

Datum
2016-04-25

Dnr
1000-2016
Ert Dnr
M2016/00356/Ke

Mottagare
Miljö- och energidepartementet

Handläggare
Ann-Sofie Wernersson
Havs- och vattenmiljöenheten
ann-sofie.wernersson@havochvatten.se

Direkt
010-698 6355

Remiss av EU kommissionens förordningsförslag gällande ratificeringen av Minamatakonventionen om kvicksilver

Havs- och vattenmyndigheten har av miljö- och energidepartementet blivit inbjuden att kommentera EU kommissionens förslag till genomförande med anledning av EUs ratificering av Minamatakonventionen om kvicksilver. Myndigheten deltog därför i det remissmöte (den 13 april 2016) som departementet inbjudit till. Syftet med mötet var att inhämta synpunkter för utvecklande av den svenska positionen i pågående förhandlingar, samt samla in idéer om åtgärder som skulle kunna genomföras i Sverige för att leva upp till förslaget syften. Under mötet meddelades också att kompletterande skriftliga synpunkter kunde lämnas senast 2 maj.

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten anser att en svensk ståndpunkt bör vara att de bestämmelser som införs genom förordningen utgör minimikrav, och att det annars står i strid med de bestämmelser som anges i vattendirektivet. Kemisk ytvattenstatus är sänkt i hela landet med avseende på kvicksilver, och gruppen hör enligt direktivet till de föreningar för vilka utsläppen helt ska fasas ut.

Havs- och vattenmyndigheten håller med om regeringens inställning att kommissionens förslag på genomförande av bestämmelserna i Minamatakonventionen, genom förslag till ny förordning, inte är tillräckligt ambitiöst.

Havs- och vattenmyndigheten finner det dessutom angeläget att kommissionen undersöker möjligheten att etablera strikta minimikrav för utsläpp från kolkraftverk på europeisk nivå, och att i de internationella förhandlingarna ha en restriktiv hållning när det gäller utsläpp av kvicksilver från dessa, för Sverige, betydande källor. Det är av särskild vikt att begränsa utsläppen av elementärt kvicksilver, eftersom denna form har en lång uppehållstid i atmosfären och således kan spridas långa sträckor.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Förordningen bör införas som minimikrav

Såsom framfördes under mötet kan bestämmelserna i vattendirektivet fungera som ett argument kring huruvida bestämmelserna i den föreslagna förordningen införs som minimikrav. Detta beror i sin tur på syftet med förordningen.

Havs- och vattenmyndigheten anser att en svensk ståndpunkt bör vara att de bestämmelser som införs genom förordningen utgör minimikrav. Myndigheten gör dessutom tolkningen att det annars står i strid med de bestämmelser som redan anges i vattendirektivet. Kvicksilver och kvicksilverföreningar utgör så kallade "prioriterat farliga ämnen", enligt vattendirektivets bilaga X (2000/60/EG). Enligt artikel 4.1a IV i vattendirektivet ska medlemsstaterna, vid genomförande av åtgärdsprogrammen, genomföra nödvändiga åtgärder i enlighet med artikel 16.1. och 16.8 i samma direktiv, i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen skall upphöra eller stegvis elimineras. Det är således angeläget att vattendirektivets syfte och innehåll beaktas vid framtagandet av förordningen och att enskilda medlemsländer i enlighet med detta tillåts att gå längre än de krav som ställs i förordningen.

Inte tillräckligt ambitiöst

Havs- och vattenmyndigheten håller med om regeringens inställning att kommissionens förslag på genomförande av bestämmelserna i Minamatakonventionen, genom förslag till ny förordning, inte är tillräckligt ambitiöst. Ett mer ambitiöst genomförande inom hela EU är motiverat, inte minst med tanke på att det rör sig om ett prioriterat farligt ämne och som dessutom förekommer i halter som frekvent och i hög grad överskrider det gränsvärde som anges i direktivet om prioriterade ämnen. Kemisk ytvattenstatus är sänkt i hela landet med avseende på kvicksilver. Situationen torde vara liknande i övriga medlemsländer men pga bland annat klimatet tillhör Sverige de länder som drabbas hårdare. De fortsatta höga halterna i svensk miljö är i hög grad relaterade till internationella luftutsläpp.

Av artikel 16.1 i vattendirektivet framgår att europaparlamentet och rådet skall besluta om särskilda åtgärder mot förorening av vatten genom enskilda förorenande ämnen eller grupper av förorenande ämnen som innebär en betydande risk för eller via vattenmiljön. Åtgärderna skall med avseende på dessa förorenande ämnen syfta till en gradvis minskning och med avseende på prioriterade farliga ämnen, enligt artikel 2.30, syfta till att utsläpp och spill upphör eller stegvis elimineras. Av artikel 16.6 framgår

vidare att kommissionen ska lägga fram förslag om reglering och tidplan för att utsläpp och spill för dessa ämnen elimineras.

Utöver de aspekter som redan har lyfts i regeringens faktapromemoria (2015/16:FPM52), och under remiss-mötet, gällande t ex användning av amalgam, anser Havs- och vattenmyndigheten att kommissionen i sitt underlag inte i tillräckligt hög grad har utrett behov av och möjligheter till ytterligare reglering vad gäller industriella utsläpp, se nedan.

