

Fra visjon til handling

Innholdsfortegnelse

Fra visjon til handling

Publisert 03.03.2015 av Miljødirektoratet

Dagens økonomiske modell er basert på å «finne, framstille, forbruke og kaste» og er avhengig av store mengder lett tilgjengelige ressurser og energi. Overgangen til en grønn økonomi krever at vi beveger oss vekk fra denne økonomiske modellen. Det betyr at vi må gjøre grunnleggende endringer av hele samfunnet vårt - både når det gjelder institusjoner, teknologier, levemåter og tenkesett.

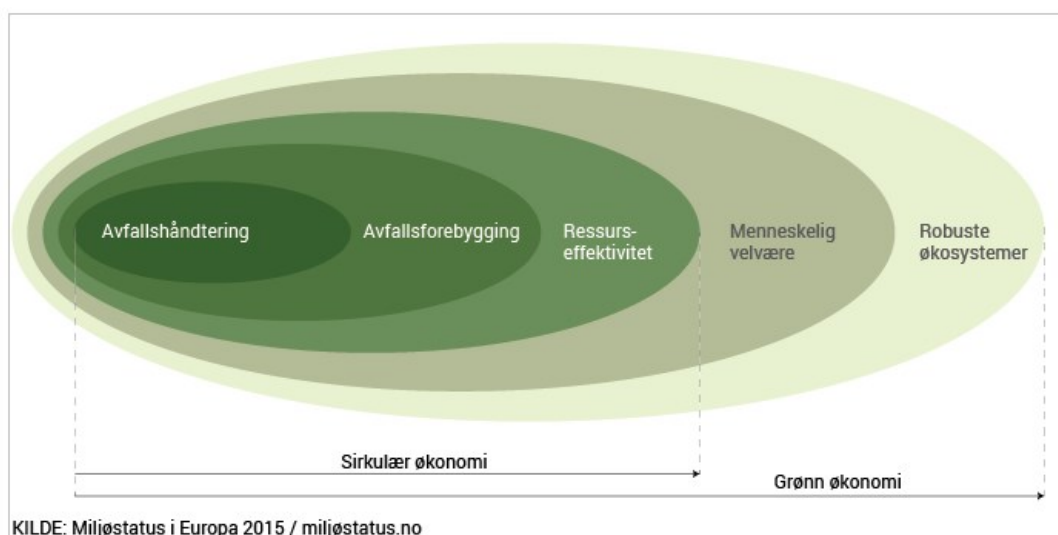


Foto: Lesley Jarvis, Environment & Me /EEA

For å nå 2050-visjonen om å leve godt innenfor klodens grenser, må vi gjennomføre alle effektiviseringstiltakene innen miljø og økonomi som finnes i allerede vedtatt politikk på europeisk plan. Det i seg selv er likevel trolig ikke nok for å nå målet.

Forene lang og kort sikt

Overgangen til en grønn økonomi krever at vi finner en gyllen middelvei mellom det langsiktige perspektivet som vanligvis kjennetegner miljøpolitikken og det mer kortsiktige perspektivet som ofte kjennetegner den økonomiske og sosiale politikken.



Beslutningstakere legger gjerne større vekt på å håndtere problemer som arbeidsledighet og sosial ulikhet, hvor det forventes umiddelbar handling og resultat. Et miljømål som å gjenopprette motstandskraften i økosystemer krever mer langsiktige tiltak, og kan derfor bli lagt mindre vekt på av beslutningstakerne. For å gjøre det ytterligere komplisert med forskjellige tidshorisonter: Langsiktige mål og visjoner kan være avhengig av tiltak og investeringer på kort og mellomlang sikt.

Det 7. miljøhandlingsprogrammet skal styrke samfunnets innsats for å nå langsiktige mål og visjoner gjennom å danne et sammenhengende og systemisk grunnlag.

