

**KLAGANDE**

Boliden Mineral AB, 556231-6850
932 81 Skelleftehamn

Ombud: Advokat Felicia Terenius
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

MOTPART

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Naturvårdsverkets beslut den 9 december 2014 i ärende nr NV-06204-14, se domsbilaga 1

SAKEN

Dispens avseende bortskaffning av kvicksilverhaltigt avfall vid Rönnskärsverken i Skellefteå kommun

DOMSLUT

1. Med ändring av Naturvårdsverkets beslut medger mark- och miljödomstolen Boliden Mineral AB dispens från 21 § avfallsförordningen (2011:927) på så sätt att Boliden Mineral AB senast två år från idriftsättning av det djupa bergförvaret ska bortskaffa i djupt bergförvar sådant fallande kvicksilverhaltigt processavfall som uppkommer från och med den 1 januari 2015 till den dagen då det djupa bergförvaret tas i drift.
2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt, det vill säga vad avser sådant fallande kvicksilverhaltigt processavfall som uppkommer från och med dagen då det djupa bergförvaret tas i drift.
3. Mark- och miljödomstolen avvisar Naturvårdsverkets yrkande om ställande av ytterligare ekonomisk säkerhet.

YRKANDEN M.M.

Boliden Mineral AB (Boliden) har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av Naturvårdsverkets beslut, meddelar dispens från kravet i 21 § avfallsförordningen (2011:927) från och med den 1 januari 2015 till och med den 25 juli 2029 avseende under den tiden fallande kvicksilverhaltigt processavfall från Rönnskärsverken som lagras på Rönnskär i avvaktan på slutligt bortskaffande i djupt bergförvar.

Till stöd för sin talan har bolaget anfört bl.a. följande. Synnerliga skäl för dispens föreligger såväl av miljöskäl som av kostnadsskäl. Boliden har genom deldom den 5 juli 2013 tillstånd till att vid Rönnskärsverken behandla och tillfälligt lagra farligt processavfall. För sådant farligt avfall som lagrats före domens ikraftträdande gäller enligt villkor 13 i domen att detta ska behandlas och bortskaffas i ett djupt bergförvar så snart som möjligt, dock senast 15 år efter det att lagakraftägande tillstånd till verksamheten vid djupförvaret föreligger. Eftersom tillståndet vann laga kraft den 25 juli 2014 ska detta avfall alltså bortskaffas i djupt bergförvar senast den 25 juli 2029. För kvicksilverhaltigt avfall som lagras efter det att domen vunnit laga kraft (fallande avfall) gäller i stället bestämmelsen i 21 § avfallsförordningen. Tiden som dispensansökan avser är vald med hänsyn till det senaste datum för bortskaffande av lagrat avfall enligt tillståndet och för att Boliden ska kunna planera verksamheten och hantera avfallet på ett rationellt sätt. Boliden kan inte binda sig vid i vilken ordning som fallande respektive historiskt avfall läggs in i förvaret.

Det är kravet på djupt bergförvar för fallande kvicksilverhaltigt avfall som har föranlett Bolidens projekt med att anlägga ett eget djupt bergförvar. För det icke kvicksilverhaltiga avfallet finns inget motsvarande krav utan Boliden hade istället kunnat lägga det avfallet på en godkänd ytdeponi, vilket hade varit ett betydligt enklare och billigare förfarande. Boliden har emellertid valt att dimensionera förvaret för såväl kvicksilverhaltigt som icke kvicksilverhaltigt avfall, eftersom detta är den från miljösynpunkt lämpligaste lösningen. Bolidens avsikt med projektet är att allt fallande kvicksilverhaltigt avfall ska föras ned i det djupa bergförvaret. För närvarande bedöms bergförvarets tillståndsgivna volym vara

tillräcklig för att ta emot fallande kvicksilverhaltigt avfall från Rönnskärsverken i vart fall till och med år 2029. Boliden avser därefter att ansöka om tillstånd för att spränga ut ytterligare bergrum i förvaret när behov av detta uppkommer. Boliden har sedan kravet på djupt bergförvar infördes lagt ned ett omfattande arbete för att utreda en lämplig lokalisering och tillståndspröva ett sådant förvar. Bergförvaret beräknas vara klart att tas i drift tidigast vid årsskiftet 2019/2020. Naturvårdsverket har sedan projektets början varit informerat samt införstått med att det inte skulle vara möjligt att färdigställa ett djupt bergförvar för i drifttagande till den 1 januari 2015. Trots att det fallande kvicksilverhaltiga avfallet endast utgör en mindre del av den totala mängden fallande och lagrat avfall måste hanteringen av avfallet ske utifrån ett helhetsperspektiv. Detta är även utgångspunkten i det för verksamheten gällande tillståndet. Att Boliden, som enda verksamhetsutövare i landet, är i färd med att anlägga ett eget djupt bergförvar som är avsett för Rönnskärsverkens avfall, måste anses utgöra synnerliga skäl för att det avfall som avses läggas i förvaret inte ska behöva exporteras. Att lagra det kvicksilverhaltiga avfallet lokalt för att därefter överföra det till det djupa bergförvaret på Rönnskär är enligt Bolidens uppfattning förenligt med de grundläggande principerna i Baselkonventionen om att transporter av farligt avfall ska minskas till ett minimum, att avfallet ska tas om hand på rätt sätt och att det ska hanteras så nära källan (där det uppkommer) som möjligt. Boliden kan mot bakgrund av detta – samt att bortskaffande i det tillståndsprövade djupa bergförvaret kommer att vara minst lika säkert ur miljösynpunkt som deponering i tyska saltgruvor – svårigen förstå att långväga transporter av avfallet för externt omhändertagande utomlands från miljösynpunkt skulle vara ett bättre alternativ. Det har även förekommit problem med olaglig hantering av kvicksilveravfall som transporterats till Tyskland från Sverige genom att ett företag som fått i uppdrag att stabilisera avfallet istället har sålt det vidare.

