



Den 21. marts 2016
MFVM 053

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008

KOM(2016) 39

Resumé

Kommissionen har fremsendt forslag til ny forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008. Forslaget er en del af Kommissionens samlede pakke til ratificering og gennemførelse af FN's Minimatakonvention om kviksølv, som blev vedtaget i oktober 2013. Konventionen omfatter regulering af kviksølv i hele stoffets livscyklus fra udvinding og anvendelse til emissioner og affaldsbehandling.

Kommissionens forslag omhandler de ændringer, der anses som nødvendige at gennemføre i EU for at opfylde konventionens krav. Det drejer sig fortrinsvis om regulering af import af kviksølv, eksport af kviksølvholdige produkter, brug af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, brug af kviksølv i nye produkter og processer, anvendelsen i små guldminer (AGSM) og tandfyldningsamalgam samt håndteringen af kviksølvaffald.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige finansielle eller administrative konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, idet brugen af kviksølv og kviksølvholdige produkter længe har været reguleret i dansk lovgivning.

Forslaget vurderes at have en positiv indflydelse på beskyttelsesniveauet i EU og vil sikre opretholdelsen af et fortsat højt dansk beskyttelsesniveau.

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag. Regeringen støtter en ambitiøs EU implementering af konventionens bestemmelser. Regeringen er ligeledes meget positiv overfor, at pakken præsenteres med henblik på EU's ratificering af konventionen.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 39 fremsendt forslag til forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008 om forbud mod eksport af metallisk kviksølv og visse kviksølvforbindelser og -blandinger og om sikker oplagring af metallisk kviksølv. Forslaget er oversendt til Rådet den 2. februar 2016 i en dansk sprogudgave. Forslaget er fremsat med hjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel) og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget er en del af Kommissionens samlede pakke til ratificering og gennemførelse af FN's Minimatakonvention om kviksølv (herefter konventionen), som i oktober 2013 blandt andet blev undertegnet af Den Europæiske Union (EU) og 26 medlemsstater, herunder Danmark, efter forhandlinger inden for

rammerne af FN's Miljøprogram (UNEP). Konventionen omfatter regulering af kviksølv i hele stoffets livscyklus fra udvinding og anvendelse til emissioner og affaldsbehandling med det formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet.

Konventionen fastsætter restriktioner for primær kviksølvudvinding og international handel med kviksølv, forbyder fremstilling, import og eksport af en lang række produkter tilsat kviksølv, fastsætter forbud eller driftsbetingelser for flere fremstillingsprocesser, hvor der anvendes kviksølv samt søger at hindre nye anvendelser af kviksølv i produkter og industrielle processer. Derudover fastsætter konventionen foranstaltninger, der skal træffes for at reducere kviksølvemissioner fra minedrift fra små guldminer og fra større industrielle aktiviteter, herunder via anvendelse af bedste tilgængelige teknikker. Det kræves endvidere, at midlertidig oplagring og håndtering af kviksølvholdigt affald finder sted på en miljømæssigt forsvarlig måde.

En stor del af konventionens bestemmelser er allerede omfattet af eksisterende EU lovgivning, og formålet med Kommissionens forslag er at gennemføre de af konventionens bestemmelser, som endnu ikke er omfattet af eksisterende EU lovgivning, i EU-retten, så Unionen kan ratificere og gennemføre konventionen.

Forslaget blev præsenteret på Rådsmødet (miljø) d. 4. marts 2016 som et eventuelt-punkt.

Formål og indhold

Med baggrund i en analyse af eksisterende EU lovgivning holdt op mod konventionens krav¹ indeholder forordningen de ændringer, der anses som nødvendige at gennemføre for at opfylde konventionens krav. Det drejer sig fortrinvis om import af kviksølv, eksport af kviksølvholdige produkter, brug af kviksølv i visse fremstillingsprocesser, brug af kviksølv i nye produkter og processer, anvendelsen i små guldminer (AGSM), restriktioner i forhold til brugen og udledningen af tandfyldningsamalgam samt referencer til håndteringen af kviksølvaffald.

