



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Miljøstyrelsen

Kemikalier
Ref. LOS/NIHLA
Den 23. januar 2017

**Notat om
tiltrædelse af Minamatakonventionen**

1. Indledning

Minamatakonventionen om kviksølv (herefter konventionen) blev vedtaget i oktober 2013 og blandt andet undertegnet af Den Europæiske Union (EU) og 26 medlemsstater, herunder Danmark, efter forhandlinger inden for rammerne af FN's Miljøprogram (UNEP)¹. Formålet med konventionen er at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod menneskeskabte udledninger og udslip af kviksølv og kviksølvforbindelser.

Konventionen fastsætter restriktioner for primær kviksølvudvinding og international handel med kviksølv, forbyder fremstilling, import og eksport af en lang række produkter tilsat kviksølv, fastsætter forbud eller driftsbetingelser for flere fremstillingsprocesser, hvor der anvendes kviksølv samt søger at hindre nye anvendelser af kviksølv i produkter og industrielle processer. Derudover fastsætter konventionen foranstaltninger, der skal træffes for at reducere kviksølvemissioner fra minedrift i små guldminer og fra større industrielle aktiviteter, herunder via anvendelse af bedste tilgængelige teknikker. Det kræves endvidere, at midlertidig oplagring og håndtering af kviksølvholdigt affald finder sted på en miljømæssigt forsvarlig måde.

Konventionens bestemmelser regulerer således kviksølv i hele stoffets livscyklus; fra udvinding og anvendelse til emissioner og affaldsbehandling med det formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet.

Pr. 23. januar 2017 har 128 lande underskrevet konventionen, heraf har 36 ratificeret konventionen. Det kræver 50 landes ratificering/tiltrædelse, for at konventionen træder i kraft. Af større nationer har USA, Schweiz, Japan, Jordan, Uruguay og Kina ratificeret konventionen ligesom en række mellem- og sydamerikanske og afrikanske lande ratificeret.

2. Konventionens forhistorie

Kviksølv er et meget giftigt tungmetal, som ikke kan nedbrydes i miljøet og bioakkumuleres i miljøet og fødekæden.

Kviksølv betragtes som en global trussel mod menneskers sundhed og miljøet. Eksponering for kviksølv, herunder ved indtagelse af kontamineret fødevarer, særligt fisk og skaldyr, kan skade hjerne, lunger, nyrer og immunsystem. Kviksølv er kendetegnet ved sin grænseoverskridende natur, idet emissionerne kan flytte sig tusindvis af kilometer særligt gennem luft og vand fra det sted, hvor de er opstået, men også via global handel med kviksølvholdige produkter.

Sikker håndtering af kviksølv har været en politisk prioritet i Danmark siden slutningen af 1990'erne. Danmark har været førende i reguleringen af kviksølv, blandt andet via kviksølvbekendtgørelsen. Ligeledes har Danmark sammen med de øvrige nordiske lande presset på i EU og globalt for at få international regulering. EU har længe haft en fremtrædende rolle med hensyn til at tackle kviksølvproblemet inden for EU. I 2005 vedtog man f.eks. "fællesskabsstrategien for kviksølv"² som består af en række tiltag, der har til formål at reducere kviksølvemissioner og stoppe kviksølvforsyningerne og kviksølvfeterspørgslen. Den fremhæver kviksølvemissionernes grænseoverskridende karakter og nødvendigheden af handling på globalt plan. Revisionen af strategien fra 2010³ bekræftede, at miljøets og menneskenes eksponering for kviksølv i EU ikke kan reduceres til et acceptabelt niveau ved EU-tiltag alene,

¹ Konventionen blev vedtaget og åbnet for undertegnelse på de befuldmægtigedes konference i Kumamoto, Japan, i oktober 2013. Unionen og 21 medlemsstater underskrev konventionen den 10. oktober 2013, mens Kroatien, Cypern, Letland og Polen underskrev konventionen den 24. september 2014, efterfulgt af Malta den 8. oktober 2014. Selv om Estland og Portugal ikke har undertegnet konventionen, har de givet tilsagn om at ratificere den.

