

Den 30. oktober 2023

Hørings svar vedr. Regeringens foreløbige holdning til forhandlingerne om en ny international aftale om plastikforurening

Introduktion:

I Plastic Change imødekommer vi regeringens positive tilgang til det præliminære aftaleudkast (Zero Draft), og takker for muligheden for at indgive høringssvar til regeringens foreløbige holdning til forhandlingerne om en ny international aftale om plastikforurening. Især er det positivt, at regeringen påpeger vigtigheden af, at en ny international aftale (ILBI) skal være juridisk bindende, fokusere på hele plastikkens livscyklus og tage udgangspunkt i EU's affaldshierarki, samt at aftalen skal omfatte alle typer plastikforurening, herunder fra produkter, materialer, mikroplastik og kemikalier. Ligesom det er positivt, at regeringen støtter udkastets intention om at reducere produktionen af jomfruelig plastik, og leve op til aftalens formål om at beskytte miljø og mennesker fra plastikforurening.

Som det også nævnes, indeholder aftaleudkastet en række muligheder, der trækker i forskellige retninger, hvilket landene skal diskutere på det 3. INC forhandlingsmøde i november i Nairobi, Kenya. Den retning der vælges kommer til at sætte barren for, hvor ambitiøs og succesfuld plastiktraktaten ender med at blive - og i sidste ende om aftalen kommer til at leve op til formålet om at gøre en ende på plastikforurening globalt.

Her vil vi understrege, hvor vigtig en ambitiøs holdning fra Danmark er i de kommende forhandlinger samt i EU-regi. Særligt fordi Danmark er medlem af "High Ambition Coalition", og dermed skal gå forrest. Det gælder især ved at sikre dedikeret fokus og tid til at fremme diskussionerne om to kritiske punkter, der er helt afgørende for, om den kommende plastiktraktat bliver **effektiv**, nemlig: kontrol med plastikproduktionen og sikre tilstrækkelig finansiering til at understøtte implementering af plastiktraktaten – og dermed sikre at traktaten får reel effekt.

Herudover tilføjer vi en bemærkning i vores høringssvar til "afhjælpning af eksisterende plastikforurening" i lyset af den nyligt lancerede rapport fra den danske regering om "Possible Approaches to Addressing Existing Plastic Pollution in an International Treaty"¹. Vi finder det uhensigtsmæssigt, at Danmarks faglige bidrag til den kommende plastiktraktat bogstavelig talt ligger ude i vandkanten og kommer med anbefalinger baseret på antagelser om frivillighed. I regeringens egen nye rapport konkluderes det, at der er otte kriterier, der skal være til stede, før frivillige aftaler historisk set har haft en effekt, blandt andet at der skal være konsekvenser ved ikke at overholde dem. Vil den danske regering så kræve, at disse kriterier er opfyldt?

Vi anerkender, at spørgsmålet om "afhjælpning af eksisterende plastikforurening" er en prioritet for mange lande - især små udviklingslande. Det skal håndteres i den kommende aftale, men fokus for de kommende forhandlinger bør være på juridisk bindende foranstaltninger til reduktion af

¹ <https://mim.dk/faglig-info/2023/okt/possible-approaches-to-addressing-existing-plastic-pollution-in-an-international-treaty-1/>

plastikproduktionen højt i værdikæden (upstream), håndtering af problematiske kemikalier og polymerer, globale kriterier for produktdesign og alternative leveringssystemer. Danmark bør være en del af de progressive lande, der sikrer, at samtalerne starter ved foranstaltninger højt i værdikæden (upstream).

Danmark bør ligeledes gå forrest når det kommer til at bekæmpe forurening fra mikroplastik og vi opfordrer den danske regering til at gå i spidsen for udviklingen af en koordineret global tilgang til at tackle dette problem.

Derudover anbefaler vi, at Danmark skal insistere på en retfærdig omstilling (Just Transition) bliver prioriteret og taget alvorligt i de kommende forhandlinger om den globale plastiktraktat.