Europa kan nå 2050-visjonen

I dagens miljø- og klimapolitikk finnes det fire strategier for å støtte overgangen til en grønn økonomi. Disse er avhengige av hverandre og kan tilpasses. De fire strategiene kan oppsummeres slik:

Dempe: Strategier som demper miljøskade satser på å redusere miljøbelastning eller utligne skadelige virkningene av ressursbruk på menneskers helse og økosystemer. Dette har vært det dominerende reaksjonsmønsteret i Europa siden 1970-årene. Reguleringer og økonomiske interesser har for eksempel ført til redusert forurensning og gitt mer effektiv ressursbruk ved å stimulere til utvikling og bruk av renere teknologier.

Motvirkningsstrategier kan også tjene samfunnsøkonomiske målsetninger. Dersom man for eksempel flytter avgifter fra sysselsetting til ressursbruk og forurensning, motvirker man virkningen av minkende arbeidsstyrker de kommende tiårene, samtidig som man også stimulerer til mer effektiv ressursbruk. Miljøbeskatning er et underutnyttet politisk instrument.

Tilpasse: Strategier som tar utgangspunkt i tilpasning anerkjenner at noen miljøforandringer er unngåelige. Disse strategiene vektlegger hvordan man kan forutse skadevirkningene av konkrete miljøendringer og treffe tiltak for å forebygge eller begrense skaden. Denne strategien benyttes oftest i forbindelse med klimaendringer, men hovedprinsippene i slike strategier favner de fleste økonomiske og samfunnspolitiske områder.

Strategier som tar sikte på tilpasning er relevante for områder som naturmangfold og naturvern, nærings-, vann- og energisikkerhet i tillegg til håndtering av miljørelaterte konsekvenser for helse i en aldrende befolkning.

Unngå: Strategier som er tuftet på føre var-prinsippet kan bidra til å unngå potensiell skade (eller kontraproduktive tiltak) i svært komplekse og uvisse situasjoner. Dagens teknologiske utvikling er ofte så rask og omfattende at samfunnet ikke evner å overvåke og reagere på risikoer før de blir utbredt.

Føre var-prinsippet skaper også muligheter for større samfunnsengasjement rundt innovasjon og danner en plattform for mer integrert risikostyring. Dette er spesielt relevant for vekstteknologier, som nanoteknologi, der risikoen og nytten er uvis og omstridt.

Gjenopprette: Dette innebærer strategier for å reparere miljøskader eller andre kostnader som påføres samfunnet. Gjenoppretting brukes på de fleste miljøpolitiske områder, i tillegg til økonomiske og samfunnspolitiske områder. Tiltak for gjenoppretting kan brukes til å skape mer motstandskraftige økosystemer. De gjør det også mulig å følge opp samfunns- og miljømål samtidig: Investering i grønn infrastruktur kan for eksempel skape mer motstandsdyktige økosystemer og gi bedre adgang til grøntområder.

Styring kan binde strategier

De fire politiske strategiene - dempe, tilpasse, unngå og gjenopprette - er forankret i de fire miljøprinsippene i traktaten om EU:

- Prinsippet om at forurenseren betaler
- Prinsippet om forebyggende tiltak
- Først var-prinsippet
- Prinsippet om at skade på miljøet rettes opp ved kilden.

Strategiene kan kombineres på forskjellige måter: Prinsippet om å forebygge miljøskader omfatter for eksempel bruk av tiltak til å dempe og unngå problemer, mens håndtering av konsekvensene innebærer bruk av tiltak for å tilpasse og gjenopprette. Å løse kjente problemer kan gjøres gjennom en kombinasjon av tiltak for å dempe og rette opp, mens håndtering av mer uvisse, framtidige problemer vil innebære tiltak for å unngå og tilpasse.

Globale miljøproblemer endrer strategiene våre

Internasjonale avtaler eller samling av suverenitet i regionale blokker, som EU, har lenge vært hovedstrategien for styring. Begrensningene i mellomstatlige prosesser og nye mulighetene i teknologiske og sosiale innovasjoner har i de senere årene drevet fram nye former for styringsstrategier. Her skjer styringen mer i form av deltakende nettverk, basert på uformelle institusjoner og instrumenter. Dette skaper større behov for åpenhet og ansvarlighet fra myndigheter og bedrifter.