² Europa-Parlamentets beslutning om en fællesskabsstrategi for kviksølv, P6_TA(2006)0078 af 14.3.2006.

³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 7. december 2010 om vurdering af fællesskabsstrategien for kviksølv, KOM(2010) 723 endelig.

idet 40-80 % af den totale kviksølvs belastning i EU kommer fra kilder udenfor EU, og at koordineret international handling følgelig er nødvendig for at håndtere kviksølvproblemet på effektiv vis.

Også FN's Miljøorganisation, UNEP, har tidligt anerkendt kviksølv som en global trussel mod menneskers sundhed og miljøet og i 2009 iværksatte UNEP's styrelsesråd en international proces for udvikling af et globalt juridisk bindende instrument. Den 19. januar 2013 blev der opnået enighed om Minamatakonventionen om kviksølv i Geneve. Den blev vedtaget og åbnet for undertegnelse på de befuldmægtigedes konference i Kumamoto, Japan, 10. oktober 2013.

EU har medvirket til at fremme forhandlingerne og ambitionsniveauet og har via deltagelse i møder i den mellemstatslige forhandlingskomité (i perioden 2010-2014) også haft indflydelse på forhandlingsresultaterne. Danmark har ligeledes deltaget i forhandlinger og særligt haft indflydelse via EU koordinering før og under globale forhandlingsmøder.

Med henblik på EU-ratificering af konventionen har Kommissionen fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv i februar 2016. Forslaget har været forhandlet i Rådet og af Europa Parlamentet, og der er opnået enighed, dog mangler begge parter at få kompromisforslaget endelig godkendt – dette forventes dog sker i løbet af marts 2017. Foruden forordningen om kviksølv har EU en række andre eksisterende regler dækkende konventionens bestemmelser vedr. luftemissioner og produkter indeholdende kviksølv og affald, som samlet set gør det muligt for EU at opfylde konventionens krav.

3. Dansk holdning under forhandlingsforløbet af konventionen

I forhandlingsforløbet har der fra dansk side især været lagt vægt på følgende punkter:

- Begrænsning af brug af kviksølv i produkter herunder i amalgam til tandfyldninger
- Håndtering af kviksølv som affald
- Kontrol med import og eksport af kviksølv til lovlig brug
- Sikre et højt ambitions niveau for reduceret brug og udslip af kviksølv

Set fra et dansk synspunkt er resultatet tilfredsstillende.

4. Konventionen og dens indhold

Konventionen indeholder 35 artikler og fem bilag. De centrale dele er:

- artikel 3 om udvinding og handel med kviksølv
- artikel 4 om produkter tilsat kviksølv
- Artikel 7 om brug af kviksølv til minedrift af små guldminer
- Artikel 8 og 9 om udledninger til luft og miljø
- Artikel 10, om midlertidig oplagring af kviksølv
- Artikel 11, om kviksølvaflald
- Artikel 13 og 14 om finansiering og kapacitetsopbygning
- Artikel 15 overholdelsesmekanisme
- Artikel 16 om sundhedsrelaterede emner
- Artikel 22 om effektivitetsvurdering af konventionen

Artikelgennemgang

Artikel 1 og 2 fastsætter mål og definitioner

Artikel 3: Udvinding og handel med kviksølv

Artikel 3 stiller generelle forbud og krav til udvinding af forsyningskilder og handel med kviksølv. Ingen part til konventionen må således tillade primær kviksølvudvinding, som ikke fandt sted på dens territorium på det tidspunkt, hvor konventionen trådte i kraft for parten. For eksisterende miner er der en pligt til at udfase disse i løbet af de næste 15 år. Parterne til konventionen skal ligeledes identificere enkeltbeholdninger af kviksølv eller kviksølvforbindelser, som overskrider 50 tons samt kviksølvforsyningskilder, som genererer beholdninger på mere end 10 tons pr. år, og som befinder sig på partens territorium.