Det tillstånd som meddelats av mark- och miljödomstolen omfattar tillfällig lagring av fallande processavfall inom Rönnskärsverkens industriområde.

Miljökonsekvenserna av detta är således bedömda i tillståndsprövsprocessen. Det fallande avfall som avses med dispensansökan utgörs av rostugnsstoff och gasrenings slam. Rostugnsstoffet lagras slutet i betongsilo i Magasin 11, medan

gasreningsslammet lagras på den nya Lagerplats 29 som anlagts efter anmälan till tillsynsmyndigheten. Lagerplatserna säkerställer ett gediget skydd mot potentiella risker och skador som kan uppstå under lagringstiden. Lagring inom dessa platser kommer att vara betryggande under en betydligt längre tid än fram till år 2029. Det avfall som kan bli aktuellt för export till Tyskland uppgår till ca 600 ton avfall per år under fem år (dvs. ca 3 000 ton totalt), vilket utgör mindre än en procent av den totala mängden lagrat farligt processavfall vid Rönnskärsverken. Lagring av detta avfall inom ovannämnda lagerplatser kan ske på ett miljömässigt säkert sätt.

Naturvårdsverket har bestritt bifall till överklagandet. För det fall mark- och miljödomstolen meddelar dispens har Naturvårdsverket yrkat att den ekonomiska säkerheten räknas upp med ett belopp motsvarande kostnaden för annat bortskaffande av de tillkommande lagrade mängderna kvicksilveravfall.

Naturvårdsverket har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Då avfallet i fråga utgör en så liten del av det sammanlagda avfallet som Bolidens underjordsförvar är dimensionerat för påverkar en export av det fallande kvicksilverhaltiga avfallet inte behovet av underjordsförvaret. Att ett underjordsförvar anläggs förändrar inte lagkravet på att kvicksilverhaltigt avfall ska bortskaffas och utgör inte synnerliga skäl för dispens. I motsats till vad Boliden har hävdat är det vidare högst relevant att vid bedömningen av om det föreligger skäl för dispens beakta hur andra verksamhetsutövare hanterar sitt kvicksilverhaltiga avfall. Vad avser Bolidens möjligheter att lagra avfallet i fråga i avvaktan på att underjordsförvaret blir klart, ska en del av detta läggas på en deponi som Boliden kallar Lagerplats 29. Denna är en något uppdaterad version av bolagets äldre deponier. Vid förhandlingen i mark- och miljödomstolen i tillståndsprocessen framkom att det finns ett läckage av kadmium på ca 130 kg per år från Lagerplats 27 till Östersjön. Ett tillsynsärende pågår gällande detta. Naturvårdsverket befarar att inte heller den nya deponin, Lagerplats 29, är tillräckligt hållbar. Bolaget anlade Lagerplats 29 utan att söka tillstånd, trots att det är en tillståndspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Bolaget anmälde istället den till tillsynsmyndigheten som en mindre avvikelse av

verksamheten. Anmälan innehåller ingen miljökonsekvensbeskrivning eller redovisning av hur deponin uppfyller kraven i deponiförordningen (2001:512). Någon prövning av kraven i 2 kap. miljöbalken gällande bl.a. bästa möjliga teknik och lokalisering har inte gjorts. Tillsynsmyndigheten lämnade anmälan utan erinran, men Naturvårdsverket anser att det inte kan säkerställas ett tillräckligt skydd för hälsa och miljö hos deponin där kvicksilveravfallet planeras bortskaffas i väntan på att underjordsförvaret blir klart. Visserligen skulle transporterna av exporterat avfall vara förenade med miljörisiker, men det föreligger även stora risker vid en långvarig deponering på Rönnskårsverken pga. att säkerheten hos deponierna inte kan garanteras. I och med detta samt att andra verksamhetsutövare exporterar sitt kvicksilverhaltiga avfall till Tyskland för bortskaffande kan inte detta anses medverka till att synnerliga skäl för dispens föreligger.

