

YTTRANDE

2020-08-24 Ärendenr:
NV-06267-19

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

Yttrande i mål nr M 2090-19 avseende tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad gruvverksamhet vid Tapuli, Palotieva och Sahavaara gruvor med tillhörande verksamhet vid Kaunisvaara anrikningsverk i Pajala kommun

Med anledning av mark- och miljödomstolens underrättelse, aktbilaga 114, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverkets yttrande är avgränsat till kompletteringsbehov avseende de geohydrologiska förhållandena och den sökta verksamhetens påverkan på grundvatten, artskydd samt Natura 2000. Naturvårdsverket avstår från att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras i övriga delar.

Kompletteringsbehov

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen förelägger Kaunis Iron AB (KIAB) att komplettera ansökan enligt följande. Naturvårdsverket inleder med punkten 40 eftersom kompletteringskrav 1–39 finns i vårt yttrande den 15 maj 2020. Samtliga punkter utvecklas under respektive avsnitt.

40. Ortofoto från 2020 med gränser för det enligt GÄK tillståndsgivna kombinerade sand- och klarningsmagasinet samt fastighetsgränser (avsnitt 1.2)
41. Den korrigerade utformningen och utbredningen av sand- och klarningsmagasinet som beskrevs på muntliga förberedelsen (avsnitt 1.3)
42. Underlag som visar att en karakterisering av det utvinningsavfall som uppstår när flotationssanden anrikas har genomförts (avsnitt 1.4.1)
43. Underlag som visar att de analyser som utförts på anrikningssand är utförda på prover som är representativa för det utvinningsavfall som uppstår då flotationsmalmen anrikas (avsnitt 1.4.1)

44. Klargörande av utifrån aktbilaga 100 vilka av proverna på borrhax, dvs. punkterna i diagrammet på bild 17, som utgörs av flotationsmalm eller borrhål där flotationsmalm ingår (avsnitt 1.4.1)
45. Underlag som visar, i fråga om Bänkskaleförsök på grov- och finfraktion (2008), att de två representativa samlingsproverna på anrikningssand från Tapuli är representativa även för flotationsmalmen och dess egenskaper (avsnitt 1.4.1)
46. Underlag som visar, i fråga om undersökning av anrikningssand i pilotanrikning från 2009, att det materialprov på anrikningssand som användes är representativt för flotationsmalmen i Tapuli (avsnitt 1.4.1)
47. Underlag som visar, i fråga om provtagning på anrikningssand från fallande produktion 2013 och 2014, att materialproverna är representativa för flotationsmalmen i Tapuli (avsnitt 1.4.1)
48. Klargörande av, i fråga om provtagning på processvatten från pilotanrikningsförsök 2009, om det är samma prover på anrikningssand som användes i pilotanrikningsförsöken 2009. Om det inte är samma prover ska KIAB även här visa att använda materialprover på anrikningssanden från aktuella mätillfällen är representativt även för flotationsmalmen (avsnitt 1.4.1)
49. Underlag som visar, i fråga om provtagningen på processvatten under drift 2019, att provtagningen är representativ för flotationsmalmen (avsnitt 1.4.1)
40. Uppgifter om geologiska förhållandena för flotationsmalmen, flotationsmalmens kemiska och mineralogiska och andra egenskaper samt var på utvinningsplatsen flotationsmalmen uppkommer (avsnitt 1.4.2)
41. Uppgifter om mängder och egenskaper det avfall som uppkommer när flotationsmalmen anrikas kommer att ha (avsnitt 1.4.2)
42. Klargörande av hur stora mängder (ton) flotationsmalm som hittills förts in i anrikningsprocessen (avsnitt 1.4.3)
43. Klargörande av hur utbytet av järn ser ut för den flotationsmalm som förts/förs in i anrikningsverket med nuvarande anrikningsmetod (avsnitt 1.4.4)
44. Klargörande av vilka mängder svavel/sulfider flotationsmalmen innehåller, vad som händer med dessa i anrikningsprocessen och vilka mängder svavel/sulfider som hamnar i koncentratet respektive i anrikningssanden på sandmagasinet (avsnitt 1.4.4)
45. Klargörande av var i gråbergssupplaget flotationsmalmen deponeras och har deponerats tidigare (avsnitt 1.4.5)
46. Uppgift om eventuella brister och osäkerheter i metoder och underlag (avsnitt 1.5)
47. Uppgifter avseende undersökningar som syftar till att klarlägga de geologiska förhållandena för området mellan Sahavaara och Aleniemiängas, liksom jordlagerföljder och jordmäktigheter för området väster om hela verksamhetsområdet fram till grundvattenförekomst Aleniemiängas (SE749567-181699) (avsnitt 2.1)
48. Uppgifter om förekomsten av rösberg i vart fall mellan dagbrottet i Tapuli och grundvattenförekomsten Aleniemiängas SE749567-181699 i nordvästlig och sydvästlig riktning (från dagbrottet sett) och området däremellan (avsnitt 2.1)

49. Uppgifter om förekomst av rösberg mellan det planerade dagbrottet i Sahavaara och grundvattenförekomsten Aleniemikangas SE749567-181699 (avsnitt 2.1)
50. Underlag avseende vekluga uppmätta data på hydraulisk konduktivitet för respektive jord- och bergart där dessa används som ingångsdata i den geohydrologiska modelleringen som presenteras i ansökan (avsnitt 2.1)
51. Uppgifter om mätningar av grundvattenrör från 2011–2013 men även senare mätningar liksom med den totala avsänkningen för varje grundvattenrör samt jämförelser mellan faktiskt uppmätt total avsänkning i varje rör och modellerad avsänkning vid olika tidpunkter för rören fram till idag (avsnitt 2.2)
52. Klargörande av om modelleringsresultatet beror på systematiskt fel i modelleringen eller den konceptuella modellen eller om det beror på de mäktiga vattenförande jordlager som finns ovanpå bergytan (avsnitt 2.3)
53. Reviderade ingångsdata i den konceptuella modellen (avsnitt 2.4)
54. En korrekt utförd känslighetsanalys samt osäkerhetsanalys (se även kompletteringspunkt 47) (avsnitt 2.5)
55. Underlag som krävs för att en fullständig, exakt och slutlig prövning enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska kunna göras (avsnitt 3)
56. Redovisning av kumulativ påverkan från pågående och planerade verksamheter (avsnitt 3.1)
57. Riktade inventeringar avseende grön flodtrollslända, flodpärlmussla och öring (avsnitt 3.3, 4.1.1)
58. Förnyade inventeringar av häckfåglar på öppna myrar inklusive inventeringar genomförda nattetid (avsnitt 4.1.2)
59. Uppdatering av ansökan så att den korrekt beskriver vilka arter i området som omfattas av artskyddsförordningens fridlysningsregler (avsnitt 4.1.2)
60. Uppdatering av rödlisteklassningen efter 2020 års rödlista och uppgift om det därmed finns skäl för uppdaterade konsekvensanalyser (avsnitt 4.1.3)
61. Reviderade konsekvensanalyser av verksamhetens påverkan på arter, även avseende arterna dvärgbeckasin och myrsnäppa (se avsnitt 4.1.2), och naturtyper utifrån en uppdaterad geohydrologisk modell och en ny uppskattning av det geohydrologiska underlaget. Den geohydrologiska modellen ska kompletteras med ingångsdata och underlag i enlighet med punkterna 47–54 och därmed erhålls ett nytt uppskattat geohydrologiskt påverkansområde (avsnitt 4.1.4)
62. Redovisning och konsekvensanalys av kumulativ påverkan på berörda arter från andra pågående och planerade verksamheter (avsnitt 3.1 och 4.2)
63. Uppgifter om rådighet vad gäller planerade åtgärder (avsnitt 4.3)
64. Uppgifter om var skyddsåtgärder ska genomföras i förhållande till kravet på ”direkt anslutning” till platsen där arternas habitat förstörs (avsnitt 4.3)
65. Uppgift om vilka åtgärder KIAB ska vidta så att det inte uppstår glapp i den kontinuerliga ekologiska funktionen (KEF) eller arternas bevarandestatus (GYBS) innan åtgärder finns på plats (avsnitt 4.3)
66. Redogörelse för hur svårigheter att genomföra skyddsåtgärder med förväntat resultat ska hanteras (avsnitt 4.3.1).

67. Bedömning och analys av hur den samlade betydelsen av artstocken och den mycket stora arealen livsmiljö som försvinner samt om hur detta beaktas vad gäller skyddsåtgärdernas omfattning (avsnitt 4.3.1)
68. Redogörelse för hur den vetenskapliga osäkerheten gällande hur de ”skadelindrande åtgärdernas” funktionalitet ska hanteras i förhållande till planerade åtgärders kvantitet och kvalitet (avsnitt 4.3.2)
69. Redogörelse för vilka de skadelindrande åtgärderna är, deras areella omfattning och kvalitet, samt när dessa åtgärder kommer vara genomförda respektive utvärderade (avsnitt 4.3.2)
70. Dispensansökan från artskyddsförordningen som omfattar separata ansökningar för respektive berörd art. I dispensansökan ska också framgå hur bolaget uppfyller kraven för dispens i 14–15 §§ artskyddsförordningen (avsnitt 4.4)

Utveckling av talan m.m.

1. Protokollet från den muntliga förberedelsen

Naturvårdsverket konstaterar att KIAB:s presentationer under den muntliga förberedelsen har medfört att ytterligare frågor uppkommit vad gäller underlaget i målet. Vi återkommer till dessa frågor nedan. I övrigt har inte Naturvårdsverket några synpunkter på protokollet.

1.1. Hänvisningar till tidigare ingivet material

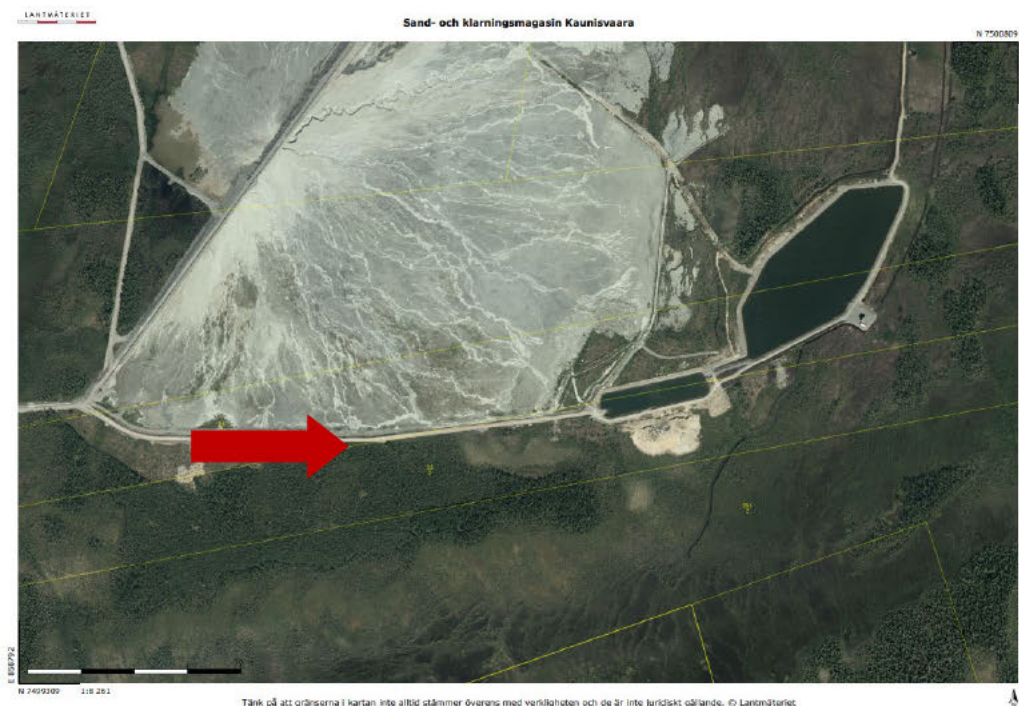
Det är fråga om ett omfattande material. Även om Naturvårdsverket har försökt att strukturerat gå igenom underlaget kan det finnas uppgifter och information i ansökan som inte tidigare har identifierats och som därför tas upp i detta yttrande som kompletteringsbehov.

Det är därtill fråga om omfattande kompletteringskrav. Naturvårdsverket anser att KIAB därför bör överväga att revidera den tekniska beskrivningen, MKB:n och avfallshanteringsplanen så att begärda kompletteringar arbetas in i beskrivningarna. Vidare anser Naturvårdsverket att om det görs hänvisningar till ansökningshandlingarna (eller till kompletteringar) måste hänvisningarna innehålla uppgifter om vilken aktbilaga, underbilaga samt sidnummer alternativt avsnittsnummer som avses. Vad gäller hänvisningar till tidigare utförda utredningar som inte är ingivna i målet anser Naturvårdsverket att KIAB ska vara tydlig med om dessa åberopas i målet och i sådant fall ge in utredningarna till domstolen. Exempel på när KIAB tidigare hänvisat till sådant underlag finns i aktbilagorna 100, s. 15, och 101, s. 3–9.

1.2. Befintliga konstruktioner och nuvarande utbredning av anrikningssanden (aktbilaga 114, s. 4 och 12)

Utifrån diskussionen om befintliga anläggningars konstruktion (s. 4, aktbilaga 114) samt anrikningssandens nuvarande utbredning (s.12 i protokollet) vill Naturvårdsverket understryka att det är viktigt att KIAB inkommer med ortofoto från 2020 med gränser för det enligt GÄK tillståndsgivna kombinerade sand- och klarningsmagasinet samt fastighetsgränser i enlighet med Naturvårdsverkets skrivelse daterat den 28 maj 2020 (aktbilaga 106). I tillägg till Naturvårdsverkets tidigare kompletteringsönskemål ska KIAB även när det gäller i vart fall

fastighetsgränsen mellan [REDACTED] (markerad med röd pil i figur 1) klargöra om den gräns KIAB kommer visa på inkommet ortofoto kommer från digitala registerkartan eller om det är faktiska inmätningar av gränsmarkeringar utifrån aktuella förrättningshandlingar (se figur 1 och bilaga 1).



