

.....
MILJØMINISTERIET

Orienteringsnotat

Miljøstyrelsen
Kemikalier/Pesticider

J.nr. M 7012/701-0001

Ref. LFO/MMW

Den 22. september 2006

Tredje partskonference under Rotterdamkonventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i forbindelse med international handel. Geneve den 9. – 13. oktober 2006.

Baggrund

Formålet med Rotterdamkonventionen om proceduren for forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier og pesticider i forbindelse med international handel er at fremme beskyttelsen af sundhed og miljø mod farlige stoffer der handles internationalt. Konventionen giver et land mulighed for at sige nej til - eller stille betingelser ved - import af stoffer, der er opført på bilag 3 til konventionen. Endvidere stilles der ved eksport af stoffer, der er underkastet særlig restriktiv national regulering, krav om orientering af myndigheder, mærkning af stoffer og fremsendelse af relevante oplysninger til importøren.

Konventionen trådte i kraft i februar 2004, og er pr. 21. juli 2006 ratificeret af 110 stater. Danmark ratificerede konventionen 15. januar 2004.

Der er optaget 39 stoffer på konventionens bilag 3, som omfatter de stoffer, der ved eksport kræver forudgående samtykke af importlandets myndigheder. 167 stoffer er under vurdering med henblik på optagelse. Tre af stofferne under vurdering er notificeret af lande fra mindst to af de regioner landene er opdelt i under konventionen, hvilket er et krav for at optage et stof på bilag 3.

Generelt om den tredje partskonference

Emnerne på den tredje partskonference (COP 3) vil i vid udstrækning være af teknisk karakter, og der vil blive fokuseret på at få rammerne for en effektiv implementering af konventionen på plads.

Således skal man drøfte funktionen af komitéen for vurdering af nye kemikalier – Chemical Review Committee (CRC). Komitéen har færdigbehandlet asbeststoffet krysotil og anbefalet det til optagelse på konventionens bilag 3, hvilket der skal tages stilling til. Man vil også drøfte de foreløbige erfaringer med implementeringen af konventionen og de problemer, der er observeret. Endvidere skal man drøfte budgettet for de kommende to år.

Dog er der nogle emner med mere politiske aspekter. Det drejer sig om finansiering af u-landenes implementering af konventionen, etablering af en overholdelsesmekanisme, udnyttelse af synergier mellem relaterede kemikalie- og affaldskonventioner, og – i forbindelse med drøftelser om optagelse af asbeststoffet krysotil – om, hvordan man skal håndtere situationer, hvor et stof opfylder alle kriterier for at blive optaget under konventionen, men der ikke er politisk enighed om det.

Der er en afsluttende del for ministre/højststående embedsmænd, men den er ikke tiltænkt en egentlig forhandlingsrolle. Emnet for ministerdelen er: *Mod fuld implementering af Rotterdambkonventionen – udfordringer og muligheder*. Der forventes meget begrænset ministerdeltagelse. EU-formandslandet Finland vil ifølge de foreløbige oplysninger ikke være repræsenteret på ministerniveau.

Centrale emner på COP 3

De følgende centrale emner på COP 3 vil blive behandlet nedenfor:

1. Forretningsorden for partskonferencen
2. Implementering af konventionen
3. Optagelse af asbeststoffet krysotil på bilag 3
4. Overholdelsesmekanisme for konventionen
5. Finansielle mekanismer og teknisk assistance
6. Udnyttelse af synergier mellem Rotterdam-, Stockholm- og Baselkonventionen
7. Arbejdsprogram og budget for 2007-8

Ad. 1. Forretningsorden for partskonferencer

På COP 1 blev der vedtaget en forretningsorden for konventionens partskonferencer. Dog kunne der hverken her eller året efter på COP 2 opnås enighed om kravet til beslutningsdygtighed ved vedtagelse af substantielle beslutninger. Danmark og EU har arbejdet for, at det skulle være muligt at træffe beslutninger med 2/3 flertal, mens en række parter ønsker enstemmighed. Det skal bemærkes, at konventionen under alle omstændigheder kræver enstemmighed ved optagelse af nye stoffer på bilag 3. Det er meget tvivlsomt, om det lykkes at opnå enighed på denne partskonference, på grund af principiel uenighed blandt parterne. Så længe situationen er uafklaret, skal alle beslutninger træffes ved enstemmighed.