Den primære plastikproduktion:

Vi opfordrer regeringen til at være højlydte fortalere for juridisk bindende bestemmelser om at fastfryse og nedskalere produktionen - ikke kun af problematisk plastik, men af al plastik. Her skal bæredygtige produktionsniveauer være målet. Det er helt afgørende, at den kommende plastiktraktat ikke blot beskytter menneskers sundhed og miljøet mod plastforurening, men at den også er udformet til at holde verden på sporet af en 1,5 °C verden, og dermed overholder klimaforpligtelserne i Parisaftalen. Nylige undersøgelser har vist, at uden juridisk bindende foranstaltninger til at fastfryse og nedskalere produktionen af primære polymerer, så vil det bedste scenarie være en stabilisering af drivhusgasemissionerne på deres nuværende niveau. Disse niveauer underminerer allerede opnåelsen af Parisaftalens 1,5°C-mål. Den europæiske klimalov fastsætter et juridisk bindende mål om netto-udledning i 2050 og et delmål om at reducere udledningen med 55% inden 2030. Her har den danske regering fastsat et mål om en reduktion på 70% inden 2030. Hvis den kommende plastiktraktat ikke tager hånd om plastikproduktionen, vil ovenstående reduktionsmål ikke kunne nås, og 1,5°C-målet vil blive langt overskredet².

En fastfrysning og nedskalering af plastikproduktionen til bæredygtige niveauer er også afgørende for at muliggøre effektive foranstaltninger i resten af plastikkens livscyklus - både i forhold til forbrugsreduktion og plastikaffald. Der er behov for kontrol i produktionen for at muliggøre effektive og mere sikre løsninger i affaldshåndteringen.

Ud over behovet for at reducere den samlede eller aggregerede primære plastikproduktion af alle polymertyper til et bæredygtigt niveau, er det nødvendigt med en hurtig, bindende og globalt harmoniseret indsats for at beskytte menneskers sundhed mod problematiske kemikalier og polymerer. Visse polymerer, monomerer og grupper af kemikalier kan let elimineres fra starten, hvilket vi mener, de skal. Undersøgelser har identificeret mere end 13.000 kemikalier, der bruges i plastik, hvoraf 3.200 er identificeret som potentielt problematiske kemikalier baseret på eksisterende faretyper, og hvor 6.000 ikke har nogen faredata, hvilket betyder, at mange af dem også kunne være potentielt problematiske kemikalier. Kun 128 problematiske kemikalier er reguleret under Stockholm-konventionen, Minamata-konventionen og Montreal-protokollen, hvilket repræsenterer

²UNFCCC (2023). Technical Dialogue of the First Global Stocktake: Synthesis Report by the CoFacilitators on the Technical Dialogue. FCCC/SB/2023/9. side 5

omkring 4% af alle identificerede potentielt problematiske kemikalier og 1% af alle kemikalier i plastik³.

Forsigtighedsprincippet skal anvendes i forbindelse med brugen af kemikalier i plastik, og vi tilskynder, at Danmark indtager en førende position og stemme på nødvendigheden af stærkere regulering af kemikalier, problematiske stoffer og polymer for at beskytte miljø og menneskers sundhed – men også for at muliggøre en reel mekanisk genanvendelse, når plastik skal affaldsbehandles.

Vi opfordrer Danmark til at støtte op om "at nedsætte en ekspertgruppe mellem møderne, der skal udvikle kriterierne for at opføre specifikke polymerer og problematiske stoffer på listen [...] og udvikle en eller flere indledende lister over sådanne specifikke polymerer og problematiske stoffer". Dette skal udmøntes i et specifikt ekspertpanel for plastiktraktaten, og ikke blot lægges ind under IPCP. Hvis designet af plastik som materiale ikke adresseres tilstrækkeligt i aftalen, er der flere af aftalens formål, vi ikke kommer i hus med. Kort sagt skal plastik som materiale forbedres og gøres mere simpelt.

Finansieringsmekanisme:

Det er helt afgørende for aftalens implementering og effekt, at der er mekanismer på plads, der sikrer stabil og forudsigelig finansiering. Derfor mener vi, at regeringens holdning til frivillighed ift. indbetalinger, og en finansieringsmekanisme under eksisterende finansieringsrammer, er skuffende og utilstrækkelig. Hvis der ikke i forbindelse med aftalen oprettes en dedikeret multilateral fond, er målene i den kommende aftale dømt til at mislykkes, allerede før implementeringen begynder.