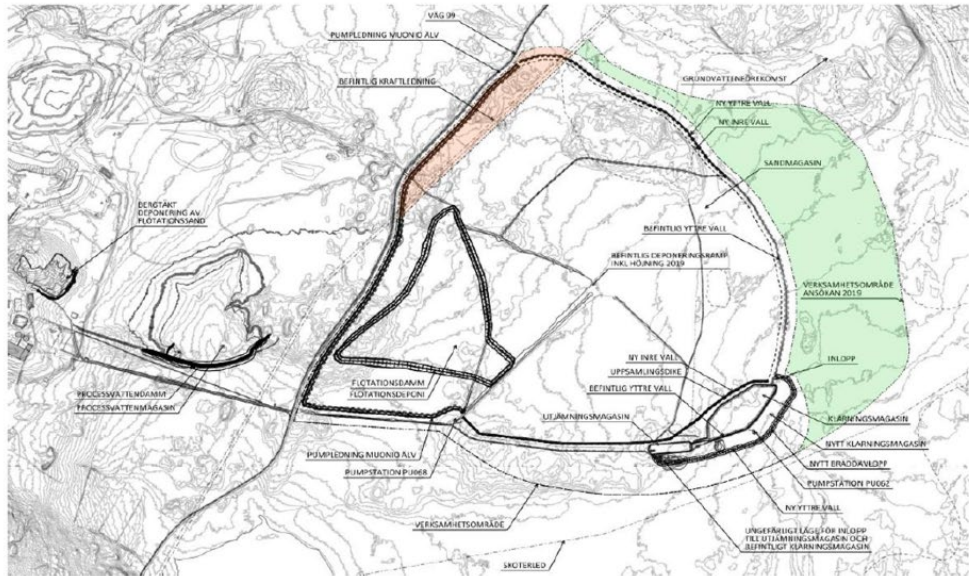
Figur 1 Utdrag från lantmäteriets karttjänst över aktuellt område. Ortofotot i bakgrunden är troligtvis från 2018 eller tidigare.

1.3. *Korrigerad utformning av sandmagasinet och sökt alternativ (aktbilaga 114, s. 17–18)*

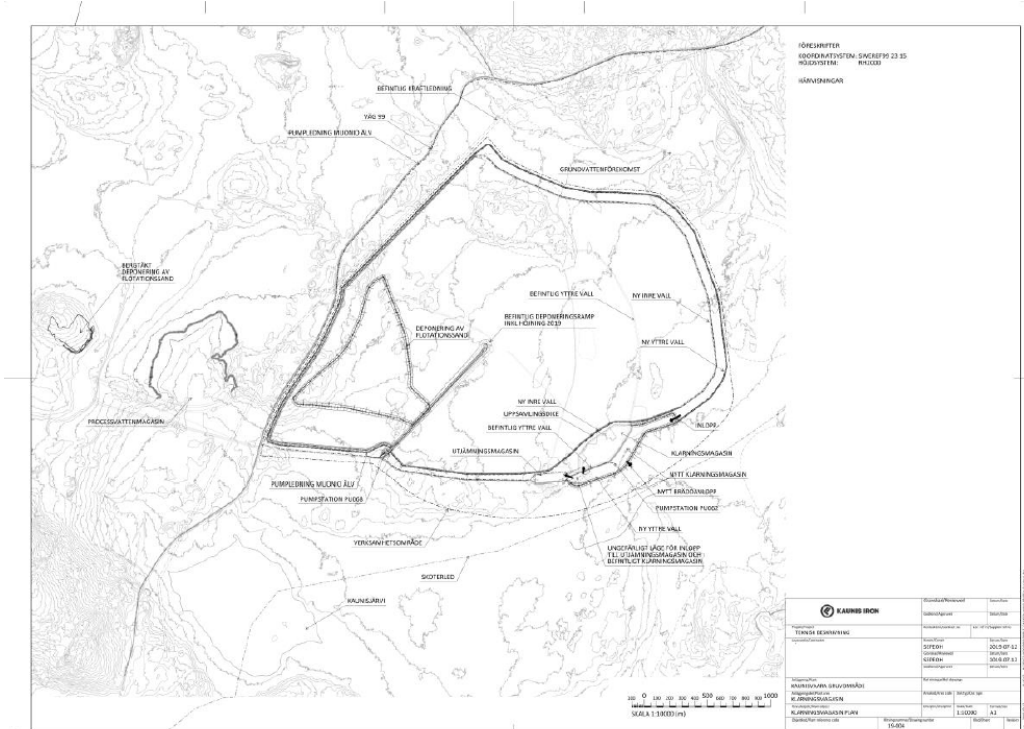
När det gäller hantering av anrikningssand i sandmagasinet klargjorde KIAB under den muntliga förberedelsen att det nu är ”anpassningsalternativ 2C” som är det alternativ som bolaget söker tillstånd för (se figur 2). Naturvårdsverket konstaterar att det inte framgår i varken ansökan, TB:n eller i MKB:n att det är detta alternativ KIAB söker tillstånd för. Alternativet framgår endast i en underbilaga till TB.¹ Av underbilagan framgår att ”den befintliga yttre vallen” ska kompletteras med en ”ny yttre vall” runt sandmagasinet och att om sandmagasinets ”vallar” byggs något högre kan deponering ske enligt i ansökan 2019 angiven deponeringsvolym. Detsamma framgår av underbilaga A6 där minskningen av verksamhetsområdet visas med grönmarkerad yta.

¹Aktbilaga 64, TB, underbilaga A6 anpassningsalternativ sand- och klarningsmagasin.

ANPASSNINGALTERNATIV 2A



Figur 2 från KIAB:s presentation om lokalisering under den muntliga förberedelsen (aktbilaga 102). Korrekt benämning är anpassningsalternativ 2 C. Bilden finns även med i A6 anpassningsalternativ sand- och klänningsmagasin (underbilaga till TB daterad den 9 april 2020, aktbilaga 64).



Figur 3 Från TB aktbilaga 64, s. 101 (figur 51). Samma figur finns även i senaste versionen av AHP (aktbilaga 65) s. 27.

Naturvårdsverket konstaterar att den utformning av sandmagasinet som KIAB nu söker tillstånd för inte är den som beskrivs i åtminstone TB, MKB samt AHP (se figur 3). Det är även oklart vilken utformning av sandmagasinet som ligger till grund för andra relevanta underbilagor och underlagsrapporter. Naturvårdsverket vill återigen framhäva att en utvinningsavfallsanläggnings utformning, inklusive

dammar², ska avgöras inom tillåtlighetsprövningen eftersom det annars inte går att avgöra verksamhetens samlade miljöpåverkan och fastställa ändamålsenliga villkor (se kompletteringskrav 17 och 18 samt avsnitt 6.2 i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020, aktbilaga 82).³ Likaså ska frågor om återställning, vilka har en tydlig koppling till utvinningsavfallsanläggningars utformning och utbredning, avgöras inom tillståndsprövningen utifrån utvinningsavfallsanläggningens utformning och utbredning. Frågor kopplade till utvinningsavfallsanläggningars utformning och utbredning, inklusive dammar och resulterande miljöpåverkan på kort och längre sikt, kopplar även till Natura 2000-prövningen (se även avsnitt 3.2).

Ansökan med bilagor ska därför kompletteras så att den utgår från det alternativ som det de facto söks tillstånd för och den utbredning av sand- och klarningsmagasinet som ansökt verksamhet medför. När det gäller miljöpåverkan och andra effekter av sökt verksamhet ska dessa kopplas till verksamheten och dess utbredning. För det fall att relevanta underbilagor och underlagsrapporter utgår från annan utbredning av sandmagasinet ska självklart även dessa uppdateras och kompletteras så de avspeglar den faktiska utbredningen av sökt verksamhet.

1.4. Flotationsmalmen (aktbilaga 114 s. 4–5, 7–8 och 14)

Utifrån protokollet från muntliga förberedelsen (aktbilaga 114, s. 5) anser Naturvårdsverket att KIAB inte svarat på frågan om det utvinningsavfall som flotationsmalmen i Tapuli kommer att generera vid flotation är karakteriserat i den avfallshanteringsplan med underbilagor som lämnats in i mål M 2090-19.⁴ För det fall att anrikning av flotationsmalmen från Tapuli ingår i ansökan ska även det utvinningsavfall som generas vid anrikningen av flotationsmalmen karakteriseras i enlighet med förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (UtvavF) och beskrivas i avfallshanteringsplanen. Inte heller det utvinningsavfall som uppstår när flotationsmalmen anrikas i nuvarande process beskrivs i ansökan. Om KIAB avser att fortsätta blanda in flotationsmalm (om än i mindre mängd) med nuvarande anrikningsmetod innan flotationssteget är utbyggt (förutsatt att ett tillstånd erhålls) behöver även det utvinningsavfallet karakteriseras och beskrivas. Utvinningsavfallets egenskaper kan variera beroende på vilken metod för anrikning som används på en malm.

I bilaga F3, Karakterisering av gråberg och anrikningssand⁵, avsnitt 2.4.2, finns information om den karakterisering av anrikningssanden från Tapuli som genomförts samt vilket underlag som ligger till grund för karakteriseringen (se figur 4 nedan). Figur 4 fanns med på den presentation KIAB visade när de redogjorde för karakterisering av anrikningssand (aktbilaga 100).

² Begreppet utvinningsavfallsanläggning definieras i 9 § UtvavF.

³ Se bl.a. 2 kap., 22 kap. 1 § miljöbalken samt 23–29, 55 och 71 §§ UtvavF.

⁴ Senaste versionen av AHP är daterad den 9 april 2020 och utgör aktbilaga 65.

⁵ Bilaga F3 är underbilaga till AHP där senaste version utgör aktbilaga 65.

Tabell 7: Sammanställning av genomförda analyser och tester på anrikningssand från Tapuli.

Material	Sammanhang (år)	XRF	ICP-OES/MS	ABA	NAG	Statiska lakförsök	Mineralogi	Fuktkammarförsök (försökstid)
Anrikningssand	Bänkskaleförsök på grov- och finfraktion (2008)	X	X	X	X	X		
	Pilotanrikning (2009)	X	X	X	X	X	X	X (40 veckor)
	Fallande från produktion (2013, 2014)	X	X	X				
Processvatten	Pilotanrikning (2009)		X					
	Produktion (2019)		X					

Figur 4 visar tabell 7 från Bilaga F3, Karakterisering av gråberg och anrikningssand, daterad den 8 april 2020, s. 24. Tabellen fanns även i KIAB:s presentation om utvinningsavfall under den muntliga förberedelsen, se s. 14 i aktbilaga 100. Tabellen visar genomförda analyser på anrikningssand från Tapuli.

Under den muntliga förberedelsen visades även tabell 8 från Bilaga F3, Karakterisering av gråberg och anrikningssand, daterad den 8 april 2020⁶ (se figur 5 nedan).

Tabell 8: Sammanställning av genomförda analyser och tester på anrikningssand från Sahavaara.

Material	Sammanhang (år)	XRF	ICP-OES/MS	ABA	NAG	Statiska lakförsök	Mineralogi	Fuktkammarförsök
Anrikningssand	Pilotanrikning (2007)	X	X	X	X	X	X	
	Bänkskaleförsök (2009)	X	X	X				
	Pilotskaleförsök (2009)	X	X	X	X	X	X	X (40 veckor)
Anrikningssand (Sahavaara och Tapuli)	Pilotskaleförsök (2009)			X	X	X		X (40 veckor)
Flotationssand	2012-2013			X	X			X (30 veckor)
Processvatten	Pilotanrikning (2007)		X					
	Bänkskaleförsök (2009)		X					

Figur 5 visar tabell 8 från Bilaga F3, Karakterisering av gråberg och anrikningssand, daterad den 8 april 2020, s. 25. Tabellen finns även i KIAB:s presentation om utvinningsavfall från den muntliga förberedelsen, s. 14 i aktbilaga 100. Tabellen visar genomförda analyser på anrikningssand från Sahavaara.

⁶ Ibid

1.4.1. Framgår det i ansökan att anrikningssanden från flotationsmalmen är karakteriserad?

När det gäller karakterisering av utvinningsavfall är det av yttersta vikt att de prover som testas och analyseras är representativa för det utvinningsavfall vars egenskaper ska undersökas, vilket är bakgrunden till kompletteringskrav 16 och avsnitt 6.1.6 i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020 (aktbilaga 82).⁷ Motsvarande krav gäller för det utvinningsavfall som genereras när flotationsmalmen anrikas oaktat att blandning med annan malm sker. Med bakgrund i det vill Naturvårdsverket att KIAB klargör om den anrikningssand som uppstår då flotationsmalmen som bryts i Tapuli anrikas är karakteriserad utifrån den provtagning och analys som har skett på anrikningssand. Detta innebär att de prover som har analyserats ska vara representativa även för det avfall som uppstår då flotationsmalmen anrikas.

Inledningsvis vill Naturvårdsverket att KIAB ska klargöra om anrikningssand från flotationsmalmen i Tapuli ingått i de analyser som utförts på anrikningssand (flotationssand) från Sahavaara, dvs. de analyser och tester som finns med i figur 3. Naturvårdsverket ställer denna fråga med anledning av den presentation om utvinningsavfall som KIAB höll på den muntliga förberedelsen (aktbilaga 100) där det inte alltid tydligt framgår vilken anrikningssand som kommer från Tapuli respektive Sahavaara.

I protokollet från den muntliga förberedelsen (s. 4 i aktbilaga 114) framgår att KIAB använder kaxprovtagning för att kontrollera malmens kvalitet. Naturvårdsverket anser därför att KIAB utifrån presentationen om utvinningsavfall på muntliga förberedelsen (aktbilaga 100) ska klargöra vilka av proverna på borrkax, dvs. punkterna i diagrammet på bild 17, som utgörs av flotationsmalm eller borrhål där flotationsmalm ingår. Det är även oklart vilka kriterier KIAB använder vid särhållning av flotationsmalmen från övrig malm. Dessa kriterier måste därför beskrivas.

