

NOTAT



Miljø- og
Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Kemikalier
Ref. MOMWE
Den 21. november 2017

ORIENTERENDE NOTAT TIL MILJØ- OG FØDEVAREUDVALGET

om tredje møde i FN's Miljøforsamling, 4.-6. december 2017, Nairobi

Resumé

Tredje møde i FN's Miljøforsamling (United Nations Environment Assembly – UNEA), finder sted 4.-6. december 2017 i Nairobi i regi af FN's Miljøprogram. Temaet for mødet er forurening, med titlen *Towards a Pollution-Free Planet*. Der forventes følgende resultater af mødet:

1. En politisk ministerdeklaration om forurening, som også relaterer sig til implementering af 2030-dagsordenen og dens globale mål.
2. Resolutioner vedrørende specifikke forureningsproblemer, samt beslutninger af mere forretningsmæssig karakter i forhold til Miljøforsamlingen og FN's Miljøprograms drift og leverancer.

Derudover skal der muligvis tages beslutning om etablering af en plan og struktur for opfølgning i forhold til indsatsen mod forurening. I forbindelse med UNEA-3 kan indmeldes frivillige tiltag, både af regeringer, den private sektor, civilsamfundsorganisationer samt af privatpersoner. Disse kan indgå i opfølgning på sessionen. Danmark melder indsatser vedr. marint affald og kemikalier ind. Rådskonklusioner vedrørende EU-positioner i forbindelse med UNEA-3 blev vedtaget den 13. oktober 2017. Positionerne heri suppleres af retningslinjer forhandlet i Rådets internationale miljøarbejdsgruppe i Bruxelles, som stadig pågår. Notatet orienterer om tema, centrale emner og forventede resultater, herunder i forhold til ministerdeklaration og resolutionsforslag. Der vil alene være fokus på resolutioner om emner, som er prioriteret fra dansk side.

1. Baggrund

FN's Miljøprogram (United Nations Environment Programme – UNEP) blev oprettet i 1972 som resultat af det første verdenstopmøde om miljø og udvikling i Stockholm samme år. På Rio+20-topmødet i 2012 besluttede man at styrke den institutionelle ramme for bæredygtig udvikling, herunder at styrke Miljøprogrammet. Et centralt element var at erstatte det tidligere styrelsesråd, der havde begrænset medlemskab, med en universel forsamling, som fik navnet *United Nations Environment Assembly (UNEA)*. Andre elementer var at styrke UNEP's rolle i FN-systemet og dets rolle som den ledende globale miljøautoritet.

Det tredje møde i FN's Miljøforsamling (UNEA-3) er et ekstra og kortere møde, som afholdes i lyset af en beslutning på det seneste møde i 2016. Her besluttede man at ændre afholdelsen af møder til ulige år, og da man ikke synes, at der skulle gå tre år, før det tredje møde blev afholdt, blev dette møde besluttet. Mødet afholdes som altid i regi af FN's Miljøprogram. Inden Miljøforsamlingen åbnes, afholdes der et forberedende forhandlingsmøde. *Open Ended Committee of Permanent Representatives*, fra den 29. november til den 1. december 2017.

Ministerdeklaration og resolutioner er i forhold til medlemsstaterne af politisk karakter og er dermed ikke juridisk bindende. Der er således ingen lovgivningsmæssige konsekvenser eller umiddelbare samfundsøkonomiske, erhvervmæssige eller andre konsekvenser. Elementer, som er rettet mod tiltag i UNEP og nedsættelse af eventuelle arbejds- og forhandlingsgrupper, opfattes principielt som bindende for organisationen, men er betinget af tilgængelige ressourcer. Danmark støtter finansielt afholdelsen af de såkaldte *Leadership Dialogues* under UNEA-3 – sessioner hvor virksomhedsledere, politiske beslutningstagere og førende eksperter drøfter bæredygtighed og miljø

