

Notat

MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Juridisk kontor
J.nr. SNS-406-00041
Ref. chp/ejj/twe

Notat om resultatet af Biodiversitetskonventionens 8. partskonference og Cartagena-protokollen om biosikkerheds 3. partsmøde 20. – 31. og 13. – 17. marts 2006 i Curitiba, Brasilien.

1. Biodiversitetskonventionens 8. partskonference (COP 8).

Samlet vurdering af mødet.

Partskonferencen havde samlet næsten 4000 repræsentanter fra regeringer, FN-organisationer, lokale myndigheder, NGO'er, oprindelige folk, industrien m.v. – det største antal deltagere hidtil i konventionens historie.

En global rapport om biodiversitet "Global Biodiversity Outlook 2" blev offentliggjort på partskonferencen. Den tegner et dystert billede. På trods af målet fra Johannesburg-topmødet om, at der skal ske en betydelig nedgang i tabet af biodiversitet inden 2010, fortsætter tabet med uformindsket styrke. Rapporten understreger som den i 2005 udsendte rapport om økosystemernes tilstand "Millennium Ecosystem Assessment", at 2010-målet stadig vil kunne nås, men at det vil kræve en ekstraordinær og hidtil uset global indsats.

Beslutningernes tyngde afspejler ikke helt den store interesse for partskonferencen og den ekstraordinære indsats, som er nødvendig for at opfylde 2010-målet. De to emner, der dominerede partskonferencen – udbyttedeling i forhold til brug af genetiske ressourcer og beskyttede områder i det åbne hav - handlede således mere om proces end indhold, om end de hver især var meget vigtige for det fortsatte arbejde under konventionen.

Partskonferencen afspejlede dog en generel større anerkendelse af, at beskyttelse af biodiversitet ikke er en omkostning i forhold til at skabe udvikling og bekæmpe fattigdom, men er en del af løsningen – en af hovedkonklusionerne i "Millennium Ecosystem Assessment". For at understrege dette, foreslog den brasilianske miljøminister Marina Silva, at FN's generalforsamling gør 2010-målet til en milepæl i forhold FN's udviklingsmål 7 om miljømæssig bæredygtighed inden 2015.

Sektorintegration af hensyn til biodiversitet er en hovedforudsætning for at opfylde 2010-målet, men også den måske vanskeligste udfordring. Det var i den forbindelse glædeligt, at repræsentanter fra industrien var meget engagerede både før og under partskonferencen og udtrykte vilje til at påtage sig et medansvar.

Implementering af konventionen og 2010-målet

Der var generel bekymring over, at ulandene mangler ressourcer og kapacitet til at udmønte konventionen og 2010-målet. Det viser sig bl.a. ved, at mange lande endnu ikke har udarbejdet nationale biodiversitetsstrategier og handlingsplaner og ikke har rapporteret til konventionen om deres udmøntning af konventionen.

Der er tegn på, at der generelt er blevet færre bistandsmidler til biodiversitetsformål end før, og ulandene talte for, at der overføres flere midler fra i- til ulande til opfyldelse af konventionen. Ifølge i-landene var nøglen til mere og bedre bistand til biodiversitet, at ulandene i højere grad integrerer biodiversitetshensyn i deres nationale udviklings- og fattigdomsbekæmpelsesstrategier således, at beskyttelse af økosystemer og biodiversitet kan blive en del af det generelle udviklingssamarbejde mellem i- og ulande om at udmønte FN's 2015-mål for udvikling.

Der var også bekymring over den uafklarede situation i forhold til at genopfylde den globale miljøfacilitet (GEF), der er Biodiversitetskonventionens (og Klimakonventionens) finansielle mekanisme og en vigtig kilde til finansiering af ulandenes biodiversitetsindsats. Ulandene udtrykte desuden kraftig kritik af, at GEF's bestyrelse har udarbejdet et sæt af egne kriterier – det såkaldte "Resource Allocation Framework" – for bl.a. tildeling af støtte til de enkelte landes biodiversitetsindsats udenom Biodiversitetskonventionens partskonference.

Der var ikke uenighed om, at integration af hensyn til biodiversitet i de sektorer, der udnytter naturens ressourcer er en afgørende forudsætning for at opfylde 2010-målet. Men partskonferencen viste, hvor svært det er at få omsat denne generelle målsætning om sektorintegration til konkrete beslutninger på grund af økonomiske og handelsmæssige interesser. Industrialiserede lande som Australien, New Zealand og Canada søgte i vidt omfang at svække beslutninger om integration af biodiversitetshensyn i f.eks. skovbrug, fiskeri og i indsatsen for at afværge og tilpasse sig klimændringer – også selvom beslutningerne ofte kun havde karakter af opfordringer til de pågældende sektorer og deres internationale fora.

