

Høringsnotat - forslag til endringer i produktforskriften § 2-3 om kvikksølv og kvikksølvforbindelser

Forslaget gjelder endring av unntakene fra kvikksølvforbudet i produktforskriften § 2-3. Endringene medfører presiseringer av eksisterende unntak, innføring av tre nye unntak fra forbudet for spesifiserte bruksområdet for kvikksølvforbindelser.

Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget til endring av produktforskriften er at den norske reguleringen av kvikksølv i produktforskriften ikke er i samsvar med forpliktelser Norge har etter Minamata-konvensjonen om kvikksølv. Norge har ratifisert Minamata-konvensjonen, som regulerer kvikksølv gjennom hele livssyklusen til kvikksølv, med mål om å redusere globale kvikksølvutslipp fra menneskeskapte kilder. Konvensjonen regulerer kvikksølv fra gruvevirksomhet, bruk av kvikksølv i produkter og industriprosesser, utslipp av kvikksølv til luft og vann fra industriell virksomhet og håndtering av kvikksølvholdig avfall. Eksport og import av kvikksølv er som hovedregel forbudt. Det er likevel mulig å eksportere og importere kvikksølv på visse vilkår og for et legitimt formål som beskrevet i konvensjonen.

Minamata-konvensjonen ble behandlet i Stortinget og det ble gitt samtykke til ratifikasjon i Prop. 148 S(2015-2016), hvor det fremgår at Minamata-konvensjonen ikke nødvendiggjør lov- eller forskriftsendring fordi Forurensningsloven og Produktkontrollloven ivaretar de krav som følger av Minamata-konvensjonen. Miljødirektoratet har imidlertid avdekket at noen av unntakene fra det generelle kvikksølvforbudet i produktforskriften § 2-3 tredje ledd er i strid med krav i Minamata-konvensjonen.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet et forslag til endringer og presiseringer i produktforskriften § 2-3. Formålet med endringene og presiseringene, å bringe produktforskriften i samsvar med Minamata-konvensjonen, samt innføre enkelte unntak for å unngå standardisert saksbehandling.

Regulering av kvikksølv i norsk rett

Kvikksølv er regulert i produktforskriften § 2-3, som forbyr produksjon, import, eksport, omsetning og bruk av stoff, stoffblanding eller faste bearbejdede produkter som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser. Forbudet omfatter også produkter til analyse- og forskningsformål. Det generelle forbudet har opplistet en rekke unntak i tredje ledd. I tillegg kan Miljødirektoratet med hjemmel i produktforskriften § 7-1 gi dispensasjon fra det generelle forbudet for import, eksport, omsetning og bruk av kvikksølv og kvikksølvforbindelser. Kvikksølv er videre regulert i produktforskriften § 2-4, som gjennomfører forordning (EU) 2017/852 (kvikksølv-forordningen) i Norge. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen. Det er også reguleringer av kvikksølv i øvrig regelverk, som for eksempel kjemikalierregelverkene som REACH og CLP, gjennom miljøregelverk som avfallsforskriften, forurensningsforskriften, vannforskriften og i regelverk om forbrukerprodukt som leketøyforskriften eller kosmetikkforskriften. Listen over kvikksølvreguleringer beskrevet over er ikke uttømmende. Det generelle forbudet i produktforskriften § 2-3 gjelder uten at det berører bestemmelsene i andre regelverk som har strengere krav til kvikksølvtilsatte produkter, herunder når det gjelder maksimalt kvikksølvinhold som, for eksempel, i kosmetikkforskriften.

Miljødirektoratets vurderinger og forslag

Unntakene fra produktforskriften § 2-3 tredje ledd er innført for å dekke legitime behov for import, eksport, omsetning og bruk av kvikksølv og kvikksølvforbindelser der det ikke finnes alternativer. Noen av disse unntakene er imidlertid i strid med bestemmelsene om import og eksport i Minamata-konvensjonen, som er beskrevet i konvensjonens artikkel 3. Miljødirektoratet anbefaler å endre disse unntakene slik at de er i overenstemmelse med Minamata-konvensjonen. Dette innebærer å begrense unntakene g. og h. til å gjelde kun for bruk og omsetning. I tillegg foreslår vi å begrense unntaket g. til å kun gjelde kvikksølv-sulfat, som er det eneste stoffet som brukes for i analyse av kjemisk oksygenforbruk (KOF).