Den danske holdning fortsat at støtte, at der skal kunne vedtages beslutninger med kvalificeret flertal.

Ad 2. Implementering af konventionen

De foreløbige erfaringer med konventionen er sparsomme. Dog har der vist sig det generelle problem, at kvaliteten af de notifikationer m.v. om regulerede stoffer, som skal fremsendes ifølge konventionen, og som danner baggrund for stoffers optagelse på bilag 3, ikke lever op til de krav, der stilles for at den tekniske komité kan vurdere dem. For 160 stoffer foreligger der kun en accepteret notifikation fra en enkelt region, hvor der kræves notifikationer fra 2 regioner for, at stoffet kan optages på bilag 3. Endvidere er der problemer med at få svar fra lande, der ønskes eksporteret til, først og fremmest u-lande. Dette understreger behovet for kapacitetsopbygning i u-landene og for en effektiv overholdelsesmekanisme.

Danmark arbejder for, at en beslutning på området peger på de problemer, der har vist sig, og behovet for at løse dem snarest muligt.

Ad 3. Optagelse af asbeststoffet krysotil

Optagelse af asbeststoffet krysotil på bilag 3 vurderes at være et af de vanskeligste punkter på dagsordenen. En række andre asbesttyper er tidligere optaget, men den mest anvendte, nemlig

krysotil, er ikke optaget endnu. Det tekniske forarbejde er afsluttet, og den tekniske komité har udarbejdet et forslag om at optage stoffet. Imidlertid har en række lande (især Canada, Indien, Kirgisistan og Ukraine) arbejdet imod en optagelse. De har kommercielle interesser i stoffet, og mener blandt andet, at stoffet kan bruges sikkert, hvis der tages de fornødne forholdsregler. Dette er i forhold til konventionens udformning ikke relevant for om et stof bør optages. Det kræves alene, at mindst to lande i to af de regioner konventionens lande er delt op i, har indført forbud eller væsentlig regulering af stoffet, og at en række tekniske kriterier er opfyldt.

EU har arbejdet intenst for at få stoffet optaget og mener, at en udeladelse heraf vil betyde en underminering af konventionen, da man så i fremtiden må forvente lignende sager. EU overvejer forskellige tiltag for at imødegå de bekymringer, nogle lande har for, at en optagelse på listen vil betyde en ”sortlistning” af stoffet. EU-holdningen er, at listen skal bruges til at sikre, at importlandene tager de fornødne forholdsregler for at håndtere risikoen for miljø og sundhed. I denne sammenhæng arbejder EU for at gøre det lettere at få spredt information om for eksempel nye metoder til at begrænse risiko ved regulerede stoffer eller alternativer, men uden at sådan ny information forsinker processen med at optage nye stoffer.

Danmark lægger vægt på at få vedtaget en beslutning om at optage asbeststoffet krysotil under konventionen, og Danmark arbejder for, at EU klart tager afstand fra, at der blokeres for optagelse af stoffer, som opfylder alle kriterier.

Ad 4. Overholdelsesmekanisme for konventionen (compliance mechanism)

Ifølge konventionen skal der ”så snart praktisk muligt” udarbejdes en overholdelsesmekanisme. Emnet har været på dagsordenen på de to første partskonferencer, og ifølge en beslutning på den anden partskonference skal der vedtages en mekanisme på COP 3. Der foreligger nu et udkast fra sekretariatet.