- *Import af kviksølv*

Forordningen fastsætter begrænsninger for import af metallisk kviksølv til Unionen, men fastsætter ikke et ubetinget forbud mod import. Import af metallisk kviksølv er ikke reguleret af eksisterende EU lovgivning og med det foreliggende forslag, er import af metallisk kviksølv fortsat tilladt på visse betingelser knyttet til oprindelsessted og det importerede kviksølvs kilde. Uanset oprindelsessted er import af kviksølv beregnet til anvendelse i minedrift fra små guldminer og til forarbejdning forbudt.

- *Anmeldelse af import*

Konventionen fastsætter krav om skriftligt samtykke fra importlandet. Kommissionen foreslår på den baggrund, at der anvendes særlige formularer (artikel 6) ved import af kviksølv hos de kompetente myndigheder i importlandet.

- *Eksport af kviksølv*

Det eksisterende forbud mod eksport ud af Unionen af kviksølv, kviksølvforbindelser og blandinger med højt indhold af kviksølv opretholdes (artikel 3).

¹ Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, konsekvensanalyse, bilag til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kviksølv og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1102/2008, og forslag til Rådets forordning om indgåelse af Minamatakonventionen om kviksølv, SWD [2016] 17 final.

- *Eksport, import og fremstilling af visse produkter tilsat kviksølv*

Pr. 1. januar 2021 forbydes eksport, import og fremstilling af en række produkter tilsat kviksølv (artikel 5). Bestemmelsen er et supplement til – men berører ikke – de bestemmelser i EU-retten, som allerede fastsætter restriktioner for markedsføring.

Kviksølvholdige produkter, som forbydes efter konventionen, er i stor grad omfattet af eksisterende EU regulering (så som RoHS direktivet, batteri-direktivet og REACH-forordningen). Det er således allerede i dag ikke tilladt at markedsføre de før nævnte kviksølvholdige produkter på markedet i EU, ligesom anvendelse af kviksølv og kviksølvholdige forbindelser er begrænset. Der er imidlertid ikke eksportrestriktioner for disse produkter i eksisterende EU lovgivning. Med sit forslag forbyder Kommissionen helt fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, som ikke opfylder konventionens krav.

- *Nye anvendelser af kviksølv i produkter og fremstillingsprocesser*

Der fastsættes et forbud mod fremstilling og markedsføring af produkter tilsat kviksølv, som ikke er omfattet af nogen kendt anvendelse, før dette forslags ikrafttræden og mod anvendelse af fremstillingsprocesser, som ikke eksisterede før denne dato (artikel 8). Der er dog mulighed for en undtagelse i overensstemmelse med konventionen.

- *Anvendelse af kviksølv i visse fremstillingsprocesser*

Forordningen fastsætter krav, der begrænser anvendelsen af kviksølv i visse fremstillingsprocesser som fastsat i konventionen. Det drejer sig om brugen af kviksølv i produktion af acetaldehyd og vinylchloridmonomer, der forbydes fra den 1. januar 2019. Hvad angår anlæg, hvor der fremstilles natrium- eller kaliummethylat eller -ethylat ved hjælp af en kviksølvbaseret proces, fastsættes der restriktioner for anvendelsen af kviksølv fra primær udvinding og for udledning af kviksølv og kviksølvforbindelser til miljøet, mens der fra datoen for forordningens ikrafttræden indføres et forbud mod øgning af produktionskapaciteten eller opførelse af nye anlæg (artikel 7) baseret på kviksølv.

- *Anvendelse af kviksølv i minedrift fra små guldminer*

Forordningen fastslår, at medlemsstater, som anvender kviksølv i små guldminer, skal tage skridt mod at mindske og hvor det er muligt, eliminere brugen af kviksølv og kviksølvforbindelser fra sådanne aktiviteter og udarbejde og gennemføre en relevant national plan (artikel 9).

- *Anvendelse af kviksølv i tandfyldningsamalgam*

Minimatakonventionen foreskriver, at parterne skal gennemføre minimum to af ni oplyste foranstaltninger for at nedbringe brugen af dental amalgam. Kommissionen foreslår, at tandfyldningsamalgam udelukkende må anvendes i indkapslet form fra den 1. januar 2019, og at tandklinikker skal udstyres med amalgamfiltre, der tilbageholder og opsamler kviksølvholdige amalgamrester (artikel 10).

