

YTTRANDE

2019-05-03

Ärendenr:

NV-02146-19

Mark- och
miljödomstolen Umeå
mmd.umea@dom.se

Mål M 3451-18 Begäran om omprövning av villkor om ekonomisk säkerhet för tillstånd meddelat av Gränsälvskommisionen för gruvverksamhet i Tapuli och anrikningsverk i Kaunisvaara, Pajala kommun

Naturvårdsverket har fått möjlighet att komma med synpunkter med anledning av länsstyrelsen Norrbottens ansökan om omprövning av villkor om ekonomisk säkerhet för tillstånd meddelat av Gränsälvskommisionen för gruvverksamhet i Tapuli och anrikningsverk i Kaunisvaara, Pajala kommun. Parallellt med begäran om omprövning pågår ärendet om delvis återkallelse av tillstånd meddelat av Gränsälvskommisionen (M 1828–18).

Enligt Kaunis Iron AB bedrivs pågående verksamheten i enlighet med tillstånd lämnat av gränsälvskommisionen (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.

Kaunis Iron AB har inkommit med en reviderad avfallshanteringsplan i december 2018 till Länsstyrelsen Norrbotten som bilagt avfallshanteringsplanen till ansökan om omprövning. Naturvårdsverket har inte granskat avfallshanteringsplanen i sin helhet, men konstaterar att utifrån de delar som granskats är den reviderade avfallshanteringsplanen bristfällig utifrån dess koppling till tillståndet meddelat av GÄK samt uppfyllandet av förordningen om utvinningsavfall (SFS 2013:319) (nedan UtvavF). Naturvårdsverket anser inte att det är möjligt att läka bristerna inom ramen för detta ärende. Det är av högsta vikt att den ekonomiska säkerheten räknas upp snarast så att den blir betryggande och att den ställs till förfogande av Kaunis Iron AB.

1. Inställning och yrkanden m.m.

Naturvårdsverkets inställning är att den ekonomiska säkerheten ska höjas.

Naturvårdsverket yrkar 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 ska utformas på ett sådant sätt att tillståndet för sin giltighet görs beroende av att det för verksamheten finns en ekonomisk säkerhet som uppgår till ett belopp av 300 miljoner SEK.

2. Grunder för Naturvårdsverkets talan

2.1. Återställning av gruvverksamhet, ekonomisk säkerhet och oberoende kvalificerad bedömning

Enligt krav i miljöbalken ska verksamhetsutövare ställa ekonomisk säkerhet för att skydda samhället, det vill säga skattebetalarna, från att behöva stå för kostnaden för åtgärder för stängning, återställning och uppföljning i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. Statens risk för att bekosta dessa åtgärder beror dels på sannolikheten att en konkurs inträffar samtidigt som den ekonomiska säkerheten är felaktigt beräknad, dels på sannolikheten för att denna felberäkning är så pass stor att konsekvenserna blir kännbara.

Enligt 16 kap 3 § första stycket miljöbalken får tillstånd kopplas till krav på ställande av ekonomisk säkerhet för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder. Enligt 15 kap 35 § miljöbalken får tillstånd till verksamhet som omfattar deponering av avfall meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap 3 § miljöbalken. För hanteringen av utvinningsavfall finns särskilda regler för bland annat stängning av utvinningsavfallsanläggningar och återställning till tillfredställande skick av det område som påverkats av en anläggning. Den ekonomiska säkerheten ska beräknas utifrån de åtgärder som behövs för att stänga anläggningarna och för att återställa området i tillfredställande skick. De åtgärder som krävs för stängning och återställning ska beskrivas i en avfallshanteringsplan (AHP) som regelbundet uppdateras. Information om beräkningen av storleken för den ekonomiska säkerheten som ska bekosta åtgärder för stängning, återställning och uppföljning om verksamhetsutövare inte kan fullfölja sina skyldigheter finns generellt med i en bilaga till AHP.

