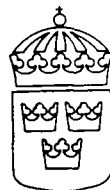


Regeringens proposition 1993/94:110



Bättre kontroll över miljöfarligt avfall

Prop.
1993/94:110

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 december 1993

Carl Bildt

Olof Johansson
(Miljö- och naturresursdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen vissa riktlinjer beträffande åtgärder för att samla in och ta hand om kvicksilver i uttjänta varor.

Vidare föreslås att 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter upphävs.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Hanteringen av miljöfarligt avfall i Sverige	7
5	Kontrollen över miljöfarligt avfall	10
6	Upphävande av föreskrift om behandlingsmonopol för miljöfarligt avfall	11
7	Åtgärder för att miljöriktigt ta hand om uttjänta varor och produkter som innehåller kvicksilver	12
7.1	Kvicksilver i miljön	12
7.2	Insamling m.m.	14
7.3	Slutligt omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall	17
	Sammanfattning, slutbetänkande (SOU 1992:141) Miljöfarligt avfall — nya regler	19
	Remissinstanser, slutbetänkande (SOU 1992:141) Miljöfarligt avfall — nya regler	21
	Sammanfattning av Statens naturvårdsverks rapport avvecklingen av vårt dolda kvicksilverlager, rapport 4177	22
	Remissinstanser, Statens naturvårdsverks rapport Avvecklingen av vårt dolda kvicksilverlager	24
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993	25
	Rättsdatablad	26

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter,
2. godkänner de riktlinjer som regeringen förordar om åtgärder för att samla in och ta hand om kvicksilver i uttjänta varor och produkter.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:426) om kemiska produkter¹

*dels att 13 § skall upphöra att gälla,
dels att 3 § skall ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Denna lag gäller inte sådana kemiska produkter som omfattas av livsmedelslagen (1971:511), läkemedelslagen (1992:859) eller lagen (1985:295) om foder. Om det från hälso- eller miljöskyddssynpunkt är särskilt påkallat får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock föreskriva att bestämmelserna i denna lag skall tillämpas även på sådan produkt.

I fråga om kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1988:220) eller *lagen (1988:868) om explosiva och brandfarliga varor* är bestämmelserna i denna lag inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av joniserande strålning respektive explosion eller brand.

I fråga om kemiska produkter som omfattas av strålskyddslagen (1988:220) eller *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor* är bestämmelserna i denna lag inte tillämpliga för att förebygga hälso- eller miljöskador på grund av joniserande strålning respektive explosion eller brand.

I fråga om transport av sådana kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller denna lag endast i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1991:640

² Senaste lydelse 1992:1204

Denna lag gäller inte sådan hantering av kemiska produkter som omfattas av lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Prop. 1993/94:110

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

Regeringen bemyndigade den 21 juni 1990 dåvarande chefen för Miljö- och energidepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor om miljöfarligt avfall (dir. 1990:45). Uppdraget innefattade bl.a. att belysa hur flödet av miljöfarligt avfall kan komma att utvecklas under 1990-talet vid olika förutsättningar, klarlägga olika möjligheter att ta hand om sådant avfall samt ange kostnadseffekterna av olika handlingslinjer vid uppkomst och omhändertagande av avfallet.

Utredningen lämnade i maj 1992 betänkandet Miljöfarligt avfall — Ansvar och riktlinjer (SOU 1992:45). Betänkandet är av principkaraktär och innehåller inte några konkreta lagförslag eller konsekvensanalyser. Av betänkandet framgår att en förutsättning för en miljöriktig hantering av miljöfarligt avfall är att det finns klart definierade ansvarsområden för kommuner och näringsliv.

Den 18 juni 1992 uppdrog regeringen i tilläggsdirektiv åt utredningen att utarbeta förslag till bl.a. ansvarsfördelning mellan kommuner och näringsliv för insamling, transport och slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall i Sverige samt förslag till reglering av hur miljöfarligt avfall skall hanteras (dir. 1992:78).

Utredningen lämnade i december 1992 sitt slutbetänkande Miljöfarligt avfall — nya regler (SOU 1992:141). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M93/214/6).

Kvicksilverhaltigt avfall hör till det mest riskabla från miljösynpunkt. I samband med riksdagens beslut (prop. 1990/91:30, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) att avveckla användningen av bl.a. kvicksilver uppdrog regeringen åt Statens naturvårdsverk att utreda och föreslå lämpliga åtgärder för att åstadkomma ett miljöriktigt omhändertagande av kvicksilverhaltiga varor och produkter när dessa tjänat ut. Naturvårdsverket redovisade detta uppdrag i februari 1993 med rapporten 4177 Avvecklingen av vårt dolda kvicksilverlager. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M93/705/6).

Miljöfarligt avfall

Miljöfarligt avfall måste på grund av sitt innehåll av farliga komponenter eller ämnen tas om hand på ett säkert och kompetent sätt. Transporter, behandling och annan hantering av sådant avfall behöver kontrolleras och styras i samtliga led för att säkerställa att miljöfarliga ämnen inte okontrollerat sprids i miljön.

Det miljöfarliga avfallet har en del i miljöskulden genom utsläpp i mark och vatten. Effekterna uppträder emellertid ofta med fördröjning, och sambanden mellan direkta och indirekta skador av miljöfarligt avfall är komplexa och svåra att härleda. Nya grupper av miljöfarligt avfall identifieras eller uppstår fortlöpande, ibland med krav på nya hanterings- och behandlingsresurser.

I olika sammanhang har åtgärder vidtagits för att förbättra den svenska avfallshanteringen. De övergripande målen på avfallsområdet är att reducera avfallsmängderna, minska avfallets farlighet samt se till att avfallet slutligt omhändertas på ett miljömässigt riktigt sätt. Detta är särskilt viktigt för det avfall som definieras som miljöfarligt.

Enligt riksdagens beslut (prop. 1989/90:100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU6, rskr. 1989/90:241) skall avfallets mängd minimeras genom åtgärder i både produktions- och konsumtionsledet. Avfallets innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen skall minimeras främst genom åtgärder i produktionsledet. Det huvudsakliga ansvaret anses åligga tillverkarna av varor. Tillverkarna har också ett ansvar för att det avfall vilket uppstår till följd av användning av en vara kan hanteras på ett från miljösynpunkt tillfredsställande sätt. Mycket hårda miljökrav skall ställas på omhändertagande av avfall som inte kan återvinnas liksom på hanteringen av miljöfarligt avfall. Bl.a. betonas att ämnen och produkter som kan förorsaka miljöstörningar inte bör blandas med annat avfall utan bör hanteras för sig.