När det gäller de tester och analyser på anrikningssand från Tapuli som framgår i figur 4 i detta yttrande och bilaga F3, avsnitt 2.4.2, anser Naturvårdsverket att KIAB behöver klargöra följande:

Bänkskaleförsök på grov- och finfraktion (2008)⁸:

KIAB ska visa att de två representativa samlingsproverna på anrikningssand från Tapuli är representativa även för flotationsmalmen och dess egenskaper.

I det ingår i vart fall att:

- beskriva hur beståndsdelarna i de två samlingsproverna valdes ut,
- beskriva hur provtagningen gick till (dvs. hur anrikningssanden från anrikningsverket provtagits), och
- beskriva provernas sammansättning dvs. hur stor andel av den malm som anrikats som utgörs av flotationsmalm från Tapuli (dvs. ingående malms sammansättning) vid tidpunkt för provtagning.

⁷ Se 37–43 §§ UtvavF.

⁸ Motsvaras av Bänkskaleförsök på grov och finfraktion (2008) i tabell 7, s. 24 i Bilaga F3.

För det fall att KIAB hänvisar till rapporten Environmental characterization of tailings and waste rock from the Tapuli iron ore project (SGS 2008)⁹ eller andra underbilagor ska exakta sidhänvisningar göras. För det fall att underbilagorna inte har lämnats in till domstolen, ska de lämnas in.

Undersökning av anrikningssand i pilotanrikning från 2009¹⁰

KIAB ska även här visa att det materialprov på anrikningssand som användes är representativt för flotationsmalmen i Tapuli.

I det ingår i vart fall att:

- beskriva hur beståndsdelarna i samlingsprovet är utvalt,
- beskriva hur provet är uttaget (dvs. hur den anrikningssand som kommer ut från anrikningsverket provtagits) och sammansatt, samt
- beskriva hur stor andel av malmen som anrikats som utgörs av flotationsmalm från Tapuli (dvs. ingående malms sammansättning) vid tidpunkt för provtagning.

För det fall att KIAB hänvisar till rapporten Environmental characterization of tailings from the Tapuli project (SGS 2010)¹¹ eller andra underbilagor ska exakta sidhänvisningar göras. För det fall att underbilagorna inte har lämnats in inom ramen för målet, ska de lämnas in.

Provtagning på anrikningssand från fallande produktion under 2013 och 2014

Av KIAB:s presentation från den muntliga förberedelsen framgår att 40 prover under 2013 respektive 33 prover under 2014 på fallande anrikningssand använts (s. 13 i aktbilaga 100). KIAB ska visa att dessa materialprover är representativa för flotationsmalmen i Tapuli. I det ingår i vart fall att:

- beskriva hur prover tagits på utgående anrikningssand från anrikningsverket (hur ofta, kontinuerlig provtagning eller stickprov),
- beskriva hur sammansättningen på proverna sett ut utifrån ingående malm, samt
- beskriva hur stor andel av ingående malm vid respektive mättillfälle som utgjorts av flotationsmalm från Tapuli.

För det fall att KIAB hänvisar till underlagsrapportrapporter ska dessa tillfogas ansökan och exakta sidhänvisningar göras.

Provtagning på processvatten från pilotanrikningsförsök under 2009

Provtagningen på processvatten som utfördes år 2009 beskrivs delvis i bilaga F3¹² på s. 126–129. Såvitt Naturvårdsverket förstår är det samma prover på anrikningssand som användes i pilotanrikningsförsöken under 2009. KIAB ska klargöra om så är fallet. Om det inte är samma prover ska KIAB även här visa att använda materialprover på anrikningssanden från aktuella mättillfällen är representativt även för flotationsmalmen.

⁹ Rapporten utgör underbilaga F3.A till AHP juli 2019, aktbilaga 6.

¹⁰ Underbilaga F3 till AHP, avsnitt 2.4.2 s.23 (AHP utgör ab 65)

¹¹ Rapporten utgör underbilaga F3.B till AHP juli 2019, aktbilaga 6

¹² Underbilaga F3 till AHP (AHP utgör aktbilaga 65)

Provtagningen på processvatten under drift år 2019

Av KIAB:s presentation från den muntliga förberedelsen framgår att prover tagits på fallande anrikningssand men inte hur många prover som det är fråga om (s. 13 i aktbilaga 100). Provtagning på processvatten under drift beskrivs delvis i bilaga F3¹³ på s. 126 och 130. Även här ska KIAB visa att provtagningen är representativ för flotationsmalmen. KIAB ska i vart fall redogöra för:

- varför de två specifika datumen valts (2019-02-18 samt 2019-02-25),
- varför två kolumner finns för varje datum,
- hur provtagning skett på processvatten,
- hur anrikningssandens sammansättning sett ut 2019-02-18 och 2019-02-25 (dvs. när proverna tagits på processvattnet) utifrån ingående malm, samt
- hur stor andel av ingående malm vid de två mättillfällena som utgjordes av flotationsmalm från Tapuli.

För det fall att KIAB hänvisar till underlagsrapporter ska dessa tillfogas ansökan och exakta sidhänvisningar göras.

1.4.2. Flotationsmalmens egenskaper

När det gäller flotationsmalmen ska KIAB även koppla klargörandena i föregående avsnitt till kompletteringskrav 7 och 8 i Naturvårdsverkets yttrande den 15 maj 2020 (aktbilaga 82). Liksom Naturvårdsverket framför i våra yttranden daterat den 15 maj 2020 samt den 29 oktober 2019 är karakteriseringen av utvinningsavfallen i enlighet med UtvavF samt kunskap om dess egenskaper en grundförutsättning för att kunna bedöma vilka åtgärder som behövs för miljömässig hantering av utvinningsavfallen. Det utvinningsavfall som uppstår då flotationsmalmen från Tapuli körs genom anrikningsverket utgör inget undantag oaktat av om det anrikas med nuvarande metod eller flotation.

Enligt kraven på karakterisering av utvinningsavfall i 32 § UtvavF ska det i ansökan finnas information om de geologiska förhållandena på platsen för fyndigheten. Dessutom ska det enligt 33 § UtvavF finnas information för varje avfallsslag om var på utvinningsplatsen det kommer ifrån. Utöver det ska enligt 32 § UtvavF både mineraliseringen och omgivande bergs kemiska och mineralogiska och andra egenskaper beskrivas.

Det innebär att KIAB ska beskriva de geologiska förhållandena för flotationsmalmen, flotationsmalmens kemiska, mineralogiska och andra egenskaper samt var på utvinningsplatsen flotationsmalmen uppkommer. KIAB ska även beskriva vilka mängder och egenskaper det avfall som uppkommer när flotationsmalmen anrikas kommer att ha. Om KIAB menar att denna information om flotationsmalmen i Tapuli, och det avfall som genereras när den anrikas, redan framgår av AHP med underbilagor ska aktuell aktbilaga, ev. underbilaga samt sidhänvisning anges.

¹³ Underbilaga F3 till AHP (AHP utgör aktbilaga 65)

KIAB ska även klargöra hur flotationsmalmen i Tapuli är relaterad till den s.k. malmtyp 8 som beskrivs i bilaga F3, Karakterisering av gråberg och anrikningssand¹⁴ (s. 5). Enligt bilaga F3 har malmtyp 8 utgått ur produktionsplanen pga. högre svavelandel än övriga malmtyper.

1.4.3. Hur stora mängder flotationsmalm har brutits och har hittills körts genom anrikningsverket

KIAB uppgav på den muntliga förberedelsen att flotationsmalmen i Tapuli utgör en mycket begränsad del av Tapulimalmen (se s. 23 i aktbilaga 100). Enligt 33 § UtvavF ska mängd anges för varje avfallsslag. KIAB ska därför klargöra vilka mängder flotationsmalm som hittills brutits och hur mycket obruten flotationsmalm som finns kvar.

Vidare anser Naturvårdsverket att KIAB ska klargöra hur stora mängder (ton) flotationsmalm som hittills förts in i anrikningsprocessen i vart fall kopplat till den karakterisering av anrikningssanden och processvatten som utförts under åren 2008, 2009, 2013, 2014 samt 2019 (och de tillfällen då prover tagits på anrikningssanden). Införd mängd flotationsmalm (ton) ska även relateras till ingående mängd (ton) av övrig malm kopplat till den karakterisering som beskrivs ovan. Naturvårdsverket anser även att KIAB ska klargöra hur stora mängder flotationsmalm (i ton) som förs in i anrikningsverket nu och som avses föras in anrikningsverket framöver. Införd mängd flotationsmalm (ton) ska även relateras till ingående mängd (ton) av övrig malm. Dessutom anser Naturvårdsverket fortsatt att KIAB ska klargöra hur många ton flotationsmalm upplaget på 500 000–600 000 m³ motsvarar så att det går att få en uppfattning om hur mycket upplaget minskat eller ökat.

1.4.4. Hur mycket järn kan utvinnas från flotationsmalmen?

KIAB behöver klargöra hur innehållet av järn i flotationsmalmen samt utbytet av järn vid anrikningen ser ut för den flotationsmalm som förs in i anrikningsverket med nuvarande anrikningsmetod (ingen flotation), dvs. klargöra hur mycket av järnet i flotationsmalmen som hamnar i koncentratet respektive i anrikningssanden. Uppgiften behövs för att möjliggöra en bedömning av hur mycket järn som tillförts sandmagasinet vid den anrikning som hittills skett av flotationsmalm. På motsvarande sätt behöver även KIAB klargöra vilka mängder svavel/sulfider flotationsmalmen innehåller, vad som händer med dessa i anrikningsprocessen och vilka mängder svavel/sulfider som hamnar i koncentratet respektive i anrikningssanden och på sandmagasinet. Detta gäller både för nuvarande anrikningsmetod men även flotation.

1.4.5. Hantering av flotationsmalm på upplag

Utifrån länsstyrelsens fråga om var deponering av flotationsmalm på gråbergsupplaget sker (se s. 5 i bilaga 114) avser KIAB att återkomma med en

¹⁴Bilaga F3 är underbilaga till AHP där senaste version utgör aktbilaga 65.

tydlig bild. Här vill Naturvårdsverket trycka på att det är av högsta vikt att KIAB snarast klargör var i gråbergssupplaget flotationsmalmen deponeras och har deponerats tidigare. En deponering av flotationsmalm på gråbergssupplaget innebär att det är fråga om ett utvinningsavfall. Således ska flotationsmalmen karakteriseras.

1.5. Miljökonsekvensbeskrivningen samt eventuella brister och osäkerheter

Utifrån de diskussioner som förts under den muntliga förberedelsen som rör utsläpp till vatten, processvattnets egenskaper, tillsats av kemikalier, geohydrologisk modellering (se s. 26-28 i aktbilaga 114) samt övriga utredningar som genomförts vill Naturvårdsverket erinra KIAB om 19 § 2 miljöbedömningsförordningen (2017:966) och att en MKB utöver vad som anges i 6 kap. 35 § miljöbalken ska innehålla en redogörelse för de prognos- och mätmetoder samt underlag och informationskällor som har använts med uppgift om eventuella brister och osäkerheter i metoderna och underlagen.

Naturvårdsverket gör bedömningen att KIAB utöver redogörelser för prognos- och mätmetoder samt underlag och informationskällor som har använts behöver komplettera ansökan med uppgift om eventuella brister och osäkerheter i metoder och underlag. Detta gäller modellering kopplad till karakterisering av utvinningsavfall (vilket även inkluderar uppgifter om huruvida prover på de utvinningsavfall som uppstår är representativa¹⁵), modellering för framtida vattenkvalité, geohydrologisk modellering (se avsnitt 2.5) men även andra utredningar som ingår i underlaget till MKB.

1.6. Artskydd

Av KIAB:s ansökan¹⁶ (s. 3) framgår att ”*Avslutningsvis söker bolaget tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-tillstånd) samt dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845) för den påverkan ansökta verksamheter kommer att ha på skyddade arter och livsmiljöer.*”

I protokollet från den muntliga förberedelsen¹⁷ framgår att KIAB när det gäller frågan om att yrka artskyddsdispens för specifika arter eller yrka om generell dispens, anser att ”*Yrkande om dispens kan formuleras på olika sätt. Frågan om generell dispens eller artskyddsdispens kommer slutligen att behöva avgöras av domstolen.*” Naturvårdsverket har tidigare i vårt yttrande daterat den 15 maj 2020 framfört begäran om komplettering i denna del samt utvecklat skälen härför.

I protokollet¹⁸ framgår även att KIAB när det gäller frågan om förtydligande gällande vilka arter bolaget avser att söka dispens från artskyddsförordningen för att ”*Gällande dispensfrågan påminner KIAB om att man redovisat ett antal planerade skyddsåtgärder. Enligt KIAB är det ännu för tidigt att svara på vilka*

¹⁵Se kompletteringskrav 16 samt avsnitt 6.1.7. i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020, aktbilaga 82

¹⁶ Skrift 190717 MMD ansökan, aktbilaga 1

¹⁷ Protokoll från muntlig förberedelse, aktbilaga 114, s.17

¹⁸ Protokoll från muntlig förberedelse, aktbilaga 114, s. 29-30

arter och individer som i slutändan kommer att behöva kompensationsåtgärder då man ännu inte sett effekterna av de planerade skyddsåtgärderna. Det finns frågor kvar att bedöma, och underlaget kommer att förfinas ytterligare”.

På muntliga förberedelsen¹⁹ efterfrågades ett förtydligande av vilka av KIAB:s åtgärder som var skyddsåtgärder och vilka som var kompensationsåtgärder. ”Bolaget svarar att man är väl medveten om skillnaden mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder. Bolaget framhåller att nettoförluster gällande arter och habitat ska undvikas.”

När det gäller kompensationsåtgärder respektive skyddsåtgärder utvecklar Naturvårdsverket frågan under avsnitt 4.3.2.