Det blev besluttet, at der på næste partskonference i 2008 skal være en grundig evaluering af udmøntningen af konventionen og 2010-målet. Herunder skal man identificere forhindringerne for udmøntning. Evalueringen skal bl.a. omfatte:

- Nationale biodiversitetsstrategier og handlingsplaner
- Sektorintegration

- Kapacitetsopbygning og finansielle ressourcer
- GEFs indsats

FN-organisationerne FAO, UNDP og UNEP blev opfordret til at tage konkrete initiativer, der kan bistå landene med implementering, og der blev lagt op til tættere koordination og samarbejde mellem Biodiversitetskonventionen og øvrige miljøkonventioner – ikke mindst de to andre Rio-konventioner, Klima- og Ørkenkonventionen.

Danmark og EU arbejder for en effektivisering og strømlining af konventionens arbejdsform i retning af færre møder, beslutninger m.v. for at frigøre ressourcer til implementering. Partskonferencen anerkendte behovet herfor, men fastsatte i øvrigt ligeså mange møder i de forskellige arbejdsgrupper under konventionen som i perioden mellem den forrige og denne partskonference. Antallet af beslutninger svarer også til, hvad der blev truffet på den tidligere partskonference.

Der blev vedtaget et sæt retningslinier for konventionens videnskabelige og tekniske organ (SBSTTA), som Danmark p.t. har formandskab for, med henblik på at styrke dets faglige rådgivning til konventionen.

Adgang til genetiske ressourcer og udbyttedeling.

Emnet havde højeste prioritet hos ulandene og var partskonferencens vanskeligste og mest ømtålelige. Ulandene talte med én stemme som G77-gruppen og Kina – en gruppering, der kendes fra andre FN-fora, men som hidtil ikke har været brugt i Biodiversitetskonventionen.

Ulandene med værtslandet Brasilien i spidsen ønskede, at man på selve partskonferencen skulle gøre fremskridt med indholdet af det internationale regelsæt om udbyttedeling i forhold til genetiske ressourcer, som Johannesburg-topmødet i 2002 besluttede skulle udarbejdes. De større i-lande udenfor EU søgte at forhale processen med ønsker om flere forundersøgelser før de egentlige forhandlinger går i gang, mens EU arbejdede for, at der skulle igangsættes en forhandlingsproces nu med et klart mandat for forhandlingerne af regelsættet.

Det blev også resultatet. Der skal frem til næste partskonference i 2008 afholdes to møder i forhandlingsgruppen, som Canada og Colombia skal dele formandskabet for, og der blev fastsat en tidsgrænse på 2010 for forhandlingerne. Det må forventes, at det internationale regelsæt – eller i hvert en fald væsentlig del af det – vil få karakter af en juridisk bindende protokol under konventionen.

Det blev i øvrigt besluttet, at nedsætte en teknisk arbejdsgruppe til at undersøge mulighederne for en certificeringsordning for genetiske ressourcer som et middel til at spore hvor genressourcerne kommer fra, og om de er erhvervet lovligt.

Beskyttede områder

Som optakt til partskonferencen proklamerede den brasilianske regering, at den havde udlagt 6,4 millioner hektar Amazon-regnskov til beskyttet område.

EU og Danmark prioriterer beskyttede områder og økologiske netværk højt som middel til at opfylde 2010-målet og FN's 2015-mål for udvikling. Efter vedtagelsen af et ambitiøst arbejdsprogram om beskyttede områder på forrige partskonference med overordnede mål om et globalt netværk af beskyttede områder inden 2010 på land og 2012 på havet, har det knebet med at følge op på arbejdsprogrammet og med at få tilvejebragt data om opfølgningen. Et møde i den særlige arbejdsgruppe, der er nedsat under konventionen om beskyttede områder, måtte aflyses på grund af manglende midler til at finansiere mødet.

Efter pres fra EU blev der opnået enighed om, at evaluere udmøntningen af arbejdsprogrammet på et kommende møde i arbejdsgruppen om beskyttede områder ud fra de overordnede mål og milepæle i arbejdsprogrammet.

For at sikre finansiering af beskyttede områder vedtog man desuden at starte en løbende dialog mellem donorer i forbindelse med næste arbejdsgruppemøde eller næste partskonference.

