



Förordning om exportförbud och säker lagring av kvicksilver

Miljödepartementet

2007-05-02

Dokumentbeteckning

KOM(2006) 636

Exportförbud för och säker lagring av metalliskt kvicksilver

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning som både syftar till att förhindra export av metalliskt kvicksilver och att säkerställa en säker lagring av det kvicksilver som tas ur bruk. Förslaget är en del i genomförandet av kommissionens kvicksilverstrategi som antogs 2005. Sverige har varit drivande för att förslaget skall läggas fram, främst eftersom ett exportförbud är en viktig åtgärd för att komma till rätta med de problem som kvicksilver medför globalt.

Förslaget har inverkan på gällande svenska regler om dels förbud mot att yrkesmässigt exportera kvicksilver och att föra ut metalliskt kvicksilveravfall, dels slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall.

Regeringen välkomnar förslaget men ser samtidigt att det behöver skärpas och förtydligas. Exportförbudet behöver omfatta även andra kvicksilverföreningar om det inte ska kunna kringgås. De krav som gemenskapen ställer vid bortskaffande av kvicksilveravfall måste garantera en hög säkerhetsnivå även på mycket lång sikt och får inte snedvrider konkurrensen mellan potentiella lämpliga förvar. Regeringen ifrågasätter att kvicksilveravfall ska kunna bortskaffas i dess metalliska, d.v.s. flytande, form.

1.1 Innehåll

EU-kommissionen har den 26 oktober 2006 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om exportförbud för och säker lagring av metalliskt kvicksilver. 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.

Förslagets artikel 1 innebär att export av metalliskt kvicksilver blir förbjuden fr.o.m. 1 juli 2011. Kommissionen menar att denna artikel är handelsrelaterad och att den rättsliga grunden därför bör vara artikel 133 i EG-fördraget. Tidpunkten för förbudet har valts utifrån rådsslutsatser från diskussionen kring kvicksilverstrategin.

Förslaget till förordning innehåller endast övergripande villkor för förvaring och bortskaffande. 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 är det också tänkt att samarbetsorganisationen för den europeiska kloralkaliindustrin – Euro Chlor – skall göra ett frivilligt åtagande om lagring och transport som skall komplettera lagstiftningen. Ett utkast till överenskommelse har cirkulerats till medlemsstaterna för kännedom men är inte föremål för förhandlingarna.

Kommissionen har bedömt att den optimala förvaringslösningen för bortskaffande tillfället är att kunna förvara metalliskt kvicksilver i saltgruvor. Förslaget innebär därför att undantag skall göras i förhållande till direktiv 1999/31/EG enligt vilket flytande avfall inte får tas emot vid deponier. Vidare är det kommissionens uppfattning att undantag även behöver göras gentemot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om avfallstransporter så att medlemsstaterna inte kan göra invändningar mot transporter till saltgruvorna.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Utförsel och export

Enligt 8 § förordning (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 EG-fördraget som rättslig grund får bestämmelsen en harmoniserande verkan på de nationella utförselreglerna i den del som rör export. Vid den av den harmoniserande verkan kan bli föremål för olika tolkningar. Enligt svensk 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. Här gäller således rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall. 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 slutförvar. Det pågår för närvarande en utredning om slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall (dir. 2005:83). Regeringen har 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 ska lämnas senast den 31 december 2007.

Artiklarna 3 och 4 i förslaget till förordning anges båda vara baserade på artikel 175 i EG-fördraget och borde därför vara minimiregler med möjlighet för medlemsstaterna att ställa hårdare krav. På det sätt artiklarna formulerats ter det sig emellertid oklart om medlemsstaterna verkligen har möjlighet att ställa hårdare krav och därmed om Sverige i praktiken skulle kunna bibehålla sina slutförvarsregler.

