

MILJØVERNDEPARTEMENTET

P.B. 8013 DEP

0030 OSLO

Sendes som e-post til postmottak@md.dep.no

Deres ref.: 200803891

Vår ref.: RHAF

Bergen 14. august 2009

Høringsvar fra Helse Bergen HF

Miljøregelverk for radioaktive stoffer og radioaktivt avfall

Det vises til Deres brev, datert 10. juni 2009, til alle helseforetak hvor De ber om eventuelle kommentarer til miljøregelverk for radioaktive stoffer og radioaktivt avfall til det ytre miljø. Frist for kommentarer er satt til 15. august 2009.

Miljøregelverket er relevant for vårt foretak fordi radioaktive isotoper brukes i pasientundersøkelse og –behandling, laboratorievirksomhet og forskning. Forslaget til nytt regelverk er klargjørende, og det virker fornuftig at grenseverdier i vedleggene bygger på internasjonale anbefalinger.

Helse Bergen HF kan støtte forslaget og vil kunne forholde seg til den nye forskriften.

Som strålevernansvarlig i Helse Bergen HF har jeg ansvar for de krav foretaksledelsen stiller innenfor området stråling og strålebruk. Det er derfor viktig at jeg forstår lov og forskrift og kan utforme krav som er entydige, som kan etterleves og som er i samsvar med lov og forskrift.

Jeg har forsøkt å trekke ut relevante punkter og gjort en oppsummering slik at Helse Bergen HF har noe å arbeide ut fra når ny forskrift trer i kraft. Dette kan kanskje være interessant informasjon for Miljøverndepartementet og finnes derfor i vedlegg til dette brev.

Med tanke på å gjøre krav mest mulig entydig, har jeg møtt flere utfordringer, og noen eksempler tas med her:

- Forskriften skiller mellom forurensning og avfall, og det er viktig for meg å videreformidle dette skille inn i vår organisasjon. Forskriftstekst kan være upresis, og misforståelser kan oppstå; eksempelvis i § 4 Tillatelse til forurensning, altså en paragraf som omhandler forurensning. Likevel refereres det i punkt a) til avfall.
- Videre kan det være vanskelig å se sammenheng mellom det som betegnes som avfall og hvilke forskrifter som gjelder. Eksempelvis: Helse Bergen HF arbeider forskriftsmessig med radioaktive isotoper etter Strålevernforskriften. Disse isotoper kan generere radioaktivt avfall, som foretaket behandler forskriftsmessig etter Strålevernforskriften innad i foretaket. Radioaktive isotoper/ radioaktivt avfall, som sendes ut av foretaket for videre håndtering/ behandling, vil Helse Bergen HF behandle forskriftsmessig etter forskrift om forurensningslovens anvendelse på radioaktive stoffer og radioaktivt avfall (kfr. Vedlegg 1). Radioaktive isotoper, som sendes ut av foretaket i form av utslipp/ som radioaktiv forurensning, vil Helse Bergen HF også behandle forskriftsmessig etter forskrift om forurensningslovens anvendelse på radioaktive stoffer og radioaktivt avfall (kfr. Vedlegg 2).

- Vi må forstå betydning av ord og uttrykk, og bruke dem entydig innad i vår organisasjon slik at misforståelser kan unngås. Eksempel her er "håndtering av avfall":
 - Våre medarbeidere arbeider med (håndterer) radioaktive isotoper, som kan resultere i radioaktivt avfall. Medarbeiderne vil derved også arbeide med radioaktivt avfall eller som vi ofte sier: de håndterer radioaktivt avfall.
 - En virksomhet må ha tillatelse til å håndtere avfall, og vi forstår forskriften slik at dette gjelder virksomheter som arbeider med "innsamling, mottak, mellomlagring, behandling og annen disponering av farlig avfall" (kfr. §11-3d i Avfallsforskriften). Vårt helseforetak håndterer derfor ikke radioaktivt avfall, og det er følgelig ikke nødvendig med tillatelse til å håndtere radioaktivt avfall - selv om våre medarbeidere altså håndterer radioaktivt avfall.
 - Forskriften retter seg heller ikke til hvordan vi bruke/ behandler radioaktive isotoper innad i foretaket/ hvordan vi "håndterer radioaktivt avfall" innad i foretaket.