Inden den tredje partskonference officielt åbner, afholdes der et særligt arbejdsgruppemøde, hvor der finansieres en ekspert fra de u-lande, der ønsker det. Arbejdsgruppen skal levere en rapport til behandling på selve partskonferencen. Mødet kom i stand efter pres fra EU, hvor Danmark spillede en væsentlig rolle. Baggrunden var, at der ikke som planlagt fandt substantielle drøftelser sted på hverken den første eller den anden partskonference, på grund af tidsnød og modstand fra visse lande, som sagde, at de ikke havde embedsmænd med, der kunne dække forhandlingerne. Forhandlingerne forventes at blive vanskelige, da en del lande af princip ikke bryder sig om muligheden for at blive genstand for en sag eller foretrækker en mekanisme med udelukkende bløde tiltag, såsom hjælp og vejledning.

Der er mange vigtige elementer i en overholdelsesmekanisme. Den institutionelle ramme består som regel af en overholdelseskomité. Der skal blandt andet etableres regler om komiteens status, funktioner, organisering, udpegning af medlemmer, mødehyppighed og principper om åbenhed. Endvidere skal der vedtages forslag til procedurer, herunder om hvem der kan tage initiativ til en sag, hvem der er høringsparter og hvilke foranstaltninger/sanktioner, der kan bringes i anvendelse i tilfælde af overtrædelser. På stort set alle områder er der fortsat store uenigheder.

Danmark arbejder for, at der etableres en overholdelseskomité under partskonferencen, som

- består af et begrænset antal uafhængige medlemmer, der har vide beføjelser til at fremskaffe relevante oplysninger for sager
- kan behandle sager på basis af oplysninger fra såvel parter til konventionen som sekretariatet, organisationer og individer
- har en stor grad af åbenhed om sit arbejde
- har beføjelser til at træffe beslutning om en bred vifte af såvel bløde som mere hårde foranstaltninger (sanktioner) i tilfælde af overtrædelser
- kan træffe afgørelser med 2/3 flertal.

Ad 5. Finansielle mekanismer og teknisk assistance

En række u-lande ønsker at få etableret en separat finansiel mekanisme til implementering af konventionen. I-landene vil anvende eksisterende mekanismer for at opnå synergieeffekter og undgå nye og omkostningskrævende administrationer.

Der blev på COP 1 etableret en særlig fond, som yder tilskud til u-landenes deltagelse i konferencer og til kapacitetsopbygning og teknisk assistance i forbindelse med ratifikation og gennemførelsen af forpligtelser. Midlerne kommer fra frivillige bidrag fra parterne. Det blev desuden besluttet at udarbejde et studie over andre finansieringsmuligheder.

Der kunne ikke på COP 2 opnås enighed om en model for finansiering. Det blev derfor besluttet at udarbejde et nyt studie om mulige finansielle mekanismer. Dette nye studie peger på en række muligheder inden for de eksisterende finansieringsmuligheder, ved at udvide de eksisterende finansieringsinstitutioner og på nye institutioner/muligheder. Det er konklusionen, at der ikke er baggrund for at etablere en ny finansiel mekanisme, og at der til etableringen af god forvaltning af kemikalier er mulighed for at anvende en vifte af finansieringskilder, herunder den globale miljø facilitet (GEF), en ny fond som er etableret under den internationale kemikaliestrategi (SAICM) og integrering af kemikalieforvaltning i nationale anmodninger om udviklingsbistand.

I det fremlagte forslag er der mere fokus på, hvad konventionssekretariatet kan levere, end hvad u-landene har brug for, hvilket ikke mindst er at få opbygget og fastholdt kapacitet i de rigtige dele af centraladministrationen. Det er desuden kun i begrænset omfang beskrevet, hvordan finansieres kan opnås ad andre veje, fx ved brug af FN's udviklingsprogram, UNDP, som er FN's største organ på kapacitetsopbygningsområdet.

