

Orienteringsnotat

Kemikalier  
J.nr. MST- 601-00008  
Ref. FJE  
Den 3. juni 2010

**Orienteringsnotat vedrørende Intergovernmental Negotiating Committee's 1. møde (INC1) om en kviksvølvkonvention, Stockholm den 7.-11. juni 2010.**

**Baggrund**

UNEP vedtog på det 25. møde i Styrelsesrådet (Governing Council - GC) i Nairobi i februar 2009 at nedsætte en forhandlingskomité (INC), der skal forhandle en global kviksvølvkonvention. Forhandlingerne skal efter planen afsluttes i 2013. Der blev afholdt et indledende arbejdsgruppemøde, Open Ended Working Group (OEWG), den 19. – 23. oktober 2009 i Bangkok, hvor bl.a. procedurer og tidsmæssigt forløb for forskellige elementer under konventionsforhandlingerne blev drøftet. De opnåede resultater på arbejdsgruppemødet skal formelt godkendes på første møde i forhandlingskomitéen.

Internt i EU har det kommende møde i forhandlingskomitéen været drøftet i Rådets internationale miljøarbejdsgruppe, og der er uden væsentlige problemer vedtaget en fælles position i forhold til nedenstående emner.

**Særskilte emner på INC 1**

**1. Organisatoriske emner**

**Bureau og Formand**

Der skal vælges formand og medlemmer af bureauet. På arbejdsgruppemødet var der enighed om et Bureau med 10 medlemmer. EU har foreslået Sverige som EU's repræsentant af de to, som er tildelt gruppen af vestlige lande.

Det blev også foreslået, at Fernando Lugris, Uruguay, blev udpeget som formand for Bureauet og dermed som den gennemgående formand for INC.

*Dansk holdning:*

Danmark arbejder for valget af Sverige til Bureauet og Fernando Lugris som Formand.

**Procedureregler:**

På arbejdsgruppemødet blev der opnået enighed om at benytte de samme procedureregler, som har været gældende for sammenlignelige konventionsforhandlinger. Det betyder blandt andet, at Kommissionen og civilsamfundet får lov at deltage i møderne, samt at der er mulighed for afstemning. Mulighed for afstemning blev opnået mod, at det specifikt understreges, at det er vigtigt at stræbe efter konsensus.

*Dansk holdning:*

- Danmark støtter de foreslåede regler, især muligheden for afstemning, så et enkelt land ikke kan blokere for fremskridt med processen.

**2. Struktur af konventionen:**

Der foreligger forskellige muligheder for struktur af konventionen. De 3 mest umiddelbare er hhv.

- konvention med bilag (generelle regler i hovedteksten, og specifikke (tekniske) regler i bilag, samlet vedtagelse. Bilag kan senere revideres og nye bilag tilføjes.
- paraplyaftale; alle reguleringer i detaljerede bilag, samlet vedtagelse
- konvention med protokoller; fleste reguleringer i protokoller, der normalt vedtages separat; protokollerne anses som selvstændige.

*Dansk holdning:*

- Danmark har præference for de to førstnævnte, som sikrer, at der er tale om en fælles vedtagelse, hvor enkelte elementer ikke kan vælges til eller fra.

### **3. Indhold af konventionen**

Diskussionerne på det første forhandlingsmøde forventes at foregå i plenum, d.v.s. uden drøftelser i undergrupper. Det skal sikre en god forståelse for de forskellige positioner, og at alle har mulighed for at blive hørt - uanset delegationsstørrelse. Der forventes derfor primært mere overordnede diskussioner af de enkelte emner.

3.a. Overordnede målsætninger for konventionen: Diskussionerne forventes at afspejle en grundlæggende uenighed om, hvorvidt konventionen skal have til formål at "minimere og hvor hensigtsmæssigt eliminere menneskeskabte udslip af kviksølv" eller om formålet er "at reducere udslippet af kviksølv til miljøet". Det førstnævnte formål tager udgangspunkt i en vedtagen tekst i FNs "Global Mercury Partnership" og er løbende støttet af Danmark og EU. Desuden foreligger der Rådskonklusioner fra 2008, hvor det overordnede mål er beskyttelsen af miljø og sundhed ved at mindske og om muligt i sidste instans ultimativt fjerne globale menneskeskabte frigivelser af kviksølv.