Boliden har genmält och anfört bl.a. följande. Till följd av behovet att hantera sitt kvicksilverhaltiga avfall i enlighet med avfallsförordningens bestämmelse har bolaget valt att utreda, tillståndspröva och driva projektet med att anlägga ett eget djupt bergförvar. Boliden har samtidigt valt att utforma förvaret så att även annat farligt processavfall från Rönnskårsverken kan omhändertas där. Om kravet på bortskaffande av kvicksilverhaltigt avfall i djupt bergförvar inte hade funnits, hade Boliden istället kunnat välja att närmare utreda de behandlingsmetoder som krävs för att anlägga och driva en ytdeponi. I enlighet med meddelat tillstånd är dock bolaget i färd med att anlägga ett djupt bergförvar som är anpassat både för kvicksilverhaltigt avfall och annat farligt processavfall. Att avfallet omhändertas i Bolidens egna djupa bergförvar under Rönnskärshalvön har bl.a. den fördelen att långväga riskfyllda transporter undviks. Boliden kan inte se att det finns några bärande skäl till att den miljösäkra lösning för omhändertagande av avfallet som bolaget valt, och meddelats tillstånd för, nu inte ska få förverkligas i fråga om en del av detta avfall. Vidare är jämförelsen med andra bolags hantering av kvicksilverhaltigt avfall inte relevant eftersom dessa till skillnad från Boliden inte har möjlighet att bortskaffa sitt avfall i ett eget djupt bergförvar då deras avfallsvolymer är mindre. Naturvårdsverket synes mena att Boliden ska tvingas välja samma lösning som andra verksamhetsutövare trots att Boliden samtidigt

anlägger ett eget djupt bergförvar, vilket inte får anses rimligt. Vad avser farhågorna kring lagerplatserna är Lagerplats 29 en ny förbättrad lagrings-/avvattningsplats avsedd för gasreningsslam, vilken inte kan jämföras med den äldre Lagerplats 27 för icke kvicksilverhaltigt avfall, där lagring inte längre sker. Det är riktigt att Boliden vid Lagerplats 27 i samråd med tillsynsmyndigheten har vidtagit åtgärder för att begränsa utläckage av kadmium. Lagring av kvicksilverhaltigt avfall kan ske på ett miljösäkert sätt vid Rönnskårsverken under den tid som dispensansökan avser. Detta ska ställas mot de betydligt större miljörisker som en utrikestransport av avfallet skulle föra med sig. Mark- och miljödomstolen har i den provisoriska föreskriften P6 i deldom den 5 juli 2013 (mål M 1012-09) beslutat att Boliden ska ställa en ekonomisk säkerhet för Rönnskårsverken om 760 miljoner kronor. Detta belopp inkluderar även kostnad för omhändertagande av fallande kvicksilverhaltigt avfall som nu lagras. Det finns alltså inte skäl att ändra den ekonomiska säkerhetens storlek.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har den 14 januari 2015 interimistiskt förordnat om dispens från kravet i 21 § avfallsförordningen avseende fallande kvicksilverhaltigt avfall vid Rönnskårsverken i Skellefteå kommun fram till dess att domstolen beslutar annat eller slutligt avgör saken.

Rättslig reglering

Enligt 22 § avfallsförordningen (2011:927) får dispens ges från kravet i 21 § om att inom ett år från det avfallet uppstår bortskaffa kvicksilverhaltigt avfall i ett djupt bergförvar, om det är oskäligt att kräva att avfallet bortskaffas i ett djupt bergförvar. Om avfallet innehåller mer än en viktprocent kvicksilver, får en sådan dispens ges endast om det finns synnerliga skäl.

Handläggningen

Länsstyrelsen i Västerbottens län och Bygg- och miljönämnden i Skellefteå kommun har hos Naturvårdsverket tillstyrkt att dispens meddelas. Dessa två berörda myndigheter har därför inte ånyo kommunicerats under domstolens handläggning.

I övrigt kan frågan om dispens inte vara sådan att ytterligare kommunikering än vad som skett är nödvändig. Domstolen beaktar här särskilt att frågan om hur mellanlagringen utförs endast i detta mål översiktligt prövas avseende rimlighet av domstolen. Frågan om detaljerade föreskrifter avseende den erforderliga mellanlagringen har således prövats eller kan komma att prövas i annan ordning. Endast Naturvårdsverket har därför kommunicerats i målet.

Dispensfrågan

Bolidens dispensansökan avser fallande avfall från och med den 1 januari 2015 till och med den 25 juli 2029.

Det är ostridigt att det fallande avfall som Bolidens dispensansökan avser innehåller mer än en viktprocent kvicksilver. Det krävs därför att Boliden har visat att det finns synnerliga skäl för att dispens ska ges.

Enligt mark- och miljödomstolens mening måste det i det aktuella målet beaktas dels att det vid Boliden pågår ett arbete med att färdigställa ett djupförvar, dels vilka alternativ för bortskaffande av kvicksilverhaltigt fallande avfall som står till buds för Boliden. Det måste även göras en avvägning mellan motstående intressen, där det allmänna intresset av att eftersträva de grundläggande målen med avfallslagstiftningen får anses vara av väsentlig betydelse. Dessa grundläggande mål omfattar exempelvis att avfall generellt ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och att bortskaffande ska ske under betryggande former.

