



YTTRANDE

2008-05-15 Dnr 643-2691-08

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över "Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi", SOU 2008:19

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket delar i stort utredningens tekniska analys och slutsatser. Naturvårdsverket vill dock lämna följande synpunkter:

- Naturvårdsverket anser att kvicksilver ska slutförvaras på ett långsiktigt säkert sätt i stabiliserad form, och att det kan finnas flera lokaliseringalternativ, både i Sverige och i andra EU-länder, som kan motsvara de svenska säkerhetskraven.
- Naturvårdsverket anser att kvicksilvret ska stabiliseras innan det deponeras för att en bra säkerhetsnivå ska uppnås. Naturvårdsverket anser att Sverige bör verka för att tekniken för stabilisering utvecklas färdigt genom att ställa krav på stabilisering före deponering.
- Naturvårdsverket anser att det finns mycket goda tekniska förutsättningar för att bygga ett säkert underjordsförvar i svensk berggrund och ser fördelar med att vi har ett svenskt underjordsförvar och utvecklar teknik för detta i Sverige. Naturvårdsverket delar även utredningens slutsats att deponering i befintliga saltgruvor i Tyskland kan erbjuda deponeringsförhållanden som motsvarar de svenska säkerhetskraven. Naturvårdsverket anser dock inte att deponin på Langöya lämpar sig för deponering av kvicksilveravfall som är aktuellt för underjordsförvar. Deponin på Langöya kan inte heller anses motsvara vad som avses med underjordsförvar enligt den svenska

avfallsförordningen (2001:1063) eller direktivet 1999/31/EG om deponering av avfall.

- Naturvårdsverket vill komplettera utredningen med ny information om den av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet preliminärt överenskomna EG-förordning om exportförbud och säker lagring av kvicksilver. När EG-förordningen träder ikraft kommer det att bli tillåtet att deponera metalliskt (flytande) kvicksilver, dock inte slutförvaring innan kriterier har fastställts genom kommittologiförfarande. Tyska saltgruvor uppfyller troligtvis kraven i svensk lagstiftning på permanent lagring i djupt bergförvar och när EG-förordningen har trätt ikraft blir det svårt att neka utförsel av kvicksilveravfall för bortskaffande till godkänd anläggning.
- Naturvårdsverket anser att det är viktigt att Sverige fortsätter att aktivt verka för en säker och hållbar lösning på EU-nivå vad gäller bortskaffandet av kvicksilveravfall.
- Naturvårdsverket delar utredarens uppfattning att gällande lagstiftning inte på ett tidsmässigt realistiskt sätt beaktar avfallsinnehavarens behov av att mellanlagra kvicksilveravfall. En lösning för mellanlagring under en längre tid än ett år behövs tills det är möjligt att bortskaffa avfallet. När den preliminärt överenskomna EG-förordningen om exportförbud och säker lagring av kvicksilver träder ikraft blir det tillåtet att mellanlagra kvicksilveravfall under längre tid än ett år. Om beslut av förordningen dröjer bör Sverige verka för att göra sådan mellanlagring möjlig för svenskt vidkommande.

Skäl och kommentarer

Begreppet/Definition undermarksdeponering

I kommittédirektivet används begreppet 'slutförvar i djupt bergförvar'. I 21 c § och punkten D16 i bilaga 5 till avfallsförordningen (2001:1063) sägs att kvicksilver ska deponeras i underjordsförvar som definieras som anläggning för permanent lagring av avfall i djupt bergförvar. Enligt artikel 2 f) i direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall definieras underjordsförvar som permanent anläggning för lagring av avfall i en djup geologisk hållighet, exempelvis en salt- eller kaliumgruva. Syftet med att slutförvara avfall i underjordsförvar är att isolera det från biosfären enligt bilaga A till rådets beslut 2003/31/EG om kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid avfallsdeponier i enlighet med artikel 16 i, och bilaga II till, direktiv 1999/31/EG. I utredningen används uttrycket 'undermarksdeponi' eller 'undermarksförvar' vilket måste anses vara ett vidare begrepp än både det nu gällande begreppet underjordsförvar enligt svensk lagstiftning och EG-rätten såväl som det begrepp som har använts i kommittédirektiven. De i utredningen använda begreppen innefattar också deponering i ytligare förvar såsom deponin Langöya i Oslofjorden i Norge.