Dertil indføres et generelt forbud mod eksport af kviksølv med visse undtagelser, herunder krav om skriftligt samtykke fra importlandet. Tilsvarende stilles specifikke krav til import af kviksølv fra en ikke-part til konventionen.

Artikel 4: Produkter tilsat kviksølv

Artikel 4 regulerer fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, efter den udfasningsdato, der er anført for de pågældende produkter i bilag A, del I. Tilsvarende skal parter træffe foranstaltninger vedrørende de produkter tilsat kviksølv, som er opført i bilag A, del II. Her er bl.a. anført, at parterne skal træffe foranstaltninger for at mindske brugen af kviksølvholdigt tandfyldningsamalgam.

Artikel 5 og 6: Fremstillingsprocesser der anvender kviksølv og fritagelsesmuligheder

Konventionen sætter begrænsning for brug af kviksølv i en række processer, hvor kviksølv benyttes som elektrode eller som katalysator, efter den udfasningsdato, der er angivet i bilag B. Parterne gives mulighed for, at få en tidsbegrænset begrundet fritagelse fra produkt og proces begrænsningerne i artikel 4 og 5.

Artikel 7: Brug af kviksølv til minedrift af små guldminer

Parter som på deres territorium har minedrift af små guldminer og forarbejdning forpligtes til at tage skridt til at mindske og, hvor det er muligt, eliminere brugen af kviksølv og kviksølvforbindelser samt udledninger og udslip til miljøet af kviksølv fra sådan minedrift og forarbejdning. Der skal bl.a. udarbejdes nationale handlingsplaner indeholdende reduktionsmål. Denne bestemmelse er ikke relevant for Danmark.

Artikel 8 og 9: Udledninger til luft og miljø

Denne artikel vedrører begrænsning og, hvis muligt, nedbringelse af udledningerne af kviksølv og kviksølvforbindelser, til luften ved hjælp af foranstaltninger til begrænsning af udledninger fra punktkilder, der er omfattet af kildekategorierne i bilag D. Disse omfatter f.eks. affaldsforbrændingsanlæg og kulfyrede kraftværker. Desuden skal parter med spildevandsudledning, der indeholder kviksølv, tage tiltag for at kontrollere disse udledninger.

Artikel 10: Miljøforsvarlig midlertidig oplagring af andet kviksølv end kviksølvaffald

Denne artikel gælder for midlertidig oplagring af kviksølv og nogle specifikke kviksølvforbindelser, som ikke er kviksølvaffald. Hver part træffer foranstaltninger, som skal sikre, at den midlertidige oplagring af kviksølv og kviksølvforbindelser beregnet til en brug, som er tilladt en part i medfør af konventionen, sker på en miljøforsvarlig måde.

Artikel 11: Kviksølvaffald

Artikel 11 fastslår, at kviksølvaffald skal håndteres på en miljøforsvarlig måde under hensyntagen til de retningslinjer, der er udarbejdet under Baselkonventionen, og i overensstemmelse med de krav, som parterne på et senere tidspunkt skal vedtage.

Artikel 12: forurenede grunde/lokaliteter

Parterne pålægges at sikre passende startegier for identificering og håndtering af kviksølvforurenede grunde.

Artikel 13 og 14: finansiering og kapacitetsopbygning

Artikel 13 og 14 fastsætter, at midler fra GEF (Global Environment Facility trust Fund) og et nyt oprettet SIP (Special International Programme to support capacity building) skal fungere som finansiel mekanisme til gennemførelse af konventionen. Parterne stiller finansielle ressourcer til rådighed for SIP på et frivilligt basis. Desuden opfordres parterne til at yde passende kapacitetsopbygning og teknisk bistand til udviklingslandene.

Artikel 15: Overholdelsesmekanisme

Overholdelsesmekanismen under konventionen nedsætter et udvalg, der skal fremme gennemførelse og overholdelse af konventionen. De kan desuden på den baggrund fremsætte anbefalinger i den henseende til partskonferencen. Udvalget kan kun agere i forhold til spørgsmål indgivet af en part selv, dennes nationale rapportering eller ved anmodning fra partskonferencen. Udvalget skal nedsættes ved den første partskonference.

