

YTTRANDE

2019-11-11 Ärendenr:
NV-05908-18

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

**Mål M 1828-18 Ansökan om återkallelse av tillstånd vad avser
Gränsälvscommissionens beslut den 20 augusti 2010 i Haparanda med mål
nr 11/09; nu fråga om yttrande över flertalet aktbilagor**

Naturvårdsverket har fått möjlighet att bemöta Kaunis Iron AB:s och övriga remissinstansers synpunkter liksom bolagets kompletteringar i aktbilagor 21, 52-54, 58, 60, 65 -83, 85-111, 138-140, 143-144, 147, 157-170 samt 172-184.

Naturvårdsverket har tagit del av översända aktbilagor. Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som anförts från Kaunis Irons sida föranleder ingen ändrad inställning i målet från Naturvårdsverkets sida. Det stora flertalet remissinstanser ställer sig positiva till en prövning i enlighet med Naturvårdsverkets talan. Havs- och vattenmyndigheten yrkar att Naturvårdsverkets talan ska bifallas. Med anledning av vad bolaget anført om Naturvårdsverkets talan vill Naturvårdsverket lämna vissa synpunkter.

Parallellt med aktuellt mål pågår ett mål om omprövning av villkor 23 i tillstånd meddelat av Gränsälvscommissionen (nedan GÄK) i mål M 11/09, dvs fråga om storlek på den ekonomiska säkerheten (mål M 3451-18). Utöver det har Kaunis Iron AB (KIAB) i juli 2019 kommit en med en ny ansökan (M-2090-19). Naturvårdsverket har yttrat sig om kompletteringsbehov i M-2090-19 (yttrande daterat 2019-10-29) och kan konstatera att KIAB:s ansökan har grundläggande brister. Naturvårdsverket vill i detta skede understryka att KIAB:s nya ansökan med nuvarande utformning och innehåll inte medför någon förändring i Naturvårdsverkets inställning i här aktuellt ärende M 1828-18.

Ett ytterligare samrådsförfarande bedrevs av KIAB i slutet av 2018 med syftet att ansöka om tillstånd enligt 11 kap miljöbalken att anlägga en permanent sk inre vall i sandmagasinet och att utöka klarningsmagasinet klarningsyta genom

att anlägga ett förklarningsmagasin.¹ Någon separat ansökan för detta har inte inkommit till Naturvårdsverkets kännedom.

Innehåll

1. Utveckling av Naturvårdsverkets bemötande	4
1.1. Deponering av anrikningssand	4
1.2. Deponeringsteknik	5
1.3. Jämförelse ansökan till GÄK och reviderad avfallshanteringsplan från 2018	5
1.3.1. Tidigare bedömning att utvinningsavfallen är inerta utvinningsavfall.....	6
1.3.2. Deponeringsmetod gråberg	7
1.3.3. Deponeringsmetod anrikningssand.....	9
1.3.4. Utformning sandmagasinet	11
1.3.5. Utformning av klarningsmagasinet.....	13
1.3.6. Sammanfattningsvis om jämförelse mellan ansökan till GÄK samt reviderad avfallshanteringsplan (AHP) 2018	18
1.4. Utvinningsavfallsanläggningar och därtill hörande konstruktioner	20
1.4.1. Länsstyrelsens inspektion av anläggningarna 2018-11-29	20
1.4.2. Bolagets komplettering om dammar 2018-12-11 (ab 91).....	20
1.4.3. Kända incidenter.....	22
1.4.4. Sammanfattningsvis om utvinningsavfallsanläggningar	22
1.5. Återställning	23
1.6. Ekonomisk säkerhet	24
1.7. Påverkan på recipienter	24
1.7.1. Kontrollprogram	25
1.8. Länshållning, grundvattenförhållanden och grundvattenförekomst	25
1.8.1. Påverkan på myren Kokovuoma av sänkta grundvattennivåer	26
1.8.2. Grundvattenförekomst SE749567-181699.....	26
1.8.3. Naturvårdsverkets inställning.....	27
1.9. Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem.....	29
1.10. Transporter av malmkoncentrat	29
1.11. Övertagande av tillstånd	30
1.11.1. NRAB i konkurs, Abecede AB och Kaunis Iron	30
1.11.2. Naturvårdsverkets inställning	32
1.12. Olägenhet av väsentlig betydelse	32

¹ I samband med att dessa konstruktioner skulle byggas avsåg även KIAB att anlägga bräddavlopp dimensionerade för ett 100-årsflöde. KIAB bedömde att dessa åtgärder var nödvändiga för att säkerställa fortsatt drift av gruvverksamheten.

1.13.	I strid med Sverige åtaganden enligt EU-medlemskap	33
1.14.	Formellt möjligt att återkalla tillstånd och ha kvar villkor utan koppling till gällande tillstånd	34
1.15.	Tidigare prövning	34
1.15.1.	Prövningen hos GÄK 2009-2010.....	34
1.15.2.	Tillståndsprövningen hos mark- och miljödomstolen 2011-2016 35	
1.16.	Sammanfattning	36
1.16.1.	24 kap 3 § 2 p miljöbalken	36
1.16.2.	24 kap 3 § 3 p miljöbalken	36
1.16.3.	24 kap 3 § 7 p miljöbalken	36
1.17.	Synpunkter på fortsatt handläggning.....	37
Bilagor	38

1. Utveckling av Naturvårdsverkets bemötande

Under detta avsnitt följer underrubrikerna samma upplägg som i avsnitt 5 i Naturvårdsverkets ansökan om återkallelse.

1.1. Deponering av anrikningssand

När det gäller den förtjockade deponeringen hävdar KIAB att det huvudsakliga problemet som medfört att tillståndsgivna tekniken inte kunnat genomföras är att ledningarna inte dimensionerats på rätt sätt. KIAB avser att ersätta pumpledningarna och vidta vissa andra åtgärder och bedömer på så sätt kunna öka fastgodsandelen till ca 55-65 % och sandlutningen till ca 3-4 %.² Enligt KIAB var den avgörande aspekten då Northland Resources (NRAB) valde deponeringsteknik:

”det minskade behovet att bygga (höga) dammvallar. Detta som i sin tur minskade behovet av byggnadsmaterial för dammarna och då framförallt morän som hade fått hämtas ur täkter med åtföljande ingrepp i naturmiljön”.³

Konventionell deponering utförs upp till en fastgodshalt på upp till 60 vikt-% medan förtjockad deponering sker vid fastgodshalter från ungefär 60 -75vikt-%. Vid förtjockad deponering ligger skjuvhållfastheten på mellan 40-200 Pa. Vid förtjockad deponering deponeras anrikningssanden hydrauliskt i ett löst tillstånd och byggs till sk beach som är något brantare än vid konventionell deponering (i teorin kan lutningen vara uppemot 4 % men rent praktiskt har så branta lutningar enbart åstadkommit för kortare avstånd och som helhet har beachen vanligtvis en lutning på mindre än 2 %. Dammar för att innesluta anrikningssanden är fortfarande nödvändiga vid användning av denna teknik. Dock kan dammarna i vissa fall vara mindre jämfört med dammar vid konventionell deponering.⁴

Naturvårdsverket vidhåller i enlighet med ansökan om återkallelse att det i tillståndet från GÄK inte framgår om tillstånd ges till deponering av anrikningssand på sandmagasinet. Begreppen avfall, utvinningsavfall eller anrikningssand liksom vid tillfället gällande förordning (SFS 2008:722) om utvinningsavfall omnämns inte heller i GÄK:s tillstånd. Sandmagasinet nämns endast i villkor 2 och 23 i GÄK:s beslut och då ifråga om att slutlig utformning av dammar ska redovisas och yta som ska återställas.

Det kan därför ifrågasättas om deponeringen av anrikningssand, vad som utgör utvinningsavfall liksom konstruktion av utvinningsavfallsanläggningarna har prövats i GÄK:s beslut och om de delarna av verksamheten därmed är rättskraftigt prövade. För det fall att deponeringsmetoden ändå anses vara rättskraftigt prövad med hänsyn till det allmänna villkoret görs en jämförelse mellan vad som beskrivits i underlaget till GÄK gällande förutsättningar för deponering och hur deponeringen faktiskt utförs i avsnitt 1.3.3. I ansökan och bilagorna till GÄK finns motstridiga uppgifter om anrikningssanden skulle omges av dammkonstruktioner eller inte. Därför utgår Naturvårdsverket från

² Ab 88 s.11

³ Ab 88 s.12

⁴ Study of tailings management technologies, October 2017 MEND report 2.50.1

NRAB:s yrkanden där det framgår att NRAB yrkade på att få anlägga ett klarningsmagasin med dammar. I övrigt saknas yrkanden om dammar.⁵ Således drar Naturvårdsverket slutsatsen att NRAB inte sökte tillstånd för att anlägga dammar som skulle omge anrikningssanden. Utifrån tillgänglig vetenskap ska emellertid anrikningssand omges av dammar även om tekniken förtjockad deponering används.

1.2. Deponeringsteknik

Se avsnitt 1.3.1, 1.3.3 samt 1.3.4.

1.3. Jämförelse ansökan till GÄK och reviderad avfallshanteringsplan från 2018

I december 2018 inkom KIAB med en reviderad avfallshanteringsplan (nedan kallad reviderad AHP 2018), daterad den 6 december 2018, till Länsstyrelsen i Norrbotten. Reviderad AHP 2018 är även inlämnad i föreliggande mål och utgör ab 89. I och med den till länsstyrelsen ingivna reviderade AHP 2018 framhåller KIAB i ab 88 att: ”Alla eventuella brister är nu läkta genom den ingivna planen”.⁶

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas koppling mellan den tekniska beskrivning och miljökonsekvensbeskrivning som var en del av underlaget till GÄK och reviderad AHP 2018. De uppdaterade beskrivningarna av verksamheten i reviderad AHP 2018 är inte prövade av domstol då de inte ingick i underlaget till GÄK. Naturvårdsverket konstaterar vidare att länsstyrelsen inte godkänt reviderad AHP 2018.⁷ Naturvårdsverket anser att reviderad AHP 2018 inte kan revideras eller godkännas inom ramen för detta mål. Länsstyrelsen har inte heller – på grund av planens innehåll- befogenhet att godkänna reviderad AHP 2018 utanför detta mål.

Av GÄK-tillståndets villkor 1 framgår att verksamheten ska bedrivas och utföras i huvudsak på det sätt som verksamhetsutövaren åtagit sig i målet om inget annat framgår av GÄK:s beslut. Vad som redovisats i underlaget till GÄK är vad verksamhetsutövaren åtagit sig i målet och omfattas av villkor 1 i GÄK:s beslut, det allmänna villkoret.

Nedan görs en jämförelse av valda delar av verksamheten som den beskrivs i ansökan till GÄK respektive reviderad AHP 2018. Innehållet i reviderad AHP 2018 får anses vara beskrivningar av nuvarande förhållanden vid verksamheten, hur de olika anläggningarna konstruerats och hur verksamheten faktiskt bedrivs. Tillståndspliktiga ändringar av verksamheten som utförts och framgår av reviderad AHP 2018 listas också. Flera av de ändringar av verksamheten som beskrivs i reviderad AHP 2018 i förhållande till ansökan till GÄK utgör beskrivningar av på vilket sätt villkor för verksamheten inte har följts. Till den del ändringarna/avvikelserna är sådana att de är tillståndspliktiga kan konstateras att de i vart fall inte är ringa. Flera av beskrivningarna av ändrad verksamhet i

⁵ Se underbilaga 3 till ab 1, NRAB: ansökan till Gränsälvskommisionen, 2009-06-15.

⁶ Ab 88, s. 6

⁷ Naturvårdsverket konstaterar att Länsstyrelsen Norrbotten enligt ansökan om omprövning av villkor för ekonomisk säkerhet (M 3451-08 ab 2) avser att handlägga reviderad AHP 2018 i enlighet med förordning 2013:319 om utvinningsavfall.

reviderad AHP 2018 jämfört med ansökan till GÄK visar därmed att villkor som gäller för verksamheten inte har följts och att avvikelserna inte är ringa. Sådana avvikelser utgör därmed grund för återkallelse enligt 24 kap 3 § p 2 miljöbalken.

1.3.1. Tidigare bedömning att utvinningsavfallen är inerta utvinningsavfall

Ansökan till GÄK

I ansökan till GÄK framkommer att det är NRAB:s bedömning att: ”avfallen är att klassificera som uppfyllande kraven för inert avfall från utvinningsindustri”. Det finns en förklaring till denna formulering, trots att kommissionsbeslutet om inert avfall är daterat 30 april 2009⁸ och AHP 2008 har en tidigare datering och det därmed saknades en definition av begreppet inert utvinningsavfall vid tiden för ansökan till GÄK, vilket KIAB framför i sitt bemötande.⁹

I underbilaga T8 Materialkaraktisering till Teknisk beskrivning (Se bilaga 1) framkommer att ett samrådsmöte mellan Naturvårdsverket och NRAB ägde rum där befintlig och kommande lagstiftning på EU-nivå diskuterades. Bland annat rörde detta bestämmelser för att tolka definitionen av inert avfall, komplettering av de tekniska kraven för karaktisering och fastställande av kriterier för klassificering av avfallsanläggningar som riskanläggningar, vilka förväntades beslutas om under februari 2009. Naturvårdsverket skickade även information om dokumentet om ”förslag till tolkning av vad som är definitionen av vad som är inert avfall” till NRAB.¹⁰ I bilagan (T8 Materialkaraktisering) gör NRAB en klassificering av utvinningsavfallen utifrån förslaget. Det är ostridigt att det var förslag för ”klassificering av inert avfall” som NRAB tittade på när de klassificerade utvinningsavfallet som inert. Förslaget var i stort identiskt med det slutgiltiga kommissionsbeslutet som fick namnet 2009/359/EG¹¹.

Reviderad AHP 2018

I reviderad AHP 2018 framkommer att KIAB bedömer att varken gråberget eller anrikningssanden som uppkommer i verksamheten utgör inert avfall enligt kommissionsbeslut 2009/359/EG och den svenska tillämpningen förordning om utvinningsavfall (SFS 2013:319, UtvavF). Skälen för att gråberget inte anses vara inert utvinningsavfall är enligt bolaget: ”i vissa gråbergsprover har analyserats halter av arsenik, koppar, kadmium, nickel, bly eller zink som varit fem gånger högre än halten i jordskorpan.¹² Därmed uppfylls inte kraven för inert utvinningsavfall enligt 6§ p.4 UtvavF.¹³ Enligt bolaget innehåller även anrikningssanden metaller i högre halter än vad som kan sägas vara naturliga bakgrundshalter och anrikningssanden kan därför inte heller klassas som inert

⁸Kommissionens beslut av den 30 april 2009 om komplettering av definitionen av inert avfall för genomförande av artikel 22.1 f 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>

⁹ Ab 88 s. 41

¹⁰ Samma dokument som EU-kommissionen skickade ut för synpunkter hösten 2008.

