

Socioøkonomiske konsekvenser af ophævelse af territorielt forbehold i relation til Minamatakonventionen

KONSEKVENSNOTAT

17. JULI 2019

Baggrund

Forhandlingerne om en global kviksølvsaftale, Minamatakonventionen, blev afsluttet i januar 2013. Formålet med konventionen er at beskytte menneskers sundhed og miljøet mod menneskeskabte emissioner og udledninger af kviksølv og kviksølvforbindelser. Danmark underskrev konventionen 10. oktober 2013 med territorielt forbehold for Grønland og Færøerne.

For at undersøge konsekvenserne af at ophæve det territoriale forbehold for Grønland har Departementet for Natur og Miljø igangsat en undersøgelse, der er rapporteret i en teknisk baggrundsrapport. Undersøgelsens resultater danner baggrund for en politisk beslutning om, at Grønland tiltræder konventionen. Nærværende notat sammenfatter resultaterne af undersøgelsen.

Minamatakonventionen trådte i kraft i august 2017, da 50 lande havde ratificeret konventionen. I dag har 128 lande underskrevet konventionen, herunder alle otte lande som er medlemmer af Arktisk Råd. Ministre fra de otte arktiske lande, sammen med delegerede fra seks organisationer af oprindelige folk i Arktis, opfordrede i den såkaldte Fairbanks Deklaration fra 2017 til en hurtig og effektiv implementering af Minamatakonventionen, idet denne er vigtig for landenes bestræbelser på at mindske forureningen med kviksølv i Arktis.

Beskyttelse af miljøet og befolkningerne i Arktis er fremhævet i forordet til Minamatakonventionen, idet parterne til konventionen noterer sig de særlige sårbarheder i arktiske økosystemer og traditionelle samfund.

Påvirkning af mennesker og miljø i Grønland

Kviksølv bliver i miljøet omdannet til metylkviksølv, som opkoncentreres i fødekæderne. Dette resulterer i særligt høje niveauer i traditionelle fødevarer i Grønland såsom fisk og marine pattedyr. Mennesker, som indtager store mængder af traditionelle fødevarer, vil derfor have en høj udsættelse for kviksølv gennem føden. Der er i særlig grad bekymring for påvirkningen af fostre og børns udvikling. Over halvdelen af grønlandske kvinder i den fødedygtige alder havde i 2014 højere kviksølvkoncentrationer i blodet end de internationale vejledende grænseværdier. I de nordgrønlandske bygder var det alle kvinder i den fødedygtige alder, som havde koncentrationer, der var højere end de vejledende grænseværdier.

Hovedparten af det kviksølv, der ender i det grønlandske miljø, kommer udefra. Det ansås, at lokale grønlandske kilder kun bidrager med omkring 1% af den samlede forurening med kviksølv i Grønland. Det er dog muligt, at lokale udledninger til vandmiljøet, eksempelvis fra tandlægeklinikker eller dumpe, kan have betydning for lokal forurening i nærheden af byområder.

Konventionens bestemmelser og problemstillinger i relation til Grønland

Minamatakonventionen har en række bestemmelser, som Grønland, hvis man vælger at tiltræde konventionen, vil skulle leve op til.

Forbud mod udvinding af kviksølv. Konventionen stiller krav om, at parterne forbyder udvinding af kviksølv ved minedrift, med mindre udvinding allerede fandt sted, da konventionen trådte i kraft. Der har aldrig været produktion af kviksølv i Grønland, og der er ingen planer om det. Tiltrædelse af konventionen vurderes ikke at have konsekvenser for Grønland i relation til dette punkt.

Forbud mod produktion og import af produkter tilsat kviksølv. Konventionen stiller krav om, at parterne forbyder produktion og import af en række produkter tilsat kviksølv. Dette omfatter kontakter og relæer, termometre og andre typer måleudstyr, kosmetik, biocider, pesticider og kviksølvoxid-batterier. For andre typer af batterier og lysstofrør er der krav om, at indholdet af kviksølv skal være under fastsatte grænser. Der er generelle undtagelser for produkter anvendt til forskning, militære anvendelser og civilbeskyttelse. Det vil stadig være muligt at anvende produkter, der allerede er i brug. Det vurderes, at et forbud mod de pågældende produkter tilsat kviksølv ikke vil have konsekvenser for Grønland.

