

PM 2004 RVIII (Dnr 303-3410/2004)

**Kemikalieinspektionens Rapport 2/04 Kvicksilver – utredning
om ett generellt förbud – Rapport från ett regeringsuppdrag**

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 13 december 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Miljödepartementet har för yttrande översänt Kemikalieinspektionens Rapport 2/04 ”Kvicksilver – utredning om ett generellt förbud – Rapport från ett regeringsuppdrag”, *bilaga*, för svar senast 6 december 2004. Remisstiden har förlängts till 13 december 2004.

Kvicksilver är ett av de farligaste miljögifterna och utgör ett hot både mot miljön och människors hälsa. Kvicksilver kan inte brytas ned utan anrikas i mark, vatten och levande organismer. Det är därför viktigt att användning och utsläpp av kvicksilver elimineras.

Kemikalieinspektionen skall på uppdrag av regeringen redovisa om det är möjligt att införa ett generellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver, och i så fall föreslå ett författningsförslag. Ett generellt förbud skulle leva upp till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö som innebär att nyproducerade varor så långt som möjligt ska vara fria från kvicksilver innan utgången av 2003. Förslaget innebär att ett generellt förbud införs som förbjuder att kvicksilver hanteras på den svenska marknaden eller yrkesmässigt förs ut ur Sverige. Förslaget innehåller också ett förbud för användning av kvicksilver samt förbud mot utförsel av avfall som innehåller kvicksilver. En rad tidsbegränsade undantag från förbudet kommer att beviljas.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, renhållningsnämnden och Stockholm Vatten AB.

Stockholm Vatten AB anser att det är angeläget att minska mängden kvicksilver i samhället och välkomnar därför förslaget.

Renhållningsnämnden är positiv till förslaget eftersom en minskad användning av kvicksilver medför att en minskad mängd kvicksilverhaltigt avfall genereras, vilket är bra för miljön.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig positiv till de förslagna begränsningarna av användningen av kvicksilver, men anser att problemet i avfallsledet bör åtgärdas.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till kemikalieinspektionens förslag om ett generellt nationellt förbud mot kvicksilver. Stadsledningskontoret konstaterar att negativa

konsekvenser för verksamheter eller ekonomiska konsekvenser för staden är små eller obefintliga. Sammantaget görs bedömningen att samhällets miljövinst utifrån rapportens förslag vida överskrider eventuella negativa konsekvenser.

Mina synpunkter

Kvicksilver är ett av de grundämnen som utgör det största hotet mot miljön och människors hälsa. Ämnet kan inte brytas ned utan lagras i mark, vatten och alla levande organismer. Det är därför oerhört viktigt att användningen och utsläppen av kvicksilver minskas och med tiden upphör.

Miljöförvaltningen har tidigare uppmärksammat att kvicksilver är ett stort problem. Konsumenter känner ofta inte till att vissa varor innehåller kvicksilver och därför hamnar produkter som innehåller kvicksilver ofta fel när de källsorteras. Rapporter från Naturvårdsverket visar att endast 25% av kvicksilverprodukterna tas om hand på ett korrekt sätt inom bygg- och rivningsbranschen samt att fragmenteringsbranschen årligen fragmenterar cirka 300 kg kvicksilver som följer med övrigt metallskrot in i anläggningen, trots att leverantörerna av metallskrotet säger att de har sorterat bort kvicksilvret. Det här visar hur viktigt det är att ett generellt förbud införs som förbjuder hantering, införsel och utförsel av kvicksilver på den svenska marknaden.

Även om Sverige har arbetat med kvicksilverproblematiken under en längre tid och dessutom ligger långt fram i jämförelse med andra länder, är det glädjande att den svenska regeringen nu tar ett samlat grepp kring dessa frågor. Ett utvidgat generellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver tror jag är den rätta vägen att gå.