- *Oplagring og bortskaffelse af kviksølvaffald*

Forordningen viderefører den eksisterende bestemmelse om, at kviksølv fra fire fastsatte virksomhedstyper skal betragtes som affald (artikel 11). Virksomhedstyperne er klor-alkaliindustrien, virksomheder der renser naturgas, virksomheder der bedriver non-ferro minedrift og smeltning samt udvinding af cinnobermalm. Som noget nyt (artikel 12) skal disse virksomheder årligt indberette oplysninger til den kompetente myndighed i de berørte medlemsstater om den samlede mængde kviksølvaffald, der er oplagret i hvert anlæg og sendt til særskilte midlertidige eller permanente oplagringsfaciliteter.

I forhold til håndteringen af kviksølvaffald indeholder forslaget bestemmelser om midlertidig og permanent oplagring af kviksølvaffald (artikel 13). Forslaget henviser for så vidt angår midlertidig oplagring til kravene i deponeringsdirektivet (1999/31/EF). Med hensyn til permanent oplagring må dette kun finde sted i

saltminer eller i dybe underjordiske klippeformationer. Der fastsættes desuden krav til permanent oplagring, som svarer til dele af de nuværende krav til midlertidig oplagring.

- *Rapportering*

Med forslaget indføres en rapporteringspligt for medlemsstaterne (artikel 15) til Kommissionen indeholdende de oplysninger, som er nødvendige for, at EU og medlemsstaterne kan opfylde den rapporteringsforpligtelse, som er fastsat i konventionens artikel 21.

I forbindelse med denne rapportering vil Kommissionen endvidere vedtage spørgeskemaer til brug for præcisering af oplysningerne. Dertil foreslår Kommissionen, at der kan fremsendes én samlet rapport på vegne af Unionen og medlemsstaterne til sekretariatet for Minimatakonventionen.

- *Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter*

Forslaget giver Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedrørende midlertidig oplagring af kviksølv og kviksølvforbindelser (artikel 7, stk. 3) samt i forhold til ændring af forordningens bilag (artikel 16) med henblik på at gennemføre relevante afgørelser fra partskonferencen (COP'en), når disse støttes af Unionen. I de tilfælde, hvor Unionen ikke støtter en afgørelse fra partskonferencen eller modsætter sig afgørelsen, vil den almindelige lovgivningsprocedure fortsat finde anvendelse.

Kommissionen foreslår desuden, at den tillægges kompetence til at vedtage gennemførelsesretsakter efter undersøgelsesproceduren i artikel 5 i forordning 182/2011. Undersøgelsesproceduren betyder, at der nedsættes et udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, som afgiver udtalelse til Kommissionen om udkastet til gennemførelsesretsakt. Udvalget afgiver udtalelse med kvalificeret flertal. Kommissionen tillægges med forslaget beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter inden for denne procedure på tre områder:

- 1) Vedtagelse af import- og eksportformularer i henhold til forordningens artikel 6. Ifølge artikel 6 kan Kommissionen vedtage gennemførelsesafgørelser, hvorved det fastsættes, hvilke handelsformularer medlemsstaternes kompetente myndigheder skal anvende til gennemførelsen af artikel 3 og 4. Det sker som opfølgning på de afgørelser, der vedtages af konferencen mellem parterne i konventionen ("partskonferencen") i overensstemmelse med konventionens artikel 3, stk. 12.
- 2) Afgørelser i henhold til artikel 8, stk. 4, om tilladelse til fremstilling af nye produkter tilsat kviksølv eller anvendelse af ny fremstillingsprocesser, der anvender kviksølv. Bestemmelsen giver mulighed for, at nye kviksølvholdige produkter og nye fremstillingsprocesser stadig kan tillades ved en gennemførelsesretsakt fra Kommissionen. Det betyder, at Kommissionen kan beslutte, hvorvidt det pågældende nye produkt tilsat kviksølv eller den nye fremstillingsproces er tilladt på baggrund af en vurdering af deres fordele for miljøet og menneskers sundhed og af, hvorvidt der findes kviksølvfri alternativer, som er teknisk og økonomisk gennemførlige.
- 3) Spørgeskemaer i henhold til artikel 15, stk. 2. Kommissionen vedtager spørgeskemaer, som skal hjælpe medlemsstaterne med at rapportere de relevante oplysninger til Kommissionen. Det sker ved at præcisere nøjagtigt, hvilke oplysninger der skal indsendes, herunder oplysninger om nøgleresultatindikatorer, i hvilket format og på hvilket tidspunkt.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets udvalg for Miljø, Folkesundhed og Fødevarer, der er ledende udvalg.