Av protokollet²⁰ framgår även att KIAB kommer att vidta försiktighetsmått innan man beviljats dispens (s. 30), och ”Bolaget svarar att man följer den föreskrivna hierarkin för skademinimering. Vilken påverkan skulle verksamheten kunna medföra om inga åtgärder alls vidtas. Vilka undvikande åtgärder kan vidtas? Vilka skyddsåtgärder kan vidtas? Hur stor är den återstående påverkan på arterna och livsmiljöerna? Kan man vidta ytterligare skyddsåtgärder eller ska kompensationsåtgärder vidtas? Först när alla åtgärder vidtagits och möjligheter till kompensation är uttömda uppkommer frågan om man behöver söka dispens”.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning, och givet ansökans utformning inklusive kompletteringar samt bolagets svar under den muntliga förberedelsen²¹, följer bolagets utformning av ansökan inte det regelverk och den praxis som finns gällande hur en prövning enligt artskyddsförordningen ska genomföras. Det går inte att genom ansökan förstå hur bolaget uppfattar att artskyddsprövningen ska gå till.

På grund av det ovan anförda bedömer Naturvårdsverket att det sätt på vilket bolaget har valt att avgränsa sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning innebär att det saknas ett underlag som gör det möjligt att samlat bedöma den påverkan som den sökta verksamheten har på de arter som omfattas av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen och som förekommer i det tänkta verksamhetsområdet för ansökan samt ett påverkansområde (avgränsat med rimlig vetenskaplig säkerhet). Dessa brister i underlaget försvårar också möjligheten att göra en fullständig lokaliseringssprövning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Bolagets tillståndsansökan och underlaget för artskyddsprövningen i dess nuvarande skick möjliggör därmed inte en artskyddsprövning i enlighet med de krav som uppställs i lagstiftning och praxis. Ansökan behöver därför kompletteras i denna del. På vilket sätt som ansökan behöver kompletteras utvecklas under avsnitt 4.

¹⁹ Se aktbilaga 114

²⁰ Protokoll från muntlig förberedelse, aktbilaga 114, s. 30

²¹ Aktbilaga 114

2. Grundvatten och geohydrologi

När det gäller frågor om grundvatten och geohydrologi har Naturvårdsverket som ytterligare expertis anlitat professor [REDACTED], miljögeolog vid KTH och hydrogeologisk expert vid [REDACTED]. Naturvårdsverket har gett [REDACTED] i uppdrag att göra en bedömning av de hydrogeologiska undersökningar och analyser som ingår i ansökan om tillstånd för brytning av järnmalm vid Tapuli, Palotieva och Sahavaara.

Det underlag som ligger till grund för [REDACTED] genomgång gällande grundvattenförhållanden och ansökt (samt tidigare) verksamhets påverkan på dessa förhållanden är i första hand det underlag som lämnats in inom ramen för ansökan om nytt tillstånd. I ansökan (underbilaga A5 till TB, aktbilaga 64)²² och på den muntliga förberedelsen (aktbilaga 101, s. 7) hänvisar KIAB även till tidigare utförda utredningar och geohydrologiska modelleringar (den största delen av det underlaget har till Naturvårdsverkets kännedom inte lämnats in inom ramen för ansökan om nytt tillstånd även om det refereras till, se exempelvis underbilaga A5 till TB, aktbilaga 64²³).

Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket för att få en tydligare bild även bett [REDACTED] att titta på delar av tidigare utredningar (som Naturvårdsverket tagit del av i tidigare, nu återkallade, tillståndsmål initierade av en annan verksamhetsutövare på platsen) och geohydrologiska modelleringar trots att det är oklart om de utredningarna ingår i ansökan om nytt tillstånd eller om de endast åberopas för att visa att arbete gjorts tidigare, det gäller följande rapporter och utredningar:

- PM Hydrogeologi Mark- och miljö 2008, underbilaga M12 till MKB aktbilaga 1 i mål M 11/09
- Geohydrologisk utredning Ramböll 2014, aktbilaga 266 i mål M 1666-11
- Hydrogeologisk modell Ramböll 2014, aktbilaga 266 i mål M 1666-11
- Geohydrologisk utredning Tapuli och Sahavaara dagbrott – Geohydrologiska förutsättningar och konsekvenser av planerad gruvsdrift Ramböll 2014, aktbilaga 266 i mål M 1666-11
- Tredjepartsgranskning hydrogeologisk modellering, Geosigma 2014 aktbilaga 266 i mål M 1666-11
- Pajala and Kolari iron ore projects, Soil and groundwater baseline study, final report, Pöyry 2008 underbilaga F7 till AHP daterad den 9 april 2020, aktbilaga 65 i detta mål, dvs. M 2090-19^{24,25}
- Hydrogeologisk status Tapuli dagbrott (Ramböll 2015)²⁶, Länsstyrelsens i Norrbottens län diarienummer 555-2932.15

²² Bilaga A5, Markteknisk undersökningsrapport daterad den 4 mars 2020, underbilaga till TB daterad den 9 april 2020 (aktbilaga 64).

²³ Ibid.

²⁴ Referens i PM hydrogeologi Mark och miljö 2008

²⁵ Denna utredning är inlämnad i mål M 2090-19 men utgör underbilaga F7 till AHP daterad den 9 april 2020 (aktbilaga 65)

²⁶ Utredning om grundvattenavsänkning påbörjad av Northland Resources AB och avslutad av Northland Resources AB:s konkursbo.

████████ framför inledningsvis att eftersom nuvarande brytning med dess påverkansområde i väster och öster gränsar till viktiga grundvattenförekomster samt att det finns flertalet grundvattenberoende skyddsobjekt i omgivningarna har han gjort en bedömning huruvida genomförda undersökningar, analyser och beräkningar kan förväntas ge en hög säkerhet i bedömningen av de effekter på omgivande grundvattenförhållanden som kan uppkomma samt en bedömning av i vilken mån det krävs ökade undersökningar för att bedöma detta.

2.1. Undersökningsmaterialet

Angående undersökningsmaterialet framför ██████████ att det finns till synes en mycket stor mängd hydrogeologiska undersökningar genomförda i regionen men att dessa undersökningar emellertid tycks vara koncentrerade till vissa specifika områden medan andra områden, däribland de områden som troligtvis utgör de hydrologiskt och ekologiskt mest känsliga, nästan helt saknar undersökningar. Det finns en stor mängd grundvattenrör väster om dagbrottet Tapuli samt i östra delen av sandmagasinet. Dock finns det nästan inga grundvattenrör i anslutning till Sahavaara och inga undersökningar alls där Sahavaara gråbergssupplag gränsar mot grundvattenförekomsten Aleniemikangas (SE749567-181699)²⁷. Det finns inte heller några undersökningar dokumenterade i våtmarkerna mellan Tapuli och Sahavaara (våtmarken Ahenvuoma). ██████████ bedömer det som mycket viktigt att de geologiska förhållandena mellan Sahavaara och Aleniemikangas klarläggs, liksom jordlagerföljderna och jordmäktigheterna väster om verksamhetsområdet.

Mot bakgrund av ██████████ synpunkter ovan anser Naturvårdsverket att KIAB behöver komplettera ansökan med uppgifter avseende undersökningar som syftar till att klarlägga de geologiska förhållandena för området mellan Sahavaara och Aleniemikangas, liksom jordlagerföljder och jordmäktigheter för området väster om verksamhetsområdet fram till grundvattenförekomst Aleniemikangas (SE749567-181699).

████████ anför vidare att de geofysiska undersökningar som finns dokumenterade väster om Tapuli inte heller sträcker sig särskilt långt i våtmarken Kokkovuoma.²⁸ I dessa områden måste därför lagerföljden, jordlagrens mäktighet och egenskaper således betraktas som närmast okända. I de undersökningar som genomförts råder stor oklarhet om faktiska förhållanden. Tidigare undersökningar beskriver att de övre delarna av berget väster om Tapuli består av rösberg.²⁹ Andra undersökningar och förklaringar är att rösberget beror

²⁷ <http://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA86724327>

²⁸ Geoteknisk och geofysisk undersökning Ramböll 2014 c. Denna utredning finns med på KIAB:s lista över utförda utredningar och underlag (s.7 i aktbilaga 101). Utredningen har dock till Naturvårdsverkets kännedom inte lämnats in i KIAB:s ansökan om nytt tillstånd.

²⁹ Se exempelvis Geoteknisk och geofysisk undersökning (Ramböll 2014 c), Geohydrologisk utredning Tapuli och Sahavaara dagbrott (Ramböll 2014 d) samt Tredjepartsgranskning hydrogeologisk modellering (Geosigma 2014). De här utredningarna finns med på KIAB:s lista över utförda utredningar och underlag (s.7 i aktbilaga 101). Utredningarna har dock till Naturvårdsverkets kännedom inte lämnats in i KIAB:s ansökan om nytt tillstånd.

på de sprickzoner som genomkorsar området.³⁰ Befintliga rör för grundvattenmätning sitter dock inte bara i sprickzonerna, det finns således inget som talar för att rösberg bara förekommer i sprickzonerna. [REDACTED] bedömer det som mycket viktigt att utreda förekomst av rösberg i området eftersom områden med rösberg innebär starkt ökad sannolikhet för grundvattenpåverkan i ovanliggande jordlager och våtmarker vid sänkning av grundvattnets trycknivå i berg.

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter ovan anser Naturvårdsverket att det är av yttersta vikt att KLAB kompletterar sin ansökan med uppgifter om förekomsten av rösberg i vart fall mellan dagbrottet i Tapuli och grundvattenförekomsten Aleniemi kangas SE749567-181699 i nordvästlig och sydvästlig riktning (från dagbrottet sett) och området däremellan (se figur 6). Naturvårdsverket anser även att ansökan ska kompletteras med motsvarande uppgifter om förekomster av rösberg mellan det planerade dagbrottet i Sahavaara och grundvattenförekomsten Aleniemi kangas SE749567-181699.



Figur 6 Förtydligande av vad Naturvårdsverket avser med området mellan dagbrottet i Tapuli och grundvattenförekomst Aleniemi kangas SE749567-181699 i västlig och sydvästlig riktning (från dagbrottet sett).

[REDACTED] konstaterar att berggrundens hydrauliska konduktivitet har bestämts genom en rad hydrauliska tester i bergborrhål såsom spinnerflödesloggningar och vattenförlustmätningar. Testerna är enligt uppgift främst utförda i närheten av modellerade deformationszoner. Det saknas således enligt Golder kunskap om bergets genomsläpplighet mellan zonerna.³¹ De data av vattenförlustmätningar som presenterats visar på en mycket stor hydraulisk heterogenitet. De potensfunktioner som anpassats till mätdata kan ifrågasättas. Om mätningar i de översta 50 metrarna tas bort kommer knappast någon tydlig avtagande hydraulisk konduktivitet att statistiskt uppkomma med djupet. Klart är att den hydrauliska konduktiviteten i berget är betydligt högre än i de flesta områden med kristallint berg. Den hydrauliska konduktiviteten i det ytligaste

³⁰ Se exempelvis PM Hydrogeologi bilaga H2 underbilaga till den ursprungliga MKB daterad den 17 juli 2019 (aktbilaga 8)

³¹PM Hydrogeologi bilaga H2, s.23, underbilaga till den ursprungliga MKB daterad den 17 juli 2019 (aktbilaga 8)

berget (25 m) är lokalt i storleksordningen 10^{-5} m/s, dvs. nästan som överliggande morän. Det är betydligt högre än de värden av ytlig hydraulisk konduktivitet som används vid modelleringen. [REDACTED] anser att det är viktigt att i första hand använda verkliga uppmätta data på hydraulisk konduktivitet än att använda andra antagna värden som inte har stöd i mätdata.

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter ovan anser Naturvårdsverket att i första hand att verkliga uppmätta data på hydraulisk konduktivitet ska användas och således inte andra antagna värden som KIAB använder sig av som inte har stöd i mätdata. KIAB ska således ta fram verkliga uppmätta data på hydraulisk konduktivitet för respektive jord och bergart och använda dessa som ingångsdata i den geohydrologiska modelleringen som presenteras i ansökan.

[REDACTED] anför även att det finns ytterst få hydrauliska analyser i fält av jord. Nästan alla analyser utgörs av beräkningar utifrån jordprover. Hazens beräkningsmetod fungerar t.ex. bara på sorterade jordar och inte på moränjordar. De hydrauliska tester av jord som utförts kommer, verkar det som, huvudsakligen från sandmagasinsområdet och verkar vara utförda som s.k. slug tester. Sådana tester kan i bästa fall ge ett rimlighetsvärde på den hydrauliska konduktiviteten i direkt anslutning till röret och är således extremt beroende av hur röret drivits ner i jordmaterialet, vilket inte har angivits. Den kan inte ge något värde eller kunskap om magasinsegenskaperna vilka är av stor betydelse för den tidsmässiga fördröjning av grundvattennivåförändringar som uppkommer. Några data från riktiga propumpningar i jordlagren har inte presenterats. [REDACTED] anser vidare att verkliga hydrauliska data från propumpningar av morän och torv behöver tas fram. Detta kan enkelt utföras väster om Tapuli där det redan idag finns en stor mängd grundvattenrör. I övriga känsliga områden, t.ex. väster om Sahavaara samt i känsliga våtmarker, anser [REDACTED] att nya rör ska etableras och testas hydrauliskt genom propumpning.

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter ovan anser Naturvårdsverket att verkliga hydrauliska data från propumpning av morän och torv måste tas fram liksom att grundvattenrör ska etableras i känsliga områden såsom väster om Sahavaara och testas hydrauliskt genom propumpning. Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att ansökan måste kompletteras med den information som framkommer från propumpningar och mätningar i ovan beskrivna rör.