2. Status for forhandlingerne

2.1 Overordnet forhandlingssituation

Forberedende forhandlinger pågår stadig, i den faste komité af repræsentanter til FN's Miljøprogram i Nairobi (CPR) og i Bruxelles blandt EU og dens medlemsstater. Der kan stadig fremsættes resolutionsforslag. Såfremt udviklingen tilsiger det, vil der blive fremlagt et supplerende mandatnotat inden den 4. december 2017. Der er på baggrund af foreløbige forslag og drøftelser fremlagt et officielt forslag til Ministerdeklaration, som Miljøforsamlingens præsident, Miljø- og Energiminister Edgar Gutiérrez fra Costa Rica har stået i spidsen for. Resolutions- og beslutningsforslag drøftes i regi af CPR. Heri handler EU og medlemsstaterne på basis af instruktioner fra Rådets Internationale Miljøgruppe i Bruxelles. Det er ikke alle FN-lande, der er i stand til at deltage i forhandlinger i CPR, og kun få lande har repræsentanter med ekspertise på alle områder, så de detaljerede forhandlinger starter først, når hovedstadsrepræsentanterne mødes i Nairobi.

Der er pr. 13. november 2017 fremlagt 17 resolutionsforslag, som vedrører områder som ferskvand, hav, luft, jord, sammenhængen mellem miljø og sundhed, kemikalier og affald, marint affald og mikroplast, biodiversitet samt forureningsaspekter ved væbnede konflikter samt relation til implementering af 2030-Dagsordenen og dens opfølgingsforum. Sammenhængen mellem forurening og klima indgår også som et element. Da en del af de fremsatte resolutionsforslag overlapper hinanden, forventes nogle af dem at blive slået sammen, så det endelige antal resolutioner bliver mindre end det foreslåede antal.

EU og medlemsstaterne har fremlagt et enkelt resolutionsforslag om miljø og sundhed, som bl.a. omfatter kemikalier. EU og medlemsstaterne er desuden medforslagsstiller på et resolutionsforslag om luftforurening og overvejer også at støtte andre, hvis man i forbindelse med forhandlingerne på det forberedende forhandlingsmøde bliver enige om indholdet. Fra EU's side er nedsat ledergrupper for hvert tema og resolutionsudkast, bestående af repræsentanter for Formandskabet, Kommissionen og medlemsstater samt på relevante områder EU's udenrigstjeneste. Danmark er medlem af ledergruppen for resolutionen om miljø og sundhed, og følger desuden gruppen for resolutionen om marint affald og mikroplast.

2.2 Platform for opfølgning

I regi af Miljøforsamlingens bureau drøftes det at etablere en struktur for opfølgning som en del af resultaterne af UNEA-3. Fokus vil være på at fremme konkrete tiltag til nedbringelse af forurening og opnå resultater. Sagen drøftes pt. nærmere mellem UNEP og forskellige lande og grupperinger herunder EU og medlemsstaterne.

2.3 Frivillige tiltag

Udover de formelle vedtagelser har FN's Miljøprogram etableret platforme, som danner ramme for frivillige tiltag til nedbringelse af forurening fra stater, virksomheder og andre interessegrupper samt privatpersoner.

3. Ministerdeklaration

UNEA-3 præsidenten Edgar Gutiérrez har den 2. november 2017 fremlagt et såkaldt endeligt udkast til et slutdokument for UNEA-3 i form af en ministererklæring. Dette er sket efter en proces, hvor et par foreløbige udkast har været i høring blandt FN medlemsstaterne. Udkastet peger på, at

- alle mennesker skal kunne leve i et rent miljø, men der er store problemer med forurening globalt, som påvirker sundhed, økosystemer, økonomi og sikkerhed
- der er væsentlige helbredseffekter i forhold til luft, vand, kemikalier og affald
- der findes viden og teknologiske løsninger, og der er mange succeshistorier, men ikke alle udnyttes, og implementering mangler. Der kan gøres mere gennem samarbejde, vidensopbygning og vidensdeling, innovation og teknologi
- der er tæt relation til indsatsen for at levere på 2030-Dagsordenen og Parisaftalen om klima, tab af biodiversitet og økosystemdegradering
- ministrene vil fremme handling, som forebygger, mindsker og håndterer forurening, herunder gennem bedre viden/data, standarder, involvering af interessenter samt brug af internationale aftaler, finansielle midler, investeringer i mere langsigtet profit og grønnere alternativer
- indsatsen skal også stimulere renere produktion og forbrug, miljøteknologier, samt økonomisk innovation, gode jobs, handel og investeringer
- ministrene vil fremme partnerskaber og inddrage interessenter i FN-regi
- en central tilgang vil være hensynet til Rio Principperne
- alle har et ansvar, det gælder foruden regeringer også den private sektor, internationale organisationer, civilsamfundet og privatpersoner
- viden om deklARATIONEN skal fremmes, herunder i relation til opfølgningen på 2030-Dagsordenen.