¹¹ Se fotnot 8

¹² KIAB använder en jämförelse av resultaten från fullanalysen med ämnenas förekomst i jordskorpan (CA - crystal abundance) gånger 5. Detta är något helt annat än vad som anges i 6 § 4. UtvavF. Dessutom är de halter som KIAB använt avsevärt högre än den nationella naturliga bakgrundshalten i Sverige.

¹³ Karaktisering av utvinningsavfall, Bilaga B till reviderad AHP 2018 s.64

utvinningsavfall enligt UtvavF 6 § (Svenska genomförandet av kommissionens beslut 2009/359/EG).¹⁴

Naturvårdsverkets inställning

Naturvårdsverket konstaterar att vid den prövning som gjordes av GÄK var utgångspunkten att gråberget och anrikningssanden var inert. Ett utvinningsavfall som klassificeras som inert har sannolikt en mindre miljöpåverkan än ett reaktivt utvinningsavfall. Det har nu framkommit att KIAB bedömer att både anrikningssanden och gråberget är reaktiva utvinningsavfall. Detta styrker Naturvårdsverkets grund för återkallelse att karakteriseringen som låg till grund för ansökan till GÄK är bristfällig

Utgångspunkten att utvinningsavfallet är inert har sannolikt påverkat beslutet från GÄK som gällande utsläpp till Muonio älv endast reglerar halten glödningsrest i fast substans (se avsnitt 1.7). Dessutom har sannolikt lägre krav ställts på exempelvis kontrollprogram för verksamheten, återställning (avsnitt 1.5), ekonomisk säkerhet (avsnitt 1.6) etc. än vad som hade varit fallet om det hade framgått av underlaget att varken gråberget eller anrikningssanden utgör inert avfall. Det kan även ha medfört att utvinningsavfallet godkännts för internt användande i anläggningsändamål samt godkännande att delmängder av utvinningsavfallet avyttrats för externt bruk trots att inte varit lämpligt. Att gråberget och anrikningssanden felaktigt konstaterats vara inert har även medfört att möjligheten att särskålla vissa delmängder inte utretts vidare.

Naturvårdsverket konstaterar att trots att bolaget gjort klassificeringen av utvinningsavfallet enligt samma kriterier i underlaget till GÄK som i reviderad AHP 2018 så klassificerade NRAB utvinningsavfallet som inert, medan avfallet i reviderad AHP 2018 klassificeras av KIAB som icke inert. Det faktum att det nu framkommit att utvinningsavfallet inte är inert innebär att det kan konstateras att oriktiga uppgifter lämnats in underlaget till GÄK. Det förhållandet att det nu framkommit att utvinningsavfallet inte är inert kan också sägas innebära en olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

1.3.2. Deponeringsmetod gråberg

Ansökan till GÄK

Naturvårdsverket beskriver i ansökan om återkallelse (ab 1) avsnitt 5.4.2 vad som står i ansökan om GÄK vad gäller deponering av gråberg. Av ansökan till GÄK med bilagor framkommer även att NRAB tagit prover på gråberg och att enstaka prover indikerar potentiellt syrabildande egenskaper men detta bedömdes inte vara något problem eftersom gråbergstypen avsågs blandas med kraftigt nettobuffrande gråbergstyp.¹⁵ Hur detta skulle gå till beskrivs dock inte i underlaget till GÄK. Lika som framgår ovan utgick NRAB, vid val av deponeringsmetod, att gråberget var inert, vilket visat sig vara felaktigt. Enligt

¹⁴ Karakterisering av utvinningsavfall, Bilaga B till reviderad AHP 2018 s.65

¹⁵ Se underbilaga 5 till ansökan om återkallelse (ab 1), Avfallshanteringsplan Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk, Upprättad 2008-12-01 reviderad 2009-02-09

ansökan till GÄK skulle deponin (gråbergssupplaget) omges med uppsamlade diken för insamling av från deponin avrinnande vatten.¹⁶

I bilaga T10 (underbilaga till teknisk beskrivning) till ansökan till GÄK framkommer att det deponerade gråberget har en relativt hög permeabilitet vilket gör att det är osannolikt att en grundvattenyta kommer att utbildas i gråbergssupplaget (se bilaga 2).¹⁷ Även av bilaga T10 framkommer att under anläggningens driftstid kommer bildat lakvatten samlas upp inom området genom att uppsamlade diken kommer att anläggas samt att diken ska utformas för att hindra läckage till omgivande Natura 2000-recipienter.

I villkor 21 i tillståndet från GÄK står det att deponering av gråberg skall ske i enlighet med vad bolaget redovisat i målet.

Reviderad AHP 2018

I reviderad AHP 2018 framkommer att deponering av det gråberg som uppkommer vid brytning av de angränsande bergspartierna med det högsta svavelinnehållet, styrs mot de centrala delarna av gråbergssupplaget utifrån den provtagning och blandning av sprängsalvor som utförs. Syftet är att minska valda delar av gråbergets syreexponering samt öka exponering för genomströmmande neutraliserande lakvatten från omkringliggande buffrande gråberg. När det gäller hantering av syrabildande gråberg finns i bilaga C till reviderad AHP 2018 en studie av möjliga metoder för hantering av gråberget. Studien utfördes ursprungligen 2010 och bilaga C är en uppdatering av detta arbete.

Utifrån reviderad AHP 2018 framhåller KIAB att lakvatten från södra delen av gråbergssupplaget (den norra delen har inte ännu tagits i anspråk), avrinner naturligt mot processvattenbassängen genom att marken lutar mot denna och att området avskärmas av moränkullar och industrivägar i dess västra del. KIAB anser att därför att uppsamlade diken runt gråbergssupplaget, som beskrevs i underlaget till GÄK, inte bedömts vara nödvändiga och endast kommer anläggas om behov uppstår. Grunder för detta antagande beskrivs dock ej.

I reviderad AHP 2018 gör nu KIAB bedömningen att en något förhöjd grundvattenyta eventuellt kommer bildas med hänsyn till den naturligt höga grundvattenytan i området.

Naturvårdsverkets inställning

Naturvårdsverket konstaterar att NRAB i ansökan till GÄK utgått från att gråberget är ett inert utvinningsavfall. Det har visat sig att gråberget inte är ett inert utan ett reaktivt utvinningsavfall. Naturvårdsverket anser att ansökt hantering, oaktat av att det i underlaget till GÄK beskrivs att en blandning av gråbergstyper kommer ske, inte har prövats i sin helhet. Dessutom finns motstridiga uppgifter i underlaget till GÄK respektive reviderad AHP 2018 angående grundvattenytan och dess läge i gråbergssupplaget. Att en problematik med svavelhaltigt gråberg finns framgår i miljörapporten 2013 (se underbilaga

¹⁶ Se underbilaga 4 till ansökan om återkallelse (ab 1), Teknisk beskrivning Tapuli gruva och Kaunisvaara anrikningsverk, Upprättad 2008-11-28 reviderad 2009-05-15

¹⁷ Bilaga T10 klassificering av avfallsanläggning upprättad 2008-10-24, reviderad 2009-02-10

10 till ab 1). Av miljörapporten framgår även att en deponeringsplan togs fram för att minimera risken med oxidering av sulfider. Denna är dock inte prövad av domstol.

Att bilaga C till reviderad AHP 2018 beskriver miljökonsekvenser av möjliga metoder för hantering gråberg undantar inte det faktum att aktuell hantering av gråberget inte är tillståndsprövad och att miljökonsekvenser av hanteringen inte har beskrivits i den miljökonsekvensbeskrivning (nedan MKB) som låg till underlag för prövningen i GÄK. En styrning av gråbergstyper med högre svavelhalter mot de centrala delarna av gråbergsupplaget kan också påverka hur gråbergsupplaget ska återställas. Det kan vara aktuellt med en kvalificerad täckning för delar av upplaget särskilt om grundvattenytans läge ligger lägre än förutsett. Detta har dock inte heller prövats av domstol.

Som nämnts har utvinningsavfallet enligt reviderad AHP 2018 klassificerats som icke inert. Att i ansökan till GÄK klassificera utvinningsavfallet som inert var därmed att lämna oriktig uppgift till tillståndsmyndigheten. Samtidigt kan också konstateras att den hantering av gråberg som beskrivs i reviderad AHP 2018 skiljer sig från beskrivningen i underlaget till GÄK. I MKB:n till GÄK fanns inga miljökonsekvenser beskrivna av den hantering av gråberg som nu beskrivs i reviderad AHP 2018.

Vidare har i underlaget till GÄK beskrivits att deponin ska omges med uppsamlade diken för insamling av från deponin avrinnande vatten. Av reviderad AHP 2018 framgår att de i underlaget till GÄK beskrivna skyddsåtgärderna med uppsamlade diken runt gråberget inte anlagts. Reviderad AHP 2018 visar därmed att skyddsåtgärderna för verksamheten på denna punkt inte är utformade i enlighet med bland annat villkor 21 i tillståndet från GÄK.

Avsteg från utformningen av gråbergsupplaget är därmed ett avsteg från den teknik som ska användas enligt tillståndet och därmed en avvikelse från villkoren¹⁸ för verksamheten. Naturvårdsverket förutsätter att dåvarande Abecede AB, senare KIAB varit medvetna om detta. Således borde ett nytt tillstånd sökts innan verksamheten startades på nytt.

Att villkor inte följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse är enligt 24 kap 3 § p 2 miljöbalken grund för återkallelse. Naturvårdsverket är av uppfattningen att avsaknaden skyddsåtgärden med uppsamlade diken för från deponin avrinnande avloppsvatten i sig inte är en avvikelse av ringa betydelse. Det är dessutom så att sådana skyddsåtgärder bland annat skulle ha till syfte att förhindra läckage till omgivande Natura 2000-receptier. Verksamhetsutövarens underlåtenhet att vidta skyddsåtgärden utgör därmed en av flera grunder för återkallelse av tillståndet.

1.3.3. Deponeringsmetod anrikningssand

Ansökan till GÄK

Enligt ansökan till GÄK ska anrikningssanden deponeras i förtjockad form och förtjockas optimalt till ca 55-65 vikts% fastgodsandel. Deponeringsstrategin är

¹⁸ Se bland annat villkor 21 i tillståndet från GÄK

enligt teknisk beskrivning (nedan TB) att använda en utsläppspunkt för slurryn. Med oförändrad utsläppspunkt, konstant vattenhalt och i övrigt konstanta förhållanden kommer enligt AHP 2008 en symmetrisk kon att byggas upp. Radien för det planerade sandmagasinet kan vara upp till ca 800 m och slutlig höjd ca 60 m. Detta ger en deponeringsvolym om ca 40 000 000 m³ och en yta om ca 2 000 000 m². Efter 2 produktionsår utgörs ytareans utbyggnad 60 % av ytan. Den släntvinkel på sandkonen som anges i AHP 2008 är 4,3 ° (motsvarar ca 7,52 %).

Enligt underlaget till ansökan till GÄK står anrikningssanden i direkt kontakt med vattnet i klarningsmagasinet.¹⁹

Reviderad AHP 2018

Enligt reviderad AHP 2018 är den fastgodshalt som uppnåtts vid deponering 50-60 vikt-%. Då fastgodshalten varit lägre än avsett har sandlutningen blivit flackare och detta i kombination med att deponering utfördes som punktutsläpp har medfört att en större utbredning av sandkonen skett.²⁰

Enligt reviderad AHP 2018 erhålls vid förtjockad deponering en genomsnittlig släntlutning på 3-4% (detta motsvarar ca 1,72-2,29°) för sandkonen. Lutningen i utkanterna av sandmagasinet kommer vara lägre ca 1-1,5 % (motsvaras av ca 0,57- 0,86°).

Kaunis Iron framför att utredningar pågår avseende åtgärder som skulle kunna genomföras för att höja släntlutningen och därmed minska sandens utbredning. I dagsläget sker sanddeponering genom spigottering från deponeringsrampen i fem utsläppspunkter. Sandkonen utbreder sig för närvarande med en medellutning på ca 2,4 % (1,37 °) från deponeringsrampen.

Naturvårdsverkets inställning

KIAB framför att sandutbredningen under den inledande driftsperioden blev flackare än vad som planerats men att det krävs viss tid för intrimning av systemet. KIAB hävdar även att sanden håller sig inom det tillståndsgivna magasinområdet. KIAB säger även att de utrett frågan och därför avser att lägga ut en ytterligare pumpledning som planeras tas i drift hösten 2019.²¹ Det är oklart om KIAB utfört ovanstående liksom om det utgör tillståndspliktig verksamhet.

Naturvårdsverket konstaterar att deponeringsmetod valts med utgångspunkten att anrikningssanden bedömts vara inert. Deponering har inte skett eller sker inte i enlighet med metoden som beskrivs i underlaget till GÄK. Släntvinkeln är betydligt lägre och sandkonen har en annorlunda utbredning och det kan ifrågasättas om anrikningssanden faktiskt håller sig inom tillståndsgivet område

¹⁹ Naturvårdsverkets kommentar: NRAB ansåg således att en dammkonstruktion mellan anrikningssanden och vattnet i klarningsmagasinet inte var nödvändig. Det antogs att den förtjockade anrikningssanden skulle ligga kvar och därmed ingen sandflykt ske till vattnet i klarningsmagasinet. Detta antagande har i efterhand visat sig vara felaktigt.

²⁰ När det gäller deponeringsteknik konstaterar NV att i ansökningshandlingarna till GÄK anges att deponering kommer ske med oförändrad utsläppspunkt (TB s.34, avsnitt 7.4 deponeringsstrategi)

²¹ Ab 88 s.78

(se figur 1 avsnitt 1.3.4). Den i underlaget till GÄK redovisade utformningen av sandkonen är en del av den teknik som skulle användas för verksamheten och som omfattas av det allmänna villkoret. Avsteg från utformningen av sandkonen är därmed ett avsteg från den teknik som ska användas enligt tillståndet och därmed en avvikelse från villkoren för verksamheten. Naturvårdsverket förutsätter att dåvarande Abcede AB, senare KIAB varit medvetna om detta. Således borde ett nytt tillstånd sökts innan verksamheten startades på nytt.