Nærhedsprincippet

Forslaget er fremsat med dobbelthjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel). Den eksisterende forordning om kviksølv (1102/2008) har samme hjemmelsgrundlag.

I forhold til den handelsmæssige del af Kommissionens forslag, fremhæver Kommissionen, at forslaget formål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og at foranstaltninger inden for den fælles handelspolitik er omfattet af Unionens enekompetence, jf. artikel 3, litra e), i TEUF. Behovet begrundes i nødvendigheden af at adressere problemet med kviksølvforurening og -eksponering i Unionen og gennemføre et forbud mod eksport af kviksølv, adskillige kviksølvforbindelser og visse produkter tilsat kviksølv samt et betinget forbud mod import af kviksølv.

Hvad angår forslaget ikke-handelsmæssige bestemmelser vedrørende brug af kviksølv i eksisterende og nye fremstillingsprocesser og i nye produkter, kontrol af kviksølvemissioner til miljøet og oplagring af kviksølv samt håndtering af kviksølvaffald, er de omfattet af delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, dvs. beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed. Da beskyttelse af miljøet og menneskers sundhed mod kviksølvforurening og -eksponering, som det fremgår af ovenstående, allerede i udstrakt grad er reguleret på EU-niveau, er det berettiget, at Unionen træffer foranstaltninger. Hvad angår konventionens bestemmelser vedrørende minedrift fra små guldminer, giver dette forslag de berørte medlemsstater mulighed for at vælge den optimale kombination af foranstaltninger til gennemførelse, for at de relevante krav kan opfyldes.

Kommissionen vurderer på denne baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringens selvstændige vurdering af, om nærhedsprincippet på det foreløbige grundlag er overholdt: Miljøområdet efter TEUF artikel 192 er et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne. Formålet med forslaget samlet vurderes samlet set bedst at kunne indfries ved hjælp af regulering på EU-niveau. Endvidere vedrører formålet med forslaget opfyldelse af EU's internationale forpligtelser, hvorfor det vurderes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er regeringens holdning, at forslaget alene bør have hjemmel i TEUF artikel 192 om miljø. Dette er uddybet under afsnittet om regeringens foreløbige generelle holdning.

Gældende dansk ret

Den danske kviksølvbekendtgørelse (BEK nr. 73 af 25/01/2016) fastsætter et nationalt forbud mod import, salg og eksport af kviksølv og kviksølvholdige produkter med få undtagelser.

De danske regler for anvendelsen af amalgam er fastsat i kviksølvbekendtgørelsen for så vidt angår forbud mod anvendelse i andet end blivende kindtænder med slid, gennem vejledning fra Sundhedsstyrelsen samt i kommunale retningslinjer vedrørende amalgamfiltre.

Forordningen udfylder alene de huller, som er identificeret i EU's eksisterende regelværk for at sikre, at konventionens krav er opfyldt. Forordningen vil således ikke have betydning for øvrig eksisterende EU-ret og ligeledes ikke berøre nationale gennemførelsesforanstaltninger af disse.

Konsekvenser

1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget erstatter den eksisterende forordning 1102/2008 om eksport og opbevaring af kviksølv. Den nye forordning vil være umiddelbart gældende i Danmark. En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning, idet brugen af kviksølv og kviksølvholdige produkter længe har været reguleret i dansk lovgivning (kviksølvbekendtgørelsen). Forordningens ikrafttrædelse kan medføre behov for opdatering af de danske regler.

I forhold til reguleringen af amalgam i tandfyldninger har Danmark i dag på flere måder en strengere praksis end det, der foreslås af Kommissionen. De danske regler for anvendelsen af amalgam er fastsat i

kviksølvbekendtgørelsen (for så vidt angår forbud mod anvendelse i andet end blivende kindtænder med slid) og gennem vejledning fra Sundhedsstyrelsen og i kommunale retningslinjer vedr. amalgamfiltre.

Den danske vejledning om brugen af amalgam i tandfyldninger vil fortsat finde anvendelse, idet den fastsætter en mere snæver brug af amalgam i tandfyldninger end det, Kommissionen foreslår. Der er i Danmark dog ikke krav om alene at bruge amalgam i indkapslet form, men det vurderes, at der primært anvendes amalgam i denne form i dag, og at forbruget i øvrigt er meget lavt i Danmark. Der kan overvejes, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte særskilt national lovgivning vedrørende anvendelsen af amalgam i tandfyldninger, som gengiver vejledningen fra Sundhedsstyrelsen for at sikre, at det nuværende høje danske beskyttelsesniveau opretholdes med forordningens ikrafttræden.