Desuden velkommes frivillige tiltag fra lande og andre interessenter. Endelig anmodes UNEP's administrerende direktør om at udarbejde et forslag til ministrene til en implementeringsplan mod forurening.

EU-holdning i forhold til slutdokumentet

EU og medlemsstaterne ser overordnet positivt på udkastet. Det afspejler i vid udstrækning EU/MS-prioriteter. Udkastet kunne godt forbedres og strømlines mere, men det er bredt appellerende og handlingsorienteret. Man vil derfor støtte op om forslaget også for at fremme muligheden for, at en ministerdeklaration faktisk vedtages, hvilket ikke lykkedes sidste år. Som udgangspunkt vil man begrænse sig i forhold til ændringsforslag, medmindre andre stater ikke gør.

Dansk holdning

Danmark er enig i EU-holdningen og mener, at det er vigtigt, at der vedtages en egentlig ministererklæring, som viser politisk vilje til at øge indsatsen mod forurening globalt. Danmark vil søge at sikre tekst i en retning, der tilgodeser danske synspunkter herunder i forhold til at understrege sammenhængen med 2030-dagsordenen samt vigtigheden af at fremme bæredygtig produktion og forbrug/cirkulær økonomi mv. Givet situationen er der dog grund til, at alle stater udviser tilbageholdenhed og støtter op om præsidentens fremgangsmåde. En given opfølgingsplatform bør som udgangspunkt være tæt relateret til 2030-dagsordenens globale mål (SDG) og de indikatorer, der er besluttet i den sammenhæng; idet det anerkendes, at disse på en række områder kan være utilstrækkelige til at vurdere udviklingen i forhold til forurening. Andre indikatorer, der ønskes anvendt skal baseres på eksisterende, offentlig tilgængelig data for eksempel fra konventioner. Hvis der ønskes anvendt yderligere informationer fra lande, skal det være baseret på frivillighed.

4. Resolutions- og beslutningsforslag

4.1 Miljø og sundhed (EU og medlemsstaterne)

EU og medlemsstaterne har fremsat forslag til en tværgående resolution om miljø og sundhed, som fokuserer på den tætte sammenhæng mellem sundhed og forurening. Der er fremsat to relaterede resolutioner; én fra USA om udfasning af bly i maling, og en om håndtering af udtjente blybatterier fra afrikanske lande.

Udkastet fra EU og medlemsstaterne har en indledende del samt fem afsnit om henholdsvis kemikalier og affald, klimaforandringer, biodiversitet, antimikrobiel resistens (som omfatter antibiotikaresistens) samt bæredygtig produktion og forbrug. Det påpeges, at der er behov for en tværgående tilgang, der bygger på forsigtighed og forebyggelse, og at det vil være nødvendigt at inddrage forskellige områder og aktører fra globale aftaler og FN-organer til stater og diverse interessenter. Desuden påpeger det, at klimaforandringer samt forringelse af biodiversitet og økosystemer forværrer problemerne. Af udkastet fremgår, at næsten en fjerdedel af alle dødsfald globalt kan tilskrives miljømæssige risici (ifølge WHO), og der peges på sammenhængen med eksisterende globale aftaler og mål mv. herunder 2030-dagordenen. Stater og interessenter, herunder den private sektor, opfordres til at bidrage til at løse problemerne. FN's Miljøprogram anmodes om at styrke indsatsen, herunder:

- at bidrage til udvikling af metode mv. til fremme af integreret risikovurdering
- at inkludere sundhedsfaktorer i arbejde med værdisætning af økosystemer
- at bistå lande, der har behov for kapacitetsopbygning på området
- at identificere muligheder for at fremme bæredygtige produktion og forbrugsmønstre, der vil gavne miljø og sundhed.