Miljødirektoratet foreslår også tre nye unntak fra forbudet i produktforskriften § 2-3 for bruksområder der det per i dag ikke finnes alternativer til bruken av kvikksølvforbindelser, og der Miljødirektoratet gir unntak i enkeltvedtak. Dette gjelder unntak i. Nesslers reagens for bestemmelse av *Pseudomonas aeruginosa*, unntak j. kvikksølv(II)klorid for fiksering av vannprøver til laboratorieanalyser og unntak k. kvikksølv(II)tiocyanat til bestemmelse av klorid i vannprøver. De nye unntakene strider ikke mot bestemmelsene i Minamata-konvensjonen fordi bestemmelsene om import og eksport gjelder kvikksølv og ikke kvikksølvforbindelser jf. art 3.

Forslag til endringer i dagens regelverk

1) Begrense unntakene i tredje ledd bokstav f. og h. til å gjelde bruk og omsetning

Miljødirektoratet foreslår at unntakene i produktforskriften § 2-3 tredje ledd bokstav f. og h. Disse lyder i dag slik:

f. stoff og stoffblanding som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser til bruk i analyse i henhold til internasjonale standardmetoder innen legemiddelindustrien,

og,

h. stoff og stoffblanding som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser til bruk innen medisinsk diagnostikk.

Disse foreslås endret slik at unntakene bare vil gjelde for bruk og omsetning. Bestemmelsene vil da lyde slik:

f. bruk og omsetning av stoff og stoffblanding som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser til bruk i analyse i henhold til internasjonale standardmetoder innen legemiddelindustrien,

og,

h. bruk og omsetning av stoff og stoffblanding som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser til bruk innen medisinsk diagnostikk.

Bokstav f. regulerer "bruk i analyse i henhold til internasjonale standardmetoder innen legemiddelindustrien". Import og eksport av kvikksølv til bruk innenfor *analyse* er ikke unntatt Minamata-konvensjonen art 3, men import og eksport av kvikksølv til bruk til *forskning på laboratorieskala* er unntatt. Analyse inkluderer, men er ikke begrenset til forskning i laboratorieskala. Vi mener derfor at dagens unntak ikke er i samsvar med bestemmelsene i Minamata-konvensjonen om eksport og import av kvikksølv.

Bokstav h. regulerer "bruk innen medisinsk diagnostikk". Import/eksport av kvikksølv til bruk innen medisinsk diagnostikk er ikke unntatt Minamata-konvensjonen art 3, og unntaket i dagens § 2-3

tredje ledd bokstav h strider dermed mot konvensjonens bestemmelser om eksport/import av kvikksølv.

2) Begrense unntaket i dagens bokstav g. til å gjelde kvikksølvulfat og fjerne bestemmelsen om avfall

Miljødirektoratet foreslår å endre unntaket i produktforskriften § 2-3 tredje ledd bokstav g. Denne lyder i dag:

- g. stoff og stoffblanding som inneholder kvikksølv eller kvikksølvforbindelser til bruk i analyse av kjemisk oksygenforbruk (KOF) og avfall fra slike analyser,*

Denne foreslås endret til:

- g. kvikksølvulfat til bruk i analyse av kjemisk oksygenforbruk (KOF),*

Siden det kun er kvikksølvulfat som brukes ved standardisert analyse av kjemisk oksygenforbruk (KOF), foreslår vi å endre ordlyden i produktforskriften § 2-3 tredje ledd bokstav g til å gjelde kun for kvikksølvulfat.