I forbindelse med den gennemførte høring af forslaget til forordningen har Arbejdstilsynet gjort opmærksom på, at udsættelse for methyلكviksølvforbindelser i arbejdsmiljøet er omfattet af bilag 1A til Arbejdstilsynets bekendtgørelse om foranstaltninger til forebyggelse af kræfttrisiko ved arbejde med kræfttrikable stoffer. Forordningens ikrafttrædelse kan jf. høringssvaret medføre, at bilaget til Arbejdstilsynets bekendtgørelse skal revideres.

2. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige:

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Forordningens artikel 4 samt artikel 15 vurderes at medføre en begrænset administrativ byrde for den nationale kompetente myndighed, som skal modtage og sagsbehandle handelsformularerne, jf. artikel 3 og 4, samt udarbejdelse af en rapport som fastsat artikel 15.

Det vurderes at pålægge den nationale kompetente myndighed (Miljøstyrelsen) en ubetydelig økonomisk administrativ byrde.

3. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser

4. Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Forslaget medfører ingen nævneværdige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Det betingede forbud i artikel 4 mod import til Unionen af kviksølv og kviksølvblandinger betyder, at de virksomheder, som i dag importerer kviksølv til brug i produktionen, fremadrettet vil skulle have en godkendelse fra de kompetente myndigheder i Danmark forud for import af kviksølv fra lande uden for EU. Dette vurderes at ville pålægge en mindre administrativ byrde for virksomhederne. Bestemmelserne om anmeldelse vil finde anvendelse fra 1. januar 2018.

På baggrund af perioden 2011-2014 vurderes det, at der årligt har været 0-1 handler med kviksølv til/fra lande uden for EU. Det vurderes, at der også fremover vil være meget få handler om året (0-5), hvor virksomheder importerer kviksølv fra lande uden for EU og derfor vil blive ramt af anmeldelsespligten.

I øvrigt er de mulige konsekvenser for erhvervslivet ved forslagets øvrige bestemmelser overvejet nedenfor:

Med artikel 5 forbydes eksport, import og fremstilling af en række produkter tilsat kviksølv pr. 1. januar 2021. Med sit forslag forbyder Kommissionen helt fremstilling, import og eksport af produkter tilsat kviksølv, som er omfattet af konventionen. Kommissionen vurderer i konsekvensanalysen, at konsekvenserne for virksomhederne

ved denne løsning er uvæsentlige, idet de berørte produkter allerede er omfattet af restriktioner for markedsføring.

Artikel 8 fastsætter forbud mod anvendelse af kviksølv i processer og fremstilling samt markedsføring af produkter tilsat kviksølv, som ikke er omfattet af nogen kendt anvendelse før den 1. januar 2018. Der er ikke tale om et absolut forbud, idet en økonomisk operatør, som påtænker at fremstille og/eller markedsføre et nyt produkt tilsat kviksølv eller benytte sig af en ny proces, kan underrette de kompetente myndigheder i den berørte medlemsstat herom. Kommissionen kan efter meddelelse fra medlemsstaten træffe afgørelse om, hvorvidt de anmeldte nye produkter tilsat kviksølv, og nye processer kan tillades.

Ved en sådan meddelelsespligt til de kompetente nationale myndigheder pålægges der virksomhederne en forpligtelse til at give oplysninger om en række detaljerede forhold. Det vurderes dog, at dette er noget der vil ske meget sjældent, og derfor vurderes de tilknyttede administrative omkostninger at være meget begrænsede.