Vi mener, at en nyetableret dedikeret multilateral fond, der oprettes sammen med det nye instrument, vil være nødvendig for at levere ny, tilstrækkelig, stabil og forudsigelig finansiel bistand, især til aktiverende aktiviteter og meromkostninger forbundet med efterlevelse af traktaten. En ny dedikeret multilateral fond bør være hjørnestenen i det nye instrument, og er fuldstændig afgørende for, om aftalen kommer til at kunne leve op til sit formål. For at supplere den centrale eksterne donorfinansiering bør der mobiliseres yderligere midler fra en række kilder, herunder den private sektor, for at operationalisere princippet om, at forureneren betaler. De finansielle mekanismer bør desuden struktureres, så de supplerer og letter adgangen til eksisterende fonde som f.eks. den globale miljøfacilitet (GEF).

Der er behov for yderligere diskussion om karakteren af funding og en ny multilateral fond, operationaliseringen af princippet om, at forureneren betaler, og hvordan der sikres retfærdig og stabil adgang. Især for de hårdest ramte lande og udsatte befolkningsgrupper og samfund, der lever med store miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser af forurening fra plastikproduktion samt "end of life" forurening, der medfører store konsekvenser for levebrød og økonomi, sundhed, miljø, biodiversitet og klima. Derfor er der også behov for detaljerede diskussioner om de typer af aktiviteter, der skal finansieres. Vi opfordrer på det kraftigste Danmark til at prioritere både

³<http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/plastic%20waste/UNEP-FAO-CHW-RC-POPS-PUB-GlobalGovernancePlastics-2023.pdf>, side 29

etableringen af en ny multilateral fond og til at arbejde mellem INC møderne for at fremme disse samtaler.

Afhjælpning af eksisterende plastikforurening i miljøet / indsamlings- og oprensningsteknologier

Aftaleudkastet til en ny global plastiktraktat giver et solidt grundlag for diskussion af afhjælpning af eksisterende plastikforurening og det bør bevares og styrkes under forhandlingerne. Men det er afgørende at afhjælpning udføres i forbindelse med genopretning og social trivsel, er miljømæssigt forsvarlig og er lydhør over for de særlige omstændigheder i SIDS (Small Island Developing States), LDC (Least Developed Countries) og andre udviklingslande. Selvom disse lande ofte ikke er plastikproducerende eller nødvendigvis storforbrugere af plastik, udgør den langsigtede, grænseoverskridende plastikforurenings indvirkning på deres miljø en uforholdsmæssig stor trussel mod lokalsamfundenes sundhed, fødevarerikkerhed, turisme og lokale kommuner.

Plastikforurening i havene er den mest visuelle og håndgribelige manifestation af den plastikkrise, verden står midt i. Skildpadder med sugerør i næsen, strande der er kvalt i plastik, fugle, fisk og hvaler, der har maverne fulde af plastik. Billeder, der er forfærdelige, og som understreger omfanget og virkningen af plastik, der strømmer ud i havet. I takt med offentlighedens opråb og det politiske fokus på denne end-of-life plastikforurening er der kommet flere og flere oprydningsteknologier og teknologier til, og oprydninger af plastik har spredt sig som reaktion på den voksende krise⁴. Sådanne oprydninger kan involvere storstilede, uovervågede metoder til indsamlings af plastik, som ikke skelner mellem vandlevende organismer, plastik og organisk materiale⁵. Som følge heraf har fremkomsten af disse plastik-oprensningsteknologier rejst røde flag i civilsamfund og den akademiske verden, hvor mange hævder, at disse teknologier kan have utilsigtede konsekvenser, og at de bør reguleres under større bestræbelser på at genoprette forurenede økosystemer⁶.

Indsamlings- og oprydningsteknologier af plastik, omend meget populære, har tvivlsom effekt, og de bør derfor reguleres og systematiseres. For at kunne udvikle politikker om eksisterende plastikforurening og rollen af indsamlings- og oprydningsteknologier af plastik, er det vigtigt at vurdere om hidtidige oprensninger via disse teknologier har haft nogen effekt, og om de har været til gavn for at afhjælpe plastikforurening i det marine miljø. Offentligt tilgængelige data om oprensningsteknologier af plastik er ekstremt begrænsede. Faktisk har undersøgelser af mere end 100 teknologier til oprensning af plastikforurening i havet⁷ vist, at der stort set ikke findes data om miljøpåvirkninger og effektivitet⁸. Dertil kommer de mange bekymringer, der omgiver