Enligt 64 § 4 UtvavF åligger det verksamhetsutövaren att i samband med tillståndsansökan informera tillståndsmyndigheten om den säkerhet som enligt en oberoende kvalificerad bedömning krävs enligt 15 kap 35 § miljöbalken samt den hänsyn som tagits till en eventuell oplanerad eller tidigarelagd stängning av anläggningen och de merkostnader som en sådan stängning kan medföra. Denna bestämmelse genomför i svensk rätt art 14.2 b) i utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) samt EU-kommissionens efterföljande genomförandebeslut 2009/335/EG, artiklarna 1.1 g) och 1.3. Av det sistnämnda beslutet framgår bl.a. att bedömningen ska utföras av en oberoende och kvalificerad part varvid en oplanerad eller tidigarelagd stängning även ska beaktas. Mark- och miljödomstolen har en skyldighet att göra en direktivskonform tolkning av bestämmelsen i 64 § 4 UtvavF, vilket innebär att den ska tolkas och tillämpas i ljuset av vad som följer av art 14.2 b) utvinningsavfallsdirektivet samt efterföljande genomförandebeslut.

2.2. *Avfallshanteringsplanen och förhållandet till teknisk beskrivning och miljökonsekvensbeskrivning*

Förhållandet mellan en AHP med bilagor och en teknisk beskrivning (TB) bygger på att det i dokumenten ska finnas en enhetlig beskrivning av drift, kapacitet och den tekniska utformningen för aktuella anläggningar som sedan ligger till grund för tillståndet för verksamheten (dvs tillståndsdomen eller domarna).

När det gäller förhållandet mellan AHP med bilagor och miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) sker en växelverkan mellan dessa dokument. De miljökonsekvenser som uppstår utifrån den hantering av utvinningsavfallet som det söks tillstånd för och som beskrivs i AHP med bilagor (och i TB) ska således beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen som är en processförutsättning.

Det som kan föranleda en revidering av AHP med bilagor är att det finns anledning till revidering eller att 5 år har passerat sedan den upprättades.¹ En anledning till att revidera AHP med bilagor innan 5-årsperioden har passerat kan vara att verksamheten förändrats på ett sätt som åtminstone kräver anmälan till tillsynsmyndigheten.² För det fall att förändringen är av sådan art att det inte är tillräckligt med en anmälan till tillsynsmyndigheten är det fråga om en tillståndspliktig ändring. Om det är fråga om en tillståndspliktig ändring sker ansökan när det gäller gruvverksamhet till mark och miljödomstol och bland annat TB och MKB ska ingå i ansökan oaktat om det är fråga om ändringstillstånd eller ett nytt samlat tillstånd. En AHP med bilagor kan således inte revideras på ett sådant sätt att driften, kapaciteten och den tekniska utformningen av anläggningarna förändras på ett sätt som är tillståndspliktigt.

2.3. *Avfallshanteringplaner för verksamheten i Tapuli/Kaunisvaara*

Den avfallshanteringsplan som ingick i tillståndsansökan till GÄK (nedan kallad AHP 2008), daterad i december 2008 (rev. 2009-02-09) är den som har funnits för gruvverksamheten fram till december 2018 (se bilaga 1). AHP 2008 togs fram under förordningen (2008:722) om utvinningsavfall (gällde från 31 augusti 2008 – 30 juni 2013). När det gäller beräknade avfallsmängder är tillståndsgivna mängder enligt AHP 2008 ca 250 miljoner ton gråberg och ca 70 miljoner ton anrikningssand vilket baseras på en malmbas om ca 105 miljoner ton.

I december 2018 inkom Kaunis Iron AB med en reviderad avfallshanteringsplan (nedan kallad reviderad AHP 2018), daterad den 6 december 2018, till Länsstyrelsen i Norrbotten (aktbilaga 9). De huvudsakliga förändringarna enligt Kaunis Iron AB är:

- Anpassning till gällande UtvavF.
- En samlad beskrivning av alla genomförda karakteriseringar av de utvinningsavfall som uppkommer i verksamheten.

¹ Jämför 29 § UtvavF

² Vägledning för prövning av gruvverksamhet 2016-12-21, SGU-rapport 2016:23

- Uppdaterade beskrivningar av drift och utformning av förekommande utvinningsavfallsanläggningar.
- En reviderad konceptuell efterbehandlingsplan för gruvindustriområdet inklusive utvinningsavfallsanläggningarna.

Enligt reviderad AHP 2018 är det fråga om ca 104 miljoner ton gråberg samt ca 42 miljoner ton anrikningssand som kommer deponeras. Gråbergsupplaget är dock dimensionerat efter en deponering på 250 miljoner ton gråberg. Enligt 2018 års beräkningar uppgår den totala mängden brytvärd malm till ca 58 miljoner ton (snitt ca 25 % järn).