Det har vært interessant å gå gjennom dette forslaget til ny forskrift, nettopp med tanke på hvordan vi skal forstå forskriften og hvordan vi kan forholde oss til den og etterleve den.

Spørsmål kan rettest til:

Strålevernansvarlig Rune Hafslund (rune.hafslund@helse-bergen.no, tel.55972057)

Vennlig hilsen



Rune Hafslund
Strålevernansvarlig Helse Bergen HF

Vedlegg: Tolkning og praktiske konsekvenser for Helse Bergen HF

VEDLEGG til høringsvar fra Helse Bergen HF

Bergen, 140809

Vedr. forslag til "Forskrift om forurensningslovens anvendelse på radioaktive stoffer og radioaktivt avfall"

Tolkning og praktiske konsekvenser for Helse Bergen HF

(Rune Hafslund, strålevernansvarlig i Helse Bergen HF)

SAMMENDRAG/ KONSEKVENSER for Helse Bergen HF:

Radioaktiv forurensning til ytre miljø fra Helse Bergen HF kan oppstå hvis radioaktive strålekilder, som sender ut alfa-, beta- eller gammastråling, slippes ut i avløp eller sendes til forbrenning.

Helse Bergen HF må ha tillatelse fra Statens strålevern for utslipp av radioaktivt stoff til luft eller vann hvis utslippet har samme eller høyere aktivitet enn de verdier som finnes i Vedlegg 2.

Helse Bergen HF arbeider med radioaktive isotoper og betrakter dette som avfall først når radioaktive isotoper sendes ut av foretaket for videre behandling.

Hvis grenseverdier for aktivitet i radioaktivt avfall overskrider

- verdiene i Vedlegg 1 skal Helse Bergen HF ikke behandle dette radioaktive avfallet sammen med annet avfall.
- verdiene i Vedlegg 1b, har Helse Bergen HF radioaktivt avfall som må sendes til godkjent mottak (deponeres i særskilt deponi). Avfallet kan midlertidig lagres forskriftsmessig (Strålevernforskriften) innad i foretaket, eksempelvis i Miljøhallen, men må leveres minst en gang pr år.

Helse Bergen HF håndterer ikke radioaktivt avfall (håndtering av avfall gjøres i godkjent mottak) og trenger ikke spesiell tillatelse fra Statens strålevern.

Helse Bergen HF skal følge de 5 overordnede prinsipp når det gjelder radioaktivt avfall og radioaktiv forurensning av det ytre miljø.

Helse Bergen HF trenger ikke tillatelse til eksport av radioaktivt avfall fordi foretaket har avtaler om retur av radioaktive strålekilder til leverandør, når disse må fornyes. Annen eksport av radioaktivt avfall er ikke aktuelt.

Helse Bergen HF har ikke import av radioaktivt avfall.

Hvis Helse Bergen HF har plikt til å søke om godkjenning iht. forurensningslovens §11 (kfr. §4 i denne forskrift), må dette gjøres innen utgangen av 2011.

Vedtak og godkjenninger om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall gitt Helse Bergen HF etter strålevernlov og -forskrift gjelder ikke utover 311212.

Nedenfor er gjort en gjennomgang som danner grunnlag for den oppsummering som er gjort ovenfor:

Utdrag fra Høringsbrevet/ Bakgrunnsinformasjon

Saken gjelder radioaktiv forurensning til det ytre miljø og forslaget innebærer at forurensningsloven gjøres gjeldende for forurensning fra radioaktive stoffer slik at forurensning fra radioaktive stoffer behandles på samme måte som andre forurensende stoffer, og at det etableres klarere regler for håndtering av radioaktivt avfall i alle ledd fra avfallsbesitter til sluttbehandling, på samme måte som annet farlig avfall. Det vil også gi Statens strålevern et styrket virkemiddel for å løse miljøutfordringene på området i Norge.

I samband med dette skal forvaltningen under Statens strålevern styrkes, og det er satt i gang et femårig program for utredning og kunnskapsinnhenting.

Forurensningsloven angår kun det ytre miljø. Dette innebærer en avgrensning mot stråling i innemiljø, for eksempel radon i boliger. Forurensningsloven gjelder heller ikke arbeidsmiljøet som sådan, her tar arbeidsmiljølovgivningen over innenfor sitt virkeområde.

