

Notat

MILJØMINISTERIET

Ministeren
J.nr. 706-00030
16. juni 2008

Orienteringsnotat til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg vedr. Basel-konventionens 9. partskonference

Baggrund

Den 9. partskonference for Basel-konventionen afholdes på Bali den 23. juni -27. juni 2008. Formålet med konventionen er, at regulere grænseoverskridende transport af farligt affald og et af konventionens oprindelige hovedformål er at forhindre, at de rige lande eksporterer deres farlige affald til de fattige lande.

Konventionen er fra 1989 og trådte i kraft i 1992 og er pr. maj 2006 ratificeret af 170 stater. Danmark ratificerede konventionen februar 1994.

Ved konventionens 10 års fødselsdag i 1999, blev det besluttet ved en ministerdeklaration, at ændre fokus for konventionen fra grænseoverskridende transport af farligt affald til miljømæssig forsvarlig behandling af affald og affaldsminimering.

Centrale emner på COP 9

De følgende centrale emner på COP 9 vil blive behandlet nedenfor:

1. Ikrafttræden af forbuddet mod eksport af farligt affald
2. Ophugning af skibe
3. Udnyttelse af synergier mellem Rotterdam-, Stockholm- og Basel-konventionerne
4. Finansiering af konventionen

Ad. 1. Ikrafttræden af forbuddet mod eksport af farligt affald

I 1995 blev der vedtaget et forbud mod al eksport af farligt affald fra lande optaget på bilag VII til lande, der ikke er optaget på bilag VII. Det er OECD-landene, der er optaget på bilag VII, hvorfor forbuddet i praksis medfører et forbud mod eksport fra OECD-lande til ikke-OECD-lande.

Forbuddet er implementeret i EU's regulering og er med til at sikre, at i-lande ikke eksporterer deres affald til u-landene. Det mest markante tilfælde af en overtrædelse af dette forbud er deponering af farligt kemikalieaffald i Elfenbenskysten i 2006, som forårsagede store sundheds- og miljøproblemer, herunder dødsfald.

Eksportforbuddet træder i kraft når $\frac{3}{4}$, af de, der vedtog det, har ratificeret. Dette er endnu ikke sket, blandt andet fordi bl.a. fordi der er juridisk uenighed om, hvad dette betyder, idet formuleringen er tvetydig. Og fordi der alene er 63 parter ud af konventionens 170 parter, der har ratificeret forbudsbestemmelsen.

Det kan betyde:

1. $\frac{3}{4}$ af parterne til konventionen, hvilket vil sige ca. 128.
2. $\frac{3}{4}$ af præcis de parter, der var til stede ved vedtagelsen, hvilket vil sige 62 af præcis de 84 parter, der var til stede. Status er, at 44 af disse har ratificeret.
3. $\frac{3}{4}$ af antallet af parter, der var til stede ved vedtagelsen. Det vil sige 62, men i modsætning til model 2 er det 62 vilkårlige parter. Det vil sige at forbuddet ville være trådt i kraft nu.

FNs juridiske kontor har udtalt, at hvis en konvention er uklar, og hvis parterne ikke kan blive enige om, hvordan konventionen skal forstås, skal konventionen fortolkes som mulighed nr. 1 ovenfor. Det vil p.t. sige 126 parter. Det vurderes at tage rigtig mange år, før det sker, hvis det overhovedet er realistisk.

På det seneste partsmøde (COP 8) i efteråret 2006 blev der opnået enighed om, at det suverænt er parterne til konventionen, der beslutter, hvordan konventionen skal fortolkes og dermed betingelserne for, hvornår forbuddet træder i kraft. Parterne er også enedes om, at beslutningen om dette skal fremmes mest muligt.

På Partskonferencen skal parterne forsøge at nå til enighed om, hvilken fortolkning, parterne til konventionen skal benytte sig af i forbindelse med ikrafttrædelse af ændringer til konventionen.

Der er vedtaget rådskonklusioner i forbindelse med sidste partsmøde i 2006, som siger, at EU skal arbejde for, at forbuddet kommer til at træde i kraft så hurtigt som muligt. Der er opnået enighed i EU-gruppen om at søge at opnå løsning 2, da løsning 3 er juridisk tvivlsom. Uanset, at løsning 2 understøttes af et intensivt arbejde med at få flere parter til at ratificere, vurderes det at ville tage 4-5 år førend forbuddet vil træde i kraft efter denne løsning.

Forhandlingen bliver imidlertid meget vanskelig, da der er mange parter, der ikke er interesseret i, at forbuddet skal træde i kraft.

Danmark har markeret sig og kraftigt opfordret til, at gøre hvad der er praktisk muligt for at få forbuddet til at træde i kraft og fortsat arbejde for denne linie.

Ad. 2. Ophugning af skibe

Forhandlingerne om udarbejdelsen af en konvention om ophugning af skibe bliver forhandlet under IMO. I denne forbindelse står Basel-konventionen og dens parter ved en skillevej. Det er vigtigt for Basel-konventionens parter at sikre, at den nye regulering drager nytte af den erfaring og ekspertise, som Basel konventionen rummer. Derudover er det vigtigt, at den nye regulering sikrer, at staterne kan håndhæve kravene til ophugning - en af de svagheder som Basel konventionen har i dag i forhold til skibe. Skillevejen giver også et dilemma. Dilemmaet består, i at man ikke på partskonferencen kan forhandle den nye regulering, idet dette foregår i IMO regi, men blot kan sende opfordringer til landene, som er repræsenteret i begge regier og til IMO om at opfylde en række overordnede målsætninger i den nye IMO regulering.