Naturvårdsverket konstaterar att malmbasen i stort sett halverats utifrån underlaget till ansökan till samt tillståndet från GÄK. Naturvårdsverket konstaterar även att länsstyrelsen i Norrbottens län enligt ansökan om omprövning av villkor för ekonomisk säkerhet (aktbilaga 2) avser att handlägga reviderad AHP 2018 i enlighet med UtvavF. Reviderad AHP 2018 är således inte godkänd av Länsstyrelsen Norrbotten.

2.3.1. Anläggningar för omhändertagande

Storleken på de olika anläggningarna som används för deponering av utvinningsavfall samt omhändertagande av vatten som varit i kontakt med utvinningsavfallet framgår inte tydligt i underlaget till GÄK. Dock finns i bilaga T11 uppgifter om de ytor som ska återställas/täckas varför dessa förutsätts vara tillståndsgivna ytor (se bilaga 2).³ Informationen inom parentes nedan är tillståndsgiven återställning:

- Gråbergsupplag: 3 000 000 m² ("ev. täckning morän/organiskt material 0,3 m tjocklek och vegetering")
- Sandmagasin: 2000 000 m² ("täckning morän/org material 0,1 m tjocklek och vegetering")
- Moränupplag: 500 000 m² ("vegetering")
- Klarningsmagasin: 1150 000 m² ("moräntäckning tjocklek 0,3 m 30% av ytan vegetering 50 % av ytan")
- Processvattenbassäng: 60 000 m² ("moräntäckning tjocklek 0,5 m och vegetering")

Enligt reviderad AHP 2018 har hittills (d.v.s. 2018) ca 9 miljoner ton gråberg deponerats på gråbergsupplaget och ca 6,3 miljoner ton anrikningssand deponerats i sandmagasinet. I bilaga E till reviderad AHP 2018 redovisas i tabell 2 uppskattade kostnader för förordnad återställningsåtgärd – dagsläge samt avslutad verksamhet.⁴ I bilaga B till bilaga E redovisas slutlig återställningskostnad. Naturvårdsverket utgår nedan från slutlig återställningskostnad då det är den i sammanhanget relevanta kostnaden. De ytor

³ Bilaga T11 till ansökan till GÄK – Avsättningsplan ekonomisk säkerhet för efterbehandling – Tapuli gruva och anrikningsverk, upprättad 2009-01-28, reviderad 2009-02-12 (underbilaga till AHP 2008 som är bilaga 1 i detta yttrande)

⁴ Reviderad AHP 2018 Bilaga E Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk Efterbehandlingsplan 2018-12-11

som enligt vad Kaunis Iron AB anger ska återställas i reviderad AHP 2018 och dess bilaga E är:

- Gråbergsupplag: 1 310 000 m² (inklusive malmupplag, ska täckas med 0,3 m morän och vegeteras).
- Sandmagasin: framgår inte om i ianspråktagen yta fortsatt är 2 000 000 m² eller om detta förändrats då den förtjockade deponeringen inte fungerat (kommer varken täckas eller vegeteras).
- Moränupplag: 400 000 m² (inklusive torvupplag ska vegeteras).
- Klarningsmagasin: ingår inte i kostnadsberäkning i reviderad AHP 2018.
- Processvattenmagasin täckning ingår inte i kostnadsberäkning i reviderad AHP 2018.

Enligt Naturvårdsverket mening får i underlaget till GÄK det vill säga i AHP 2008 uppgivna totala mängder gråberg och anrikningssand anses vara tillståndsgivna mängder. Anläggningarna för hantering av utvinningsavfall, åtgärder för återställning, beräknad ekonomisk säkerhet osv. har dimensionerats utifrån dessa mängder och ytor som de förutsatts ta i anspråk. Oaktat om Kaunis Iron AB väljer att faktiskt ta hela tillståndet i anspråk och bryta ut av GÄK tillståndsgivna mängder måste AHP med bilagor, anläggningar för hantering av utvinningsavfall, åtgärder för återställning, beräknad ekonomisk säkerhet utgå ifrån tillståndsgivna mängder. Tillståndsgivna mängder bruten malm och uppkommet utvinningsavfall och dimensionering samt konstruktionen av anläggningar för hantering av utvinningsavfall liksom återställningsåtgärder kan endast förändras i en tillståndsprocess eller en process om omprövning eller återkallelse.