Desuden anmodes om, at UNEP udarbejder rapporter om henholdsvis

- miljø og sundhedseffekter af pesticider og kunstgødning, i samarbejde med WHO og FAO, til fremlæggelse i 2019
- centrale årsager og miljømæssige konsekvenser i forhold til antimikrobiel resistens.

EU-holdning

EU og medlemsstaterne vil søge at bibeholde alle de væsentlige elementer og sikre, at UNEP's vigtige rolle på området klart fremgår. EU og medlemsstaterne vil forsøge at få relevante elementer fra resolutionsforslagene om blymaling og blybatterier inkluderet i denne resolution for at reducere det samlede antal af resolutioner.

Dansk holdning

Danmark kan støtte EU-holdningen.

4.2 Marint affald og mikroplast (Norge)

Norge har fremlagt et forslag om marint affald og mikroplast, som følger op på resolutioner for området fra miljøforsamlingens første og andet møde. Særlig fokus er på opfølgning på de rapporter, som FN's Miljøprogram blev bedt om at udarbejde, og som nu foreligger. Det vedrører bl.a. kilder, løsningsmuligheder og mangel på viden samt effektivitet af og mangler i forhold til eksisterende tiltag i internationale fora og rammeværk og muligheder for at udbedre manglerne. Resolutionen opfordrer alle relevante aktører til at handle på området og påpeger behovet for, at alle interessenter tager initiativer til at nedbringe problemerne med marint affald og mikroplast og understreger industriens og andre interessenters rolle. Centralt i resolutionen er følgende:

- Anmodning til UNEP om at fortsætte og styrke arbejdet på området, herunder at skabe overblik over de frivillige indsatser, der i forbindelse med dette møde i Miljøforsamlingen meldes ind på området, og hvordan de kan bidrage til en mere systematisk tilgang til handling samt at fremlægge en rapport om det til det fjerde møde i Miljøforsamlingen i 2019.

- Nedsættelse af en åben arbejdsgruppe, der skal se på, hvordan den internationale forvaltningsstruktur for området kan styrkes og fremlægge anbefalinger til det fjerde møde i Miljøforsamlingen i 2019.

EU-holdning

EU og medlemsstaterne støtter fuldt op om resolutionen men ser gerne mere klarhed omkring mandatet for den foreslåede åbne arbejdsgruppe. Man havde gerne set, at den også omhandlede marin forurening mere generelt, men det har Norge modsat sig.

Dansk holdning

Danmark kan støtte EU-holdningen. Danmark har i regi af Nordisk Ministerråd været med til at vedtage støtte til det videre arbejde, herunder arbejdsgruppen, med 800.000DKK, hvis resolutionen vedtages som foreslået.

4.3 Luftforurening

Canada har fremlagt et forslag til en resolution om luftforurening, som EU og medlemsstaterne er medforslagsstiller af. Desuden har en gruppe afrikanske lande fremlagt en anden resolution om luftforurening, som overlapper, og som desuden anmoder UNEP om udbredt støtte, engagement og initiativer på området. Den canadiske, EU og medlemsstaterne støttede resolution har til formål blandt andet at

- understrege den internationale dimension af luftforurening og de store, veldokumenterede omkostninger ved luftforurening såvel helbredsmæssige som økosystemmæssige og økonomiske
- påpege koblingen med klimændringer, da nogle typer af luftforurening skyldes gasser og stoffer, som også har klimaeffekter
- opfordre alle stater til handling, bl.a. på basis af WHO-anbefalinger
- sikre synergien med relevante sektorpolitikker og urbaniseringspolitik, samt med internationale finansieringsinstitutter for at fremme konkret handling.