Tandfyldningsamalgam. Amalgam til tandfyldninger indeholder omkring 50% kviksølv. Tandfyldningsamalgam har ikke været anvendt i den offentlige tandpleje i Grønland i en årrække. Konventionen stiller ikke krav om, at parterne forbyder tandfyldningsamalgam, men konventionen opstiller ni punkter vedrørende tandfyldningsamalgam, hvoraf parterne skal gennemføre mindst to. Grønland har allerede gennemført otte af punkterne, og det vurderes derfor, at der ikke vil være behov for nye tiltag, hvis konventionen tiltrædes. Hvis amalgam, der fjernes fra tænder, ikke opsamles, vil det ende i vandmiljøet, og konventionen stiller krav om, at man skal bestræbe sig på at mindske udledningerne. I dag er mange af klinikkerne forsynede med amalgamseparatorer, men det er ikke alle. Det kan derfor overvejes at indføre mere effektive amalgamseparatorer på alle klinikker i lighed med de krav, der er gældende i EU, og som kan betragtes som den bedste tilgængelige teknik (BAT). En minimumsimplementering af konventionen vurderes dog at kunne gennemføres uden et krav om brug af amalgamseparatorer.

Forbud mod visse processer, hvor kviksølv anvendes. Konventionen indeholder krav om ikke at anvende kviksølv til forskellige industrielle processer og at mindske anvendelsen af kviksølv til udvinding af guld. Da kviksølv ikke bruges til disse formål i Grønland, vurderes en tiltrædelse af konventionen ikke at have konsekvenser i relation til disse processer. Tidligere udvinding af guld i Grønland er foregået uden brug af kviksølv, og der er brugbare alternativer til kviksølv til

udvinding af guld i både stor- og småskala. Ved turistaktiviteter med udvinding af guld, som kendes fra flere nordiske lande, anvendes der ikke kviksølv.

Affaldshåndtering. Konventionen indeholder en række bestemmelser om håndtering af kviksølvholdigt affald. Grønland har allerede tiltrådt Baselkonventionen om eksport af farligt affald, og har krav om håndtering af kviksølvholdigt affald i bekendtgørelsen om olie- og kemikalieaffald. Der vurderes derfor ikke at være behov for yderligere tiltag. En tiltrædelse af Minamatakonventionen vil kunne sætte fokus på kviksølvholdigt affald, og dermed have en positiv effekt på effektiviteten af implementeringen af de allerede gældende regler.

Emissioner af kviksølv til luft. Affaldsforbrænding har tidligere været den største kilde til emissioner af kviksølv til luft i Grønland. Nye målinger fra forbrændingsanlæggene i Nuuk og Aasiaat viser, at koncentrationerne af kviksølv i røggas er faldet til ca. 1/5 af niveauet målt i forbrændingsanlæg i Grønland i 2002. Koncentrationerne er i dag langt under grænseværdierne for forbrændingsanlæg i Danmark og det øvrige EU. Faldet vurderes at være en effekt af en udfasning af brugen af kviksølvtermometre og andre kviksølvholdige produkter samt øget udsortering af kviksølvholdigt affald. De planlagte nye forbrændingsanlæg i Nuuk og Sisimiut vil blive udstyret med røggasrensning til begrænsning af dioxiner, som samtidigt yderligere vil nedbringe emissionerne af kviksølv. For såvel eksisterende som nye anlæg vurderes det, at tiltrædelse af konventionen ikke vil have konsekvenser for Grønland.

Udledninger af kviksølv til jord og vand. De største kilder til udledning af kviksølv til vandmiljøet i Grønland har tidligere været udledninger fra tandlægeklinikker og tab af kviksølv fra termometre og andet kviksølvholdigt udstyr, der gik i stykker. Da nye termometre og andet kviksølvholdigt udstyr i mange år ikke har indeholdt kviksølv, vil tabene fra udstyr, der går i stykker, gradvist mindskes. Det samme er tilfældet med udledninger fra tandlægeklinikker, men da kviksølvyldninger holder længe, vil der en årrække frem stadig kunne være udledninger fra tandlægeklinikker. Udledninger til jord kan forekomme, når kviksølvholdigt udstyr går i stykker, men de samlede udledninger til jord vurderes at være ubetydelige.