Regeringen har vidare i propositionen 1992/93:180, som antogs av riksdagen i maj 1993 (bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344), föreslagit riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling. I propositionen konstateras att ett grundläggande problem för miljön och resurshushållningen är att samhällets materialhantering i dag är enkelriktad — från utvinning av råvara till deponering av avfall. En central fråga är att åstadkomma sådana produktions- och konsumtionsmönster som leder till minskade avfallsmängder och till kretsloppsanpassad materialhantering. Ett centralt led i detta är att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter för olika områden där ett lagstadgat producentansvar skall gälla. Producentansvaret enligt propositionen kan innebära att en producent åläggs ett hanteringsansvar alternativt ett ekonomiskt ansvar för sina produkter även sedan de är uttjänta. En annan fråga av betydelse för möjligheten att åstadkomma en kretsloppsanpassad samhällsutveckling är fortsatt och skärpt kontroll över kemikalieanvändningen. Regeringen planerar att under våren 1994 återkomma med förslag om detta.

Enligt förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall krävs, med vissa

undantag, tillstånd för slutligt omhändertagande och transport av miljöfarligt avfall. Prop. 1993/94:110

Ansvaret för bortforsling av miljöfarligt avfall vilar i dag på kommunerna. Den som i sin verksamhet ger upphov till miljöfarligt avfall har ett ansvar för att avfallet slutligt omhändertas. Avfallet skall enligt 9 § renhållningsförordningen (1990:984) genom kommunens försorg bortforslas till behandlingsföretag enligt företagets eller kommunens val om inte avfallsproducenten själv har behandlingskapacitet. Mindre företag överlåter ofta åt kommunen att besluta om vart avfallet skall transporteras. Detta faktum tolkas ibland som att kommunerna utöver bortforslingsansvaret även har ansvar för övrig hantering av det miljöfarliga avfallet.

Mängder miljöfarligt avfall i Sverige

De största mängderna miljöfarligt avfall uppkommer inom industrin men också i t.ex. hushållsavfallet förekommer numera inte oväsentliga mängder miljöfarligt material. Av den totala mängden miljöfarligt avfall tas en stor del om hand vid den anläggning där det har uppkommit. Det som industrin inte tar hand om har kommunerna ett lagstadgat bortforslingsansvar för. Däremot finns som nämnts inte något kommunalt ansvar för slutligt omhändertagande av det miljöfarliga avfallet. Ett antal av landets kommuner har dock frivilligt tagit på sig även ett sådant ansvar.

Oklarhet råder om mängderna miljöfarligt avfall i Sverige. Utredningen (ME 1990:01) med uppdrag att utreda vissa frågor rörande miljöfarligt avfall hade som en av sina uppgifter att kartlägga dessa mängder. Utredningen uppdrog åt en särskild arbetsgrupp att ta fram tillgängligt kunskapsunderlag i denna fråga. Emellertid har det inte inom ramen för utredningen gjorts någon heltäckande kartläggning av mängder och flöden av miljöfarligt avfall i Sverige.

Vissa ämnen och restprodukter klassificeras som miljöfarligt avfall enligt förordningen om miljöfarligt avfall. En mer detaljerad klassificering anges i den s.k. vägledande förteckning som Statens naturvårdsverk ger ut.

Huvudparten av det miljöfarliga avfallet hanteras i särskilda privata och kommunala anläggningar. Svensk Avfallskonvertering AB, SAKAB, tillkom på 1970-talet som en garanti för att det inom landet skulle finnas kapacitet att behandla miljöfarligt avfall. Företaget var till hösten 1992 i huvudsak statsägt men ägs nu till drygt 90% av ett privat avfallsbehandlingsföretag. SAKAB:s förändrade roll föranleder förslag till ändring i lagstiftningen (se avsnitt 6). SAKAB har i dag en kapacitet för förbränning och våtkemisk behandling på ca 40 000 ton per år, vilket motsvarar ca 8-10% av den uppskattade totala årliga mängden miljöfarligt avfall i landet.

Inom industrin tas stora volymer avfall om hand i anslutning till den verksamhet där avfallet uppkommer. Dessa anläggningar tar i viss utsträckning även emot och behandlar avfall som uppkommit i annans

Oljeavfall svarar för en stor andel av det miljöfarliga avfallet. Som miljöfarligt avfall räknas också lösningsmedelsavfall, färg- och lackavfall, limavfall, surt eller alkaliskt avfall, kadmiumhaltigt avfall, kvicksilverhaltigt avfall, avfall innehållande föreningar av vissa metaller, cyanidhaltigt avfall, PCB-haltigt avfall, bekämpningsmedelsavfall och laboratorieavfall.

Tillgänglig statistik — som endast omfattar sådant miljöfarligt avfall som förs till extern anläggning för behandling — anger att sammanlagt drygt 140 000 ton miljöfarligt avfall, exkl. oljeavfall, lämnades till behandling inom landet år 1990. SAKAB tog emot ca 34 000 ton av detta.

Den totala mängden oljeavfall bedöms samma år ha uppgått till ca 140 000 ton.

Parallellt med den inhemska behandlingen sker viss export.

Ett drygt 30-tal företag hade eller erhöll under år 1990 tillstånd att exportera sammanlagt ca 47 000 ton miljöfarligt avfall för slutligt omhändertagande utomlands. Den faktiska exporten beräknades uppgå till 60 % av den tillståndsgivna, eller ca 28 000 ton (exkl. en stor engångspost på ca 60 000 ton oljeavfall). Exporten bestod främst av oljeavfall och tungmetallhaltigt avfall. Enligt bedömningar av Naturvårdsverket har exporten av miljöfarligt avfall därefter sjunkit något. Detta kan ha sin förklaring i den nya förordning (1992:918) om export och import av farligt avfall m.m. som trädde i kraft den 1 augusti 1992 sedan Sverige ratificerat konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, den s.k. Baselkonventionen. En annan förklaring kan vara den rådande lågkonjunkturen som innebär att industrin för närvarande producerar mindre mängder miljöfarligt avfall. De viktigaste mottagarländerna av Sveriges export av miljöfarligt avfall är Storbritannien, Spanien och Norge.

Den sammanlagda mängden av miljöfarligt avfall som gått till extern behandling inom landet eller på export uppgick år 1990 till ca 310 000 ton (exkl. den nämnda engångsposten).

Viss import av miljöfarligt avfall sker också, under år 1992 drygt 61 000 ton. Importen domineras av metallhaltigt stoft och av blybatterier från våra nordiska grannländer.

Exportbestämmelserna för farligt avfall

Enligt huvudprincipen i Baselkonventionen får export eller import av avfall endast förekomma mellan länder som har ratificerat konventionen. Handel mellan länder som inte har ratificerat konventionen är dock tillåten om den sker enligt regionala, bilaterala eller multilaterala avtal och under förutsättning att avfall inte görs på de krav som anges i konventionen. Inom OECD har ett sådant regionalt avtal träffats.

