



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Kemikalier
J.nr. MST-6231-00008
Ref. AE
Den 21. oktober 2011

Orienteringsnotat

Mandatnotat vedrørende Intergovernmental Negotiating Committee's 3. møde (INC3) om en global kviksølvkonvention, Nairobi, den 31. okt. – 4. nov. 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. Der er afsat 5 forhandlingsmøder, hvor de to første har været fokuseret om at få alle deltageres synspunkter præsenteret og inkluderet i et udkast til en konventionstekst. Det fjerde forhandlingsmøde ligger i juni 2012 under dansk formandskab, mens det sidste ligger i begyndelsen af 2013.

Overordnet

Med baggrund i de to første forhandlingsmøder samt skriftlige kommentarer har UNEP sekretariatet udarbejdet et revideret udkast til en konvention. Dette indeholder forskellige muligheder for tilgangen og graden af regulering indenfor de forskellige emneområder. Udkastet er bygget op, så det omfatter de emner, som GC 25 besluttede skulle omfattes af konventionen.

Det forventes, at forhandlingerne vil tage udgangspunkt i dette udkast og starte overordnet i plenum, mens detaildiskussionerne og deciderede tekstforhandlinger forventes at foregå i mindre undergrupper.

Særskilte emner:

De foreslåede indstillinger på de særskilte emner nedenfor er på linje med de indstillinger, der blev benyttet på INC1 og INC2, men udbygget og opdateret i forhold til det reviderede udkast til konventionen.

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". 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 forsyntes med kviksølv fra både primær minedrift og som biprodukt fra minedrift af andre metaller, samt fra forskellige andre kilder som f.eks. chlor-alkali industri og restaffald fra naturgasproduktion samt genanvendelse/genindvinding af kviksølv fra f.eks. produkter.

Dansk holdning

Danmark arbejder for, at alle nye kviksølvminer forbydes snarest og som udgangspunkt ved den nye konventions ikrafttræden, og at eksisterende miner bør have en begrænset tidsfrist for produktion og ikke producere til eksport. Ligeledes arbejder Danmark for, at der laves et hierarki i forsyningskilderne, så udbud af kviksølv fra andre kilder 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 (VCM) produktion. Begge processer kan foretages uden brug af kviksølv. Flere lande, herunder EU, har for klor-alkali produktions vedkommende en frivillig aftale om udfasning inden 2020. VCM produktion er særligt følsom for Kina, idet de har stor eksisterende produktion og ikke uden store omkostninger kan ændre denne teknik.

Dansk holdning

Danmark arbejder for en hurtig afvikling af brugen af kviksølv i klor-alkali produktion, et globalt stop for nye klor-alkali anlæg baseret på kviksølv samt for et stop for nye anlæg til produktion af vinyl-klorid monomer produktion baseret på kviksølv og for en hurtig omstilling af de eksisterende anlæg. Ligeledes arbejder Danmark for at der etableres en dynamisk regulering af processer, som på så kort sigt som muligt mindsker brugen af kviksølv i alle processer.

Produkter:

Produkter indeholdende kviksølv kan reguleres på flere måder. I udkastet er opstillet fire muligheder - en helt frivillig tilgang, et generelt forbud mod produkter, som indeholder kviksølv, et forbud mod kviksølv i specifikke produkter/produktgrupper og en kompromismodel, hvor nogle produktgrupper bliver forbudt fra start, andre med en længere tidshorisont, mens resten tillades, men muligheden for yderligere begrænsning skal revideres løbende; alle modeller med forbud vil kræve undtagelser. Danmark har nationalt en generelt forbud mod produkter, der indeholder kviksølv (med undtagelser), mens EU har forbud mod kviksølv i specifikke produkter. Danmark arbejder både i EU og globalt for et langsigtet mål om at få forbud mod alle anvendelse, når det er teknisk og økonomisk muligt. Der er ikke enighed i EU om at arbejde for et generelt forbud, og det vurderes også som særdeles vanskeligt på globalt plan at opnå flertal for denne tilgang. Den foreslåede kompromismodel kan udbygges til en dynamisk model, så der løbende kan tilføjes yderligere produkter til forbudslisten og dermed på lang sigt i princippet opnås et generelt forbud mod kviksølv i produkter.

Dansk holdning

Danmark arbejder for kompromisløsningen og herunder få så omfattende forbud mod anvendelse af kviksølv som muligt fra start og samtidig sikre en dynamisk løsning, som kan sikre det langsigtede mål, om at kviksølv udfases i alle produkter, når teknisk og økonomisk muligt.

Emissioner til luft, vand og jord:

Processer, hvor kviksølv frigives utilsigtet, hører til blandt de væsentligste globale kilder til emissioner til luften. 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 f.eks. NO_x og SO_x, hvis kulkraftværket har sådanne rensningstekniker installeret. Der er dog også andre industrier og processer, som udleder kviksølv til luften. Anvendelsen af BAT (Best Available Technology) på eksisterende og nye anlæg kan nedbringe udledningen.

Dansk holdning

Danmark arbejder for at fremme brugen af BAT, 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.

Affaldshåndtering og opbevaring:

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. 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 der klart differentieres imellem om kviksølv er affald, eller om det er et produkt, for hvilket der findes en lovlig anvendelse, at opbevaring af kviksølvaffald kun kan forekomme i en begrænset periode inden endelig behandling, og at denne opbevaring og endelig bortskaffelse af kviksølvaffald sker en sikker og miljømæssig forsvarlig måde. Ligeledes arbejder Danmark for, at kravene til sikker opbevaring inden endelig behandling og miljømæssig forsvarlig bortskaffelse og genanvendelse fastsættes på baggrund af Baselkonventionens vejledning om miljømæssig forsvarlig behandling, og 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.

Forurenede områder:

På globalt plan eksisterer der en række steder med lokale kviksølvforureninger, hvor det kan have stor lokal betydning for berørte lande, 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.

Overholdelse af konventionen:

Danmark finder det vigtigt, at internationale bindende aftaler har en effektiv overholdelsesmekanisme. Mekanismen skal 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, men det har endnu ikke været muligt at opnå enighed.

På den baggrund ønsker Danmark og EU, at forhandlingerne om og vedtagelsen af en overholdelsesmekanisme skal ske samtidig med de øvrige centrale elementer, herunder især elementet finansiel bistand, som u-landene prioriterer. Finansiel bistand forventes at være nødvendig for, at nogle forpligtelser i visse lande kan overholdes, og dette er anført i UNEP-mandatet for forhandlingerne. 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 med finansiel bistand. Desuden vil Danmark søge at sikre en effektiv overholdelsesmekanisme, der i så vid udstrækning som muligt ikke er konfrontatorisk.

Finansieringsmekanisme:

Der vil være behov for, at udviklingslande modtager finansiel bistand til at implementere og overholde nogle af konventionens 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).

Da omfanget 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. Det vedrører især spørgsmålet om en egentlig finansieringsmekanisme, og 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. Danmark har foretrukket GEF løsningen de senere år, da den samler administrationen et enkelt sted. Den danske holdning bør fortsat være til fordel for en GEF model, og samtidig åben overfor at drøfte andre modeller eller andre finansieringsformer, herunder især at opprioritere at nationalstater tager finansielt ejerskab samt øget finansiering fra erhvervsliv (f.eks. via afgifter som i Danmark). Dette vil også være EU's officielle linje.

Dansk holdning

Danmark har en præference for en GEF model, men stiller sig åben over for at undersøge potentialerne ved andre finansieringsformer.