Strålevernforskriften har særskilte bestemmelser om utslipp og avfall (kapittel V) og krav om godkjenning for utslipp av radioaktive stoffer, avfallsanlegg, og eksport og import av radioaktivt avfall, jf. forskriften § 5 bokstav o, p og q.

I dag er utslipp, avfallsanlegg og eksport eller import av radioaktivt avfall godkjenningspliktig etter strålevernforskriften. Etter forurensningsloven er hovedregelen at forurensning er forbudt. Forurensning krever tillatelse i det enkelte tilfelle eller i forskrift for å være lovlig.

Etatene og departementene konstaterer at rent faktisk skiller spredning av radioaktive stoffer og håndtering av radioaktivt avfall som miljøproblem seg ikke vesentlig fra det som allerede reguleres som forurensning og farlig avfall. Reguleringsmessig og miljøvernpolitisk er det liten grunn til å behandle sammenlignbare miljøproblemer forskjellig.

Endelig bør et nytt regelverk baseres på grunnleggende miljøprinsipper slik som forebygging og føre var, forurenseren betaler og beste tilgjengelige teknikker.

Litt bakgrunnsinfo fra olje og gass utvinning/ industri: Her gjelder målet ("Sintra-erklæringen") at utslipp av radioaktive stoffer "progressive and substantial" skal reduseres med et endelig mål om at konsentrasjoner av naturlig forekommende radioaktive stoffer er nær bakgrunnsnivå innen 2020. avleiringene og avsetningene kan i dag inneholder naturlig forekommende radioaktive stoffer og Aktivitetsnivået er vanligvis mellom null og 100 Becquerel per gram. Store deler av disse avleiringene er å betrakte som radioaktivt avfall som må tas særskilt hånd om. I produsert vann kan konsentrasjonen av radioaktive stoffer, hovedsakelig radium-226, være opp til 1000 ganger høyere enn i sjøvann.

Når produkter som inneholder radioaktive komponenter blir tatt ut av bruk oppstår imidlertid et avfallsproblem og et potensielt miljøproblem. Internasjonalt er strålekilder på avveie identifisert som et særskilt problem.

ICRPs siste rådende anbefaling (nr. 103) gir uttrykk for en erkjennelse av behovet for bedre miljøbeskyttelse

Utdrag og kommentarer som er relevant for Helse Bergen HF fra forslag til "Forskrift om forurensningslovens anvendelse på radioaktive stoffer og radioaktivt avfall"

§ 1 Hva som regnes som forurensning

Forskriften § 1 første og annet ledd bestemmer hvilken stråling og hvilken miljøpåvirkning fra stråling som skal anses som forurensning. Paragraf 1 bestemmer at forurensningsloven også skal omfatte ioniserende stråling fra radioaktivt stoff som sender ut alfa-, beta- eller gammastråling. Forurensningsloven skal ikke anvendes på annen type ioniserende stråling slik som røntgenstråler.

Som forurensning anses fysiske "tilførsler" uansett fysisk form (fast form, væske eller gass), jf. forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1 - typisk det man kaller utslipp. Dette kan for eksempel være radioaktive stoffer i prosessvann, luftutslipp fra forbrenning av avfall eller avrenning.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Radioaktiv forurensning til ytre miljø fra Helse Bergen HF kan oppstå hvis radioaktive strålekilder, som sender ut alfa-, beta- eller gammastråling, slippes ut i avløp eller sendes til forbrenning.

Helse Bergen HF må ha tillatelse fra Statens strålevern for utslipp av radioaktivt stoff til luft eller vann hvis utslippet har samme eller høyere aktivitet enn de verdier som finnes i Vedlegg 2.

§ 2 Radioaktivt avfall

Forskriften bestemmer i § 2 hva som regnes som radioaktivt avfall. Paragrafen viser til Vedlegg I som angir grensene for hva som i reguleringssammenheng anses som radioaktivt avfall som ikke kan behandles sammen med annet avfall. Dette gjelder både avfall både hos avfallsmottaker og avfall som skal sendes ut fra foretaket. Tredje ledd i § 2 bestemmer at radioaktivt avfall over grenseverdiene i Vedlegg I b) skal deponeres i særskilt deponi innrettet for slikt avfall. Deponeringspliktig avfall vil blant annet være radioaktivt avfall fra petroleumsvirksomhet, sykehus- og forskningsvirksomhet. Grenseverdiene bygger på anbefalinger fra IAEA. Dette er grenseverdier som de fleste medlemslandene i IAEA benytter seg av. Farlig avfall fra virksomheter er leveringspliktig til godkjent mottak når mengden overstiger 1 kg og levering skal skje minst en gang per år. For radioaktivt avfall foreslås leveringsplikt uten at det er satt noen mengdegrense, men ettårs - regelen gjelder.