Åtgärdsbehov relaterade till kolförbränning behöver utredas

En viktig orsak till de halter som kan uppmätas idag i vattenmiljön är relaterade till kolförbränning och långväga spridning av kvicksilver via luft. Artikel 8 i konventionen omfattar de utsläppskällor som listas i bilaga D till konventionen, och här ingår bland annat kolkraftverk. Bestämmelserna i artikel 8 syftar till att kontrollera och om möjligt reducera utsläpp av kvicksilver och kvicksilverföreningar till luft från dessa källor. Ett krav är att för nya källor ska parterna tillämpa BAT (Best Available Technique) eller utsläppskrav (ELV, Emission Limit Values) som motsvarar BAT, och BEP (Best Environmental Practices).

Det förslag till kvicksilverförordning som kommissionen tagit fram innehåller inga krav relaterade till konventionens artikel 8. Av en underlagsrapport (COWI et al, 2015)¹ och kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2016) 17 final)² framgår att verksamheter som listas i bilaga D täcks in av industriemissionsdirektivet (IED), och man menar på att EU lagstiftningen redan omfattar de krav som ställs i konventionens artikel 8. Samtliga europeiska kolkraftverk bedöms också omfattas av IED (>50 MW).

IED har dock inte med några utsläppskrav för kvicksilver till luft när det gäller förbränning av kol (till skillnad från sopförbränning). För kolförbränning finns bara kravet att kvicksilver ska mätas. Det finns inom EU inget BREF (BAT Reference Document) särskilt framtaget för just kolkraftverk men de omfattas av ett BREF för stora förbränningskällor (det senast fastställda är från 2006, men reviderat draft finns från 2014)³.

¹ COWI, BoPro, ICF International and Garrigues Ambiental. 2015. Study on EU Implementation of the Minamata Convention on Mercury. Final report. 30 March 2015. Contract ENV.C.3/FRA/2011/0030/11 under Framework Contract ENV.C.3/FRA/2011/0030

² Commission Staff Working Document - Impact Assessment. Ratification and Implementation by the EU of the Minamata Convention on Mercury. Accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on mercury, and repealing Regulation (EC) No 1102/2008". Brussels 2.2.2016. SWD(2016) 17 final.

³ http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/LCP_D1_June_online.pdf

Problematiken med kvicksilver i kol och kvicksilverutsläpp från förbränning av kol framgår av detta BREF, liksom BAT AEL (BAT associated emission levels) för nya respektive befintliga verk, men dessa varierar med upp till 2 tiopotenser och några egentliga riktvärden eller liknande anges inte.

Frågor relaterade till BAT/BEP i konventionen kommer att diskuteras under första partsmötet. Havs- och vattenmyndigheten finner det angeläget att kommissionen även undersöker möjligheten att etablera strikta minimikrav för utsläpp från kolkraftverk på europeisk nivå, och att i de internationella förhandlingarna ha en restriktiv hållning när det gäller utsläpp av kvicksilver från dessa, betydande källor.

Ur ett internationellt vattenförvaltningsperspektiv är det av särskild vikt att begränsa utsläppen av elementärt kvicksilver, eftersom denna form har en lång uppehållstid i atmosfären och således kan spridas långa sträckor.

Utsläpp till vatten vs vattenförvaltningen

Artikel 9 i konventionen är relaterad till utsläpp till vatten. Här menar man i underlaget (SWD(2016) 17 final) att IED i kombination med vattendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen tar om hand dessa bestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten vill dock informera om att den hänvisning som görs till ett tidigare årsmedelvärde för kvicksilver i vatten (0,05 µg/l) togs bort 2013, i samband med revideringen av direktivet om prioriterade ämnen. Redan av den första versionen av direktivet framgick det av en fotnot att årsmedelvärdet för vatten inte kunde anses vara tillräckligt skyddande. I underlaget förekommer också en felskrivning, där man hänvisar till ett värde om 20 µg/kg för biota och/eller sediment. Värdet avser bara biota.

I dagsläget finns således bara ett gränsvärde för biota (20 µg/kg våtvikt) och ett maximalt värde för vatten (0,07 µg/l) i direktivet. Det sistnämnda värdet är framtaget för att skydda enbart mot akut-toxiska effekter på vattenlevande organismer, och kan således, precis som det tidigare årsmedelvärdet, inte användas för att uppskatta vilka utsläppskrav som måste införas för att god status ska kunna uppnås. Holland har dock gjort en uppskattning av vad värdet för biota skulle kunna motsvara i medelvattenhalt, och föreslår då att den nivån ligger på 7 ng/l (RIVM, 2015)⁴. Som jämförelse kan nämnas att gränsvärdet för utsläpp av kvicksilver från rökgasrening i avloppsvatten, i IED, anges till 30 µg/l, dvs

⁴ RIVM (E.M.J. Verbruggen, R. van Herwijnen, C.E. Smit). 2015. Derivation of a water-based quality standard for secondary poisoning of Mercury. RIVM Letter report 2015-0058.

http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:311709&type=org&disposition=inline&ns_nc=1

över 4000 gånger högre än de nivåer som inte får förekomma i vattenmiljön.

Havs- och vattenmyndigheten vill därför även framföra ett behov av att se över möjliga ytterligare åtgärder för att begränsa utsläpp av kvicksilver till vatten.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektör Ingemar Berglund efter föredragning av utredaren Ann-Sofie Wernersson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit verksjuristen Karin Wall, enhetschefen Marie Berghult samt avdelningschefen Björn Sjöberg.

Ingemar Berglund

Ann-Sofie Wernersson

Kopia till:

Kemikalieinspektionen

Naturvårdsverket