2.2. Analyser av undersökningsmaterialet

[REDACTED] konstaterar att trots att gruvverksamheten har pågått sedan 2011 (med uppehåll efter Northland Resources AB:s konkurs³²) presenteras inga data alls om grundvattennivåförändringar under perioden 2011–2013 (april) i ansökan. Däremot presenteras mätning av vatteninflöde till Tapuli dagbrott sedan 2011. Antingen har inga mätningar alls utförts av grundvattennivåer under de första åren eller så har uppgifterna inte presenterats. För bedömning av grundvattenpåverkan från fortsatt och utökad drift är det mycket viktigt att hittillsvarande effekter presenteras och analyseras. Mätningar av grundvattenrör

³² Naturvårdsverkets kommentar

i morän och från några enstaka rör i torv har presenterats i ansökningshandlingarna men omfattar ingen som helst analys trots att det syns en tydligt nedåtgående trend i ett flertal av rören från 2013. Hur det ser ut från 2011 är som sagt oklart. Det finns utmärkta möjligheter att beräkna den verkliga avsänkningen och hur den fortlöper, t.ex. genom modifierad double mass-beräkningar eller stegvis regressionsanalys (se t.ex. Knutsson & Morfeldt 2002³³ eller [REDACTED] 1991³⁴). [REDACTED] anser vidare att den totala avsänkningen från ursprunglig nivå (troligtvis markytan eller strax under den) för rören därför bör beräknas för varje rör och sedan jämföras med beräknad modellerad avsänkning vid olika tidpunkter för rören fram till idag (jämför diskussion om modellering nedan).

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter ovan anser Naturvårdsverket att ansökan måste kompletteras med information om mätningar av grundvattenrör från åren 2011–2013 men även senare mätningar liksom med den totala avsänkningen för varje grundvattenrör. Ansökan måste även kompletteras med jämförelser mellan faktiskt uppmätt total avsänkning i varje rör och modellerad avsänkning vid olika tidpunkter för rören fram till idag.

2.3. Den konceptuella modellen

När det gäller den konceptuella modellen anför [REDACTED] att den i stort sett bygger på rimliga antaganden utifrån en förenklad geologisk/tektonisk modell av berget. Det som saknas är dock en betydligt mer genomsläpplig övre berghorisont (0–50 m) som framträder dels i hydrauliska mätdata, dels genom samstämmig information om rösberg i området. Dessutom är det tveksamt om det finns något märkbart avtagande av den hydrauliska konduktiviteten med djupet (åtminstone i sprickzonerna) förutom de översta 50 metrarna. Som nämnts ovan saknas nästan helt relevanta hydrauliska data från jordlagren liksom kunskap om jordlagrens mäktighet och lagerföljd i stora delar av området. Istället används litteraturvärden (som i sig skulle kunna vara rimliga). I första hand anser [REDACTED] att hydrauliska värden från jordlagren måste tas fram. Om litteraturvärden används måste dessa självklart presenteras som ett rimligt spann och testas konservativt vid modelleringen, dvs. utifrån höga konduktiviteter för att ge ett "worst case" scenario.

Jordlagrens verkliga mäktighet bör också ingå i den konceptuella modellen. Kunskap om verklig jordmäktighet och lagerföljd finns endast presenterat från mindre delar av området. Den genomsnittliga mäktigheten (2-8m) har sedan, enligt vad [REDACTED] förstår, extrapolerats över stora delar av området trots att det är stora variationer inom området. Den konceptuella modellen är därför en alltför förenklad modell för att kunna beskriva grundvattenpåverkan i ytliga jordlager. Det är av största vikt att kunskap om jordlagerföljd och mäktighet framtas från hela det modellerade området och att verkliga jordlagerförhållanden

³³ Grundvatten teori & tillämpning, G. Knutsson och C-O Morfeldt, 2002

³⁴ [REDACTED] Impact on groundwater by tunneling in hard crystalline rocks. Doktorsavhandling KTH, Institutionen för mark- och vattenresurser 1991

används i modellen för att de verkliga förändringarna ska kunna bli belysta vid modelleringen.

██████ föreslår att den konceptuella modellen ska kompletteras utifrån verkliga hydrauliska mätdata i jord och berg och verkliga jordlagerföljder i området samt, åtminstone vid ett scenario utgå från de högsta uppmätta konduktivitetvärdena. Ett sådant förfarande är i överensstämmelse med av SGU framtagna handledningen för avgränsning av påverkansområde vid täktverksamhet.

Mot bakgrund av ██████ synpunkter anser Naturvårdsverket att ingångsdata i den konceptuella modellen ska utgöras av verkliga hydrauliska mätdata från jord och berg liksom ingående information om jordlagerföljd och jordmäktighet för hela det modellerade området. KIAB ska således undersöka och utreda verkliga hydrauliska mätdata i fält liksom jordlagerföljd och mäktighet och använda dessa data som ingångsparametrar i den konceptuella modellen. Ansökan ska kompletteras med en reviderad konceptuell modell som bygger på dessa data.

2.4. Numerisk modellering

När det gäller den numeriska modelleringen anför ██████ att det modelleringsverktyg som använts, MODFLOW, är väl beprövat och bedöms vara lämpligt för detta ändamål. Modellen bygger på en massbalans men problemet i detta fall är att det finns ett fåtal verkliga fältmätningar att utgå ifrån vid parameterbestämningen och också lite underlag att kalibrera modellen mot. Därför används huvudsakligen årsmedelvärden som olika ingångsdata. Det verkar inte finnas verkliga data från ytvattenavrinningen från området eller åtminstone inte presenterade i ansökan. Om ytvattenflödena inte uppmäts trots pågående gruvbrytning är detta anmärkningsvärt. Avrinningen via Aareajoki och Kaunisjoki blir istället en restterm från modelleringen. Om ytvattenflöden inte mäts bör sådana mätningar genomföras och användas som underlag till modellen.

Kalibreringen har huvudsakligen utförts gentemot grundvattennivåer i ett antal rör och borrhål och (troligtvis väster om Tapuli – framgår inte var) under 2013 och 2014 och jämförelser med beräknad inläckning av vatten i dagbrotten. Vad som tydligt framgår av kalibreringspresentationen är att observerade nivådata under 2014 ligger generellt betydligt under nivåerna 2013. Färgsättningen av punkterna i figur 29 i Golder PM Hydrogeologi³⁵ är inte helt tydlig men klart är att det finns en stor avvikelse vid kalibreringen i såväl morän som torv under 2014. Detta minskar dessvärre modellens trovärdighet att korrekt kunna beskriva grundvattennivåförändringar i jordlagren, troligtvis beroende på de starka förenklingar som gjorts i den konceptuella modellen och på de generaliserade genomsnittsvärden som använts.

Det finns ett antal oklarheter vid modelleringen för maximal gruvverksamhet. Det är t.ex. oklart varför konduktiviteten i de celler som utgör dagbrotten endast

³⁵ PM Hydrogeologi, Golder daterad 10 juni 2019 underbilaga till MKB daterad den 17 juli 2019, aktbilaga 8.

givits en något högre konduktivitet (samma som om brotten fyllts med isälvsmaterial, 10^{-3} m/s). Hade det påverkat om de till exempel istället hade angivits som ett betydligt högre värde, 10^0 m/s?

Det är bra att påverkansområdet anges som 0.1 m. Det ligger i linje med SGU:s handledning för täktverksamhet vid grundvattenberoende ekosystem. Påverkansområdet avser dock en genomsnittlig årlig påverkan. Under vissa perioder kan påverkan således vara betydligt större och under andra perioder, vanligtvis under sen vår är påverkan troligtvis försumbar.

Eftersom modelleringen är statisk bör modelleringen inte bara presenteras som en genomsnittlig beräkning utan även hur det ser ut under de torraste perioderna. Annars kan eventuella effekter på ekosystemen inte klargöras. Golder har presenterat detta vid andra modelleringar som företaget utfört i samband med grundvattenberoende ekosystem, t.ex. vid Cementas utvidgning av tåkten på File Hajdar, Gotland.³⁶ Eftersom påverkansområdet sannolikt varierar över året finns det ingen anledning att inte visa denna variation även här.

Vissa märkliga resultat finns i modelleringen som minskar trovärdigheten på denna. Golder uppger att deformationszonerna "...påverkar kraftigt storleken på påverkansområdet...". I de kartor över grundvattennivåns avsänkning som presenteras är detta dock enligt [REDACTED] inte alls tydligt. Med tanke på den stora ökning av den hydrauliska konduktiviteten som antagits i deformationszonerna verkar dessa tvärtom i mycket liten utsträckning påverka utsträckningen av påverkansområdet. Således är påverkansområdet öster om Sahavaara betydligt större än västerut trots total avsaknad av dokumenterade sprickzoner i denna riktning. Erfarenheter från dussintals större byggprojekt i berg i hela Sverige (t.ex. från tunnelbyggande) visar tvärtom att sprickzoner ofta har en väldigt stor betydelse för påverkansområdets utbredning. Det är viktigt att reda ut om detta modelleringsresultat beror på något systematiskt fel i modelleringen eller den konceptuella modellen eller om det har sin naturliga förklaring i de mäktiga vattenförande jordlager som finns ovanpå bergytan.

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter anser Naturvårdsverket att KIAB måste komplettera ansökan med utredning samt klargörande av om modelleringsresultatet beror på systematiskt fel i modelleringen eller den konceptuella modellen eller om det beror på de mäktiga vattenförande jordlager som finns ovanpå bergytan. Ansökan behöver kompletteras med den information som framkommer.

2.5. Osäkerhetsanalys

[REDACTED] konstaterar att det är bra att en känslighetsanalys har utförts. Den variation av den hydrauliska konduktiviteten i berg som testats (en halv tiopotens skillnad) är dock helt otillräcklig eftersom de faktiskt uppmätta variationerna i berggrunden är flera tiopotenser. Den variation på 10 % av

³⁶ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom i mål nr M 7575-17. Domen är överklagad och prövningstillstånd har meddelats i Mark- och miljööverdomstolen.

nettonederbörden som testats kan troligtvis jämföras med den naturliga variationen mellan olika år. Vid känslighetsanalyser bör åtminstone den faktiskt uppmätta variationen av parametervärden användas. Känslighetsanalys jämföras ibland med en osäkerhetsanalys. Vid en känslighetsanalys testas dock endast de bestämmande parametrarnas betydelse för utfallet och bör då testas utifrån uppmätta spann på värden eller omfång på litteraturvärden. Även förändringar i den konceptuella modellen och dess betydelse bör testas om den konceptuella modellen inte är helt utredd för att se hur robust modelleringen är. Utifrån känslighetsanalyser kan en osäkerhetsanalys göras som diskuterar och klargör hur osäkert modelleringsresultatet är. Om det inte går att fastställa detta statistiskt kan det åtminstone diskuteras.

Mot bakgrund av [REDACTED] synpunkter ovan samt 19 § 2 miljöbedömningsförordningen (2017:966) anser Naturvårdsverket att ansökan behöver kompletteras med en korrekt utförd känslighetsanalys samt osäkerhetsanalys.

3. Natura 2000

3.1. Kumulativ påverkan

Vid tillståndsprövningen är det inte enbart den påverkan som den aktuella verksamheten eller åtgärden kan få på Natura 2000-området som ska prövas utan även kumulativa effekter, dvs. hur verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter och åtgärder sammantaget kan påverka området.

Naturvårdsverket bedömer att samma kompletteringsbehov som gäller kumulativ påverkan på skyddade arter, se avsnitt 4.2, även föreligger för påverkan på Natura 2000-området och att motsvarande komplettering därför måste göras av KIAB avseende hur pågående och planerade verksamheter riskerar att påverka arter och livsmiljöer i det aktuella Natura 2000-området. Naturvårdsverket vill i denna del även hänvisa till vår handbok 2017:1 om prövningar och tillsyn i Natura 2000 för ytterligare vägledning om kumulativa effekter och hur de bör beskrivas i ansökningshandlingar.

Sammanfattningsvis behöver KIAB komplettera ansökan med redovisning av kumulativ påverkan från pågående och planerade verksamheter.

3.2. Återställning till tillfredställande skick och efterbehandling

Naturvårdsverket har tidigt i processen påpekat att frågor om återställning har en tydlig koppling till utvinningsavfallets egenskaper, utvinningsavfallsanläggningars utformning och i slutändan verksamhetens tillåtlighet.³⁷ En utvinningsavfallsanläggningens utformning (inklusive dammkonstruktioner) ska avgöras inom tillåtlighetsprövningen eftersom det annars inte går att bedöma en verksamhets samlade miljöpåverkan och sätta

³⁷ Se exempelvis Naturvårdsverkets yttranden den 3 maj 2019 (aktbilaga 19) och den 28 oktober 2019, avsnitt 9 (aktbilaga 17)

tydliga och ändamålsenliga villkor.³⁸ Detta har bland annat att göra med att anrikningssandens egenskaper och utbredning kan påverka arter och livsmiljöer inom Natura 2000 som exempelvis vattendrag med avseende på bland annat läckage av metaller. Dessutom är det centralt vilka åtgärder som kommer att krävas för att återställa utvinningsavfallsanläggningar inklusive dammar, områden som påverkas av utvinningsavfallsanläggningar samt håligheter där utvinningsavfall placeras till tillfredställande skick.³⁹ Det kan handla om åtgärder för att återställa biologisk mångfald särskilt med beaktande av eventuella krav då arter och livsmiljöer inom Natura 2000 berörs. Även efterbehandling av andra områden som påverkats av gruvverksamheten är relevant.

Då det påverkar tillåtligheten kan frågor som rör återställning till tillfredställande skick av utvinningsavfallsanläggningar inklusive dammar, områden som påverkas av utvinningsavfallsanläggningar samt håligheter där utvinningsavfall placeras inte sättas på provotid, vilket även gäller i relation till frågan om påverkan på Natura 2000-områden. Detta gäller även efterbehandling av övriga områden inom en gruvverksamhet som kopplar till påverkan på Natura 2000-områden och arter.

När det gäller utvinningsavfallsanläggningar ska utsläpp till vatten hanteras och vid behov renas, så att de inte strider mot miljö kvalitetsnormer för vatten. Detta gäller även efter att en sådan anläggning stängts.⁴⁰ Även det har en koppling till prövningen av Natura 2000-frågan. Detta innebär att utsläpp till vatten av exempelvis metaller från utvinningsavfallsanläggningar också är en fråga om tillåtlighet som därmed inte kan sättas på provotid.