Alle som håndterer radioaktivt avfall skal ha tillatelse fra Statens strålevern for virksomheten.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Helse Bergen HF arbeider med radioaktive isotoper og betrakter dette som avfall først når radioaktive isotoper sendes ut av foretaket.

Hvis grenseverdier for aktivitet i radioaktivt avfall overskrider

- o verdiene i Vedlegg 1 skal Helse Bergen HF ikke behandle dette radioaktive avfallet sammen med annet avfall.

- o verdiene i Vedlegg 1b, har Helse Bergen HF radioaktivt avfall som må sendes til godkjent mottak (deponeres i særskilt deponi). Avfallet kan midlertidig lagres forskriftsmessig (Strålevernforskriften) innad i foretaket, eksempelvis i Miljøhallen, men må leveres minst en gang pr år.

Helse Bergen HF håndterer ikke radioaktivt avfall (håndtering av avfall gjøres i godkjent mottak) og trenger ikke spesiell tillatelse fra Statens strålevern.

§3 Overordnede prinsipper

Paragrafen omhandler overordnede prinsipper for stråleforvaltning for det ytre miljø. Prinsippene er ment å være retningsgivende for Strålevernets skjønnsutøvelse etter forurensningsloven med tilhørende forskrifter, herunder vurdering av søknader om tillatelse og fastsettelse av vilkår.

Prinsipp nr. 1, føre var -prinsippet er grunnleggende i forurensningspolitikken, spesielt i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier, og særlig miljøgifter.

Prinsipp nr. 2 gir uttrykk for målet om at utslipp av radioaktive stoffer til miljøet skal opphøre eller reduseres så langt som teknisk og økonomisk mulig.

Prinsipp nr. 3 viser til substitusjonsprinsippet, som er et sentralt prinsipp for forebygging av miljøskade fra miljøfarlige stoffer og produkter.

Prinsipp nr. 4 påpeker at det miljømessig sikreste er å unngå å produsere avfall som må tas særskilt hånd om.

Prinsipp nr. 5 slår fast at radioaktivt avfall som likevel oppstår skal håndteres miljømessig forsvarlig.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Helse Bergen HF skal følge disse 5 overordnede prinsipper når det gjelder radioaktivt avfall og radioaktiv forurensning av det ytre miljø.

§ 4 Tillatelse til forurensning fra radioaktive stoffer

Paragraf 4 fastsetter i første ledd en nedre grense for når virksomhet som medfører utslipp av radioaktive stoffer må ha tillatelse etter forurensningsloven for sin virksomhet. All virksomhet som har utslipp som overstiger verdiene i Vedlegg II anses å medføre "nevneverdige skader og ulemper", jf. forurensningsloven § 8 siste ledd, og må derfor ha tillatelse etter forskrift eller § 11 for å være lovlig. Også disse grenseverdiene er basert på anbefalinger fra IAEA.

Søknadsplikten følger etter loven selv, jf. § 11 og § 29 (for avfallsanlegg), og bygger på en skjønnsmessig vurdering. Kriteriene i Vedlegg II er derfor ikke de eneste som kan utløse tillatelsesplikt. Også andre forhold kan innebære forurensning utover det som må anses som "nevneverdige skader eller ulemper". Slike forhold kan for eksempel være at virksomheten genererer radioaktivt avfall eller utsetter omgivelsene for stråledoser utover naturlig bakgrunnsnivå.

Det skal anvendes et konkret skjønn hvor det også legges vekt på faren for forurensning og ikke utelukkende på et allerede påregnelig utslipp. Bruk av visse typer utstyr eller produksjonsprosesser som genererer radioaktivt avfall, vil kunne være faktorer som i seg selv kan utløse plikt til å søke tillatelse.