Som oplæg til partskonferencen blev der på sidste arbejdsgruppemøde vedtaget at udarbejde en sammenligning af kontrol og håndhævelses mulighederne under Basel-konventionen og udkastet til den nye IMO-konvention. Danmark har bidraget aktivt til EU's vurdering af dette.

I EU's sammenlignende analyse af de to konventioner konkluderes det bl.a., at det på nuværende tidspunkt er svært at vurdere det forventede niveau af kontrol og håndhævelse i den nye skibskonvention, idet den ikke er færdigforhandlet. Styrken i den nye konventions kontrol- og håndhævel-

sesmuligheder er, at den er tilpasset den maritime regulering (i modsætning til Basel-konventionens systemer), men muligheden for at kunne udnytte dette afhænger af med hvilken omhyggelighed lande vil sikre overholdelse af konventionen. Konventionens effektivitet vil kunne blive forøget, hvis det sikres at der eksempelvis etableres en effektiv overvågning af, hvordan konventionen bliver implementeret i de enkelte lande.

Danmark arbejder for at den nye IMO-konvention får etableret et system, der kan sikre kontrol, håndhævelse og implementering af reglerne for ophugning af skibe, og at der stilles krav til at ophugningen foregår sikker og miljømæssig forsvarligt. Dette arbejde skal foregå i IMO, og Danmark vil arbejde for, at COP 9 skal vedtage en beslutning, der viser denne vej for IMO. Basel-konventionen skal desuden blive enige om, hvorledes man vil vurdere om den nye IMO-konvention – når den er vedtaget – kan erstatte Basel-konventionen, således at dobbeltregulering undgås i fremtiden. Foruden denne vurdering skal parterne blive enige om en proces, der tager hånd om denne vurdering i forhold til eventuelle ændringer af Basel-konventionen.

Ad. 3. Udnyttelse af synergier mellem Rotterdam-, Stockholm- og Basel-konventionerne

Forbedring af den internationale miljøforvaltning er i disse år højt på dagsordenen i FN. Der ses et potentiale for at udnytte synergier mellem relaterede internationale miljøaftaler, både organisatorisk og i deres implementering. Kemikalie- og affaldsområdet er det første, hvor man internationalt forsøger at etablere en tættere struktur for en gruppe af konventioner, og resultaterne kan få betydning for andre områder.

Der har siden Stockholmkonventionens anden partskonference (2006) foregået en proces, som involverer Rotterdam-, Stockholm- og Basel-konventionen. Man har undersøgt mulighederne for et tættere samarbejde og fælles strukturer. Arbejdet er foregået i en arbejdsgruppe bestående af 45 parter, 15 fra hver konvention. Arbejdsgruppen skal både drøfte den organisatoriske opbygning, herunder muligheden for at konventionerne får en fælles leder og fælles sekretariatsfunktioner, og de konkrete muligheder for samarbejde i implementeringen af konventionerne. Arbejdsgruppen har nu udarbejdet en række anbefalinger, som de 3 konventioner skal tage stilling til på deres partskonferencer.

Basel-konventionen bliver den første af de tre konventioner, der afholder partskonference. Da Basel-konventionens parter har været de mest skeptiske overfor arbejdet, forventes denne partskonference at blive afgørende for, hvordan den endelige beslutningstekst kommer til at se ud.

EU har haft en samlet position i disse forhandlinger, og det endelige udkast bærer positivt præg af denne EU-position. Danmark har ikke været medlem af arbejdsgruppen, men har været meget aktiv og haft indflydelse via koordinationen i EU.

I udkastet til beslutningen til partskonferencen anbefales det, at Basel konventionens parter vedtager de foreslåede anbefalinger, som omfatter at:

- Styrke koordinering imellem de tre konventioner på nationalt niveau
- Styrke programkoordinering i praktiske projekter
- Udvalge nogle regionale centre for implementering af konventionerne, der skal fungere som "focal centre" for de tre konventioners aktiviteter
- Koordinere en række tekniske krav
- Koordinere information
- Koordinere en række administrative funktioner
- Koordinere beslutninger

Ad. 4. Finansiering af konventionen

På partskonferencen skal parterne tage stilling til konventionens budget frem til næste partskonference. Forhandlingerne om budgettet var vanskelige ved sidste partskonference og forventes også at blive det denne gang.

Det står klart, at der er behov for at sætte de faste bidrag op, hvis der ikke skal skæres i de planlagte aktiviteter under konventionen, da de reserver, som konventionen hidtil har trukket på, er ved at være udtømt, ligesom der har været et fald i de frivillige bidrag. Danmarks faste bidrag udgør i øjeblikket ca. 175.000 kr..

Såfremt konventionen skal fungere, er der behov for:

- Midler til honorering af personale i sekretariatet til bl.a. at støtte parternes implementering af konventionen.
- Afholdelse af minimum et arbejdsgruppemøde mellem partskonferencerne, og at partskonferencerne afholdes med et interval på 2 år som hidtil, dog med mulighed for at næste partskonference først afholdes om 3 år, så der sker en synkronisering i forhold til UNEP.
- Støtte til at repræsentanter fra ulande kan deltage i møderne.
- Oversættelse og tolkning til alle FN- sprog.

På den anden side afviser flere af de store bidragsydere og u-landene stigning i deres kontingent.