Behandling av avfall före deponering

Naturvårdsverket anser att kvicksilvret ska stabiliseras innan det deponeras för att en bra säkerhetsnivå ska uppnås. Utredningen visar att stabilisering av kvicksilveravfallet ger stora säkerhetsmässiga fördelar.

Utredningen ger dock inte tydligt svar på vilken teknik som skulle kunna användas och vad detta skulle kosta eftersom den teknik som finns ännu inte testats i industriskala. Naturvårdsverket anser att Sverige bör verka för att tekniken utvecklas färdigt genom att ställa krav på stabilisering före deponering. Enligt artikel 11.1 b) förordning (EG) nr. 1013/2006 om transport av avfall kan behörig avsändarmyndighet (för Sveriges del Naturvårdsverket) invända mot en planerad transport av kvicksilveravfall om bortskaffandet bl.a. inte är förenligt med nationell lagstiftning om miljöskydd eller hälsoskydd. Naturvårdsverket anser att bestämmelsen ger Sverige möjlighet att kunna förhindra transporter av kvicksilveravfall som avses att deponeras i andra medlemsstater utan föregående stabilisering av avfallet.

Deponering i underjordsförvar – tekniska förutsättningar och lokalisering

Naturvårdsverket anser att det finns mycket goda tekniska förutsättningar för att bygga ett säkert underjordsförvar i svensk berggrund och ser fördelar med att vi har ett svenskt underjordsförvar och utvecklar teknik för detta i Sverige. Naturvårdsverket delar även utredningens slutsats att deponering i befintliga saltgruvor i Tyskland kan erbjuda deponeringsförhållanden som motsvarar de svenska säkerhetskraven.

Naturvårdsverket anser inte att deponin på Langöya i Oslofjorden i Norge lämpar sig för deponering av kvicksilveravfall som är aktuellt för underjordsförvar. Av utredningen framgår att de säkerhetsanalyser som har gjorts av deponin på Langöya inte kan jämföras med de krav på motstånd mot långsiktiga förändringar som var vägledande för att Sverige valde djupt bergförvar som slutförvar av kvicksilver. Utredningen skriver (sid 183) ”De säkerhetsanalyser som genomförts (NOAH, 2004; NOAH, 2007) omfattar inte det långtidsperspektiv på i storleksordningen 1000 år som brukar diskuteras i Sverige. I en analys av ett så långt tidsperspektiv behöver förändringar i omvärlden såsom klimatförändringar, förändringar av havsnivån, mänskligt intrång på grund av att dokumentationen av anläggningen går förlorad, etc. tas med. Detta är en av anledningarna till att det svenska regelverket föreskriver deponering i djupa slutförvar i berg.” Deponin på Langöya kan inte heller anses motsvara vad som avses med underjordsförvar enligt den svenska avfallsförordningen (2001:1063) eller direktivet 1999/31/EG om deponering av avfall.

Kommande EG-förordning om exportförbud och säker lagring av kvicksilver

Naturvårdsverket vill komplettera utredningen med information om den EG-förordning om exportförbud och säker lagring av kvicksilver som preliminärt har överenskommit av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. Förordningen innebär ett exportförbud från EU från 15 mars 2011 för metalliskt

kvicksilver, cinnober, kvicksilver(I)klorid (kalomel) och kvicksilver(II)oxid. Förordningen innebär också att kvicksilver som inte längre används inom kloralkaliindustri, fås från rening av naturgas eller från gruvbrytning och smältning av icke-järnmetaller eller utvinns ur cinnober inom EU ska betraktas som avfall och ska bortskaffas i enlighet med kraven i avfallsdirektivet 2006/12/EG på sätt som är säkert för människors hälsa och miljön.