För att synnerliga skäl för dispens ska föreligga krävs, enligt mark- och miljödomstolens mening, att det har visats att det finns alternativ till slutligt bortskaffande inom ett år som, på ett mer acceptabelt sätt från allmän synvinkel, tillgodoser det starka intresset av ändamålsenligt bortskaffande.

Av Naturvårdsverkets beslut framgår att det rimliga alternativ som föreslås är export av det kvicksilverhaltiga avfallet till saltgruvor i Tyskland. På så sätt bortskaffas avfallet i enlighet med avfallsordningens bestämmelser och syftet med lagstiftningen uppnås därmed, enligt Naturvårdsverkets resonemang.

Detta alternativ, med dess för- och nackdelar, miljöpåverkan och härtill förenade miljörisker, får dock ställas mot de för- och nackdelar, samt den miljöpåverkan och de miljörisker, som är förenade med att inte exportera avfallet utan istället mellanlagra avfallet i Rönnskär och på sikt slutligt bortskaffa det i det djupa bergförvaret, såsom Boliden har anhållit om att få göra genom sin dispensansökan.

Mark- och miljödomstolen gör härvid följande överväganden.

Boliden har fått tillstånd för att anlägga och driva ett djupt bergförvar för permanent lagring av kvicksilveravfall och annat farligt avfall intill en sammanlagd mängd av 400 000 ton torrsvikt. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i sin dom den 27 juni 2014 (mål M 7429-13), i vilken Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 5 juli 2013 (mål nr M 1012-09) om tillstånd till det djupa bergförvaret överprövades, att anläggandet av det djupa bergförvaret är en stor och prioriterad miljöinvestering.

I dag har Boliden en fungerande rutin för hantering av sitt fallande kvicksilverhaltiga avfall. Om Boliden ska exportera detta avfall kommer det att kräva en ändring av bolagets rutiner. En sådan omläggning av hanteringsförfarandet kommer att innebära dels en tillkommande kostnad, dels en ökning av sannolikheten för tillbud, och därmed även risken för olyckor, i och med att logistikkedjan förlängs. Ur riskhänseende får export av avfallet därmed inte anses mer miljömässigt motiverat än mellanlagring vid Rönnskär i avvaktan på slutligt bortskaffande i det djupa bergförvaret.

Vad avser den mellanlagring som Boliden har saknas det skäl, enligt mark- och miljödomstolens mening, att ifrågasätta att Lagringsplats 29 och Magasin 11 inte är rimliga förvaringsplatser och därför kan uppfylla de miljökrav som ställs.

Frågan är således om det finns andra skäl som talar för att avfallsförordningens uppställda krav på slutligt bortskaffande inom ett år ändå ska upprätthållas, vilket skulle tala emot att det föreligger synnerliga skäl för dispens. Som anförts ovan har det inte framkommit stöd för att det skulle vara miljömässigt motiverat från allmän synvinkel att Boliden skulle exportera det ifrågavarande avfallet istället för att mellanlagra det för senare bortskaffande på plats. Mark- och miljödomstolen finner därför att Naturvårdsverkets föreslagna alternativ, som framstod som det enda rimliga, inte får anses vara den bästa lösningen i det här fallet.

En ytterligare fördel med att hantera det fallande kvicksilverhaltiga avfallet vid Rönnskär till dess att det djupa bergförvaret färdigställs är att avfallet stannar inom Bolidens och tillsynsmyndighetens kontroll. Även om det ständigt föreligger en viss risk för oförutsedda händelser skulle detta i vart fall vara ett sätt att frammana en ansvarsfull hantering och därigenom minimera ytterligare risker och ökad miljöpåverkan.

Vidare beaktar mark- och miljödomstolen att anläggandet av det djupa bergförvaret innebär att det finns en tydlig lösning för när Boliden inte längre har behov av dispens.

Vid en helhetsbedömning finner mark- och miljödomstolen att Boliden har visat att det för närvarande finns synnerliga skäl att ge dispens enligt 22 § avfallsförordningen i det aktuella fallet.

Från den dagen då det djupa bergförvaret är godkänt och kan tas i drift finns möjlighet att ordna slutligt bortskaffande av det fallande kvicksilveravfallet. Då föreligger enligt mark- och miljödomstolen inte längre sådana synnerliga skäl att dispens kan ges. Dispens ska därför endast ges för sådant fallande avfall som

uppkommer till dess att bergförvaret kan tas i drift. För att ge Boliden möjlighet att planera hanteringen och bortskaffandet av fallande och historiskt avfall bör Boliden få mer än ett år på sig att bortskaffa det avfall som uppkommit sedan den 1 januari 2015 till dess att bergförvaret tas i drift. Av mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts deldom den 29 juni 2012 (mål nr M 1012-09) avseende tillåtlighet m.m. för det djupa bergförvaret framgår att Boliden har planerat att kunna bortskaffa 50 000–70 000 ton avfall per år, under en period av fyra till sex år. Det fallande avfallet som är i fråga i nu aktuellt mål genereras i en takt av ca 600 ton per år och kommer vid årsskiftet 2019/2020, då bergförvaret som tidigast kan vara färdigställt, uppgå till ca 3 000 ton. Det framstår i dagsläget som oklart exakt vid vilken tidpunkt det djupa bergförvaret kommer tas i drift. Mark- och miljööverdomstolen har i ovan nämnda dom föreskrivit som provisorisk föreskrift P7 att deponering av avfall i underjordsförvaret inte får påbörjas förrän utredning enligt U8 getts in och mark- och miljödomstolen har medgett att deponering får ske, varvid slutliga villkor kommer att fastställas. Mark- och miljödomstolen anser dock att även om idriftsättning inte skulle ske förrän vid en något senare tidpunkt, den avfallsvolym det rör sig om torde rymmas inom Bolidens kapacitet för bortskaffande i vart fall under de första två åren efter idriftsättning. Två år får anses tillräckligt för Boliden att på ett rationellt och miljömässigt betryggande sätt planera bortskaffandet av det fallande avfallet som genereras, parallellt med det historiska avfallet.