Artikel 16: Sundhedsrelaterede emner

Parterne opfordres til at fremme og styrke sundhedsrelaterede tiltag i form af uddannelses- og forebyggelses programmer, sundhedstjenester for at beskytte mennesker mod kviksølv. Desuden opfordres parterne til at udarbejde strategier til at identificere og beskytte mennesker, der er udsat for kviksølv,.

Artikel 17-21: Oplysnings, informations, rapporterings, overvågnings og forsknings relaterede emner

Parterne opfordres til, i forhold til deres formåen, at tilstræbe oplysning, information og forskning indenfor sundheds- og miljøpåvirkninger af kviksølv. Desuden fastsættes retningslinjer for rapporteringer for implementering og status under konventionen.

Artikel 22: Effektivitetsvurdering af konventionen

Senest 6 år efter konventionens ikrafttrædelse skal konventionens effektivitet evalueres og derefter med jævne mellemrum. Evalueringen skal se på konventionens effekt i forhold til tilstedeværelsen og bevægelsen af kviksølv og kviksølvforbindelser i miljøet samt tendenser for forekomsten af kviksølv og kviksølvforbindelser i biotiske medier og sårbare populationer.

Artikel 23-35: Konventions regler

Konventionen fastsætter på lige fod med andre konventioner regler for afholdelse af partskonferencer, afstemninger, ændringer af konventionen med videre.

5. Danmarks opfyldelse af konventionen

Opfyldelse af konventionen i Danmark medfører ikke behov for lovændringer. Konventionen gennemføres i Danmark ved:

- Ny EU-forordning om kviksølv (som reviderer og ophæver forordning (EF) nr. 1102/2008).
- Den eksisterende danske kviksølvbekendtgørelse (Bekendtgørelse om forbud mod import, salg og eksport af kviksølv og kviksølvholdige produkter, BEK nr. 73 af 25/01/2016) vil skulle konsekvensrettes i overensstemmelse med forordningens bestemmelser, når denne træder i kraft.
- Eksisterende EU regulering indenfor luftemissioner⁴, kemikalier⁵ og affald⁶.

⁴ Direktiv om industrielle emissioner (2010/75/EU)

Direktivets kapitel III (store fyringsanlæg) og IV (affaldsforbrændingsanlæg) er implementeret bekendtgørelsen om store fyringsanlæg og affaldsforbrændingsbekendtgørelsen

BAT-konklusioner og BAT referencedokumenter udarbejdet under IE-direktivet (fra 2011) for:

Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008

Forordningen regulerer import og eksport af kviksølv, import, eksport og fremstilling af kviksølvholdige produkter, brug af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, brug af kviksølv i nye produkter og processer, anvendelsen af kviksølv i små guldminer og tandfyldningsamalgam, oplagring af kviksølv samt håndteringen af kviksølvaffald.

Import og eksport

Den nye forordning fastsætter begrænsninger for import og eksport af metallisk kviksølv og kviksølv blandinger til Unionen. Forbuddet mod eksport, bortset fra eksport til laboratorieformål, opretholdes, mens der ikke fastsættes et ubetinget forbud mod import. Import af metallisk kviksølv og blandinger af kviksølv er fortsat tilladt på visse betingelser knyttet til oprindelsessted og det importerede kviksølvs kilde og brug. Uanset oprindelsessted er import af kviksølv beregnet til anvendelse i minedrift af små guldminer forbudt.

I forhold til import af kviksølv fastsætter konventionen krav om skriftligt samtykke fra importlandet. Forordningen fastsætter på den baggrund, at der anvendes særlige formularer ved import af kviksølv fra lande udenfor Unionen hos de kompetente myndigheder i importlandet.