Generellt när det gäller den återställning som beskrivs i AHP 2008 anser Naturvårdsverket att den inte är tillfredställande och att ytterligare och mer omfattande återställningsåtgärder behöver vidtas (se Naturvårdsverkets ansökan om återkallelse i mål M 1828-18). Detsamma gäller reviderad AHP 2018 som dessutom beskriver mindre omfattande återställningsåtgärder än AHP 2008.

2.4. Ekonomisk säkerhet

I jämförelsen av den ekonomiska säkerheten och åtgärder för återställning har Naturvårdsverket utgått från:

- AHP 2008 och dess Bilaga T11 avsättningsplan för ekonomisk säkerhet, bilaga 1 Total efterbehandlingskostnad efter 10 års produktion 105 000 000 ton malm (se bilaga 1 och 2).
- Reviderad AHP 2018 och dess Bilaga E konceptuell efterbehandlingsplan (Bilaga B slutlig efterbehandlingskostnad), aktbilaga 9.

I AHP 2008 beräknas den totala kostnaden för återställning efter 10 års produktion (105 000 000 ton malm) till 66 186 000 SEK.⁵

⁵ AHP 2008 Bilaga T11 Avsättningsplan för ekonomisk säkerhet upprättad 2009-01-28, reviderad 2009-02-12

I reviderad AHP 2018 går att utläsa att den slutliga kostnaden för återställning är 52 215 050 SEK (påslag på 15 % för korrigerande åtgärder ej medräknat) förutsättningarna är enligt punktlistan i föregående stycke är bla att den slutliga ytan som gråbergsupplaget tar i anspråk är 1 310 000 m².⁶

Tabell 1 Sammanställning av beräknad kostnad för ekonomisk säkerhet från ansökningsunderlag till GÄK samt från reviderad AHP 2018 Bilaga E.

	kostnad återställning från ansökan till GÄK [SEK]	kostnad återställning reviderad AHP 2018 [SEK]
Byggherrekostnader	saknas	7 050 000
Dagbrott	715 000	519 750
Gråbergsupplag	45 649 000	33 265 000
Industriområde	2 017 500	2 750 000
Processvattendamm	825 000	452 800
Moränupplag (torvupplag)	1 350 000	2 500 000
Sandmagasin	10 324 500	177 500
Klarningsmagasin	4 555 000	saknas
Infrastruktur	saknas	2 000 000
Efterkontroll	750 000	3 500 000
summa	66 186 000,00	52 215 050

I reviderad AHP 2018 har kostnader tillkommit för posterna byggherrekostnader liksom infrastruktur, dock har kostnaden för återställning av klarningsmagasinet försvunnit helt. Kostnader för återställning av dagbrott, gråbergsupplag, processvattendamm, sandmagasin har minskats. Kostnaden för återställning av industriområdet respektive efterkontroll har ökat i reviderad AHP 2018.

När det gäller klarningsmagasinet föreslås inga åtgärder för återställning i reviderad AHP 2018 med bilagor förutom eventuell avgrävning av yttre vall.⁷ En kostnadspost och beräknad kostnad för klarningsmagasinet och därmed relaterade återställningsåtgärder saknas dock i den ekonomiska säkerheten.

Skälen för minskade kostnader i reviderad AHP 2018 som Naturvårdsverket noterar är exempelvis:

- Dagbrottet: i reviderad AHP 2018 har enhetskostnaden för justering av dagbrottskanter sänkts från 20 till 15 SEK/m³, skyddsvall har räknats bort, vegetering av överytan avses inte utföras.
- Gråbergsupplaget: utgångspunkten i reviderad AHP 2018 är att ytan för gråbergsupplaget är 1 310 000 m² och inte 3 000 000 m² som är den tillståndsgivna ytan.

⁶ Bolaget väljer att presentera ”dagens kostnad” för återställning som är ca 47 500 000 SEK utifrån den yta som gråbergsupplaget upptar idag dvs 950 000 m², se reviderad AHP 2018 s.46. Naturvårdsverket

⁷ Reviderad AHP 2018 Bilaga E Konceptuell efterbehandlingsplan s.34

- Processvattendamm: i reviderad AHP 2018 har inte den moräntäckning med tjocklek på 0,5 m av ytan på 60 000 m² samt vegetering av motsvarande yta som redovisas i AHP 2008 tagits med.
- Sandmagasin: i reviderad AHP 2018 saknas kostnadspost för vegetering⁸ eller täckning⁹.