Lovgivning

Det vurderes, at der vil være behov for at udarbejde en bekendtgørelse, der regulerer handelen med kviksølv og produkter, der er tilsat kviksølv. Herudover kan bekendtgørelsen, alt efter hvad der vedtages, regulere brug og bortskaffelse af tandfyldningsamalgam.

Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 29 af 17. september 1993 om olie- og kemikalieaffald vurderes i tilstrækkelig grad at regulere håndteringen af kviksølvholdigt affald.

Forbud mod udvinding af kviksølv vil enten skulle indarbejdes som en ændring til råstofloven eller som en særskilt bekendtgørelse i henhold til denne lov. Som nævnt har kviksølv aldrig været anvendt til udvinding af guld i Grønland, og der er ingen planer om at anvende det til dette formål. Den enkleste måde at gennemføre konventionens krav vil være at indføre et forbud mod brug af kviksølv til udvinding af guld i lighed med det forbud, som er indført i EU.

Andre konsekvenser

Der er under konventionen ingen krav om, at parterne skal udarbejde implementeringsplaner. Der vil være behov for, at Grønland hver fjerde år orienterer Danmark om implementeringen af konventionen til brug for Danmarks rapportering til sekretariatet for konventionen. Hvis den nødvendige lovgivning er på plads, vil rapporteringen primært bestå af ja/nej svar og henvisning til lovgivningen. Til den første rapportering vil der dog være behov for mere information om kilder, som kan baseres på den udførte undersøgelse.

Der vurderes ikke at være behov for monitoring af kviksølv i miljøet eller eksponering af befolkningen ud over den monitoring, som allerede foregår bl.a. inden for rammerne af det Arktiske Monitorings- og Vurderingsprogram (AMAP). Der er ingen krav om monitoring af emissioner og udledninger eller registrering af udstyr i brug.

Det er en central del af Minamatakonventionen, at befolkningen inddrages og informeres om konsekvenserne af eksponering for kviksølv. Da dele af den grønlandske befolkning er særligt udsatte for kviksølv, foregår der allerede en stor indsats med at informere om, hvorledes man kan mindske udsættelsen, men samtidig holde fast ved den traditionelle koster fordele. Sundhedsfaglige eksperter vurderer, at det vil styrke oplysningsarbejdet, at Grønland tiltræder konventionen og dermed gør en aktiv indsats for at mindske den langtransporterede kviksølv, der ender i fødevarer i Grønland.

Samlede konsekvenser

Samfundsøkonomiske konsekvenser. De samfundsøkonomiske konsekvenser af at tiltræde konventionen vil ved en minimumimplementering påhvile Grønlands Selvstyre i form af ressourcer til at udarbejde lovgivning, rapportering og eventuelt oplysningsmaterialer. De samlede engangsomkostninger er anslået at være i størrelsen 138.000 - 275.000 kr. Hertil kommer en udgift til rapportering, som er anslået til mindre end 12.500 kr. hvert 4 år.

Afhængigt af hvilke tiltag der vælges, vil der ligeledes kunne være omkostninger til at installere amalgamseparatorer og omkostninger til bedre affaldshåndtering af det opsamlede amalgam. En minimum-implementering vil kunne gennemføres uden yderligere omkostninger. En BAT løsning med indførelse af amalgamseparatorer på alle klinikker i byerne vurderes at kunne beløbe sig til 700.000 - 1.000.000 kr i investeringer og 50.000 - 150.000 kr pr. år i løbende omkostninger. Udgifterne vil påhvile den offentlige tandpleje.

Fordele ved at tiltræde konventionen. Hovedparten af det kviksølv, som ender i miljøet og i fødevarer i Grønland, er transporteret til Arktis via atmosfæren eller med havstrømme. Etableringen af en international aftale om at begrænse brugen af kviksølv globalt har derfor stor betydning for at begrænse tilførslen af kviksølv til miljøet i Grønland. Det vurderes at være vigtigt for effektiviteten af konventionen, at så mange af verdens lande som muligt går sammen om at begrænse brugen af kviksølv og tiltræder konventionen.