De regler som Sverige har infört för tillämpning av Baselkonventionen innebär bl.a. att Naturvårdsverket får meddela exporttillstånd för destruktion av miljöfarligt avfall endast om Sverige saknar teknisk

kapacitet eller förmåga att själv ta hand om avfallet på ett riktigt sätt. Frågan har emellertid uppkommit om en sådan strikt föreskrift i alla hänseenden är den som bäst gynnar miljön. Den reglering Baselkonventionen har föranlett i bl.a. Finland och Norge har tagit större hänsyn till artikel 4.9.a. i konventionen. Av denna artikel framgår bl.a. att avfallshanteringsanläggningens effektivitet bör tillmätas betydelse vid bedömning av om gränsöverskridande transport av avfall bör kunna komma i fråga. Regeringen avser att se över förordningen (1992:918) om export och import av farligt avfall i berört hänseende i syfte att åstadkomma likartade regler i de nordiska länderna.

Prop. 1993/94:110

5 Kontrollen över miljöfarligt avfall

Regeringens bedömning: Kontrollen över hanteringen av miljöfarligt avfall måste skärpas, bl.a. i fråga om tillståndspliktens utformning.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit en skärpt kontroll över hanteringen av miljöfarligt avfall. Förslagen innebär bl.a. att ansvarsfördelningen vid hantering av miljöfarligt avfall tydliggörs. Tillståndsplikten enligt förordningen om miljöfarligt avfall utvidgas till att omfatta alla som mellanlagrar, behandlar eller slutligt omhändertar miljöfarligt avfall. Utredningen har också föreslagit att tillstånden skall tidsbegränsas. Vidare har föreslagits att den kommunala transportskyldigheten avseende miljöfarligt avfall avskaffas och att även tillstånden till transport av miljöfarligt avfall tidsbegränsas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelser om avfallshantering och om iakttagande av försiktighetsmått i syfte att skydda människors hälsa och miljön finns i flera författningar. Renhållningslagen (1975:596) är den viktigaste lagen i fråga om avfallshantering i allmänhet. Beträffande miljöfarligt avfall finns de viktigaste reglerna i lagen (1985:426) om kemiska produkter samt i de förordningar som utfärdats med stöd av denna lag och renhållningslagen, främst förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall, renhållningsförordningen (1990:984) och förordningen (1992:918) om export och import av farligt avfall.

De övergripande målen på avfallsområdet är att minska avfallsmängderna och avfallets farlighet. Det avfall som ändå uppkommer skall återanvändas eller återvinnas i så hög utsträckning som möjligt eller omhändertas på ett ur miljösynpunkt riktigt sätt.

Om miljöfarligt avfall inte kan tas om hand i anslutning till den anläggning i vilken det uppkommit uppstår behov av transport till en extern anläggning för exempelvis behandling, deponering eller lagring.

Ansvar för bortforsling av miljöfarligt avfall åvilar som tidigare nämnts kommunen, medan ansvaret för att avfallet får en miljöriktig hantering i övrigt åvilar innehavaren.

Utredningen har emellertid föreslagit att det kommunala bortforslingsansvaret skall tas bort.

Ungefär hälften av de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga, däribland *Svenska Renhållningsverks-Föreningen* är kritiska till förslaget. Lika många, däribland *Svenska Kommunförbundet*, är emellertid positiva till förslaget.

Huvudregeln att det är kommunen som skall sörja för bortforsling av miljöfarligt avfall kan i viss utsträckning uppfattas hämmande på konkurrensen. Den kan också förväntas försvåra regionala eller riks-omfattande insatser för insamling av någon bestämd typ av avfall eller för åtgärder riktade mot någon speciell typ av företag varför det kommunala bortforslingsansvaret bör avskaffas.

Ett avskaffande av den kommunala skyldigheten att sörja för bortforsling av miljöfarligt avfall behöver dock inte innebära att kommunen i fortsättningen inte frivilligt kan ta på sig detta ansvar.

Regeringen anser att kontrollen över hanteringen av miljöfarligt avfall bör skärpas. En skärpning av kontrollen, innebärande tillståndsplikt för all hantering av miljöfarligt avfall, kräver förordningsändringar.

Regeringen avser att med stöd av de bemyndiganden som finns, främst i lagen om kemiska produkter, genomföra de förordningsändringar som behövs för att med utgångspunkt i utredningsförslaget förbättra kontrollen över miljöfarligt avfall.

6 Upphävande av föreskrift om behandlingsmonopol för miljöfarligt avfall

Regeringens förslag: Föreskrifter om behandlingsmonopol för miljöfarligt avfall i 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter upphävs.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanser: De flesta remissinstanser tillstyrker utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande lydelse av 13 § lagen om kemiska produkter finns det möjlighet för regeringen, om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, att föreskriva att slutligt omhändertagande av visst avfall (miljöfarligt avfall) får bedrivas yrkesmässigt endast av juridisk person i vilken staten har inflytande. Den juridiska person som har fått en sådan ställning är Svensk Avfallskonvertering AB, SAKAB.

Med anledning av regeringens proposition 1991/92:69 om privatisering av statligt ägda företag, m.m., har riksdagen bemyndigat regeringen att sälja statens aktier i bl.a. SAKAB (bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92).

De flesta av statens aktier i SAKAB har numera sålts varför SAKAB:s särställning enligt 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter bör upphävas.

Dessutom bör 3 § andra stycket lagen om kemiska produkter ändras i redaktionellt hänseende. I nämnda stadgande finns en hänvisning till lagen (1988:868) om explosiva och brandfarliga varor. Lagens rätta namn är emellertid lagen om brandfarliga och explosiva varor varför hänvisningen föreslås ändrad i enlighet härmed.

7 Åtgärder för att miljöriktigt ta hand om uttjän-ta varor och produkter som innehåller kvicksilver

7.1 Kvicksilver i miljön

Regeringens förslag: För att begränsa skadorna på Sveriges miljö av kvicksilver bör inte bara vidtas åtgärder internationellt och nationellt som minskar nyanvändning. Också kvicksilver som finns utspritt i samhället i varor och produkter bör samlas in effektivt och tas om hand säkert.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser ansluter sig till Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens förslag: Kvicksilver är väl känt som miljöförorening sedan flera decennier. Förhöjda halter av kvicksilver har rapporterats från ett stort antal vatten över hela världen. Dessa problem har ofta berott på utsläpp från industriell verksamhet. I Sverige har stora mängder kvicksilver släppts ut mellan 1940- och 1960-talen. Bättre reningsteknik och produktionsmetoder har på senare år lett till en påtaglig minskning av utsläppen till luft från svenska punktkällor. Detta slags utsläpp uppskattas till sammanlagt ca 1,5 ton/år år 1990.