Det finns några undantag för de områden som regleras av EU:s lagstiftning, t.ex. elektriska och elektroniska produkter. Sverige bör driva på inom EU för strängare bestämmelser.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 24 november 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak godkänna föredragande borgarrådets förslag till remissvar
2. därutöver anför

Kvicksilvrets egenskaper gör att ett generellt förbud kan vara motiverat under förutsättning att ett antal undantag medges. Vad gäller undantagen finner vi dock att undantaget för användningsområdet Forskning och utveckling inte bör vara tidsbegränsat till 2009 års slut.

Att förbjuda forskning med eller om olika substanser är i sig tveksamt. Med hänsyn till det angivna syftet framstår ett förbud vara omotiverat.

Ett generellt förbud inom forskning och utveckling innebär rimligen även forskning med annat syfte än att finna nya tillämpningar med kvicksilver. Ett grundämnes eventuella använd-

ningsområden inom själva forskningen och de resultat som kan komma därur kan vi inte rimligen överblicka. Det finns däremot flera teoretiska fall som visar varför ett generellt förbud vore fel.

Forskningen kan vara av arten att kvicksilver inte konsumeras, men likväl är viktigt för processerna. Den totala användningen av kvicksilver utsträcker sig i dessa fall till laboratoriemiljö. Risker för spridning i dessa fall är försumbar.

Forskningen kan också vara av arten att resultaten visar att vinsterna vida överstiger förlusterna av kvicksilverförbrukning. Det generella förbudet mot praktisk användning av kvicksilver innebär att de resultat som skulle krävas för att motivera nya undantag från förbudet är mycket kraftiga, varför den praktiska konsekvensen av att tillåta sådan forskning är begränsad. Likväl bör potentiella forskningsresultat och hur de påverkar framtida överväganden kring användning av kvicksilver rimligen ligga i den framtida lagstiftarens händer.

ÄRENDET

Miljödepartementet har för yttrande översänt Kemikalieinspektionens Rapport 2/04 Kvicksilver – utredning om ett generellt förbud – Rapport från ett regeringsuppdrag.

Kemikalieinspektionen skall på uppdrag av regeringen redovisa om det är möjligt att införa ett generellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver, och i så fall föreslå ett författningsförslag. Ett generellt förbud skulle leva upp till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö som innebär att nyproducerade varor så långt som möjligt ska vara fria från kvicksilver före utgången av 2003.

Förslaget innebär att ett generellt förbud införs som förbjuder att kvicksilver hanteras på den svenska marknaden eller yrkesmässigt förs ut ur Sverige. Förslaget innehåller också ett förbud för användning av kvicksilver, samt förbud mot utförsel av avfall som innehåller kvicksilver. En rad tidsbegränsade undantag från förbudet kommer att beviljas.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, renhållningsnämnden och Stockholm Vatten AB.

Renhållningsnämnden beslöt den 3 november 2004 att godkänna och överlämna förvaltningens yttrande till kommunstyrelsen.

Renhållningsförvaltningens tjänsteutlåtande från den 20 oktober 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

I november 2003 gav regeringen Kemikalieinspektionen i uppdrag att senast den 30 juni 2004 redovisa om det är möjligt att införa ett generellt nationellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver, och i så fall hur ett sådant förbud skulle komma att utformas.

Syftet med ett generellt förbud är att så långt som möjligt minska användningen och tillförseln av kvicksilver till samhället och därmed till miljön.

Rapportens huvudsakliga innehåll

Förslaget

Kemikalieinspektionen föreslår att ett generellt förbud införs. Förbudet innebär att kvicksilver eller varor som innehåller kvicksilver förbjuds att släppas ut på den svenska marknaden eller yrkesmässigt föras ut ur Sverige. Förslaget innehåller också ett förbud för användning av kvicksilver samt ett generellt förbud mot utförsel av kvicksilverhaltigt avfall.

Kemikalieinspektionen har identifierat ett antal områden där harmoniserad EG-lagstiftning gör det mycket svårt att införa nationella regler och som därför undantas från förbudet. Det gäller t.ex. batterier, ljuskällor och fordon.

