

Maa- ja ympäristötuomioistuin
mmd.umea@dom.se

UUMAJAN KÄRÄJÄOIKEUS Tuomari 2: SAAPUNUT: 17.12.2018 JUTTU NRO: M3451-18 ASIAKIRJALIITE: 2

UMEÅ TINGSRÄTT Domare 2:5
INKOM: 2019-05-07 MÄLN: M 3451-18 BL: 35

Hakemus taloudellisen vakuuden harkitsemiseksi kaivostoiminnalle – Tapulin kaivos ja Kaunisvaaran rikastamo, Pajalan kunta

Päätös

Lääninhallitus hakee ympäristökaaren 24 luvun 5 § 12 p, 24 luvun 7 § ja 26 luvun 2 § tuella maa- ja ympäristötuomioistuimelta ehdon 23 harkintaa luvassa, jonka Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio on antanut 20. elokuuta 2010, jutussa nro M11/09 Tapulin kaivokselle ja Kaunisvaaran rikastamolle Pajalan kunnassa.

Vaatus

1. Lääninhallitus vaatii ensisijaisesti, että maa- ja ympäristötuomioistuin muuttaa ehtoa 23 siten, että ehto saa seuraavan sanamuodon.

Luvan voimassaolo riippuu siitä, että toiminnalle on hyväksytty taloudellinen vakuus nettosummaltaan 155 miljoonaa kruunua. Taloudellinen vakuus on annettava maa- ja ympäristötuomioistuimen harkittavaksi ja sen on peitettävä kustannukset kaivoksen jälkikäsittelystä ja muista entistämistoimenpiteistä, joita toiminta saattaa aiheuttaa. Maa- ja ympäristötuomioistuimen on harkittava taloudellinen vakuus.

2. Lääninhallitus vaatii toissijaisesti, että maa- ja ympäristötuomioistuin muuttaa ehdon 23 siten, että ehto saa seuraavan sanamuodon:

Luvan voimassaolo riippuu siitä, että toiminnalle on asetettu hyväksytty taloudellinen vakuus, jonka on peitettävä kustannukset kaivoksen jälkikäsittelystä ja muista entistämistoimenpiteistä, joita toiminta saattaa aiheuttaa. Taloudellisen vakuuden on koostuttava 50 miljoonan kruunun perussummasta sekä sisällettävä tulevat kustannukset 16 kruunua hiekka-altaan laajenukselta neliometriä kohti ja 35 kruunua neliometriltä muiden varastojen vaikutuksen alaiselta pinta-alalta mukaan lukien sivukivivarasto. Yhtiön on joka kolmas vuosi maksettava maa- ja ympäristötuomioistuimelle uusi taloudellinen vakuus ja sen lisäksi tilittää ajankohtaiset vakuussumman laskelmat ja niiden aineisto. Maa- ja ympäristötuomioistuimen on harkittava taloudellinen vakuus.

Tausta

Lääninhallitus tekee alla lyhyen yhteenvedon aikaisemmista toiminnoista ja käynnissä olevasta toiminnasta kyseisellä kaivosalueella.

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio antoi päätöksellään 20. elokuuta 2010 Northland Rasources AB:lle, alla yhtiö, luvan saadun käsittelytoimintaluvan puitteissa rakentaa Tapulin kaivoksen, päästää käsiteltäviä prosessi-, kaivos- ja suotovettä Muonionjokeen, käyttää Tapulin kaivosta enintään 20 miljoonan malmitonnin louhimiseen vuodessa sekä rakentaa ja käyttää rikastamo Kaunisvaarassa, liite 1.

Toiminnalle on määrätty joukko ehtoja.

Ehdossa 23 mainitaan taloudellisen vakuuden asettamisesta seuraavaa.

” 23. Luvan voimassaolo riippuu siitä, että yhtiö asettaa vakuuden pankkitakuun muodossa ympäristövahingon korvaamiseksi ja toiminnan aiheuttamien muiden entisöintitoimenpiteiden hoitamiseksi. Vakuuden on oltava 10 300 000 kr ennen luvan käyttöön ottamista ja sen jälkeen 6,1 kr per m² lisääntyvältä hiekka-altaan pinta-alalta ja 11,4 kr per m² lisääntyvältä sivukivivaraston pinta-alalta. Yhtiön on tilitettävä lääninhallitukselle pankkitakuut tässä mainittujen määräysten mukaisesti.