Danmark

- støtter, at GEF og, hvis der er tale om opbygning af kapacitet til mere overordnet kemikalieforvaltning, den nye fond under SAICM, kan anvendes til at sikre implementering af konventionen i u-lande
- arbejder for, at en beslutning på området omfatter en opfordring til u-landene om at indarbejde god kemikalieforvaltning i deres nationale udviklingsplaner og programmer (herunder Poverty Reduction Strategy Papers- PRSP's), med henblik på at skaffe den nødvendige finansiering fra multilaterale og bilaterale donorer
- arbejder for, at der kommer øget fokus på målrettet kapacitetsopbygning på de områder hvor der konkret har vist sig mangler, og at indsatsen optimeres ved inddragelse af de centrale FN-institutioner på kapacitetsopbygningsområdet, ikke mindst UNEP og UNDP samt Verdensbanken, og samarbejde med andre relaterede konventioner

Endvidere arbejder Danmark for at der vedtages en beslutning, hvor

- GEF inviteres til at øge sin støtte til Rotterdam relevante kemikalieprojekter så meget som muligt inden for sit mandat
- det tilkendes gives, at parterne skal arbejde for, at GEF på sigt bliver finansieringsmekanisme for også denne konvention, som det allerede er tilfældet for Stockholmkonventionen, gerne inden for et generelt kemikalie fokusområde
- u-landene opfordres til at inkludere kapacitetsopbygning og teknologistøtte og vedligeholdelse/overlevering heraf af den kapacitet m.v., der er nødvendig for opfyldelsen af forpligtelserne under Rotterdamkonventionen i den regionale udmøntning af UNEP's strategiske plan for teknologistøtte og kapacitetsopbygning (Bali planen).

Ad 6. Udnyttelse af synergier mellem Rotterdam-, Stockholm- og Baselkonventionen

Der er ofte et potentiale for at udnytte synergier mellem relaterede internationale miljøaftaler, både organisatorisk og i deres implementering, herunder på kapacitetsopbygningsområdet. Spørgsmålet om at udnytte synergier indgår derfor også i det arbejde, der foregår i FN som opfølgning på 2005 Topmødet om opnåelse af 2015 målsætningerne. Eftersom kemikalie-/affaldsområdet er det første, hvor man forsøger at etablere en tættere struktur inden for en gruppe af konventioner, vil det være eksempel for andre områder. Det har derfor stor betydning, hvordan udfaldet bliver.

Der har siden det første partsmøde under Stockholmkonventionen svært nedbrydelige organiske miljøgifte i maj 2005 foregået en proces, som involverer Rotterdam- og Stockholmkonventionerne og Baselkonventionen om affald. Man har undersøgt mulighederne for et tættere samarbejde og fælles strukturer. Processen har dog været kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at være åben og transparent og for ikke ligeligt at involvere de tre konventioner. På den anden partskonference under Stockholmkonventionen vedtog man derfor, på basis af et forslag fra EU, som Danmark var med til at udforme, en beslutning om at nedsætte en arbejdsgruppe bestående af 45 parter, 15 fra hver konvention. Arbejdsgruppen bliver en realitet, hvis partskonferencerne til Rotterdamkonventionen og Baselkonventionen tilslutter sig forslaget.

Arbejdsgruppen skal både drøfte den organisatoriske opbygning, herunder muligheden for at konventionerne får en fælles leder, og de konkrete muligheder for samarbejde i implementeringen af konventionerne. Arbejdsgruppen skal komme med anbefalinger, som de tre partskonferencer dernæst skal tage stilling til.

