

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Orienteringsnotat

Kemikalier
J.nr. MST-609-00080
Ref. MOMWE
Den 10. februar 2010

Ekstraordinære møder for partskonferencerne til Basel-, Rotterdam- og Stockholm-konventionerne om samarbejde og koordination mellem de tre konventioner, Bali, Indonesien den 22. - 24. februar 2010.

Der afholdes den 22.-24. februar ekstraordinære simultane partskonferencer for tre globalt dækkende konventioner, Baselkonventionen om farligt affald, Rotterdamkonventionen om handel med visse farlige kemikalier og Stockholmkonventionen om regulering af persistente organiske giftstoffer. Formålet er at sikre koordination og samarbejde mellem disse relaterede konventioner, således at implementeringen af konventionerne bliver optimal, og så de ressourcer der er til stede i sekretariaterne udnyttes optimalt.

Det er en historisk begivenhed, at man enes om at knytte tre folkeretligt uafhængige internationale miljøaftaler tæt sammen, i lyset af, at udviklingen i de seneste årtier er gået i den modsatte retning. Her skal også tages i betragtning, at der ikke er sammenfald af, hvilke lande der er parter til konventionerne. For at understrege vigtigheden og det banebrydende ved processen, og for at tilskynde til lignende processer på andre områder, afholdes den ekstra partskonference i sammenhæng med den 11. session af styrelsesrådet og det globale ministerforum for miljø (GC/GMEF) under FN's miljøprogram UNEP.

Baggrund

Basel-, Rotterdam og Stockholm-konventionerne omfatter tilsammen hele livscyklussen for en række skadelige kemikalier, fra regulering af produktion og anvendelse (Stockholm-konventionen) over handel med kemikalierne (Stockholm- og Rotterdam-konventionen) til bortskaffelse og transport af farligt affald (Stockholm- og Basel-konventionen). Der er visse overlap, og der er klare synergier at hente ved en koordination af implementering på en række områder, f.eks. i forhold til kapacitetsopbygning blandt toldere og håndtering af affald, der indeholder de regulerede stoffer, for blot at nævne et par områder. I erkendelse heraf blev der på initiativ af Stockholmkonventionens anden partskonference nedsat en arbejdsgruppe, som udarbejdede anbefalinger til tæt koordination og samarbejde. Disse blev forelagt de tre konventioners partskonferencer og vedtaget.

For at cementere og specificere de beslutninger, der er taget under de enkelte konventioners partskonferencer, og for at lægge linjen for det fremtidige arbejde og eventuelle ændringer i ledelsesstrukturen, afholdes disse "Ekstraordinære Partskonferencer" (EX-COP). Succes for denne EX-COP er meget vigtig, både for de konkrete konventioner og for den signaleffekt det vil have i relation til styrkelse af den internationale miljøforvaltning generelt.

Selvom de fleste af emnerne på EX-COP'en er af mere administrativ karakter, forventes det at kræve en del forhandling at nå til enighed på en række områder, da prioriteterne mellem lande og regioner er forskellige. De store vækstøkonomier samt udviklingslandene prioriterer forbedret kapacitetsopbygning og andre tiltag på nationalt plan. Industrilandene vil i vidt omfang fokusere på effektivisering i drift af sekretariaterne, fælles programlægning og styrkelse af ledelse. EU landenes grundsynspunkt er, at formålet med effektiviseringen og styrkelsen af ledelsen primært er at få dels mere miljø for de midler, der er tildelt sekretariaterne, dels at fremme synligheden af området for derigennem at sikre større opbakning til en god kemikalie- og affaldshåndtering, både i nationalsta-

ter og i forhold til internationale organisationer og interessenter. Det vil være vigtigt for at sikre, at konventionernes miljø- og sundhedsmæssige mål nås.

Centrale emner, hvor der forventes omfattende forhandlinger

Fælles aktiviteter

Dette er et centralt element på EX-COP'en, og udviklingslandene ser det som dét centrale. Fælles aktiviteter omfatter ifølge beslutningen fra partskonferencerne blandt andet: Koordination på nationalt og regionalt plan blandt parter; koordination af arbejdsprogrammer o.l. som involverer først og fremmest konventionssekretariatene, men også de centrale internationale organisationer og donorer på området; samt endelig koordineret brug af de regionale kontorer og centre for kapacitetsopbygning og teknologioverførsel, der er knyttet til konventionerne. Formålet er at sikre større sammenhæng både i landes interne og eksterne ageren. Det omfatter fx forhandlinger under konventionerne og implementering af konventionerne på landsbasis, både når der er tale om rent nationale aktiviteter og aktiviteter, der involverer eksterne parter. Koordinering i landene hæmmes i dag af, at konventionerne tit har ophæng i forskellige kontorer, styrelser eller endda ministerier.

Det officielle dokument til EX-COP'en forholder sig kun til aktiviteter, der involverer konventionssekretariatene. Der indgår desuden udkast til en arbejdsplan for opbygning af en fælles videndatabase (clearing-house mechanism) om miljø- og sundhedseffekter relateret til kemikalier og affald. Den overlapper muligvis med et initiativ under den globale kemikaliestrategi SAICM.

Det er problematisk, at dokumentet udelukkende beskæftiger sig med sekretariatets initiativer. Hvad angår indsatsen, der involverer sekretariatene, vil det være centralt, at der sker en "programmatisk koordinering" d.v.s. koordination af arbejdsprogrammer og budgetter, så der på en systematisk måde kan gennemføres koordinerede tiltag, som er godkendt af partskonferencerne. På samme måde bør også relevante aktiviteter i sekretariaternes moderorganisationer, FN's miljøprogram UNEP og Fødevarer- og landbrugsorganisation FAO, koordineres med sekretariatets aktiviteter. Der bør være særlig henvisning til koordination i de regionale centre, som er etableret under Basel- og Stockholm-konventionerne, og som kan få en vigtig rolle i deres implementering.

Danmark arbejder for en beslutning, som

- omfatter alle de typer af aktiviteter, som fremgår af beslutningerne fra partskonferencerne
- sikrer programmatisk koordinering på alle relevante områder mellem konventionerne, og hvor det er hensigtsmæssigt og muligt, med konventionernes moderorganisationer,
- anmoder de regionale centre om at samarbejde tæt, at udnytte deres komparative fordele og aktivt bidrage til koordineret implementering af konventionerne
- kun støtter arbejdsplaner, der indebærer omkostninger, herunder databaser, hvis de kan retfærdiggøres i forhold til behov, indhold og ekstra værdi.

Beslutninger om fælles ledelsesmæssige funktioner og – strukturer

Dette punkt vedrører, hvordan en mere effektiv ledelsesstruktur kan styrke samarbejde og koordination mellem konventionerne. Derudover er der også et aspekt vedrørende synlighed og gennemslagskraft for konventionerne i forhold til omverdenen, hvilket har betydning for den politiske opbakning og de ressourcer, der kan mobiliseres til kemikalie- og affaldsområdet.

Et forslag om en fælles sekretariatsleder for de tre konventioner er et hovedelement. Udover at drøfte en fælles sekretariatsleder har man drøftet alternative modeller, som i højere grad bygger på de eksisterende strukturer, men øger det formelle samarbejde gennem en række koordinationsstrukturer. Til brug for EX-COP'en er der udarbejdet et forslag med to optioner; en med en fælles

sekretariatsleder og en med etablering af en række faste koordinationsstrukturer, som involverer de nuværende sekretariatsledere og -medarbejdere. Begge modeller indebærer øgede omkostninger, herunder til ansættelse af nyt personale.

Ingen af de to optioner er tilfredsstillende i den foreslåede udformning. Danmark og EU ønsker at strømline strukturen og udnytte de eksisterende ressourcer i sekretariaterne bedst muligt, men optionerne indsætter flere led og går i den modsatte retning. Der er desuden langtfra enighed om, hvilken model, der vil være hensigtsmæssig. En række lande, herunder Danmark, støtter en fælles sekretariatsleder. En enklere og mere enstrengt ledelsesstruktur vil bedre kunne sikre, at ressourcer til servicefunktioner udnyttes optimalt, og at synergier i implementeringsarbejdet indarbejdes i konventionernes arbejdsprogrammer. Det kan på sigt frigøre midler til bedre implementering af konventionerne, samt skabe større synlighed og gennemslagskraft for området som sådan. Andre lande er skeptiske, og foretrækker en model der bygger på de eksisterende separate ledelsesstrukturer. Landes endelige holdninger forventes også at afhænge af omkostninger til en ny struktur.

Danmark

- støtter en fælles sekretariatsleder for konventionerne, og arbejder for en model, der på sigt er omkostningsneutral eller -besparende.

Beslutninger om en evalueringsmekanisme og opfølgning på arbejdet med at styrke koordinations- og samarbejdsprocesser mellem de tre konventioner.

Det foreslås til EX-COP'en, at der gennemføres en evaluering, forestået af UNEP og FAO, til fremlæggelse i 2012, tids nok til at kunne drøftes på konventionernes partskonferencer i 2013, samt at det overvejes at specificere, hvad der skal indgå i en sådan evaluering. Den generelle holdning blandt EU-landene er, at der bør være en evalueringsmekanisme, som ikke kun ser bagud, men også er fremadrettet i forhold til, hvordan man kan forbedre og eventuelt udbygge koordinations- og samarbejde. Det er relevant i forhold til udviklingen på området, ikke mindst i regi af den globale kemikaliestrategi SAICM samt den kommende kviksvovlkonvention, der i sommeren 2010 starter forhandlinger om. Der bør derfor udformes tilsvarende generelle retningslinjer for evalueringsmekanismen. Det bør også besluttes, hvordan partskonferencerne i fremtiden skal træffe fælles beslutninger.

Danmark støtter

- at der gennemføres en evaluering pr. 2012 som foreslået
- at der udarbejdes generelle retningslinjer for en evalueringsmekanisme, som omfatter fremadrettede elementer for yderligere fælles initiativer, herunder en model for, hvordan fælles beslutninger bør tages fremover.

Andre emner

Endelige beslutninger om fælles sekretariatsfunktioner, etableret på foreløbig basis (tjenesteydelser)

Som opfølgning på partskonferencernes vedtagelse af pakken af beslutninger er der på midlertidig basis blevet indført en række fælles servicefunktioner i sekretariaterne, herunder IT-funktioner, og partskonference funktioner. Andre funktioner er på planlægningsstadiet, herunder etablering af en fælles IT platform. De midlertidige arrangementer skal nu endeligt godkendes. Derudover foreslås etablering af nye stillinger relateret til de fælles servicefunktioner.

EU og Danmark støtter de foreløbige arrangementer. Hvad angår de yderligere planlagte initiativer, ser indførelse af et fælles IT-system rimeligt ud, selvom det vil indebære en engangsudgift. Det er

den generelle holdning blandt EU landene, at eventuelle ændringer i sekretariatsfunktionerne bør være omkostningsneutrale, i det mindste udover omkostninger i begrænset omfang til væsentlige omstillinger. Det bør derfor drøftes i forhandlingerne, om der er behov for oprettelse af nye stillinger, og hvem der skal finansiere dem.

Danmark støtter generelt godkendelsen af de midlertidige sekretariatsarrangementer samt begrænsede engangsudgifter til omstilling. Godkendelse af oprettelse af nye stillinger må afhænge af nærmere drøftelser af behov for og finansiering af stillingerne.

Beslutninger om synkronisering af budgetcykler for de tre konventioner

Det er allerede besluttet i forbindelse med de enkeltstående partskonferencer at synkronisere budgetcyklerne for de tre konventioner, således at arbejdsprogrammerne bedre kan koordineres. Dette skal blot endelig bekræftes.

Danmark støtter endelig bekræftelse af synkronisering af budgetcyklerne.

Beslutninger om fælles revision af sekretariaternes regnskaber

I dag sker revision af konventionssekretariaternes regnskaber som led i revisionen af UNEP's regnskaber som sådan, da UNEP er tildelt varetagelsen af sekretariatsfunktionerne for konventionerne. Praksis i dag er, at regnskaberne ikke forelægges partskonventionerne, men UNEP's styrelsesråd. Den etablerede praksis ønskes ændret, således at partskonventionerne, i det mindste i tillæg til styrelsesrådet, får forelagt revisionsrapporterne, og dermed kan følge op på eventuelle relevante anbefalinger. Fælles revision af de tre konventioners regnskaber vil også være hensigtsmæssig, når arbejdsprogrammerne bliver koordineret.

Danmark arbejder for, at revisionsrapporterne forelægges partskonferencerne til eventuel opfølgning, og at der med mellemrum udarbejdes fælles revisionsrapporter for de tre konventioner.

Rapporter om relevant information fra UNEP's eksekutivdirektør

Det vigtigste på dette område forventes at være en rapport fra eksekutivdirektøren om det initiativ han har taget til en proces for kortlægning af mulighederne for at forbedre finansieringen til implementering af en sikker kemikalie- og affaldsforvaltning. Initiativet skal ses i lyset af, at der til stadighed er problemer med at tilvejebringe tilstrækkelige midler til implementering i udviklingslande og lande med overgangsøkonomier, til trods for de aftaler, der er indgået på områderne. Initiativet vil være på dagsordenen for UNEP's styrelsesråd umiddelbart efter EX-COP'en. Styrelsesrådet forventes at træffe en beslutning, som støtter op en videre proces, der løber frem til 2012. Det er generelt holdningen blandt EU landene, at initiativet er udmærket.

Danmark velkommer rapporten og støtte op om processen.