

YTTRANDE

2016-04-21 Ärendenr:
NV-01318-16

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av rapport från ett regeringsuppdrag om förslag på nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på Kemikalieinspektionens förslag om att begränsa tillflödet av PFAS till miljön och instämmer i behovet av styrmedel för detta, men har bland annat följande synpunkter:

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att begränsa tillförseln av högfluorerade ämnen vid användning genom villkor vid användning, men konstaterar att det finns vissa osäkerheter om dess effekt.

Naturvårdsverket ifrågasätter om ett par av undantagen verkligen är nödvändiga.

Naturvårdsverket anser att en placering av bestämmelsen i förordning 1998:944 är det lämpligare alternativet för implementering av den föreslagna regeln, d.v.s. att regeln meddelas med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att ansvaret för och behovet av tillsynsvägledning behöver diskuteras vidare med MSB och Kemikalieinspektionen och att kostnaderna för att ta fram denna vägledning inte är tillräckligt beskrivna.

Naturvårdsverket tillstyrker krav på destruktion enligt Z § med vissa förtydliganden.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket ser positivt på Kemikalieinspektionens förslag att försöka begränsa tillflödet av högfluorerade ämnen till miljön och instämmer i det identifierade behovet av styrmedel för att minska risken för framtida skador i miljön till följd av direkttillförsel av högfluorerade ämnen.

Synpunkter avseende några specifika aspekter framförs nedan.

Val av styrmedel

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att begränsa tillförseln av högfluorerade ämnen vid användning genom villkor vid användning. Kemikalieinspektionen använder begreppet begränsning avseende förslaget men Naturvårdsverket menar att det snarare handlar om villkor vid användning. Själva användandet av högfluorerade ämnen begränsas inte (i vart fall inte i detta steg) utan förslaget syftar till att skumvätska/släckvatten som innehåller dessa ämnen ska samlas upp och förstöras efter användning.

Naturvårdsverket anser att det är motiverat att använda ett administrativt styrmedel såsom förbud eller reglering för denna typ av problem. Ett resonemang om styrmedlets dynamiska effekter saknas dock. Exempelvis skulle man kunna tänka sig förslaget i kombination med en skatt eller avgift på de undantagna verksamheterna. Det skulle följa principen om förorenaren betalar och skapa incitament för utveckling av alternativa produkter och metoder för de aktörer som är undantagna. Ett annat alternativ för att skapa dessa incitament är att sätta ett fast datum för när undantagen ska upphöra.

Det är otydligt hur mycket av skumanvändningen man kommer åt med det valda förslaget och hur mycket av skumanvändningen som får undantag (se även "Övriga synpunkter" nedan).

Undantag

Naturvårdsverket ifrågasätter om undantagen 2. och 4. i Y § i Kemikalieinspektionens förslag avseende undantag för funktionstester av släckutrustning i fasta installationer samt för viss utbildningsverksamhet inom Försvarsmakten verkligen är nödvändiga. Även vid denna typ av användning borde villkoren i föreslagen Z § kunna uppfyllas, d.v.s. att restprodukter samlas upp och destrueras. Möjligtvis kan dessa verksamheter behöva en något längre övergångstid innan bestämmelsen blir tillämplig men en sådan borde kunna fastställas redan nu och inte vid en senare översyn. Därför förordar Naturvårdsverket det som Kemikalieinspektionen anger som ett alternativ, vilket innebär ett senare datum för ikraftträdande för dessa användningar. Eftersom höga halter av högfluorerade ämnen påträffats i mark, ytvatten, grundvatten och dricksvatten, framförallt i anslutning till flygplatser (civila och militära) samt vid brandövningsplatser, är det av stor betydelse att just dessa platser inte undantas.

Implementering

Kemikalieinspektionen anger att den föreslagna regeln kan meddelas med stöd av antingen 14 kap. 8 § miljöbalken, eller 9 kap. 5 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser att en placering av bestämmelsen i förordning 1998:944 är det lämpligare alternativet, d.v.s. att regeln meddelas med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken. Detta just för att undvika en diskussion huruvida en viss användning faller in under definitionen för miljöfarlig verksamhet eller inte. Utfärdas bestämmelsen med stöd av 14 kap så är det själva hanteringen av skummet som regleras (oavsett inom vilken typ av "verksamhet") och man kan på så sätt undvika att någon hantering faller utanför tillämpningsområdet.

