsverkets inställning vad gäller miljönyttan av att tillståndet återkallas. Naturvårdsverket anser att det såväl har uppstått skada som finns risk för en negativ påverkan på miljön från verksamheten i vart fall enligt följande:

- påverkan på närliggande vattendrag och våtmarker med avseende på utsläpp av metaller och läckagevatten/anrikningssand från dammarna
- dammarna är inte byggda enligt tillståndet vilket innebär en risk
- länshållning av dagbrottet har lett till påverkan på delar av våtmarken Kokkovuoma,
- damning från transporter
- risk för att sanden inte kan hållas kvar i magasinet och sprids utanför verksamhetsområdet.

Därtill är det fråga om en gruvverksamhet med stor omgivningspåverkan i ett område med höga naturvärden, däribland Natura 2000. Naturvårdsverket kan slutligen konstatera att tillståndet inte uppfyller de krav som ska ställas på ett modernt miljötillstånd.

7. Bemötande av övriga remissinstanser och parter i målet

Vad gäller aktbilaga 232–233, 238, 245, 250–256, 258–259, 260, 262–271, 272–279 och 313–316, 281–308 och 319–325 föranleder dessa inget särskilt yttrande från Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket kommenterar SGU:s yttrande, aktbilaga 258, under avsnitt 4.1.2.

8. Målets fortsatta handläggning

Naturvårdsverket anser att mark- och miljödomstolen i samband med den muntliga förberedelsen bör ta fram en uppdaterad tidsplan för målets fortsatta handläggning.

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

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Natalié Lindenstrand och Caroline Appelberg, handläggaren Jennifer Brammer samt t.f. enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Karolina Ardesjö Lundén

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:
Länsstyrelsen Norrbotten
KIAB genom advokat Jan Eriksson

Bilageförteckning

Bilaga 1 Beslut om dammsäkerhetsklass för PWP-dammen, Länsstyrelsen