

Miljödepartementet

Rådets möte (miljö) den 28 juni 2007.

Dagordningspunkt 5.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om exportförbud för och säker förvaring av metalliskt kvicksilver

Rubrik:

Politisk överenskommelse om kvicksilver

Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on the banning of exports and safe storage of metallic mercury

Dokument:

10397/07 ENV 311 COMER 87 SAN 125 CODEC 628

10397/07 ENV 311 COMER 87 SAN 125 CODEC 628 ADD 1

Politisk överenskommelse om exportförbud och säker lagring av metalliskt kvicksilver har inte tidigare behandlats i EU-nämnden.

Bakgrund

Förslaget har sin bakgrund i EU-kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet den 28 januari 2005 om gemenskapens kvicksilverstrategi. Av strategin framgår att kommissionen har för avsikt att fasa ut kvicksilverexporten från gemenskapen senast 2011. Vidare framgår att kommissionen kommer att vidta åtgärder för att påskynda temporär lagring av kvicksilver från kloralkaliindustrin i enlighet med en tidtabell som överensstämmer med den planerade utfasningen av kvicksilverexporten. Syftet med den föreslagna förordningen är att genomföra strategin i dessa delar.

Det tyska ordförandeskapet önskar nå en politisk överenskommelse i rådet. Europaparlamentet röstar den 20 juni. Förslaget kommer att behöva behandlas i en andra läsning.

I rådet har kommissionens förslag fr.a. utvecklats genom att bestämmelserna om sanktioner förts in (artikel 6) och översynen av förordningen har skärpts (artikel 7). Lagringsvillkoren i artikel 3 har förtydligats genom fler referenser till avfallslagstiftningen.

Utestående frågor inför miljørådet är fr.a.:

- förordningens omfattning (exportförbud respektive lagringskrav, artikel 1 och 2), - villkor för säker lagring (artikel 3), samt
- tidpunkt för översyn (artikel 7).

Därutöver finns ett tiotal reservationer.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen föreslår att förordningen ska grundas på både artikel 133 och artikel 175 i fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 251.

Svensk ståndpunkt

Sverige har välkomnat förslaget. Ett exportförbud inom EU kan lägga grunden för nödvändiga globala handelsregler i syfte att minska utbudet av kvicksilver på världsmarknaden.

Sverige välkomnar att kommissionen vill reglera lämpliga förvarslösningar på gemenskapsnivå som en konsekvens av det föreslagna exportförbudet. Sverige ställer sig samtidigt starkt kritiskt till att tillåta bortscaffande av kvicksilver i dess metalliska, d.v.s. flytande, form. Flera statliga svenska utredningar om förvar av kvicksilver, liksom remissvar från myndigheter och forskarvärlden, har understrukit nödvändigheten av att slutförvara kvicksilverhaltigt avfall i en stabil kemisk form för att med säkerhet garantera tillräckligt skydd för människa och miljö under de tusentals år som förvaret måste existera.

Sverige driver att EU enbart skall enas om *temporär* lagring av metalliskt kvicksilver och återkomma efter ytterligare utredning till hur avfallet slutligt skall tas omhand.

Enligt Sveriges uppfattning behöver exportförbudet omfatta inte bara metalliskt kvicksilver utan även andra kvicksilverföreningar för att det inte skall kunna kringgå. Det är annars relativt enkelt att exportera kvicksilvret i en annan kemisk form och sedan återställa det till metallisk form i importlandet.

EU bör i logikens namn även förbjuda export av sådana kvicksilver-innehållande produkter som inte får släppas ut på EU-marknaden. Konsekvensanalysen har visat att sådant förbud skulle ha ringa inverkan på gemenskapens industri.

Sverige är tillfreds med den överenskommelse som nåtts i rådet om den rättsliga grunden. Det kommer att göras tydligt att det endast är exportförbudet (artikel 1) som baseras på artikel 133 i EG-fördraget medan övriga delar är baserade på artikel 175. Enbart gäller exportförbudet (artikel 1). De medlemsstater som redan har förbud mot export av kvicksilver kommer, på svenskt initiativ, att få behålla sina regler fram till det datum då EU:s förbud skall börja tillämpas.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets utskott för miljö och hälsa röstade om förslaget den 3 maj. En majoritet inom utskottet ställde sig bakom ett flertal ändringar av förslaget, fr.a.:

- Den legala grunden bör endast vara artikel 175 i EG-fördraget
- Förbudsdatumet skall ligga något tidigare (1 december 2010)
- En utökning av exportförbudets omfattning till cinnobermalm, kvicksilverföreningar med kvicksilverinnehåll över 5 % samt kvicksilverinnehållande produkter som inte får säljas på EU-marknaden
- Importförbud för malm och kemiska produkter som omfattas av exportförbudet
- Enbart reglering av temporär lagring. Kommissionens skall ordna ett informationsutbyte om tidsbegränsning av denna slags lagring och återkomma med en rapport, vid behov även med ett förslag till ändring av förordningen, senast i juni 2012.
- Anpassning av Rådets beslut 2003/33/EG till egenskaperna hos metalliskt kvicksilver
- Medlemsstaterna skall ta in pengar från berörd industri och fondera, för att bekosta bortscaffandet
- Register skall inrättas hos medlemsstaterna för att följa handeln med kvicksilver
- Bestämmelser om överträdelser skall föras in

Europaparlamentet röstar den 20 juni.

Förslaget

Förordningen innehåller endast övergripande villkor för förvaring och bortscaffande. Kommissionen har valt att överlåta detaljregleringen till den prövning som kommer att göras av de nationella myndigheterna utifrån bestämmelserna i rådets direktiv (1999/31/EG) om deponering av avfall. Därutöver skall den europeiska kloralkalindustrin göra ett frivilligt åtagande om lagring och transport som skall komplettera lagstiftningen.

Kommissionen har bedömt att den optimala lösningen för bortskaffande är att kunna förvara flytande kvicksilver i saltgruvor. Förslaget innebär därför att undantag skall göras i förhållande till direktiv 1999/31/EG. Vidare har det varit kommissionens uppfattning att undantag även behöver göras gentemot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 så att medlemsstaterna inte kan göra invändningar mot transporter till saltgruvorna. I förhandlingarna har kommissionen emellertid accepterat det tyska ordförandeskapets förslag att göra om artikeln till en beaktandesats.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Utförsel och export

Enligt 8 § förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter får kvicksilver samt kemiska föreningar och beredningar där kvicksilver ingår inte yrkesmässigt föras ut ur Sverige. Enligt Kemikalieinspektionen föreskrifter (1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer, 10 kap, 16 §, skall förbudet inte hindra att kvicksilverhaltigt avfall förs ut ur Sverige om Naturvårdsverket har lämnat tillstånd till transporten enligt bestämmelserna om gränsöverskridande transport av avfall.

Om artikel 1 i den föreslagna förordningen kommer att ha artikel 133 i fördraget som rättslig grund får bestämmelsen en harmoniserande verkan på de nationella utförselreglerna i den del som rör export. Vidden av den harmoniserande verkan kan bli föremål för olika tolkningar. Enligt regeringens uppfattning bör den harmoniserande verkan anses omfatta enbart de produkter som uttryckligen anges i artikeln.

Förvar

Enligt 21 c och 21 d §§ avfallsförordningen (2001:1063) i dess lydelse fr.o.m. den 1 augusti 2005 skall avfall som innehåller minst 0,1 viktprocent kvicksilver och som inte är slutligt deponerat i enlighet med tillstånd meddelat med stöd av miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken senast den 1 januari 2015 bortskaffas genom djupt bergförvar.

Den svenska regleringen innehåller inte några särskilda bestämmelser för mellanlagring av kvicksilverhaltigt avfall fram till slutförvar. Då förvaringstiden överskrider en viss gräns skall rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall tillämpas. I praktiken innebär det att avfallsägarna fram till dess att ett slutförvar finns på plats i många fall måste inrätta deponier som uppfyller gemenskapslagstiftningens krav på skydd av omgivande miljö, miljöskyddssystemen, den eftersträlvade avfallsstabiliseringsprocessen inuti deponin, samt skydd mot risker för människors hälsa.

För de svenska avfallsägarna kan denna legala situation innebära extra kostnader jämfört med om avfallet antingen kunde mellanlagras under 5-10 år med mindre strikta krav eller föras direkt till ett slutförvar. EU:s förslag till säker lagring innebär därmed en möjlighet för innehavare av metalliskt kvicksilveravfall att få en lägre kostnad för bortskaffandet.

Sett ur det svenska samhällets perspektiv innebär kommissionens förslag en möjlighet att få till stånd rimligare regler för mellanlagring, vilket är av stor betydelse för det reella genomförandet av ett nationellt (och/eller europeiskt) slutförvar.