Det måste därför framgå i avfallshanteringsplanen vilka åtgärder som krävs för att uppnå tillfredställande skick för utvinningsavfallsanläggningar inklusive dammar, områden som påverkats av utvinningsavfallsanläggningar samt håligheter där utvinningsavfall placeras.⁴¹ Utöver det kan det i en efterbehandlingsplan finnas information hur efterbehandling av områden relaterat till en gruvverksamhet som inte utgör utvinningsavfallsanläggningar eller påverkats av sådana ska utföras.⁴² Ett färdigt och konkret underlag för hur återställning till tillfredställande skick samt efterbehandling ska genomföras krävs även för att domstolen ska kunna göra en fullständig, exakt och slutlig prövning av bolagets ansökan om Natura 2000-tillstånd.⁴³

I ansökan inklusive kompletteringar finns endast redovisat en översiktlig efterbehandlingsplan⁴⁴ som bygger på begränsad utredning om utvinningsavfallens egenskaper. Tvingande krav i UtvavF är inte uppfyllda

³⁸ Se bl.a. 2 kap., 22 kap. 1 § miljöbalken samt 23–29, 55, 71 §§ UtvavF.

³⁹ Se exempelvis 71 samt 76 §§ UtvavF

⁴⁰ 70 samt 71-74 §§ UtvavF

⁴¹ Se exempelvis 25 § 4, 56 § och 71-76 §§ UtvavF

⁴² Se exempelvis Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020, avsnitt 6.3 (aktbilaga 82)

⁴³ Jmf NJA 2013 s. 613.

⁴⁴ Se efterbehandlingsplan som utgörs av underbilaga F6 till AHP (aktbilaga 65), senaste version av efterbehandlingsplanen är daterad den 8 april 2020

vilket Naturvårdsverket påtalat flera gånger⁴⁵ senast i yttrandet daterat den 15 maj 2020 (kompletteringskrav 28 och avsnitt 6.3).

Utvinningsavfallsanläggningarnas utformning och utbredning har därutöver förändrats i sent skede (se avsnitt 1.2). KIAB:s avsikt är att tillsynsmyndigheten först inför avslutningen av gruvverksamheten ska godkänna hur återställning till tillfredställande skick faktiskt ska genomföras och vilka åtgärder som kommer att krävas⁴⁶.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är en sådan ordning inte i överensstämmelse med varken utvinningsavfallsdirektivet⁴⁷, det svenska genomförandet⁴⁸ eller Natura 2000-regelverket. Naturvårdsverket har redan konstaterat att när det gäller villkor om återställning till tillfredställande skick är det inte fråga om ett villkor av mindre betydelse som kan delegeras till tillsynsmyndigheten, 22 kap. 25 § miljöbalken.⁴⁹ Kopplingen mellan återställning till tillfredställande skick samt efterbehandling kopplat till påverkan på de områden och arter som omfattas av skydd enligt Natura 2000 styrker detta argument ytterligare.

När det gäller verksamheter med ringa påverkan på naturmiljön och/eller som inte påverkar Natura 2000-områden kan det enligt Naturvårdsverket ibland av praktiska eller ekonomiska skäl vara motiverat att beslutet om efterbehandling skjuts på framtiden. I detta fall handlar det om en verksamhet som kommer exploatera mycket stora områden, och för alltid förstöra och omvandla naturmiljöer av högsta nationella skyddsklass. Dessa naturmiljöer utgörs av olika typer av kärr (myrar) som avvattnas i Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem (SE0820430). Natura 2000-området ligger alltså dikt an verksamhetsområdet. Åtminstone ett av Natura 2000-områdets biflöden ligger inom verksamhetsområdet. Natura 2000-området kan m.a.o. påverkas av återställning och efterbehandling även efter avslutad verksamhet och genomförda åtgärder. Det gäller till exempel läckage av vattenburna föroreningar från sandmagasin och gråbergssupplag, dammbrott, permanenta grundvattenavsänkningar m.m. Eftersom dagbrotten kommer att bli djupa och grundvattenavsänkningen kan bli mycket omfattande måste också risken för oavsiktliga grundvattenavsänkningar utanför den modellerade påverkanszonen för grundvattenpåverkan beaktas.

Bolaget behöver därför komplettera sin ansökan med åtgärder för återställning av utvinningsavfallsanläggningar, områden som påverkats av utvinningsavfallsanläggningar samt håligheter som återfylls med utvinningsavfall till tillfredställande skick vilket Naturvårdsverket även framfört

⁴⁵ Se Naturvårdsverkets samrådsyttrande daterat den 3 maj 2019 (aktbilaga 19) samt Naturvårdsverkets yttrande daterat den 29 oktober 2019 (aktbilaga 17)

⁴⁶ KIAB:s Skrift 190717, s.55, aktbilaga 1

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c370006a-063e-4dc7-9b05-52c37720740c.0020.02/DOC_1&format=PDF

⁴⁸ Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall

⁴⁹ Se Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020, avsnitt 6.3 (aktbilaga 82)

i yttrandet daterat den 15 maj 2020.⁵⁰ KIAB ska även komplettera ansökan med åtgärder för efterbehandling samt villkor som reglerar vilka åtgärder som ska vidtas för att undvika risk för skada på Natura 2000-området. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det först när ovanstående information finns på plats som det går att göra en samlad Natura 2000-prövning av alla de ingående aspekter av verksamheten som riskerar att påverka/skada Natura 2000-området.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att det krävs en komplett avfallshanteringsplan och efterbehandlingsplan för att en fullständig, exakt och slutlig prövning enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska kunna göras.

3.3. Kunskapsbrist angående utpekade arter i Natura 2000-området

I underlaget saknas riktade inventeringar av flodpärlmussla och grön flodtrollslända som utgör utpekade arter i Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem. I miljökonsekvensbeskrivningen anges att flodpärlmussla inte är känd inom Pajala kommun och för grön flodtrollslända att närmaste kända förekomst är i Kolari vid Muonio älv. I en verksamhet av denna omfattning och med mycket stora effekter på naturmiljön bör denna kunskapsbrist enligt Naturvårdsverkets bedömning läkas med hjälp av riktade inventeringar. Naturvårdsverket är medvetet om att bolaget för musslans del uppger att öring (som musslan är beroende av för larvutvecklingen) inte förekommer i berörda vattendrag. Se även kommentarer om dessa arter under rubriken Artskydd, avsnitt 4, nedan.

3.4. Kunskapsbrist angående risken för grundvattenavsänkning

Utifrån synpunkter från Naturvårdsverkets hydrogeologiska konsult, professor [REDACTED], har ett antal svagheter och kompletteringsbehov rörande bolagets hydrogeologiska modell och hydrologiska påverkansområde identifierats (se avsnitt 2.1–2.5). Eftersom dessa brister kan ha betydelse för utfallet i konsekvensanalysen om verksamheten påverkar utpekade arter och habitat i Natura 2000-området kan ytterligare kompletteringskrav tillkomma när resultaten från de hydrogeologiska undersökningar och kompletteringar som bolaget behöver tillföra ansökan finns tillgängliga.

4. Artskydd

Naturvårdsverket har i sitt yttrande daterat den 15 maj 2020 framfört kompletteringskrav avseende artskydd och därvid haft synpunkter på hur KIAB utformat sin ansökan.⁵¹ Därutöver har Naturvårdsverket inför detta yttrande gått igenom det underlag i form av undersökningar och inventeringar som KIAB har gett in i målet.

⁵⁰ Jämför Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020, avsnitt 6.3 samt kompletteringskrav 28 (aktbilaga 82).

⁵¹ Se avsnitt 12.2 i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 15 maj 2020.

4.1. Behov av ytterligare inventering och urval av skyddade arter

4.1.1. Grön flodtrollslända, flodpärlmussla och öring

KIAB har genomfört inventeringar och en analys av hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten. För två fridlysta arter saknas emellertid kunskap om förekomst eftersom inga riktade inventeringar skett – grön flodtrollslända och flodpärlmussla. Verksamheten har en mycket stor areell omfattning – både av habitat som irreversibelt exploateras samt stora områden av naturtyper som påverkas negativt genom grundvattenavsänkning, buller, mänsklig närvaro och risk för oförutsedda utsläpp av olika toxiska och naturstörande ämnen. Naturvårdsverket anser att riktade inventeringar av dessa arter därför inte kan anses vara orimliga.

Naturvårdsverket är medvetet om att arten öring, som är nödvändig för musslans larvutveckling, inte bedöms finnas i de vattendrag som berörs. Denna uppgift om öring är dock inte på ett betryggande sätt vetenskapligt verifierad enligt verkets bedömning. I sammanhanget kan det noteras att bolaget genomfört en riktad inventering av nordfladdermus, trots att arten inte är känd från området.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att ansökan behöver kompletteras med uppgifter om förekomst av ovan nämnda arter.

4.1.2. Särskilt om fågelarter

Naturvårdsverket bedömer att urvalet av de arter som i detta fall bör hanteras i en artskyddsprövning är felaktigt avgränsat. KIAB har prioriterat arter som är rödlistade. Enligt Naturvårdsverket bör arter med gynnsam bevarandestatus men som har små totalpopulationer eller små och fragmenterade utbredningsområden också beaktas. Två sådana arter i detta fall är fåglarna myrsnäppa och dvärgbeckasin. Båda dessa har små totalpopulationer, och inom EU har Sverige och Finland ett särskilt bevarandansvar. Deras huvudsakliga förekomst i Sverige finns i blöta kärr som i habitatdirektivet klassificeras som aapamyr. Pajala kommun är ett kärnområde för dessa arter. Det framgår av ingivna fågelinventeringar att vald metodik inte fångar upp dessa arters förekomst på ett rättvisande sätt. Dessa arter spelar främst under sena kvällar och nätter och inventeringar under dagtid fångar därför endast upp enstaka individer som inte speglar den verkliga populationen. Eftersom inventeringar inte heller har genomförts under rätt tid på dygnet bör riktade inventeringar genomföras nattetid. Då kommer även andra nattspelande vadararter som bl.a. svartnäppa att registreras på ett rättvisande sätt. Därtill jagar flertalet ugglor, exempelvis jorduggla, mest intensivt nattetid. Således ger en inventering nattetid en mer rättvisande bild av förekomsten än om arten eftersöks under dagtid.

Naturvårdsverket bedömer att fågelinventeringen i Bilaga H8.7 även på andra sätt inte speglar förekomsten av ett antal myrlevande fågelarter på ett relevant sätt. Det beror på att valda inventeringsrutter endast täcker mycket begränsade delar av de öppna myrarna där många av de myrhäckande arterna kan förväntas finnas (se bl.a. Figur 5 i Bil. H8.7). Bolaget behöver således komplettera häckfågelinventeringen med ytterligare rutter i de öppna myrarna för att kunna

presentera ett rättvisande resultat. Vad gäller myrsnäppa och dvärgbeckasin behöver komplettering även ske med konsekvensanalyser för dessa fågelarter.

Vidare anser Naturvårdsverket att bolaget även ska utföra ytterligare en riktad inventering av sädgås eftersom den metod som valts av KIAB bedöms ge en underrepresentativ bild av artens förekomst i området. Sädgås är notoriskt svårinventerad med gängse standardiserade inventeringsmetoder. En metod som Naturvårdsverket har erfarenhet av är att i början av häckningsperioden när gässen stakar ut sina revir (vanligen första halvan av maj), använda s.k. playback av sädgåsens locklåten. Gässen reagerar mycket starkt på detta och svarar aggressivt med ljud och genom att inta synliga positioner på myrtyvor. Ofta fortplantas beteendet då genom de olika sädgåsreviren på myren. Denna playback-metod fungerar även bra på flera simänder, exempelvis den svårinventerade stjärtanden, men även för sångsvan, trana m.fl. aggressivt revirhävdande arter. Även många spelflygande vadare reagerar starkt på playback med ökad spelintensitet eller genom att då starta sin spelaktivitet.

Alla vilda svenska fågelarter omfattas av 4 § 1–4 artskyddsförordningen, det gäller m.a.o. även mycket vanliga arter som t.ex. lövsångare.

Artskyddsredovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen behöver därför förhålla sig till detta faktum. I nuvarande inlagor⁵² finns i varierande grad felaktiga uppgifter angående vilka arter som omfattas av artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser. Bolaget behöver därför komplettera med korrekta uppgifter om vilka arter i området som berörs av artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser.

4.1.3. Rödlisteklassning

Rödlisteklassningen ligger till grund till bl.a. bolagets urval av arter i artskyddsprövningen, men också bolagets bedömning av verksamhetens påverkan på dessa arter. Nu finns en ny rödlista (2020)⁵³ med nya klassificeringar/hotbedömningar. Naturvårdsverket anser att ansökan behöver uppdateras utifrån denna nya information.

4.1.4. Konsekvensanalyserna för arterna

Utifrån synpunkter från Naturvårdsverkets hydrogeologiske konsult, professor [REDACTED], framför Naturvårdsverket omfattande kompletteringskrav av det hydrogeologiska underlaget. Det innebär enligt Naturvårdsverkets bedömning att det av bolaget presenterade påverkansområdet för hydrologiska avsänkningar av grundvatten och därmed påverkan på bl.a. myrarnas hydrologi måste anses vara preliminär. Det innebär också att den konsekvensanalys för arter som bolaget presenterat⁵⁴, och som utgår från de hydrogeologiska modelleringarna, i dagsläget inte kan anses vara vetenskapligt säkerställd. Även resultaten från

⁵² Se bl.a. bilaga H till MKB daterad den 7 april 2020, underbilagor H8.7 och H8.9 (aktbilaga 66)

⁵³ www.artdatabanken.se/globalassets/ew/subw/artd/2.-var-verksamhet/publikationer/31.-rodlista-2020/rodlista-2020

⁵⁴ Bilaga H9 daterad den 9 april 2020 som utgör underbilaga till MKB (aktbilaga 66)

konsekvensanalysen bör därför betraktas som preliminära. När bolaget kompletterat det hydrogeologiska underlaget kan konsekvensanalysen av verksamhetens påverkan på arter och naturtyper eventuellt behöva granskas på nytt.