Nettverksbaserte styringsstrategier kan bringe interessene til forskjellige berørte parter nærmere hverandre. Ikke-statlige organisasjoner kan foreslå standarder, mens bedriftene går i spissen for dem. Sertifiserings- og merkjingsordninger gjør at virksomheter kan signalisere god praksis overfor forbrukerne og skille produktene sine fra konkurrentens.

Slike strategier bidrar til å løse kjente miljøproblemer, som avskoging, økosystemfragmentering og forurensning. I andre situasjoner støtter bedrifter harmoniserte standarder for skadebegrensning, enten for å få ned produksjonskostnader eller sikre like konkurranseforhold.

Framveksten av nettverk skaper også muligheter lokalt, og byene og deres nettverk spiller en særlig viktig rolle for god miljøstyring.

Dagens investeringer avgjørende

Valgene vi gjør når vi investerer, er avgjørende for nå de langsiktige målene våre. Viktige samfunnsbehov som vann, energi og mobilitet er avhengig av kostbar og lengelevende infrastruktur. Investeringsvalg kan derfor ha langsiktige konsekvenser for hvordan systemene som sikrer samfunnsbehovene våre fungerer og hvor mange som kan dra nytte av dem.

For å få til overgangen til en grønn økonomi, må vi unngå investeringer som låser oss til eksisterende teknologier, begrenser valgmulighetene våre i framtida eller hindrer utviklingen av alternative løsninger.

270 milliarder euro i 40 år

Overgangen til en grønn økonomi krever enorme investeringer i infrastruktur og innovasjon både på europeisk og globalt plan, ifølge anslag. Å virkeliggjøre en framtid med lavt karbonforbruk i Europa anslås å kreve 270 milliarder euro per år i 40 år. Det finnes flere kanaler for å styre økonomiske ressurser inn mot å støtte denne overgangen, også noen offentlige.

Miljøskadelige subsidier som forvrenger prissignaler, må fases ut. Det kan både påvirke investeringsvalg og frigjøre offentlige midler til investeringer. I privat sektor finnes kanaler som pensjonsfond, mens andre kombinerer offentlige og private elementer. Det er stort potensial i hybride instrumenter, som grønne obligasjoner. Interessen for bærekraftige og ansvarlige investeringsstrategier er stigende.

Investeringer og skattetiltak

Investeringer kan spille en viktig rolle på flere viktige måter:

- De kan støtte framveksten og utviklingen av økonomiske, teknologiske og sosiale nisjeinnovasjoner som gjør samfunnet bedre i stand til å møte sine behov på mindre skadelige måter.
- De kan støtte forskning og innovasjon.
- De kan gjøre teknologier og metoder lettere tilgjengelig gjennom.

EUs rammeprogram for forskning og innovasjon (Horisont 2020) har mål om å fremme innovasjon. Det gjelder spesielt teknologiske innovasjoner, men også sosial innovasjon gjennom samfunnsutfordringer som omhandler klimatiltak, miljø, effektiv ressursbruk og råmaterialer.

Fordi markedsprisene sjeldent gjenspeiler de fullstendige miljø- og samfunnskostnadene ved ressursbruk, kan miljøinnovasjoner ofte ha vanskelig for å konkurrere med etablerte teknologier. Ved å justere priser, kan skattereformer korrigere markedsincentiver og skape inntekter som kan investeres i miljøinnovasjoner. Skattetiltak spiller derfor en viktig rolle i styringen og stimuleringen av investeringer. Omleggingen av miljøskadelige subsidier er viktig - spesielt i jordbruks- og energisektoren.