Överenskommelser om minskad tillförsel av metaller, bl.a. kvicksilver, till vatten och luft har nåtts inom ramen för Oslo-, Paris- och Helsingforskonventionerna, Nordsjökonferensen och det statsministermöte som resulterade i Östersjödeklarationen 1990. Sverige har bundit sig för att minska användningen av kvicksilver och ta hand om det kvicksilver som redan finns i omlopp.

I och med att det finns ett stort antal kvicksilverhaltiga varor och produkter i omlopp i samhället, ofta med mycket lång livslängd, kommer

riskerna för okontrollerade utsläpp av kvicksilver att kvarstå fastän nyanvändningen av kvicksilver minskar. Enligt Naturvårdsverkets uppskattning finns ca 100 ton kvicksilver utspritt i följande varor och produkter som nu är i bruk i Sverige: batterier (3-5 ton), amalgam (40-60 ton), lysrör (0,6 ton), laboratoriekemikalier (1-2 ton), termometrar (5-10 ton) samt elapparater och instrument (10-30 ton). För de flesta av dessa varor och produkter saknas i dag effektiva insamlingssystem. En stor del av detta kvicksilver riskerar därmed att, sammanblandat med annat avfall, föras till avfallsdeponier, och så småningom om än med viss tidsfördröjning läcka ut i miljön.

Riksdagen beslutade år 1991 (prop. 1990/91:30, bet. 1990/91: JoU30, rskr. 1990/91:338) om avveckling av kvicksilveranvändningen med 75 % fram till år 2010. Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen har i en rapport till regeringen den 30 juni 1993 redovisat hur denna avveckling fortgår. Av rapporten framgår att avvecklingen har gått snabbt under senare år. Socialstyrelsen har i en rapport Möjligheter att avveckla amalgam som tandfyllnadsmaterial (Ds 1992:95) redovisat förutsättningar för att avveckla amalgamanvändningen. Rapporterna bereds för närvarande i regeringens kansliet.

Kvicksilver används i allt färre nya varor och produkter. Frågor om det fortsatta avvecklingsarbetet tas upp till behandling i den proposition om kemikaliehanteringen som regeringen planerar att lägga i vår. I detta sammanhang avses även Socialstyrelsens rapport behandlas.

Från gammal produktion finns dock kvicksilver kvar. Ett exempel är de lager av kvicksilverhaltigt slam som finns inom kloralkaliindustrin. Det finns i dag inte någon färdig lösning för hur detta kvicksilver — från en bransch där numera mindre än hälften av fabriken finns kvar i drift — skall omhändertas.

För sådana varor och produkter som innehåller kvicksilver och som redan finns ute i samhället finns insamlingssystem bl.a. för batterier och termometrar. Insamlingen är emellertid inte särskilt omfattande, fränsett knappcells-batterier där insamlingsgraden är ca 85 %. För kvicksilverbrytare och liknande saknas organiserad insamling.

Det finns särskilda insamlingsverksamheter för några skilda slag av kvicksilverhaltigt avfall, t.ex. amalgamavfall från tandvårdsverksamheter. Visst kvicksilverhaltigt avfall samlas också in via kommunala miljöstationer. Detta utgör emellertid en mindre mängd av all den kvicksilver som finns i omlopp i samhället. Merparten av det hittills insamlade kvicksilveravfallet lagras hos SAKAB. Någon möjlighet till upparbetsning och slutligt omhändertagande finns för närvarande inte i Sverige.

Arbete pågår internationellt bl.a. inom OECD (Mercury Risk Reduction) för att begränsa nyanvändningen av kvicksilver. Det är enligt regeringens mening viktigt med fortsatt internationellt arbete i olika sammanhang för att driva frågor om miljöproblem av kvicksilver, söka orsaker till dessa, utforma strategier för lösningar samt i samverkan med andra länder vidta åtgärder, detta inte minst mot bakgrund av att utländska utsläppskällor numera svarar för den dominerande delen av det totala kvicksilvernedfallet i Sverige.

För att de miljömål, som satts upp i Sverige och i internationella

konventioner, skall nås är en minskad tillförsel av kvicksilver via nya varor och produkter inte tillräcklig. Det kvicksilver som redan är i omlopp i samhället måste dessutom samlas in och tas om hand på ett säkert sätt. Åtgärder i detta syfte måste därför snarast vidtas i Sverige.

Det är också viktigt att åtgärder vidtas för att begränsa utsläppen av kvicksilver från krematorier. Regeringen har erfarit att Naturvårdsverket gett ut riktlinjer för bl.a. utsläpp av kvicksilver från krematorier. Det ankommer på Naturvårdsverket att tillsammans med berörda organisationer och kommunerna måste verka för att kvicksilverrening kommer till stånd i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer.

Naturvårdsverket har i en skrivelse till regeringen den 13 oktober 1993 föreslagit att krematorier skall prövas enligt tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen (1969:387). Skrivelsen bereds för närvarande i regeringskansliet.

7.2 Insamling m.m.

Regeringens förslag: Effektivare insamling av uttjänta varor och produkter innehållande kvicksilver bör komma till stånd genom ett särskilt åtgärdsprogram. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med andra berörda myndigheter, näringslivsorganisationer och kommunerna påbörja arbetet med ett sådant program.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens förslag: Utsläppen i samband med att vissa kvicksilverhaltiga varor och produkter kasseras är en betydelsefull källa till fortsatta utsläpp i Sverige men har hittills inte kunnat åtgärdas effektivt.

Ett långsiktigt fungerande och säkert system behöver åstadkommas för ett effektivare omhändertagande av uttjänta kvicksilverhaltiga varor och produkter genom hela kedjan från insamling med förbättrade avfallsrutiner för källsortering, till upparbetning samt säker lagring av insamlat material i avvaktan på slutligt omhändertagande. En mer heltäckande och effektivare insamling förutsätter medverkan från centrala myndigheter, kommuner, allmänhet, företag och olika organisationer. En effektiv insamling av kasserade kvicksilverhaltiga varor och produkter förutsätter vidare ökad kunskap och spridning av information om förekomst av kvicksilver i olika varor och produkter, möjlighet till ekonomiska incitament till bättre sortering och insamling av kvicksilveravfall vid källan. Vidare kommer det att behövas möjlighet till ekonomiskt stöd till omhändertagande av vissa produkter, förbättrade rutiner för kemikalie-

och avfallshantering och klara ansvarsförhållanden för dessa, enkla insamlingssystem med hög servicenivå och en fungerande organisation för det fortsatta omhändertagandet samt en kontroll av avfallshanteringen i alla led.