Att villkor inte följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse är enligt 24 kap 3 § p 2 miljöbalken grund för återkallelse. Naturvårdsverket är av uppfattningen att avsteg från den teknik som ska användas enligt tillståndet i sig inte är en avvikelse av ringa betydelse eftersom sandkonen har en annorlunda utbredning än den i underlaget till GÄK redovisade och det kan ifrågasättas om anrikningssanden faktiskt håller sig inom tillståndsgivet område. Verksamhetsutövarens avsteg från den teknik som ska användas enligt tillståndet utgör därmed en av flera grunder för återkallelse av tillståndet.

1.3.4. Utformning sandmagasinet

Ansökan till GÄK

Enligt ansökan till GÄK kommer anrikningssanden pumpas i ledning från anrikningsverket och förtjockas innan deponering varför den kan läggas upp i form av en självstabiliserande kon. Därför kommer inga dammar behöva anläggas i den flacka terrängen.²² För detaljerade beskrivningar hänvisas till TB.

I TB står det att sandmagasinet (dvs klarningsdelen av sandmagasinet) kommer i dess östra del vara uppbyggt med en damm vars syfte är att innehålla klarningsmagasinet vatten. I den västra delen kommer en bilväg/vall med insamlingsdike på insidan anläggas som kommer ansluta till klarningsmagasinet. Syftet med vägen/vallen är att hindra vatten från sandmagasinsområdet att spridas till omgivningen, utgöra fysiskt skydd i fall deponerad sand skulle flyta ut samt hindra vatten från omgivningen att fritt flöda till området.²³

Reviderad AHP 2018

I reviderad AHP 2018 nämns den ”yttre vall” som avgränsar sandmagasinet på flera ställen. Den ”yttre vällen” finns även markerad i figur 7. Enligt reviderad AHP 2018 leds överskottsvatten från deponering via skärmdiken längs den yttre vällen samt via ett utloppsrör och tre brunnar i klarningsmagasinet inre vall till klarningsmagasinet.

Vid zoomning av flygbilden från 2018 syns det att konstruktionen förstärkts med ytterligare en vall innanför den ursprungliga konstruktionen. Mellan den inre och yttre konstruktionen verkar det avskärmande diket löpa (se figur 1). Denna konstruktion och dess syfte beskrivs varken i underlaget till GÄK eller i reviderad AHP 2018.

²² Naturvårdsverket tolkar detta som att inga dammar kommer anläggas omkring anrikningssanden. Det vill säga varken mellan sandmagasinet och omgivande mark eller mellan sandmagasinet och klarningsmagasinet.

²³ Detta innebär per definition att vägen/vallen är en damm



Figur 1 Den övre bilden visar sträckning av damm för klarningsmagasin (vita linjer) och "väg/vall" för sandmagasin (röd linje) och vattenyta klarningsmagasin (blå linje) enligt redovisat i ansökan (TB daterad 2008-11-28 reviderad 2009-05-15) ortofoto från 2014. Den undre bilden visar en ytterligare zoomning av den gula rutan där det framgår att anrikningssanden ligger emot den inre konstruktionen. Det avskärmande diket är markerat med pilar. (Bild från Googlemaps)

Deponering av sanden sker direkt ovanpå befintlig torv. Enligt utförda undersökningar underlagras torven av ett i genomsnitt 8 m mäktigt lager av siltig morän. Naturvårdsverket konstaterar att det är oklart vilken skjuvhållfasthet torven och moränen har och hur de påverkar utvinningsavfallsanläggningens geotekniska stabilitet på lång och kort sikt.

Naturvårdsverkets inställning

KIAB själva framför att det kan konstateras att när det gäller sandmagasinet att det inte har den utformning som framgår av underlaget till GÄK.²⁴ KIAB framför även att när det gäller inre vallar har inte konstruktionen inte varit föremål för särskild tillståndsprövning.²⁵

Naturvårdsverket konstaterar att enligt 11 kap 4 § miljöbalken är en damm en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material. Naturvårdsverket håller med KIAB att den inre vällen inte redovisats i underlaget till GÄK och således inte är tillståndsgiven. Dessutom anser Naturvårdsverket att det är fråga tillståndspliktig vattenverksamhet i form av en dammkonstruktion som saknar tillstånd.

²⁴ Ab 88 s.15

²⁵ Ab 88 s. 17

Dammkonstruktionen har inte redovisats i KIAB:s underlag och det är oklart om den utformats i enlighet med GruvRIDAS därför är det en avvikelse gentemot villkor 2 i tillståndet från GÄK.

Sandmagasinet (och klarningsmagasinet) har dimensionerats och anlagts för så kallad förtjockad deponering. Utifrån det antas i ansökan till GÄK att ingen dammkonstruktion behövs mellan sand och klarningsmagasinet.²⁶ Varken NRAB eller KIAB har lyckats visa att det utifrån rådande förhållanden och anrikningssandens egenskaper är möjligt att genomföra så kallad förtjockad deponering.

Enligt 24 kap 3 § p 3 är det faktum att ett tillstånd inte följts grund för återkallelse om avvikelsen inte är av ringa betydelse. En avvikelse från ett tillstånd som utgörs av en tillståndspliktig ändring av verksamheten jämfört med tillståndet torde inte utgöra en avvikelse av ringa betydelse. Naturvårdsverket är därför av uppfattningen att konstruktionen av sandmagasinet som avviker från tillståndet utgör en grund för återkallelse av verksamheten.

1.3.5. Utformning av klarningsmagasinet

I ansökan till GÄK framgår att klarningsmagasinet är ett vattenmagasin för uppsamling av vatten från sandmagasinet och övriga anläggningsdelar för slutlig rening innan detta pumpas till Muonio älv eller återanvänds i processen. Sandmagasinet kommer i dess östra del vara uppbyggt med en damm vars syfte är att innehålla klarningsmagasinets vatten. I ansökan framgår även att klarningsmagasinets ytarea ska bli 1 150 000 m² och att kapaciteten är på ca 2 300 000 m³.²⁷ I tillståndet regleras klarningsmagasinet i villkor 3 så att dämningssgränsen på nivå +166,8 RH70 inte får överskridas. Ritning från ansökan till GÄK finns i figur 2 (se bilaga 3).

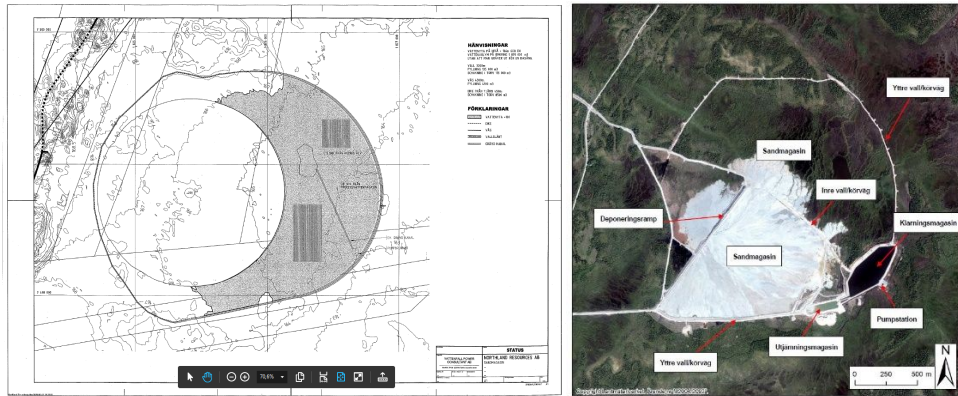
I reviderad AHP 2018 finns en flygbild som visar sand- och klarningsmagasinets utbredning (se figur 2 nedan).²⁸ Enligt reviderad AHP 2018 framgår att klarningsmagasinets faktiska ytarea är 80 900 m² samt att kapaciteten är ca 240 000 m³.²⁹ Således utgör klarningsmagasinets faktiska ytarea och kapacitet endast ca 10 % av det som anges i ansökan till GÄK. Det framgår även att nuvarande klarningsmagasinet snarast kan liknas vid en utjämnings- och sedimenteringsbassäng som är nedschaktad i marken (i torv och sandig morän) med omgärdande moräntätade sprängstensvallar. Till klarningsmagasinet leds överskottsvatten från deponering via skärmdiken längs den yttre vällen samt via ett utloppsrör och tre brunnas i klarningsmagasinets inre vall.

²⁶ Liksom nämns i avsnitt 1.1 finns i ansökan och bilagorna till GÄK motstridiga uppgifter om anrikningssanden skulle omges av dammkonstruktioner eller inte. Därför utgår Naturvårdsverket från den juridiska texten där det saknas yrkanden om tillstånd till dammar som omger anrikningssanden.

²⁷ Utifrån uppgifter i TB 2008 ligger botten på klarningsmagasinet på ca +164 m.ö.h och högsta normala nivå på +166 m.ö.h vilket ger en kapacitet på ca 2 300 000 m³.

²⁸ Figur 7, reviderad AHP 2017

²⁹ Maximal volym är enligt reviderad AHP 2018 240 000 m³ vid normal högsta driftsnivå på ca +163 m.ö.h. Vid högsta driftsnivå på ca +164 m.ö.h kan en volym på ca 340 000 m³ lagras i klarningsmagasinet enligt KIAB.



Figur 2 Till vänster ritning av sand och klarningsmagasin från TB 2008 och till höger figur 7 från reviderad AHP 2018 som visar faktisk utbredning av sand- och klarningsmagasin.

Utskov

Enligt ansökan till GÄK med bilagor ska det finnas ett utskov³⁰ i dammen öster om klarningsmagasinet (se bilaga 4). Utskovet dimensionerades enligt ansökan till GÄK med bilagor för att klara av att avbörda ett 100-årsföde.³¹ Såvitt Naturvårdsverket förstår finns inget utskov anlagt i konstruktion som omger klarningsmagasinet.

Avbördning till Muonio älv och annan avbördning

I ansökan till GÄK med bilagor beskrivs vattenbalansen för verksamheten. Två scenarion finns för avbördning: ett för år 10 (antaget maximalt grundvatteninflöde 3000 000 m³/år för normalåret vid en medelgenomsättning av malm) och ett scenario vid maximal produktion. Avbördning enligt ovan finns i tabell 1.

Tabell 1 avbördning enligt TB (reviderad 2009-05-15)

	GÄK Avbördning år 10 [m ³ /år]	GÄK avbördning maximal produktion [m ³ /år]
torrår	2 100 000	2 600 000
normalår	3 000 000	3 200 000
våtår	3 800 000	4 100 000

Det framgår även att avbördning kommer ske då behov föreligger genom pumpning från klarningsmagasinet till Muonio älv. Maximalt rör det sig om ca 1000 m³/h vid en maximal årsgenomsättning. Ledningen till Muonio älv klarar att leda den vattenmängd som uppkommer under ett 20-års våtår.³² Vid högre flöden kan om inte magasineringsskapacitet finns i systemet avbördning ske till

³⁰ I ansökan till GÄK (underbilaga 3 till ansökan om återkallelse ab1) benämns konstruktionen bräddöverlopp medan den i TB (underbilaga 4 till ansökan om återkallelse) benämns utskov.

³¹ I ansökan står det även att 100-årsflöden mest sannolikt inträffas under tidig höst då klarningsmagasinet är på väg att fyllas upp. Då sker i första hand en kontrollerad avbördning till Muonio älv genom pumpledningen. I undantagsfall kommer dock bräddningen att ske till omgivande myrmark genom det anlagda utskovet.

³² NV kommentar : 3 800 000 m³/år vid medelgenomsättning malm respektive 4 100 000 m³/år

omkringliggande våtmark genom det bräddöverlopp som kommer anläggas i klarningsmagasinet.³³

Slutligen framgår det i ansökan till GÄK med bilagor att dammarna är dimensionerade för att innehålla upp till ett 100-årsflöde. Samtliga utskov är dimensionerade för att klara mer än ett 100-årsflöde.

Utifrån miljörapporterna 2013-2018 har följande volymer bräddats till Muonio älv respektive år³⁴:

- 2013 bräddades ca 1 461 240 m³
- 2014 bräddades ca 2 800 000 m³
- 2015 bräddades ca 5 700 000 m³
- 2016 bräddades ca 4 370 000 m³
- 2017 bräddades ca 2 140 000 m³³⁵
- 2018 bräddades ca 4 000 000 m³

Ett system med kontinuerlig pumpning från klarningsmagasinet till Muonio älv upprättades och togs i drift 2016-12-15 vilket medför att flödet är ca 63 m³/timme konstant dygnet runt. Den kontinuerliga pumpningen pågår fram till snösmältningsperioden påbörjas (se bilaga 5, Miljörapport 2016). Det är oklart hur denna förändring förhåller sig till villkor 4 i tillståndet och det framgår inte av Miljörapporten från 2016 om NRAB i konkurs anmält/sökt tillstånd för förändringen av verksamheten. Det är även oklart om KIAB fortsatt med detta förfarande.

Utifrån faktiskt bräddade volymer till Muonio älv konstaterar Naturvårdsverket att dessa volymer är mycket högre än de volymer som finns i underlaget till GÄK särskilt för 2015, 2016 samt 2018. Dessutom utgörs klarningsmagasinet kapacitet endast 10 % av det som anges i underlaget till GÄK och så saknas det utskov som beskrivs i ansökan till GÄK. Det är oklart hur stora mängder bräddvatten som eventuellt inte kunnat hanteras genom pumpning till Muonio älv och som skulle ha letts ut genom bräddavloppet om det funnits. Det är också oklart hur detta bräddvatten har hanterats och vad det har haft för vattenkvalitet.

Avvattnande dike utanför sand och klarningsmagasinet

Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett ca 1500 m långt tillsynes avvattnande dike utanför sand- och klarningsmagasinet (se figur 3). Diket ligger på bland annat fastigheten Kaunisvaara [REDACTED] vilka inte finns med i ansökan till GÄK.

³³ Naturvårdsverkets kommentar: dammarna har inte anlagts enligt tillståndsgiven konstruktion. Bräddöverlopp/utskov saknas helt.

³⁴ Värt att notera är att produktion endast skedde 2013 (ca 20 % av tillståndsgiven produktion), 2014 (ca 20 % av tillståndsgiven produktion) samt 2018 (ca 3 % av tillståndsgiven produktion).