Eksport, import og fremstilling af en række produkter tilsat kviksølv forbydes fra en i forordningens bilag fastsat dato. Bestemmelsen er et supplement til de bestemmelser i EU-retten, som allerede fastsætter restriktioner for markedsføring. Kviksølvholdige produkter, som forbydes efter konventionen, er i stor grad omfattet af eksisterende EU regulering (så som RoHS direktivet, batteri-direktivet og REACH-forordningen). Det er således allerede i dag ikke tilladt at markedsføre de før nævnte kviksølvholdige produkter på markedet i EU, ligesom anvendelse af kviksølv og kviksølvholdige forbindelser er begrænset. Der er imidlertid ikke eksportrestriktioner for disse produkter i eksisterende EU lovgivning. Med sit forslag forbyder Kommissionen helt fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, som er listet under konventionen.

Produkter og processer

Med forordningen fastsættes et forbud mod fremstilling og markedsføring af produkter tilsat kviksølv, som ikke er omfattet af nogen kendt anvendelse før forordningens ikrafttrædelse og mod anvendelse af fremstillingsprocesser, som ikke eksisterede før denne dato. Der er dog mulighed for en undtagelse i overensstemmelse med konventionen.

- Cementproduktion

- Non-ferro-metalindustrien

BAT referencedokumenter udarbejdet under IPPC-direktivet (2001-2009) for:

- Affaldsforbrændingsanlæg

- Store fyringsanlæg

Desuden Dansk bekendtgørelse om standardvilkår i godkendelse af listevirksomhed:

- Afsnit 12 (listepunkt G 201) om fyringsanlæg på 5-50 MW. Regulerer Hg-emissioner fra fyringsanlæg der anvender fuelolie, kul og lignende brændsler.

- Afsnit 14 (listepunkt J202) om krematorier.

⁵ REACH forordning

⁶ EU Forordning 1013/2006 om grænseoverskridende transport af affald. Desuden er kviksølvholdigt affald omfattet af direktivet 2008/98 om affald.

Forordningen fastsætter krav, der begrænser anvendelsen af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, som fastsat i konventionen. Mens konventionen henviser direkte til, hvilke processer kviksølv ikke må benyttes til, har forordningen gjort forbuddet mere proces specifikt, idet der henvises til, at kviksølv ikke må benyttes som katalysator eller elektrode.

Foruden anvendelsesbegrænsningen er der sat slutdato på seneste brug af kviksølv i produktion af acetaldehyd og vinylchloridmonomer. Hvad angår anlæg, hvor der fremstilles natrium- eller kalium-methylat eller -ethylat ved hjælp af en kviksølvbaseret proces, fastsættes der restriktioner for anvendelsen af kviksølv fra primær udvinding og for udledning af kviksølv og kviksølvforbindelser til miljøet. Desuden indføres et forbud mod øget produktionskapaciteten eller opførelse af nye anlæg baseret på kviksølv fra datoen for forordningens ikrafttræden.

Anvendelse i guldminer

Forordningen fastslår, at anvendelse af kviksølv i små guldminer er forbudt. Såfremt det viser sig, at dette generelt ikke overholdes, skal medlemsstaten udarbejde og gennemføre en relevant national plan.

Brug af kviksølv i tandfyldninger

Minamatakonventionen foreskriver, at parterne skal gennemføre minimum to af ni oplyste foranstaltninger for at nedbringe brugen af kviksølvholdigt tandfyldningsamalgam. I forordningen fastsættes, at kviksølvholdigt tandfyldningsamalgam udelukkende må anvendes i indkapslet form og ikke må benyttes til børn under 15 år eller til gravide og ammende kvinder. Der er dog en undtagelse fra forbud, hvis der er specifikke medicinske forhold, der gør sig gældende. Desuden skal medlemslandene udarbejde en national handlingsplan, der skal sigte mod en udfasning i brugen af kviksølv i tandfyldningsamalgam.

Endelig fastsættes det, at tandklinikker skal udstyres med filtre, der tilbageholder og opsamler kviksølvholdige amalgamrester.