Yhtiön on joka vuosi tilitettävä lääninhallitukselle jäljellä olevan jälkikäsitteilyn vaatimat kustannukset. Mikäli tähän varattu summa ylittää huomattavasti lasketut kustannukset, lääninhallitus voi myöntää, että vakuutta lasketaan.”

Lupa on otettu käyttöön vuonna 2012 yhtiön muun muassa asetettua taloudellisen vakuuden pankkitakuun muodossa. Toimintaa Tapulin kaivoksessa on sen jälkeen harjoitettu yhtiön toimesta Luulajan käräjäoikeuden antamaan konkurssipäätökseen 8. joulukuuta 2014 saakka (käräjäoikeuden juttu K 3132-14).

Northland Resources AB:n konkurssipesä (556656-1675), alla NRAB konkurssissa, on sen jälkeen harjoittanut rajoitettua kaivostoimintaa tarkoituksena muun muassa tehdä mahdolliseksi toiminnan myynti. NRAB konkurssissa on kuitenkin 5. helmikuuta 2016 pyytänyt saada käyttöönsä aikaisemmin lääninhallitukselle asetetun vakuuden juoksevia ympäristötoimenpiteitä ja Tapulin kaivoksen jälkikäsitteilyä varten. Lääninhallitus on toukokuussa 2016 vaatinut ja saanut varoja asetetusta pankkitakuusta Svenska Handelsbankenista 29 400 975 SEK summan.

Vapautetuilla varoilla oli tarkoitus rahoittaa vedenkäsitteilyä ja omavalvonnan käynnissä pitämistä, mahdollisia vedenkäsitteilyn säästö- ja päätöstoimenpiteitä, yksityiskohtaisen päätös- ja jälkikäsitteilyohjelman laatimista sekä jälkikäsitteilytoimenpiteiden toteuttamista.

NRAB konkurssissa on yhteistyössä lääninhallituksen kanssa laatinut jälkikäsitteilysuunnitelman kaivosalueen osien entisöimiseksi. Mitään konkreettisia alueen entistämistoimenpiteitä ei ole tehty. NRAB konkurssissa on vuoden 2015 aikana myös laatinut raportin muun muassa koko kaivosalueen

jälkikäsitellyn kustannuksista (Taloudelliset seuraukset kaivostoiminnan lopettamisesta Pajalassa).
liite 2.

Lääninhallitus on syksyllä 2017 ja talvella 2017/2018 saanut tiedon siitä, että Tapulin kaivoksen toiminta aiotaan käynnistää uudelleen. Helmikuun 19. päivänä 2018 lääninhallitukselle tulee ympäristövaarallista toimintaa ja terveyden suojaamista koskevan asetuksen (1998:869) 32 § mukainen tieto Kaunis Iron AB:ltä (KIAB, 559003-4103), että yhtiö on ottanut vastuun velvoitteista, jotka seuraavat luvan mukana sekä luvan varaisen toiminnan harjoittamisesta, liite 3. Lääninhallitus on myös ottanut vastaan KIABin asettaman taloudellisen vakuuden 29 400 974 kruunun pankkitakuun muodossa Swedbank AB:ltä, liite 4.

Lääninhallitus on 2. heinäkuuta 2018 ottanut vastaan tiedon vuorivirastolta kaivostoiminnan aloittamisesta toimilupa-alue Tapulissa K nro 1, liite 5.

KIAB on sittemmin joulukuussa 2018 toimittanut lääninhallitukselle päivitetyn jätteenkäsittelysuunnitelman. Lääninhallitus aikoo erityisessä järjestyksessä käsitellä sen louhintajäteasetuksen mukaan.

Lääninhallituksen arvio

Lääninhallitus on Tapulin kaivoksen jälkikäsitellyn valmistevien töiden yhteydessä voinut todeta, että pelkästään kustannukset tietyistä aloitetuista ja valmistevista toimenpiteistä ovat yllä tehdyn yhteenvedon mukaan olleet huomattavia ja maksaneet noin 25 % nyt asetetusta vakuudesta.