For virksomhet som har godkjenning for hele eller deler av sin virksomhet etter strålevernforskriften § 5 bokstav o eller p, eller for vedtak etter kapittel V, gjelder vedtakene inntil de er erstattet av vedtak etter forurensningsloven truffet av Statens strålevern, men ikke i noe tilfelle lenger enn ut 2012.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Helse Bergen HF må ha tillatelse fra Statens strålevern for utslipp av radioaktivt stoff til luft eller vann hvis utslippet har samme eller høyere aktivitet enn de verdier som finnes i Vedlegg 2.

§5 Eksport av radioaktivt avfall

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Helse Bergen HF trenger ikke tillatelse etter denne paragraf fordi foretaket har avtaler om retur av radioaktive strålekilder til leverandør, når disse må fornyes. Annen eksport av radioaktivt avfall er ikke aktuelt.

§6 Import av radioaktivt avfall

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Dette er ikke aktuelt for Helse Bergen HF.

§7 Myndighet til Statens strålevern

Statens strålevern treffer vedtak etter forurensningsloven for forhold som gjelder forurensning fra radioaktivt stoff og radioaktivt avfall etter §§1 og 2.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Dette er ikke aktuelt for Helse Bergen HF.

§8 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Forskriften trer i kraft 010110.

Overgang til forurensningsloven vil medføre en mer helhetlig vurdering av de forurensningsmessige forhold ved en virksomhet. Virksomheter som tidligere har innhentet godkjenning for enkeltvis deler av sin virksomhet etter strålevernregelverket, for eksempel større sykehus, må etter forurensningsloven søke ny tillatelse på bakgrunn av de samlede forurensningsmessige forhold ved virksomheten forårsaket av radioaktive stoffer.

Vedtak og godkjenninger etter strålevernlov og –forskrift gjelder til de er erstattet av vedtak etter forurensningsloven, men ikke utover 311212.

KONKLUSJON for Helse Bergen HF:

Helse Bergen HF må ha tillatelse fra Statens strålevern for utslipp av radioaktivt stoff til luft eller vann hvis utslippet har samme eller høyere aktivitet enn de verdier som finnes i Vedlegg 2.

Hvis Helse Bergen HF har plikt til å søke om godkjenning ihht. forurensningslovens §11 (kfr. §4 i denne forskrift), må dette gjøres innen utgangen av 2011.

Vedtak og godkjenninger om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall gitt Helse Bergen HF etter strålevernlov og –forskrift gjelder ikke utover 311212.

§9 Samtidige endringer i andre forskrifter

Dette gjelder omtale av endringer i Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall ("avfallsforskriften") og Forskrift om begrenning av forurensning ("forurensningsforskriften").

Avfallsforskriften:

Her vises blant annet til §11 og §17:

§11 Oppbevaring, lagring og håndtering av farlig avfall.

§11-3d: håndtering: en fellesbetegnelse for innsamling, mottak, mellomlagring, behandling og annen disponering av farlig avfall

§11-4: Avfallsbesitter har ansvaret for å vurdere om avfallet omfattes av bestemmelsene i dette kapitlet.

§11-5: Det er ikke tillatt å fortynne farlig avfall med den hensikt å komme under grensene gitt i Vedlegg 1.

§11-12 Virksomhetenes deklarasjonsplikt om avfallets innhold: Når radioaktivt avfall leveres skal Helse Bergen HF fylle ut skjema som er godkjent av Statens strålevern

§17 Tilsyn, Klage, Straff, mv.

§17-2 Opplysningsplikt: Statens strålevern kan gi pålegg om å gi opplysninger innenfor sine myndighetsområder etter forskriften.

§17-3 Tilsyn: Statens strålevern fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskriften og vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes innenfor sitt myndighetsområde.

§17-4 Unntak: Statens strålevern kan gjøre unntak fra denne forskriften innenfor sitt myndighetsområde.

Forurensningsforskriften:

Her er det §41 som refereres:

§41 Tilsyn, Klage, Straff, mv.

§ 41-2. Opplysningsplikt: Reglene om opplysningsplikt i forurensningsloven § 49 og produktkontrollloven § 5 gjelder tilsvarende for så vidt det er nødvendig for å kontrollere og sikre overholdelse av bestemmelsene i denne forskriften. Statens strålevern kan gi pålegg om opplysningsplikt innenfor sitt myndighetsområde etter forskriften.

§ 41-3. Tilsyn: Statens strålevern fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskriften og vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes innefor sitt myndighetsområde.

§ 41-4. Unntak: Statens strålevern kan gjøre unntak fra denne forskriften innefor sitt myndighetsområde.