³⁵ Pumpning av dagbrottet påbörjas i november 2017 i konkursboets regi.



Figur 3 Dikets sträckning har markerats med röd linje. Figuren kommer från länsstyrelsen i Norrbottens föreläggande med dnr 555-8018-15 samt 2521-116, daterat 215-06-30

Naturvårdsverket konstaterar att diket som utgör en vattenverksamhet synes ha kommit till då klarningsmagasinets funktion inte varit den som avsågs i ansökan till GÄK.

Användning av bergtäkten Navettama för lagring av vårflod

När KIAB informerade länsstyrelsen om överföring av tillståndet 2018-02-19 fanns det som KIAB benämner som ”beslut rörande användning av bergtäkt för lagring av vårflod” liksom ”beslut rörande ändrad dragning av vattenledning” med som dokument som KIAB anser utgör en del av tillståndet (se mer om detta i avsnitt 1.11.1).

Utifrån miljörapporterna från 2013 och 2014 för verksamheten (underbilagor 10 och 11 till ansökan om återkallelse ab 1) framgår att klarningsmagasinet varit fullt med sediment och att överskottsvatten därför pumpats till ”bergtäkten för husbehov på industriområdet” (Navettama-täkten). Av verksamhetens miljörapport från 2015 (se bilaga 6) framgår att en anmälan skett till länsstyrelsen (2015-05-12) angående avledning av maximalt 1000 m³/dygn och 200 000 m³/år mellan dagbrott, bergtäkt och processvattendamm. Av miljörapporterna från 2016-2018 går det inte att utläsa att vatten pumpas till bergtäkten.

Naturvårdsverket konstaterar att KIAB då de specifikt hänvisar till att ”besluten” ovan som en del av tillståndet vid övertagandet rimligtvis avsett att använda bergtäkten för lagring av vatten. Att bergtäkten har använts för att innehålla vatten indikerar återigen att det byggda klarningsmagasinet inte är dimensionerat för att innehålla tillräckliga volymer. Naturvårdsverket konstaterar således att

detta är en nödlösning, då klarningsmagasinets funktion inte är den som avsågs till tillståndet från GÄK.

Naturvårdsverkets inställning

KIAB framför att avvikelserna är större när det gäller klarningsdelen av magasinet där den anläggning som hittills uppförts utförandemässigt avviker från vad som framgår av underlaget till GÄK.³⁶ När det gäller avvikelser i konstruktionen håller Naturvårdsverket med KIAB om att dessa är större när det gäller klarningsdelen.

När det gäller figur 31 från TB (se figur 2 i detta yttrande) framför KIAB att syftet med figuren var att åskådliggöra den principiella utformningen av magasinet med förtjockad deponering utgående från mitten av magasinet samt klarningsdelen.³⁷³⁸ Naturvårdsverket konstaterar att i den TB som utgör underlag till tillståndsprocessen i GÄK så utgör i stort sett alla figurer som visar de olika konstruktionerna principskisser/principritningar. Normalt sett brukar en verksamhetsutövare inför prövningen ha en närmare uppfattning om hur exempelvis dammar ska utformas och följaktligen redovisa en mer detaljerad beskrivning av respektive damms utformning och uppbyggnad. Om det inför en prövning inte finns en klar och tydlig beskrivning av hur planerade utvinningsavfallsanläggning med tillhörande dammkonstruktioner avses utföras, anser Naturvårdsverket att en kritisk granskning av lämpligheten av föreslagen utformning inte kan göras och således kan inte en fullständig prövning ske. Det kan i förlängningen innebära framtida oförutsedda miljökonsekvenser, driftstörningar samt att haverier sker.

När det gäller klarningsmagasinets funktion enligt ansökan till GÄK håller Naturvårdsverket inte med KIAB att det endast är fråga om sedimentering av suspenderat material. Det är fråga om uppsamling samt kapacitet att innehålla vatten från sandmagasinet och övriga anläggningsdelar (liksom det vatten som kommer in i systemet från omgivande mark) samt kapacitet att lagra vattnet under den uppehållstid som krävs för att sedimentering ska ske. Detta kopplar till villkor 4 i tillståndet.

Generellt konstaterar Naturvårdsverket även att det kan ifrågasättas om den vattenhantering och de vattenbalansberäkningar som finns beskrivna i ansökan till GÄK med bilagor fortfarande är tillämpbara på verksamheten utifrån förändrade förutsättningar genom exempelvis de avsteg som gjorts i konstruktion av sand- och klarningsmagasin. Det kan även ifrågasättas om de anlagda konstruktionerna vid sand- och klarningsmagasinet är konstruerade utifrån rätta dimensioneringsförutsättningar då detta inte tillståndsprövats av domstol.

Att miljöfarlig verksamhet/vattenverksamhet bedrivs vid anläggningar där delar av anläggningarna är utformade på ett annat sätt än de ansökningshandlingar som ett tillstånd bygger på oaktat om underlaget utgör principskisser eller

³⁶ Ab 88 s.80

³⁷ Figur 31 från teknisk beskrivning i underlaget till GÄK. Figuren visar sand- och klarningsmagasinets utformning.

³⁸ Ab 88 s.15

ritningar innebär att tillståndet eller villkor som gäller för tillståndet inte har följts. I detta fall är det åtminstone villkor 2 som är aktuellt. Avvikelsen från vad som angivits i tillståndet är i detta fall inte ringa. Avvikelsen har pågått länge. Möjligheter till rättelse har funnits. Att verksamheten bedrivs vid anläggningar där delar av anläggningarna är utformade på ett annat sätt än de ansökningshandlingar som tillståndet bygger på utgör enligt Naturvårdsverket i ett fall som detta ett skäl att återkalla tillståndet.

Naturvårdsverket anser att det är anmärkningsvärt att trots ett nästan 10 år gammalt tillstånd och att verksamheten nu tagits i anspråk 2 gånger har ingen av verksamhetsutövarna NRAB, NRAB i konkurs eller KIAB har kunnat presentera relationsritningar över de faktiska konstruktionerna vid sand- och klarningsmagasinet till länsstyrelsen. Trots det har deponering skett mellan 2013-2014 och pågår nu sedan juli 2018. Detta trots att det i villkor 2 står det att slutliga redovisningar av utformning ska redovisas för länsstyrelsen i god tid innan tillstånden tas i anspråk.

Av 24 kap 3 § miljöbalken framgår att om tillståndet eller villkor för tillståndet inte följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse utgör det grund för återkallelse. Bolaget har visat att de inte utformat klarningsmagasinet i enlighet med underlaget till GÄK och därmed inte heller i enlighet med det allmänna villkoret och tillståndet. Kapaciteten på klarningsmagasinet är inte av den storlek som bolaget uppgivit inför GÄK:s beslut eller innan tillståndet togs i anspråk. Storleken på klarningsmagasinet utgör ett försiktighetsmått som inte utformats i enlighet med tillståndet. Detta har i sin tur enligt Länsstyrelsen fått till följd att bräddning till recipient (Muonio älv) sedan verksamheten påbörjats har skett för ofta och inte minimerats så långt detta varit tekniskt möjligt.³⁹

Avbördningen till Muonio älv har enligt NRAB, NRAB i konkurs samt KIAB:s uppgifter i miljörapporterna under åren 2015, 2016 samt 2018 i hög omfattning överskridit den i avbördning som bolaget beskrivit och åtagit sig i underlaget till GÄK.

Avvikelserna är inte ringa. Avvikelserna utgör därmed en grund för återkallelse.

1.3.6. Sammanfattningsvis om jämförelse mellan ansökan till GÄK samt reviderad avfallshanteringsplan (AHP) 2018

KIAB har kommit in med en reviderad AHP 2018 i föreliggande mål. Jämfört med ansökan till GÄK med bilagor visar reviderad AHP 2018 att verksamheten till stor del drivs på ett annat sätt än vad som är tillståndsprövat. På grund av dessa avsteg finns det inte förutsättningar att godkänna reviderad AHP.

Avstegen från vad som är tillståndsprövat som framgår av en jämförelse mellan ansökan till GÄK och reviderad AHP 2018 är sammanfattningsvis följande.

- I ansökan till GÄK klassificerades utvinningsavfallen som inerta, medan utvinningsavfallen i reviderad AHP 2018 av KIAB klassificeras som reaktiva. Utgångspunkten att utvinningsavfallen var inerta vid val av deponeringsteknik, design av utvinningsavfallsanläggningar, val av metod för återställning, beräkning av ekonomisk säkerhet med mera var vid prövningen av GÄK var således felaktig.

³⁹ Ab 101, Länsstyrelsen yttrande

- Hantering av gråberg som beskrivs i ansökan till GÄK skiljer sig från beskrivningen i underlaget till GÄK med bilagor. Av reviderad AHP 2018 framgår att de i underlaget till GÄK beskrivna skyddsåtgärderna med uppsamlade diken runt gråberget inte anlagts.
- Sandmagasinet (och klarningsmagasinet) har dimensionerats och anlagts för så kallad förtjockad deponering. Varken NRAB eller KIAB har lyckats visa att det utifrån rådande förhållanden och anrikningssandens egenskaper är möjligt att genomföra så kallad förtjockad deponering.
- Dammkonstruktionen i södra delen av sandmagasinet finns inte redovisad i GÄK-tillståndet och synes således vara en tillståndspliktig vattenverksamhet som saknar tillstånd.
- Kapaciteten på klarningsmagasinet är inte av den storlek som bolaget uppgivit inför GÄK:s beslut eller innan tillståndet togs i anspråk. Avvikelsen är inte ringa. Storleken på klarningsmagasinet utgör ett försiktighetsmått som inte utformats i enlighet med tillståndet. Detta har i sin tur enligt Länsstyrelsen fått till följd att bräddning till recipient sedan verksamheten påbörjats har skett för ofta och inte minimerats så långt detta varit tekniskt möjligt vilket utgör ett avsteg från villkor 4 i tillståndet.

KIAB själva konstaterar att hela sand- och klarningsmagasinet med tillhörande system för hantering av sand och vatten inte har den utformning som framgår av underlaget till GÄK.⁴⁰ Avstegen som redovisats av KIAB i reviderad AHP 2018 visar att tillståndet och villkor (åtminstone villkor 2) som gäller för verksamheten inte har följts. Även när det gäller gråbergsupplaget har avsteg gjorts som visar att tillståndet och villkor inte följts (åtminstone villkor 21). Naturvårdsverket konstaterar att det är fråga om avvikelser som inte är av ringa betydelse. Avstegen är inte av ringa betydelse bland annat eftersom det är fråga om avvikelser som utgör tillståndspliktiga ändringar i förhållande till hur verksamheten beskrivits i tillståndsansökan till GÄK och åtminstone villkor 2 och 21 liksom det allmänna villkoret.

Det allmänna villkoret är ett viktigt villkor för tillståndsinnehavaren och tillsynsmyndigheten. Både för tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren kan dock ett allmänt villkor innebära nackdelar genom att man av villkorssammanställningen i beslutet inte kan se vilka krav som gäller.⁴¹ Att överlåta större delen av regleringen till det allmänna villkoret innebär därför att en större börda lämnas över på tillsynsmyndigheten samtidigt som det blir svårare att granska efterlevnaden av tillståndet.

Ur systematisk synpunkt kan samtidigt konstateras att lagstiftarens avsikt knappast kan ha varit att det ska vara svårare att bedriva tillsyn och tex ansöka om återkallelse av ett tillstånd ju otydligare villkor och miljökrav som gäller för det.

⁴⁰ Ab 88 s.15

⁴¹ Jämför MÖD 2002:34

1.4. Utvinningsavfallsanläggningar och därtill hörande konstruktioner

1.4.1. Länsstyrelsens inspektion av anläggningarna 2018-11-29

Länsstyrelsen Norrbotten genomförde 2018-11-29 en inspektion av sand och klarningsmagasinet med tillhörande anläggningar (bilaga 7).⁴² Syftet med inspektionen var att kontrollera KIAB:s efterlevnad av gällande tillstånd från GÄK, föreskrifter i miljöbalken samt UtvavF. Länsstyrelsen konstaterar i inspektionsrapporten att KIAB tagit tillståndet i anspråk och nu använder det sand- och klarningsmagasin som NRAB anlagt. Enligt länsstyrelsen föreligger betydande avvikelser ifråga om anläggande och utförande av del av sand- och klarningsmagasin med tillhörande dammar i förhållande till tillståndet (GÄK:s beslut). Länsstyrelsen konstaterar även att klarningsmagasinet söder om sandmagasinet saknar tillstånd.

Länsstyrelsen hade i samband med inspektionen inte fått redovisning av slutlig utformning av dammarna för sand- och klarningsmagasinen och hur dammarna lever upp till RIDAS och Gruv-RIDAS, med kontroll och slutbesiktning av verksamheten i enlighet med villkor 2 i GÄK:s tillstånd. Länsstyrelsen informerade i detta sammanhang KIAB om att det kan ifrågasättas om verksamheten och anläggningarnas omfattas av rättskraft. Länsstyrelsen hade i samband med inspektionen inte heller erhållit underlag för dammsäkerhetsklassificering enligt 11 kap 24-26 § miljöbalken.

Naturvårdsverket konstaterar att en samlad bild av faktisk konstruktion av utvinningsavfallsanläggningarna och relationsritningar fortsatt saknas.

1.4.2. Bolagets komplettering om dammar 2018-12-11 (ab 91)

I ab 91 redogör bolaget för klarningsmagasinets konstruktion. Enligt bolaget har klarningsmagasinet anlagts genom nerschaktning i myren med stödjande vallar runt magasinet. Enligt bolaget är magasinet byggt som en första etapp med planen att utöka magasinet i en andra etapp. Enligt bolaget utgörs vallens tätning av en tät kärna av morän. Bolaget har klassificerat dammen som omger klarningsmagasinet i dammsäkerhetsklass U (damm utan säkerhetsklass).⁴³

Till Naturvårdsverkets kännedom har KIAB fortfarande inte presenterat några relationsritningar för sand- och klarningsmagasinet. Den dokumentation som finns i ab 91 är en typsektion som visar det som KIAB benämner ”klarningsmagasinets yttre vall” (figur 2-2). Vid en jämförelse med av i GÄK ansökt konstruktion framgår tydligt att byggd konstruktion avviker från tillståndsgiven. Det saknas dessutom en översiktsplan liksom typsektioner för dammarna som omger sandmagasinet. I övrigt framgår av ab 91 att bolaget planerar bygga ett bräddavlopp i ”yttre vall” under 2019.