NRAB konkurssissa laatiman ”Taloudelliset seuraamukset kaivostoiminnan lopettamisesta Pajalassa”, katso liite 2, lääninhallitukselle 3. joulukuuta 2015 jätetyn raportin mukaan muun muassa alueen entistämiskustannusten on arvioitu nousevan 155 – 200 miljoonaan kruunuun. Raportista käy myös ilmi, että yhtiö on liiketoiminnan tilityksen ja raportoinnin aineistossa, neljännes 2014, arvioinut entisöimis-/jälkikäsitelykustannusten olevan 50–60 miljoonaa kruunua. Raportista käy ilmi, että arvioitujen kustannusten arvellaan olevan aliarvioituja.

Asiakirjaliitteestä 148 jutussa M 1600-11, liite 6, koskien laajennettua kaivostoimintaa Tapulin ja Sahavaaran avolouhoksissa, käy yhteenvedon ilmi päivitettyt kustannukset muun muassa avolouhoksen, teollisuusalueen, sivukivivaraston ja hiekkavaraston jälkikäsitelystä, jolloin esitettiin suurempia maksuja (perussummaa) vuosittaisine korotuksineen hiekka-altaan ja sivukivivaraston toimenpiteiden päivitettyjen korkeampien työkustannusten mukaan. Jälkikäsitellyn kokonaiskustannusten arvioidaan nousevan yli 150 miljoonaan kruunuun niiltä osin, jotka koskevat ajankohtaista toimintaa muun muassa Tapulin avolouhoksessa, sivukivivarastossa ja hiekkavarastossa. Päivitetty työkustannukset sivukivivaraston ja hiekkavaraston jälkikäsitelystä ovat 32 kruunua ja vastaavasti 14,7 kruunua neliömetriltä. Perussuma ehdotetaan nostettavaksi 10 300 000 kruunusta 25 507 000 kruunuun.

Toinen tapa arvioida ajankohtaisen vakuuden suuruuden kohtuullisuus on verrata asetettua vakuutta suhteessa teollisuusalueiden kokoon, mukaan lukien muun muassa hiekka-allas ja sivukivivarasto. Lähinnä Tapulia olevat vertailtavat avolouhokset ovat Mertainen (ilman hiekka-allasta) ja Leveäniemi, joiden arvioitu pinta-ala on noin 400 ja vastaavasti 800 hehtaaria. Näiden toimintojen

taloudelliset vakuudet ovat noin 54 ja 118 miljoonaa kruunua. Tapulin kaivoksen käytössä oleva pinta-ala on toistaiseksi noin 660 hehtaaria. Arvioitu taloudellinen vakuus Tapulin kaivokselle, arvioituna yllä mainittujen yksinkertaisten vertailuesimerkkien pohjalta (taloudellinen vakuus per hehtaari toimintapinta-alaa) olisi täten noin 100 miljoonaa kruunua.

Ympäristökaaren 26 luvun 2 § toisen kappaleen mukaan on valvontaviranomaisen, mikäli viranomaisen katsoo, että ehdot ympäristövaarallisen toiminnan luvassa eivät ole riittävät ja edellytykset ovat 24 luvun 5 tai 6 § mukaan olemassa, haettava harkintaa tai otettava esille kysymys ehtojen muuttamisesta tai kumoamisesta ilman erityistä esitystä siitä 24 luvun 7 § mukaan.

Kyseen ollessa ympäristökaaren 24 luvun 5 § 12 p mukaisesta ympäristövaarallisesta toiminnasta tai vesitoiminnasta, lupaviranomainen saa harkita luvan uudelleen koskien määräystä sallitusta tuotantomäärästä tai muuta vastaavaa määräystä toiminnan laajuudesta sekä muuttaa tai kumota ehtoja tai muita määräyksiä tai määrätä uusia sellaisia:

12. jos voidaan olettaa, että 9 luvun 6 e §, 15 luvun 35 § tai 16 luvun 3 § mukaan asetettu vakuus ei ole enää riittävä tai on suurempi kuin mitä tarvitaan.