Skälen för ökade kostnader i reviderad AHP 2018 är exempelvis:

- Industriområdet: I reviderad AHP 2018 antas att en yta på 450 000 m² ska vegeteras jämfört med en yta på 100 000 m² i AHP 2008.
- Efterkontroll: I reviderad AHP 2018 förutsätts att efterkontroll kommer att pågå i 30 år istället för 15 år som förutsätts i AHP 2008.

Naturvårdsverket konstaterar att beräkningen för total kostnad för återställning i reviderad AHP 2018 ligger 13 970 950 SEK lägre än den ursprungligt beräknade i underlaget till GÄK (AHP 2008). Anledningen är att Kaunis Iron AB inte utgår ifrån av GÄK tillståndsgivna förutsättningar. När det gäller exempelvis klarningsmagasinet så framgår det vid en jämförelse av underlag att det inte utformats på det sättet som angavs i underlaget till GÄK. Detta är enligt Naturvårdsverket en tillståndspliktig ändring som borde ha prövats av mark- och miljödomstolen och där en TB och MKB borde upprättats, AHP borde ha reviderats och den ekonomiska säkerheten räknats om utifrån de nya förutsättningarna. Att den nya konstruktionen inte prövats blir problematiskt då den ekonomiska säkerheten måste beräknas utifrån antagandet att tillståndsgiven konstruktion utförts trots att det de facto inte gjorts.

2.5. Nuvarande ställd ekonomisk säkerhet

Den ekonomiska säkerhet som är ställd av Kaunis Iron AB är på 29 400 974 SEK.¹⁰¹¹ Den ekonomiska säkerheten är i enlighet med villkor 23 i GÄK:s beslut ställd i form av en bankgaranti.¹² Summan bygger på att en initial avsättning utgörs av ett belopp på 10 300 000 SEK samt tillkommande summor utifrån antal m² som tas i anspråk av sandmagasin respektive gråbergsupplag även det utifrån villkor 23 i GÄK:s beslut¹³.

Enligt AHP 2008 (Bilaga T11 Avsättningsplan ekonomisk säkerhet för efterbehandling) gäller den initiala avsättningen installationer vars återställningskostnader är opåverkade när i tiden de sker och rör exempelvis industriområdet, processvattenbassängen, klarningsmagasinet, moränupplag för återställningsbehov samt efterkontroll upp till 15 år. Förutom dessa inkluderas

⁸ Enligt AHP 2008 (bilaga T11 Avsättningsplan ekonomisk säkerhet) förutsätts att sandmagasinets yta på 2 000 000 m² vegeteras med gräs, träd och buskar till en kostnad av 4 300 000 kr.

⁹ Enligt AHP 2008 (bilaga T11 Avsättningsplan ekonomisk säkerhet) förutsätts att en yta på 2000 000 m² täcks med morän/organiskt material med tjocklek 0,1 m.

¹⁰ Ab 6 Ställd ekonomisk säkerhet M 3451-18

¹¹ Efter kommunikation med länsstyrelsen i Norrbotten framkommer att det finns en uppdaterad ekonomisk säkerhet som är giltig till 2019-12-31. Denna säkerhet har även räknats upp med ca 1,5 miljoner SEK utifrån villkor 23 i tillståndet från GÄK.

¹² Ab 6 i M 3451-18.

¹³ Gränsälvscommissionens beslut 20 augusti 2010 i M11/09

även återställningen av dagbrottet i den initiala avsättningen trots att återställningskostnaden kommer att öka marginellt till sista omtaget. Utöver den initiala avsättningen finns en rörlig avsättning för återställning av sandmagasinet och gråbergssupplaget som kopplas till hur stor del av yta som tagits i anspråk av anrikningssanden respektive gråberget.¹⁴

Den nu ställda ekonomiska säkerheten stämmer visserligen någorlunda överens med villkor 23 i tillståndet från GÄK gällande form och storlek och är beräknad utifrån underlaget i AHP 2008. Därmed tas inte hänsyn till att klarningsmagasinet konstruerats på ett annat sätt än det som beskrivs i underlaget. Naturvårdsverket anser att denna ekonomiska säkerhet är alldeles för låg och därmed inte är betryggande, vilket visar på att villkoret inte tar hänsyn till faktiska kostnader för återställning och som Länsstyrelsen i Norrbottens län beskriver i sitt yttrande (aktbilaga 2).