Regeringen erinrar om att utbytesregeln enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter skall tillämpas i de sammanhang där det är möjligt att byta en kvicksilverinnehållande produkt mot någon annan, från miljösynpunkt mindre farlig produkt. Det är också viktigt att tillse att hanteringen av sådana produkter som inte kan bytas ut inte leder till exponering som kan skada miljö eller hälsa. Rutiner för hantering av kasserade kvicksilverhaltiga produkter måste förbättras så att skada på hälsa och miljö inte uppkommer vare sig hos den som lämnar avfallet eller hos den som tar emot och transporterar avfallet.

En mycket stor del av allt det kvicksilver som upplagrats i samhället finns i varor och produkter som sedan länge varit i bruk. För åtskilliga sådana varor och produkter sker inte längre någon nytillverkning. Detta innebär i många fall att det inte längre finns någon producent, dvs. tillverkare eller importör som skulle kunna göras ansvarig för att samla in och slutligt ta hand om de uttjänta varorna och produkterna.

Enligt regeringens mening behöver särskilda ekonomiska incitament utformas för att åstadkomma insamling, transport, behandling och slutligt omhändertagande även av andra kvicksilverhaltiga varor och produkter än de som det för närvarande finns etablerade insamlingssystem för. Särskilt viktigt är det att säkerställa att insamlat material avlämnas så att det kan slutligt omhändertas på ett miljöriktigt sätt och inte hamnar bland annat avfall på soptippar.

Naturvårdsverket har i sin utredning pekat på att de ökade kraven vad gäller insamling och omhändertagande av kvicksilverhaltiga varor och produkter ibland innebär särskilda kostnader för den som önskar bli kvitt sitt avfall. Enligt beräkningar som Naturvårdsverket gjort kan kostnaderna för transport, behandling och slutligt omhändertagande uppgå till ca 5 000 kronor per kg kvicksilver. Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att sådana ökade kostnader kan motverka en effektiv insamling. Upparbetning av kvicksilveravfall och miljöriktigt slutförvar torde vidare leda till betydligt högre mottagningskostnader för sådant avfall än vad som återspeglas i dagens avfallstaxor. Möjlighet att temporärt få ekonomiskt stöd för att ta hand om vissa kvicksilverhaltiga varor och produkter kan därför behövas, så att det kvicksilverhaltiga avfallet inte lämnas bland det ospecificerade avfallet. Ett sådant stöd kan enligt regeringens mening också skapa förutsättningar för etablering av erforderlig insamlings-, behandlings- och slutförvaringskapacitet.

Kommunerna har en viktig roll när det gäller att förbättra insamlingen av kvicksilverhaltiga varor och produkter genom t.ex. informations- och insamlingskampanjer. Kommunerna har också ansvar enligt renhållningslagen (1979:596) för avfallsplanering och omhändertagande av hushållsavfall. Regeringen anser att det inom ramen för detta ansvar är kommunernas uppgift att ombesörja att en effektiv mottagning av kvicksilverkomponenter kommer till stånd, t.ex. vid miljöstationer. Kommunerna bör också verka för att sådana källsorteringssystem inrättas

som är inriktade på ett säkert omhändertagande av uttjanta lysrör och andra kvicksilverinnehållande lampor. Prop. 1993/94:110

Inom ramen för det arbete som bedrivs bl.a. inom kommunerna för att få slamm från de kommunala avloppsreningsverken så rent att det utan risk kan användas i jordbruket är det viktigt att huvudmännen för avloppsreningsverken kartlägger utsläpp av kvicksilver till det avloppsvatten som tillförs reningsverken. Regeringen erinrar om den ändring som skett i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och som innebär bl.a. att huvudmannens möjligheter tydliggjorts att föreskriva villkor för och begränsningar i rätten till utsläpp till det allmänna avloppsnätet för att säkerställa godtagbar slamkvalitet. I detta sammanhang kan nämnas att Naturvårdsverket, enligt vad regeringen erfarit, avser att utarbeta regler för funktion och skötsel av amalgamavskiljare vid tandvårdsinrättningar och ta initiativ till att ett besiktningssystem med ackrediterade kontrollorgan införs.

Regeringen har nyligen genom en ändring i förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m. beslutat om gränsvärden för vissa metaller, bl.a. kvicksilver, i slam som skall överlätas eller saluföras för jordbruksändamål. Förordningsändringen träder i kraft när EES-avtalet träder i kraft

Kvicksilver används också i bl.a. lysrör, metallhalogenlampor och neonljus. Utvecklingen sker mot lysrör med allt lägre kvicksilverinnehåll. Det finns nu också kriterier för miljömärkning av ljuskällor. Den separata insamlingen av uttjanta lysrör är emellertid otillräcklig. Merparten av alla förbrukade lysrör och övriga kvicksilverinnehållande lampor hamnar bland hushållsavfall eller icke-branschspecifikt avfall på avfallsdeponier eller tillförs förbränningsanläggningar. Även om vissa kommuner har organiserad insamling av lysrör, främst för att förhindra kvicksilverutsläpp vid avfallsförbränning, sker återvinning och uppbyggnad av kvicksilver i lamporna endast till en mindre del.

Sannolikt finns en stor mängd kvicksilvertermometrar kvar hos hushållen. Insamlingen måste därför öka genom t.ex. informationsinsatser och insamlingskampanjer riktade till hushållen. Regeringen anser att det är Naturvårdsverket som skall ge erforderligt stöd i dessa sammanhang. Naturvårdsverket har i sin rapport erinrat om att stora kvantiteter kvicksilvertermometrar finns i försvarets mobiliseringsförråd. Regeringen anser att försvaret så snart som det föreligger för försvaret lämpliga utprovade ersättningsalternativ, skall byta ut kvicksilvertermometrarna och därvid tillse att dessa tas om hand på ett miljöriktigt sätt.

Utöver nu nämnda exempel finns en rad varor och produkter med större eller mindre kvicksilverinnehåll och med bättre eller sämre förutsättningar att tas om hand på ett säkert och miljöriktigt sätt när de tjänat ut. Information till användarna är naturligtvis en första sådan förutsättning. Det måste i fortsättningen vara producenten — dvs. tillverkare, importörer och försäljare — som skall se till att nödvändig information lämnas. Sådana varor och produkter förekommer t.ex. i form av strömbrytare i hushållsapparater och bilar och nivåvakter i pumpsystem. Det är sedan en uppgift för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter att utöva tillsyn över hur producenterna lever

upp till detta ansvar och att ta behövliga initiativ.

Prop. 1993/94:110

En risk som uppenbarat sig på senare år är det kvicksilverhaltiga avfall som uppstår i samband med ombyggnader eller rivningar av byggnader. Totalt uppskattas mängden upplagrat kvicksilver i byggnader till 3-7 ton. Det finns för närvarande inga generella riktlinjer för hantering av bygg- och rivningsavfall. Regeringen har emellertid erfarit att Naturvårdsverket avser att till år 1995 utarbeta sådana generella riktlinjer.