Luonnonsuojeluvirasto, meri- ja vesivirasto, kamarikollegio, yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirasto ja lääninhallitus saavat ympäristökaaren 24 luvun 7 § mukaan tehdä 3-6 §§:ssä mainitun harkintahakemuksen maa- ja ympäristötuomioistuimelle.

Lääninhallitus voi todeta, että KIAB on luvan haltija ja se on aloittanut luvan mukaisen kaivostoiminnan muun muassa tekemällä ilmoituksen uudesta toiminnan harjoittajasta ympäristövaarallista toimintaa ja terveydensuojelua koskevan asetuksen 32 § mukaan, asettanut taloudellisen vakuuden lupaehdon 23 mukaan ja tehnyt vuorivirastolle mineraaliasetuksen 57 § mukaan ilmoituksen kaivostoiminnan aloittamisesta lupa-alueella Tapuli K nro 1.

Yllä mainitun perusteella lääninhallituksella on syytä olettaa, että nyt luvanalaiselle toiminnalle asetettu vakuus ei riitä peittämään kustannuksia toiminnan yhteydessä ja sen lopettamisen jälkeen suoritettavasta Tapulin kaivosalueen jälkikäsitteystä.

Lääninhallitus hakee sen vuoksi maa- ja ympäristötuomioistuimelta taloudellista vakuutta koskevan ehdon 23 harkintaa Tapulin kaivostoiminnalle Pajalan kunnassa yllä olevan vaatimuksen mukaisesti.

Vaatimuksen perustelu

Lääninhallituksen vaatimuksen perustana on ensisijaisesti (1) seuraava.

Yhtiön tilityksen mukaan kohdassa 6 Tapulin kaivosalueen lopullisen entisöimisen summa nousee yli 150 miljoonaan kruunuun. Samalla tavoin kuin on määrätty muille luvan alaisille kaivostoiminnoille, lääninhallitus katsoo perustelluksi nostaa Tapulin toiminnalle asetetun vakuuden vastaamaan lopullisia entisöintikustannuksia. Liitteessä 6 olevat tiedot tulevat

yhtiöltä sen hakiessa toiminnan jatkamista ja toiminnan lisäämistä Tapulissa ja Sahavaarassa ja lääninhallitus arvioi niiden olevan riittävän ajankohtaisia taloudellisen vakuussumman harkintaa varten. Tämän johdosta lääninhallitus katsoo, että ehtoa 23 on muutettava siten, että taloudellinen vakuus vahvistetaan 155 miljoonan kruunun loppusumaksi.

Lääninhallituksen toissijainen (2) vaatimus perustellaan seuraavasti.

Lääninhallitus katsoo, että taloudellisen vakuuden asetus esitetyn ehdon 23 muutoksen jälkeen voi tapahtua myös siten, että summaa tarkistetaan vähitellen ajankohtaisten entisöimistarpeiden mukaan, toisin sanoen siinä tahdissa, kun teollisuusalue ottaa käyttöön luonnonmaata louhintajätteen ja muun materiaalin varastointiin. Jotta taloudellisen vakuuden summa ei alita arvioituja jälkikäsittelykustannuksia jokaisena ajankohtana, sivukivivaraston ja hiekkavaraston jälkikäsittelyn työkustannuksia on nostettava vähitellen. Lääninhallitus katsoo, että tämä voi tapahtua joka kolmas vuosi sen jälkeen, kun asetettu vakuus on hyväksytty. Lääninhallitus katsoo myös, että tarvitaan perussumma, joka vastaa suuruudeltaan kustannuksia, ja ottaa huomioon taloudellisen vakuuden uudelleenarvioinnin välisen jakson (3 vuotta) aikana tapahtuneen toimintapinta-alan laajentumisen.

Liitteessä 6 olevien tietojen perusteella lääninhallitus katsoo, että sivukivivaraston ja hiekkavaraston jälkikäsittelyn ehdotetut yksikköhinnat voidaan hyväksyä tietyllä tarkistuksella. Ottaen huomioon tämänhetkisen jälkikäsittelytoimenpiteiden hankintakustannusten epävarmuuden lääninhallitus katsoo perustelluksi, että yksikkökustannus sivukivivaraston ja muiden varastojen jälkikäsittelystä on 35 kruunua ja hiekkavaraston jälkikäsittelystä 17 kruunua.

