

MILJØstyrelsen
Kemikalieenheden

24. februar 2005
asc/hh/kemikalier

GRUNDNOTAT

Kommissionens meddelelse om en Fællesskabsstrategi for kviksølv

KOM(2005) 20 endelig

Resumé

Kommissionen har til Rådet og Europa-Parlamentet fremsendt en meddelelse som det første skridt mod iværksættelse af en sammenhængende fællesskabsstrategi for at nedbringe truslen fra kviksølv.

Kviksølv er en nervegift, der i naturen omdannes til methyl-kviksølv, der er endnu mere giftigt. Kviksølv indtages især som kviksølvdampe fra tandfyldninger ("sølv"-fyldninger indeholder ca. 50 % kviksølv). Methyl-kviksølv indtages især med fisk. Fra kvinder overføres methyl-kviksølv ved graviditet til fosteret, der kan blive mentalt retarderet allerede inden fødslen.

Kviksølv emitteres også fra naturlige kilder. Men menneskeskabte aktiviteter har øget koncentrationen i atmosfæren med en faktor ca. 3 og nedfald med 1,5-3. Da kviksølv ikke kan nedbrydes, udgør tidligere og fremtidige emissioner en "global kviksølvpulje", som befinder sig i kredsløb mellem luft, vand, sedimenter, jord og plante- og dyreverden.

Der er tale om global spredning til bl.a. Arktis.

Hovedsigtet er at mindske kviksølvniveauerne i miljøet og menneskers udsættelse for kviksølv.

Strategien omfatter følgende mål, der er udmøntet i ialt 20 forslag (se senere) til handling:

- reducere emissioner
- reducere mængden, der kommer i cirkulation, ved at mindske udbud og efterspørgsel
- finde løsninger på langt sigt for overskud af kviksølv samt kviksølv ophobet i samfundet
- beskytte mod udsættelse for kviksølv
- forbedre forståelsen af problemet og mulige løsninger
- understøtte og fremme international handling

1. Status

Kommissionen sendte den 31. januar 2005 ovennævnte meddelelse til Rådet og Parlamentet med opfordring til at godkende den fremgangsmåde, der beskrives i meddelelsen. Den forelægges før de påtænkte lovgivningsforslag, som omtales i den, for at Fællesskabet kan indtage sin holdning til kviksølv inden mødet i UNEP's styrelsesråd i februar 2005.

2. Formål og indhold

I december 2002 fremlagde Kommissionen en rapport for Rådet om kviksølv-overskud fra den europæiske chlor/alkali-industri. Når den senest ca. år 2015 afvikler den kviksølvholdige proces, medfører det, at 12-15.000 tons kviksølv bliver overflødigt over de næste 10 år. Rådet bad Kommissionen om at udarbejde en sammenhængende kviksølvstrategi. Denne foreligger nu.

Hovedsigtet med strategien er at mindske kviksølvniveauerne i miljøet og menneskers udsættelse for kviksølv.

Kviksølv-problemet

Kviksølv er en nervegift, der i naturen omdannes til methyl-kviksølv, der er endnu mere giftigt. Kviksølv indtages især som kviksølvdampe fra tandfyldninger ("sølv"-fyldninger indeholder ca. 50 % kviksølv). Methyl-kviksølv indtages især med fisk. Fra kvinder overføres methyl-kviksølv ved graviditet til fosteret, der kan blive mentalt retarderet allerede inden fødslen.

Kviksølv emitteres også fra naturlige kilder som f.eks. vulkanudbrud. Men menneskeskabte aktiviteter har øget koncentrationen i atmosfæren med en faktor ca. 3 og nedfald med 1,5-3. Da kviksølv ikke kan nedbrydes, udgør tidligere og fremtidige emissioner en global "pool", der kontinuert reemitteres, giver nedfald o.s.v.

Der er tale om global spredning til bl.a. Arktis.

Strategien omfatter 6 hovedmål, der er udmøntet i ialt 20 forslag til handling:

Reducere emissioner

Afbrænding af kul (indeholdende naturlige urenheder af kviksølv) er årsag til globalt ca. 75 % og i EU ca. 50 % af emission til luft. Kommissionen vil

- vurdere virkningerne af IFBF's (direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) anvendelse på kviksølvemissioner og overveje behov for fælles emissionsgrænseværdier
- opfordre EU-lande og industrien til at give flere oplysninger om udslip og mulige teknikker til forebyggelse af og kontrol med emission

- foretage en undersøgelse af mulighederne for at formindske kviksølvemissionerne fra små kulfyrede forbrændingsanlæg
- gennemgå medlemsstaternes gennemførelse af EU's bestemmelser om behandling af affald fra tandfyldningsamalgam.

Reducere udbud

Spanien er EU's eneste producent af kviksølv. EU er verdens største eksportør og står for ca. 30 %. Verdensmarkedsprisen er faldet dramatisk siden 1960-erne. Den nemme adgang til kviksølv og den lave pris tilskynder til fortsat brug af kviksølv uden for Europa til f.eks. guldminedrift. Der er ingen restriktioner i EU eller på internationalt plan mod eksport af metallisk kviksølv. En analyse viser dog, at eksport fra EU bør afvikles.

- Kommissionen vil stille forslag om at forbyde eksport af kviksølv fra EU inden 2011.

Reducere efterspørgsel

Brugen af kviksølv er faldende, men globalt er der stadig væsentlige anvendelser tilbage: guldminedrift, batterier og chlor/alkali-industri, der tilsammen udgør over 75 %. I EU er brugen kviksølv i chlor/alkali-industri væsentlig, men den er under afvikling. Den næststørste anvendelse er tandfyldning. Her bør der derfor ses på mulighederne for substitution. Kommissionen vil

- bede ekspertgruppen for medicinsk udstyr vurdere brugen af kviksølv i tandfyldninger, og efterfølgende se på, om der skal restriktioner i markedsføring og anvendelse
- foreslå restriktioner i markedsføring af kviksølvholdigt måle- og kontroludstyr
- se på de få resterende produkter og processer, hvori der indgår kviksølv.