Naturvårdsverket konstaterar att grundkonstruktionen och läget för den konstruktion som KIAB benämner ”yttre vallen” avviker från tillståndsgiven

⁴² Inspektionsmeddelande 2018-11-29, dnr 555-14493-18, 2514-101

⁴³ Dammsäkerhetsklass U (damm utan säkerhetsklass) finns i en vägledning som tagits fram av WSP samt Hydroterra 2017-03-15

<https://www.svk.se/siteassets/aktorsportalen/dammsakerhet/lankar-inom-dammsakerhet/rapport--vagledning-for-konsekvensutredning-av-mindre-dammar---170315.pdf>

konstruktion och läge (se Ritning sand- och klarningsmagasin bilaga 3). Detta får till följd att även det bräddavlopp som KIAB avser bygga, dess konstruktion och läge avviker från tillståndsgivna förutsättningar (se bilaga 4). Dessutom är det oklart om det dimensionerande flöde som användes för dimensionering av bräddutskovet i underlaget till GÄK gäller under förändrade förutsättningarna.

I aktbilaga 91 finns som nämns ovan en konsekvensklassning av konstruktionen som omger klarningsmagasinet (av KIAB benämnt ”yttre vall”). Till grund för konsekvensklassningen har hänvisar KIAB till en vägledning från WSP/hydroterra.⁴⁴ Enligt vägledningen från WSP/hydroterra är en av förutsättningarna för att vägledningen ska vara tillämplig att särskilda miljövärden saknas som skulle kunna påverkas av ett haveri. En annan förutsättning för att kunna använda vägledningen är att dammen är liten, har sådan utformning eller är placerad i vattendraget så dammbrottsflödet i praktiken skulle bli begränsad och påverkan på eventuella skadeobjekt obetydlig.

Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning att särskilda miljövärden saknas i området som skulle påverkas av ett haveri. Tapulivuoma är myrmark med högt skyddsvärde, dessutom finns N2000-områden i närområdet (Torne och Kalix älv med biflöden) med naturtyper/arter som är känsliga för fluktuationer i vattennivå. Anläggningen i sin helhet utgör ett komplicerat fall⁴⁵ och Naturvårdsverket anser att KIAB inte kan förutsätta att ett eventuellt dammbrottsflöde blir begränsat samt att påverkan på eventuella skadeobjekt blir obetydlig utan att faktiskt undersöka detta.

I aktbilaga 91 finns även en sammanställning (tabell 3-1) över skillnader i tillståndsgiven konstruktion respektive byggd konstruktion. Utifrån skillnaderna hävdar KIAB att den sammanvägda risken är lägre med det befintliga anlagda magasinet jämfört med om magasinet utformats enligt tillståndsgiven konstruktion. Slutligen anför KIAB att den sammanlagda risken kommer reduceras ytterligare då de bland annat planerar att anlägga ett bräddavlopp samt täta tåtkärnan under 2019.⁴⁶ Enligt KIAB kommer en separat ansökan om initiala åtgärder ges in inom kort.⁴⁷ Ett samrådsförfarande bedrevs av KIAB i slutet av 2018 med syftet att ansöka om tillstånd enligt 11 kap miljöbalken att anlägga en permanent inre vall i sandmagasinet och att utöka klarningsmagasinets klarningsyta genom att anlägga ett förklarningsmagasin. De åtgärder som KIAB avsåg söka tillstånd för bedömdes av KIAB som: ”nödvändiga att utföra för att säkerställa fortsatt drift av gruvverksamheten” (se samrådsunderlag bilaga 8). Någon separat ansökan för detta har inte inkommit till Naturvårdsverkets kännedom.

Sammanfattningsvis konstaterar Naturvårdsverket att det som KIAB benämner ”yttre vallens” konstruktion och läge uppenbart avviker från det som medges i

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Utifrån TB i GÄK är tillståndsgiven höjd på sandmagasinet 60 m. Det saknas i nuläget beräkningar av sandmagasinets nuvarande och framtida geotekniska stabilitet. Om utglidningar sker kan de icke tillståndsgivna dammarna kollapsa och anrikningssand sprida sig över stora områden.

⁴⁶ Ab 91 s.6

⁴⁷ Ab 88 s.80

tillståndet. Vidare har inte det utskov som beskrivs i ansökan till GÄK med bilagor anlagts. Istället har KIAB aviserat en avsikt att eventuellt bygga ett ännu ej tillståndsgivet bräddavlopp under 2019. När det gäller tabell 3-1 i aktbilaga 91 konstaterar Naturvårdsverket att oaktat om det handlar om åtgärder som kan tänkas höja dammsäkerheten eller inte är det fråga om tillståndspliktiga ändringar, eftersom de avviker från tillståndsgiven utformning, lokalisering och funktion. KIAB kan inte själva rättskraftigt avgöra om de tillståndspliktiga ändringarna ökar dammsäkerheten utan det ska mark- och miljödomstolen fatta beslut om.

Slutligen kan relevansen av KIAB:s påstående att funktionen hos utförd anläggning kan anses motsvara den som givits tillstånd av GÄK om KIAB utför dammsäkerhetshöjande åtgärder enligt ovan ifrågasättas. Detta eftersom det är fråga om tillståndspliktiga åtgärder för att säkerställa funktionen som KIAB inte sökt tillstånd för.⁴⁸ Oaktat om ett nytt tillstånd enligt 9 och 11 kap har sökts bedrivs verksamheten idag med befintliga anläggningar i strid med tillståndsgiven konstruktion och funktion.

1.4.3. Kända incidenter

Till Naturvårdsverkets kännedom har åtminstone följandeincidenter kopplade till sand- och klarningsmagasinet skett.

- Ett större miljötillbud inträffade 2013-12-30 (1st dnr 555-9985-14-6) med koncentrerade läckage av vatten och anrikningssand genom vallen/vägen vid sandmagasinet till omgivande myrområde (1st dnr 555-92-14).⁴⁹
- Ett tillbud inträffade 2019-04-22 då flöde av smältvatten över vall/väg skedde. Enligt KIAB var orsaken snösmältning och risk för inblandning av processvatten i smältvatten förelåg.

Enligt KIAB (ab 91) har även observationer av läckage genom klarningsmagasinets vall (damm) under driftstid gjorts när vattennivån är högre eller lägre än driftsnivån som ligger på ca +162,6 (+162,8) m.ö.h.

Naturvårdsverket konstaterar att KIAB inte beskrivit de läckage närmare som skett enligt ovan, varken ifråga om storlek eller vattenkvalitet. KIAB har heller inte beskrivit hur läckagevatten påverkar omgivande marker.

1.4.4. Sammanfattningsvis om utvinningsavfallsanläggningar

Liksom nämns ovan tillstår KIAB att hela sand- och klarningsmagasinet inte har den utformning som framgår av underlaget till GÄK.⁵⁰ KIAB framför även att när det gäller inre så kallade vallar har inte den utförda konstruktionen varit föremål för särskild tillståndsprövning.⁵¹

Enligt 11 kap 4 § miljöbalken är en damm en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Läckaget beskrivs i Miljörapporten från 2013 som utgör underbilaga 10 till ansökan om återkallelse (ab1).

⁵⁰ Ab 88 s.15

⁵¹ Ab 88 s. 17

Av Prop. 2013/14:38 Dammsäkerhet framgår att syftet med en gruvdamm är att den ska lagra anrikningssand och vatten från gruvprocessen på ett säkert sätt. Gruvdammarna måste vara stabila så att de skyddar omgivningen från utsläpp av anrikningssand som skulle kunna vara skadligt för miljön.⁵² Enligt samma förarbeten omfattar definitionen i 11 kap 4 § miljöbalken inte bara dammar som dämmer upp eller utestänger vatten utan också sådana dammar som dämmer upp eller utestänger blandningar av vatten och annat material. Därmed innefattas även gruvdammar i definitionen av damm och utgör vattenanläggningar i den mening som avses i 11 kap. 4 § miljöbalken.⁵³

Naturvårdsverket konstaterar att definitionen innefattar konstruktioner vid sand- och klarningsmagasinet. Dammar ska säkerhetsklassificeras enligt 24-26 § miljöbalken. Klassificeringen ska utföras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet. Utöver miljöbalken finns förordning 2014:214 om dammsäkerhet. Utifrån Svenska kraftnäts yttrande 2018-09-25 (ab 21) framgår även att det inte finns några uppgifter om de ingående dammarnas eventuella dammsäkerhetsklass eller dess konsekvenser vid haveri.

Sammanfattningsvis konstaterar Naturvårdsverket att sand- och klarningsmagasinets konstruktion liksom funktion uppenbart avviker från det som medges i tillståndet. I detta fall har även efterlevnaden av Gruvindustrins riktlinjer för dammsäkerhet⁵⁴ samt kraftindustrins riktlinjer för dammsäkerhet⁵⁵ förts in i villkor 2 i tillståndet.⁵⁶ Naturvårdsverket konstaterar att nuvarande verksamhet strider mot villkor 2.

Av 24 kap 3 § miljöbalken framgår att om tillståndet eller villkor för tillståndet inte följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse utgör det grund för återkallelse. KIAB har visat att sand- och klarningsmagasinet inte är utformat i enlighet med underlaget till GÄK och därmed inte heller i enlighet med det allmänna villkoret och tillståndet. Avvikelsen är inte ringa eftersom det är fråga om så omfattande avvikelser att de i sig är tillståndspliktiga. Även av denna anledning finns grund för återkallelse av tillståndet.

1.5. Återställning

Då det framkommit att utvinningsavfallen som tidigare karakteriserats som inerta, nu visat sig vara reaktiva, styrker detta Naturvårdsverkets argument att de åtgärder för återställning, som beskrevs i underlaget till GÄK, inte är tillfredställande.

Naturvårdsverket vidhåller att de krav som ställs i avfallshanteringsplanen inte uppfyller kraven i UtvavF i fråga om återställande efter att verksamheten upphör. Dessutom tar underlaget till och tillståndet från GÄK inte hänsyn till att

⁵² Prop. 2013/14:38 s 13

⁵³ Prop. 2013/14:38 s 57

⁵⁴ GruvRIDAS som tillämpas på sandmagasinets dammar

⁵⁵ RIDAS som tillämpas på klarningsmagasinets dammar

⁵⁶ Medlemmar i SveMin åtar sig att följa SveMins dammsäkerhetspolicy⁵⁶. I dammsäkerhetspolicyen framgår bl.a. att medlemsföretagen åtar sig att följa de principer som läggs fast i GruvRIDAS. KIAB är medlem i SveMin.

det är fråga om reaktiva utvinningsavfall när det gäller återställning av anläggningarna.

1.6. Ekonomisk säkerhet

Bolaget anser att den ekonomiska säkerhet som är ställd är i enlighet med kraven enligt villkor 23 i tillståndet och om den anses vara för låg ska den hanteras genom ansökan om omprövning.⁵⁷

Naturvårdsverket konstaterar att en brist i beräkningen av den ekonomiska säkerheten är den felaktiga bedömningen att utvinningsavfallen är inerta och att de återställningsåtgärder som beskrivs i GÅK har den utgångspunkten. I övrigt konstaterar Naturvårdsverket att Länsstyrelsen Norrbotten har ansökt om omprövning av den ekonomiska säkerheten hos MMD Umeå (mål M 3451-18). Naturvårdsverket vidhåller att den ekonomiska säkerheten som tillståndet föreskriver är för låg och behöver justeras. I övrigt hänvisar Naturvårdsverket till verkets yttrande som utgör ab 27-30 i mål M 3451-18 där detta utvecklas ytterligare (se bilaga 9).

1.7. Påverkan på recipienter

KIAB framför själva att tillståndet inte innehåller en så omfattande katalog med begränsningsvärden avseende utsläpp till vatten som är praxis enligt miljöbalken.⁵⁸ NRAB gjorde en bedömning att utvinningsavfallen var inerta vilket har visat sig vara felaktig (se avsnitt 1.3.1). GÅK godtog NRAB:s felaktiga bedömning av utvinningsavfallen och villkorsreglerade endast suspenderat material (glödgningsrest).

När det gäller villkoren konstaterar Naturvårdsverket att, utifrån gällande BREF och BAT-slutsatser, är det för ett inert utvinningsavfall relevant att endast reglera suspenderat material (glödgningsrest) men när det är fråga om ett icke inert avfall ska även andra parametrar regleras.

Naturvårdsverket konstaterar att KIAB, trots upprepade förelägganden från Mark- och miljödomstolen att inkomma med samtliga provtagningar på ytvatten, inte hört sammat detta. KIAB:s uppfattning är att provtagning från vissa punkter inte har något intresse för den pågående provningen. Exempelvis när det gäller provpunkterna PRO 3⁵⁹ och PRO 4⁶⁰ framhåller KIAB att dessa ligger inom industriområdet och att ingen avbördning sker från någon av dessa punkter.⁶¹

Naturvårdsverket konstaterar att i bilaga A2.E i KIAB:s nya ansökan (se bilaga 10) finns figurer som visar uppmätta värden bland annat pH respektive halter av sulfat, zink, koppar, järn etc. för både PRO 4 och PRO 6.⁶² Av figurerna framgår (trots att KIAB valt att använda olika skala) att:

- pH ligger generellt något högre i PRO 6 jämfört PRO 4

⁵⁷ Ab 88 s. 6

⁵⁸ Ab 88 s. 52

⁵⁹ PRO 3 är provtagningpunkten vid sedimenteringsbassängen mellan dagbrottet och gråbergssupplaget.

⁶⁰ PRO 4 är provtagningpunkten vid processvattenmagasinet

⁶¹ Ab 147

⁶² Se bland annat figur 8-12 för PRO 4 samt figur 3-7 för PRO 6

- Sulfathalter generellt ligger något högre i PRO 4 jämfört med PRO 6
- Kopparhalter generellt ligger något högre i PRO 4 jämfört med PRO 6
- Järnhalter generellt ligger högre i PRO 4 jämfört med PRO 6

Då pH synes öka och halterna av sulfat, koppar respektive järn verkar minska i klarningsmagasinet (PRO 6) relativt processvattenmagasinet (PRO 4) trots att ingen avbördning sker från processvattenmagasinet samt att små mängder vatten från sandmagasinet rinner till klarningsmagasinet, styrker det Naturvårdsverket uppfattning att provtagning från PRO 4 är relevant för denna prövning. Även data från provtagning av sedimenteringsbassängen (PRO 3) liksom bergtäkten Navettama är högst relevanta.