Den anmoder desuden FN's Miljøprogram om at

- bakke op om internationale initiativer i forhold at fremme renere luft herunder brændstoffer med mindre svovlindhold og renere dieselmotorer
- fremme regionalt samarbejde om grænseoverskridende luftforurening i tæt samarbejde med Konventionen om grænseoverskridende luftforurening blandt andet ved at oprette en platform for bedre samarbejde, informationsudveksling og kapacitetsopbygning
- at støtte lande med at udbrede information om forurening, statusrapporter og identifikation af nationale kilder til forurening og hvilke tiltag, der kan tages
- fremme diskussionen om global indsats mod luftforurening, herunder mulig synergi med eksisterende tiltag samt om mangler i indsatsen
- gennemføre regelmæssige vurderinger af fremskridt som lande har taget i forhold til at implementere centrale tiltag ift. luftkvalitet.

EU-holdning

EU støtter resolutionen samt at dele af det forslag afrikanske indarbejdes heri.

Dansk holdning

Danmark kan støtte EU-holdningen.

4.4 Vandforurening

Der er fremlagt tre resolutionsforslag relateret til vandforurening af henholdsvis Colombia og Costa Rica, USA og de afrikanske lande, som hver har lidt forskelligt fokus. Den første har bl.a. fokus på UNEP's bidrag i forhold til implementering af 2030-dagsordenens vandmål og på vigtigheden af at adressere landbaserede kilder til vandforurening samt opfordrer til handling på regionalt niveau og støtte til udviklingslandenes indsats. Den anden har fokus på UNEP's monitoringsarbejde, mens den tredje, afrikanske, har fokus på relationen til økosystemer og spildevand og beder om omfattende støtte fra UNEP.

EU-holdning

EU og medlemsstaterne er enige i, at resolutionerne skal samles til en enkelt resolution om vand og vandforurening. Mange elementer støttes, herunder bedre monitoring på globalt plan samt elementer, der vedrører arbejdet under konventioner og samarbejdet om grænseoverskridende vandforurening. EU og medlemsstaterne støtter også, at resolutionen omfatter forskellige vandforureningsaspekter både i forhold til landbaserede kilder, kyster og hav, samt større fokus på samarbejde mellem alle relevante fora og organisationer i FN-systemet.

Dansk holdning

Danmark kan tilslutte sig EU og medlemsstaternes holdning.

4.5 Konflikter og forurening

Sidste år, i forbindelse med Miljøforsamlingens andet møde, havde Jordan og Ukraine foreslået resolutioner på området, men drøftelserne blev præget af divergerende synspunkter ift. Israel-Palæstina konflikten, og det endte uden vedtagelse. Denne gang har Irak foreslået en resolution om forureningsforebyggelse og -kontrol i lande berørt af terroristhandlinger og væbnede konflikter. Resolutionen påpeger de alvorlige konsekvenser for miljøet og bæredygtig udvikling generelt og behovet for at forebygge, eller, hvor det ikke er muligt, hurtigt at vurdere og adressere forurening herunder at bistå berørte lande til at etablere miljøadministrationer, der kan håndtere problemerne. Den påpeger relationen til menneskerettigheder og de særligt alvorlige konsekvenser af forureningen for sårbare persongrupper, for kvinder og piger samt på behov for en FN-reform, der gør det muligt for FN at adresserer problemerne hurtigere og effektivt. Endelig anmoder resolutionen FN's Miljøprogram om at

- øge sin kapacitet på området og, på invitation, gennemføre vurderinger af miljøeffekterne i berørte områder
- fortsætte relateret interaktion med Den Internationale Lovkommission
- udarbejde en rapport over implementering af resolutionen til næste UNEA.

EU-holdning

EU kan støtte resolutionsforslaget, da det understreger vigtigheden af at adressere forurening ift. konflikt men ikke omtaler konkrete områder/konflikter.

Man vil dog søge at begrænse omfanget af anmodninger til handling fra UNEP's side til noget, der vurderes mere realistisk. Man vil desuden foreslå at tilføje elementer om, at

- forurening og klimaforandringer kan være medvirkende til konflikter
- miljøforringelser kan medvirke til migration/tvungen flytning
- det at adressere fælles miljøudfordringer kan udgøre en platform for dialog og samarbejde, som kan bidrage til at samle befolkninger.

Dansk holdning

Danmark kan støtte EU-holdningen.

