



## EU:s ratificering av Minamatakonventionen om kvicksilver

---

2015/16:FPM52

Miljödepartementet

2016-03-08

### Dokumentbeteckning

KOM (2016) 42

Förslag till rådets beslut om ingående av Minamatakonventionen om kvicksilver

KOM (2016) 39

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008

### Sammanfattning

Minamatakonventionen om kvicksilver antogs i oktober 2013. Den reglerar samtliga delar av kvicksilvrets livscykel, från brytning till avfallshantering inklusive utsläpp till luft för konventionens parter.

Europeiska kommissionen presenterade 2 februari 2016 sitt förslag till genomförande inom EU av Minamatakonventionen om kvicksilver. Förslaget består av två delar, dels ett förordningsförslag som avser att anpassa EU-lagstiftningen till konventionen, och dels ett förslag till rådsbeslut för själva ratificeringen av Minamatakonventionen.

Regeringen välkomnar att dokumenten presenteras nu eftersom det är viktigt att EU och dess medlemsländer snabbt ratificerar konventionen så att denna kan träda i kraft och genomföras.

Regeringen anser dock att förslaget till förordning inte är tillfredsställande eftersom dess ambitionsnivå är för låg. Sverige har sedan 2009 ett totalförbud mot kvicksilver på nationell nivå. Regeringen avser att verka för en högre ambitionsnivå gällande reglering av kvicksilveranvändningen och för att Sverige fortsatt ska kunna behålla en högre ambitionsnivå nationellt.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Denna faktagenommemoria behandlar dels förordningsförslaget (COM (2016) 39 final) som avser att anpassa EU-lagstiftningen till konventionen, dels förslaget till rådsbeslut (COM (2016) 42 final) som är nödvändigt för själva ratificeringen av Minamatakonventionen av EU.

Kommissionen presenterade den 2 februari 2016 det så kallade Minamatapaketet bestående av ovannämnda förslag till förordning och rådsbeslut. En första behandling av förslagen ägde rum redan en vecka senare i rådets arbetsgrupp för miljö, med en presentation den 9 februari.

Minamatakonventionen antogs i oktober 2013 efter flera års förhandlingar i FN:s regi och är den första miljökonventionen på mer än tio år. Minamatakonventionen reglerar samtliga delar av kvicksilverslivscykel, från brytning till avfallshantering inklusive luftutsläpp. Konventionen är också den första miljökonventionen som har en särskild hälsoartikel (art. 16). Unionen och 26 medlemsstater, däribland Sverige, undertecknade konventionen om kvicksilver i Japan i oktober 2013.

Enligt bedömningen av unionens regelverk omfattas mycket av innehållet i Minamatakonventionen redan av unionens lagstiftning, främst genom EU-förordning 1102/2008 om exportförbud för metalliskt kvicksilver och vissa kvicksilverföreningar och kvicksilverblandningar och säker förvaring av metalliskt kvicksilver. Det finns dock ett antal luckor som behöver åtgärdas för att säkerställa att unionslagstiftningen fullt ut anpassas till konventionen. Kommissionen har därav lagt detta förslag, i syfte till att rätta till dessa brister.

Minamatakonventionen träder i kraft 3 månader efter den 50:e ratificeringen av konventionen. Den 1 mars 2016 hade 23 länder blivit parter och ikraftträdandet av konventionen beräknas ske i slutet av 2016. Första partsmötet inom konventionen ska hållas inom ett år efter det att konventionen trätt ikraft. För att vara part vid partsmötet ska man ha ratificerat konventionen minst 3 månader innan partsmötet. Detta innebär att EU och dess medlemsländer kan hamna i tidspress för att ratificera inför första partsmötet.

## 1.2 Förslagets innehåll

### **Förordningsförslaget**

Förordningsförslaget innebär att existerande EU-förordning 1102/2008 kommer att ersättas och upphävas den 1 januari 2018 då förordningsförslaget

föreslås ska börja tillämpas. I förslaget första kapitel (art. 1 och 2) fastställs förslaget syfte och definitioner av viktigare termer.

2015/16:FPM52

#### *Handel med kvicksilver*

Förslaget tar upp restriktioner för tillverkning av och handel med kvicksilver, kvicksilverföreningar och produkter med kvicksilver tillsatt. Man fastställer ett förbud mot export från EU av kvicksilver, flera kvicksilverföreningar och blandningar av kvicksilver och andra ämnen. Detta förbud är redan på plats sedan 2011 genom förordning (EG) nr 1102/2008.

Förslaget innebär även ett förbud mot import till EU av kvicksilver avsett för icke-industriell och småskalig guldutvinning (så kallat ASGM), och upprättar ett villkorat förbud mot import till EU av kvicksilver och blandningar för annan användning. Ett sådant förbud gäller dock inte import av kvicksilver och blandningar för slutligt omhändertagande som avfall, eller import av kvicksilver från länder som är parter till Minamatakonventionen, om kvicksilvret härrör från primär brytning som fortfarande är tillåten enligt artikel 3.4 i konventionen. Import av kvicksilver från länder som inte är parter i konventionen är enligt förslaget tillåtet under förutsättning att det importerade kvicksilvret varken härrör från primär brytning eller från kloralkalisektorn och att ett skriftligt samtycke för import har beviljats.