I tillegg foreslår vi å fjerne unntaket for avfall i bokstav g. for å harmonisere med de andre unntakene. Kvikksølvholdig avfall reguleres av avfallsforskriften og kvikksølvforordningen.

3) Innføre tre nye unntak i tredje ledd

Miljødirektoratet foreslår å innføre tre nye unntak i § 2-3 tredje ledd. Dette gjelder for bruksområder der det per i dag ikke finnes alternativer til bruk av kvikksølvforbindelser, og hvor Miljødirektoratet rutinemessig gir unntak gjennom enkeltvedtak etter produktforskriften § 7-1.

Nesslers reagens anvendes til bestemmelse av bakterien *Pseudomonas aeruginosa* i vann i henhold til standardmetode, NS-EN ISO 16266:2008. Det finnes per i dag ikke en alternativ kvikksølvfri metode.

Kvikksølv(II)klorid brukes som et fikseringsmiddel for vannprøver for å unngå pH-endring på grunn av biologisk aktivitet under oppbevaring og transport. Andre kjente fikseringsmidler påvirker pH og CO₂ i prøven, og egner seg derfor ikke til denne bruken.

Kvikksølv(II)tiocyanat brukes for bestemmelse av kloridkonsentrasjonen i vannprøver i henhold til standardmetode, NS 4769. NS 4769 inngår i samlingen som inneholder alle norske standarder innenfor vannkvalitet (ICS 13.060). Det finnes per i dag ikke en alternativ kvikksølvfri metode.

Vi foreslår derfor tre nye unntak i produktforskriften § 2-3 tredje ledd, som skal lyde:

- i. Nesslers reagens for bestemmelse av *Pseudomonas aeruginosa*,*
- j. kvikksølv(II)klorid for fiksering av vannprøver til laboratorieanalyser,*
- k. kvikksølv(II)tiocyanat for bestemmelse av klorid i vannprøver.*

Konsekvenser ved endringene

Endringen i 1) vil medføre en innskrenking av unntakene etter dagens regelverk, da bruk av kvikksølv til analyse i henhold til internasjonale standardmetoder innen legemiddelindustrien og innen medisinsk diagnostikk vil bli begrenset til bruk og omsetning, mens det i dagens regelverk etter ordlyden også er unntak for produksjon, import og eksport. Begrensingene vil kunne medføre noe høyere administrativ byrde for virksomheter og myndigheter, da det må søkes eksplisitt om

dispensasjon fra det generelle forbudet om import og eksport av kvikksølv og kvikksølvforbindelser. Samtidig vil myndighetene få full oversikt på hvor mye kvikksølv og hvilke kvikksølvforbindelser importers til Norge til bruk i analyse innen legemiddelindustrien og til bruk innen medisinsk diagnostikk.

Endring 2) som begrenser unntaket til å gjelde kun for kvikksølvulfat og ikke kvikksølv vil også medføre en innskrenking, men vil ikke medføre praktiske endringer fordi det utelukkende er kvikksølvulfat som brukes i analyse av kjemisk oksygenforbruk (KOF) i henhold til standardmetoder. Det vil heller ikke medføre praktiske endringer å fjerne avfall fra analysene fra unntaket, da avfall som inneholder kvikksølv uansett reguleres av avfallsforskriften.

Endring 3) som innfører tre nye unntak gjøres for å fjerne søknadsplikten og behandling av søknadene etter produktforskriften § 7-1. I praksis gis det alltid unntak for disse anvendelsesområdene, og det gis for import, bruk og omsetning. Det vil ikke innebære kostnader for virksomhetene, men heller en reduksjon av administrative kostnader i forbindelse med søknader om unntak både for det offentlige og næringslivet. De aktuelle anvendelsene foregår under kontrollerte betingelser ved analyselaboratorier og i forskningsprosjekter.

Samlet sett vurderer Miljødirektoratet det som at de foreslåtte endringene i produktforskriften er gjennomførbare og ikke kommer til å medføre vesentlige økonomiske og/eller administrative konsekvenser.