

Rey

KLAGANDE

Boliden Mineral Aktiebolag
Ombud: Direktör A.A. , Kemikontoret, Box 5501, 114 85 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Naturvårdsverkets beslut 1995-12-13 om föreläggande enligt § 43 miljöskyddslagen om undersökningar på avfallsupplaget Tippen, fastigheten Bjurliden 1:637, Skellefteå kommun, Västerbottens län

SAKEN

Fråga om upphävande av föreläggandet

KONCESSIONSNÄMNDENS BESLUT

Koncessionsnämnden ändrar endast på det sättet Naturvårdsverkets beslut att tidpunkten för när utredningen senast skall redovisas flyttas fram till den 1 januari 1998.

Detta beslut får enligt 48 § andra stycket miljöskyddslagen inte överklagas.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Naturvårdsverket har med stöd av 43 § miljöskyddslagen förelagt Boliden Mineral AB att genomföra undersökningar på avfallsupplaget "Tippen", belägen på fastigheten 1:637 i Skellefteå kommun. Undersökningarna skall klarlägga Tippens uppbyggnad och materialsammansättning och därvid särskilt belysa materialets potential för sulfidoxidation. Utbredningen av det material som redan idag ger upphov till surt dräneringsvatten skall beskrivas. Ävenså skall det försurade läckagets påverkan på omgivande markområden redovisas i form av förbrukad buffringspotential i de marker där dräneringsvatten från Tippen passerat. Utredningen skall genomföras i samråd med Naturvårdsverket och skall redovisas till Naturvårdsverket senast 1996-12-31.

ÖVERKLAGANDET

Boliden har överklagat beslutet och gjort gällande att det saknar laga grund och därför skall upphävas.

Boliden har anfört bl a följande.

Mineraliseringen vid Boliden upptäcktes år 1924. Gruvdriften startade år 1926 och pågick sedan tills gruvan lades ner år 1967. Det torde inte vara någon överdrift att påstå att Bolidengruvan har utgjort basen för praktiskt taget hela den industriella utveckling som skett i denna del av Norrland.

Den nu aktuella "Tippen" användes för deponering av avrymningsmassor från gruvan under åren 1928-1935, då verksamheten vid tippen som sådan avslutades. Själva gruvdriften pågick därefter, som ovan sagts, till år 1967, men hade efter år 1935 inte något annat samband med tippen än att båda råkade vara belägna på samma fastighet.

Vare sig då verksamheten vid tippen avslutades år 1935 eller år 1967, då själva gruvan lades ned, fanns några bestämmelser som innebar skyldighet att vidta ytterligare åtgärder, exempelvis avseende det vi nu kallar efterbehandling.

Någon anledning eller ur bokföringsmässig synpunkt ens möjlighet, att reservera medel för en efterbehandling, fanns därför inte. De medel som genererades av Bolidengruvan är därför förbrukade och har kommit de anställda, bygden, aktieägarna samt samhället i stort till del.

Om Boliden nu skall bekosta en efterbehandling, måste medel härtill tas från helt andra verksamheter, som vid sin tillkomst bedömts på sina egna meriter och som kanske inte skulle ha kommit till stånd om man vetat att de skulle kunna komma att belastas med kostnader även för gamla, sedan lång tid nedlagda, verksamheter.

Föreläggandet är grundat på 43 §, andra stycket, miljöskyddslagen, av vilken det framgår att skyldighet att utföra undersökningar endast åvilar den som vid tidpunkten

för föreläggandet allttjämt utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig" eller som på annan grund "är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet". Det är emellertid Bolidens bestämda uppfattning att "verksamheten" vid tippen skall anses avslutad i och med att den aktiva uppläggningsmassor avslutades 1935 och att Miljöskyddslagen därför överhuvud taget inte är tillämplig i detta fall.

Som tidigare framhållits torde det vara klart att det vare sig då verksamheten vid tippen avslutades eller ens då gruvan lades ned fanns några regler som innebar krav på efterbehandling. Då miljöskyddslagen infördes år 1969 skulle det kanske i princip ha varit möjligt för lagstiftaren att införa ett sådant retroaktivt ansvar även för verksamheter som avslutats före lagens ikraftträdande. Man får utgå ifrån att detta i så fall skulle ha skett genom uttrycklig föreskrift härom och med bakgrunden och konsekvenserna väl belysta i förarbetena.

Någon sådan retroaktiv lagstiftning infördes emellertid ej. Det som därefter inträffat är att olika myndigheter, bl a genom en för normalt svenskt språkbruk helt främmande tolkning och användning av ordet "verksamhet" försökt åstadkomma samma resultat som om en uttryckligt retroaktiv lagstiftning införts. Detta får anses vara ett fullkomligt oacceptabelt förfaringsätt, vars relevans om det vidhålls - måste bli föremål för en bedömning på högsta juridiska nivå.

Boliden gör sålunda gällande att företaget inte längre "använder" ifrågavarande tipp och inte heller bedriver någon "verksamhet" på den plats där den är belägen. Miljöskyddslagen är därför inte tillämplig i föreliggande fall.

Boliden är medvetet om existensen av avgöranden vari har gjorts den tolkningen att förvaring ovan jord av "avfall" skall anses utgöra en sådan risk för förorening att en pågående verksamhet skall anses föreligga.