En möjlig konsekvens av de föreslagna förvars- och transportreglerna är att de två svenska klor-alkaliföretagen får föra ut sitt metalliska kvicksilver till en förvarslösning i de tyska saltgruvorna som Sverige inte kan förvara säkerhetsmässigt och utan att de svenska myndigheterna kan ha några invändningar.

1.3 Budgetära 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 utförsel- och avfallsfrågor.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Ett exportförbud inom EU kan lägga grunden för nödvändiga globala handelsregler i syfte att minska utbudet av kvicksilver på världsmarknaden, vilket i sin tur kan minska användning och därmed risker för hälsa och miljö som är förenade med kvicksilvrets förmåga att transporteras via luften över jordklotet. Förslaget är i sig också ett viktigt steg i genomförandet av gemenskapens kvicksilversstrategi som stärker EU:s trovärdighet i det globala arbetet.

Rättslig grund

Sverige anser att den rättsliga grunden för förslaget bör vara dubbel såsom kommissionen föreslagit. Det är samtidigt angeläget att det klargörs, på det sätt som rådets rättstjänst föreslagit, att endast artikel 1 i förordningen har artikel 133 i EG-fördraget som rättslig grund samt att de medlemsstater som redan har förbud mot export av kvicksilver får behålla sina nationella regler fram till dess att artikel 1 kommer att börja tillämpas.

Artikel 1

Enligt regeringens 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 kemiska form och sedan återställa det till metallisk form i importlandet. EU bör i logikens namn även förbjuda export av sådana kvicksilverinnehållande produkter som inte får släppas ut på EU-marknaden.

Regeringen är angelägen om att handeln med malm, mineralkoncentrat och metallurgiska produkter med föroreningshalter av kvicksilver får exporteras

Artiklarna 3-4

Regeringen välkomnar att kommissionen vill reglera lämpliga förvarslösningar på gemenskapsnivå som en konsekvens av det föreslagna exportförbudet. Regeringen uppfattar det samtidigt som direkt olämpligt att bortskaffa kvicksilver i flytande form och kommer att invända mot den delen av förslaget. Det är däremot angeläget att få till stånd möjligheter till temporär lagring, i enlighet med artikel 3.1 b, och denna del av artikel 3 har därför Sveriges stöd i princip. Rimligare regler för tillfälligt förvar, är av stor betydelse för det reella genomförandet av ett nationellt slutförvar. Hur regeringens ställer sig till förslaget undantag från förordningen om avfallstransporter som innebär att medlemsstaterna inte kan göra invändningar mot transporter till saltgruvor (artikel 3.2) kommer att bero av innehållet i artikel 3.1.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget välkomnas överlag av medlemsstaterna. Endast ett fåtal medlemsstater har hittills lämnat skriftliga kommentarer.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådsslutsatserna för kvicksilverstrategin i juni 2005 innebar att exporten av kvicksilver från gemenskapen skall fasas ut så snart som möjligt och senast 2011. Sverige drev istället året 2008.

Europaparlamentet antog i mars 2006 en resolution om kommissionens kvicksilverstrategi. Parlamentet underströk att den önskade att kommissionen la fram ett förslag om exportförbud för metalliskt kvicksilver och dess föreningar samt om säker lagring av kvicksilver från klor-alkaliindustrin. Det underströks att *polluter pays principle* skulle tillämpas vad gäller lagring. Vidare uppmanades kommissionen att fasa ut användningen av kvicksilver i klor-alkaliindustrin så snart som möjligt, dock senast till år 2010, i enlighet med beslut inom OSPAR.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter ger stöd för regeringens hållning. I detalj ifrågasätter många remissinstanser att kommissionen föreslagit att bortskaffande av kvicksilveravfall enbart ska kunna ske till saltgruvor. Instanserna menar att en lika säker lagring kan erhållas i sådan kristallin berggrund som finns i Sverige.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna i rådet inleds i mars 2007. Ordförandeskapets ambition är att nå en överenskommelse i första läsningen i juni.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

3.3 Fackuttryck/termer