Kemikalieinspektionen har även bedömt att det finns ett behov av tidsbegränsade undantag och möjlighet för dispens i det enskilda fallet för vissa områden. De användningsområden som det bedöms finnas behov för tidsbegränsade undantag är:

- *Amalgam*
Kemikalieinspektionen bedömer att det finns starka miljöskäl för att förbjuda amalgamanvändning. Förslaget medger undantag vid särskilda behov inom sjukbustandvården.
- *Analyskemikalier*
Kemikalieinspektionen bedömer att användningen bör kunna avvecklas i de flesta applikationer förutsatt att tid ges för utveckling av nya metoder. Ett antal områden som bör undantas listas i förslaget.

- *Forskning och utveckling*
Med syfte att motverka nya tillämpningar med kvicksilver föreslår Kemikalieinspektionen att användning av kvicksilver inom forskning och utveckling förbjuds. För att möjliggöra utveckling av alternativa metoder föreslås dock undantag tom år 2009.
- *Klor-alkaliproduktion*
Kemikalieinspektionen föreslår att all användning av kvicksilver inom kloralkaliproduktionen skall upphöra senast 2008-12-31.
- *Sömsvetsning*
Kemikalieinspektionen föreslår ett generellt förbud för att använda kvicksilver för svetsning av raka sömmar från 2010-12-31 och för böjda sömmar från 2014-12-31
- *Övrigt*
Förutom ovanstående användningar föreslås tidsbegränsade undantag från det generella förbudet för *desinficering av viss medicinsk utrustning, spårsändare för vilt samt termometrar för flampunktsbestämning.*

Konsekvenserna

Kemikalieinspektionen bedömer att förslaget om att införa ett generellt förbud kommer att uppfylla syftet om att "så långt som möjligt minska användningen och tillförseln av kvicksilver till samhället och därmed miljön".

Kemikalieinspektionen bedömer att den årliga nytillförseln av kvicksilver kommer att minska från ca 340 kg per år (2003) till 190 kg per år (efter 3-5 år, när de flesta tidsbegränsade undantagen löpt ut).

Kemikalieinspektionen bedömer att de svenska företagen har möjlighet att efterleva den föreslagna regleringen av kvicksilver och att konsekvenserna av förslaget står väl i proportion till den positiva effekt förslaget har på miljön.

Förvaltningens yttrande

Ur avfallshanteringssynpunkt kan förvaltningen konstatera att en minskad användning av kvicksilver på sikt bör medföra att en minskad mängd kvicksilverhaltigt avfall genereras. Då detta medför positiva konsekvenser för miljön ställer sig förvaltningen välvilligt till Kemikalieinspektionens förslag.

I övrigt konstaterar dock förvaltningen att det redovisade förslaget berör frågor som ligger utanför förvaltningens ansvarsområde och avstår därmed från att yttra sig.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 3 november 2004 enligt förvaltningens förslag att tillstyrka Kemikalieinspektionens slutsatser i rapporten "Kvicksilver – utredning om ett generellt nationellt förbud – Rapport från ett regeringsuppdrag".

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 12 oktober 2004 var i huvudsak av följande lydelse.

Bakgrund

Regeringen gav i november 2003 Kemikalieinspektionen i uppdrag att senast den 30 juni 2004 redovisa om det är möjligt att införa ett generellt nationellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver. Kemikalieinspektionen skickade i maj 2004 utredningen "Kvicksilver – utredning av ett nationellt förbud" på remiss till bland annat Miljöförvaltningen. Då remissen var ställd till Miljöförvaltningen skickades svaret direkt till Kemikalieinspektionen, se bilaga 1 (här ej tryckt). Förvaltningen var positiv till utredningen men hade en del synpunkter på fakta som presenterades. Efter Kemikalieinspektionens bearbetning har Miljödepartementet skickat utredningen på remiss, till bland annat Stockholms stad. Stadens remisstid går ut den 5 november 2004. Utöver Miljö- och hälsoskyddsnämnden har även Renhållningsnämnden, Stadsledningskontoret och Stockholm Vatten beretts tillfälle att yttra sig.