Beskyttede områder i det åbne hav uden for national jurisdiktion var et af de vanskeligste emner på partskonferencen. Stort set alle var enige om, at hovedansvaret på dette felt ligger hos FN's havretskonvention, og at hovedforumet er den arbejdsgruppe om biodiversitet i havområder uden for national jurisdiktion, som for nyligt er blevet nedsat af FN's generalforsamling. Spørgsmålet var, hvilken rolle Biodiversitetskonventionen skulle have i forhold til udpegning af de beskyttede områder. Lande som Japan, Australien og New Zealand mente, at konventionens rolle skulle være meget begrænset, mens EU og Danmark mente, at konventionen har en vigtig rolle med at give teknisk og videnskabelig rådgivning som grundlag for at udpege beskyttede områder i havområder uden for national jurisdiktion.

Det endelige kompromis endte med at være meget tilfredsstillende og tæt på EU's og danske synspunkter, idet der blev opnået enighed om, at konventionen bør levere de videnskabelige input til den proces, der er etableret i havretsregi under FN's generalforsamling.

EU og Danmark arbejder for, at der udvikles en juridisk bindende aftale under FN's havretskonvention om beskyttelse af biodiversitet i det åbne hav uden for national jurisdiktion, der bl.a. skal give mulighed for at udlægge beskyttede områder.

Klima og biodiversitet

EU og Danmark pressede på for, at konventionen skulle sende et stærkt signal om, at hensyn til biodiversitet skal integreres i landenes aktiviteter i forhold til klimaændringer, både ved klimatilpasnings- og klimaafværgeforanstaltninger, og at sådanne hensyn skulle integreres i biodiversitetskonventionens forskellige tematiske arbejdsprogrammer. Der var diskussion om, hvorvidt dette skulle begrænses til kun at omfatte tilpasningsaktiviteter, men ikke afværgeforanstaltninger. Kompromiset blev at henvise til foranstaltninger, der sker som "reaktion" på klimaændringer, uden at specificere, hvilke typer klimaforanstaltninger, der er tale om.

På dansk initiativ blev det besluttet at støtte den proces, der er startet i Klimakonventionen om begrænsning af CO₂-udslip fra afskovning i troperne, og det blev noteret, at effektive tiltag til begrænsning af afskovning vil kunne frembyde en unik mulighed i forhold til beskyttelse af biodiversitet.

Det lykkedes ikke EU og Danmark at få vedtaget en opfordring til forsigtig omgang med ikke-hjemmehørende invasive træarter i skovrejsning, der udmønter klimakonventionens bestemmelser om CO₂-optag.

Skove

På dansk initiativ opfordrede partskonferencen parterne til at fremme bæredygtig skovdrift, at styrke håndhævelse af skovlove og til at tage hånd om relateret handel.

Partskonferencen vedtog en generel anbefaling til parterne om at anvende forsigtighedsprincippet ved overvejelser om brug af genetisk modificerede træarter, og pålagde sekretariatet sammen med den teknisk videnskabelige komité at tilvejebringe analyser, inden næste partskonference, over potentielle virkninger ved brug af GMO-træer.

Biodiversitet på øer.

Partskonferencen vedtog et arbejdsprogram om beskyttelse af biodiversitet på øer – det sidste i en række arbejdsprogrammer for forskellige typer økosystemer.

"Genetic Use Restriction Technologies" (GURTs)

Emnet var det, der fik størst opmærksomhed blandt NGO'erne og repræsentanter for oprindelige folk på partskonferencen.

GURTs har øgenavnet "terminatorteknologi" og er en gensplejnings-teknik, der gør, at frø bliver sterile i 2. generation. Teknologien vil kunne optimere frøfirmaernes indtjening, fordi landmændene ikke vil kunne bruge høstudbytte som såsæd, men vil være tvunget til at købe såsæden.

I 2000 vedtog partskonferencen en meget restriktiv beslutning om teknologien - først og fremmest på grund af de socio-økonomiske konsekvenser for bønderne i ulandene – der af mange blev opfattet som et reelt forbud mod teknologien. En række i-lande udenfor EU ønskede, at der skulle kunne tages stilling til teknologien på et sag for sag-grundlag, som det gælder for andre GMO'er, hvilket mange lande og NGO'erne betragtede som en svækkelse af beslutningen fra 2000. Det endte med, at beslutningen fra 2000 kom til at stå ved magt.