Det fastställs även ett förbud mot export, import och tillverkning av en rad produkter med kvicksilver tillsatt från och med den 1 januari 2021.

#### *Kvicksilveranvändning*

Förslaget handlar även om restriktioner för användning och lagring av kvicksilver och kvicksilverföreningar i produkter eller industriella processer. Kommissionen föreslår i förslaget att förbjuda användningen av kvicksilver och kvicksilverföreningar som katalysatorer för produktion av acetaldehyd och vinylkloridmonomer från och med den 1 januari 2019. När det gäller anläggningar som producerar natrium- eller kaliummetylat eller -etylal genom en kvicksilverbaserad process fastställs begränsningar för användningen av kvicksilver från primär brytning och för utsläpp av kvicksilver och kvicksilverföreningar till miljön, samtidigt som ökning av produktionskapaciteten eller upprättande av nya anläggningar förbjuds från och med dagen för ikraftträdandet av förordningen.

Ett förbud införs mot tillverkning och utsläpp på marknaden för produkter med tillsatt kvicksilver som inte omfattades av någon känd användning före den 1 januari 2018, och mot införande av tillverkningsprocesser som inte existerade före den 1 januari 2018.

Förslaget innebär att dentalt amalgam endast får användas i inkapslad form och att tandvårdsinrättningar ska vara utrustade med amalgamavskiljare (separatorer) för att hålla kvar och samla upp kvicksilverhaltiga amalgamrester, från och med den 1 januari 2019.

#### *Lagring och avfallshantering*

Det föreslås att kvicksilver som inte längre används inom kloralkaliindustrin eller som erhållits vid rening av naturgas eller från brytning och smältning av andra metaller än järn eller som utvunnits från cinnober ska betecknas som avfall som måste omhändertas.

Kvicksilverhaltigt avfall kan enligt förslaget lagras tillfälligt eller slutlagras i anläggningar för underjordisk lagring och lagras tillfälligt i anläggningar för lagring ovan jord, och anger för detta ändamål vilka krav i rådets direktiv 1999/31/EG för tillfällig lagring av kvicksilverhaltigt avfall som gäller för slutlagring av kvicksilverhaltigt avfall i anläggningar för underjordisk lagring.

#### *Rapportering*

Minamatakonventionen ställer krav på parterna att rapportera om dess kvicksilveranvändning, utsläpp, lager. Förslaget till förordning föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta, uppdatera och offentliggöra en rapport med all relevant information om genomförandet av förordningen.

Kommissionen får anta en genomförandeakt för att upprätta frågeformulär i syfte att hjälpa medlemsstaterna att rapportera relevant information till kommissionen.

#### *Delegerad befogenhet*

Kommissionen får möjlighet att anta delegerade akter för att ändra bilagorna I-IV till förslaget i syfte att införliva relevanta beslut som fattas av partskonferensen när dessa stöds av unionen.

#### **Rådsbeslutet**

Utkastet till rådsbeslut är en standardtext som möjliggör för EU att ratificera Minamatakonventionen om kvicksilver.

Det föreskriver att konventionen godkänns på EU:s vägnar och att ordförandeskapet ska ha rätt att på unionens vägnar deponera det godkännandeinstrument som avses i konventionen, för att uttrycka EU:s samtycke till att bindas av konventionen.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har under lång tid progressivt stärkt sin lagstiftning om kvicksilver och har sedan den 1 juni 2009 ett totalförbud mot användning av kvicksilver i såväl processer som produkter genom *förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter*.

Den svenska lagstiftningen går därmed längre än vad som föreskrivs i nuvarande och föreslagen EU-lagstiftning samt i Minamatakonventionen.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen har förordningsförslaget eller rådsbeslutet inga budgetära konsekvenser. Regeringens bedömning är densamma.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslagen. Konsekvensanalysen slår fast att den gränsöverskridande karaktären av kvicksilverföreningar kräver åtgärder på global nivå. Enligt den behövs ratificering av EU och dess medlemsstater för att konventionen ska träda i kraft. Man konstaterar att vissa krav i konventionen faller inom EU:s exklusiva behörighet eller skulle påverka regelverket och kan därför endast tas upp på EU-nivå.

Konsekvensanalysen slår fast att de största fördelarna kommer som en följd av ikraftträdandet på global nivå och att konventionen kommer tillämpas globalt. Detta kommer att minska de globala utsläppen av kvicksilver. Kommissionens förslag innebär också enligt konsekvensbedömningen en drastisk minskning av kvicksilverutsläpp till slam och vatten på EU-nivå genom bl.a. krav på amalgamavskiljare på tandläkarkliniker. Konsekvensbedömningen antyder även att förslaget kan medföra arbetstillfällen i företag som sysslar med tillverkning, installation och underhåll av amalgamavskiljare eller är specialiserade på hanteringen av kvicksilveravfall.