Från och med 2010 införs en dispensmöjlighet som innebär att Naturvårdsverket i det enskilda fallet får medge dispens om föreskrivet bortskaffningsförfarande framstår som oskäligt. Om avfallet innehåller mer än 1 viktprocent kvicksilver får dispens medges endast om det finns synnerliga skäl eller om det är fråga om så små mängder avfall att föreskrivet bortskaffningsförfarande framstår som uppenbart oskäligt. Att en dispensmöjlighet införs först 2010 beror på att en skälighetsavvägning förutsätter att de närmare förutsättningarna för ett djupt bergförvar är klara.

En anläggning för permanent lagring av kvicksilveravfall med minst 0,1 viktprocent kvicksilver i djupt bergförvar kräver tillstånd från miljödomstol.

Det pågår för närvarande en utredning om slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall (dir. 2005:83). Utredaren skall agera som en samordnande aktör för att stödja och samordna arbetet med att ta fram lämpliga metoder och kemisk form för sådan deponering. Utredaren skall vidare samordna arbetet med att ta fram förslag till finansiering och lokalisering av ett förvar. Regeringen har nyligen givit utredaren tilläggsdirektiv om att aktivt medverka till att ta fram en kostnadsbedömning för byggande och drift av slutförvar, jämföra svenska lösningar med alternativa lösningar inom Norden och EU samt även analysera om det är miljömässigt motiverat att bredda avfallsbasen för ett sådant förvar. Slutlig redovisning av uppdraget skall lämnas senast den 31 december 2007.

Nationell avfallsplan

Naturvårdsverket beslutade den 30 september 2005 om en nationell avfallsplan i enlighet med rådets direktiv 75/442/EEG. I ett tillägg till planen, beslutat den 22 juni 2006, har Naturvårdsverket angivit särskilda ställningstaganden kring slutförvar av kvicksilver och kvicksilverexport.

Enligt planen krävs, för att Sverige skall kunna nå målsättningen att ta hand om sitt eget kvicksilverhaltiga avfall, att det tillförsäkras förutsättningar för en sådan verksamhet. För att säkerställa en verksamhetsgrad som är oundgänglig för en sådan anläggnings

ekonomiska och finansiella lönsamhet och därmed kunna bygga upp en nationell behandlingskapacitet är det, enligt planen, nödvändigt att se till att avfallet inte förs ut ur Sverige.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inte några budgetära konsekvenser. De behov av ny vägledning och tillsyn som kan genereras av förordningen bedöms rymmas inom berörda myndigheters existerande arbete med utförelse- och avfallsfrågor.

De sammantagna miljömässiga effekterna av det föreslagna exportförbudet bedöms bli positiva för Sverige eftersom de globala utsläppen minskar och därmed även nedfallet på svensk mark. Effekterna av de föreslagna undantagen i gällande lagringskrav kommer däremot att få miljömässigt negativa effekter. Förslaget bedöms gynna klor-alkaliindustrin ekonomiskt medan andra avfallsinnehavare och staten direkt eller indirekt får ökade kostnader för hantering av kvicksilverhaltigt avfall.

Det svenska regelverket om kvicksilver, exempelvis för handel med och slutförvar av kvicksilver, innebär på ett övergripande plan att de miljömässiga krav som ställs på svenska företag i de flesta fall blir högre än för deras konkurrenter i andra länder. Eftersom även andra länder (och delstater inom USA) har lagstiftning på kvicksilverområdet är skillnaderna i konkurrensförhållanden olika stora beroende på vilket land och för vilket regleringsområden som jämförelsen gäller. Kraven i den svenska reglerna har av lagstiftaren ansetts rimliga i förhållande till miljösituationen i Sverige och behovet att reducera utsläppen och att vara föregångsland.

Kommissionens förslag om regler för dels export och säker lagring av metalliskt kvicksilver öppnar för konkurrens på liknande villkor inom gemenskapen. De svenska företagens tidigare nackdelar bör generellt kunna vändas till fördelar eftersom svenska företag haft längre tid på sig att förbereda nödvändig teknisk och/eller ekonomisk omställning.

Företag inom EU kan på kortare sikt missgynnas gentemot konkurrenter i övriga världen. Det pågår ett internationellt arbete med att enas om ytterligare åtgärder för att minska utsläppen av kvicksilver. EU:s målsättning med exportförbudet är ett sätt att bana väg för ett legalt bindande instrument på global nivå.

Förordningen påverkar primärt de svenska klor-alkaliföretagen och deras hantering av sitt blivande avfall. Reglerna skulle ge dessa företag möjligheten att skicka sitt avfall till saltgruvor istället för till ett svenskt slutförvar. De svenska företagen skulle därmed få konkurrera på lika villkor med övriga företag inom EU vad gäller avfallskostnader.

Övrigt