För att få till stånd en effektivare och mer heltäckande insamling av uttjänta varor och produkter som innehåller kvicksilver behövs nu ett särskilt åtgärdsprogram. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med andra berörda myndigheter, näringslivsorganisationer och kommunerna påbörja arbetet med ett sådant program. Programmet bör genomföras inom en tidsram på fem år. Regeringen avser att i 1994 års budgetproposition återkomma bl.a. till frågor om finansiering av de särskilda insatser som behövs.

7.3 Slutligt omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall

Regeringens förslag: Kvicksilverhaltiga restprodukter och avfall bör behandlas på ett sätt som gör det möjligt att förvara kvicksilver i lämplig form och långtidssäkert. Kvicksilver bör inte återvinnas. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta förslag till slutförvaring i Sverige av kvicksilverhaltigt avfall.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i Naturvårdsverkets förslag att kvicksilver inte bör återvinnas och att kvicksilverhaltiga restprodukter och avfall bör slutförvaras inom landet. *Telia (f.d. Televerket)* och *Chalmers Tekniska Högskola* anser att återvinning av det kvicksilver som är i omlopp i samhället i det internationella perspektivet bör vara ett bättre alternativ än brytning och utvinning av kvicksilver ur malm. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför att alternativa sätt till slutlig förvaring behöver utredas mer förutsättningslöst än vad som skett av Naturvårdsverket.

Skälen för regeringens förslag: En långsiktigt hållbar lösning behöver tas fram för hur kvicksilverhaltigt avfall skall slutligt tas om hand på ett säkert och miljöriktigt sätt. En avgörande fråga för hur den slutliga lösningen skall se ut är om återvinning är acceptabelt eller ej.

Regeringen delar Naturvårdsverkets uppfattning att återvinning och förnyad användning av kvicksilver innebär sådana risker för miljön att andra lösningar bör sökas. Användningen av kvicksilver har minskat såväl i Sverige som internationellt. Trots förbudet mot import och försäljning av vissa kvicksilverhaltiga varor i Sverige finns emellertid en

viss efterfrågan på kvicksilver för användning inom olika varor och produkter. Kemikalieinspektionen påpekar i en rapport till regeringen om avvecklingen av bly- och kvicksilveranvändningen att gällande förbud inte får effekt med mindre än att import och försäljning av kvicksilver förbjuds.

Enligt regeringens mening kan ett långsiktigt säkert slutförvar för kvicksilver innebära att avfallet måste förvaras i berggrum. Samma grundläggande kriterier bör därvid gälla för slutförvar av kvicksilver som för t.ex. radioaktivt avfall vad avser förvarets långtidsbeständighet och andra säkerhetsaspekter. Erfarenheter från detta område bör utnyttjas vid utformningen av ett framtida förvar för kvicksilverhaltigt avfall.

För uttjanta lysrör och andra kvicksilverhaltiga belysningskällor bör särskilda, miljöriktigt utformade ytförlagda deponeringsanläggningar kunna utgöra alternativa slutförvar med hänvisning till det begränsade kvicksilverinnehållet i dessa produkter och till att utvecklingen sker fortlöpande mot lysrör och andra kvicksilverhaltiga belysningskällor med lägre kvicksilverinnehåll. Alternativa metoder som utvecklas för att ta om hand sådana och liknande varor och produkter med mer begränsat kvicksilverinnehåll kan också vara möjliga att utnyttja i sammanhanget. Prövning av upplag eller anläggningar för behandling av kasserade varor och produkter som utgörs av kvicksilverhaltiga belysningskällor kan ske enligt tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen (1969:387). Det ankommer på regeringen att överväga behövliga förordningsändringar.

Naturvårdsverket har låtit utföra en inledande utredning om hur ett slutförvar för kvicksilveravfall bör vara utformat. Verket beräknar att det är möjligt att inom en tidsram på tre år ta fram nödvändigt underlag i form av förstudier, kravspecifikationer och förprojektering för beslut om sådant slutförvar.

Det är angeläget att ett arbete med att upprätta förslag till slutförvar i Sverige för upparbetat kvicksilverhaltigt avfall snarast kan inledas och genomföras. Detta arbete bör bedrivas av Naturvårdsverket i samverkan med bl.a. Avfallsforskningsrådet, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion samt andra instanser med erfarenhet från bergförvaring av farligt avfall. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta förslag till slutförvar i Sverige av upparbetat kvicksilverhaltigt avfall.

I avvaktan på att ett permanent slutförvar ordnats är det enligt regeringens mening angeläget att säker lagring temporärt kommer till stånd av insamlat kvicksilverhaltigt avfall. Risken är annars stor att insamlat kvicksilver åter kan komma ut i miljön t.ex. genom att metalliskt kvicksilver förångas. Regeringen avser att i 1994-års budgetproposition återkomma till frågan om finansiering av kostnader bl.a. för sådan temporär lagring.

Sammanfattning, slutbetänkande (SOU 1992:141)

Miljöfarligt avfall — nya regler

Prop. 1993/94:00
Bilaga 1

Betänkandet innehåller en uppföljning och konkretisering i form av lagförslag m.m. av framställningen i det tidigare lämnade principbetänkandet (SOU 1992:45) Miljöfarligt avfall — Ansvar och riktlinjer. Principbetänkandet har remissbehandlats.

I kapitel 1 utvecklas diskussionen kring ansvarsfrågorna i olika led av hanteringen av miljöfarligt avfall. Utredningen anger sin övergripande syn i dessa frågor. Den innebär att ett producentansvar för varor och produkter, som när de kasseras utgör miljöfarligt avfall, bör eftersträvas och utvecklas i samma riktning och med utnyttjande av samma medel som på andra avfallsområden, t.ex. förpackningar.

Ansvar för avfall från processer m.m. bör på motsvarande sätt förskjutas mot ett innehavaransvar. Det är innehavaren som ansvarar för en riktig hantering inom sitt led i behandlingskedjan och för att överlämna i nästa led enbart sker till annan innehavare med vederbörliga tillstånd. Endast genom ett sådant överlämnande kan en avlastning av ansvaret ske. Hos den förste innehavaren, den i vars verksamhet avfallet uppkommer, ligger det grundläggande ekonomiska ansvaret.

Enligt utredningen är huvudsyftet med förslagen att öka benägenheten att verka för förebyggande åtgärder, att stimulera till konkurrens och till mångfald i återinsamlingssystem m.m. Det är utredningens grundsyn att det traditionella synsättet med en speciell avfallshantering som en sista länk i kedjan måste bytas mot i alla led integrerade åtgärder inriktade på att förebygga uppkomst av avfall respektive att förbereda och genomföra bästa möjliga omhändertagande av det avfall som inte kan undvikas. Detta kräver intensifierade åtgärder riktade mot speciella produktområden eller företagskategorier, men bör stödjas av därför gynnsamma generella ansvarsregler.

