



Orienteringsnotat

Orienteringsnotat vedrørende Intergovernmental Negotiating Committee's 2. møde (INC2) om en global kviksølvkonvention, Chiba, Japan, den 24.-28. januar 2011.

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 kviksølvkonvention. Forhandlingerne skal efter planen afsluttes i 2013. Det første forhandlingsmøde INC1 blev afholdt i juni 2010 i Stockholm, finansieret af Nordisk Ministerråd.

INC1 var et møde, hvor alle lande hørte hinandens synspunkter på samtlige områder, og alle drøftelser fandt sted i plenum.

Det centrale resultat fra konferencen var, at sekretariatet for forhandlingerne (nedsat under FN's miljøprogram UNEP) fik mandat til at udarbejde et udkast til elementer i en konventionstekst med substantielle forpligtelser m.v., til drøftelse på INC2, som finder sted 24.-28. januar i Japan.

Rådet har givet et overordnet forhandlingsmandat til den resterende del af INC processen, og det kommende møde i forhandlingskomiteen været drøftet i Rådets internationale miljøarbejdsgruppe. Der har været en stor grad af enighed på de fleste punkter med undtagelse af reguleringen af kviksølv i produkter og processer samt affald, hvor Danmark har presset på for en mere offensiv og miljøvenlig tilgang.

Overordnet

Formanden for komiteen har meldt ud – efter konsultation med de centrale regioner/lande - at forhandlingerne vil tage udgangspunkt i et såkaldt "Draft Elements Paper", som UNEP's sekretariat har udarbejdet. Papiret skitserer et udkast til konventionstekst. På flere af de centrale områder er der mulighed for at vælge andre tilgange end den i "Draft Elements Paper" foreslåede. Der forventes på flere områder diskussion af den valgte tilgang. Udkastet er bygget op, så det omfatter de emner, som GC 25 besluttede skulle omfattes af konventionen.

Diskussionerne på INC2 forventes primært at foregå i plenum. Formanden har dog tilkendegivet, at der kan blive nedsat enkelte undergrupper på specielle områder som fx emissioner (fra bl.a. kulfyrede kraftværker), brug af kviksølv i små guldminer og affald + opbevaring/deponering.

Særskilte emner:

De foreslåede indstillinger på de særskilte emner nedenfor er i overensstemmelse med de indstillinger, der blev benyttet på INC1, men udbygget og opdateret i forhold til det foreliggende "Draft Elements Paper".

1. 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, til samlet vedtagelse. Bilag kan senere revideres og nye bilag tilføjes.
- Paraplyaftale: Alle reguleringer i detaljerede bilag, samlet vedtagelse
- Konvention med protokoller: Overordnet formålserklæringer o.l. i hovedteksten. De fleste reguleringer i protokoller, der normalt vedtages separat; protokollerne anses som selvstændige.

Dansk holdning

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

2. Indhold af konventionen

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 til miljøet". Det førstnævnte formål tager udgangspunkt i en vedtagen tekst i FN's "Global Mercury Partnership" og er løbende støttet af Danmark og EU. Desuden foreligger der Rådskonklusioner fra 2008 og 2010, hvor det tilkendegives, at det overordnede mål for EU er beskyttelsen af miljø og sundhed ved at mindske og om muligt ultimativt fjerne menneskeskabte frigivelser af kviksølv. Forhandlinger om ordlyden af den overordnede målsætning forventes først at starte senere.

Dansk holdning

Danmark arbejder for en tilgang om at "minimere og hvor hensigtsmæssigt eliminere menneskeskabte udslip af kviksølv", herunder på sigt at eliminere anvendelsen af kviksølv.

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/genindvinding af kviksølv fra fx produkter.

Dansk holdning

Danmark arbejder for, at alle nye kviksølvmener forbydes snarest og som udgangspunkt ved den nye konventions ikrafttræden, at de eksisterende miner bør have en begrænset tidsfrist for produktion og ikke producere til eksport. Ligeledes arbejder Danmark for at andre kilder til udbud af kviksølv også begrænses om muligt med planer for udfasning under hensyntagen til udbud til "nødvendige anvendelser", der skal defineres nærmere.

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 dyrere. 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 kulkraftværker er yderst omkostningstunge, men kviksølv oprenses til dels sammen med fx NOx og SOx, hvis kulkraftværket har sådanne filtre installeret.

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 og for et globalt stop for nye klor alkali anlæg baseret på kvik-

sølv. Ligeledes arbejder Danmark for et globalt stop for nye anlæg til produktion af vinyl-klorid monomer produktion baseret på kviksølv og for en hurtig omstilling af de eksisterende anlæg.

I forhold til brugen af kviksølv i små guldminerer arbejder Danmark for at brugen så vidt mulig ophører 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 oplysningskampagner, for at introducere lavteknologiske opsamlingsmetoder, således at emissionerne begrænses mest muligt, mens der på længere sigt arbejdes mod at få stoppet anvendelsen.

Ligeledes arbejder Danmark for, at udledningen fra utilsigtede kilder begrænses mest muligt under hensyntagen til tekniske og økonomiske aspekter og at indsatsen i første omgang fokuseres om de største kilder til atmosfærisk emission

Produkter:

Produkter indeholdende kviksølv kan overordnet reguleres på to måder, enten ved et generelt forbud mod produkter, som indeholder kviksølv med visse undtagelser eller som forbud mod kviksølv i specifikke 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 bør være udgangspunktet for den danske holdning, da det langsigtede mål er at få forbud mod alle anvendelser. Det vurderes dog, at det på globalt plan vil vise sig vanskeligt at opnå flertal for denne tilgang, mens en tilgang med forbud mod kviksølv i en specifikke produkter/produktgrupper vil være lettere at få forhandlet på plads. UNEP har i Elements Paper skitseret en sådan løsning, og har foreslået forbud mod kviksølv i 5 produktgrupper (batterier, måleinstrumenter, elektriske afbrydere og relæer, kviksølvholdige lamper samt dental amalgam). Disse produktgrupper dækker en stor del af det marked, hvor der i dag anvendes kviksølv. Der er ikke foreslået undtagelser inden for disse områder, men de vil være nødvendige, idet der i dag mangler alternativer på visse områder som fx sparepærer, hvis funktion afhænger af kviksølv

En ordning, der kræver forudgående informeret samtykke, inden et land tillader import af produkter, der er undtaget fra forbud, er foreslået af UNEP. Baggrunden er, at man på den måde vil prøve at sikre, at kviksølv i produkter kun bliver anvendt i accepterede anvendelser.