⁴ Schmaltz, E., et al (2020). Plastic pollution solutions: emerging technologies to prevent and collect marine plastic pollution. *Environment International*, 144, 106067

⁵ https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0025326X22008815?casa_token=LzHfwBBtMUMAAAAA:Meb9ZDw2QvYFLXs7uZcnR-pRSsjMn3-f17hhP_ROK1bVmxBQkzOwVxv8H09KFc2K4ga78A

⁶ <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.3c01885>

⁷ Leone, G., Moulart, I., Devriese, L. I., Sandra, M., Pauwels, I., Goethals, P. L. M., Everaert, G., & Catarino, A. I. (2023). A comprehensive assessment of plastic remediation technologies. In *Environment International* (Vol. 173). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2023.107854>

⁸ Bellou, N., Gambardella, C., Karantzos, K., Monteiro, J. G., Canning-Clode, J., Kemna, S., Arrieta-Giron, C. A., & Lemmen, C. (2021). Global assessment of innovative solutions to tackle marine litter. *Nature Sustainability*, 4(6), 516–524. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00726-2>

oprensningsteknologier af plastik; at disse både er ekstremt omkostningsfulde⁹, klimaintensive¹⁰, ineffektive og skadelige. En gennemgang af omkostningerne og effektiviteten ved forskellige løsninger på plastikforurening viser, at omkostningerne ved indgreb stiger, jo længere ud i forureningskæden man kommer fx via indsamlingsteknologier som bomme og Seabins. Til sammenligning er politiske værktøjer til at reducere plastikforbrug den mest omkostningseffektive foranstaltning¹¹. Åbent hav (Open Ocean) oprydning og tilhørende teknologier, bør således have lavest prioritering, hvor oprydning tættest på kilderne på land bør have højest prioritering, som det også konkluderes i den nyligt udgivet rapport fra den danske regering.

Oprensningsaktiviteter bør således rettes mod områder med akut plastikforurening, der udgør påviselige og betydelige risici for de forurenede økosystemer, menneskers sundhed og lokale økonomier. Identificering af stærkt forurenede levesteder og hotspots bør ske på en videnskabelig forsvarlig, gennemsigtig og samarbejdsbaseret måde ved hjælp af den bedste tilgængelige videnskab, oprindelige folks viden og lokale videnssystemer i henhold til Op4(d) i UNEA resolution 5/14. Det er med andre ord vigtigt, at oprensingsaktiviteterne ikke alene drives og udvikles af dem, der har en interesse i at levere teknologien eller.

Oprensningsaktiviteter er et oplagt emne til at anvende princippet om, at *forureneren betaler*, inden for de operationelle foranstaltninger i traktaten. Oprensningsaktiviteter bør betragtes som en del af en holistisk tilgang til at stoppe plastikforurening i hele plastikkens livscyklus, men dette bør ikke fremme brugen af disruptive oprensningsteknologier. Afhjælpning af eksisterende plastikforurening bør omfatte genopretning. Alle retningslinjer, der vedtages af en fremtidig traktat, bør omfatte de bredere mål for genopretning af økosystemer og levesteder for at bringe det økologiske system tilbage til en tilstand før forureningen. Endelig skal foranstaltninger til afhjælpning kombineres med tiltag rettet mod forebyggelse, såsom reduktion af produktion og forbrug af plastik, som er de mest omkostningseffektive foranstaltninger til at minimere og eliminere plastikforurening.

Mikroplastik:

Nuværende lovgivning om mikroplastik er fragmenteret og utilstrækkelig til effektivt at kunne håndtere det komplekse, globale og gennemgribende problem verden har med mikroplastikforurening. Derfor anbefaler vi på det kraftigste, at den danske regering (og EU), som har lagt vægt på mikroplastik i deres kommentarer til aftaleudkastet til det 3. INC forhandlingsmøde, går i spidsen for udviklingen af en koordineret global tilgang til at tackle dette problem.