Överklagandet vad avser dispens till den 25 juli 2029 då det djupa bergförvaret sedan länge ska ha tagits i drift ska avslås. För sådant fallande kvicksilverhaltiga avfall som uppkommer från och med dagen då det djupa bergförvaret tagits i drift ska avfallet i enlighet med 21 § avfallsförordningen bortskaffas i ett djupt bergförvar senast ett år från när avfallet uppstår.

Ekonomisk säkerhet

Naturvårdsverket har yrkat, för det fall dispens ges, att den ekonomiska säkerheten räknas upp med ett belopp motsvarande kostnaden för annat bortskaffande av de tillkommande lagrade mängderna kvicksilveravfall.

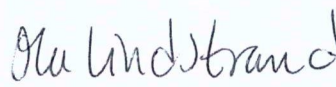
Enligt den provisoriska föreskriften P6 i mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts deldom om tillstånd den 5 juli 2013 (mål M 1012-09) ska Boliden ställa säkerhet till ett värde av 760 miljoner kronor för efterbehandling och andra återställningsåtgärder avseende den genom tillståndet medgivna verksamheten. Vidare föreskrivs att säkerheten ska prövas av mark- och miljödomstolen och ska ha getts in till domstolen inom fyra månader från det att *dels* tillstånd till verksamheten och beslut i fråga om ekonomisk säkerhet föreligger, *dels* bådadera har vunnit laga kraft. Det framgår av mark- och miljödomstolens deldom att det är möjligt att i framtiden anpassa den ekonomiska säkerhetens belopp i takt med att efterbehandling görs. Frågan om huruvida en sådan ändring ska göras kan prövas av Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen efter framställning av tillståndshavaren eller av någon av de myndigheter som var parter i tillståndsmålet.

Mark- och miljödomstolen finner mot denna bakgrund att Naturvårdsverkets begäran inte kan prövas av den här mark- och miljödomstolen inom ramen det aktuella målet. Naturvårdsverkets begäran ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 27 augusti 2015. Prövningstillstånd krävs.


Johan Svensson


Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Johan Svensson, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Ida Agering.



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Isberg, Anna
Tel: 010-698 16 57
anna.isberg@naturvardsverket.se

BESLUT
2014-12-09 Ärendenr:
NV-06204-14

Boliden Mineral AB, 556231-6850
932 81 Skelleftehamn

Ombud: Advokaten Felicia Terenius
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711, 111 87 Stockholm

**Beslut gällande Boliden Mineral AB:s ansökan om dispens enligt 22 §
avfallsförordningen (2011:927) avseende fallande kvicksilverhaltigt avfall
vid Rönnskärsverken i Skellefteå kommun**

Beslut

Naturvårdsverket avslår Boliden Mineral AB:s ansökan om dispens enligt 22 §
avfallsförordningen avseende fallande kvicksilverhaltigt avfall vid
Rönnskärsverken i Skellefteå kommun.

Yrkanden m.m.

Boliden Mineral AB

Boliden Mineral AB (Boliden) har yrkat att Naturvårdsverket ska meddela
dispens från kravet i 21 § avfallsförordningen (2011:927) från och med den
1 januari 2015 till och med den 25 juli 2029 för under den tiden fallande
kvicksilverhaltigt processavfall från Rönnskärsverken som lagras på Rönnskär i
avvaktn på slutligt bortskaffande i djupt bergförvar. Boliden motsätter sig att
dispensen begränsas på det sätt som länsstyrelsen föreslår.

Som skäl för dispens har Boliden sammanfattningsvis anfört följande. Boliden
har lagt ned ett omfattande arbete på att utreda förutsättningarna för, projektera
och tillståndspröva ett djupt bergförvar på Rönnskär. Förvaret är utformat och
dimensionerat för att kunna ta emot både lagrat och fallande avfall. För att
förvaret ska komma till avsedd användning bör Rönnskärsverkens fallande avfall
lagras på Rönnskär i avvaktan på att det djupa bergförvaret tas i drift. Detta har
också förutsatts i det tillstånd som meddelats till verksamheten och som

inkluderar lagring på Rönnskär. Djupförvaret beräknas tidigast vara klart för drifttagande 1 december 2019. I avvaktan på att ett djupt bergförvar kan tas i drift, lagrar Boliden sitt kvicksilverhaltiga avfall i ytförvar inom industriområdet.