Dansk holdning

Danmark arbejder et generelt forbud mod anvendelse af kviksølv i produkter med visse undtagelser. Såfremt der ikke er opbakning til dette, vil Danmark arbejde for at gøre listen over forbudte anvendelser så omfattende som mulig, således at anvendelsen af kviksølv begrænses mest muligt. Ligeledes arbejder Danmark for, at en ordning om forudgående accepteret samtykke for import af tilladte produkter bliver effektiv og udformes, så investerede ressourcer står mål med udbyttet.

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 til kviksølv umiddelbart ikke er fundet.

Dansk holdning

Danmark arbejder for, at opbevaring af kviksølvaffald kun forekommer i en begrænset periode inden endelig behandling, og denne opbevaring skal være således, at det ikke kan medføre påvirkninger på sundhed og miljø samt at kravene til sikker opbevaring inden endelig behandling fastsættes inden for rammerne af Basel-konventionen.

Ligeledes arbejder Danmark for, at den midlertidige opbevaring af kviksølv, der skal genanvendes bliver gjort lige så sikker, som den midlertidige opbevaring af kviksølv inden endelig behandling, og at der stilles miljø- og sundhedskrav til den midlertidige opbevaring af kviksølv, der skal anvendes til tilladt brug, og at der klart differentieres imellem om kviksølv er affald, eller om det er et produkt, for hvilket der findes en lovlig anvendelse

Affaldshåndtering:

Affaldshåndtering af kviksølv er et vigtigt emne i forbindelse med kviksølvforhandlingerne, da en miljømæssig forsvarlig bortskaffelse er essentiel, således at emissioner til jord, vand og luft fra affaldshåndteringen 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, samt 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.

Ligeledes arbejder Danmark for at fastsættelse af miljømæssig forsvarlig bortskaffelse og genanvendelse sker 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. Som udgangspunkt er der tale om lokale og/eller regionale påvirkninger af sundhed og miljø fra forurenede grunde.

Dansk holdning

Danmark er åben overfor de berørte landes forslag samtidig med, at der i lyset af de generelle finansieringsudfordringer tages hensyn til de økonomiske byrder, oprensning af sådanne områder giver.

Videnopbygning m.m.:

Videnopbygning, 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 en overholdelsesprocedure/mekanisme, som er effektiv. Mekanismen 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 Rotterdam-konventionen om handel med visse kemikalier og Stockholmkonventionen om persistente organiske giftstoffer. I begge konventioner indgår en klausul, som siger, at der skal vedtages mekanismer, så snart det er praktisk muligt. Trods forhandlinger på hver partskonference siden 2005 har det ikke været muligt at nå til enighed. Også for andre konventioner på miljøområdet har der vist sig vanskeligheder ved denne type klausuler, som udskyder vedtagelsen af regler. 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 og vedtagelsen af en overholdelsesmekanisme sker samtidig med de øvrige centrale elementer. 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.

Dansk holdning

Danmark arbejder for, at en overholdelsesmekanisme forhandles og vedtages i sammenhæng med de øvrige elementer i konventionen, især finansiering, men også de substansmæssige forpligtelser. 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 nævnt ovenfor være behov for, at udviklingslande modtager finansiel bistand til at implementere og overholde konventionens forpligtelser. Det skal dog understreges, at det ikke nødvendigvis gælder alle forpligtelser. En kviksvølvkonvention vil indebære samfundsøkonomiske fordele for alle lande, ikke mindst i de u-lande, hvor befolkningens sundhed og sårbare erhverv er særligt negativt påvirket af kviksvølvforurening. Omkostningerne ved ikke at begrænse kviksvølvforureningen kan være betragtelige (cost of inaction).

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 (om ozonlagnedbrydende stoffer), hvor protokollen har sin egen fond. Den fokuserer på finansiering af tiltag, der sikrer overholdelse af protokollen, og har vist sig at være særdeles effektiv i forhold til at opnå miljøforbedringer for de anvendte ressourcer. Den anden finansieringsmodel er den globale miljøfacilitet GEF, som blandt andet er finansiel mekanisme for Stockholmkonventionen og Klimakonventionen. GEF samler administrationen et enkelt sted, og Danmark har foretrukket denne løsning de senere år. Dog er den måde GEF finansieres og styres på ikke i alle henseender optimal i forhold til kemikalieområdet. Ligeledes har GEF haft 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 Stockholm konventionens parter.

Der er i forbindelse med den 5. genopfyldning af GEF netop afsat i størrelsesorden 10 mio. USD til kviksvølvområdet i perioden 2010-2014, men det endelige behov vil være langt større. Den danske holdning bør i forbindelse med INC2 være til fordel for en GEF model, men samtidig åben overfor at drøfte andre modeller eller pakker af modeller, hvilket også vil være EU's officielle linje.

Dansk holdning

Danmark anlægger en præference for en GEF model, men stiller sig åben over for at undersøge potentialerne ved andre modeller, herunder en Montreal-lignende model.