Trenger mer kunnskap

Et bedre kunnskapsgrunnlag rundt miljø kan støtte gjennomføring og integrering av miljø- og klimapolitikk, investeringsvalg og den langsiktige overgangen til en grønn økonomi. Mer kunnskap sikrer også at beslutningstakere og bedrifter har et fornuftig grunnlag for å treffe avgjørelser, slik at de gjenspeiler alle miljømessige grenser, risikoer, usikkerhetsmomenter, fordeler og kostnader.

Dagens kunnskapsgrunnlag for miljøpolitikk er basert på overvåkning, data, indikatorer og vurderinger - hovedsakelig er knyttet til gjennomføringen av lovgivning -, formell vitenskapelig forskning og «folkevitskapelige» initiativer.

Nye krav gjør derimot at det er et gap mellom tilgjengelige kunnskap og kunnskapen som kreves. Gapene som fortjener særlig oppmerksomhet handler om:

- Systemvitenskap
- Komplekse miljøforandringer og systemrisikoer
- Hvordan globale megatrender påvirker miljøet i Europa
- Samspillet mellom samfunnsøkonomiske og miljømessige faktorer
- Gjennomførbare overganger i produksjons- og forbrukssystemer
- Risikoer rundt miljø og helse
- Samspillet mellom økonomisk utvikling, miljøforandring og menneskelig trivsel

Å forutse framtida

Dersom skal vi ta hensyn til det langsiktige perspektiver som ofte kreves for formulering av politikk og beslutningstaking, oppstår det nye usikkerheter. I dag formulerer miljøpolitikken langsiktige målsetninger bare på noen få områder. Nye tiltak vil kreve mer informasjon om mulige framtidige utviklingstrekk.

Metoder for framskriving som horisontspeiding, modellbaserte projeksjoner og scenarioutvikling bør benyttes i større grad for å forbedre den strategiske planleggingen. Vi kan sikre en bedre forståelse av framtidige trender og usikkerhetsmomenter dersom vi gjør flere framtidsrettede vurderinger og innlemmer disse i den ordinære miljørapporteringen.

Å styrke det folkelige engasjementet og kontakten mellom forskning, politikk og samfunn er også viktige i overgangen til en grønn økonomi. Engasjement fra berørte parter er viktig for å utvikle muligheter for omlegging, men også for å forbedre beslutningstakernes og allmennhetens tillit til kunnskapsgrunnlaget som politikken støtter seg på.

Det europeiske miljøbyrået har et særlig ansvar for å styrke kontaktflaten mellom forskning og politikk. Det er mulig å oppnå synergier mellom kunnskapsbehov og finansieringsmekanismer gjennom den felles tidshorisonten for EUs 7. miljøhandlingsprogram, den finansielle rammen for 2014–2020 og rammeprogrammet for forskning og innovasjon.

Fra visjoner og ambisjoner til omlegging

Den europeiske miljøstatusrapporten evaluerer miljøets tilstand, trender og utsikter i en global sammenheng. Den gir en inngående forståelse av de systemiske kjennetegnene ved Europas miljøutfordringer og samspillet med økonomiske og sosiale systemer. Den analyserer muligheter til å bringe politikk, styringsmetoder, investeringer og kunnskap på linje med 2050-visjonen om å leve godt innenfor klodens grenser.

Omlegging til en grønn økonomi i Europa krever at vi ser utover økonomiske effektiviserings- og optimaliseringsstrategier og slutter opp om samfunnsomfattende forandringer. Her spiller miljø- og klimapolitikk en sentral rolle. Strategier for bærekraftig utvikling og løsninger for å takle utfordringene og systemrisikoene Europa og verden står overfor er nødvendig - både på kort og lang sikt.

Konklusjonene i rapporten suppleres av ferske data fra det europeiske systemet for strategi- og politikkanalyse. Disse understreker at Europa og verden er inne i en periode med endringer som nå skyter fart - spesielt med tanke på maktforhold, demografi, klima, urbanisering og teknologi. Å følge med på slike trender og formulere handlingsalternativer er avgjørende. Konklusjonene i rapporten er også i tråd med det som skjer i næringslivet. Den siste vurderingen av globale risikoer fra World Economic Forum fant blant annet at tre miljørisikoer er blant de ti største risikoene næringslivet står overfor.

