

Kommittédirektiv



Slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall

**Dir.
2005:83**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att bidra till ett effektivt genomförande av ett slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall i djupt bergförvar (se prop. 2002/03:117, bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13). Den särskilda utredaren skall agera som en samordnande aktör för att stödja och samordna arbetet med att ta fram metoder och lämplig kemisk form för sådan deponering. Arbetet att samordna genomförandet skall ske med beaktande av tekniska, miljö- och hälsomässiga, sociala och samhälls-ekonomiska aspekter.

Om möjligt bör en gemensam lösning uppnås. Utredaren skall därför verka för att en sådan kan utvecklas. Den särskilda utredaren skall vidare samordna arbetet med att ta fram förslag till finansiering och lokalisering av ett förvar.

Den särskilda utredaren skall redovisa till regeringen hur avfallsägarnas arbete fortskrider och vilka initiativ till samverkan som utredaren har tagit. En första delrapportering skall ske senast den 31 maj 2006 avseende förslag till kriterier för det djupa bergförvaret samt förslag till kemisk form för det kvicksilverhaltiga avfallet. Den särskilda utredaren skall lämna en slutlig redovisning av arbetet, med förslag till fortsatt arbete, senast den 31 december 2007.

Bakgrund

Miljöaspekter och beslut om avveckling av kvicksilveranvändning

Kvicksilver är en mycket giftig och bioackumulerande metall som kan orsaka omfattande skador på hälsa och miljö. Kvicksilver och dess föreningar, främst metylkvicksilver, har framför allt negativa effekter på nervsystemet och dess utveckling men även på hjärt-kärlsystemet, immunsystemet, reproduktionssystemet samt njurarna. Kvicksilver omvandlas till metylkvicksilver av naturliga processer och bioackumuleras i näringskedjan. Sverige har infört restriktioner för användning av kvicksilver och även ett exportförbud för kvicksilver samt kemiska föreningar och beredningar där kvicksilver ingår.

Enligt det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) skall halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön vara nära bakgrundsnivåerna inom en generation. Vidare skall den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen vara nära noll vid samma tidpunkt. Regeringen och riksdagen har därutöver beslutat om en kemikaliestrategi för Giftfri miljö (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01: MJU15, rskr. 2000/01:269). Av denna framgår att nyproducerade varor så långt möjligt skall vara fria från kvicksilver senast 2003. Ämnet skall inte heller användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada. Befintliga varor som innehåller kvicksilver skall hanteras på ett sådant sätt att kvicksilvret inte läcker ut i miljön. Målsättningen är att användningen av kvicksilver med vissa undantag skall ha upphört senast 2010.

Regeringen har i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117) redovisat bedömningen att kvicksilver senast 2015 bör slutförvaras i djupt bergförvar (jämför även Naturvårdsverkets rapport 4752 Slutförvar av kvicksilver och betänkandet Kvicksilver i säkert förvar (SOU 2001:58)). Riksdagen delade regeringens

bedömning (bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13). Till skillnad från ytlig förvaring bedöms ett djupt bergförvar isolera det kvicksilverhaltiga avfallet från biosfären under mycket långa tidsrymder och kan utformas så att kommande generationer inte behöver belastas med underhålls- och tillsynsansvar.

Kvicksilvermängder aktuella för slutförvar

Till följd av pågående och tidigare användning kommer det 2010 att finnas stora mängder kvicksilverhaltigt avfall som måste tas om hand och förvaras på ett säkert sätt. Gränsvärden för vilket kvicksilverhaltigt avfall som skall omfattas av bestämmelserna om ett slutförvar är satta med hänsyn till att så stor andel som möjligt av det kvicksilverhaltiga avfallet skall omfattas. Tidigare utredningar har visat att 60 procent av den totala mängden kvicksilver finns i avfall med kvicksilverhalter över 1 procent. Sätter man en undre gräns vid en kvicksilverhalt av 0,1 procent omfattas ca 75 procent av den totala mängden kvicksilver som finns i avfall. Resterande mängd är till övervägande del utspädd i mycket stora avfallsvolymer. De avfallsägare som framför allt berörs är Boliden AB, Sydkraft SAKAB AB, Hydro Polymers AB och Akzo Nobel Base Chemicals.