I utredningen föreslås att kvicksilver och varor med kvicksilver inte får släppas ut på den svenska marknaden, användas eller yrkesmässigt föras ut ur Sverige. En del undantag finns för de områden som regleras av EU:s lagstiftning, t.ex. elektriska och elektroniska produkter. Vissa användningar får tidsbegränsat undantag, t.ex. vissa reläer, elektriska brytare, mätinstrument, analyskemikalier, forskning och utveckling, bilaga X i bilaga 2 (här ej tryckt). Dentalt amalgam föreslås endast få användas inom sjukhustandvården till den 31 december 2008. Det enda användningsområdet som tillåts "tills vidare" är kvicksilverföreningar för analys av kvicksilver.

Miljöförvaltningen konstaterar att de synpunkter som framfördes i maj 2004 har hörtsammats och inlemmats i rapporten, med ett undantag. Undantaget gäller hur avfall som innehåller kvicksilver från yrkesmässig användning tas om hand. Miljöförvaltningen skrev i sitt remissvar till Kemikalieinspektionen i maj 2004 att avfall innehållande kvicksilver är ett stort problem. Ägare till produkter och utrustningar känner ofta inte till kvicksilvrets existens i varorna. Kvicksilverinnehållande produkter hamnar därmed ofta i fel avfallsfraktioner när de sorteras inför avfallsbehandling. I Naturvårdsverkets Rapport 5030 uppskattas att endast 25% av kvicksilverprodukterna tas om hand på ett korrekt sätt inom bygg och rivningsbranschen. Fragmenteringsbranschen anger också i en rapport till Naturvårdsverket att man årligen fragmenterar cirka 300 kg kvicksilver som följer med övrigt metallskrot in i anläggningen, trots att leverantörerna av metallskrotet säger att de har sorterat bort kvicksilvret.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till de i utredningen förslagna begränsningarna av användningen av kvicksilver. Det av förvaltningen uppmärksammade problemet i avfallsledet bör dock åtgärdas.

Stadsledningskontorets yttrande daterat den 15 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Ärendets beredning

Miljödepartementet har remitterat rapporten "Kvicksilver – utredning om ett generellt nationellt förbud", till Stockholms stad.

Inom Stockholms stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälso- skyddsnämnden, Stockholm vatten samt renhållningsnämnden för yttrande. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen.

Bakgrund

I november 2003 gav regeringen Kemikalieinspektionen i uppdrag att senast den 30 juni 2004 redovisa om det är möjligt att införa ett generellt nationellt förbud för hantering, införsel och utförsel av kvicksilver. I uppdraget ingick också att utreda hur ett sådant förbud skulle komma att utformas. Syftet med ett generellt förbud är att så långt som möjligt minska användningen och tillförseln av kvicksilver till samhället och därmed till miljön. Rapporten finns i sin helhet att läsa och ladda ner på: www.kemi.se/raw/documents/57015_kvicksilver.pdf

Utredningen

Kemikalieinspektionen föreslår att ett generellt förbud införs. Förbudet innebär att kvicksilver eller varor som innehåller kvicksilver förbjuds att släppas ut på den svenska marknaden eller yrkesmässigt föras ut ur Sverige. Förslaget innehåller också ett förbud för användning av kvicksilver samt ett generellt förbud mot utförsel av kvicksilverhaltigt avfall.

Kemikalieinspektionen har identifierat ett antal områden där harmoniserad EG-lagstiftning gör det mycket svårt att införa nationella regler och som därför undantas från förbudet. Det gäller t.ex. batterier, ljuskällor och fordon.

Kemikalieinspektionen har även bedömt att det finns ett behov av tidsbegränsade undantag och möjlighet för dispens i det enskilda fallet för vissa områden. Användningsområden med behov av tidsbegränsade undantag bedöms vara:

Amalgam

Kemikalieinspektionen bedömer att det finns starka miljöskäl för att förbjuda amalgamanvändning. Förslaget medger undantag vid särskilda behov inom sjukhustandvården.