Förordningen upphäver partiellt punkt (a) i artikel 5(3) i deponidirektivet 1999/31/EG och tillåter att metalliskt (flytande) kvicksilver som betraktas som avfall

- mellanlagras i mer än ett år eller förs till slutförvar (åtgärd för bortskaffande D 15 respektive D 12 som definierat i bilaga II A i avfallsdirektivet 2006/12/EG) i saltgruvor eller djupa, hårda bergformationer,
- mellanlagras (åtgärd för bortskaffande D 15 som definierat i bilaga II A i avfallsdirektivet 2006/12/EG) i mer än ett år i ytdeponi varvid kriterierna i avsnitt 2.4 i bilagan till rådsbeslut 2003/33/EG inte ska gälla.

Undantagen för metalliskt kvicksilver nämnda ovan ska införas i bilagorna I, II och III till deponidirektivet 1999/31/EG genom kommittologiförfarande enligt artikel 16 i direktivet. Kommissionen ska så snart som möjligt presentera ett lämpligt förslag till ändringar.

Inga tillstånd till slutförvar av metalliskt kvicksilver får enligt förordningen beslutas innan ändringarna i bilagorna I, II och III till deponidirektivet 1999/31/EG har antagits.

Till dess att exportförbudet träder ikraft får medlemsländer behålla nationella exportförbud som antagits enligt gällande EU-regler innan EG-förordningen antagits.

I förtexterna uppmanas medlemsländer att inte göra invändningar mot transporter av kvicksilver ämnat för bortskaffande.

Förordningens betydelse för ett svenskt slutförvar

När förordningen antas gäller den direkt över svensk lag. Det blir tillåtet att mellanlagra kvicksilver i mer än ett år. Det blir tillåtet att deponera metalliskt (flytande) kvicksilver, dock inte slutförvaring innan kriterier har fastställts genom kommittologiförfarande. Kriterierna ska vara på plats senast när exportförbudet träder i kraft 15 mars 2011.

Vidare anser Naturvårdsverket att det är viktigt att Sverige fortsätter att aktivt verka för en säker och hållbar lösning på EU-nivå vad gäller bortskaffandet av kvicksilveravfall.

Tyska saltgruvor uppfyller troligen kraven i svensk lagstiftning på permanent lagring i djupt bergförvar (bortskaffningsförfarande D 16 i bilaga 5 till den svenska avfallsförordningen (2001:1063)). När EG-förordningen har trätt ikraft

blir det svårt att neka utförsel av kvicksilveravfall för bortskaffande till godkänd anläggning.

Lösning för mellanlagring behövs tills vi har en permanent lösning

Naturvårdsverket delar utredarens uppfattning att dagens regelverk bygger på att det existerar lämplig infrastruktur för hantering och deponering av kvicksilveravfall och att gällande lagstiftning inte på ett tidsmässigt realistiskt sätt beaktar avfallsinnehavarens behov av att mellanlagra sådant avfall i avvaktan på att det blir möjligt att bortskaffa kvicksilveravfall. Naturvårdsverket anser därför att det bör bli möjligt för avfallsinnehavaren att mellanlagra kvicksilveravfall under en längre tid än ett år tills det är möjligt att bortskaffa avfallet. När den preliminärt överenskomna EG-förordningen om exportförbud och säker lagring av kvicksilver träder ikraft blir det tillåtet att mellanlagra kvicksilveravfall under längre tid än ett år. Om beslut om förordningen dröjer bör Sverige verka för att göra sådan mellanlagring möjlig för svenskt vidkommande.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Lars-Erik Liljelund.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit direktören Kerstin Cederlöf, enhetschefen Gunnar Fredriksson, Conny Öhman, Ann-Marie Fällman, Petra Hagström och Stina Andersson, den sistnämnda föredragande.

Lars-Erik Liljelund

Stina Andersson