*Dansk holdning:*

- Danmark støtter en tilgang om at "minimere og hvor hensigtsmæssigt eliminere menneskeskabte udslip af kviksølv".

### **3.b. Reduktion af udbud af kviksølv på markedet (forsyning og handel):**

Markedet forsyndes med kviksølv fra både primær minedrift og som biprodukt fra minedrift af andre metaller, samt fra forskellige andre kilder som fx chlor-alkali industri og restaffald fra naturgasproduktion samt genanvendelse af kviksølv fra fx produkter

*Dansk holdning:*

- Danmark støtter, at alle nye kviksølvminer bør forbydes snarest, at de eksisterende miner bør have en begrænset tidsfrist for produktion og ikke producere til eksport. Dog skal der tages hensyn til udbud til "nødvendige anvendelser", der skal defineres nærmere. De samme vilkår bør som udgangspunkt gælde for kviksølv anvendt/udvundet fra industrielle processer.

### **Produkter og processer:**

Processer:

De største kilder fra industrielle processer, hvor der anvendes kviksølv, er klor-alkali produktion og vinyl-klorid monomer produktion. Begge processer kan foretages uden brug af kviksølv. I USA er der for klor-alkali produktionens vedkommende en

frivillig aftale om udfasning inden 2015, Indien har en endnu kortere frist, mens EU har en aftale om ophør med brug af kviksølv i 2020.

Brugen af kviksølv i små guldminer er en anden stor kilde. Der er ofte tale om meget fattige mennesker i u-lande, hvis overlevelse er afhængig af denne form for minedrift, der ofte foregår under kummerlige vilkår. Alternativer findes, men er dyre. Det er muligt at opsamle og genanvende en stor del af kviksølvet for et yderst beskedent beløb pr. enhed.

Processer, hvor kviksølv frigives utilsigtet, hører til blandt de væsentligste globale kilder. Det gælder ikke mindst afbrænding af kul, da kul indeholder kviksølv i forskellig mængde afhængig af oprindelsessted. Separate kviksølvfiltre på kulkræfterværker er yderst omkostningstunge, men kviksølv oprenses til dels sammen med fx NOx og SOx, hvis kulkræfterværket har sådanne filtre installeret.

I forhold til fastlæggelse af ambitionsniveauet for regulering af emissioner af kviksølv fra kulafbrænding anses det for mest hensigtsmæssigt at afvente et UNEP studie om bl.a. størrelsen af emissioner og omkostninger forbundet med evt. begrænsningsforslag på globalt plan. Den endelige rapport om dette forventes at være tilgængelig i 2011.

#### *Dansk holdning:*

- Danmark arbejder for en hurtig afvikling af brugen af kviksølv i klor-alkali produktion, gerne endnu hurtigere end EU's frivillige aftale i 2020. Danmark arbejder ligeledes for et globalt stop for nye anlæg baseret på kviksølv. Det samme arbejdes der for mht. vinyl-klorid monomer produktion, hvor der også arbejdes for en hurtig omstilling af de eksisterende anlæg.

- Danmark lægger vægt på, at brugen af kviksølv i små guldminerer så vidt muligt bør ophøre i praksis. Anvendelsen af kviksølv er allerede forbudt i en lang række lande, men håndhævelse af reglerne er ikke tilstrækkelig, ikke mindst fordi der er tale om familier, hvis overlevelse afhænger af denne form for guldindvinding. Danmark vil derfor arbejde for, at der på kort sigt gives muligheder, herunder også fx via oplysningskampaner, for at introducere lavteknologiske opsamlingsmetoder, således at emissionerne begrænses mest muligt, mens der på længere sigt arbejdes mod at få stoppet anvendelsen.

- Danmark afventer UNEP studiet om emissioner, før endelig dansk holdning vedrørende omfanget af regulering af den utilsigtede frigivelse fra afbrænding af kul fastlægges.

#### Produkter:

Produkter indeholdende kviksølv kan reguleres på 2 overordnede måder, enten ved et forbud med visse undtagelser eller som forbud mod navngivne produkter/produktgrupper. Den danske bekendtgørelse er udformet som et generelt forbud med specifikke undtagelser ud fra den betragtning, at nye typer produkter vil være forbudt at markedsføre. Det vurderes, at det på globalt plan vil vise sig vanskeligt at opnå flertal for denne tilgang, mens en liste over forbudte produkter vil være lettere at få forhandlet på plads, uden at der dermed tages stilling til, hvor vidtrækkende denne liste vil blive. På nuværende tidspunkt er der anvendelser, der er nødvendige, hvilket også de danske regler afspejler.