Overskud af kviksølv samt kviksølv ophobet i samfundet

De største mængder findes i chlor/alkali-industrien. Et eksportforbud vil medføre behov for opbevaring eller bortskaffelse. Kommissionen vil

- sørge for midlertidig oplagring af kviksølv fra chlor/alkali-anlæg i overensstemmelse med den påtænkte afvikling af eksport af kviksølv inden 2011
- undersøge, hvad der på kort og mellemlangt sigt sker med kviksølvholdige produkter, som allerede er i omløb i samfundet.

Beskyttelse mod udsættelse for kviksølv

Den europæiske fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) har for nyligt påpeget, at mennesker, der spiser mange fisk eller fiskeprodukter, især store rovfisk, kan nå eller overskride de fastsatte sikkerhedsniveauer.

- EFSA vil foretage yderligere undersøgelser af sårbare befolkningsgruppers inntagelse
- Kommissionen vil fremlægge yderligere oplysninger om kviksølv i fødevarer, efterhånden som de foreligger.

Øge forståelsen af kviksølvproblemet

- Der skal bl.a. i det 7. FTU-rammeprogram (forskning og teknologisk udvikling) opstilles prioriteringer af kviksølvforskningen

Støtte og fremme international handling

Det er vigtigt at anskue kviksølvproblemet globalt, især m.h.t. at reducere emissioner, udbud og efterspørgsel.

Der er et stort potentiale for at reducere de globale emissioner, især inden for energiforsyning, metaludvinding, cementproduktion, chlor/alkali-produktion og affaldshåndtering. De væsentlige reduktioner, som EU har opnået, kan bruges som eksempel.

Efterspørgslen globalt kan reduceres til 1.000 tons pr. år i 2020, hvis der internationalt gøres en indsats mod anvendelsen til chlor/alkali, batterier og guldminedrift. Men dette kan ikke opnås, hvis udbudet er stort, og prisen er lav. Derfor må udbudet reduceres. Det er positivt, at USA har besluttet at opbevare kviksølv, der tidligere var reserveret forsvaret.

Kommissionen foreslår, at

- EU, medlemsstater og andre interessegrupper i international sammenhæng arbejder for at løse kviksølvproblemet
- overveje et særligt finansieringsforslag vedr. formindskelse af kviksølvemissionen fra kulfyring i lande, som er stærkt afhængig af fast brændsel, f.eks. Kina, Indien og Rusland
- EU fremmer et initiativ for at få kviksølv omfattet af Rotterdamkonventionens EIC procedure
- EU og medlemsstaterne fortsat støtter arbejdet i forbindelse med protokollen om tungmetaller til UNECE's konvention om grænseoverskridende forurening over lange afstande
- EU, medlemsstater og interessegrupper støtter UNEP's kviksølvprogram
- EU og medlemsstater støtter internationale interesser bestræbelser for at mindske kviksølvforbruget i guldmineseaktoren, f.eks. UNDP/GEF/UNIDO
- EU gør sig til talsmand for en global afvikling af primær produktion af kviksølv samt opfordrer andre lande til at standse markedsføring af overskud af kviksølv.

3. Nærheds – og proportionalitetsprincippet

En vurdering af nærhedsprincippet er ikke relevant, idet der er tale om Kommissionens egen meddelelse.

4. konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser:

Danmark udstedte i 1994 (næsten samtidig med Sverige) den første bekendtgørelse om kviksølv, der indførte et generelt forbud – med undtagelser -

mod salg og eksport af kviksølv og kviksølvholdige produkter samt anvendelse i diverse processer. Den seneste udgave - bekendtgørelse nr. 627 af 1. juli 2003 - og de tidligere udgaver er udstedt i medfør af lov om kemiske stoffer og produkter.

Kommissionens forslag vil for Danmark formodentligt især medføre øgede krav til reduktion af emissioner fra industrianlæg.

Økonomiske konsekvenser:

Da der kun er tale om en strategi, der endnu ikke er udmøntet i konkrete forslag, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere de økonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vil medføre en klar forbedring af beskyttelsesniveauet. For Færøerne og Grønland vil især den globale indsats være vigtig, da der ikke findes væsentlige lokale kilder til emission. De dele af forslaget, der refererer til en indsats på EU-området, vil betyde, at emissionerne fra de øvrige EU-lande (og evt. Danmark) reduceres, og dette vil medføre et reduceret nedfald af kviksølv. Den globale del af forslaget kan på længere sigt medføre en globalt reduceret emission og dermed en yderligere reduktion af nedfaldet.

5. Høring

Forslaget er den 15. februar 2005 udsendt i høring til de berørte parter med svarfrist til 7. marts 2005. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

Grønland og Færøerne:

Da forslaget vil have betydelige positive miljømæssige konsekvenser for Grønland og Færøerne, vurderes der ikke at være behov for at afklare, om Danmark skal indtage et afvigende standpunkt for at sikre grønlandske eller færøske interesser.

6. Europa Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet har endnu ikke givet en udtalelse om forslaget.

Sagen er endnu ikke blevet behandlet i rådsarbejdsgruppen så de øvrige medlemslandes holdning kendes ikke endnu.

7. Foreløbig dansk holdning.

Regeringen hilser Kommissionens meddelelse velkommen. Regeringen er enig i behovet for en fællesskabsstrategi for kviksølv. Regeringen vil efter høringen af de af forslaget berørte parter fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.