Ministerdelen

Ca. 100 ministre og Brasiliens præsident Lula deltog i ministerdelen. Det meste af ministerdelen foregik som temadrøftelser af emner som sektorintegration og 2010-målet, adgang til genetiske ressourcer og udbytte-delning samt biodiversitet i forhold til henholdsvis fattigdomsbekæmpelse, sundhed og handel. Der blev ikke vedtaget en egentlig erklæring eller lignende fra ministerdelen.

Næste partskonference

vil foregå i 2008 i Tyskland.

Cartagena-protokollen om biosikkerheds 3. partsmøde (COP/MOP3)

Samlet vurdering af mødet

Forud for mødet havde man forudset, at forhandlingerne om nærmere identifikationskrav til GMO'er, der er bestemt til at anvendes som fødevarer, foder eller til forarbejdning ville blive meget vanskelige – særligt set i lyset af, at forhandlingerne om emnet brød sammen under det 2. partsmøde. Dette kom til at holde stik. Efter en vedholdende indsats fra parterne på mødet, lykkes det dog at indgå et kompromis om identifikationskravene. Beslutningen må anses for en væsentlig trædesten for protokollens videre gennemførelse og mødet må betegnes som en klar succes.

Spørgsmålet om identifikationskrav dominerede helt mødet, og der blev forholdsvis hurtigt opnået enighed om andre vigtige emner på mødet som risikovurdering og kapacitetsopbygning.

Identifikation af GMO'er til fødevarer, foder eller videreforarbejdning (FFF-GMO'er)

Der blev opnået enighed om en beslutning, så FFF-GMO'erne, i fremtiden vil kunne identificeres mere præcist end tilfældet er i dag. De nærmere identifikationskrav vil indtil videre kun gælde for en begrænset type af disse. Det er organismer, som er undergivet særlige håndteringskrav for at bevare bestemte karakteristika ved organismen. Dette kan eksempelvis være genmodificerede planter, der er fremstillet med henblik

på at udskille medicinalstoffer. Det er herefter hensigten, at erfaringerne med brugen af de nærmere identifikationskrav skal tages op til overvejelse på det 6. partsmøde med henblik på at træffe en beslutning om identifikation af alle FFF-GMO'er herunder GMO-korn.

Kapacitetsopbygning

Der blev vedtaget en opdateret handlingsplan for kapacitetsopbygning, der bl.a. har fokus på håndtering af GMO'ernes eventuelle skadelige virkninger på bevarelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversiteten.

En beslutning, der tilskynder parterne til at integrere biosikkerhedsaspekter i eksisterende strategier for udviklingsbistand til eksempelvis landbrugsudvikling, blev vedtaget. Beslutningen opfordrer også ulandene og de øst- og centraleuropæiske lande til at koordinere biosikkerhedsregelsæt på regionalt plan.

Ansvar og erstatning

Partsmødet så på fremdriften i den arbejdsgruppe, der er nedsat for at udvikle regler om rækkevidden og indholdet af ansvaret for skader forvoldt af GMO'er. Der blev opnået enighed om en beslutning, hvori der er lagt vægt på, at den tekniske arbejdsgruppe færdiggør sit arbejde inden 2008. Dette skal ske inden for det hidtidige mandat. Der blev planlagt tre arbejdsgruppemøder inden 2008.

Beslutningen reflekterer også parternes bekymring over den manglende finansiering af ulandenes deltagelse i arbejdsgruppe møderne. For at sikre en balanceret deltagelse i regeludarbejdelsen, opfordrer beslutningen parterne til at yde frivillige bidrag til ulandenes deltagelse i møderne.

Risikovurdering og risikohåndtering

Partsmødet vurderede mulighederne for yderligere tiltag for at sikre vejledning om, hvordan man udfører risikovurderinger og hvordan påviste risici kan håndteres.

Partsmødet vurderede, at flere eksisterende vejledningsdokumenter i risikovurdering og risikohåndtering bør gøres tilgængelige på internetportalen Clearingscentret for Biosikkerhed, og anmodede sekretariatet om at påtage sig denne opgave.

Man noterede sig, at der kan være behov for at supplere den eksisterende vejledning med fokus på bestemte GMO'er og deres tiltænkte anvendelse, særlige modtager miljøer og den langsigtede overvågning af GMO'ers påvirkning af miljøet.

Når det gælder kapacitetsopbygning til risikovurdering og risikohåndtering fremhævede man behovet for ressourcer til at opbygge kapaciteter

på det institutionelle såvel som det intellektuelle plan. Bidragydere blev opfordret til at støtte aktiviteter inden for uddannelse, opbygning af detektions- og testfaciliteter og forskning i risikovurdering og risikohåndtering.