



Orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalget

om global aftale om strategisk samarbejde om kemikalier og affald

Resumé

Der skal på en international konference i Bonn d. 25-29. september vedtages en ny global aftale om strategisk samarbejde om kemikalier og affald. Aftalen skal erstatte den nuværende aftale Strategic Approach to Chemicals Management (SAICM), hvis målsætning udløb i 2020. Aftalen er politisk, men ikke juridisk bindende, og kendetegnes ved en frivillig tilgang og bred involvering af sektorer og interessenter med det formål at styrke og fordele ejerskab og implementeringsindsats, herunder også i den private sektor. Aftalen har ingen lovgivningsmæssige eller væsentlige økonomiske konsekvenser. Aftalen skønnes at have en positiv effekt på beskyttelsesniveauet globalt såvel som i Danmark. Danmark er positiv overfor etablering af en ny ambitiøs aftale for det globale kemikalie- og affaldssamarbejde.

Baggrund

Den globale kemikaliestrategi SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management) blev vedtaget i 2006. SAICM er et politisk, men ikke juridisk bindende instrument, der skal sikre, at man når målsætningen fra implementeringsplanen fra Verdenstopmødet i Johannesburg i 2002 om, at kemikalier i 2020 bruges og produceres på en måde, som minimerer væsentlige negative effekter på miljø og sundhed. SAICM ses særligt som et instrument, der skal hjælpe udviklingslandene til at håndtere kemikalier mere sikkert i hele deres livscyklus i forhold til miljø, sundhed og arbejdsmiljø. SAICM spiller ligeledes en væsentlig rolle i implementeringen af FN's verdensmål. SAICM er kendetegnet ved en frivillig tilgang og bred involvering af sektorer og interessenter med det formål at styrke og fordele ejerskab og implementeringsindsats, herunder også i den private sektor. anbefalinger besluttet ved konsensus blandt alle interessenter.

SAICM's målsætninger udløb i 2020, og det blev i 2015 anerkendt, at 2020-målsætningen ikke nås, og at der også efter 2020 vil være et behov for et globalt samarbejde om sikker kemikaliehåndtering. Det blev derfor besluttet at igangsætte en proces (beyond-2020 processen), med det formål at udarbejde et forslag til en aftale for det globale kemikalie- og affaldssamarbejde efter 2020. På grund af COVID-19 er afslutningen på denne proces blevet udskudt to gange, og den endelige vedtagelse af en ny aftale vil finde sted d. 25. -29. september 2023 i Bonn på en international konference (ICCM5).

Formål og indhold

Formålet med den nye aftale for det globale kemikalie- og affaldssamarbejde er at forebygge og, hvis ikke muligt, sikre en minimering af negative effekter på miljøet og sundheden i forbindelse med brugen af kemikalier i hele deres livscyklus og en sikker håndtering af affald. Aftalen viderefører og udbygger dermed målsætningen fra SAICM, der i dag også er en konkret målsætning under verdensmål 12 om bæredygtig produktion og forbrug, hvorfor den nye aftale ses som væsentlig for implementeringen af FN's verdensmål og 2030 Agendaen.

Det gælder for hele teksten til aftalen, at forhandlingerne stadig er åbne og forventes afsluttet på ICCM5.

I forhold til indholdet af den fremtidige globale aftale, kan dette deles op i en række overordnede emner:

1. Selve aftalen – bindende eller ikke bindende samarbejde.
Det nuværende SAICM er et frivilligt, politisk instrument, der involverer interessenter på tværs af sektorer. Der lægges op til, at den nye aftales også bliver en frivillig, politisk aftale.

I modsætning til en konvention eller protokol er denne aftale ikke juridisk bindende, og der er ingen juridiske krav om implementering af aftalens mål.

2. Politisk forankring

Den nuværende politiske aftale blev vedtaget i 2006. Det er lagt op til, at den nye globale aftale skal vedtages på High Level delen af Bonn mødet, som finder sted d. 28.-29. september 2023. Desuden lægges der op til at invitere FN's generalforsamling (UNGA) til at støtte op om den politiske betydning af den nye aftale, herunder sikre ejerskab og implementering i andre FN-sektorer end i miljøsektoren som f.eks. i sundheds- og arbejdsmiljøsektoren.

3. Strategiske mål og fokusområder

Visionen for aftalen er at sikre sikker håndtering af kemikalier og affald globalt og dermed forebygge, og hvis ikke muligt, minimere skadelige effekter på menneskers sundhed og miljøet.

Formålet med aftalen er udmøntet i fem strategiske mål, der skal vejlede interessenter på alle niveauer i deres bestræbelser for at sikre en sikker håndtering af kemikalier og affald.

De fem strategiske mål er, at:

- a. Regulering, institutionelle mekanismer og kapacitet er på plads til at understøtte og opnå sikker og bæredygtig håndtering af kemikalier og affald.
- b. Tilstrækkelig viden, data og information om kemikalier er genereret og tilgængelig for alle for at muliggøre informerede beslutninger og handlinger.
- c. Særlige problemstillinger af bekymring der kræver global handling identificeres, prioriteres og håndteres.
- d. Sikre alternativer og innovative og bæredygtige løsninger i produktværdikæder er på plads, så fordelene for menneskers sundhed og miljøet maksimeres, og risici forebygges eller, hvor det ikke er muligt, minimeres.
- e. Forbedret implementering sker gennem øget ressourcemobilisering, partnerskaber, samarbejde, kapacitetsopbygning og virksomheders beslutningstagning.

Der er desuden foreslået en række delmål, som skal være med til at implementere og operationalisere aftalen.

4. Forvaltning og struktur

Der foreslås en struktur med et sekretariat, bureau og forretningsorden som det nuværende SAICM. Det vil sige et sekretariat, der er forankret i FN's miljøprogram (UN Environment). Der ligger forskellige forslag til sammensætning af bureauet, hvor et af dem er et bureau, der består af repræsentanter valgt i de forskellige FN-regioner og fra andre FN sektororganisationer, der er medlemmer af IOMC (Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals) samt repræsentanter fra andre nøgleinteressenter, herunder industrien og NGO'er. Derudover foreslås det, at den nye aftale forvaltes via internationale konferencer (ICCM), der er aftalens beslutningsorgan, og hvor alle interessenter deltager på lige vilkår.

Det skal desuden afklares, hvorledes man etablerer den bedste sammenhæng til et kommende internationalt videnskabspolitisk panel dækkende kemikalier, affald og forurening. Et panel i stil med FN's klimapanel (IPCC) og biodiversitetspanelet (IPBES), der skal styrke forståelsen af og samarbejdet mellem politik og videnskab.

I udkastet til aftale er foreslået en række tiltag, der skal sikre national implementering af aftalen, herunder nationale planer og rapportering af tiltag, der kan sikre en implementering af aftalens mål.

5. Finansiering

Idet der er tale om en frivillig aftale, er der ikke krav til landene om betaling af faste årlige bidrag. Sekretariatet og initiativer under SAICM finansieres i dag ved frivillige bidrag fra landene. Der er i den nye aftale lagt op til en lignende struktur, hvor frivillige bidrag vil blive foreslået beregnet ud fra FN's fordelingsnøgle for finansielle bidrag.

Derudover finansieres implementering af SAICM i dag i udviklingslandene både gennem frivillige bilaterale bidrag, den globale miljøfacilitet (GEF) og gennem frivillige bidrag til et allerede etableret FN Special Program (Special Programme on Integrated Approach to Finance), der er målrettet institutionel styrkelse.

Der er lagt op til, at GEF og Special Program også vil være finansieringsmekanisme for den nye aftale. En stor gruppe ulande har desuden foreslået etableringen af en ny global fond finansieret af frivillige bidrag, der skal understøtte landenes implementering af sikker håndtering af kemikalier, og NGO'erne har foreslået en global afgift på salg af kemikalier, hvor provenuet skal bidrage til udviklingslandenes kapacitet til håndtering af kemikalier og affald. Derudover har industrien foreslået en platform, hvor "behov og udbud" kan mødes, som vil sikre, at industrien ved, hvilke projekter de finansierer. Det drøftes desuden, om der kan etableres et opstartsprogram i stil med det opstartsprogram SAICM havde. Et sådant program vil være baseret på frivillige bidrag.

Gældende dansk ret

Kemikalie- og affaldsområdet er reguleret jf. gældende EU-forordninger og direktiver på området.

Konsekvenser

Den nye globale aftale forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Aftalen er en politisk aftale baseret på frivillig indsats. Derudover forventes aftalens elementer at ligge indenfor gældende EU- og dansk regulering.

Den nye globale aftale forventes ikke i sig selv at have statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget. Såfremt aftalen måtte afføde konkrete økonomiske forslag, eksempelvis i form af et nyt opstartsprogram, vil dette skulle baseres på frivillige bidrag.

Den nye globale aftale forventes at have mindre administrative konsekvenser, idet det forventes, at landene skal rapportere i forhold til implementeringen af aftalens mål i stil med den rapportering, der allerede er i dag under den eksisterende aftale. Denne udgift afholdes indenfor ministeriets egne rammer.

Den nye globale aftale forventes at øge beskyttelsesniveauet i Danmark, bl.a. fordi den globale produktion af og handel med produkter indeholdende skadelige kemikalier forventes at påvirkes på sigt, således at den samlede belastning på miljø og sundhed fra brugen af kemikalier falder. Derudover forventes et øget beskyttelsesniveau globalt men specielt i udviklingslandene, hvor regulering og håndtering af kemikalier og affald forbedres.

Høring

Mandatet har været i høring i beskæftigelses- og sundhedsministeriet, der ingen bemærkninger havde.

Generelle forventning til andre landes holdninger

EU og medlemslandene støtter fælles op om en ambitiøs aftale, der sikrer sikker håndtering af kemikalier og affald globalt.

Aftalen ligger i udkast, og der er stadig en del udeståender forud for sidste forhandlingsmøde. Der er opnået en generel enighed om de fem strategiske mål, der skal være rettesnor for aftalen, men endnu ikke opnået enighed om de 20-30 delmål, der skal specificere de overordnede mål. Finansiering og kapacitetsopbygning i udviklingslandene er desuden et af de emner, hvor der ej heller er opnået enighed om endnu.

Alle lande og interessenter har udtrykt behov for og støtte til at fortsætte det globale kemikalie- og affaldssamarbejde efter udløb af SAICMs målsætninger. Der har desuden været etableret en politisk "High Ambition Alliance" ledt af Sverige og Uruguay med det formål at sikre politisk synlighed og opbakning på højt niveau til en ambitiøs aftale, som Danmark har været en del af. Enkelte lande udenfor alliancen ønsker at fortsætte den eksisterende aftale i så uforandret en form som muligt.

Udviklingslandene støtter en ambitiøs aftale men står fast på, at der skal etableres en ny international fond, der kan støtte udviklingslandenes implementering af aftalen. En sådan ny fond møder modstand fra alle donorlande, herunder EU og dets medlemslande, blandt andet med den begrundelse, at der er tale om en frivillig aftale.

Danmarks generelle holdning

Danmark støtter etablering af en ny ambitiøs aftale for det globale kemikalie- og affaldssamarbejde, der skal afløse den eksisterende kemikaliestrategi, SAICM. Danmark støtter, at aftalen bliver en politisk og ikke juridisk bindende aftale, hvilket muliggør fastholdelse af aftalens brede forankring blandt interessenter og på tværs af sektorer for at styrke implementeringen. Desuden, at FN's generalforsamling (UNGA) bliver inviteret til at støtte op om den politiske betydning af den nye aftale for at forankre ejerskab og implementering i andre FN-sektorer end i miljøsøjlen, som f.eks. i sundheds- og arbejdsmiljøsøjlen.

Danmark støtter op om, at aftalen skal sikre en sikker håndtering af kemikalier og affald globalt, primært gennem de fem strategiske mål.

Danmark støtter desuden op om etableringen af et bureau med en sammensætning som i dag, der sikrer en bred repræsentation af regeringer og interessenter. Danmark er desuden positiv overfor at rapportere om tiltag, der kan sikre en national implementering af aftalens mål.

I forhold til finansiering af aftalen, så støtter Danmark brugen af GEF og Special Program som generelle finansieringsmekanismer, og at landene frivilligt bidrager til sekretariats funktion beregnet ud fra FN's fordelingsnøgle for finansielle bidrag. Danmark bidrager allerede i dag til såvel GEF som Special Program.

