

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om
slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall (M
2005:02)

**Dir.
2007:31**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall aktivt medverka till att ta fram en kostnadsbedömning för byggande och drift av slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall på olika platser i Sverige. Olika lösningar som ökar kostnadseffektiviteten bör undersökas, exempelvis samordning med annan industri- eller förvaringsverksamhet.

Utredaren skall i det sammanhanget också analysera om det finns annat farligt och långlivat avfall för vilket ett djupförvar skulle vara miljömässigt motiverat. Samhälls- respektive företagsekonomiska för- och nackdelar med ett breddat djupförvar skall redovisas, inklusive hur kostnadsbilden förändras för innehavare av kvicksilverhaltigt avfall.

Utredaren skall även beskriva vilka alternativa lösningar för förvaret som finns att tillgå i Norden och inom EU samt jämföra dessa med möjliga lösningar i Sverige.

Bakgrund

Kvicksilver är en mycket giftig och bioackumulerande metall som kan orsaka omfattande skador på hälsa och miljö. 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 kunna utformas så att kommande generationer inte behöver belastas med underhålls- och tillsynsansvar.

Regeringen har tillkallat en särskild utredare (dir. 2005:83) med uppgift att bidra till ett effektivt genomförande av ett slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall i djupt bergförvar. Enligt direktiven skall utredaren agera som en samordnande aktör för att stödja arbetet med att ta fram metoder och lämplig kemisk form för sådan deponering. Därutöver skall utredaren bl.a. stödja och samordna avfallsägarnas arbete att ta fram och verifiera kriterier för det djupa bergförvaret när det gäller miljömässig säkerhet och långsiktig stabilitet. Utredaren skall även verka för att berörda avfallsinnehavare överväger möjligheter till gemensamma lösningar samt former för organisation och finansiering. Ett delbetänkande har lämnats i juni 2006 med bl.a. förslag till kriterier för det djupa bergförvaret samt förslag till kemisk form för det kvicksilverhaltiga avfallet. En slutlig redovisning av arbetet, med förslag till fortsatt arbete, skall lämnas senast den 31 december 2007.

Sedan utredningen påbörjades har arbetet med att analysera och utreda slutförvarsfrågans praktiska genomförande pågått hos berörda avfallsägare – Boliden AB, SAKAB AB samt Eka Chemicals AB och Hydro Polymers AB – i samråd med utredningen och berörda myndigheter.

Boliden AB innehar ca hälften av Sveriges kvicksilveravfall och kommer vid fortsatt gruvbrytning och smältverkshantering att inneha huvuddelen av Sveriges tillkommande kvicksilveravfall. Enligt delbetänkandet har Boliden AB för sin speciella situation dragit slutsatsen att man inte ser några fördelar att deponera sitt kvicksilveravfall i en för svensk industri gemensam anläggning. Företaget utreder därför i dag möjligheterna att slutligt deponera sitt kvicksilveravfall samt

annat liknande farligt avfall samordnat med sin gruvverksamhet i Västerbotten.

För att kunna deponera övrigt kvicksilverhaltigt avfall i svensk berggrund krävs därför att man bygger ytterligare en anläggning. Då Boliden AB enligt sin planering inte kommer att bidra till finansieringen blir kostnaderna för övriga avfallsägare högre jämfört med ett gemensamt förvar.

Av delbetänkandet framgår att Sveriges klor-alkaliföretag, Eka Chemicals AB i Kungälv och Hydro Polymers AB i Stenungssund, har avvecklat respektive kommer att avveckla sina kvicksilverprocesser. Företagens planering ansluter till det förslag till exportförbud samt säker lagring av metalliskt kvicksilver som EG-kommissionen presenterade i oktober 2006 och som bygger på en preliminär överenskommelse om säker transport och lagring mellan klor-alkaliindustrins samarbetsorganisation Eurochlor och kommissionen.

Eka Chemicals AB har ansökt om tillstånd att få lagra sitt existerande innehav av metalliskt kvicksilver vid företaget i Kungälv medan Hydro Polymers avfall i Stenungsund kommer att behöva tas om hand när processen läggs ner 2010.

SAKAB AB behandlar och innehar olika typer av kvicksilverhaltigt avfall. Avfall med halter över 0,1 procent samt i metallisk form mellanlagras för närvarande vid SAKAB AB:s anläggningar i Kumla. Enligt delbetänkandet är önskemålet från företagets sida att föra ut en betydande del av detta avfall för deponering i tyska saltgruvor.

Gällande regler

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.

Utredningsbehovet

Klor-alkaliindustrins överskott av kvicksilver – förslag till ny EG- lagstiftning

För klor-alkaliindustrin innebär EG- kommissionens förslag till ny förordning att överskott av kvicksilver från denna industri skulle kunna tas om hand som flytande kvicksilver i stålbehållare som deponeras i saltgruvor eller mellanlagras i särskilda förvar, bl.a. i avvaktan på att teknik tas fram för att stabilisera produkten. Förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet om kommissionens förslag kommer att inledas i mars 2007.