Eftersom Boliden inte har möjlighet att bortskaffa fallande kvicksilverhaltigt avfall i ett djupt bergförvar i Sverige från och med den 1 januari 2015 behövs en dispens (alternativt förordningsändring) för fortsatt lagring på Rönnskär. Dispens behövs till och med den 25 juli 2029 eftersom detta är det datum då lagrat avfall ska vara bortskaffat enligt gällande tillstånd. Boliden kan då planera verksamheten och hantera avfallet på ett rationellt sätt, genom att varva det historiska avfallet med fallande avfall. I vissa bergrum kommer olika avfallstyper att behöva packas in sida vid sida på en på förhand bestämd yta. Avfallstyperna måste hålla ungefär samma höjd i rummet för att det ska gå att packa dem så att stabiliteten i förvaret kan upprätthållas och att eventuella skiljeväggar kan sättas in efter hand. Detta är viktigt för förvarets funktion och kräver även en lagerhållning för att avfallstyperna ska kunna packas in i rätt ordning. Boliden behöver alltså en frihet att hantera avfallet utifrån det systemtänk som ligger till grund för bergförvarets anläggande, drift och funktion.

Det finns inte några miljöskäl som talar för att det fallande avfallet bör föras ned i förvaret innan det historiska avfallet, tvärtom är det så att det fallande avfallet kommer att lagas på nyare och modernare lagerplatser varför det kan vara mer angeläget att prioritera överföring av det historiska avfallet. Hantering och tillsyn underlättas om samma datum gäller för både fallande och historiskt avfall. En begränsning i att lagra fallande kvicksilverhaltigt avfall medför att det från Bolidens synpunkt kommer att vara prioriterat att föra ner detta avfall i bergförvaret före det historiska avfallet.

Alternativet till fortsatt lagring av avfallet på Rönnskär är att exportera fallande kvicksilverhaltigt avfall för slutligt omhändertagande utomlands. En export innebär långväga transporter vilket är mindre lämpligt med hänsyn till avfallsets farlighet, att det rör sig om stora mängder avfall (ca 600 ton/år) och den miljöpåverkan som transporterna innebär i form av användning av bränsle, utsläpp av koldioxid m.m.

Export till Tyskland för deponering i saltgruva kräver att avfallet förpackas i stålfat eller storsäckar. Eftersom en stabiliseringsanläggning på Rönnskär kan vara driftklar tidigast om tre år måste rostigningsstoffet förpackas och transporteras i icke stabiliserad form. Stoffet är i denna form mycket dammande, vilket innebär att en eventuell transport- eller hanteringsolycka kan få allvariga följder med risk för spridning av främst kvicksilver men också av arsenik. Gasreningslammet är inte dammande men måste av andra skäl förbehandlas före deponering. Deponering i det tillståndsprövade djupa bergförvaret under Rönnskär kommer att vara minst lika säkert ur miljösynpunkt som deponering i tyska saltgruvor. Exportalternativet skulle dessutom vara direkt kontraproduktivt eftersom Boliden står i begrepp att anlägga ett djupt bergförvar just för detta avfall.

Sammantaget föreligger synnerliga skäl för att meddela dispens enligt 22 § avfallsförordningen.

Remissyttranden

Bygg- och miljönämnden i Skellefteå kommun

Bygg- och miljönämnden i Skellefteå kommun (bygg- och miljönämnden) har, som det får förstås, tillstyrkt att dispens meddelas.

Till stöd för sin inställning har bygg- och miljönämnden anfört följande. Det vore olämpligt om Boliden hamnar i en situation där det kvicksilverhaltiga avfallet behöver exporteras. Avfallet bör omhändertas där det uppkommer, i synnerhet i detta fall där en anläggning för djupt slutförvar är på väg att anläggas. Bygg- och miljönämnden anser också att det är miljömässigt motiverat att tidsgränsen anpassas så att det äldre avfallet som nu ligger på tillfälliga lagerplatser ovan jord kan föras ned i djupförvaret så snart som möjligt. De nyare och eventuellt tillkommande lagringsplatsernas utformning får antas vara bättre än de äldre, vilket innebär att det äldre lagrade avfallet bör kunna få prioriteras och/eller samordnas med nedtransporten av det fallande avfallet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västerbottens län (länsstyrelsen) har, som det får förstås, tillstyrkt att dispens meddelas. Länsstyrelsen anser dock att kvicksilverhaltigt avfall som faller efter den 31 december 2019 inte bör lagras längre tid än tre år före permanent bortskaffande i djupt bergförvar och att inget kvicksilverhaltigt avfall ska lagras efter den 31 december 2029.

Till stöd för sin inställning har länsstyrelsen sammanfattningsvis anfört följande. Länsstyrelsen anser att det kvicksilverhaltiga avfall som genereras vid verksamheten på Rönnskär i första hand ska deponeras i det djupa bergförvar som Boliden fått tillstånd till. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att allt kvicksilverhaltigt avfall så snart möjligt bortskaffas genom permanent lagring i ett ändamålsenligt djupt bergförvar.