Tillsynsvägledning

Naturvårdsverket anser att ansvaret för och behovet av tillsynsvägledning behöver diskuteras vidare med MSB och Kemikalieinspektionen, såväl när det gäller vägledning riktad mot tillsynsmyndigheter som räddningstjänst. Naturvårdsverket anser vidare att kostnaderna för att ta fram denna vägledning inte är tillräckligt beskrivna i rapporten.

Naturvårdsverket har tillsammans med andra centrala myndigheter till uppgift att ge tillsynsvägledning inom miljöbalkens område till länsstyrelser och kommunala nämnder. Naturvårdsverket omfattas av miljötillsynsförordningen krav på att ha en plan för tillsynsvägledning som ska omfatta en period om tre år. Planen ska ses över vid behov och minst en gång per år. Planen tydliggör vilken tillsynsvägledning som vi avser genomföra, mer generellt under de kommande tre åren samt specifika insatser för det kommande året. Vid årlig uppdatering kommer insatserna preciseras år för år. Planering och samordning av tillsynsinsatser, liksom en gemensam behovsutredning, genomförs i samarbete med Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen samt Folkhälsomyndigheten. Tillsynsvägledningen som produceras av Naturvårdsverket är ett resultat av denna planering, vilket innebär att det i dagsläget inte går att närmare ange när en tillsynsvägledning för det förslaget gäller kan vara på plats.

Destruktion

Naturvårdsverket tillstyrker krav på destruktion enligt Z § med vissa förtydliganden som vi redogör för i följande stycken. Behovet är stort av att restprodukter vilka utgör avfall, som t.ex. skumvätska, släckvatten eller uttjänta och överblivna skumprodukter, efter användning samlas upp och destrueras. Det är viktigt att säkerställa en säker hantering och minimera utsläpp till miljön av högfluorerade ämnen till följd av deras problematiska egenskaper för miljö och hälsa.

Att det krävs förbränning vid hög temperatur för att effektivt destruera PFOS och andra liknande högfluorerade ämnen står klart. Kunskapen om vilken eller vilka precisa behandlingsmetoder som kan komma ifråga som godkända är dock oklar. Vägledningar till stöd om vilka metoder som anses utgöra ett miljömässigt säkert omhändertagande/bäst tillgängliga teknik för att POPs-innehållande avfall förstörs eller omvandlas på ett irreversibelt sätt, tas fram under både Stockholms- och Baselkonventionen. Som Kemikalieinspektionen anger i rapporten nämner vägledningen under Stockholmskonventionen en destruktion om minst 1100 grader för PFOS och PFOS-liknande ämnen¹. De tekniska vägledningarna under Baselkonventionen är samtidigt inte helt samstämmiga i detta avseende, men anger att farligt avfall-förbränning (huvudsakligen roterugn) med kapacitet till högtemperatur till 1100 grader är en godtagbar destruktionsmetod för PFOS². Statusen för andra metoder (t.ex. cementugn och kommunala avfallsförbränningsanläggningar, s.k. ASWI) anges under Baselkonventionen som oklar då tillräcklig information för att bekräfta

¹<http://chm.pops.int/Implementation/NIPs/Guidance/GuidanceonBATBEPfortheuseofPFOS/tabid/3170/Default.aspx>

²<http://www.basel.int/Implementation/POPsWastes/TechnicalGuidelines/tabid/5052/Default.aspx>

användandet av även dessa tekniker inte finns tillgänglig. Vilken eller vilka precisa behandlingsmetoder som kan komma ifråga som godkända behöver således utvecklas ytterligare i bl.a. vägledning, vilket fortsatt pågår i arbetet under de ovan nämnda konventionerna. Naturvårdsverket avser även fortsätta jobba med frågan nationellt.

Naturvårdsverket vill påpeka att lydelsen ”..genom förbränning vid minst 1100 grader Celsius..” i föreslagen Z § i kombination med koncentrationen 1 ppm (0,0001 %) i Y § innebär ett striktare krav på destruktion än vad som idag gäller för t.ex. PFOS och PCB enligt POPs-förordningen (EG) nr 850/2004, där koncentrationsgränsen är 50 ppm (s.k. low-POP content limit). Sverige har i dagsläget inte denna form av detaljreglering vad gäller krav på destruktion av några andra typer av ämnen på enstaka ppm-nivåer.