Tapulin kaivoksen jälkikäsittelyprosessin käynnistyessä Northland Resources AB:n konkurssin jälkeen lääninhallitus saattoi todeta, että kustannukset laitoksen hoidosta ja käytöstä sekä valvonnasta olivat huomattavat. Toimenpiteitä, joita saatetaan joutua kustantamaan taloudellisella vakuudella, ovat muun muassa teollisuusalueen muiden osien jälkikäsittely, mahdollisten saastevaurioiden käsittely, tarkastusohjelman laatiminen ja toteutus ennen jälkikäsittelyä ja sen yhteydessä, jälkitarkastus, turvallisuusriskien poistaminen näiden joukossa räjäytystyöt - sekä tietyltä ajanjaksolta ennen kuin laitokset on poistettu käytöstä ja alue entisöity - laitoksen käyttö mukaan lukien tietyn patoturvallisuuden säilyttäminen.

Nykyinen teollisuusalue, pois laskettuna hiekkavarasto ja sivukivivarasto käsittää noin 30 prosenttia kaivosalueen pinta-alasta. Lääninhallitus katsoo sen vuoksi, että toissijaisen vaatimuksen mukaisen perussumman tulee olla vähintään 50 miljoonaa kruunua.

Lääninhallitus tulee tarkistamaan KIABin jättämän päivitetyn jätteenkäsittelysuunnitelman (päivitetty 11.12.2018). Lääninhallitus voi kuitenkin jo nyt todeta, että päivitetty jätteenkäsittelysuunnitelma ei tue lääninhallituksen vaatimusta teollisuusalueen arvioiduista jälkikäsittelykustannuksista. Lääninhallitus arvioi alustavasti, että KIAB lähtee vääristä

olettamuksista toteutettavien toimenpiteiden suhteen ja mitä niiden katsotaan maksavan. Päivitetty jätteenkäsittelysuunnitelma on liitteenä 7.

Luonnonsuojeluviraston ja Kaunis Iron AB:n luvan peruuttamista koskevassa jutussa nro M 1828-18 mainitaan kysymys, voidaanko KIABin asettaman taloudellisen vakuuden katsoa olevan riittävä (varma). Lääninhallitus katsoo, että kysymys riittävästä ja turvallisesta vakuudesta käynnissä olevalle kaivostoiminnalle on hyvin tärkeä ja toivoo sen vuoksi asian kiireellistä käsittelyä. Jos maa- ja ympäristötuomioistuin katsoo sen vuoksi sopivaksi (ts. lyhyempi käsittelyaika), lääninhallituksella ei ole huomauttamista, mikäli tämä hakemus käsitellään jutun nro M 1828-18 puitteissa, joka koskee luonnonsuojeluviraston hakemusta Tapulin kaivostoimintaluvan osittaisesta peruuttamisesta.

Lääninhallitus oheistaa seuraavan aineiston liitteissä 1 – 7, ympäristökaaren 24 luvun 5 § 12 p mukaista taloudellisen vakuuden harkintaa varten.

Asian käsittelyyn ovat osallistuneet

Päätöksen tässä asiassa on tehnyt ympäristöjohtaja Anna-Carin Ohlsson ympäristönsuojeluyksikön käsittelijä Örjan Ostermanin toimiessa esittelijänä. Asian käsittelyyn on osallistunut myös ympäristöinsinööri David Berggård.

Liitteet:

1. Rajajokikomission päätös 20. elokuuta 2010, juttu nro M 11/09
2. Kaivostoiminnan lopettamisen seuraukset Pajalassa, 3.11.2015.
3. Tieto uudesta toiminnan harjoittajasta
4. Asetettu taloudellinen vakuus
5. Tieto kaivostoiminnan käynnistämisestä
6. Asiakirjaliite 148, liite 6 jutussa nro M 1660-11
7. Jätteenkäsittelysuunnitelma, 11.12. 2018, alaliitteineen