Analyskemikalier

Kemikalieinspektionen bedömer att användningen bör kunna avvecklas i de flesta applikationer förutsatt att tid ges för utveckling av nya metoder. Ett antal områden som bör undantas listas i förslaget.

Forskning och utveckling

Med syfte att motverka nya tillämpningar med kvicksilver föreslår Kemikalieinspektionen att användning av kvicksilver inom forskning och utveckling förbjuds. För att möjliggöra utveckling av alternativa metoder föreslås dock undantag tom år 2009.

Klor-alkaliproduktion

Kemikalieinspektionen föreslår att all användning av kvicksilver inom kloralkaliproduktionen skall upphöra senast 2008-12-31.

Sömsvetsning

Kemikalieinspektionen föreslår ett generellt förbud för att använda kvicksilver för svetsning av raka sömmar fr.o.m. 2010-12-31 och för böjda sömmar fr.o.m. 2014-12-31

Övrigt

Förutom ovanstående användningar föreslås tidsbegränsade undantag från det generella förbudet för desinficering av viss medicinsk utrustning, spårsändare för vilt samt termometrar för flampunktsbestämning.

Konsekvenserna

Kemikalieinspektionen bedömer att förslaget om att införa ett generellt förbud kommer att uppfylla syftet om att "så långt som möjligt minska användningen och tillförseln av kvicksilver till samhället och därmed miljön". Kemikalieinspektionen bedömer att den årliga nytillförseln av kvicksilver kommer att minska från ca 340 kg per år (2003) till 190 kr per år (efter 3-5 år, när de flesta tidsbegränsade undantagen löpt ut).

Kemikalieinspektionen bedömer att de svenska företagen har möjlighet att efterleva den föreslagna regleringen av kvicksilver.

De företag och användare som får negativa konsekvenser av betydelse föreslås tidsbegränsade undantag från det generella förbudet för att underlätta omställning och utveckling av alternativa metoder. Konsekvenserna av förslaget står därför väl i proportion till den positiva effekt förslaget har på miljön.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till kemikalieinspektionens förslag om ett generellt nationellt förbud mot kvicksilver.

Stadsledningskontoret har haft underhandskontakter med tjänstemän hos övriga remissinstanser och har därvid erfarit att de är positiva till förslaget.

Stadsledningskontoret har även tagit kontakt med verksamhetskunniga inom äldreomsorgen och anför med anledning därav följande: Inom äldreomsorgen används i viss utsträckning personlarm, där vissa modeller kan innehålla kvicksilver och där utbyte sker i takt med att de tjänar ut eller behöver repareras. Utrustningen är att betrakta som förbrukningsvara med en livslängd på ett par år och takten för teknikutveckling är hög vilket gör att merkostnaden för att byta utrustning med anledning av rapportens förslag är liten eller försumbar.

För vissa av stadens verksamheter såsom renhållning och avloppsrening bör effekterna av att minska kvicksilveranvändningen i samhället ge positiva sekundära effekter genom att dessa verksamhetsprocesser i mindre utsträckning störs av miljöfarligt avfall i form av kvicksilver.

Stadsledningskontoret konstaterar avslutningsvis att negativa konsekvenser för verksamheter eller ekonomiska konsekvenser för staden är små eller obefintliga. Sammantaget görs bedömningen att samhällets miljövinst utifrån rapportens förslag vida överskuggar eventuella negativa konsekvenser.

Stockholm Vatten AB:s yttrande av den 3 november 2004 är av följande lydelse.

Stockholm Vatten AB anser att det är angeläget att minska mängden kvicksilver i samhället och välkomnar därför förslaget. I Stockholm Vattens krav på industrier som är anslutna till det kommunala avloppsnätet förekommer ofta att COD-analyser ska redovisas. Stockholm Vatten anser att ett undantag från det generella förbudet, t.o.m. 2008-12-31 enligt kemikalieinspektionens förslag, är rimligt för att ge tid åt att ersätta COD med andra analyser.