Sekretariatet har undersøgt muligheden for at anvende risikovurderinger foretaget under andre miljøkonventioner som grundlag for at optage et stof på Rotterdam konventionens bilag, for på denne måde at undgå dobbeltarbejde. Det er her et problem, at Rotterdamkonventionen fastsætter, at der kun kan optages stoffer, hvor den nationale regulering, som lå til grund for vurderingen, var baseret på en risikovurdering baseret på de almindelige forhold i den anmeldende stat. EU-holdningen er at man bør acceptere risikovurderinger under andre miljøkonventioner, som er baseret på vurderinger af risiko for det globale miljø, men at det kan accepteres, at der skal indsendes generel information, som angiver at de relevante betingelser, som lå til grund for den globale regulering, også er relevante på nationalt niveau.

Sekretariatet har udarbejdet et dokument om behovet for at optage de stoffer, som er underlagt handelsreguleringer under andre miljøkonventioner, på bilag 3 til konventionen. Det drejer sig om Stockholmkonventionen om svært nedbrydelige organiske miljøgifte og Montreal-protokollen om ozonlagnedbrydende stoffer. Mht. Stockholmkonventionen er 10 ud af 12 optagne stoffer allerede optaget på Rotterdamkonventionens bilag 3. Eksport af de to sidste kræver allerede accept fra det importerende land, så en eventuel automatisk inddragelse under Rotterdam vil i praksis kun få betydning for de ca. 25 lande under Rotterdamkonventionen, som ikke samtidig er parter til Stockholmkonventionen. Under Montrealprotokollen er der allerede etableret et licenssystem, som sikrer eventuelle importlande. Der vurderes derfor ikke at være grundlag for at prioritere de allerede regulerede stoffer, men det kan blive aktuelt at se på stoffer, som først skal udfases efter en længere tidsperiode

Danmark støtter

- at der træffes en beslutning hvor COP 3 tilslutter sig den proces, som er foreslået i beslutningen fra Stockholmkonventionens COP 2 om nedsættelse af en arbejdsgruppe, som skal udarbejde forslag til, hvordan synergier mellem Rotterdam-, Stockholm-, og Baselkonventionen kan udnyttes, og
- at allerede regulerede stoffer under andre miljøkonventioner ikke prioriteres, men at det konkret kan blive aktuelt at optage stoffer, som skal afvikles over en længere periode

Ad 7. Arbejdsprogram og budget for 2007 og 2008

Budgettet for 2007 og 2008 skal vedtages på partskonferencen.

Det har vist sig vanskeligt at få alle parter til at betale deres bidrag til konventionen. Danmark har betalt sine bidrag. For u-landene er en del af årsagen sandsynligvis, at der mangler en afklaring af, hvordan u-landenes implementering skal støttes finansielt. Da man mangler at ansætte en del af de sekretariatsmedarbejdere, som der har været budgetteret med, er der dog ikke her og nu et likviditetsproblem, men det kan der blive på sigt.

Der har på de tidligere partsmøder været en del diskussion om hvilken skala, der skulle anvendes ved fastsættelse af betaling, og sagen kommer sandsynligvis også op på dette møde. I-landene fastholder, at man skal anvende FN's skala for pålignede bidrag, mens ulandene ikke mener skalaen er retfærdig, og ønsker at betale en mindre andel. I-landene mener, at det er et principielt spørgsmål, og at eventuelle uhensigtsmæssigheder må drøftes i FN.

Det samlede udgiftsbudget for de to år er på henholdsvis 3,4 mio. \$ og 4,2 mio. \$. Der er tale om en stigning på 2,1 % fra 2005-06. Hovedparten foreslås anvendt til sekretariatets aktiviteter. Værtslandene Italien og Schweiz bidrager med i alt ca. 1,5 mio. \$ pr. år. Den frivillige fond anvender 1,2 og 1,3 mio. \$ til at lette ulandenes implementering og ratifikation, mens 0,5 mio. \$ anvendes til u-landenes rejseudgifter ved deltagelse i COP 4, som finder sted i 2008.

Det er den danske holdning at støtte anvendelsen af FN's skala for pålignede bidrag og at budgettet for 2007-08 kan godkendes.