En mærkningsordning af produkter indeholdende kviksølv er nævnt som en mulighed for at øge opmærksomheden mht. håndteringen af produkterne.

*Dansk holdning:*

- Danmark arbejder for et generelt forbud med visse – begrænsede - undtagelser. Såfremt dette ikke lykkes, vil Danmark arbejde for at gøre listen over forbudte anvendelser så omfattende som mulig, således at anvendelsen af kviksølv begrænses mest muligt.
- Danmark for så vidt angår en mærkningsordning støtter indførelse af en sådan ordning, da den vil kunne øge bevidstheden hos slutbrugeren af produkter med kviksølv.

Sikker opbevaring:

Vedr. sikker opbevaring skal man skelne mellem sikker opbevaring af kviksølvaffald og kortvarig opbevaring af kviksølv, der skal anvendes til nødvendige produkter eller processer, hvor alternativer umiddelbart ikke er fundet.

*Dansk holdning:*

- Danmark arbejder for, at opbevaring af kviksølvaffald kun bør forekomme i en begrænset periode inden endelig behandling, og denne opbevaring skal være således, at det ikke kan medføre påvirkninger på sundhed og miljø.
- Danmark arbejder for, at kravene til sikker opbevaring inden endelig behandling bør fastsættes inden for rammerne af Basel-konventionen.
- Danmark arbejder for, at den midlertidige opbevaring af kviksølv, der skal anvendes bliver gjort lige så sikker, som den midlertidige opbevaring inden endelig behandling.

Affaldshåndtering:

Affaldshåndtering af kviksølv er et vigtigt emne i forbindelse med kviksølvforhandlingerne, da en miljømæssig forsvarlig bortskaffelse er essentiel, således at emissioner herfra ikke forekommer.

*Dansk holdning:*

- Danmark arbejder for, at kviksølvaffald skal bortskaffes på en sikker og miljømæssig forsvarlig måde, det vil sige stabiliseres og deponeres enten på et farligt affalds deponi eller i sikre underjordiske klippeformationer.
- Danmark arbejder for, at genanvendelse af kviksølvaffald kun skal være tilladt, hvis det kan garanteres at kviksølvet efterfølgende kan aftages/bruges i henhold til undtagelserne til brug af kviksølv i konventionen.
- Danmark lægger vægt på, at fastsættelse af miljømæssig forsvarlig bortskaffelse og genanvendelse skal fastsættes af Basel-konventionen.

Forurenede områder:

Der eksisterer en række steder globalt set, hvor der er lokale forureninger med kviksølv, hvor det kan have stor lokal betydning for berørte (især) u-lande.

*Dansk holdning:*

- Danmark er åben overfor disse landes forslag samtidig med, at der tages hensyn til de økonomiske komplikationer, oprensning af sådanne områder giver.

Vidensopbygning m.m.:

Vidensopbygning, information, teknologioverførsel o. lign. er en nødvendighed for ganske mange af u-landene, men ikke alle. Der er tale om forhold, som er blevet diskuteret i ganske mange andre konventionssammenhænge.

*Dansk holdning:*

- Danmark støtter, at der bør tages udgangspunkt i mekanismer, der allerede er forhandlet på plads, herunder især under synergiprocesserne for tættere samarbejde og koordination mellem de kemikalie- og affaldsrelaterede konventioner. Det drejer sig om fx hjemmesider, koordinerede kurser til kapacitetsopbygning i u-landene og anden informationsudveksling m.m.

Overholdelse af konventionen:

Danmark har den grundlæggende holdning, at det er vigtigt, at internationale bindende aftaler har overholdelsesprocedurer/en mekanisme, som er effektiv. Den skal kunne være i stand til at identificere, når der er mangel på overholdelse og kunne bidrage til, at lande der ikke overholder konventionens regler, kommer til det.