När det gäller mätdata delar Naturvårdsverket således inte KIAB:s uppfattning utan anser att samtliga provtagningar på ytvatten (inklusive vatten från dagbrott/sedimentationsbassäng, bergtäkt och processvattenbassäng) är relevanta i denna prövning, vilket Naturvårdsverket framfört vid flertalet tillfällen. I nuläget saknas också mätdata för perioden oktober 2018-2019 och Naturvårdsverket anser att sådan data bör tillföras målet för att möjliggöra en transparent bedömning av verksamheten. Naturvårdsverket vill i sammanhanget erinra om innehållet i bestämmelsen i 22 kap 2 a § miljöbalken. Mätdata är också nödvändig för att kunna verifiera bolagets påstående att bedömningsgrunden för SFÄ (särskilt förorenande ämnen) innehålls liksom att inget pekar på att verksamheten har försämrat någon kvalitetsfaktor för ekologisk status.⁶³

I övrigt när det gäller påverkan på recipienter vidhåller Naturvårdsverket det som framfördes i ansökan om återkallelse.

1.7.1. Kontrollprogram

Enligt villkor 15 i GÄK:s ska ett förslag till kontrollprogram upprättas och sändas till Lst i Norrbottens län för godkännande. Enligt vad Naturvårdsverket erfar har förslag på kontrollprogram från Kaunis Iron skickats in till Länsstyrelsen men innehållet är inte av sådan kvalitet att det har kunnat godkännas av länsstyrelsen. Programmet har enligt vad Naturvårdsverket erfar inte reviderats i enlighet med tillsynsmyndighetens synpunkter. Detta innebär att programmet inte kunnat godkännas. Då ett godkänt kontrollprogram inte funnits på plats 3 månader innan driften av gruvan startade och då något godkänt kontrollprogram fortfarande inte finns på plats har tillståndets villkor inte följts. Som påpekats tidigare framgår av 24 kap 3 § miljöbalken att om tillståndet eller villkor för tillståndet inte följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse utgör det grund för återkallelse.

1.8. Länshållning, grundvattenförhållanden och grundvattenförekomst

Naturvårdsverket vidhåller att det finns risk för avvikelse från tillståndet när det gäller grundvattenavsänkning. Naturvårdsverket anser även att uppnåendet av miljökvalitetsnormen för kvantitativ status äventyras för åtminstone grundvattenförekomst SE749567-181699.

⁶³ Ab 90

1.8.1. Påverkan på myren Kokkovuoma av sänkta grundvattennivåer

KIAB själva säger att avsänkningen av grundvattennivåer i myren Kokkovuoma i anslutning till dagbrottet är större än vad som antogs i ansökan till GÄK. KIAB anser att det inte går att avgöra hur omfattande (utbredning och storlek) avsänkningen faktiskt är eller hur omfattande och bestående påverkan är/kommer vara på myren på befintligt underlag.⁶⁴

Det finns en vegetationsuppföljning från Kokkovuoma som utfördes mellan 2011-2018 (Bilaga 11).⁶⁵ Syftet var att dokumentera befintlig vegetation, samt att i framtiden följa upp eventuella vegetationsförändringar i förhållande till Tapuli gruva.

Slutsatsen i rapporten är att i båda undersökta linjerna saknas 2018 vattenspiegel samt vegetationsfria ytor vilket funnits vid undersökningar några år tidigare. Dessutom noteras ökad täckningsgrad av kärlväxter i flertalet av de undersökta områdena. Detta är troligtvis relaterat till den grundvattensänkning som skett på myren Kokkovuoma vilket medfört att stillastående ytvatten inte längre i samma utsträckning finns kvar på myren. När det gäller mossor noteras en minskning i täckningsgrad på flera av de undersökta områdena. Detta gäller särskilt käppkroksmossa som saknar rötter och är väldigt känslig för små förändringar i vattentillgång.⁶⁶

1.8.2. Grundvattenförekomst SE749567-181699

KIAB anser att verksamheten inte givit upphov till någon kvantitativ eller kvalitativ påverkan på varken grundvattenförekomst SE749567-181699 eller någon annan grundvattenförekomst.⁶⁷ KIAB:s presenterar även beräknat influensområde för grundvattenavsänkningen i lösa avlagringar (rösberg, morän, torv).⁶⁸

För att uppnå god kvantitativ status krävs att 13 § SGU-FS 2013:2⁶⁹ är uppfylld. Enligt VISS finns grundvattenberoende terrestra ekosystem kopplat till grundvattenförekomst SE749567-181699. Varken i ansökan till GÄK eller senare har det gjorts någon specifik utredning av dessa grundvattenberoende terrestra ekosystem. När det gäller våtmarkskomplexet Kokkovuoma så inventerades det som en del i våtmarksinventeringen och finns även med i myrskyddsplanen för Sverige⁷⁰. Av myrskyddsplanen framgår att stora delar av våtmarkskomplexet Kokkovuoma utgörs av naturtypen rikkärr⁷¹. Rikkärr är en naturtyp inom Natura 2000 som bedömts som särskilt skyddsvärd⁷² och

⁶⁴ Ab 88 s. 5-6

⁶⁵ Miljörapport 2018, bilaga 7 Vegetationsuppföljning på transekter på Kokkovuoma vid Tapuli gruva, Pajala kommun, 2011-2018

⁶⁶ <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/natura-2000/arter/mossor/vl-kappkroksmossa.pdf>

⁶⁷ Ab 88 s. 5

⁶⁸ Ab 90, figur 1

⁶⁹ <http://resource.sgu.se/dokument/om-sgu/foreskrifter/sgu-fs-2013-2.pdf>

⁷⁰ Myrskyddsplan för Sverige, objekt i Norrbotten del 1 av 2, rapport 5669, april 2007

⁷¹ även topogena kärr, mad, strängblandmyr, nordlig mosse samt strängflarkkärr förekommer

⁷² Vägledning för svenska naturtyper i habitat direktivets bilaga 1, Rikkärr, EU-kod: 7230, NV-04493-11, November 2011

naturtypen rikkärr är mycket känslig för förändringar i grundvattennivå. Den förändring i en grundvattenförekomst som en verksamhet leder till och följaktligen de ekologiska förändringar som kan uppstå beror på verksamhetens art och omfattning. Markavvattning, bortledning av grundvatten från gruvor, åtgärder i inströmningsområden som inverkar på grundvattenbildningen såsom anläggande av hårdgjorda ytor eller tätskikt på deponier, dämningståtgärder är exempel på sådan verksamhet som typiskt sett kan leda till kvantitativa förändringar i en grundvattenförekomst.⁷³ Utifrån den vägledning som finns om grundvattenberoende terrestra ekosystem utgör sannolikt åtminstone Kokkovooma enligt ovan ett terrestert grundvattenberoende ekosystem.

1.8.3. Naturvårdsverkets inställning

Naturvårdsverket konstaterar att det finns många osäkerheter i ansökan till GÄK med bilagor när det gäller geohydrologiska modellen särskilt angående ingångsdata.⁷⁴ Det går således inte att dra slutsatsen att påverkansområdet i jordlagren utanför vallarna⁷⁵ är begränsat och maximalt kommer att uppgå till några decimeter på ett avstånd om ca 50 m för vallen vilket görs i ansökan till GÄK.

Naturvårdsverket konstaterar att KIAB väljer att använda sig av det influensområde som är en del av den geohydrologiska modellering som utfördes av Ramböll 2014.⁷⁶ När det gäller Rambölls geohydrologiska modellering har en påverkansgräns om 0,3 m använts.⁷⁷ Oftast används dock en påverkansgräns på 0,1 m för jord och i detta fall när det är fråga om känsliga våtmarker så är sannolikt påverkansområdet ännu större. Naturvårdsverket konstaterar att i Rambölls utredning så ligger influensområdet i flera av beräkningsfallen i känslighetsanalysen väldigt nära eller sträcker sig över grundvattenförekomsten (se bilaga 12).⁷⁸ Även SGU framför att grundvattnets tillrinningsområde till gruvan skulle kunna sträcka sig fram till och några hundra meter in i grundvattenförekomsten^{79,80}. Detta innebär således att det utifrån underlaget till GÄK, Rambölls rapport från 2014 samt KIAB:s komplettering inte är visat att grundvattenförekomsten är opåverkad av länshållningen av dagbrottet. Det går

⁷³ 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.

⁷⁴ Enligt underlaget till GÄK har ingen provpumpning det vill säga platsspecifik undersökning av berg och lösa avlagringars genomsläpplighet, utförts området och den geohydrologiska modellen baseras därför endast på antaganden vad gäller materialens genomsläpplighet. Förekomst av röberg i anslutning till gruvverksamheten beskrivs inte och det finns inte heller information om den hydrauliska kommunikationen mellan berg och jord.

⁷⁵ Naturvårdsverket anser att om syftet med dessa konstruktioner är att utestänga eller innehålla vatten så utgör konstruktionerna dammar.

⁷⁶ Den geohydrologiska beräkning som ligger till bakgrund för influensområdet finns i Rambölls utredning "Geohydrologisk utredning för Tapuli och Sahavaara dagbrott", daterad 2014-03-16 KIAB har inte lämnat in utredningen i detta mål.

⁷⁷ Att figur 1 i ab 90 visar påverkansområdet i lösa avlagringar bekräftas av bolaget i ab 147.

⁷⁸ I bilaga 12 finns utdrag ur Geohydrologisk utredning för Tapuli och Sahavaara dagbrott", Ramböll, daterad 2014-03-16

⁷⁹ Ab 66 SGU yttrande daterat 2018-11-23

⁸⁰ Grundvattenförekomsten utgörs enligt VISS av en porakvifer SGU förtydligar i ab 66 att det är en sand- och grusavlagring.

således inte att utesluta en påverkan på grundvattenförekomsten utifrån länshållningen av dagbrottet.

KIAB själva säger att det är ostridigt att avsänkningen blivit mer omfattande än vad som angavs i underlaget till GÄK. Dessutom finns det enligt KIAB betydande osäkerheter hur stor avsänkningen faktiskt är.⁸¹ Således menar KIAB att det finns osäkerheter om hur myren och miljön faktiskt har påverkats. En grundläggande utgångspunkt för bedömningar enligt miljöbalken är emellertid att försiktighetsprincipen ska tillämpas. Redan risken för att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma innebär att försiktighetsmått skall vidtas. Denna skyldighet inträder alltså så snart det finns skäl att anta att sådan skada eller olägenhet kan uppkomma.⁸²

Myren Kokkokuoma utgör ett grundvattenberoende terrestert ekosystem som är kopplat till grundvattenförekomst SE749567-181699. Trots det saknas i underlaget till GÄK samt KIAB:s bemötande information om grundvattenberoende terrestra ekosystem. Det framgår inte heller vilken koppling verksamhetens påverkan har på grundvattenberoende terrestra ekosystem i området. KIAB har således fortsättningsvis underlåtit att visa att 13 § SGU-FS 2013:2⁸³ är uppfylld och att god kvantitativ status kan upprätthållas i åtminstone grundvattenförekomst SE749567-181699 vilket innebär att uppnåendet av MKN för grundvatten äventyras.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns skäl att anta att myren Kokkokuoma har skadats av verksamheten och att påverkan och att skadan fortgår. Därför äventyras möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen god kvantitativ status. Miljö kvalitetsnormer för grundvatten utgör en del av genomförandet av ramvattendirektivet för vatten i svensk lagstiftning.

Enligt 24 kap 3 § 7 p miljöbalken: kan återkallelse ske om det behövs för att uppfylla EU-rätt. Då verksamheten inte är visat förenlig med gällande miljö kvalitetsnorm för grundvatten finns skäl för återkallelse av tillståndet även på denna grund.

Oaktat att bolaget bedriver ett omfattande utredningsarbete för att komma tillrätta med grundvattenavsänkningen bygger tillståndet från GÄK på vad som i efterhand visat sig vara felaktiga antaganden och möjliga irreparabla skador på myren Kokkokuoma har uppstått. Irreparabla skador på naturtypen rikkärr uppstår typiskt sett vid störda hydrologiska förhållanden och påverkad hydrokemi som uppkommer genom markavvattning åtgärder.⁸⁴ Bolagets redovisning av omfattande avsänkning står i strid med vad som redovisats i ansökan till GÄK. Den omfattande avsänkningen innebär att det har uppkommit en olägenhet av väsentlig betydelse som GÄK inte förutsåg när tillståndet meddelades Jämför 24 kap 3 § 3 miljöbalken. Därmed är förutsättningarna för

⁸¹ Ab 88 s. 55-56

⁸² Prop. 1997/98:45 del 2 sid 19

⁸³ <http://resource.sgu.se/dokument/om-sgu/foreskrifter/sgu-fs-2013-2.pdf>

⁸⁴ Rikkärr, Vägledning för svenska naturtyper, november 2011

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/natura-2000/naturtyper/myrar/vl-7230-rikkarr.pdf>

återkallelse av tillståndet uppfyllt med även hänsyn till dessa omständigheter. Tillståndet bör därmed återkallas.

1.9. Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem

Frågan om Natura 2000 berörs inte i GÄK:s beslut i M 11/09. I GÄK:s yttrande ab 98 (daterat 2018-12-12) i föreliggande mål bekräftas att: ”tillståndet inte prövats mot EU:s regler för Natura 2000”. Således utfördes ingen Natura 2000-prövning trots det lagkrav som finns i 7 kap 28 a § miljöbalken.

Av betydelse för tillståndskravet är inte var verksamheten bedrivs, avgörande är istället den effekt och/eller påverkan den kan få på Natura 2000-områdets värden.⁸⁵ Av praxis framgår att det inte behöver klarläggas att ett projekt har en betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område för att en tillståndsprövning enligt 7 kap 28 a § miljöbalken ska krävas, utan en sådan prövning ska göras så snart det är troligt att finns en sådan påverkan.⁸⁶

Naturvårdsverket vidhåller fortsatt att utifrån bevarandeplanen, aktuella naturtyper och att verksamheten faktiskt tar delar av Natura 2000-området i anspråk är det ostridigt att en tillståndsprövning enligt 7 kap 28 a och b borde ha utförts. Naturvårdsverket vidhåller fortsatt att det faktum att en tillståndsprövning enligt 7 kap 28 a och b inte skett står i strid med Sveriges åtaganden enligt EU-medlemskapet.