██████████ konstaterande att påverkansområdet enbart baseras på årsmedelvärden utgör en viktig implikation för möjligheten att använda påverkansområdet som utgångspunkt för konsekvensbedömningen för arter och naturtyper. För flera växtarter är de hydrologiska förhållandena i allmänhet viktigast under tillväxtfasen från sen vår till sommar, medan vissa arter också kan vara känsliga för exempelvis torrfrysning (låga vattenstånd vintertid). Hur det förhåller sig för berörda arter behöver således belysas av bolaget. För olika fågelarter kan variationer i vattenregimen vara avgörande för habitatets funktion under olika delar av häckningscykeln. Exempelvis gynnas betet när ungfågeln lämnar redet av en viss upptorkning av delar av myren. För flertalet myrfåglar är det dock generellt så att de kräver högre vattenstånd i början av häckningscykeln. Även detta behöver belysas av bolaget och ställas i relation till påverkansområdet. Av detta skäl är det avgörande att påverkansområdet modelleras utifrån månadsmedelvärden och att kartor med 1 dm påverkan presenteras för respektive månad, särskilt viktigt är detta för perioden april till och med augusti.

Mot bakgrund av ovan anser Naturvårdsverket att KIAB ska komplettera ansökan med reviderade konsekvensanalyser av verksamhetens påverkan på arter, även avseende arterna dvärgbeckasin och myrsnäppa (se avsnitt 4.1), och naturtyper utifrån en uppdaterad geohydrologisk modell och en ny uppskattning av det geohydrologiska underlaget. Den geohydrologiska modellen ska kompletteras med ingångsdata och underlag i enlighet med avsnitt 2 och därmed erhålls ett nytt uppskattat geohydrologiskt påverkansområde.

4.2. Komplettering avseende kumulativ påverkan

Enligt 6 kap. miljöbalken framgår att redovisningar av kumulativ påverkan på arter från andra pågående och planerade verksamheter ska ingå i ansökan.⁵⁵

I KIAB:s ansökan saknas bedömningar av kumulativa effekter av andra pågående eller planerade verksamheter som antingen redan påverkar bevarandestatusen för hotade arter i regionen eller riskerar att kunna göra det framgent. Länsstyrelsen har vid den muntliga förberedelsen⁵⁶ påtalat en vindkraftsutbyggnad på finska sidan som kan behöva beaktas. Vattenfall har i november 2019 lämnat in en tillståndsansökan, till miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Norrbottens län, för en vindkraftspark i Käymävaara. Ansökningsområdet för vindparken ligger enbart fem kilometer väster om det ansökta gråbergssupplaget vid Ahvenvuoma.

⁵⁵ Se Naturvårdsverkets vägledning: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Artskydd/>

⁵⁶ Aktilaga 114

Bolaget har därutöver anfört att skogsbruk har en stor negativ inverkan på många av de berörda arternas långsiktiga bevarandestatus.⁵⁷ Enligt Naturvårdsverkets bedömning behöver även skogsbrukets effekter på arterna beaktas kumulativt i artskyddsprövningen i detta mål.

Sammanfattningsvis behöver KIAB komplettera ansökan med redovisning av kumulativ påverkan från pågående och planerade verksamheter.

4.3. Restaurering som skyddsåtgärd

Den skyddsåtgärd⁵⁸ som KIAB föreslår för att bibehålla den kontinuerliga ekologiska funktionen för de berörda arterna i deras naturliga habitat är huvudsakligen restaurering av områden med myrar (kärr) och äldre barrskog.⁵⁹ För myrarna anger KIAB att restaurering kan vara skötsel genom röjning och slåtter för att motverka igenväxning som har en negativ påverkan för många av de myrlevande arter som påverkas negativt av den sökta verksamheten. Andra åtgärder uppges kunna vara hydrologisk restaurering genom dämning och liknande. Därtill anges också områdesskydd som en åtgärd för att gynna exempelvis de barrskogslevande arter som trivs i äldre naturskogsliknande habitat.

Som Naturvårdsverket uppfattar ansökan finns inga av KIAB beslutade restaureringsobjekt utan bolaget har presenterat ett antal konceptuella restaureringsmetoder samt ett antal (men i inlagorna något varierande) förslag till tänkbara områden. KIAB har, vad Naturvårdsverket kan se, inte visat om bolaget har rådighet över något av dessa områden eller hur en sådan rådighet ska åstadkommas. Naturvårdsverket anser att KIAB därför behöver komplettera ansökan med sådana uppgifter.

För de arter som omfattas av fridlysningsbestämmelserna i 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen ("EU-arterna") framgår av kommissionens vägledning⁶⁰ samt Naturvårdsverkets handbok om artskyddsförordningen⁶¹, att *skyddsåtgärden ska finnas på plats och dessutom vara funktionell i det ögonblick som verksamheten exploaterar eller påverkar habitatet* där arterna ursprungligen fanns. Eftersom arterna ska ha möjlighet att nyttja den restaurerade platsen måste *åtgärderna ske i "direkt anslutning" till platsen där arternas habitat förstörs*. Det får m.a.o. inte uppstå något glapp i den kontinuerliga ekologiska funktionen (nedan KEF) eller arternas bevarandestatus (nedan GYBS). Åtgärderna måste åtminstone vara så närbelägna att den kontinuerliga ekologiska funktionen upprätthålls. En analys av hur skyddsåtgärderna bidrar till

⁵⁷ Bilaga H9 daterad den 9 april 2020, s.170, som utgör underbilaga till MKB (aktbilaga 66)

⁵⁸ Här använder Naturvårdsverket begreppet skyddsåtgärd i den betydelsen KIAB använt. För skillnaden mellan skyddsåtgärd och kompensationsåtgärd se avsnitt 4.3.2 Kompensations- och skyddsåtgärder.

⁵⁹ Bilaga H15 daterad den 9 april 2020, s.170, som utgör underbilaga till MKB (aktbilaga 66)

⁶⁰ Se fotnot 41

⁶¹ Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen, Del 1 fridlysnings och dispenser <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0160-5.pdf>

att upprätthålla KEF och GYBS för berörda arter behöver därmed ingå i ansökan. Om åtgärden ska kunna vara funktionell när verksamheten exploaterar arternas nuvarande habitat behöver åtgärderna ställas i ordning och deras funktion kvalitetssäkras innan verksamheten startar. I praktiken kan det ta flera år vilket gör att det inte går att under en pågående prövning bestämma sig för vilka åtgärder man avser genomföra, om domstolen ska kunna genomföra en fullständig artskyddsprövning i enlighet med de krav som uppställs i praxis. Naturvårdsverket anser att KIAB:s nuvarande utformning av ansökan innebär kravet på att artskyddsprövningen ska vara en del av lokaliseringsprövningen försvåras eller omöjliggörs.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning torde i enstaka fall mindre skyddsåtgärder i form av restaurering kunna genomföras *under* pågående handläggning av ett mål så att dessa står klara när verksamheten ska påbörja exploateringen av det aktuella området för arterna.

I detta fall bedömer Naturvårdsverket att en prövning med ”uppskjutna skyddsåtgärder” inte är möjlig. Det beror på att verksamheten är areellt mycket omfattande, till största del omfattar naturtyper av högsta nationella skyddsvärde, samt omfattar ett mycket stort antal fridlysta arter varav många är rödlistade samt har en negativ populationstrend i Sverige och/eller i boreal region. Till Naturvårdsverkets kännedom omfattar denna artskyddsprövning sammantaget en av de största arealerna och flest arter som någonsin prövats i Sverige. Föreslagna skyddsåtgärder⁶² är också de mest omfattande som prövats i Sverige vad gäller sammantaget skyddsåtgärdernas⁶³ areal och antal berörda arter. Vidare är arternas habitat som irreversibelt exploateras eller indirekt försämras genom verksamheten, huvudsakligen olika typer av blöta kärr (huvudsakligen aapamyr i art- och habitatdirektivets terminologi), samt naturskogar eller naturskogsliknande barrskogar. Dessa naturtyper är de svåraste att restaurera som habitat betraktat och ännu svårare att restaurera så att de verkligen fungerar som livsmiljö för de fridlysta arter som man avser ska kunna etablera sig på platsen eller vars befintliga populationer på platsen ska öka.

En annan svårighet med restaurering av aapamyr och naturskog är den långa leveranstiden. Den naturvårdsbiologiska forskningen visar ett stort antal exempel på leveranstider för de aktuella typerna av restaurerade myrar (kärr) som uppgår till ett decennium eller längre. Det beror bl.a. på tillväxttakten för de biotopbildande mossarterna i våtmarken. För naturskog är leveranstiden av naturliga skäl ofta ännu längre. Hittillsvarande erfarenhet av försök att genom s.k. ”veteranisering” skapa naturskogsliknande strukturer/funktioner i yngre barrskog eller produktionsskog visar på stora svårigheter. Veteranisering fungerar uppenbarligen bäst i lövrika barrskogar samt i sydligare lövskogar. Givet de svårigheter som listas ovan finns det alltså en stor risk att utfallet av bolagets restaureringsplaner inte blir som det förväntade.

När det gäller de strängflarkmyrar(-kärr) som bär en mycket stor del av den biologiska mångfalden i påverkansområdet finns en annan komplikation vid

⁶² Se fotnot 58

⁶³ Se fotnot 58

restaurering. Strängarna av torv mellan de blötare flarkarna uppstår i en komplicerad och långvarig process som omfattar både mossornas tillväxt, abiotiska uppfrysningsprocesser, och en samtidig långsam nedbrytning. Det går alltså inte att restaurera fram ett strängflarkekärr såvida dessa funktioner inte redan finns på plats. Vidare är det lätt att befintliga sträng-/flarkekärr påverkas negativt av t.ex. dämning eftersom strängarna då kan börja brytas ned. Även flarkarna kan påverkas negativt vid ändrad hydrologi. Detta behöver beaktas i bolagets komplettering av ansökan.

Naturvårdsverket bedömer att KIAB:s förslag till restaurerande skyddsåtgärder⁶⁴ och exempel på tänkbara restaureringsområden inte uppfyller de kunskapskrav som måste ställas på ansökan. Det beskrivna tillvägagångssättet är inte heller förenligt med kommissionens vägledning⁶⁵ samt Naturvårdsverkets handbok om artskyddsförordningen⁶⁶.

4.3.1. *Försiktighetsprincipen och skyddsåtgärder/restaurering*

Som framgår ovan är de skyddsåtgärder⁶⁷ bolaget föreslår svåra att genomföra med förväntat goda resultat. Det framgår inte av ansökan⁶⁸ hur denna typ av svårigheter ska hanteras. Givet de stora osäkerheter som föreligger är det viktigt att bolaget redan inledningsvis tar höjd för detta. Ett sätt att hantera kvalitetsaspekten är att arealen skyddsåtgärd⁶⁹ görs större än den areal livsmiljö som går förlorad för arterna. I en större yta finns det större möjlighet att den efterfrågade kvalitén/funktionen uppstår. För vissa arter (men inte alla) kan en mindre men högkvalitativ yta som förstörs, motsvaras av en större yta med något sämre kvalitet. Givet svårigheterna kan inte exploaterad/påverkad mark ersättas med skyddsåtgärder av samma areal. Bolaget behöver därför tydligt redovisa i kompletteringen av ansökan hur svårigheter att genomföra skyddsåtgärder⁷⁰ med förväntat resultat ska hanteras.

Bolaget har i sin konsekvensanalys för arter och naturtyper⁷¹ samt förslaget till skyddsåtgärder⁷² genom restaurering⁷³ valt en metod där man bryter ned verksamhetens påverkan på artnivå. Det är bra eftersom en egen artskyddsdispens ska göras för respektive art. Nackdelen med att enbart använda detta tillvägagångssätt är dock att det inte går att se helhetsperspektivet, dvs. att det blir svårt att förstå hur stor den samlade påverkan är på hela naturmiljön. Detta senare behövs också eftersom det i lokaliseringsprövningen är viktigt att förstå verksamhetens samlade påverkan på områdets arter och deras livsmiljöer. När man enbart bryter ned påverkan på artnivå såsom nu gjorts får läsaren lätt intrycket att påverkan är försumbar på den enskilda artens bevarandestatus. I den

⁶⁴ Se fotnot 58

⁶⁵ Se fotnot 41

⁶⁶ Se fotnot 49

⁶⁷ Se fotnot 58

⁶⁸ Bilaga H MKB, underbilagor H9 samt H15 samtliga daterade den 9 april 2020 (aktbilaga 66)

⁶⁹ Se fotnot 58

⁷⁰ Se fotnot 58

⁷¹ Bilaga H9 underbilaga till MKB daterad den 9 april 2020 (aktbilaga 66)

⁷² Se fotnot 58

⁷³ Bilaga H15 underbilaga till MKB daterad den 9 april 2020 (aktbilaga 66)

mån verksamheten bedöms påverka bevarandestatusen negativt kan det åtgärdas med skyddsåtgärder⁷⁴.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning ger denna redovisning inte en rättvisande bild av verksamhetens samlade påverkan på arterna och deras habitat. I delar är denna redovisning inte bara en osäker teoretisk ”modellering” av påverkan, utan också i sak felaktig. Skälet till detta är flera. Förlusten av livsmiljöer för arterna är mycket stor – bortsett från redan påverkade områden kommer flera tusen hektar naturmiljöer av högsta bevarandevärde – främst äldre skog på myrholmar, vattendrag och olika typer av blöta myrar (kärr) att förstöras eller påverkas negativt. Givet bristerna i det geohydrologiska underlaget som Naturvårdsverket beskriver i avsnitt 2.1-2.4 kan bolagets nödvändiga kompletteringar i denna del eventuellt visa att påverkansområdet är större än vad som hittills framkommit. Stora delar av dessa miljöer försvinner för alltid och kan inte återskapas vid återställning/efterbehandling efter avslutad drift. De skyddsåtgärder⁷⁵ som genomförs kan därför aldrig ersätta denna förlust. De områden som avses restaureras skulle kunna restaureras i alla fall i annan regi, eventuellt områdesskydd av vissa naturskogar skulle också kunnat ske i framtiden utan bolagets försorg. Däremot är de exploaterade områdena samt troligen också stora delar av de hydrologiskt påverkade våtmarkerna irreversibelt förändrade även efter avslutad verksamhet.

