



Datum

2023-07-25

Vår referens

Håkan Karlström

Miljöinspektör

hakan.karlstrom@malmo.se

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - Författningsändringar med anledning av EU:s kvicksilverförordning MN-2023-7897

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har genom stadskontoret översänt *Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet – Författningsändringar med anledning av EU:s kvicksilverförordning.*

Miljöförvaltningen är positiv till de föreslagna ändringarna som syftar till att komplettera det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008 (EU:s kvicksilverförordning). Förändringarna innebär att de svenska bestämmelserna blir bättre anpassade till EU-lagstiftningen och att hela kedjan för kvicksilverhanteringen blir bättre beaktad och reglerad i det svenska genomförandet. Det kommer även att innebära att risken för dubbelreglering ska kunna minimeras, då det svenska förbudet mot kvicksilver endast ska gälla om ett motsvarande förbud inte redan följer av EU:s kvicksilverförordning. Det administrativa arbete som tillkommer statliga myndigheter, domstolar och kommuner bedöms bli begränsat. Förändringarna bedöms sammantaget kunna leda till en minskad risk för att människor och miljön ska behöva bli exponerade för kvicksilver.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2023-07-25
- Förslag till yttrande, daterat 2023-07-25
- Bilaga 1 - Författningsändringar med anledning av EU:s kvicksilverförordning

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2023-08-29

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har genom stadskontoret översänt en remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet. Remissvaren ska ha kommit in till kommunstyrelsen senast den 25 september 2023.

Bakgrund

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat ett förslag till författningsändringar med anledning av EU:s kvicksilverförordning. Förslaget syftar till att komplettera det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008 (EU:s kvicksilverförordning).

EU:s kvicksilverförordning

EU:s kvicksilverförordning reglerar alla delar i kvicksilverhanteringen från tillverkning och införsel till avfallshantering och utförsel. Detta är en del av de globala insatser som görs för att minska risken för att människor och miljön exponeras för kvicksilver. Förordningen förbjuder import och export av kvicksilver och vissa kvicksilverblandningar till och från EU. Även tillverkning av sådana produkter som innehåller kvicksilver och som listas i bilagorna till förordningen förbjuden, likaså tillverkning och utsläppande på marknaden av nya produkter med kvicksilver tillsatt. Dessutom innehåller förordningen bestämmelser för vissa typer av produkter som innehåller kvicksilver, användning av amalgam, användning av kvicksilver i industriell verksamhet samt för hur kvicksilveravfall ska förvaras och bortskaffas.

Gällande svenska regler om kvicksilver

Sverige har ett generellt förbud mot att släppa ut kvicksilver och kvicksilverhaltiga varor på den svenska marknaden. Enligt förbudet får inte:

- kvicksilver släppas ut på den svenska marknaden eller användas i Sverige.
- varor som innehåller kvicksilver släppas ut på den svenska marknaden.
- kvicksilver och varor som innehåller kvicksilver yrkesmässigt föras ut från Sverige.

Från förbudet finns ett antal undantag som i huvudsak gäller produkter som omfattas av EU lagstiftning om kvicksilverbegränsningar, till exempel förpackningar, förpackningskomponenter, batterier och vissa fordon. Dessutom undantas kvicksilver som förekommer naturligt i kol, malm eller malmkoncentrat och yrkesmässig utförsel och införsel av varor i samband med reparation och kalibrering utomlands samt utrustning för militära ändamål.

Författningsändringar med anledning av EU:s kvicksilverförordning

Promemorian innehåller förslag som syftar till att komplettera det svenska genomförandet av EU:s kvicksilverförordning. Dels genomförs ändringar i förordning (1998:944) om förbud med mera i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter för att förtydliga hur gällande svenska regler förhåller sig till EU:s kvicksilverförordning, dels i förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter för att införa sanktioner för överträdelser av vissa bestämmelser i förordningen. Därtill föreslås att Naturvårdsverkets uppdrag som behörig myndighet enligt EU:s kvicksilverförordning förtydligas i avfallsförordningen (2020:614).

Restriktioner för import av kvicksilver

En av förändringarna är att det exportförbud för kvicksilver som fastställs i förordning (EG) nr 1102/2008 är tänkt att kompletteras med restriktioner för import av kvicksilver beroende på kvicksilvrets källa, avsedda användning och ursprungsort.

Undvika dubbelreglering

En annan förändring är att det svenska förbudet mot kvicksilver endast ska gälla om inte ett motsvarande förbud följer av EU:s kvicksilverförordning. Det svenska förbudet mot kvicksilver överlappar förbuden i EU:s kvicksilverförordning, men går också längre än EU-förordningen. För att undvika dubbelreglering behöver det alltså klargöras att det svenska förbudet endast gäller om ett motsvarande förbud inte följer EU:s kvicksilverförordning.

Vidare finns ett antal undantag från det svenska kvicksilverförbudet och det är möjligt för Kemikalieinspektionen att meddela undantag eller dispens från förbuden. Det föreslås att det klargörs att undantagen enligt de svenska reglerna endast gäller om hanteringen inte är förbjuden enligt EU:s kvicksilverförordning, det vill säga att det inte är möjligt att med stöd av svenska regler göra undantag från förbuden i EU:s kvicksilverförordning

Miljösanktionsavgifter

Därutöver föreslås att det ska bli möjligt att besluta om miljösanktionsavgift vid vissa överträdelser av EU:s kvicksilverförordning, nämligen att inte ha föreskriven amalgamavskiljare, att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter om kvicksilveravfall och att vara försenad med att lämna in föreskrivet register om tillfällig lagring, omvandling eller solidifiering av kvicksilveravfall.

