

NOTAT



Kemikalier

Orientering af Miljø- og Fødevareudvalget om 1. partskonference (COP1) under Minamatakonventionen om kviksølv den 24.-29. september i Geneve

Resume:

Den første partskonference under Minamatakonventionen afholdes den 24.-29. september 2017. Mødet har fokus på ikrafttrædelsen af konventionen, herunder vedtagelse af forretningsorden, finansiell forretningsorden, finansieringsmekanisme og en række tekniske vejledninger, der skal sikre implementering af konventionens mål.

Regeringens holdning vil blive fremført under formuleringen af den fælles position for EU og medlemsstaterne, som fastlægges af Kommissionen og medlemsstaterne (EU/MS) i en arbejdsgruppe under Rådet i Bruxelles for partskonferencen. Regeringens holdning er på linje med de foreløbige EU/MS positioner.

Regering arbejder for vedtagelse af forretningsordenerne og en række tekniske vejledninger. Desuden arbejdes der for, at rammerne for finansieringsmekanismen så vidt muligt fastlægges endeligt på COP1.

1. Baggrund

Minamatakonventionen om kviksølv blev vedtaget på en diplomatisk konference i Japan i oktober 2013. Den er underskrevet af Danmark og 127 andre lande. Konventionen trådte i kraft d. 16. august 2017 og Danmarks ratifikation af konventionen d. 16. maj 2017 var med til at udløse denne ikrafttrædelse. P.t. har 74 lande ratificeret og er derved parter til konventionen.

Konventionen omfatter kviksølvs livscyklus som sådan, fra udvindingen af kviksølv i miner til håndteringen af kviksølvaffald, med det formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod menneskeskabte udledninger af kviksølv og kviksølvforbindelser til luft, vand og jord.

Den fastsætter navnlig 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 forskellige fremstillingsprocesser, hvor der anvendes kviksølv, herunder i forhold til emissioner og udledninger til miljøet, søger at hindre nye anvendelser af kviksølv i produkter og industrielle processer og stiller krav om, at der træffes foranstaltninger for at reducere kviksølvemissionerne fra drift af små guldminer. Endelig stiller den krav om, at midlertidig oplagring af kviksølv og håndtering af kviksølvaffald finder sted på en miljømæssig forsvarlig måde.

2. Status

På konventionens første partskonference skal der vedtages en række dokumenter inden for tekniske såvel som mere horisontale emner, jf. punkt 3 nedenfor.

I perioden mellem vedtagelsen af konventionen i 2013 og denne første partskonference er der blevet afholdt to mellemstatslige forhandlingsmøder (INC6 og INC7), som har forberedt og i visse tilfælde foreløbigt vedtaget en række vejledninger og retningslinjer, der skal hjælpe landene med at implementere og håndhæve konventionen.

3. Formål og indhold

Nedenfor orienteres der om de vigtigste beslutningsforslag i forbindelse med COP1.

Tekniske emner

3.1 Vejledning for import og eksport af kviksølv og identifikation af lagre af kviksølv

Konventionens bestemmelser for import og eksport af kviksølv er blevet operationaliseret ved udarbejdelse af en række anmeldeformularer. For at sikre lovlig transport over grænserne og brug af kviksølv, skal sådanne aktiviteter godkendes af importlande på grundlag af anmeldeformularerne.

INC7 har foreløbigt vedtaget formularer og en vejledning herom, og der er på COP1 lagt op til at disse vedtages uden yderligere diskussion. Der er desuden lagt op til vedtagelse på COP1 af en vejledning for, hvorledes man beregner en "større mængde" kviksølv, idet konventionen stiller krav om, at alle sådanne større mængder skal registreres for at sikre sikker opbevaring, og at de ikke anvendes ulovligt.

3.2. Kviksølvemissioner fra drift af små guldminer

Det vurderes, at den største samlede kilde til kviksølvforurening stammer fra drift af små guldminer særligt i udviklingslandene. Konventionen stiller krav om, at parterne skal tage skridt til at eliminere brugen af kviksølv og udslip til miljøet fra kviksølv ved denne form for guldmindrift. Til dette formål skal parterne udarbejde en national handlingsplan.

På COP1 skal der vedtages en anbefaling af brugen af den på INC7 foreløbigt godkendte vejledning, der skal hjælpe parterne med at udarbejde deres nationale handlingsplaner.