1.10. Transporter av malmkoncentrat

KIAB tillstår att transportlösningen avviker från den som beskrevs i underlaget till GÄK.⁸⁷ Naturvårdsverket håller med KIAB och konstaterar att nuvarande transportsätt av järnmalmsslig på lastbil och med tåg från gruvindustriområdet i Tapuli till hamnen i Narvik inte är förenligt med den redovisning av transporter som fanns i ansökan till GÄK och av den anledningen *inte* är förenliga med det befintliga tillståndet meddelat av GÄK (beslut av den 20 augusti 2010 med mål nr M11/09).

Vid prövning av en verksamhet får det mot bakgrund av en dom från Högsta domstolen⁸⁸ anses att transporter och åtgärder på vägnätet har ett sådant omedelbart samband med verksamheten att de utgör sådana följdföretag som ska beaktas vid prövningen. Av samma dom framkommer att var gränsen ska gå för att transporter ska ses som ett följdföretag får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som rådigheten över transporter, transporternas karaktär och omfattning, var transporter befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheten från transporter satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Härtill kommer att transporter till och från en anläggning kan utgöra den helt dominerande trafikmängden i anläggningens närområde medan transporter när de rör sig längre bort i Sverige eller utomlands, där kan utgöra en försvinnande liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

⁸⁵ Se bla ECJ dom C-98/03, MÖD 9438-11

⁸⁶ M 10355-17 meddelad 2018-08-28, NJA 2013 s. 613 p.10 och EU-domstolens dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, p.41, Waddenzee)

⁸⁷ Ab 88 s.66

⁸⁸ Högsta domstolen referat NJA 2004 s.421

Liksom framförts i remissvar till länsstyrelsen Norrbotten daterat 2019-02-01 (bilaga 13) anser Naturvårdsverket att utifrån transporterens karaktär och omfattning, rådigheten över transporter, samt olägenheten från transporter att transporter av järnmalmsslig på lastbil fram till omlastningsplatsen till järnväg utgör följdverksamhet till gruvverksamheten och bör regleras i verksamhetens tillstånd. Att miljöåklagaren lagt ner en förundersökning med anledning av en anmälan rörande transporter förhindrar inte att mark- och miljödomstolen i detta mål kan göra bedömningen att de nuvarande transporter utgör en avvikelse från villkoren för verksamheten som inte är ringa och som därmed kan utgöra ett skäl för återkallelse av tillståndet.

1.11. Övertagande av tillstånd

KIAB erkänner att NRAB bedrev driften i strid med tillståndet från GÄK men verkar hävda att KIAB:s senare drift av verksamheten inte sker i strid med tillståndet eftersom de haft för avsikt förbättra verksamhetens miljöprestanda. Exakt hur de avsett att förbättra verksamhetens miljöprestanda framgår inte av KIAB:s bemötande dock framgår att de avsett utföra åtgärder och ”förankra” dessa hos tillsynsmyndigheten.⁸⁹

1.11.1. NRAB i konkurs, Abecede AB och Kaunis Iron

I maj 2017 framkom att Abecede AB:s (även kallat ABCD)⁹⁰ ville återstarta verksamheten i Tapuli gruva (se brev till länsstyrelsen daterat 2017-05-07, bilaga 14). Länsstyrelsen hade tidigare förelagt NRAB i konkurs att utföra åtgärder och utredningar samt att avbryta läns-pumpningen av Tapuli dagbrott (juli 2016) vilket framgår av ansökan om återkallelse (ab 1).

Av Abecede AB:s brev framgår att de har tagit del av kraven från länsstyrelsen och avser ”sjösätta ett förbättringsprogram”. Av brevet framkommer att det är fråga om åtgärder som rör dammar och vattensystem samt frågan om hur och när grundvattenavsänkningen vid dagbrottet och dess konsekvenser ska hanteras. I brevet framgår att Abecede AB visserligen någon gång i framtiden avser att söka ett nytt miljötillstånd men att Abecede AB anser att det är ostridigt att tillståndet från GÄK är giltigt och att verksamheten kan återstartas med stöd av tillståndet.

Länsstyrelsen svarar Abecede AB 2017-05-22 (bilaga 15). Av länsstyrelsens yttrande framgår de brister som finns beskrivna i ansökan om återkallelse (ab 1) samt att länsstyrelsen anser att det är svårt att bedöma om de av Abecede AB föreslagna åtgärderna är tillräckliga, när det är fråga om en i grunden felaktigt utförd grundkonstruktion, i jämförelse med vad NRAB redovisat för GÄK. Detta gäller exempelvis dammarna, där dessutom länsstyrelsen framför att de inte har mandat att pröva eller godkänna utformningen, utan bara att kontrollera hur

⁸⁹ Ab 88 s.77

⁹⁰ Abecede förvärvar i juli 2015 delar av produktionsutrustningen som fanns vid gruvan vid konkursen. Kaunis Holding AB förvärvar Abecede AB och resterande tillgångar i NRAB:s konkursbo 2018-02-19 enligt pressrelease:

https://cdn.timelab.se/kaunisiron/20180219215136/Pressmeddelande_-_Fo%CC%88rva%CC%88rv_180219.pdf

dessa stämmer överrens med tillståndet. Länsstyrelsen bedömning är att endast mark- och miljödomstolen har rätt att bedöma och pröva andra utformningar. Länsstyrelsen Norrbotten förelägger (juli 2017) verksamhetsutövaren NRAB i konkurs om förbud att tillsvidare använda sand- och klarningsmagasin samt klarningsbassäng, annat än i avslutnings- och efterbehandlingssyfte (se ab 1 bilaga 14).⁹¹ Samtliga inblandade parter (NRAB i konkurs, Abecede AB) får förutsättas vara väl medvetna om föreläggandena från länsstyrelsen hösten 2017 när det mellan NRAB i konkurs och Abecede AB träffas en principöverenskommelse. Av överenskommelsen framgår att NRAB i konkurs som första insats kommer att *"pumpa tillbaka det vatten som runnit ner i dagbrottet"* och att konkursboet ska inleda diskussioner med länsstyrelsen *"hur detta kan genomföras på bästa sätt inom ramen för det befintliga och fortfarande gällande tillståndet"* (se pressmeddelande 2017-08-17 bilaga 16). I november 2017 påbörjas återigen länshållning av dagbrottet (se Bilaga 17 miljörapport 2018 s. 29). Då KIAB i november 2017 inte övertagit ansvaret för verksamheten förutsätter Naturvårdsverket att tömningen av dagbrottet utförs av dåvarande verksamhetsutövare, NRAB i konkurs, i strid med länsstyrelsens föreläggande från juli 2016 om att länshållning ska avbrytas (se bilaga 18).

I november 2017 skickar Naturvårdsverket en skrivelse till NRAB i konkurs med kopia till det då nybildade aktiebolaget KIAB för att återigen påtala ovanstående brister. Naturvårdsverket anser att det inte är möjligt att bedriva gruvverksamheten på samma sätt som NRAB eftersom det står i strid med befintligt tillstånd, liksom att arbeten som behöver vidtas för att de korrigera brister och missförhållanden som finns är tillståndspliktiga enligt miljöbalken (Se Naturvårdsverkets skrivelse 2017-11-29 bilaga 19). NRAB i konkurs samt KIAB kommer in med ett bemötande 2017-12-22 (se bilaga 20). NRAB i konkurs framhåller att utifrån de åtgärder som KIAB avser vidta i kombination med samråd som avses hållas med länsstyrelsen Norrbotten saknas grund för någon åtgärd enligt 24 kap miljöbalken. KIAB själva framför att de uppfattat att länsstyrelsen delar bolagets bedömning att verksamheten kan återstartas med stöd av det gällande tillståndet och att såväl förbättringsprogrammet som prövningen av det nya tillståndet kan genomföras under pågående verksamhet. När det gäller förbättringsåtgärderna konstaterar Naturvårdsverket att det fortfarande är fråga tillståndspliktiga ändringar enligt miljöbalken.

Den 19 februari 2018 underrättar Abecede AB Länsstyrelsen Norrbotten att de ändrar namn till KIAB samt tar över ansvaret för och förpliktelser som följer av tillståndet från GÄK samt 4 övriga dokument som benämns "LST-tillstånden" (se underrättelsen bilaga 21). "LST-tillstånden" utgörs enligt KIAB av artskyddsdispensen samt 3 beslut från länsstyrelsen Norrbotten.⁹² KIAB framför även i underrättelsen att länsstyrelsen i Norrbottens län har beviljat de så kallade "LST-tillstånden". Vid kontakt med länsstyrelsen framgår att det åtminstone för

⁹¹ Förutsättningarna för länsstyrelsens beslut var att NRAB i konkurs skulle återställa verksamheten. Därför godkände länsstyrelsen under givna förutsättningar de uppgifter som redovisades av NRAB i konkurs angående åtgärder. Av beslutet framgår att för det fall att det blir aktuellt med återupptagen verksamhet återaktualiseras tidigare beslutat föreläggande.

⁹² Av underrättelsen framgår att Abecede AB /KIAB med tillstånden avser tillståndet från GÄK samt beslut rörande användning av bergtäkt under vårflood (2015-05-02), beslut rörande försäljning av gråberg till extern part (2013-11-08), beslut om ändrad dragning av vattenledning (2013-03-04) samt dispens från artskyddsförordningen (2012-10-17).

”beslut” rörande användning av bergtäkten för att innehålla vårfloden liksom ”beslut” för ändrad dragning av vattenledning saknas formella beslut.

1.11.2. Naturvårdsverkets inställning

Naturvårdsverket konstaterar att Abecede AB/KIAB som ny verksamhetsutövare varit väl medveten om att grundkonstruktionerna av utvinningsavfallsanläggningarna varit felaktiga och att de åtgärder som föreslagits för att komma tillrätta med bristerna varit tillståndspliktiga då både länsstyrelsen och Naturvårdsverket påtalat detta vid flera tillfällen.

Naturvårdsverket konstaterar fortsatt att det inte finns något underlag i detta mål som styrker KIAB:s påstående att länsstyrelsen accepterat en återstart med gällande tillstånd.⁹³ En länsstyrelse har inte möjlighet att ge en verksamhetsutövare tillstånd att bedriva verksamhet enligt 9 och 11 kap i strid med ett befintligt tillstånd vilket länsstyrelsen framför i sitt yttrande till Abecede AB angående förutsättningar för återstart (bilaga 15). I länsstyrelsen Norrbottens yttrande daterat 2018-12-14 i föreliggande mål framkommer dessutom att Länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet i allt väsentligt delar vad Naturvårdsverket har anfört i sak som grund för talan.⁹⁴ I sitt yttrande framför länsstyrelsen bl.a. att KIAB informerats att det finns anledning att ifrågasätta huruvida verksamheten och anläggningarna i alla relevanta delar och avseenden omfattas av ett rättskraftigt tillstånd. Dessutom framkommer det i yttrandet att utifrån tillsynsbesök/inspektion den 8 nov 2018 har länsstyrelsen, med anledning av vad som observerats, konstaterat att det föreligger betydande avvikelser ifråga om anläggande och utförande av sand- och klarningsmagasin med tillhörande dammar i förhållande till de uppgifter som ligger till grund för GÄK:s beslut. Med bakgrund i det ifrågasätter länsstyrelsen huruvida verksamheten och anläggningarna i alla relevanta delar och avseenden omfattas av rättskraft (se även avsnitt 1.4.1 om länsstyrelsens inspektion av dammarna).

Naturvårdsverket konstaterar vidare att KIAB bedrev ett samrådsförfarande hösten 2018 angående ett tillstånd för åtgärder på dammkonstruktionerna. Naturvårdsverket framförde i samrådsyttrande att aktuell vattenverksamhet inte var lämplig att pröva separat från verksamheten i övrigt (se bilaga 22 samt avsnitt 1.4.2).

När det gäller övertagande av tillstånd vidhåller Naturvårdsverket dessutom det som framfördes i ansökan om återkallelse.

1.12. Olägenhet av väsentlig betydelse

Som redogjorts för i avsnitt 1.3.1 har det nu framkommit att utvinningsavfallet inte är inert. Det innebär att det kan konstateras att oriktiga uppgifter lämnats in underlaget till GÄK. Det faktum att det nu framkommit att utvinningsavfallet inte är inert innebär också en olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

⁹³ Ab 88 s.22

⁹⁴ Ab 101

I avsnitt 1.8 framgår att bolagets redovisning av omfattande avsänkning av grundvattennivån står i strid med vad som redovisats i ansökan till GÄK. Det är ostridigt att en omfattande avsänkning i området i myren Kokkovuoma, som har höga naturvärden, har uppstått. Irreparabla skador på naturtypen rikkärr uppstår typiskt sett vid störda hydrologiska förhållanden och påverkad hydrokemi som uppkommer genom markavvattning åtgärder.⁹⁵ Den omfattande avsänkningen innebär att det har uppkommit en olägenhet av väsentlig betydelse som GÄK inte förutsåg när tillståndet meddelades Jämför 24 kap 3 § 3 miljöbalken. Därmed är förutsättningarna för återkallelse av tillståndet uppfyllt med även hänsyn till dessa omständigheter. Tillståndet bör därmed återkallas.

I övrigt när det gäller olägenhet av väsentlig betydelse vidhåller Naturvårdsverket det som framfördes i ansökan om återkallelse.

1.13. I strid med Sverige åtaganden enligt EU-medlemskap

Som framgår av avsnitt 1.8. är det ostridigt att avsänkningen av grundvatten blivit mer omfattande än vad som angavs i underlaget till GÄK. Vidare har verksamhetsutövaren inte visat att 13 § SGU-FS 2013:2⁹⁶ är uppfyllt och att god kvantitativ status kan upprätthållas i åtminstone grundvattenförekomst SE749567-181699, vilket innebär att uppnåendet av MKN för grundvatten äventyras.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns skäl att anta att myren Kokkovuoma har skadats av verksamheten och att påverkan och skadan fortgår. Därför äventyras möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen god kvantitativ status. Miljö kvalitetsnormer för grundvatten utgör en del av genomförandet av ramvattendirektivet för vatten i svensk lagstiftning.

Enligt 24 kap 3 § 7 p miljöbalken kan återkallelse ske om det behövs för att uppfylla EU-rätt. Reglerna om gällande miljö kvalitetsnormer för vatten är en del av genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige. Då verksamheten inte är visat förenlig med gällande miljö kvalitetsnorm för grundvatten finns skäl för återkallelse av tillståndet även på denna grund.