För närvarande uppgår Bolidens lagrade avfall med en kvicksilverhalt överstigande en procent till ca 8 000 ton, vilket motsvarar cirka 330 ton kvicksilver. Därutöver tillkommer enligt kretsloppspropositionen (2002/03:117) årligen 400 ton avfall, som innehåller drygt 20 ton kvicksilver. Mängden kvicksilver från kloralkaliindustrin (Hydro Polymers AB och Akzo Nobel Base Chemicals) bedöms 2010 vara 400 ton kvicksilver. SAKAB:s lager av kvicksilverhaltigt avfall uppgår för närvarande till ca 2 000 ton, varav ca 1 000 ton har en kvicksilverhalt över en procent. Mängden kvicksilver i SAKAB:s avfall uppskattas till 80 ton. Därutöver förvarar SAKAB ca 30 ton kvicksilver från 1 800 ton batterier som nu är under upparbetning. I dagsläget är ca 600 ton av batterierna upparbetade. Det tillkommer vidare 50–100 ton kvicksilverhaltigt avfall varje år. Naturvårdsverket har uppskattat att det finns ett stort dolt lager av varor och produkter i samhället som

innehåller kvicksilver. Dessa skall successivt fasas ut och tas om hand. Cirka två ton kvicksilver per år omsätts i tillåtna användningar i övrigt. Vidare finns det kvicksilverhaltigt avfall som innehåller mindre än en procent kvicksilver.

Sammanfattningsvis kommer det 2010 att finnas uppskattningsvis 15 000 ton kvicksilverhaltigt avfall med en högre halt kvicksilver än en procent. Det skulle motsvara 1 100 ton kvicksilver. Vidare skulle det finnas 51 000 ton avfall med en kvicksilverhalt om 0,1–1 procent kvicksilver, vilket skulle motsvara ca 300 ton kvicksilver. För tiden efter 2010 skulle Boliden AB möjligen kunna fortsätta att tillföra förvaret 20 ton kvicksilver om året, beroende på att malm naturligt kan innehålla kvicksilver. I övrigt skulle den årliga tillförseln bli mycket låg, eftersom man hoppas att insamlingskampanjer då har fångat upp vad som rimligen kan fångas upp av det ”dolda lagret” i samhället. Återstående tillåten kvicksilveranvändning skall ske i slutna kretslopp.

Vilket kvicksilverhaltigt avfall skall förvaras i djupt bergförvar?

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. 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

Behovet av en utredning

En stabil form som är lämplig för förvaring i djupt bergförvar kräver någon form av bearbetning av avfallet. Varken Naturvårdsverkets rapport 4752 Slutförvar av kvicksilver eller betänkandet Kvicksilver i säkert förvar (SOU 2001:58) tar dock ställning till någon särskild metod utan hänvisar i frågan till avfallsägarnas bedömning.

Det avfall med mer än 0,1 procent kvicksilver som kommer att finnas 2010 har olika kemisk form. Kloralkaliindustrins avfall (Hydro Polymers AB och Akzo Nobel Base Chemicals) är metalliskt kvicksilver och motsvarar knappt en tredjedel av kvicksilvret. Boliden AB:s kvicksilver motsvarar drygt hälften av kvicksilvret och finns i stora mängder avfall som utöver kvicksilver även innehåller koppar, arsenik, zink, bly och kadmium. Återstående mängd kvicksilver (i huvudsak SAKAB:s kvicksilver) återfinns även det i stora mängder avfall.