3.3 Emissionsvejledninger

Emission fra afbrænding af kul og fra metalsmelterier er den næststørste kilde til kviksølvforurening. Konventionen stiller krav om, at parterne skal benytte den bedste tilgængelige teknologi eller på anden måde kontrollere og mindske kviksølvemissioner fra en række industrianlæg.

INC7 har foreløbigt vedtaget en række emissionsvejledninger, som er udarbejdet af en ekspertgruppe under konventionen, og der er på COP1 lagt op til, at disse vedtages uden yderligere diskussion.

3.4 Krav til rapportering og vurdering af effektiviteten af konventionen

For at kunne vurdere, om konventionens bestemmelser overholdes, er der i konventionen fastsat krav til rapportering på en række forpligtigelser. Desuden er det bestemt, at effektiviteten af konventionen og dens bestemmelser skal evalueres senest seks år efter konventionens ikrafttrædelse og med jævne mellemrum derefter.

COP1 skal beslutte frekvens, form og indhold af, hvilke oplysninger der skal rapporteres. Derudover er der med henblik på vedtagelse fremlagt en arbejdsplan for, hvorledes man sikrer, at der kan fremskaffes pålidelige data.

Tværgående emner

3.5. Forretningsorden og finansiel forretningsorden for konventionen.

Det udkast, der ligger til vedtagelse på COP1, er baseret på forretningsordener under andre kemikalie- og affalds konventioner. Der er stadig enkelte udeståender, bl.a. om resultater skal opnås ved enighed eller ved flertalsafgørelser og i givet fald, hvor mange parter der skal være enige for at udgøre et beslutningsdygtigt flertal.

Den finansielle forretningsorden fastsætter den økonomiske forvaltning af partskonferencerne, undergrupper til konferencen og konventionens sekretariat. Bl.a.

fastsættes i denne parternes faste bidrag. Dette udmøntes efter en af FN's generalforsamling allerede fastsat og vedtaget fordeling.

3.6. Finansieringsmekanisme

Konventionen fastsætter etableringen af en finansieringsmekanisme. Den skal yde finansiel bistand til udviklingslandene med henblik på deres implementering og overholdelse af konventionen. Mekanismen består af to elementer: 1) Den globale miljøfacilitet (GEF), som blandt andet også er finansiel mekanisme for Stockholmkonventionen og klimakonventionen, og 2) et frivilligt "Specific International Programme (SIP)". SIP er et nyt frivilligt program, som skal støtte kapacitetsopbygning og teknisk assistance i udviklingslandene, og som alene angår Minamatakonventionen.

I forhold til GEF skal der udarbejdes retningslinjer om, hvilke formål der kan ydes støtte til vedr. Minamatakonventionen. Forslaget til vedtagelse på COP1 bygger på de allerede accepterede retningslinjer. I forhold til SIP har en ekspertgruppe bestående af både industrialiserede og udviklingslande udarbejdet et næsten færdigt forslag til, hvordan et sådant program kan etableres og fungere, og det forventes, at COP1 kan vedtage dette.

3.7. Andre emner

Der er desuden en række andre tekniske og tværgående emner på dagsordenen, herunder vedtagelse af retningslinjer for certificering i forbindelse med import af kviksølv fra en ikke-part til konventionen og vedtagelse af formularer til benyttelse ved ønske om undtagelse til udfasningsdatoer for brug af kviksølv i produkter og processer, som fastsat i konventionen.

Desuden skal placeringen og funktionen af sekretariatet vedtages, herunder et økonomisk tilbud fra Schweiz om at være værtsnation for et sekretariat, der lægges sammen med det eksisterende Basel-, Rotterdam og Stockholmkonventions sekretariat (BRS sekretariatet).

4. Konsekvenser for Danmark

Generelt er konsekvenserne for Danmark vurderet i forbindelse med den danske tiltrædelse af konventionen og ved fastlæggelsen af EU's regulering på området.

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser og gældende dansk ret

Gennemførelsen af konventionen i Danmark bygger i det væsentlige på allerede vedtagen EU regulering. Vedtagelsen af vejledningerne og rapporteringsformatet har ingen direkte lovgivningsmæssige konsekvenser, idet EU's forordning om kviksølv allerede indeholder bestemmelser herom.