Artikel 10 fastsætter restriktioner for brugen af amalgam i tandfyldninger. Der stilles krav om, at amalgam til tandfyldningen alene må anvendes i kapsler. Der er i Danmark ikke et sådan krav, men Danmark har nationale restriktioner for brugen af amalgam i andet end blivende kindtænder, hvor der er slid. Endvidere har Sundhedsstyrelsen en vejledning, der anbefaler meget begrænset brug af amalgam til tandfyldning, som går udover Kommissionens forslag. Det betyder en meget begrænset anvendelse af kviksølv til tandfyldning i Danmark, og dermed formodes de øgede omkostninger til kapselformen at være meget begrænsede. Desuden indføres en pligt til at installere amalgamfiltre hos samtlige tandlæger. Der formodes allerede i dag at være installeret filtre på samtlige danske tandlægeklinikker, da der er fastsat ved krav til spildevandsudledninger, som i praksis er indarbejdet i de kommunale retningslinjer. Kommissionens forslag vil derfor ikke medføre en ekstra omkostning. Bestemmelsen vil finde anvendelse fra 1. januar 2019.

Artikel 12 fastsætter, at bestemte virksomheder årligt skal fremsende oplysninger til de kompetente nationale myndigheder om den mængde kviksølv, der er oplagret i berørte anlæg og om den mængde kviksølv, der er sendt til midlertidige eller permanente oplagringsfaciliteter.

For Danmarks vedkommende vurderes kravene i artikel 12 kun at få betydning for ét non-ferro metalsmelteri i Danmark, men da virksomheden ikke producerer rent kviksølv affald, vil de ikke være omfattet af bestemmelsen.

I forhold til opbevaring af kviksølv, artikel 13, er der i Danmark hverken midlertidige eller permanente oplagringsanlæg til kviksølv. Danmark eksporterer så vidt vides ikke affald bestående af metallisk kviksølv. Danmark eksporterer kviksølvholdigt affald til bl.a. Tyskland til oparbejdning. Danmark sender alene kviksølvaffald til genanvendelse og ikke endelig bortskaffelse. Det betyder, at der ikke vil være ekstra omkostninger til dette i Danmark.

5. Konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø, sundhed og forbrugerbeskyttelse
Forslaget skønnes overordnet at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet i EU.

Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse udgør amalgam den næststørste brug af kviksølv i Unionen med et anslået forureningspotentiale på omkring 75 ton kviksølv årligt.

Kommissionens forslag vurderes kun at få begrænsede positive virkninger på beskyttelsesniveauet i Danmark, idet vi allerede har reguleret amalgamanvendelse og ikke har de omtalte fremstillingsprocesser, men udledninger i andre lande kan transporteres via vand- og luftstrømme til Danmark og ophobes i vores fødevarer.

I forhold til permanent oplagring af kviksølv, vurderes det, at Kommissionens forslag umiddelbart vil give en mindre beskyttelse for sundhed og miljøet i EU. Beskyttelsen af miljøet kan forbedres yderligere, hvis der i

forslaget indarbejdes krav til stabilisering af kviksvovet inden den permanente oplagring. Der findes ikke oplagring steder i Danmark og det vil således ikke have direkte miljømæssige konsekvenser for Danmark.

Høring

Forslaget har været sendt i høring blandt en bred kreds af interessenter, hvor der ikke er fremkommet substantielle indvendinger. Dansk Byggeri og Lundbeck har fremsendt neutrale høringssvar og CO-Industri har derudover stillet spørgsmål om, hvorfor arbejdsmiljø ikke er nævnt som en del af ”hele kviksvovcyklussen”, samt om baggrunden for anvendelsesdatoen for forordningen og muligheden for at fremrykke denne.

Miljøstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at arbejdsmiljø og beskyttelse af arbejdstagere ikke direkte er en del af formålsbeskrivelsen, og at formålet med Kommissionens forslag til forordning alene er at gennemføre de af Minamatakonventionens bestemmelser, som endnu ikke er omfattet af eksisterende EU-regler. Med hensyn til ikrafttrædelse har Miljøstyrelsen svaret, at forordningen vil finde anvendelse fra d. 1. januar 2018, men i øvrigt fastsætter forskellige frister for ikrafttrædelse af forbud (f.eks. om amalgam i tandfyldninger som finder anvendelse fra d. 1. januar 2019). Datoerne er fastsat for at sikre, at både medlemsstaternes kompetente myndigheder og de økonomiske operatører, der berøres af forordningen, får tilstrækkelig tid til at tilpasse sig.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget er generelt blevet hilset velkomment blandt medlemsstaterne, og der forventes at være opbakning til vedtagelse af forslaget.