Utredningen lägger fram följande förslag:

- En definition inom lagen om kemiska produkter (LKP) av begreppet miljöfarligt avfall (MFA) med sikte på att MFA-regleringen skall avse även miljöfarliga restprodukter som nu inte täcks av avfallsbegreppet. Statens naturvårdsverk kommer parallellt med utredningens betänkande att redovisa ett förslag till förbättrad klassificering. Detta sker i ett första steg genom revidering av den vägledande förteckningen över miljöfarligt avfall. Verkets arbete går därefter vidare med en fördjupad revidering, med ökad vikt vid anpassning till EGs klassificering.
- Genom en ny § 13 a LKP tydliggörs att ansvaret för miljöfarligt avfall ligger hos den i vars verksamhet avfallet uppkommer eller hos den som innehar det i senare led.
- Det kommunala transportansvaret tas bort, och något generellt kommunalt behandlingsansvar fullföljs inte. Nuvarande regler ersätts med ett heltäckande system med tillstånd för hantering av miljöfarligt avfall. Tillstånden tidsbegränsas.
- Utredningen förutsätter att det pågående arbetet med en ny miljöbalk utmynnar i att avfallsfrågorna tillmäts ökad vikt och att tillståndspröv-

ningen inriktas på begränsning av avfall både från process och produkter. Härutöver skall regler i ökad utsträckning kunna ges för t.ex. förberedande avfallshantering. Förutsättningarna för att ompröva gamla tillstånd bör förbättras.

Prop. 1993/94:00
Bilaga 1

En utgångspunkt för utredningens förslag om nytt regelsystem för hantering och behandling av miljöfarligt avfall är alltså att regeln om ett kommunalt transportansvar skall tas bort och tanken på ett kommunalt behandlingsansvar inte fullföljas. Detta gör att krav uppkommer på andra former av kontroll och överblick. Även av andra skäl bör regelsystemet för hantering av MFA skärpas och möjligheterna för konkurrens öka. Det kan också, mot bakgrund av den generella utvecklingen inom kommunerna när det gäller ekonomi, engagemang i nya uppgifter m.m. ifrågasättas om den tidigare tänkta utvecklingen mot ett kommunalt ansvar kan komma att fullföljas.

Förslagen i kapitel 4 grundar sig i väsentliga delar på en inom SNV i anslutning till remissbehandlingen upprättad PM och innebär ett strikt regelsystem för hela hanteringskedjan producent-mellanlagring-förbehandling-slutligt omhändertagande inklusive transportererna.

Samtliga som mellanlagrar, behandlar, slutligt omhändertar och transporterar miljöfarligt avfall skall ha tillstånd för sin verksamhet enligt förordningen om miljöfarligt avfall. Undantaget från tillståndsplikten beträffande slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall i anslutning till den anläggning där det uppkommit och det undantag som i dag finns enligt 17 § förordningen om miljöfarligt avfall tas bort. Tillståndsmyndigheter blir Statens naturvårdsverk och länsstyrelsen.

Samtliga tillstånd föreslås bli tidsbegränsade, bl.a. i syfte att stimulera till användning av bästa möjliga teknik. Krav kommer att ställas på att även sökande för tillstånd till mellanlagring, behandling och slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall ställer en godtagbar ekonomisk säkerhet.

Utredningen har med hjälp av en grupp experter och en konsult genomfört en översiktlig konsekvensbedömning av förslagen. Bedömningarna ger både stöd för utredningens huvudlinje och uttrycker osäkerhet om konsekvenserna av den omställning som förslagen till nytt regelsystem innebär. Behovet av en effektiv tillsyn understryks kraftigt.

Utredningen för fram kompletterande förslag som motiveras av såväl de nyss nämnda konsekvensbedömningarna som av utredningens egna överväganden:

- Kostnaderna för SNV:s och länsstyrelsernas tillståndsprövning och systemtillsyn m.m. föreslås bli täckta genom att avgifter tas ut i tillståndsverksamheten.
- Avgiftsbeläggning av tillsyn bör kunna ske enligt lagen om kemiska produkter (LKP) på samma sätt som nu gäller enligt miljöskyddslagen.
- Kommunerna bör, genom en ändring i renhållningslagen, tillförsäkras möjlighet att frivilligt bedriva verksamhet inom området.

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Försvarets sjukvårdsstyrelse, Statens Räddningsverk, Generaltullstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Boverket, Arbetskyddsstyrelsen Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Avfallsforskningsrådet, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen, Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Tekniska Högskolan i Stockholm (KTH), Universitetet i Uppsala, Universitetet i Linköping, Sveriges Lantbruksuniversitet, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Stockholms kommun, Nacka kommun, Upplands-Bro kommun, Uppsala kommun, Boxholms kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Överkalix kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska Petroleum Institutet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Kemikontoret, Miljöfarligt avfall i Sverige AB (MIFAS), Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Ragn-Sellsföretagen AB, Sveriges Tankrengörare och Oljesanerare riksförbund (STOR), Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Svenska Renhållningsverks-Föreningen, Svenska Åkeriförbundet, WMI Sellbergs AB, Arbetsmiljöinstitutet, Sveriges Verkstadsindustrier, Jernkontoret, Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Kemiavfall i Skåne, Teko-industrierna, Tekniska Högskolan i Linköping, Karl-Erik Lindholm.

Följande instanser har beretts tillfälle men inte inkommit med yttrande: Näringsfrihetsombudsmannen (NO), Chalmers Tekniska Högskola, Högskolan i Luleå, Oxelösunds kommun, Älvsbyns kommun, Sveriges Industriförbund, Greenpeace, Miljöförbundet, REFORSK, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Svenska Naturskyddsföreningen.

Sammanfattning av Statens naturvårdsverks rapport avvecklingen av vårt dolda kvicksilverlager, rapport 4177

Prop. 1993/94:110
Bilaga 3

Stora områden i Sverige är allvarligt påverkade av kvicksilver. Spridningen kan inte längre kopplas direkt till enskilda utsläpp utan det är fråga om en utbredd diffus förorening av mark och vatten.

Riksdagen beslutade år 1991 att användningen av kvicksilver bör avvecklas på sikt. Den avvecklingsplan som antogs kommer successivt att minska tillförseln av kvicksilver till samhället. För närvarande finns det en stor mängd varor och produkter i bruk ute i samhället som innehåller kvicksilver. Detta vårt dolda kvicksilverlager har uppskattats till storleksordningen 100 ton. Fortfarande tillförs nya kvicksilverhaltiga produkter inom vissa områden. När sådana produkter kasseras hamnar de alltför ofta i avfallsströmmar som inte bör innehålla kvicksilverhaltigt avfall. De bidrar därmed till fortsatt diffus spridning av kvicksilver till miljön från deponier och annan avfallsbehandling.