Enligt konsekvensanalysen kommer inte EU:s ratificering av konventionen medföra någon större administrativ börda eller påverkan på de nationella budgetarna. Enligt konsekvensanalysen förväntas de mest betydande ekonomiska konsekvenserna inom kemikalieindustrin. Vidare förväntas ikraftträdandet av konventionen öppna marknader för EU:s miljöföretag och stödja handel med EU-produkter som redan uppfyller låga kvicksilver eller kvicksilverfria krav integrerade i Minamatakonventionen.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

#### **Förordningen**

Regeringen välkomnar förslaget som ett steg mot EU:s ratificering av Minamatakonventionen och dess ikraftträdande. Regeringen vill se ett snabbt ikraftträdande av konventionen och anser att Sverige bör verka för att EU snabbt ratificerar konventionen för att kunna delta som part, med fullständig beslutanderätt, vid konventionens första partsmöte.

Regeringen vill se ett ambitiöst genomförande av konventionen på EU-nivå och att EU fortsatt visar initiativkraft globalt genom att fortsätta driva konventionens utveckling och ställa ytterligare krav globalt.

Regeringen hade därför önskat en högre ambitionsnivå i kommissionens förslag som i princip endast genomför konventionens lägsta krav. De föreslagna reglerna är dessutom långt från den svenska lagstiftningen som innebär ett totalförbud av kvicksilveranvändning i produkter, inklusive dentalt amalgam och industriella processer.

Regeringens granskning av förslaget pågår fortfarande i detta avseende. Om förslaget till förordning antas i sin befintliga form riskerar det att medföra att svenska nationella bestämmelser kan behöva ändras och att skyddsnivån därmed sänks. Regeringen avser att verka för att förordningen utformas så det blir tydligt att medlemsstater ska kunna ha eller behålla en högre ambitionsnivå.

### **Rådsbeslutet**

Regeringen har inga invändningar mot förslaget till rådsbeslut om EU:s ingående av Minamatakonventionen om kvicksilver och kan stödja det.

## **2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter**

Flertalet medlemsstater välkomnar förslagen och är nöjda med ambitionsnivån.

Några medlemsstater anser att förslaget är för ambitiöst i frågan om dentalt amalgam.

## **2.3 Institutionernas ståndpunkter**

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

## **2.4 Remissinstansernas ståndpunkter**

Förslagen kommer att vara föremål för en hearing med remissinstanserna den 13 april 2016.

# **3 Förslagets förutsättningar**

## **3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande**

Förordningsförslaget: Syftet med detta förslag, liksom med förordning (EG) nr 1102/2008, är enligt EU-kommissionen både att skydda miljön och människors hälsa och att säkerställa enhetlighet när det gäller handelsaspekterna (förbud och restriktioner vad avser import och export av

kvicksilver, kvicksilverföreningar och produkter med kvicksilver tillsatt). Detta förslag har därför två rättsliga grunder – artiklarna 192.1 och 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär medbestämmande med Europaparlamentet och kvalificerad majoritet i rådet.

Förslaget till rådsbeslut: Förslaget har artikel 192.1 jämförd med artikel 218.6 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förordningsförslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i EU-fördraget.

Gällande subsidiaritetsprincipen hävdar kommissionen bland annat att vissa delar av förslaget avser ett område där unionen har exklusiv befogenhet (handel). De icke-handelsrelaterade bestämmelserna i förslaget hör till kategorin delade befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna, dvs. skydd för miljön och människors hälsa. Eftersom skyddet av miljön och människors hälsa från kvicksilverföreningar och – exponering redan är utförligt reglerad på unionsnivå är åtgärder från unionens sida motiverade.

Gällande proportionalitetsprincipen är det valda rättsliga instrumentet en förordning eftersom kommissionen anser att ett enhetligt genomförande i hela EU är nödvändigt. Detta för att förslaget fastställer bestämmelser om t.ex. handel med kvicksilver och kvicksilverinnehållande produkter.

Kommissionen anser att medlemsstaterna ges tillräcklig flexibilitet när det gäller att välja åtgärder för efterlevnad av bestämmelserna om tillverkningsprocesser och icke-industriell och småskalig guldutvinning och deras närmare genomförande. Förslaget därför är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen ser att det finns fördelar med att de åtgärder som föreslås regleras på EU-nivå och delar kommissionens bedömning i stort.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet kommer att behandlas i rådets arbetsgrupp för miljö . Paketet kommer att presenteras av kommissionen vid miljørådet den 4 mars 2016 som en övrig fråga.

Det nederländska ordförandeskapet och det inkommande slovakiska ordförandeskapet har som ambition att kunna slutföra förhandlingarna till slutet av 2016 så att EU och dess medlemsländer kan hinna bli parter till

konventionen i tid för dess första partsmöte, som planeras preliminärt till juli 2017. 2015/16:FPM52

Förslagen kommer att vara föremål för en hearing med remissinstanserna den 13 april 2016.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

-