Förutom vad Boliden har anfört ovan om hur illa en sådan tolkning överensstämmer med vad som måste antas ha varit avsikten när Miljöskyddslagen infördes, måste det enligt Bolidens mening göras skillnad mellan avfall i egentlig mening och de avrymningsmassor det i förevarande fall är fråga om. Det rör sig här om ett rent naturmaterial, vilket man endast flyttat från en plats (ovanpå malmen) till en annan (tippen). En sådan förflyttning kan knappast medföra att naturmaterialet därmed förvandlas till "avfall".

Förfarandet är närmast att jämföra med att man i samband med uppförandet av en byggnad schaktar undan visst material och sprider ut detta över övriga delar av fastigheten. En sådan åtgärd kan rimligen inte anses ge upphov till en för evig tid pågående miljöfarlig verksamhet och ett därav följande efterbehandlingsansvar för alla senare fastighetsägare.

Den åtgärd som förorsakade de problem som Naturvårdsverket nu påtalar, var uppenbarligen uppläggningsmassor av tippen. Då denna verksamhet avslutades för inte mindre än drygt 60 år sedan, hävdar Boliden att eventuella förpliktelser, som skulle

kunna vara hänförliga härtill, under alla omständigheter är klart preskriberade. Det föreligger därför inte någon sådan skyldighet för Boliden att efterbehandla området som gör att ett föreläggande om undersökningar enligt 43 § kan utfärdas.

Även om man som utgångspunkt tar tiden för gruvans nedläggning, föreligger ett klart fall av preskription.

Om det trots vad ovan anförts skulle anses att Boliden i princip har ett ansvar för efterbehandling av tippen, gör Boliden i sista hand gällande, att den skälighetsavvägning, som skall ske enligt 5 § miljöskyddslagen, bör leda till att det inte kan anses rimligt att Boliden åläggs att genomföra vare sig de undersökningar som Naturvårdsverket nu begärt eller efterbehandlingsåtgärder.

YTTRANDEN

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket vidhåller sin uppfattning att bolaget ostridigt är utövare av den pågående verksamhet som förvaringen av gruvavfallet utgör. Någon form av retroaktiv lagtillämpning är det således inte fråga om. Om avrymningsmassorna skall benämnas "rent naturmaterial" eller "gruvavfall" är enligt verkets mening av mindre betydelse i detta ärende. Det väsentliga är i stället den miljöförstöring som läckaget från de upplagda massorna medför. Enligt verkets mening preskriberas inte krav på efterbehandling i miljörättsliga sammanhang. En annan sak är dock att tidsperspektivet ingår i skälighetsavvägningen beträffande de efterbehandlingskrav som kan komma att ställas.

Naturvårdsverket kan heller inte dela bolaget uppfattning att redan själva föreläggandet, om de undersökningar som behövs för verkets tillsynsarbete, skulle vara oskäligt. Den skälighetsavvägning som framledes skall göras, för att bedöma både omfattningen och finansieringen av kommande efterbehandlingskrav, kommer bl a att grundas på bolagets redovisning av de nu förelagda undersökningarna.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen biträder Naturvårdsverkets uppfattning att Boliden är ansvarig för den verksamhet som förvaringen av avfallet utgör. Länsstyrelsen delar inte bolagets uppfattning att avfallet är ett naturmaterial. Vid besiktningen den 27 oktober 1992 kunde det konstateras att det direkt norr om själva "Tippen" finns ett område med anrikningssand som sannolikt också bidrar till uppkomst av surt dräneringsvatten. Avgörandet är dock den samlade miljöförstöringen som de olika upplagen inom området ger upphov till och som enligt föreläggandet skall undersökas.

Länsstyrelsen avstyrker bifall till överklagandet.

Miljönämnden

Miljönämnden delar Naturvårdsverkets uppfattning att Boliden är skyldig att genomföra de föreslagna undersökningarna.

Frågan om bolagets del i ansvaret för efterbehandlingen av Tippen får bedömas i samband med fastställandet av efterbehandlingsmetod, och den därvid följande skälighetsbedömningen enligt 5 § miljöskyddslagen.

KONCESSIONSNÄMNDENS ÖVERVÄGANDEN

Koncessionsnämnden konstaterar att de massor som lagts upp på ifrågavarande markområde kan medföra förorening av omgivningen genom utläckage av metallhaltigt vatten. Den markanvändning som förvaringen innebär är därmed att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 1 § första stycket 2. miljöskyddslagen.

Ett föreläggande om undersökning av en verksamhet som är miljöfarlig kan riktas mot utövaren av verksamheten (43 § andra stycket miljöskyddslagen). Frågan i ärendet gäller främst om Boliden Mineral AB kan betraktas som utövare.

Koncessionsnämnden anser att Boliden Mineral AB i egenskap av ägare till den mark där gruvavfallet förvaras är att betrakta som utövare av den miljöfarliga verksamhet som förvaringen innebär (jämför Regeringrättens dom 1997-01-12 mål nr 857-1995). Ett undersökningsföreläggande kan därmed riktas mot bolaget. Bolagets ansvar för undersökningen är inte preskriberat i och med att det är fråga om en pågående miljöfarlig verksamhet.

Koncessionsnämnden anser vidare att undersökningen behövs och att det också är skäligt att ålägga bolaget att utföra den. Tidpunkten för när undersökningen senast skall redovisas bör dock flyttas fram.

I detta beslut har deltagit ledamöterna Ulf Bjällås, ordförande, Anna-Lena Rosengården, Carl-Lennart Åstedt och Jan Cardelius.


Ulf Bjällås