En annan viktig aspekt som inte framgår i bolagets konsekvensanalys är att förlusten av livsmiljöerna för arterna innebär en omfattande fragmentering. Inom den naturvårdsbiologiska forskningen finns idag en konsensus om att fragmentering och förlust av individer och deras livsmiljöer har en större påverkan på bevarandestatusen för arter än vad man tidigare trott. Den största påverkan på arter och livsmiljöer idag är habitatförlust genom det som kallas ”de små stegens förändring” – det är den exploatering, samhällsbyggnad samt påverkan från de areella näringarna som ständigt sker. Varje enskild verksamhet, exempelvis skogsavverkning, vindkraftspark eller vägbygge har ofta liten eller svårdetekterad påverkan på arternas bevarandestatus, men kumulativt över decennierna ackumuleras de samlade effekterna så att arternas areal av lämpliga habitat minskar kraftigt och arternas populationsstorlek, populationsutveckling och utbredningsområde plötsligt minskar drastiskt. I de senaste två-tre rödlistorna⁷⁶ är detta påtagligt, men även i den s.k. fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen⁷⁷. Trots den relativt begränsade påverkan på arternas bevarandestatus som blir effekten av många verksamheter som prövas enligt miljöbalken och artskyddsförordningen, så anses påverkan ändå för stor för att tillstånd ska ges. Omfattningen av påverkan på arter och arternas livsmiljöer i detta fall är av en helt annan magnitud än de verksamheter som hittills i Sverige ansetts vara olämpligt lokaliserade och därmed inte tillåtliga som en effekt av artskyddsprövningen.

⁷⁴ Se fotnot 58

⁷⁵ Se fotnot 58

⁷⁶ <https://www.artdatabanken.se/var-verksamhet/rodlisning/>

⁷⁷ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/Fordjupad-utvardering-2019/>

Enligt Naturvårdsverket visar artförekomsterna i påverkansområdet för den sökta verksamheten på mycket höga naturvärden. I denna typ av myrar (främst strängflarökkärr) finns en kombination av bl.a. sällsynta kärlväxter, vissa mossor och många arter fåglar. Många av dessa är huvudsakligen knutna till denna typ av myrar där Pajala kommun utgör ett kärnområde för arterna. Enbart för fåglarna visar kombinationen arter knutna till denna typ av myrar att det handlar om unika förekomster i ett nationellt perspektiv (och ännu mer så i ett EU-perspektiv) snarare än att arterna enbart förekommer vanligt eller regelbundet i Pajala kommun såsom bolaget framställer det. Förekomsten av häckande pilgrimsfalk, (ev. blå kärnhök), sädgås, svartsnäppa, myrsnäppa, dvärgbeckasin, storspov, jorduggla, dvärgsparv och videsparv visar på unika kvalitéer för det berörda områdets myrar. Enligt Naturvårdsverkets bedömning återfinns denna kombination av arter enbart inom ett relativt begränsat antal toppobjekt av myrar i fr.a. Västerbotten och Norrbotten, varav många är områdesskyddade enligt miljöbalken.

En analys av denna samlade betydelse av artstocken och den mycket stora arealen livsmiljö som försvinner behöver analyseras i den komplettering som Naturvårdsverket anser att bolaget behöver göra i artskydds delen. Skyddsåtgärdernas omfattning behöver även justeras uppåt för att hantera de kombinationseffekter som beskrivs ovan.

4.3.2. *Kompensations- eller skyddsåtgärder*

Givet hur KIAB använder uttrycket kompensationsåtgärder i ett flertal av miljökonsekvensbeskrivningens inlagor samt vid ett flertal tillfällen under den muntliga förberedelsen⁷⁸ (se avsnitt 1.6) vill Naturvårdsverket klargöra vår bedömning av vad begreppen kompensations- respektive skyddsåtgärd innebär.

Inledningsvis anser vi att det är viktigt att klargöra att kompensationsåtgärder ska beaktas först efter att tillåtlighetsfrågan är avgjord, men också att det i många fall är svårt att kompensera för förlust av vissa naturvärden, både livsmiljöer och arter, oavsett hur goda föresatser man har. För att kunna tillämpa principen om en tvådelad prövning är det därför nödvändigt att skilja på skadebegränsande åtgärder och kompensationsåtgärder när en verksamhet ska prövas. I underlaget för prövningen ska konsekvenserna utan föreslagna kompensationsåtgärder redovisas tydligt, så att prövningsmyndigheten kan ta ställning till om verksamheten kan tillåtas. Enligt Naturvårdsverkets bedömning hindrar inte kompensationsåtgärder att försämring eller förstörelse av naturvärdena uppkommer på platsen för exploateringen, medan skyddsåtgärder ser till att platsen kontinuerligt behåller sina naturvärden och sin ekologiska funktionalitet. En grundläggande förutsättning för att en åtgärd ska kunna betraktas som en skyddsåtgärd är att den faktiskt säkerställer att skadan på platsen för exploateringen minskar eller uteblir. Det är därför skyddsåtgärderna måste ske i direkt anslutning till platsen för verksamheten, samt att de måste vara funktionella när de ursprungliga miljöerna för arterna påverkas/exploateras.

⁷⁸ Se aktbilaga 114

Enligt Naturvårdsverket finns det tolkningshjälp att hämta från kommissionens vägledning. När det gäller frågan om en åtgärd är en skyddsåtgärd eller en kompensationsåtgärd framhåller kommissionen att det går att identifiera. Den avgörande frågan är: Kommer en plats för fortplantning/vila att drabbas av försämring eller förstörelse (även om det bara är tillfälligt) till följd av ett visst projekt/aktivitet? Om svaret är ”ja” ska artikel 16 i art- och habitatdirektivet (motsvarande 14 § artskyddsförordningen) tillämpas, om svaret är ”nej” är det rimligt att anta att artikel 12 (motsvarande 4 § artskyddsförordningen) efterlevs. Uttryckt annorlunda innebär det att om åtgärden bedöms vara en kompensationsåtgärd övergår artskyddsprövningen i en dispensprövning enligt artskyddsförordningens dispensregler. Om åtgärden däremot är en funktionell skyddsåtgärd/skadeförebyggande åtgärd/skadelindrande åtgärd kommer inte verksamheten i konflikt med förbudsreglerna i 4 §.

Definitionsmässigt innebär kompensationsåtgärder åtgärder som kompenserar för att en försämring eller förstörelse av en plats för fortplantning eller vila uppkommer (den effekt som ska uppvägas). Motsvarande gäller inte för KEF-åtgärder som ser till att platsen för fortplantning vila behåller hela sin ekologiska funktionalitet (i kvalitativa och kvantitativa termer). Följaktligen krävs alltid ett undantag enligt artikel 16 i art- och habitatdirektivet (dvs. dispensprövning enligt artskyddsförordningen) när någon försämring eller förstörelse av en plats för fortplantning eller vila uppkommer.

Bedömningen av sannolikheten för skyddsåtgärdernas framgång måste göras på grundval av objektiv information och med hänsyn till de kännetecken och särskilda miljöförhållanden som utmärker den aktuella platsen.

I detta fall kommer tusentals hektar livsmiljö för fridlysta arter att dels irreversibelt exploateras, dels försämrats på ett för berörda arter avgörande negativt sätt. Försämringen av arternas livsmiljö beror bl.a. på grundvattenavsänkningar, buller och mänsklig störning. Som skyddsåtgärder /skadelindrande åtgärder har bolaget föreslagit ett konceptuellt paket med åtgärder som bl.a. innehåller restaurering av myrmark samt eventuellt skydd av skog. Det är enligt ingivet underlag omöjligt att bedöma exakt vilka skadelindrande åtgärder som kommer att genomföras, vilken omfattning och kvalitet dessa kommer att få, i vilken omfattning de avses vara funktionella när ett eventuellt tillstånd tas i bruk, samt i vilken grad de kommer att genomföras i exploateringsområdets närhet eller inte. Åtminstone några av de föreslagna åtgärderna är belägna många kilometer från verksamhetsområdet och kan svårtligen tolkas ske ”i direkt anslutning till”.

Slutligen bedömer Naturvårdsverket att åtgärderna som bolaget föreslår är att betrakta som kompensationsåtgärder och inte skyddsåtgärder.

Mot bakgrund av ovan anser Naturvårdsverket att ansökan ska kompletteras med dels en redogörelse för hur den vetenskapliga osäkerheten gällande hur de ”skadelindrande åtgärdernas” funktionalitet ska hanteras i förhållande till planerade åtgärders kvantitet och kvalitet, dels en redogörelse för vilka de skadelindrande åtgärderna är, deras areella omfattning och kvalitet, samt när dessa åtgärder kommer vara genomförda respektive utvärderade.

4.4. *Dispensprövningen*

Naturvårdsverket har i sitt tidigare yttrande framfört krav på komplettering avseende ansökans utformning. Vi vill tillägga följande.

De rekvisit i 14 § som Naturvårdsverket bedömer vara tillämpliga i detta fall är att en dispens endast får ges om:

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs (andra hälften av punkten c), av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse

Bolaget behöver närmare beskriva på vilket sätt samtliga dessa rekvisit är uppfyllda.⁷⁹

Begreppet ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse” är inte definierat i art- och habitatdirektivet eller i fågeldirektivet men allmän hälsa och säkerhet är uppräknade som sådana intressen. Ett liknande begrepp finns i artikel 6.4 i habitatdirektivet⁸⁰. Kommissionen betonar i sin vägledningsmanual att det allmänna intresset måste vara väsentligt/eller allt överskuggande. Det innebär att inte varje slag av allmänintresse av social eller ekonomisk karaktär är tillräckligt, i synnerhet när man väger dem mot de intressen som direktivet skyddar.

I andra delar av EU:s lagstiftning där uttrycket ”tvingande skäl” förekommer har EG-domstolen godkänt miljöskydd och sådant som behövs för att nå ekonomiska och sociala mål som skäl. Samma uttryck förekommer också i Natura 2000-regelverket (se 7 kap. 29 § miljöbalken). Enligt förarbetena till bestämmelsen kan tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse röra sig om till exempel totalförsvarets behov eller större infrastrukturprojekt. Där framgår också att det bör vara fråga om projekt som är oundgängliga för att skydda grundläggande intressen i människors liv såsom hälsa, säkerhet och miljö eller som är grundläggande för staten och samhället eller rör särskilda förpliktelser i samband med offentliga tjänster. Dessutom är det endast allmänna intressen som kan hävdas mot direktivets bevarandeintresse. Projekt som endast gynnar företag eller enskilda är inte tillräckliga som skäl. Kortsiktiga ekonomiska intressen eller andra intressen som bara skulle ge kortsiktiga fördelar för samhället räcker inte heller för att väga över direktivets långsiktiga bevarandeintresse. Järnvägsprojekt eller större vägprojekt kan vara exempel på godtagbara tvingande skäl. MÖD 2015:3 samt MÖD:s dom 2019 i mål M 10717-17 analyserar även hur begreppet ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse” kan tolkas. Är inte samtliga tillämpliga dispenssskäl i 14 respektive 15 §§ artskyddsförordningen uppfyllda kan inte

⁷⁹ I MÖD 2015:3 har Mark- och miljööverdomstolen gjort en detaljerad dispensprövning enligt 14 § artskyddsförordningen som även bör tillämpas i detta mål.

⁸⁰ jfr. prop. 2000/01:11, s. 69

dispens enligt artskyddsförordningen ges och bolagets ansökan ska då avslås i dess helhet.

5. Sammanfattande bedömning

Naturvårdsverket anser att frågan om korrekt karakterisering av utvinningsavfallet är av grundläggande betydelse för bedömningen av KIAB:s ansökan. Karakteriseringen har omedelbar betydelse för att kunna göra en bedömning av egenskaperna hos det avfall som uppkommer i verksamheten och vilka risker som är förenade med detta. Denna fråga har i sin tur avgörande betydelse för utformningen av efterkommande led i avfallshanteringen och för att kunna fastställa tillräckliga och effektiva åtgärder för stängning och återställning, men även när det gäller frågor om ekonomisk säkerhet och påverkan på ytvatten.

Därutöver är påverkansområdet areellt mycket omfattande, till största del omfattar naturtyper av högsta nationella skyddsvärde, och omfattar ett mycket stort antal fridlysta arter varav många är rödlistade samt har en negativ populationstrend i Sverige och/eller i boreal region. Till Naturvårdsverkets kännedom omfattar denna artskyddsprövning sammantaget en av de största arealerna och flest arter som någonsin prövats i Sverige. Av bolaget föreslagna skydds-, skadelindrande- och kompensationsåtgärder är dessa också de mest omfattande som prövats i Sverige vad gäller åtgärdernas sammantagna areal och antal berörda arter.

Sammanfattningsvis och mot bakgrund av de kompletteringskrav som Naturvårdsverket anser föreligger bedömer verket att miljökonsekvensbeskrivningen för närvarande inte medger den prövning som ska göras enligt bl.a. utvinningsavfallsförordningen och artskyddsförordningen. Den uppfyller därmed inte heller i sitt nuvarande skick kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Slutligen konstaterar Naturvårdsverket att det är fråga om omfattande kompletteringar som kommer att krävas utifrån vårt yttrande daterat den 15 maj 2020 samt detta yttrande. För att ansökningsunderlaget ska bli överskådligt är Naturvårdsverkets uppfattning att kompletteringar bör göras i form av reviderade handlingar (TB, MKB, AHP m.fl.).

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Natalié Lindenstrand och Caroline Appelberg samt handläggarna Krister Mild och Jennifer Brammer, den sistnämnda föredragande.

Karolina Ardesjö Lundén

Jennifer Brammer

Kopia till:
Länsstyrelsen i Norrbottens län
KIAB genom advokat Jan Eriksson

Bilageförteckning

Bilaga 1 Utdrag från lantmäteriets karttjänst över sand- och klarningsmagasin