Rio+20-konferansen i 2012 bekreftet at verden trenger nye strategier for bærekraftig utvikling for å leve innenfor klodens tålegrenser. En bedre forståelse av de systemiske utfordringene har de siste årene ført til at globale miljøspørsmål er formulert som kritiske punkter, grenser og gap. Omlegging er mer troverdige og gjennomførbare dersom vi tar innover oss disse realitetene og formulerer tiltak basert på dem.

Europeiske borgere mener klart at miljøtilstanden påvirker livskvaliteten og at vi trenger økt innsats for å verne miljøet. Borgerne ønsker handling på europeisk nivå. Europeerne mener også at nasjonal framgang bør måles etter miljømessige, sosiale og økonomiske kriterier. De er enige om at miljøvern og rasjonell bruk av naturressurser kan stimulere til økonomisk vekst og skape jobber.

At stadig flere deler denne oppfatningen, er i seg selv ikke nok. Men det kan gjøre det lettere å omsette ambisjonene for 2050 i gjennomførbare og konkrete tiltak og veikart - spesielt dersom denne oppfatningen kombineres med økt bevissthet om at det haster med å gjøre noe.

Konklusjonen i rapporten er at tradisjonelle strategier basert på trinnvis effektivisering ikke er nok. Lite bærekraftige systemer for produksjon og forbruk må derimot revurderes fullstendig i lys av europeiske og globale realiteter. Den overordnede utfordringen de neste tiårene blir derfor å omstille systemene innen transport, jordbruk, energi og byutvikling.

Her er det nødvendig å finne systemiske løsninger. En rekke blokader i systemene må overvinnes, blant annet innenfor teknologi, finans, skatteinstrumenter, regnskapspraksis, forretningsmodeller, forskning og utvikling. Den mest fundamentale endringen i det moderne samfunnet i det 21. århundre blir å redefinere hva det vil si å ha et høyt trivselsnivå i samfunnet, samtidig som man aksepterer og tar innover seg jordens tålegrenser. Hvis ikke, er det en økende risiko for at overskridelse av kritiske punkter og tålegrenser kan resultere i mer ødeleggende og uønskede endringer i samfunnet.

I sitt 7. miljøhandlingsprogram ser Europa for seg at dagens små barn vil leve rundt halvparten av livet i et samfunn med lavt forbruk av karbon basert på en sirkulær økonomi og motstandsdyktige økosystemer. Dersom Europa når denne målsetningen, inntar kontinentet en vitenskapelig og teknologisk lederstilling. Men det krever at man i større grad forstår hvor presserende denne saken er, og at man treffer mer djerve tiltak. Denne rapporten er et kunnskapsbasert bidrag til å innfri disse visjonene og målsetningene.

- **Les mer om visjoner og omlegging hos EEA**
- **Les mer om grønn økonomi hos EEA**

Denne artikkelen er Miljøstatus-redaksjonens utdrag fra en av EEAs delrapporter, oversatt til norsk. Vi oppfordrer leserne til å gå inn på EEAs nettsider for mer informasjon på engelsk.

Miljøstatus i Europa 2015



- **Miljøstatus i Europa 2015** er en 5-årsrapport om utviklingen og framtidsutsiktene for miljøet i de europeiske landene, inkludert Norge.
- Rapporten er utgitt av Det europeiske miljøbyrået (EEA). EEA er et av EUs fagbyråer. 39 land i Europa samarbeider gjennom EEA. Norge er EEA-medlem gjennom EØS-avtalen. Miljødirektoratet har funksjonen som nasjonalt knutepunkt og koordinerer samarbeidet med EEA.
- Denne artikkelen er et utdrag fra rapporten, tilrettelagt for Miljøstatus.no