Denna utredning syftar till åtgärder för att åstadkomma miljöriktig hantering av kasserade produkter som innehåller kvicksilver. De föreslagna åtgärderna ska också leda till miljömässigt bra hantering av övriga kvicksilverhaltiga restprodukter och avfall.

Dagens avfallshantering tar inte tillräcklig hänsyn till att kvicksilverhaltiga produkter finns utspridda i samhället och att detta kvicksilver behöver särbehandlas för att långsiktigt hållbara lösningar skall kunna åstadkommas. Detta beror bland annat på otillräcklig information och utbildning, bristande kunskaper om produkternas kvicksilverinnehåll och förekomst, felaktigheter vid hanteringen av avfall samt otillräckliga styrmedel och resurser för myndigheternas tillsynsinsatser.

Att separat ta hand om kvicksilverhaltigt avfall kräver både särskilda arbetsinsatser och ekonomiska uppoffringar av den som vill göra sig av med avfallet. Myndigheterna har svårt att kontrollera att all avfallshantering sker korrekt. De rättsliga verktygen är otillräckliga för att erforderliga krav skall kunna ställas.

För många kvicksilverhaltiga produkter i bruk går det inte att utkräva producentansvar, därför att de tidigare producenterna har upphört med sin verksamhet.

Hela kedjan från insamling av kasserade kvicksilverhaltiga produkter, upparbetning av avfallet och slutligt omhändertagande av kvicksilvret måste få långsiktigt fungerande och säkra lösningar. Merparten av det kvicksilverhaltiga avfallet lagras i dag på SAKAB. Någon lösning för upparbetning och slutligt omhändertagande finns ännu inte.

Den separata insamlingen av kasserade produkter och varor som innehåller kvicksilver måste förbättras för att minska kvicksilverspridningen till miljön.

En effektiv insamling av kasserade produkter och varor kräver:

- kunskap och spridning av information om förekomsten av kvicksilver i olika produkter och varor;
- krav på och ekonomiska incitament till bättre sortering och insamling

av kvicksilveravfall vid källan;

- ekonomiskt stöd till omhändertagande av vissa produkter;
- förbättrade rutiner för kemikalie- och avfallshantering och klara ansvarsförhållanden för dessa;
- enkla insamlingssystem med hög servicenivå och en fungerande organisation för det fortsatta omhändertagandet;
- kontroll av avfallshanteringen i alla led.

Ett miljöriktigt omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall förutsätter också ett miljöriktigt slutligt omhändertagande. Beslutet om att avveckla kvicksilveranvändningen och att på sikt inte alls använda kvicksilver leder till slutsatsen att kvicksilver ej bör återvinnas. Den enda framkomliga vägen på sikt är ett säkert slutförvar, där kvicksilvret läggs i sådan form och på sådant sätt att läckaget till den yttre miljön blir så litet som möjligt även sett i ett mycket långt tidsperspektiv.

Kapacitet för omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall bör rimligen finnas inom landet och export av avfallet för återvinning eller slutligt omhändertagande bör inte accepteras. Med tanke på den begränsade volym som kvicksilvret från avfall utgör förefaller det rimligt att inte anlägga mer än ett slutförvar för kvicksilver i Sverige. Behandling, dvs upparbetning före slutförvaring, kan däremot ske på mer än en plats i landet.

Naturvårdsverket bedömer således att en effektiviserad insamling och ett slutligt förvar av det kvicksilver som finns i kasserade varor och produkter knappast kan realiseras utan ekonomisk stimulans. Naturvårdsverket har i andra sammanhang framfört att en avfallsavgift eller en avfallsskatt borde införas på det avfall som i dag går till de oftast kommunägda behandlingsanläggningarna. Dessa avfallsströmmar utgörs, förutom av hushållsavfallet, av handelns och industrins så kallade icke branschspecifika avfall samt bygg- och rivningsavfallet. De särskilda kostnaderna för insamling, behandling och slutligt omhändertagande av vissa förbrukade kvicksilverhaötiga produkter och varor bör finansieras denna väg. Att ta ut en särskild avfallsskatt enbart för denna finansiering är dock inte en rimlig lösning.

Naturvårdsverket anser att behovet av ekonomiskt stöd för att öka insamlingen av kvicksilverhaltiga produkter är så brådskande att man inte kan avvakta den fortsatta beredningen av frågan om en avfallsavgift/skatt. Verket föreslår därför att finansieringen inledningsvis sker över statsbudgeten. Vidare föreslås bl.a. att en förordning om visst kvicksilverhaltigt avfall införs samt att Naturvårdsverket får uppgiften att i samverkan med kommunerna och andra berörda organisationer organisera en effektivare insamling av kasserade kvicksilverhaltiga varor.

Remissinstanser, Statens naturvårdsverks rapport Avvecklingen av vårt dolda kvicksilverlager.

Prop. 1993/94:110
Bilaga 4

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Kommerskollegium, Förvarsstaben – Försvarets miljöberedning, Försvarets sjukvårdsstyrelse, Försvarets materielverk (FMV), Statens räddningsverk, Försvarets forskningsanstalt (FOA), Socialstyrelsen, Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri), Televerket, Statens järnvägar (SJ), Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statistiska centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV), Boverket, Arbetskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Avfallsforskningsrådet (AFR), Konsumentverket, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Statens strålskyddsinstitut (SSI), Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Statens kärnkraftinspektion (SKI), Apoteksbolaget, Tekniska högskolan i Stockholm (KTH), Universitetet i Lund, Chalmers Tekniska Högskola (CTH), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), SIS – Standardiseringskommissionen i Sverige – Miljömärkningen, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Stockholms kommun, Täby kommun, Malmö kommun, Umeå kommun, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmannaförbund, Företagarnas Riksorganisation, Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen (VAV), Svenska Elverksföreningen, Värmeverksföreningen (VVF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Bilindustriföreningen, Boliden Mineral AB, Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC), Svenska Renhållningsverks-Föreningen (RVF), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bilskrotares Riksförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Tandläkarförbund, Arbetsmiljöinstitutet samt Metallbiologiskt centrum i Uppsala.

Följande instanser har beretts tillfälle men inte inkommit med yttrande: Sveriges Industriförbund, Cementa AB, Akademiska sjukhuset i Uppsala – Amalgamenheten, Greenpeace, Miljöförbundet, REFORSK, Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) samt Tandvårdsskadeförbundet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition 1993/94:110 Bättre kontroll över miljöfarligt avfall.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivningsbe- myndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
--------------------	--	--

Lag om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter	13 §
--	------