Affald

Forordningen viderefører den eksisterende bestemmelse om, at kviksølv fra fire fastsatte virksomhedstyper skal betragtes som affald. Det drejer sig om klor-alkaliindustrien, virksomheder der renser naturgas, virksomheder, der bedriver non-ferro minedrift og smeltning samt udvinding af cinnobermalm. Som noget nyt må kviksølv fra disse kilder ikke genanvendes, og virksomhederne skal årligt indberette oplysninger til den kompetente myndighed i de berørte medlemsstater om den samlede mængde kviksølvaffald, der er oplagret i hvert anlæg eller sendt til særskilte midlertidige eller permanente oplagringsfaciliteter.

I forhold til håndteringen af kviksølvaffald indeholder forslaget bestemmelser om midlertidig og permanent oplagring af kviksølvaffald. For så vidt angår midlertidig oplagring må dette maksimalt finde sted i 5 år, og der henvises i øvrigt til kravene i deponeringsdirektivet (1999/31/EF). Forud for permanent oplagring af kviksølvaffald, skal kviksølvet omdannes fra flydende til fast form. Der er desuden fastsat en række krav til denne permanente oplagring, herunder en registreringsforpligtigelse, således at affaldet altid kan spores.

Kommissionen skal i henhold til forordningen organisere, at medlemslandene udveksler informationer vedrørende kviksølv forureneede grunde. Disse informationer skal desuden gøres offentlige.

Med forordningen indføres desuden en rapporteringspligt for medlemsstaterne til Kommissionen indeholdende de oplysninger, som er nødvendige for, at EU og medlemsstaterne kan opfylde den rapporteringsforpligtigelse, som er fastsat i konventionen.

Økonomiske og administrative konsekvenser for staten

Danmarks tiltrædelse til konventionen vurderes ikke at have væsentlige finansielle eller administrative konsekvenser. Ratificering på baggrund af EU-forordningen vil medføre begrænsede udgifter for det offentlige i form af en rapporteringsforpligtelse til konventionen og til EU og få administrative byrder ved modtagelse og sagsbehandling af importformularer fra virksomheder.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Brugen af kviksølv og kviksølvholdige produkter har længe været reguleret i EU og strengt reguleret i dansk lovgivning. Forordningen vurderes ikke at have væsentlige finansielle eller administrative konsekvenser. Forslaget ventes at pålægge en meget begrænset byrde for de få virksomheder, som med forslagets ikrafttrædelse fremover vil skulle indhente tilladelse fra den nationale kompetente myndighed forud for import af kviksølv til Danmark fra lande udenfor EU.

6. Forholdet til EU

Konventionen forpligter i et vist omfang parterne på områder, som allerede i forvejen var genstand for EU-regulering, fx harmoniserede regler om salg og anvendelse af kviksølv og produkter indeholdende kviksølv og kviksølvforbindelser.

EU har stillet sig positiv over for konventionen og har med sine initiativer til fællesskabsforanstaltninger, jf. pkt. 5, ønsket at bidrage til, at medlemsstaterne hurtigt kan ratificere konventionen. En koordineret ratificering fra EU og dets medlemsstater kan få betydning for, hvornår konventionen kan træde i kraft.

En del medlemsstater er i gang med at gennemføre ratifikationsprocessen, og de fleste medlemsstater vil formentlig have afsluttet denne proces primo-medio 2017. Danmark vil kunne tiltræde konventionen samtidig med EU's ratificering og de øvrige medlemsstater.

7. Forbehold

Der foreligger endnu ikke svar fra Grønlands Selvstyre eller Færøernes Landsting på forespørgsel om grønlandsk og/eller færøsk deltagelse i Minamatakonventionen. I henhold til Statsministeriets aftale tages forbehold i de sager, hvor Selvstyrets og Landstingets svar endnu ikke foreligger.

På denne baggrund bør der tages foreløbigt territorielt forbehold for både Færøerne og Grønland i forbindelse med den kommende danske tiltrædelse til Minamatakonventionen.

Bilag: International konvention om Kviksølv (Minamatakonventionen)