Naturvårdsverket vill även påpeka att kraven i förordning (2013:253) om förbränning av avfall måste följas vid förbränning av aktuella restprodukter eftersom de är att betrakta som ett avfall. Enligt förordningen gäller krav på förbränning vid 850 grader under minst två sekunder. I de fall förbränningen avser farligt avfall som innehåller mer än 1 procent organiska halogenföreningar uttryckt som klor är kravet 1100 grader under minst två sekunder. Vid halter nedåt 1 ppm högfluorerade ämnen medför alltså förordning (2013:253) om förbränning av avfall inte krav på förbränning vid 1100 grader i två sekunder. För att belysa betydelsen av de allmänna kraven kring avfallsförbränning, skulle därför, i bestämmelsen i Z §, en hänvisning till förordning (2013:253) om förbränning av avfall kunna göras. Eventuellt skulle en sådan hänvisning kunna ersätta det föreslagna kravet 1100 grader. Naturvårdsverket vill dock poängtera att även andra parameterar är av vikt för en effektiv destruktion som t.ex. uppehållstid, omblandning, etc. Om ändå 1100 grader ska uttryckas i författningstexten enligt förslaget, bör en komplettering med en angivelse om uppehållstid under minst två sekunder övervägas.

Bestämmelsen i Z § kan även behöva ange på ett tydligare sätt att verksamhetsutövaren i anmälan till tillsynsmyndigheten ska redovisa hur restavfallet ska samlas upp och vilka åtgärder verksamhetsutövaren avser att vidta/har vidtagit för att säkerställa att spridning till miljön minimeras. Även en tidsgräns för när anmälan ska ha inkommit till tillsynsmyndigheten för att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att granska anmälan och vid behov förelägga om försiktighetsmått kan övervägas i bestämmelsen. Jämför utformningen i 18 § PCB-förordningen.

Övriga synpunkter

Fortsatt utredning om användning av alla slags brandsläckningsskum
Naturvårdsverket ser positivt på Kemikalieinspektionens och MSB:s fortsatta utredning om en eventuell anmälningsplikt för användare av alla slags brandsläckningsskum.

Miljöbaserade gränsvärden

- Sid 27: MAC-EQS står för maximum allowable concentration, inte maximal annual concentration.

- Sid 27 och 30: AA-EQS, som finns med i 2013/39/EU är inte 230 ng/l, utan 0,65 ng/l för sötvatten. AA-EQS baseras på EQS_{biota} som också anges i direktivet. Kvalitetsstandarden för pelagisk toxicitet AA- $QS_{freshwater\ eco}$ som finns i underlagsdokumentet är 230 ng/l. Då pelagisk toxicitet inte är den känsligaste parametern utgör denna kvalitetsstandard inte EQS och ska därför inte benämnas AA-EQS.
- Sid 30: Vid bedömning av risker för miljön är $QS_{biota, secpois}$ det mest relevanta PNEC-värdet då skydd av toppredatorer kräver en högre skyddsnivå än skydd av pelagiska arter. Denna kvalitetsstandard är 33 µg/kg våtvikt för halter i fisk. Omräknat till vattenhalt motsvarar det 2 ng/l i sötvatten och 0,47 ng/l i andra ytvatten, vilket kan jämföras med AA-EQS på 0,65 ng/l och 0,13 ng/l.

Mängder vid användning, lagerhållning och destruktion

Det vore önskvärt med någon form av skattning av storleken på osäkerheter för angivna mängder som används, lagerhålls och destrueras. Exempelvis kan det tolkas som att 95 % av den mängd som saluförs i Sverige exporteras, vilket låter som mycket hög andel. Detta pekar på att det möjligen finns stora osäkerheter i den mängd som saluförs i Sverige som beräknats utifrån uppgifter i produktregistret, i skattningen av använd mängd, i uppgiften avseende hur stor mängd som destrueras årligen, eller i flera av dessa poster.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Rebecca Wennerberg, Axel Hullberg, Karl Lilja och Karin Klingspor.



Kerstin Cederlöf



Martin Eriksson

Kopia till:
Monica Törnlund, Miljö- och energidepartementet, m.registrator@regeringskansliet.se