2.6. Beräkning av ekonomisk säkerhet i reviderad AHP 2018 med bilagor

Naturvårdsverket konstaterar att de delar av reviderad AHP 2018 som granskats är bristfälliga utifrån dess koppling till tillståndet meddelat av GÄK samt uppfyllandet av UtvavF. Naturvårdsverket anser inte att det är möjligt att läka bristerna inom ramen för detta ärende, se nedan. Därför går det inte att använda reviderad AHP 2018 som underlag för beräkning av den ekonomiska säkerheten.

En oberoende kvalificerad bedömning av föreslagna återställningsåtgärder samt beräkningen av ekonomisk säkerhet kan således inte utföras då bristerna i reviderad AHP 2018 inte kan läkas. Däremot kan möjligen rapporten från ÅF (ab 4) som beställdes av Northland Resource AB:s konkursförvaltare anses vara en motsvarande bedömning.

2.7. Hur ska ekonomisk säkerhet beräknas för verksamheten i Tapuli/Kaunisvaara?

Naturvårdsverket konstaterar att oavsett hur AHP med bilagor revideras är det inte möjligt att godkänna den på grund av relationen till TB och att det inte finns en TB som beskriver aktuella konstruktioner kopplat till ett giltigt tillstånd. Det finns inte heller en MKB som beskriver miljökonsekvenser av de faktiska konstruktionerna. AHP 2008 kan inte heller användas som underlag för beräkning av ekonomisk säkerhet då den bygger på de konstruktioner som ligger till underlag för tillståndet från GÄK men som inte konstruerats på tillståndsgivet sätt (exempelvis klarningsmagasinet). Således går det inte att beräkna en betryggande ekonomisk säkerhet varken utifrån underlaget i AHP 2008 eller reviderad AHP 2018 eller för det fall att ytterligare revideringar görs.

Länsstyrelsen anger i sin ansökan om omprövning av ekonomisk säkerhet (aktbilaga 2) att enligt Northland Resource AB:s senaste beräkning av den ekonomiska säkerheten som skedde inom ramen för mål M 1666-11 uppgick den beräknade ekonomiska säkerheten till drygt 150 miljoner SEK (aktbilaga 8) och

¹⁴ Den rörliga avsättningen för sandmagasinet är 6,1 SEK/m² och för gråbergssupplaget 11,4 SEK/m².

att denna uppgift kan antas vara tillräckligt aktuell för prövningen av ekonomisk säkerhet i detta mål.

Utifrån förutsättningarna i detta mål anser Naturvårdsverket att länsstyrelsens förstahandsyrkande med motivering är rimligt för att ta fram ett minimibelopp för ekonomisk säkerhet för verksamheten i Tapuli/Kaunisvaara. Det finns dock många osäkerheter både generellt för gruvbranschen men i synnerhet för verksamheten i fråga. Volatiliteten i metallpriser (framförallt järnmalm) har varit och är fortsatt stor. Gruvbranschen kännetecknas av potentiellt stora vinstmöjligheter, dock till priset av stor risk och osäkerhet, både för branschen som helhet och mellan olika företag. De volatila metallpriserna påverkar branschens lönsamhet.¹⁵ Givet historiken för gruvverksamheten i Tapuli/Kaunisvaara, att befintligt underlag i form av bl.a. reviderad AHP 2018 inte går att använda för beräkning av ekonomisk säkerhet, att malmbasen nästan halverats samt att det finns risk att verksamheten kan komma att försättas i konkurs anser Naturvårdsverket att det finns en påtaglig risk att staten får stå för kostnader för att dels ta fram tillfredställande återställningsåtgärder utifrån faktisk konstruktion och dessutom bekosta återställningen. På grund av dessa osäkerheter bör försiktighet vidtas vid framtagande av kostnad för återställning.