Länsstyrelsen anser även att Bolidens systemlösning där alla relevanta parametrar tas i beaktande bör vara vägledande för i vilken ordning fallande och lagrat avfall bör deponeras. I vissa fall kan det vara miljömässigt motiverat att lagrat avfall bortskaffas före fallande avfall då vissa äldre lagringsplatser inte längre visat sig vara ändamålsenliga. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att ytterligare lagring av kvicksilverhaltigt avfall begränsas och att avfall som faller efter år 2019, då det djupa bergförvaret är färdigt, inte lagras längre tid än tre år. Detta för att begränsa den fortsatta anhopningen av lagrat kvicksilveravfall inom Rönnskärsverken och därmed begränsa riskerna för eventuell spridning.

Länsstyrelsen anser att en tidsfrist på tre år bör ge bolaget utrymme att i enlighet med systemlösningen optimera det djupa bergförvarets egenskaper.

Avfallstypen utgör dock endast en av flera parametrar i systemet och detta är dessutom en parameter som endast inledningsvis kommer att kunna tillgodoräknas. Efter år 2029 kommer allt historiskt avfall att vara bortskaffat och systemet kommer att behöva anpassas till att enbart hantera fallande avfall. Länsstyrelsen anser därför att det redan från år 2019 bör vara möjligt att anpassa systemet till att även hantera fallande avfall.

Skäl för beslutet

Tillämplig lagstiftning

Enligt 21 § avfallsförordningen ska avfall som innehåller minst 0,1 viktprocent kvicksilver bortskaffas i ett djupt bergförvar, om avfallet inte omfattas av 20 §, och inte är slutligt deponerat i enlighet med tillstånd enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Bestämmelsen i 21 § ska enligt övergångsbestämmelsen tillämpas första gången på bortskaffande som sker efter den 31 december 2014. För tiden dessförinnan får bortskaffande inte ske på sådant sätt att ett bortskaffande i ett djupt bergförvar inte blir möjligt.

Enligt 22 § avfallsförordningen får Naturvårdsverket i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 21 §, om det är oskäligt att kräva att avfallet bortskaffas i ett djupt bergförvar. Om avfallet innehåller mer än 1 viktprocent kvicksilver, får en sådan dispens ges endast om det finns synnerliga skäl eller om det är fråga om så små mängder avfall att det är uppenbart oskäligt att kräva ett bortskaffande i ett djupt bergförvar.

Naturvårdsverkets bedömning

Boliden har ansökt om dispens från kravet på att avfall som innehåller mer än 1 viktprocent kvicksilver ska bortskaffas i djupförvar från och med årsskiftet. Regeln i 21 § avfallsförordningen innebär ett förbud mot andra former av bortskaffande. Bakgrunden till att regeln infördes var att kvicksilver skiljer sig från många andra typer av farligt avfall, då metallen är särskilt giftig och inte heller bryts ner i och med att det är ett grundämne. Detta har ansetts motivera ett förvar som isolerar kvicksilvret från biosfären under mycket långa tidsrymder och att negativa miljöeffekter inte ska belasta kommande generationer. Det har även poängterats i statliga utredningar att det är mycket angeläget att det befintliga kvicksilveravfall som mellanlagras i avvaktan på en slutlig lösning och det kvicksilveravfall som kommer att uppkomma i framtiden utan onödigt dröjsmål ska bortskaffas i ett djupförvar. Det har enligt utredningarna inte ansetts acceptabelt att efter en avveckling av användningen av kvicksilver mellanlagra obehandlat avfall under en längre tid.

Enligt 22 § avfallsförordningen kan Naturvårdsverket meddela dispens från kravet. För att få dispens krävs det synnerliga skäl. Synnerliga skäl innebär mycket starka skäl. Det innebär att det inte räcker med t.ex. ekonomiska, praktiska eller mindre tunga miljöskäl för att göra avsteg från kravet i 21 § avfallsförordningen.

Till stöd för att synnerliga skäl föreligger har Boliden bl.a. anfört att bolaget lagt stora resurser på att anlägga ett djupförvar och att exportalternativet skulle vara kontraproduktivt med anledning av anläggandet av djupförvaret. Boliden har även anfört att det rör sig om stora mängder avfall och att en eventuell export är olämplig.

Naturvårdsverket konstaterar att lagkravet funnits sedan år 2005 och att detta föregåtts av statliga utredningar, varför kravet inte kommer som en överraskning för Boliden.

Vad gäller behovet av ett djupförvar har Boliden tillfälligt deponerat avfall på Rönnskär sedan 1970-talet. Totalt finns nu ca 280 000 ton farligt avfall deponerat som inte klarar mottagningskriterierna för en vanlig farligt avfall deponi. Det fallande kvicksilverhaltiga avfallet uppgår till ca 600 ton/år och utgör således endast en mycket liten andel av den totala mängden avfall. Detta innebär att hanteringen av det fallande kvicksilverhaltiga avfallet inte påverkar Bolidens behov av ett djupförvar. Djupförvaret måste anläggas oavsett hanteringen av det fallande avfallet, varför detta inte utgör ett skäl för att meddela dispens.