Dog har flere medlemsstater udtrykt bekymring over for Kommissionens valg af minimumstilgang til implementering af konventionen. Det er holdningen hos denne gruppe af medlemsstater, at EU bør være en ledende aktør på det globale område i forhold til at nedbringe udledning og udfase brugen af kviksvov, ligesom EU var ledende i forhandlingerne om konventionen.

Andre medlemslande mener modsat, at Kommissionen går for langt i forhold til de krav, som konventionen stiller til parterne – særligt på området for tandfyldningsamalgam, hvor en række lande på nuværende tidspunkt ikke lever op til kravene, og derfor mener, at forslaget vil have vidtrækkende konsekvenser.

Det forventes desuden, at kravene til håndteringen af kviksvovholdigt affald vil give grund til længere forhandlinger mellem medlemslandene, idet flere finder, at der skal være krav til stabilisering af kviksvovet i forbindelse med permanent oplagring.

Endelig forventes det, at brugen af delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter vil skabe en del diskussioner, ligesom nogle har udtrykt bekymring i forhold til eksisterende nationale regler.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens forslag. Regeringen støtter en ambitiøs EU implementering af konventionens bestemmelser. Regeringen er ligeledes meget positiv overfor, at pakken præsenteres med henblik på EU's ratificering af konventionen.

I forhold til Kommissionens valg af dobbelt hjemmel i forslaget, synes det ikke tilstrækkeligt klart, hvilke dele af forslaget der har hjemmel i henholdsvis TEUF artikel 192 (Miljø) og TEUF artikel 207 (Handel). Regeringen vurderer, at forslaget alene burde have hjemmel i TEUF artikel 192, idet dette må anses som det primære formål med forordningen - dette særligt henset til, at konventionen i sin formålsbeskrivelse alene henviser til hensynet til menneskers sundhed og miljøet (konventionens artikel 1). Dobbelt hjemmel skal kun anvendes i helt særlige tilfælde og under forudsætning af, at de enkelte elementer skal tillægges lige stor vægt. Dette er ikke tilfældet i dette forslag.

Hvis ikke der opnås enighed om enkelt hjemmel, bør det tydeliggøres i Kommissionens forslag, hvilke bestemmelser der hører under hhv. handel- og miljødelen. Dette er især vigtigt at få præciseret i forhold til muligheden for at kunne opretholde og vedtage nationale særregler, som kun er muligt under miljøhjemlen og den delte kompetence.

I forhold til permanent oplagring af kviksølvholdigt affald, er det regeringens foreløbige holdning, at kviksølvaflald udelukkende bør opbevares i stabiliseret form.

I forhold til beføjelsen til at vedtage delegerede retsakter kan dette alene støttes af regeringen, hvis der ikke er tale om substantielle ændringer.

Regeringens foreløbige generelle holdning til vedtagelsen af gennemførelsesretsakter er, at det for så vidt angår vedtagelse af import- og eksportformularer er relevant at anvende gennemførelsesretsakt, idet dette sker som opfølgning på de afgørelser, der vedtages af konferencen mellem parterne i konventionen ("partskonferencen") i overensstemmelse med konventionens artikel 3, stk. 12.

I forhold til muligheden for at Kommissionen ved gennemførelsesretsakt kan træffe afgørelse om tilladelse til fremstilling af nye produkter tilsat kviksølv eller anvendelse af ny fremstillingsprocesser, er regeringen opmærksom på, at dette vil kunne betyde en undtagelse fra det generelle forbud. Dog foreskriver undersøgelsesproceduren, at Kommissionen ikke kan gennemføre den foreslåede foranstaltning, hvis der er kvalificeret flertal imod, ligesom den ikke kan gennemføres, hvis den pågældende retsakt vedrører beskyttelse af menneskers, dyrs eller planters sundhed eller sikkerhed, eller hvis et simpelt flertal blandt udvalgets medlemmer er imod det (jf. forordning 182/2011 artikel 5, stk. 4, afsnit 2, litra a) og c.).

For så vidt angår vedtagelsen af spørgeskemaer ved gennemførelsesretsakt åbner dette mulighed for, at Kommissionens rapporteringsforpligtelse kan pålægge medlemsstaterne at rapportere mere end det, der foreskrives efter Minimatakonventionen. Dette bør derfor præciseres, enten i bestemmelsen eller recitals, at der ikke er tale om en mere byrdefuld rapporteringsforpligtelse end den, der foreskrives i konventionen.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.