Som framgår av avsnitt 1.9 vidhåller Naturvårdsverket fortsatt att verksamheten påverkar miljön i ett Natura 2000-område och att en tillståndsprovning enligt 7 kap 28 a och b borde ha utförts. Naturvårdsverket vidhåller fortsatt att det faktum att en tillståndsprovning enligt 7 kap 28 a och b inte skett står i strid med Sveriges åtaganden enligt EU-medlemskapet.

Som nämnts kan enligt 24 kap 3 § 7 p miljöbalken återkallelse ske om det behövs för att uppfylla EU-rätt. Det faktum att en tillståndsprovning enligt 7 kap 28 a och b inte skett vid tillståndsprovningen i GÄK av verksamheten som är tillståndspliktig enligt 7 kap 28 a och b utgör därmed också grund för återkallelse av tillståndet.

⁹⁵ Rikkärr, Vägledning för svenska naturtyper, november 2011
<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/natura-2000/naturtyper/myrar/vl-7230-rikkarr.pdf>

⁹⁶ <http://resource.sgu.se/dokument/om-sgu/foreskrifter/sgu-fs-2013-2.pdf>

I övrigt vidhåller Naturvårdsverket det som framfördes i ansökan om återkallelse avseende frågan att verksamheten står i strid med Sveriges åtaganden enligt EU-medlemskapet.

1.14. Formellt möjligt att återkalla tillstånd och ha kvar villkor utan koppling till gällande tillstånd

KIAB har ifrågasatt möjligheten att återkalla ett tillstånd utom såvitt avser villkor om säkerhet.⁹⁷ Naturvårdsverket är av uppfattningen att en sådan talan är möjlig. Det finns vidare exempel i praxis på att en tillståndsdom för en gruva har återkallats utom såvitt avsett vissa villkor om exempelvis säkerhet. När det gäller tillståndet för gruvverksamheten i Dannemora ansökte konkursförvaltaren om återkallelse av tillståndet hos mark- och miljödomstolen i Nacka (mål M 3809-07). Av dom meddelad 2017-02-28 framkommer att: ”Med stöd av 24 kap. 3 § första stycket p 3 och 8 § p 1 b) miljöbalken upphäver mark- och miljödomstolen den i målet meddelade deldomen den 8 juni 2008 utom såvitt avser vad som förordnats om säkerhet, prövningsavgift och rättegångskostnader”.

1.15. Tidigare prövning

Slutligen vill Naturvårdsverket kortfattat redogöra för hur prövningen av gruvverksamheten i Tapuli handlagts hittills då KIAB framför att Naturvårdsverket visat ett begränsat intresse för såväl prövningen hos GÄK som för prövningen hos MMD 2011-2016.⁹⁸

1.15.1. Prövningen hos GÄK 2009-2010

För GÄK:s prövning av NRAB:s ansökan gällde lag 1971:850⁹⁹ (nedan gränsälvöverenskommelsen). Gränsälvskonventionen ersatte inom sitt geografiska område miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet och anläggningar i vatten och miljöfarlig verksamhet *såvitt avser utsläpp till vatten*, dvs vattenförorening. En verksamhet som gav upphov till förorening eller emissioner av skilda slag tex. förorening av både vatten och luft, skulle därför prövas enligt såväl gränsälvöverenskommelsen som miljöbalken.¹⁰⁰

NRAB skickade först in sin ansökan till MMD i Umeå.¹⁰¹ MMD Umeå underrättade några dagar senare GÄK om ansökan.¹⁰² En skrivelse från GÄK inkom till MMD Umeå med innebörden att GÄK ansåg sig vara berättigade att pröva den närmare regleringen av gruvverksamheten eftersom Bergsstaten utifrån bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken beslutat om bearbetningskoncession för gruvverksamheten. GÄK erinrade även om att enligt 1 kap art 8 gränsälvöverenskommelsen gällde att inom vardera staten gällande rätt ska tillämpas i den mån gränsöverenskommelsen inte innefattade särskilda bestämmelser. Enligt yttrandet framgår även att GÄK avsåg att ta upp

⁹⁷ Ab 88 s.7

⁹⁸ Ab 88 s.75

⁹⁹ Lag (1971:850) med anledning av gränsälvöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland

¹⁰⁰ Proposition 1997/98:45 del 2 s.9

¹⁰¹ Ab 1, inkom 2009-04-01 i mål M 754-09

¹⁰² Ab 4 i mål M 754-09 (daterad 2009-04-03)

diskussionen med andra berörda myndigheter (miljödomstolen) om vissa delar av prövningen skulle överlämnas på grund att prövningen i den delen låg utanför kommissionens beslutsbefogenheter (se bilaga 23)¹⁰³. Någon sådan kontakt togs ej med miljödomstolen/mark och miljödomstolen i Umeå.¹⁰⁴

NRAB inkom med en reviderad ansökan till GÄK i juni 2009.¹⁰⁵ Ansökan kompletterades i oktober 2009 med en ansökan och ett yrkande om att få tillstånd att anlägga pumpledning för att pumpa sligen (dvs koncentratet) till Finland.¹⁰⁶ Ärendet som fick målnummer M 11/09 skickades på remiss till bland annat Naturvårdsverket i november 2009. Naturvårdsverket valde dock att yttra sig endast i de bitar som rörde Esbokonventionen. Ett av skälen var prövningsordningen med GÄK som tillståndsmyndighet, vilket innebar att besluten inte var överklagningsbara. Det fanns även oklarheter om hur Århuskonventionens samt MKB-direktivet uppfylldes. Dessutom spelade bolagets karakterisering av utvinningsavfallet som inert in i bedömningen av hur Naturvårdsverket valde att yttra sig 2009. Detta eftersom ett utvinningsavfall som klassificeras som inert sannolikt har en mindre miljöpåverkan.

När det gäller Esbokonventionen så yttrade sig Naturvårdsverket sig sista gången i maj 2010 i mål M11/09 och begärde då att GÄK skulle avvakta med huvudförhandling liksom beslut om Tapuli gruva tills Esbosamrådet genomförts.¹⁰⁷ Esbo-samrådet utfördes sedermera genom att handlingarna i målet skickades till berörda 10 juni 2010 med sista svarstid 5 augusti 2010.¹⁰⁸ Hur detta förhöll sig till formkravet enligt dåvarande 6 kap 3 § miljöbalken att samråd ska vara avslutat innan ansökan inlämnas kan ifrågasättas. Det är också oklart om och i så fall hur GÄK beaktade de synpunkter som kom in i samrådet eftersom beslutet om tillstånd till gruvverksamheten kom några veckor senare, den 20 augusti 2010.

1.15.2. Tillståndsprövningen hos mark- och miljödomstolen 2011-2016

En tillståndsprocess i mark- och miljödomstolen (mål M 1666-11) påbörjades när ansökan kom in i juni 2011. När det gäller processen i MMD var Naturvårdsverket mycket aktiva och yttrade sig åtminstone 9 gånger både gällande kompletteringar¹⁰⁹ och i sak¹¹⁰ där Naturvårdsverket bestred att sökt tillstånd skulle meddelas pga att brister i prövningsunderlaget kvarstod trots att bolaget fått ett flertal tillfällen att inkomma med de omfattande kompletteringarna.

¹⁰³ Aktbilaga 5 mål M 754-09 (daterad 2009-05-05)

¹⁰⁴ Om en sådan kontakt hade tagits hade ett mål upprättats i miljödomstolen/mark- och miljödomstolen. Enligt kontakt med MMD Umeå finns inget sådant mål upprättat.

¹⁰⁵ NRAB:S ansökan till GÄK daterad 2009-06-15 utgör underbilaga 3 till ansökan om återkallelse ab 1 i mål M 1828-18

¹⁰⁶ NRAB:s komplettering avansökan till GÄK 20-10-09, utgör underbilaga 36 till ansökan om återkallelse ab 1 i mål M 1828-18

¹⁰⁷ Naturvårdsverkets yttrande daterat 2010-05-20 i mål M 11/09

¹⁰⁸ Naturvårdsverkets yttrande daterat 2010-06-10 dnr 121-1169-09.

¹⁰⁹ Mål 1666-11 aktbilagor 13, 25, 51, 61, 112, 118, 146 samt 237.

¹¹⁰ Naturvårdsverkets yttrande daterat 2014-05-15, ab 286 i mål M 1666-11

Konkursbeslutet från NRAB kom i december 2014. NRAB i konkurs återkallade ansökan i februari 2016 och MMD fattade beslut om att avskriva målet i april 2016.

1.16. Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen får enligt 24 kap 3 § miljöbalken helt eller delvis återkalla ett tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet. Ansökan om återkallelse får göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndighetens för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen.

1.16.1. 24 kap 3 § 2 p miljöbalken

Enligt 24 kap 3 § 2 p miljöbalken kan återkallelse ske om tillstånd eller villkor inte följs. Obetydliga överträdelser skall inte medföra sådan påföljd. Andra sätt att åstadkomma rättelse bör först prövas. Exempelvis bör förelägganden om rättelse enligt 26 kap. 9§ först ges.¹¹¹

Både NRAB och KIAB har bedrivit verksamheten i Tapuli och Kaunisvaara i strid mot gällande tillstånd. Länsstyrelsen har skrivit ett antal föreläggande om rättelse vilket framgår av deras yttrande i föreliggande mål, se ab 101. Dessa förelägganden har riktat sig till NRAB och NRAB i konkurs. Trots dessa förelägganden bedriver den nya verksamhetsutövaren, KIAB enligt egen uppgift i samband med synen hösten 2018 verksamheten på samma sätt som NRAB. Det framgår av Naturvårdsverkets återkallelse att verket, innan KIAB återstartade gruvan och innan ansökan om återkallelse lämnades in, tydligt tog ställning mot en återstart av gruvverksamhet med stöd av GÄK-tillståndet. Ställningstagande kommunicerades med KIAB. KIAB har valt att ändå återstarta gruvan med hävdad stöd av, men samtidigt med omfattande avvikelser från, GÄK-tillståndet. Naturvårdsverket har i detta yttrande och i ansökan om återkallelse redogjort för på vilket sätt tillstånd och villkor för verksamheten inte följts och varför avvikelserna inte kan betraktas som ringa och att tillståndet till verksamheten därmed bör återkallas.

1.16.2. 24 kap 3 § 3 p miljöbalken

Enligt 24 kap 3 § 3 p miljöbalken kan tillstånd återkallas¹¹² om det uppkommit olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. KIAB:s verksamhet har lett till och leder till skador på vegetation, förmodad avsänkning av grundvatten, risk för försämring av status i närliggande vattendrag.

Naturvårdsverket har i detta yttrande och i ansökan om återkallelse redogjort för olägenheter av väsentlig betydelse som uppkommit och som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Av den anledningen finns grund för att tillståndet till verksamheten bör återkallas.

1.16.3. 24 kap 3 § 7 p miljöbalken

Enligt 24 kap 3 § 7 p miljöbalken: kan återkallelse ske om det behövs för att uppfylla EU-rätt. Då verksamheten är tillståndspliktig enligt Natura 2000-

¹¹¹ Proposition 1997/98:45 del 2 s.254-255

¹¹² Proposition 1997/98:45 del 2 s.255

bestämmelserna, dvs reglerna om särskilda skyddade områden i 7 kap miljöbalken men sådant tillstånd saknas för verksamheten och då verksamheten inte är visat förenlig med gällande miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten finns skäl för återkallelse av tillståndet även på denna grund.

1.17. Synpunkter på fortsatt handläggning

Slutligen yrkar Naturvårdsverket att [REDACTED], Principal Engineer, WSP Civil, enligt 22 kap 12§ miljöbalken förordnas som dammtekniskt sakkunnig i detta mål.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Frida Rudsander.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Karolina Ardesjö Lundén och handläggarna Marie-Louise Nilsson och Jennifer Brammer, den sistnämnda föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Frida Rudsander

Jennifer Brammer

Bilagor

- Bilaga 1 GÄK bilaga T8 materialkarakterisering
- Bilaga 2 GÄK bilaga T10 klassificering avfallsanläggning
- Bilaga 3 GÄK bilaga T2 ritning sandmagasin
- Bilaga 4 GÄK bilaga T6 ritning utskov
- Bilaga 5 Miljörapport 2016
- Bilaga 6 Miljörapport 2015
- Bilaga 7 Inspektionsrapport/tillsynsmeddelande efter genomfört besök den 8 november 2018, Länsstyrelsen Norrbotten, dnr 555-14493-18 samt 2514-101, 2018-11-29
- Bilaga 8 Samrådsunderlag vattenverksamhet 2018-11-21
- Bilaga 9 Naturvårdsverkets yttrande angående samråd om vattenverksamhet, 2018-11-21
- Bilaga 10 Bilaga A2.E processvattensammansättning från KIAB: nu ansökan i mål M 2090-19
- Bilaga 11 Vegetationsuppföljning, underbilaga 7 till Miljörapport 2018
- Bilaga 12 utdrag från geohydrologisk utredning Tapuli och Sahavaara dagbrott, 2014-03-16
- Bilaga 13 Naturvårdsverkets svar på länsstyrelsens remiss om transporter, NV-07678-18, 2019-02-01
- Bilaga 12 Utdrag från Geohydrologisk utredning Tapuli och Sahavaara dagbrott, Ramböll, 2014-03-16
- Bilaga 14 brev från Abecede AB till Länsstyrelsen Norrbotten daterat 2017-05-07
- Bilaga 15 Länsstyrelsen Norrbotten yttrande till Abecede AB angående förutsättningarna för återstart, dnr 555-5669-17 samt 25 21 116, 2017-05-22
- Bilaga 16 Pressmeddelande Kaiding, 2017-08-17
- Bilaga 17 Miljörapport 2017
- Bilaga 18 Länsstyrelsen Norrbotten beslut, dnr 555-9459-16 samt 25 21 116, 2016-07-19
- Bilaga 19, Naturvårdsverkets skrivelse, NV-08128-17, 2017-11-29
- Bilaga 20 NRAB i konkurs samt KIAB:s bemötande, 2017-12-22
- Bilaga 21 Underrättelse enligt 23 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 2018-02-19
- Bilaga 22 Naturvårdsverkets samrådsyttrande angående KIAB:s kommande ansökan om vattenverksamhet, NV-08291-18, 2019-12-14
- Bilaga 23 ab 5 i mål M 754-09