Ett alternativ till att meddela dispens för en fortsatt lagring av det kvicksilverhaltiga avfallet på Rönnskär är att det, i väntan på att djupförvaret blir klart, exporteras för bortskaffande i djupförvar, i form av saltgruva, i Tyskland. Boliden har anfört att en export, vilken innebär långväga transporter, inte är lämplig med hänsyn till att det rör sig om stora mängder avfall (ca 600 ton/år) och miljöpåverkan i form av användning av bränsle och utsläpp av koldioxid m.m. Det finns även risk för spridning av kvicksilver och arsenik vid en eventuell olycka eftersom avfallet inte är stabiliserat.

Naturvårdsverket håller med Boliden om att en export innebär en viss miljöpåverkan bl.a. i form av bränsleförbrukning. Naturvårdsverket anser dock inte att den bränsleförbrukning som transporterna innebär och därmed sammanhängande utsläpp av bl.a. koldioxid är av sådan dignitet att det, i jämförelse med syftet med regeln, i mer än begränsad utsträckning påverkar bedömningen.

Vad gäller de risker för utsläpp av kvicksilver och arsenik som skulle kunna bli fallet vid en olycka håller Naturvårdsverket med om att det är en risk som inte ska negligeras. Det är mycket viktigt att Boliden, precis som övriga verksamhetsutövare som transporterar farligt avfall till saltgruvor i Tyskland, vidtar adekvata försiktighetsmått så att risken för utsläpp minimeras. Särskild lagstiftning reglerar transport av farligt gods. Naturvårdsverket anser inte att de mängder det rör sig om (ca 600 ton/år) är så stora att en export skulle vara orimlig att genomföra.

En export innebär inte bara nackdelar utan det finns även fördelar. Naturvårdsverket konstaterar att en export skulle innebära att avfallet redan från och med årsskiftet bortskaffas i ett djupförvar, i enlighet med lagstiftningen. Det miljöskydd som bestämmelsen syftar till uppnås därmed redan från och med

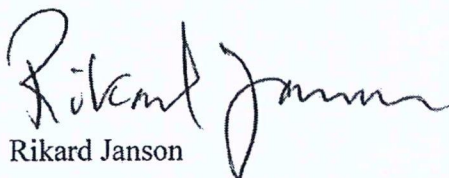
nästa år, istället för att skjutas upp ytterligare ett antal år. Såvitt Naturvårdsverket känner till är det även så som andra verksamhetsutövare i Sverige hanterar sitt kvicksilverhaltiga avfall.

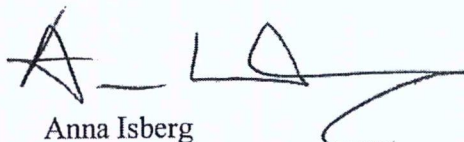
Naturvårdsverket anser att det i sammanhanget även är relevant att beakta den miljöpåverkan som en tillfällig deponering på Rönnskär skulle innebära. Det kvicksilverhaltiga avfallet är tänkt att deponeras i väntan på att djupförvaret blir klart bl.a. på den deponi som Boliden kallar lagerplats 29. Naturvårdsverket anser med beaktande av detta att även den tillfälliga lagringen på Rönnskär i väntan på att djupförvaret blir klart kan innebära en miljörisk.

Sammantaget anser Naturvårdsverket inte att de skäl som Boliden har anfört kan anses utgöra synnerliga skäl för att meddela dispens.

Naturvårdsverket konstaterar att remissinstanserna, bygg- och miljönämnden samt länsstyrelsen, har tillstyrkt dispens. Remissinstanserna har dock inte uttryckligen angett vad de anser vara synnerliga skäl och heller inte angett några miljöskäl till stöd för att en dispens ska meddelas. Naturvårdsverket anser därför inte att remissyttrandena förändrar bedömningen att synnerliga skäl inte föreligger. Bolidens ansökan om dispens ska således avslås.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschef Rikard Janson. I handläggningen har även deltagit enhetschef Anders Johnson, Kerstin Gustafsson och miljöjuristen Anna Isberg.


Rikard Janson


Anna Isberg

Upplysning om hur man överklagar, se bilaga.

Kopia till:
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Bygg- och miljönämnden i Skellefteå kommun

Var ska beslutet överklagas?

Naturvårdsverkets beslut kan överklagas hos Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen. **Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Naturvårdsverket.** Adressen framgår av beslutet. Har överklagandet kommit in i rätt tid överlämnar Naturvårdsverket överklagandet och handlingarna till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

När ska beslutet senast överklagas?

Överklagandet ska ha kommit in till Naturvårdsverket **inom tre veckor** från den dag Ni fick del av beslutet.

Vad ska överklagandet innehålla?

Överklagandet ska vara skriftligt och det ska vara undertecknat.

I skrivelsen ska Ni ange:

Ert namn, adress, personnummer/organisationsnummer och telefonnummer, vilket beslut som Ni överklagar t.ex. genom att ange beslutsdatum och ärendenummer, hur Ni anser att Naturvårdsverkets beslut ska ändras och varför det ska ändras samt om det finns motparter i ärendet bör Ni ange deras namn, adress och telefonnummer.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.