Förtydligandet av Naturvårdsverkets uppdrag

Därtill föreslås att Naturvårdsverkets uppdrag som behörig myndighet enligt EU:s kvicksilverförordning förtydligas i avfallsförordningen (2020:614). Naturvårdsverket har utsetts till behörig myndighet i enlighet med EU:s kvicksilverförordning, och ansvarar därmed för att ta emot rapporter om stora källor och register om kvicksilveravfall.

Konsekvensbeskrivning

Nedan beskrivs vilka konsekvenser som förändringarna kan ge.

Beskrivning av problemet och syftet med regleringen

Det svenska generella förbudet mot kvicksilver överlappar förbuden i EU:s kvicksilverförordning. För att undvika dubbelreglering behöver det klargöras att det svenska förbudet endast gäller om ett motsvarande förbud saknas i EU-lagstiftningen. Därutöver föreslås att det ska bli möjligt att besluta om miljösanktionsavgift vid vissa överträdelser av EU:s kvicksilverförordning. Målsättningen med det senare förslaget är att få en överensstämmelse med EU:s regelverk och säkerställa att Sverige lever upp till kraven på att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av EU:s kvicksilverförordning. Därutöver föreslås att Naturvårdsverkets uppgifter enligt EU:s kvicksilverförordning tydliggörs.

Alternativa lösningar saknas när det gäller de överlappande förbuden. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innebär att medlemsstaterna inte kan behålla nationell lagstiftning som reglerar samma sak som EU-lagstiftningen. Att behålla det svenska förbudet oförändrat i den del det överlappar EU-förbudet skulle innebära att förhållandet mellan det svenska förbudet och EU-förbuden skulle förbli otydligt.

Konsekvenser för människors hälsa och miljön

Genomförandet av förslagen om ändringar bedöms inte få några konsekvenser för människors hälsa och miljön eftersom ett motsvarande förbud redan finns på EU-nivå. Den föreslagna bestämmelsen om miljöstraffavgift innebär sannolikt att föreskriften om att inneha en amalgamavskiljare i större utsträckning kommer att följas, vilket kommer att gynna det allmänna intresset av hälsoskydd.

Konsekvenser för enskilda

Genom förslaget sanktioneras vissa överträdelser av EU:s kvicksilverförordning med miljöstraffavgift. Bestämmelserna gäller för aktörer som hanterar kvicksilver på olika sätt, närmare bestämt tandvårdsinrättningar och företag verksamma i kloralkaliindustrin eller som ägnar sig åt rening av naturgas eller brytning och smältning av andra metaller än järn.

Det finns cirka 4 430 tandvårdsmottagningar i Sverige, 880 mottagningar i offentlig regi och 3 550 privata mottagningar. I Sverige finns i dagsläget inte några verksamheter inom de utpekade industrisektorerna. Även företag som utför tillfällig lagring av kvicksilveravfall eller omvandling och solidifiering av kvicksilveravfall träffas av bestämmelserna. I Sverige finns för närvarande en anläggning som tillfälligt lagrar kvicksilver.

Konsekvenser för statliga myndigheter, domstolar samt kommuner

Justeringen av det svenska generella förbudet mot kvicksilver till EU:s kvicksilverförordning bedöms inte få några konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar.

Länsstyrelser kan komma att beröras i egenskap av tillsynsmyndighet för miljöfarliga verksamheter som hanterar kvicksilver när det gäller beslut om miljöstraffavgift för överträdelser av uppgiftsskyldigheten enligt EU:s kvicksilverförordning. Förslaget bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs redan i dag och medför därför inga ytterligare kostnader. Beslut om miljöstraffavgift kan överklagas till mark- och miljödomstol. Förslagen om miljöstraffavgift kan därför innebära konsekvenser för mark- och miljödomstolarna i form av viss ökad ärendetillströmning. Denna konsekvens bedöms dock vara marginell och rymmas inom befintliga ramar.

Förslaget att utse Naturvårdsverket till behörig myndighet enligt artiklar i EU:s kvicksilverförordning syftar till att tydliggöra Naturvårdsverkets uppdrag, men bedöms inte innebära något utökat ansvar för myndigheten. Naturvårdsverket är redan i dag utsedd till behörig myndighet i enlighet med i EU:s kvicksilverförordning.

Kommunerna berörs eftersom de har tillsynsansvar för bland annat tandvårdsinrättningar och därför kan komma att besluta om miljöstraffavgifter. Förslaget bör kunna rymmas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs redan i dag och medför därför inga ytterligare kostnader. Förslagen har ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för statsbudgeten eller för hushåll eller konsumenter. Det uppstår inte heller några fördelningsmässiga konsekvenser, sociala konsekvenser eller konsekvenser för jämställdheten till följd av förslagen i promemorian.

Miljöförvaltningens bedömning

Det svenska kvicksilverförbudet har funnits sedan början av 1990-talet. Det har inte skett någon förändring av det nationella förbudet utöver vad som bedömts nödvändigt för att anpassa bestämmelserna till förbuden i EU:s kvicksilverförordning och något nytt har inte tillförts det svenska förbudet.

Miljöförvaltningen är positiv till de föreslagna förändringarna som innebär att det svenska genomförandet av EU:s kvicksilverförordning kompletteras.

I förvaltningens förslag till yttrande kommenteras de olika författningsändringarna med anledning av EU:s kvicksilverförordning samt vilka konsekvenser förändringar kan ge för miljöförvaltningens miljötillsyn.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Ola Gustafsson
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd