

NOTAT



Afrapportering

Kemikalier
J.nr. 001-14667
Ref. momwe
Den 16. juni 2016

Referat og resultater - UNEA2, anden session af FN's Miljøgeneralforsamling, Nairobi den 23.-27. maj 2016

Den anden session i den besluttende forsamling for FN's miljøprogram, UNEA, fandt sted i Nairobi den 23.-27. maj. Der var mere end 2.500 deltagere, heraf ca. 120 ministre, inklusiv den danske miljø- og fødevarerminister. Dertil kommer ledere af internationale organisationer, civilsamfund og det private erhvervsliv. Kenyas præsident deltog i åbningen af ministersessionen.

Hovedtema for UNEA2 var opfølgningen på den miljømæssige dimension af 2030 dagsordenen og dens Verdensmål for bæredygtig udvikling. Det var også temaet for den ene af de to ministersessioner. Den anden var om miljø og sundhed, og hvordan en integreret tilgang kan bidrage til bedre resultater på begge områder. Der blev vedtaget 25 resolutioner, blandt andet om følgende:

- Implementering af den miljømæssige dimension af 2030 dagsordenen
- Bæredygtig produktion og forbrug
- Kemikalier og affald
- Klima - implementering af Parisaftalen
- Hav og marine områder
- Marint plastik og mikroplast
- Forebyggelse, reduktion og genanvendelse af madaffald
- Natur og biodiversitet, herunder om ulovlig handel med dyr og naturkapital
- Væbnede konflikter og relaterede miljøeffekter

I flere af resolutionerne spiller bæredygtig forbrug og produktion en vigtig rolle for løsning af udfordringerne, hvilket afspejler sig i hyppige henvisninger til FN's 10-års ramme for programmer om bæredygtig forbrugs- og produktionsmønstre, 10 YFP (10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns).

Derudover blev der vedtaget mere UNEP-specifikke resolutioner om, hvad UNEP skal arbejde med, herunder UNEP's strategi, arbejdsprogram og budget, og UNEP's rolle i forhold til bedre global miljøforvaltning gennem koordinering med globale miljøkonventioner. Det blev også besluttet at ændre afholdelsen af UNEA's sessioner til ulige år for at opnå bedre samspil med den overordnede FN opfølgning på 2030 dagsordenen. Derfor bliver UNEA3 afholdt i 2017.

Det lykkedes ikke at blive enige om en ny politik for interessentinddragelse, da nogle lande ønskede en mere restriktiv politik end nu, hvilket flertallet ikke kunne acceptere. Det lykkedes heller ikke at få vedtaget en resolution om vurdering af miljøeffekter fra krige i Gaza, da teksten var genstand for stor uenighed og lange diskussioner, hvilket forsinkede mødets afslutning.

Endelig måtte man også opgive at færdigforhandle et slutdokument, blandt andet fordi mødet blev meget forsinket af diskussionerne om Gaza resolutionen.

I forhold til at involvere interessenter blev UNEA2 en succes, ikke mindst gennem afholdelsen af et sideløbende ”Sustainable Innovation Expo”. Expo’en satte fokus på den private sektor, og hvordan den helt konkret kan bidrage til at løse mange af de udfordringer, som verden står overfor på miljøområdet, herunder i partnerskab med offentlige myndigheder og andre interessenter.

For yderligere information om baggrund, UNEP og UNEA henvises til orienteringsnotat af 12. maj 2016, oversendt den 17. maj 2016.

1. Ministersessioner

2030 dagsordenen og dens implementering, med fokus på den miljømæssige dimension

Ministrene drøftede implementering af den miljømæssige dimension af 2030 dagsordenen og Verdensmålene for bæredygtig udvikling. Der var stor enighed bl.a. medlemsstaterne om UNEPs afgørende rolle i forsat at sikre balancen mellem de tre dimensioner af bæredygtig udvikling. Derudover var der lagt vægt på, at UNEP bør spille en meget central rolle i forhold til, at sikre at miljødimensionen får en central rolle i forhold til de årlige globale opfølgingsmøder i High Level Political Forum i New York. Danmark lagde desuden i vægt på, at UNEP skal arbejde målrettet på at inddrage den private sektor i forhold til, at sikre den nødvendige finansiering til implementering af verdensmålene

Miljø og sundhed

Sessionen om miljø og sundhed blev indledt med en præsentation af rapporten “Healthy Environment, Healthy People: Delivering on the environmental dimension of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Rapporten redegør for centrale sammenhænge mellem miljøkvalitet, sundhed og velfærd og for en række drivkræfter bag sammenhængene, herunder ulighed, mangelfuldt planlagt urbanisering, migration samt forbrugs- og produktionsmønstre, som ikke er bæredygtige. Ministrene drøftede, hvordan man kan bidrage til at finde løsninger på udfordringerne, blandt andet gennem integrerede indsatser.

2. Resolutioner

De vedtagne resolutioner omfatter typisk indledende henvisninger til relevante centrale dokumenter og beslutninger fra FN systemet og andre relevante fora samt væsentlige rapporter om de pågældende emner. Det efterfølges af en operativ del, som beskriver dels hvad landene vil eller opfordres til at gøre, hvad UNEP skal arbejde med, og hvad andre interessenter opfordres til at bidrage med. Blandt de substantielle resolutioner er resolutionerne om ”bæredygtig produktion og forbrug” og ”kemikalier og affald” særligt specifikke, hvilket afspejler, at UNEP her spiller en central rolle i det globale arbejde. Nedenfor gennemgås resolutionerne på prioriterede områder. Der vedlægges en liste over alle vedtagne resolutioner.

./.

2.1 Levering på 2030 dagsordenen for bæredygtig udvikling

Resolutionen har til formål at fastlægge UNEP og UNEA’s rolle i forhold til at implementere 2030 dagsordenen og at nå de nye Verdensmål. Med resolutionen tilkendegiver landene overordnet, at de vil bidrage til den effektive implementering af den miljømæssige dimension af 2030 dagsordenen på en integreret måde, som vil omfatte at fastlægge den globale miljødagsorden, vejlede om overordnede politikker og definere tilgange til nye udfordringer. Det vil også indebære at overbringe de centrale budskaber fra UNEA sessionerne til High Level Political Forum (HLPF), som er det globale forum for opfølgning af 2030 dagsordenen, som støtte til HLPF’s arbejde. Det slås fast, at UNEP er den ledende globale miljøautoritet, og at de

har en central rolle i at sikre, at der sker en sammenhængende indsats for implementering af 2030 dagsordenens miljømæssige dimension på alle niveauer i hele FN. Dette skal ske i samarbejde med andre FN organer, da det er vigtigt, at FN's generalsekretær og centrale koordinerende organer støtter op om det. Resolutionen fastsætter også, at UNEP skal:

- arbejde målrettet med partnerskaber med forskellige interessenter,
- sikre, at HLPF får den politik relevante information, der vil være vigtig for at følge udviklingen i implementeringen af Verdensmålene,
- styrke sit arbejde med miljødata i forhold til implementering af miljødimensionen af Verdensmålene, især gennem flagskibsrapporten "Global Environment Outlook" om verdens miljøtilstand, som udkommer med jævne mellemrum, og
- fremlægge en rapport på næste UNEA om dets bidrag til at implementering af 2030 dagsordenen med henblik på overlevering til HLPF.

2.2 Bæredygtigt forbrug og produktion

Resolutionen om bæredygtigt forbrug og produktion (Sustainable Consumption and Production - SCP) har til formål at styrke den globale indsats og bakke op om og videreudvikle UNEP's arbejde på området især i forhold til implementering af Verdensmål 12 om SCP. Alle lande opfordres til at gøre en indsats for at nå Verdensmål 12, blandt andet ved at arbejde for bedre ressourceeffektivitet og afkobling af økonomisk vækst fra miljøbelastningen. Indsatsen bør ske i overensstemmelse med 10YFP, som UNEP varetager sekretariatet for.

Tilgange der anbefales omfatter

- nationale politikker og handlingsplaner, separat eller som del af bæredygtighedsstrategier,
- inklusion i uddannelser og træningsforløb,
- bæredygtig offentlig indkøbspraksis,
- bæredygtig byudvikling med fokus på byggeri, energi, transport, affald og spildevand,
- bedre anvendelse og håndtering af næringsstoffer og
- offentlige-private partnerskaber

Mere konkret peges der på nyttige begreber og instrumenter som livscyklustilgang, vugge til vugge, cirkulær økonomi, 3R (reduce, reuse, recycle), økonomiske incitamenter samt styrket virksomhedsrapportering i forhold til bæredygtighed.

Resolutioner beslutter også, at UNEP skal fortsætte og styrke sit arbejde på området og koordinerede indsatser i forhold til implementering af de relevante Verdensmål og delmål samt 10 YFP. UNEP's indsats skal også styrke partnerskaber med interessenter, herunder strategisk samarbejde med andre globale initiativer, der demonstrerer relevante innovative forretningsmodeller og metoder.

Endelig inviteres relevante fora, der arbejder med koblingen mellem viden og politik (science-policy fora), herunder særligt UNEP's internationale ressourcepanel (IRP), til at udarbejde rapporter og præsentere dem for UNEA.

2.3 Kemikalier og affald

Resolutionen understreger vigtigheden af sikker kemikalie- og affaldshåndtering, og landene anerkender, at sikker håndtering af kemikalier og affald er en af de essentielle forudsætninger for bæredygtig udvikling. Affaldshåndtering ses som en prioritet, der med fordel kan sammentænkes med klima, sundhed og hav. Lande opfordres til at inkludere kemikalier og affald i deres nationale processer for bæredygtig udvikling og i relevante sektorpolitikker. Resolutionen har fokus på at nå 2020 målet for sikker håndtering af kemikalier og affald, som også er inkluderet i delmål 12.4 under Verdensmål 12. Man velkommer de retningslinjer for indsatser, der vurderes at skulle til for at nå 2020 målet, som blev vedtaget under den globale strategi for sikker kemikaliehåndtering, SAICM i efteråret 2015. Blyholdige batterier er særligt fremhævet som en stigende udfordring i udviklingslande, og de opfordres til at udvikle nationale strategier for at sikre indsamling og miljømæssig forsvarlig genanvendelse.

I forhold til UNEP's arbejde blev det besluttet, at UNEP skal

- udarbejde en oversigt over politikker og handlinger, som er relevante i forhold til at nå de relevante Verdensmål, inden udgangen af 2017,
- bidrage til det internationale arbejde med at formulere anbefalinger til et regime for sikker håndtering af kemikalier og affald efter 2020,
- støtte udviklingslande til at implementere den *integrerede tilgang* til finansiering af sikker kemikaliehåndtering, som vedtaget under UNEP
- udarbejde opdateringer af sine rapporter *Global Chemicals Outlook* og *Global Waste Management Outlook* med mere fokus på områdernes sammenhæng og udbyggede data,
- udarbejde en rapport om begrebet *bæredygtig kemi* og dets potentiale for at bidrage til opnåelse af 2030 dagsordenen,
- arbejde med nye politisk prioriterede områder under SAICM, herunder miljøfremmede lægemidler i samarbejde med WHO,
- facilitere demonstrationsprojekter for sikker affaldshåndtering og metoder for bæredygtighedsvurdering af affaldsteknologier og
- støtte udviklingslande med implementering af regulering og systemer til genanvendelse for blyholdige batterier og fortsætte sit arbejde med tungmetallerne bly og cadmium.

Endelig opfordres den private sekto, i overensstemmelse med den integrerede tilgang til at spille en væsentlig rolle i forhold til finansiering af en mere sikker kemikalie- og affaldshåndtering samt opbygning af relevant kapacitet i små og mellemstore virksomheder i relevante industrielle sektorer.

2.4 Klima – støtte til Parisaftalen

Resolutionen om klima er kort, hvilket afspejler, at den var genstand for vanskelige forhandlinger, da nogle lande foretrak udelukkende at drøfte den globale klimaindsatsen under klimakonventionen. UNEP er dog også aktiv på med viden på klimaområdet og i forhold til klimatilpasning, og de er vel placeret til at identificere og udnytte synergier med de øvrige områder, som UNEP arbejder med.

Gennem resolutionen anerkender landene, at klimaforandring er en af de største udfordringer i vor tid, som underminerer landes evne til at opnå bæredygtig udvikling og udryddelse af fattigdom. Den velkommer vedtagelsen af Parisaftalen under Klimakonventionen. UNEP får med resolutionen til opgave at bidrage til implementeringen af den globale præ-2020 indsats i samarbejde med andre relevante organisationer og interessenter, særligt gennem

- styrket indsats i forhold til uddannelse og træning, fremme af folkelig bevidsthed og deltagelse, adgang til information og samarbejde,
- styrket deltagelse i partnerskabsprogrammer og initiativer og samarbejde med relevante FN-organer og interessenter på en effektiv måde i forhold til tilpasning og udslipreduktion,
- støtte til udviklingslandes opbygning af kapacitet til implementering af Parisaftalen og
- styrket UNEP støtte til det internationale klimapanel og andre globale klimarelaterede vurderinger.

2.5 Hav og vandområder

I resolutionen om hav og vandområder anerkendes det marine miljø, (hav- og vandområder samt tilhørende kystområder) som et integreret hele, der er en essentiel del af det globale livsunderstøttende system og et aktiv med vigtige muligheder for bæredygtig udvikling. Der udtrykkes stor bekymring for situationen på området og den sandsynlige forværring i den nærmere fremtid, som blandt andet reflekteres i den første globale integrerede marine vurdering (World Ocean Assessment I), den fjerde Global Biodiversity Outlook rapport samt i kapitel 30 af den femte vurderingsrapport for det internationale klimapanel.

UNEP får med resolutionen til opgave i samarbejde med andre relevante fora, at

- inkludere havrelaterede aspekter i deres aktiviteter til implementering af 2030 dagsordenen og i den strategiske plan for biodiversitet for 2011- 2020 og dens Aichi målsætninger,
- fremme støtten til lande i brug af en økosystembaseret tilgang til marine områder,
- fortsætte deltagelse i FN-processen om forhandlinger om en aftale under havretskonventionen (UNCLOS) om bevarelse og bæredygtig brug af marin biologisk diversitet i områder uden for national jurisdiktion,
- formidle dokumentet Regional Seas Strategic Directions 2017-2020 til de relevante regionale havkonventioner og handlingsplaner,
- styrke samarbejde, koordination og udbredelse af bedste praksis og information mellem eksisterende regionale havkonventioner,
- bidrage med viden om pludselige, accelererende eller irreversible miljøforandringer med potentielt væsentlige globale konsekvenser, fx ved permafrostens og gletschernes optøning, vurdere effektiviteten af UNEP's 2011 strategi for marine og kystområder (2011 marine and coastal strategy) og fremlægge et forslag til en opdateret strategi til UNEA3.

2.6 Marint plastikaffald og mikroplast

I resolutionen henvises blandt andet til Verdensmål 12, delmål 14.1, om at forebygge og væsentligt reducere forurening fra landbaserede aktiviteter, herunder marint affald, og anerkender vigtigheden af andre Verdensmål og Aichi målene om biodiversitet.

Formålet med resolutionen er dels at følge op på UNEP rapporten Marine Plastic Debris and Microplastics: Global lessons and search to inspire action and guide policy change (2016), som blev udarbejdet på baggrund af beslutning fra UNEA1; dels at tilskynde til handling på området, nationalt såvel som internationalt, i forskellige relevante fora, også på fiskeriområdet, hvor FAO blandt andet er aktiv i forhold til udtjent fiskeriudstyr.

Resolutionen kalder alle interessenter til handling, separat eller i samarbejde, for at reducere mængden og effekten af plastikaffald og mikroplast i havene. Den understreger, at forebyggelse og miljømæssig forsvarlig håndtering af affald er centralt. Alle lande opfordres til at gennemføre målrettede politikker og tiltag.

Konkret opfordres der blandt andet til at

- identificere centrale kilder, distributionsveje og hot spots og samarbejde om oprensning af hot spots, særligt hvor der er en umiddelbar trussel mod sårbare økosystemer eller lokalsamfund,
- foretage oprydning på en omkostningseffektiv måde under hensyn til forureneren betaler princippet,
- indgå partnerskaber, herunder offentlige- private partnerskaber, blandt andet i forhold til pantsystemer og alternativer til plastikemballage,
- fremme adfærdsændringer, blandt andet gennem uddannelse og oplysning,
- fremme bæredygtig turisme, fx gennem 10YFP og
- fremme videndeling og anvendelse af den bedste teknik og praksis i forhold til at reducere affald fra fiskeindustrien.

Endelig får UNEP med resolutionen til opgave at gennemføre en undersøgelse af effektiviteten af relevante internationale og regionale regulerings- og forvaltningsmæssige instrumenter til at bekæmpe marint plastikaffald og mikroplastik og identificere eventuelle mangler og muligheder for at adressere dem. Undersøgelsen skal fremlægges på UNEA3.

2.7 Forebyggelse, reduktion og genanvendelse af madaffald

Resolutionens formål er at reducere mængden af mad, der ender som affald og optimalt at udnytte den mad, der produceres med fokus på de negative miljømæssige, sociale og økonomiske effekter af madspild. Der peges på, at fødevarerproduktion bruger store mængder af begrænsede ressourcer såsom land, energi og vand. Der henvises til delmål 12.3 af madaffald under Verdensmål 12.

Man anerkender UNEP's indsats på området, særligt "Think. Eat. Save" initiativet og programmet om bæredygtige fødevarer-systemer (Sustainable Food Systems Programme) under 10YFP, begge udviklet af UNEP og FAO i samarbejde.

Regeringer opfordres til at gøre en indsats for, at

- reducere madaffald på alle stadier af værdikæden og fremme genanvendelse af mad, som ellers ville blive spildt,
- fremme miljømæssig forsvarlig håndtering af madaffald og bruge rester, der ikke er egnet til føde til fx biogas og kompostering og
- samarbejde med relevante organisationer og andre interessenter på forskellige områder, herunder bedre metoder til måling af madspild og metoder til at undgå forurening i produktionsfasen.

UNEP får med resolutionen til opgave, at

- udnytte de eksisterende programmer på området optimalt og støtte udviklingen af nye initiativer for en bred vifte af interessenter,
- styrke samarbejdet med andre relevante FN-organer, især FAO og UNIDO og øge bevidstheden om de miljømæssige dimensioner af madaffald og mulige løsninger og bedste praksis for forebyggelse og reduktion.

2.8 Resolutioner om natur og biodiversitet, herunder ulovlig handel med dyr og naturkapital

Følgende fire resolutioner om området blev vedtaget:

- I) Integration af biodiversitet for velfærd
- II) Styrkelse af UNEP's arbejde med facilitering af samarbejde og synergier blandt de biodiversitetsrelaterede multilaterale miljøaftaler
- III) Bæredygtig forvaltning af naturkapital for bæredygtig udvikling og udryddelse af fattigdom
- IV) Ulovlig handel med vilde dyr og planter samt produkter heraf

Den første resolution skal i væsentligt omfang ses som optakt til den 13. partskonference for Biodiversitetskonventionen, som finder sted i Mexico til december under titlen "Mainstreaming of biodiversity for well-being". Resolutionen understreger vigtigheden af partskonferencen som en anledning til at tilpasse arbejdet under konventionen i forhold til implementering af relevante dele af 2030 dagsordenen og Verdensmålene samt konventionens centrale planer og dens Aichi mål for biodiversitet. Den integrerede tilgang i 2030 dagsordenen ses som den rigtige tilgang, og man peger på den tætte sammenhæng mellem biodiversitet og diverse Verdensmål, og lande opfordres til at fremme den integrerede tilgang i deres nationale politikker.

Formålet med den anden er generelt at forbedre implementeringen af de multilaterale aftaler på området, så de kan opfylde deres formål. Midlet er en bedre koordineret tilgang mellem aftalerne og mellem dem og UNEP som også arbejder med området. UNEP har mulighed for at påvirke FN-systemet, så implementering også forbedres derigennem. Resolutionen tager udgangspunkt i Rio+20 slutdokumentet "The Future We Want", hvor verdenssamfundet opfordres til at styrke samarbejde og koordination mellem de forskellige konventioner og aftaler på området på samme måde, som man tidligere har gjort på kemikalieområdet. Man anerkender, at de forskellige konventioner er folkeretligt uafhængige og styres af de lande, der er parter til konventionerne, men med resolutionen giver man UNEP, som også varetager sekretariatsfunktionen for nogle af aftalerne, en rolle i at fremme en koordineret og dermed bedre implementering. Det omfatter også UNEP's arbejde og giver dem en rolle i at fremme det samlede FN arbejde med at nå målsætningerne.

Den tredje resolution har til formål at gøre opmærksom på vigtigheden en god forvaltning af naturkapital/naturressourcer for bæredygtig udvikling, ikke kun for miljøområdet, men også for de sociale og økonomiske dimensioner. Det er derfor vigtigt for lande at tage nationale hensyn til dette, blandt andet gennem en passende værdisætning af dem. Da begrebet naturkapital ikke er klart defineret, er der behov for at arbejde videre med det. UNEP skal derfor fortsætte og styrke sin indsats på området, herunder i samarbejde med andre FN organer, både i forhold til viden, data og trends på området, forskning og udvikling og relevant teknologi og gennem kapacitetsopbygning i lande, blandt andet så de bliver i stand til at bruge FN's system for miljø-økonomisk regnskab (System of Environmental-Economic Accounting). Lande opfordres til at integrere naturkapital analyser i nationale regnskaber og planlægning, herunder gennem brug af FN-systemet, for en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne.

Den fjerde resolution følger op på en UNEA1 resolution og en resolution fra FN's generalforsamling, og landene tilkendegiver deres vilje til at implementere dem. Lande opfordres til at styrke indsatsen nationalt såvel som internationalt, herunder gennem strategier og handlingsplaner samt konkret styrkelse af centrale institutioner og tværgående koordination mellem myndigheder. Lande opfordres også til at vedtage lovgivning, der gør ulovlig handel med dyr og planter, der involverer organiseret kriminalitet til en alvorlig forbrydelse, i overensstemmelse med FN konventionen mod transnational organiseret kriminalitet. UNEP skal fortsætte sit arbejde på området i samarbejde med partnerne i det internationale konsortium for bekæmpelse af kriminalitet vedrørende vilde dyr (International Consortium on Combating Wildlife Crime), herunder støtte berørte landes indsats. UNEP skal også fortsat arbejde med at fremme opmærksomhed om problemerne og støtte relevante aktiviteter. Endelig får UNEP til opgave at udarbejde en analyse af bedste praksis internationalt i forhold til involvering af lokalsamfund i kampen mod illegal handel. Den skal leves i samarbejde med andre relevante organisationer, såsom UNDP og forelægges FN's generalforsamling til overvejelse. En statusredegørelse skal fremlægges til UNEA3.

2.9 Væbnede konflikter og miljøeffekter

Resolutionen skal se i lyset af tidens væbnede konflikter i Ukraine og Mellemøsten, herunder flygtningestrømmen relateret til konflikten i Syren. Resolutionen henviser til FN generalforsamlingens resolution 47/37 om beskyttelse af miljø under væbnet konflikt og andre relevante generalforsamlingsresolutioner. Resolution omfatter en kraftig opfordring til lande om at overholde alle relevante internationale forpligtelser i forhold til beskyttelse af miljøet under perioder med væbnet konflikt. Den opfordrer lande til tæt samarbejde om forebyggelse, minimering og begrænsning af negative konsekvenser på miljøet fra væbnede konflikter, herunder gennem udvikling og implementering af relevante programmer og politikker. UNEP anmodes om at fortsætte med at yde assistance til lande berørt af væbnede konflikter i samarbejde med andre FN organer, regeringer og øvrige interessenter, og til at samarbejde med den internationale lovkommission i forhold til dens arbejde på området.

Der var også foreslået en separat resolution om miljømæssig vurdering af effekterne fra krige i Gaza striben. Forhandlingerne om denne resolution var meget vanskelige og præget af parterne på begge sider af Israel-Palæstina konflikten og med et bagtæppe af lignende resolutioner, som de arabiske lande har støtte i forskellige FN-sammenhænge. Der kunne ikke opnås enighed om resolutionen, som derfor blev krævet til afstemning. Dette kunne dog ikke gennemføres, da man først nåede frem til afstemning på et sent tidspunkt, hvor mange delegationer havde forladt møde, og der derfor ikke var et kvalificeret quorum.