Den kommende plastiktraktat udgør en unik platform til at igangsætte en række koordinerede globale politiske ændringer, herunder inddragelse af regler for problematiske kilder, produktdesignkriterier, der tager højde for mikroplastik, og nedbrydning af plastikprodukter, og etablering af dedikerede arbejdsprogrammer til at drive sektorspecifikke løsninger. Dedikerede arbejdsprogrammer kan skabe omfattende sektorstrategier, der omfatter interventioner for bl.a. at eliminere mikroplastikemissioner på tværs af hele værdikæden for plastik i visse industrier. For eksempel kan et dedikeret arbejdsprogram for tekstiler hjælpe med at forebygge, begrænse og

⁹ A review of the cost and effectiveness of solutions to address plastic Pollution Josiane Nikiema1 · Zipporah Asiedu1

¹⁰ The long-term legacy of plastic mass production: Sönke Hohn a,*, Esteban Acevedo-Trejos a, Jesse F. Abramsb,c, Jailson Fulgencio de Moura a, Roger Spranz d, Agostino Merico a,e .

¹¹ A review of the cost and effectiveness of solutions to address plastic Pollution Josiane Nikiema1 · Zipporah Asiedu1

eliminere sekundær mikroplastik fra syntetiske mikrofibre - en af de største forureningskilder til mikroplastik i havet - fra at ende i miljøet.

Danmark og EU's primære fokus bør være på pragmatiske løsninger, der adresserer kilden til mikroplastikforurening. Forebyggelse er altafgørende, da oprydning i mange tilfælde i bedste fald er både ineffektivt og omkostningstungt, og i værste fald er umuligt. Selvom Europa har taget de første skridt til at forbyde visse former for tilsat mikroplastik og regulere plastikpellets, er det afgørende, at adressere yderligere kilder og indsatsområder for mikroplastikforurening.

Derfor opfordrer vi Danmark til at fremme videnskabeligt baserede løsninger, innovation og kildefokuserede tilgange, hvor det er muligt. Løsninger skal være solidt evidensbaserede for at forhindre utilsigtede konsekvenser, og derfor er dedikerede arbejdsprogrammer for sektorstrategier en nyttig løsning. Det er vigtigt at anerkende, at der ikke findes én løsning, der passer til alle, for at komme mikroplastikforureningen til livs. Ved at tage hensyn til disse anbefalinger kan den danske regering spille en ledende rolle i håndteringen af dette kritiske globale problem og bidrage til beskyttelsen af vores oceaner og økosystemer.

Just Transition / Retfærdig omstilling

En retfærdig omstilling bør være hjørnестenen i forhandlingerne om den kommende plastiktraktat, og vi anbefaler, at Danmark er bannerfører for at sikre en retfærdigt tilgang og fundament i forhandlingerne. Der skal være en retfærdig omstilling for formelle og uformelle arbejdere og lokalsamfund, herunder oprindelige folk, der er påvirket i hele plastikkens livssyklus. En retfærdig omstilling skal sikre, at de mennesker, lokalsamfund og lande, der er hårdest ramt af plastikforurening, ikke bærer omkostningerne ved omstillingen, og at de får lige adgang til de nye økonomiske muligheder. Derudover skal de sikres grundlæggende rettigheder og rimelige levevilkår mens transitionen mod mere bæredygtige systemer pågår. Endelig skal udformningen af den kommende plastiktraktat sikre oprindelige folk mulighed for deltagelse og involvering i forhandlingerne. Oprindelige folk har videnskab, innovationer, teknologier og praksisser, der er vigtige drivkræfter for naturbaserede løsninger som kan bidrage til at stoppe plastikforurening.

Vores klare anbefalinger og opfordring til den danske regering er, at ambitionsniveauet hæves, når det kommer til at være en stærk foregangsstemme for et øget fokus på den primære plastikproduktion. Tilsvarende gælder det i forhold til at sikre en forudsigelig og stabil finansiering af aftalen via en ny dedikeret multilateral fond, der oprettes sammen med det nye instrument. Vi anbefaler, at Danmark prioriterer den kommende forhandlingstid på diskussioner, der tager udgangspunkt højt i værdikæden (upstream) og på bestemmelser, der kan dæmme op for strømmen af plastik og mikroplastik til havmiljøet og andre miljøer, hvilket også vil være til gavn for klima og biodiversitet, og ikke mindst til gavn for menneskers sundhed og grundlæggende rettigheder.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis I ønsker at drøfte høringssvaret nærmere.

Med Venlig Hilsen

Anne Aittomaki, Strategisk Direktør, Plastic Change.

Mail: aa@plasticchange.org - Tlf. 2614 2070