4.6 Beslutningsforslag

Der er fremlagt fire beslutningsforslag af mere driftsmæssig karakter for UNEP og Miljøforsamlingen:

1. Provisorisk dagsorden, dato og sted for Miljøforsamlingens fjerde møde. Næste session foreslås afholdt i marts 2019.
2. Udskydelse af dato for færdiggørelse af den sjette globale miljøtilstandsrapport - Global Environment Outlook 6. Arbejdet med miljøtilstandsrapporten er forsinket i forhold til den oprindelige frist medio 2017.
3. UNEP's forvaltning af fonde og øremærkede bidrag. Miljøprogrammet forvalter en række fonde herunder fonde, der ligger under konventioner, som det er sekretariat for, og disse skal jævnligt have forlænget deres mandat.
4. Benævnelse/forkortelse af navnet for FN's Miljøprogram.

EU-holdning

Holdningen i EU-kredsen er, at man har forståelse for ønsket om at fremme kommunikationen, og at forslaget om at referere anderledes til Miljøprogrammet er i orden, så længe der ikke formelt ændres ved Miljøprogrammets mandat og status.

Dansk holdning

Danmark kan tilslutte sig EU-holdningen.

5. Frivillige tiltag

Muligheden for at indmelde frivillige tiltag er noget nyt i forhold til de foregående to miljøforsamlinger. Initiativet er iværksat for at fremme engagement og indsats blandt mange forskellige interessenter og dermed øge muligheden for konkrete resultater. Indmeldte initiativer vil blive betragtet som en del af Miljøforsamlingens resultater. De vil blandt andet blive registreret i forhold til, om de bidrager til implementering af 2030 Dagsordenen og dens globale mål eller implementering af internationale aftaler.

EU-holdning

Kommissionen har indmeldt 20 nylige initiativer på vegne af EU, og opfordrer derudover medlemsstaterne til at melde nationale initiativer ind, gerne nogle som understøtter dem, som Kommissionen har indmeldt.

Dansk holdning

Danmark melder to indsatsområder ind: 1) Kemikalieindsatsen 2018-2021; og 2) informationsindsats om marint affald 2018.

Bilag. Liste over resolutions- og beslutningsforslag pr. 13. november 2017

Resolutionsforslag

1. Eliminating exposure to lead paint (USA)
2. Substantially improving air quality in cities to within healthy levels for human exposure (Sudan)
3. Calling for the synchronization of objectives and activities, especially the multilateral environmental agreements and protocols for efficient implementation and monitoring of the agenda 2030 and for cost reduction and effective participation of UN Member States (Filippinerne)
4. Pollution prevention and control in areas affected by terrorist operations and armed conflicts (Irak)
5. Pollution mitigation by mainstreaming biodiversity into key sectors (Mexico)
6. Contributions of the United Nations Environment Assembly to the High Level Political Forum on Sustainable Development (Mexico)
7. Environment and Health (EU/MS)
8. Clean water for all, leaving no one behind (Colombia og Costa Rica)
9. Enhancing the work of the United Nations Environment Programme to promote the development and strengthening of water quality monitoring programmes and to encourage data sharing (USA)
10. Strengthening health and environmental action in Asia and the Pacific and supporting the initiatives of the Asia-Pacific regional forum on health and environment (Filippinerne)
11. Air Pollution (Canada)
12. Investing in innovative environmental solutions for accelerating implementation of the sustainable development goals (afrikanske lande)
13. Managing soil pollution to achieve sustainable development (afrikanske lande)
14. Accelerating efforts to address water pollution and to protect and restore water-related ecosystems (afrikanske lande)
15. Preventing and reducing air pollution (afrikanske lande)
16. Marint affald og mikroplastik (Norge)
17. Promoting Environmentally Sound Management of Used Lead Acid Batteries (afrikanske lande)

Beslutningsforslag – fremlagt af Miljøprogrammets sekretariat

1. Provisional agenda, date and venue of the fourth session of the United Nations Environment Assembly
2. Extension of the Delivery Date for the sixth Global Environment Outlook
3. Organisational modalities of the United Nations Environment Assembly (Annonceret men endnu ikke fremlagt)
4. Management of trust funds and earmarked contributions
5. Improving communication on the environment