Der har de senere år været forhandlinger om at formulere og vedtage overholdelsesmekanismer for Rotterdamkonventionen om handel med visse kemikalier og Stockholmkonventionen om persistente organiske giftstoffer. I begge konventioner er forhandlinger blevet udskudt til efter vedtagelsen af selve konventionen ved en klausul, som siger, at der skal vedtages mekanismer, så snart det er praktisk muligt. Trods forhandlinger på hver partskonference siden 2005 har ikke været muligt at nå til enighed. Også for andre konventioner på miljøområdet med tilsvarende klausuler har der vist sig vanskeligheder. Især de store vækstøkonomier Indien og Kina har problemer med overholdelsesprocedurer.

I lyset heraf har det været drøftet især blandt de nordiske lande og i EU, at man ønsker, at forhandlingerne om en overholdelsesmekanisme sker samtidig med de øvrige forhandlinger, og at alle elementer vedtages samtidigt. Det gælder især forhandlingerne om finansiel bistand, som u-landene prioriterer. Finansiel bistand kan vise sig at være nødvendig, for at nogle forpligtelser i visse lande kan overholdes. Der er desuden behov for, at forhandlinger om overholdelse sker i sammenhæng med de substansmæssige forhandlinger. Den måde, forpligtelser er formuleret på, kan bidrage til at fremme overholdelse eller det modsatte. Endelig vil det være hensigtsmæssigt med en tilgang, som så lidt som muligt opfattes som konfrontativ af de lande, som har problemer med området.

*Dansk holdning:*

- Danmark arbejder for, at en overholdelsesmekanisme forhandles og vedtages i sammenhæng med de øvrige elementer i konventionen, især finansiering, men også det substansmæssige. Desuden vil Danmark søge at sikre overholdelsesprocedurer eller en mekanisme, som er effektiv, i så vid udstrækning som muligt uden at være konfrontatorisk.

### Finansieringsmekanisme

Der kan som ovenfor nævnt være behov for, at visse udviklingslande modtager finansiel bistand til at implementere og overholde konventionens forpligtelser. Det skal dog understreges, at det ikke nødvendigvis gælder alle forpligtelser. En kviksølvkonvention vil indebære samfundsøkonomiske fordele for alle lande, ikke mindst i de u-lande, hvor befolkningens sundhed og sårbare erhverv er særligt negativt påvirket af kviksølvforurening. Omkostningerne ved ikke at begrænse kviksølvforureningen kan være betragtelige (cost of inaction). Endelig bør diskussioner om finansiel bistand ses i sammenhæng med den konsultative proces, som UNEP's eksekutivdirektør har lanceret om finansiering på kemikalie- og affaldsområdet.

Eftersom rækkevidden og typen af forpligtelser ikke er forhandlet endnu, er det for tidligt at sige, hvilken type eller sammensætning af typer af modeller for finansiel bistand, der bør anvendes. Der er primært to modeller, som drøftes. Den ene er den model som anvendes under Montrealprotokollen, hvor konventionen har sin egen fond. Den fokuserer på finansiering af tiltag, der sikrer overholdelse af konventionen, og har vist sig at være særdeles effektiv i forhold til at opnå miljøforbedringer for de anvendte ressourcer. Den anden er den globale miljøfacilitet GEF, som blandt andet også er finansiel mekanisme for Stockholmkonventionen og Klimakonventionen. Denne samler administrationen et enkelt sted, og Danmark har foretrukket denne løsning de seneste år. GEF har dog problemer med at tiltrække tilstrækkelige bidrag til at løse de opgaver på kemikalieområdet, som ligger under dens mandat, på en måde som er tilfredsstillende for konventionens parter.

Der er i forbindelse med den 5. genopfyldning af GEF netop afsat i størrelsesorden 10 mio. USD til kviksølvområdet i perioden 2010-2014, men det endelige behov vil være langt større. Det er tvivlsomt, om GEF donorerne kan blive enige om at afsætte de midler, der vil være nødvendige, hvis GEF bliver finansiel mekanisme for kviksølvkonventionen. Den danske holdning bør i forbindelse med det eller de første møder være positivt afventende, også for at sikre den bedst mulige start på forhandlinger.

#### *Dansk holdning:*

-*Danmark* er neutral på dette første forhandlingsmøde, hvad angår hvilken model eller pakke af modeller, der bør støttes til finansiel bistand, men stiller sig positiv overfor at se på forskellige muligheder.