I enlighet med principen om förorenarens ansvar bör berörda avfallsägare bära ansvaret för att ett djupt bergförvar kommer till stånd. Företagen bör bl.a. ta ställning till metod och lämplig kemisk form för deponering i ett djupt bergförvar. Företrädesvis bör avfallsägarna samarbeta om en gemensam lösning. En samordnande aktör behövs dock för att samordna arbetet, detta gäller inte minst frågan om finansiering och lokalisering av ett förvar. I uppdraget ingår därför att den särskilda utredaren skall stödja avfallsägarnas arbete med att ta fram metod och lämplig kemisk form för deponering i djupt bergförvar.

Det kan vara lämpligt att avfallsägarna i ett första skede tar fram förslag till lämplig kemisk form för det kvicksilverhaltiga avfallet och andra kriterier för ett djupt bergförvar som skall vara säkert för miljön och stabilt på lång sikt. Den särskilda utredaren skall därför i första skedet samordna framtagandet av dessa förslag och lämna dessa i en delrapport.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att effektivt bidra till avfallsägarnas genomförande av ett slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall i djupt bergförvar. Den särskilda utredaren skall utgå från propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117, bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13) samt 21 c och 21 d §§ avfallsförordningen (2001:1063) i dess lydelse fr.o.m. den 1 augusti 2005. Vidare skall utredaren särskilt beakta tekniska, miljö- och hälsomässiga, sociala och samhällsekonomiska aspekter på anläggandet av ett djupt bergförvar.

Utredaren skall i ett första skede stödja och samordna avfallsägarnas arbete med att utreda vilka alternativa metoder och lämpliga kemiska former som krävs för deponeringen. Därutöver skall utredaren stödja och samordna avfallsägarnas arbete med att ta fram och verifiera kriterier för det djupa bergförvaret när det gäller bl.a. miljömässig säkerhet och långsiktig stabilitet. Om enighet inte kan nås skall utredaren förorda en eller flera lämpliga metoder.

Den särskilda utredaren skall verka för att berörda avfallsägare överväger möjligheten till gemensamma lösningar och samordna avfallsägarnas arbete med att lämna förslag till finansiering och lokalisering av förvaret.

Utredaren skall vidare i tidsplaneringen av sitt arbete beakta att en anläggning för permanent lagring av kvicksilveravfall med minst 0,1 viktprocent kvicksilver i djupt bergförvar kräver tillstånd från miljödomstol. Utredaren skall i sitt arbete särskilt beakta miljöbalkens hänsynsregler samt de krav på alternativredovisningar som lagstiftningen ställer.

Arbetets genomförande och tidsplan

Den särskilda utredaren skall genomföra sitt arbete i samarbete med berörda avfallsägare. Utredaren skall vidare samverka med Naturvårdsverket samt föra en dialog med andra berörda myndigheter och relevanta intresseorganisationer. Vad gäller metoder, kriterier och riskbedömningar för ett djupt bergförvar

skall relevant expertis tillfrågas. När det gäller lokalisering av förvaret skall utredaren samråda med Sveriges kommuner och landsting samt aktuella kommuner.

I arbetet skall hänsyn tas till slutsatser i Dialogprojektet (SKI TR 93:34-36). Utredaren skall i sitt arbete med framtagande av kriterier för såväl metodval och lokalisering prioritera processer där olika intressenter, såväl nationella som lokala, har möjlighet att aktivt delta på ett tidigt stadium. Utredaren skall utvärdera och vidareutveckla Naturvårdsverkets förslag till lokaliseringsfaktorer för ett slutförvar (Naturvårdsverkets rapport 4752 Slutförvar av kvicksilver).

Den särskilda utredaren skall bedöma och redovisa vilka miljömässiga och samhällsekonomiska effekter förslagen kan få.

Den särskilda utredaren skall rapportera till regeringen hur avfallsägarnas arbete fortskrider och vilka initiativ till samverkan som utredaren har tagit. En första delrapportering skall ske senast den 31 maj 2006 när det gäller förslag till kriterier för det djupa bergförvaret samt förslag till kemisk form för det kvicksilverhaltiga avfallet. Den särskilda utredaren skall lämna en slutlig redovisning av arbetet, med förslag till fortsatt arbete, senast den 31 december 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)