Kviksølvemissioner til atmosfæren er reguleret i eksisterende EU regulering.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige

Vejledningerne og forslagene har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige. Danmarks bidrag til GEF finansieres via Udenrigsministeriet i en samlet pulje, der genforhandles hvert fjerde år. SIP er et frivilligt program, og Danmark har givet tilsagn om et mindre bidrag, der gives i efteråret 2017 bl.a. med henblik på at understøtte at konventionens implementering kommer godt fra start. I forhold til rapporteringsforpligtelser vil der komme en meget begrænset administrativ byrde, som afholdes af Miljøstyrelsen.

4.3. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagene skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser, idet kviksølv i en lang årrække har været restriktivt reguleret i Danmark. For potentielle positive samfundsøkonomiske konsekvenser på længere sigt for Danmark, som konsekvens af andre landes implementering, se 4.5 nedenfor.

4.4. Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Forslagene medfører ingen væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark, idet det bl.a. vurderes, at emissionsvejledningerne allerede er omfattet af gældende EU- og dansk lovgivning.

4.5. Konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø, sundhed og forbrugerbeskyttelse

En global regulering af kviksølv vil have en positiv betydning for beskyttelsesniveauet både globalt og nationalt. Specielt vejledningerne om rensning af luft for kviksølv kan have en positiv effekt for danske virksomheder, idet de allerede har udviklet teknologier til dette formål.

Minamatakonventionen forventes på sigt at få en positiv effekt på beskyttelsesniveauet i Danmark, EU og globalt, da kviksølv transporteres over lange afstande blandt andet via luft- og havstrømme. Kviksølvemissioner udenfor EU kan derfor havne i det danske miljø og særligt i de marine fødevarer.

Grønland og Færøerne vil ikke være forpligtet af beslutninger, der tages på COP1, da der ved dansk tiltrædelse til konventionen blev taget territorielt forbehold for dem.

5. Høring

Forslagene til beslutninger på COP1 er ikke sendt i høring.

6. Forhandlingssituationen

Det forventes, at alle parter er interesserede i at få vedtaget de midlertidigt vedtagne vejledninger uden at åbne forslagene for rettelser.

Idet udviklingslandene har stor fokus på finansiering, må det forventes, at såvel den finansielle forretningsorden som selve finansieringsmekanismen under konventionen, der særligt understøtter implementeringen i medlemsstaterne, vil blive omdrejningspunkt for en række drøftelser og et forventet pres for at sikre finansiering. I den forbindelse spiller det økonomiske tilbud fra Schweiz om at være værtsnation for konventionen en rolle, idet det skal besluttes, hvor stor en del af det bidrag Schweiz i den forbindelse har tilbudt parterne, der skal gå til konventionens drift, og hvor stor en del der skal gå til bl.a. kapacitetsopbygning og teknisk assistance i først og fremmest udviklingslandene.

7. Regeringens foreløbige holdning

Regeringens holdning vil blive fremført under formuleringen af den fælles position for EU og medlemsstaterne, som fastlægges af Kommissionen og medlemsstaterne (EU/MS) i en arbejdsgruppe under Rådet i Bruxelles før mødet. Den justeres løbende med baggrund i forhandlingerne på selve mødet. Regeringens holdning er på linje med de foreløbige EU/MS positioner.

Regeringen støtter vedtagelsen af de tekniske vejledninger og formularer om 1) import og eksport af kviksølv og identifikation af lagre af kviksølv, 2) drift af små guldminer og 3) kviksølvemissionerne fra drift af små guldminer.

Desuden støtter Regeringen vedtagelsen af et rapporteringssystem og det videre arbejde med udarbejdelsen af vurdering af effektiviteten af konventionen.

I forhold til retningslinjer til GEF støtter Danmark, at de bygger på tidligere udkast, og at de lægger vægt på støtte til aktiviteter, der muliggør landes ratificering og opfyldelse af juridisk-bindende dele af konventionen.

I forhold til SIP støtter regeringen, at programmet integreres under UNEP's portefølje, og at finansielle bidrag til programmet fastholdes som frivillige.

Regeringens støtter et sekretariat i Geneve, hvor Minamata-sekretariatet lægges sammen med det eksisterende sekretariat for Rotterdam, Basel og Stockholm-konventionen.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.