Det avgörs i det enskilda fallet om det är lämpligt att verksamhetsutövaren ska tillåtas ställa säkerheten successivt.¹⁶ På grund av de osäkerheter som beskrivs ovan kan det i detta fall ifrågasättas om det är lämpligt att säkerheten ställs successivt och om det ens är möjligt att upprätta en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet enligt 16 kap 3 § miljöbalken. Säkerheten bör därför enligt Naturvårdsverkets uppfattning ställas som ett engångsbelopp.

I rapporten från ÅF som beställdes av Northland Resources AB:s konkursförvaltare (aktbilaga 4) framkommer att den totala merkostnaden för återställande av fysiska installationer och miljösanering av själva industriområdet samt löpande kostnader för att upprätthålla miljötillståndet och sköta egendomen till dess den förs bort från området sammantaget med beloppet för återställningen kan komma att kosta staten uppåt 300-400 miljoner SEK. Dock saknas transparenta beräkningar hur beloppen räknats fram i föreliggande rapport inom ramen för detta mål. Sådana beräkningar är nödvändiga för prövningen av detta mål. Naturvårdsverket anser att Kaunis Iron AB i enlighet med 22 kap. 2 a § bör föreläggas att inkomma med beräkningsunderlaget till ÅF-rapporten i detta mål.

Eftersom tidigare verksamhetsutövare (som får förutsättas ha kännedom om aktuell verksamhet) har gjort beräkningar på att kostnaden för återställning kommer uppgå till 300-400 miljoner SEK anser Naturvårdsverket att den ekonomiska säkerheten utifrån försiktighetsprincipen bör räknas upp till 300 miljoner SEK. Summan på 300-400 miljoner SEK har dessutom beräknats

¹⁵ Statens gruvliga risker SOU 2018:59
<https://www.regeringen.se/49f4ae/contentassets/c5f50bbd9d434583913657640d5c697a/statens-gruvliga-risker-sou-201859>

¹⁶ MÖD 2010:51

utifrån de förhållanden som rådde innan återstarten av gruvverksamheten i juli 2018. Verksamheten har nu bedrivits i nästan ett år och således har ännu mer utvinningsavfall i form av gråberg och anrikningssand deponerats.

Att det förelegat att stor risk att denna kostnadspost skulle kunna uppstå bör ha varit uppenbart för Kaunis Iron AB (dåvarande Abcede AB) innan verksamheten togs över. Naturvårdsverket informerade Kaunis Iron AB (dåvarande Abcede AB) om sin syn på tillståndet från GÄK innan verksamheten togs över (Naturvårdsverkets skrivelse daterad 2017-11-29 i ärende NV-08128-17, se bilaga 3). Dessutom har återställning av verksamheten och relaterade kostnader beskrivits i rapporten från ÅF (aktbilaga 4, daterad 2015-11-03) och den beräkning av ekonomisk säkerhet som utfördes inom ramen för mål M 1660-11 (aktbilaga 8, daterad 2013-05-24). Detta är även fråga om uppgifter om bör ha framkommit vid den företagsbesiktning (eller s.k. Due Dilligence) som normalt utförs vid förvärv av ett företag.

2.8. Naturvårdsverkets syn

Naturvårdsverket vidhåller i enlighet med verkets ansökan om återkallelse i mål M 182-18 att den nu gällande ekonomiska säkerhet som Kaunis Iron AB ställt på 29 400 974 SEK är alldeles för låg.¹⁷ Därför bör den nuvarande ekonomiska säkerheten snarast räknas upp till 300 miljoner SEK. Eftersom verksamhet bedrivs idag i Tapuli/Kaunisvaara är det av högsta vikt att den ekonomiska säkerheten räknas upp och ställs av bolaget snarast så att den blir betryggande.

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

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Karolina Ardesjö Lundén, handläggaren Jennifer Brammer och enhetschef Frida Rudsander den sistnämnda föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Ingela Hiltula

Frida Rudsander

¹⁷ Ab 1 i M 1828-18

Bilagor

Bilaga 1 Avfallshanteringsplan Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk, 2008-12-01 (reviderad 2009-02-09)

Bilaga 2 Bilaga T11 Avsättningsplan ekonomisk säkerhet för efterbehandling – Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk, 2009-01-28 (reviderad 2009-02-12)

Bilaga 3 Fråga om tillstånd för gruvverksamhet, 2017-11-29, Naturvårdsverket ärendenummer NV-08128-17