Möjligheten att garantera tillräcklig säkerhet för deponerat kvicksilver i flytande form liksom frågan om det kan finnas andra geologiska formationer som lämpar sig för förvar blir nyckelfrågor i förhandlingarna. Enligt kommissionens förslag krävs att säkerheten för hälsa och miljö vid deponering av flytande kvicksilver, särskilt under mycket långa tider framåt, behöver redovisas för myndigheternas bedömning. Detta kan även gälla vid deponering av avfall med högt innehåll av kvicksilver där det i dag kan finnas begränsningar beträffande högsta halt vid mottagning. Den föreslagna lagstiftningen aktualiserar även frågor som rör mellanlagring av kvicksilveravfall.

Avfallets behandling – ökade satsningar önskvärda

Samhällets krav på avfallets behandling och lämplig kemisk form vid deponering är en grundläggande fråga för slutförvarets miljömässiga säkerhet. Behov av forskning och teknikutveckling mot kostnadseffektiva lösningar har förstärkts, inte minst genom ny EU-finansierad forskning inom området. Utöver frågor som rör stabilisering av avfallet är det viktigt att utreda teknik för direktdeponering av kvicksilverhaltigt avfall och samspel med omgivande naturliga eller tillverkade barriärer.

Möjligheter till kostnadseffektivare lagring i svensk berggrund

I tidigare utredningar har kostnaderna för att lokalisera, bygga och driva ett svenskt djupförvar uppskattats vara väsentligt högre än för t.ex. deponering i tyska saltgruvor. Kostnadsunderlaget är dock osäkert och kan variera högst väsentligt beroende på hur slutförvaringen kan komma att utformas. De uppskattningar som hittills gjorts kan heller inte på ett godtagbart sätt användas som underlag för en avvägning mellan miljönytta och kostnader. Det krävs därför ett mer konkret och detaljerat underlag innan ett ställningstagande till eventuella investeringar för förvaret kan göras.

Enligt gällande direktiv skall utredaren ha en stödjande och samordnande roll medan avfallsägarna själva förväntas ta fram ett fördjupat underlag kring djupt bergförvar, t.ex. en inventering av förvarsplatser samt en säkerhetsbedömning av platserna. Med hänsyn till att avfallsägarnas möjligheter och incitament förändrats sedan utredningen startade, bör utredaren fortsättningsvis mer aktivt medverka till att ett sådant underlag tas fram.

Hittills har främst kvicksilverhaltigt avfall varit föremål för samhällets utredningar om slutförvar. Det kan emellertid finnas annat farligt och långlivat avfall för vilket ett djupt bergförvar också skulle kunna vara väl motiverat för att långsiktigt skydda människa och miljö. En sådan breddad avfallsbas för ett svenskt djupförvar kan reducera kostnaderna för innehavare av

kvicksilverhaltigt avfall, varför det är angeläget att utredningen ges tilläggsdirektiv om att studera denna möjlighet.

Den fortsatta dialogen med berörda avfallsägare bör även vinna på utarbetande av ett breddat beslutsunderlag som belyser möjligheter och svårigheter med alternativa slutförvar, i Norden och inom EU, på kortare och längre sikt. Det vore bland annat värdefullt att dokumentera och jämföra miljö- och hälsomässig säkerhet, kommande generationers ansvar för underhåll och tillsyn, kostnadseffektivitet vid transport och lagring samt rättsliga ansvarsförhållanden för de olika alternativen.

Uppdraget

Utredaren skall aktivt medverka till att ta fram en kostnadsbedömning för byggande och drift av slutförvar av kvicksilverhaltigt avfall på olika platser i Sverige. Exempelvis bör utredaren vid behov initiera nödvändiga konsultstudier för säkerhetsbedömning av möjliga förvarsplatser och för detaljerade ekonomiska analyser av etablering och drift. Olika lösningar som ökar kostnadseffektiviteten bör undersökas, exempelvis samordning med annan industri- eller förvaringsverksamhet.

Utredaren skall i det sammanhanget också analysera om det finns annat farligt och långlivat avfall för vilket ett djupförvar skulle vara miljömässigt motiverat, exempelvis avfall som innehåller asbest, kadmium, bly eller sexvärt krom. Berörda avfallsägare och aktuella avfallsvolymer skall identifieras. Samhälls- respektive företagsekonomiska för- och nackdelar med ett breddat djupförvar skall redovisas, inklusive hur kostnadsbilden förändras för innehavare av kvicksilverhaltigt avfall.

Utredaren skall även beskriva vilka alternativa lösningar för förvaret som finns att tillgå i Norden och inom EU samt jämföra dessa med möjliga lösningar i Sverige. I jämförelsen skall bl.a. ingå graden av miljö- och hälsomässig säkerhet, kommande generationers ansvar för underhåll och tillsyn samt kostnadseffektivitet vid transport och lagring. Det skall också beskrivas vilka rättsliga ansvarsförhållanden som gäller mellan

avfallsinnehavare, slutförvarsinnehavare och staten i de olika alternativen. Analysen bör ha ett kortsiktigt (ca 50 år) och ett långsiktigt (över 1000 år) perspektiv.

Arbetet skall genomföras i samråd med berörda myndigheter och avfallsinnehavare. Slutlig redovisning av uppdraget skall lämnas senast den 31 december 2007.

(Miljödepartementet)