

## **Naturrådets bemærkninger til Regeringens *Forslag til Danmarks strategi for bæredygtig udvikling***

### **I: Indledning**

Naturrådet byder det velkomment at Regeringen nu fremlægger sit oplæg til strategi for en bæredygtig udvikling. En sådan har længe været savnet af især to grunde: For det første er natur- og miljøpolitikken i Danmark i dag så omfattende, at der er behov for nogle overordnede sigtelinier, der kan sætte de enkelte indsatser ind i en sammenhæng. For det andet nærmer vi os hastigt ti-året for FN's topmøde om miljø og udvikling i Rio, hvor nødvendigheden af en omstilling til bæredygtig udvikling blev sat på dagsordenen. Det er således vigtigt, at Danmark møder frem til det opfølgende topmøde i Sydafrika i 2002 med nogle klare visioner for den kommende periodes indsats.

Det er Naturrådets opfattelse at oplægget fra Regeringen indeholder mange gode elementer, som Rådet kan støtte. Det følgende vil dog især være præget af de punkter, hvor Rådet finder at oplægget er mangelfuldt.

### **II: Overordnede bemærkninger**

Strategien hviler helt overordnet på det såkaldte "afkoblings koncept", som går ud på at samfundsudviklingen fortsat skal være bestemt af økonomisk vækst, mens man søger mest muligt at fastfryse eller reducere de heraf afledte belastninger af natur og miljø. Indholdet i denne "afkoblingsstrategi" må endvidere forstås ud fra to andre principielle markeringer i Regeringsoplægget:

For det første oplæggets henvisning til Brundtland Kommissionens definition af bæredygtig udvikling som "en udvikling der opfylder de nuværende generationers behov uden at bringe fremtidige generationers mulighed for at opfylde deres behov i fare". I modsætning til Brundtland Kommissionen, der havde en kritisk diskussion af hvilke behov der havde legitimitet og prioritet, indeholder Regeringens oplæg ingen diskussion heraf. Der er således ingen diskussion f.eks. af hele spørgsmålet om de fattiges behov overfor de riges behov eller om hvorvidt der findes etiske grænser for gyldigheden af vore behov. Iflg. oplægget forekommer alle behov at være lige gyldige og legitime.

Denne nytte-filosofiske grundpræmis genfindes i oplæggets tilslutning til det økonomiske begreb om "ægte opsparing". Iflg. dette begreb indebærer en bæredygtig udvikling, "at samfundets samlede formue, det vil sige værdien af både de økonomiske, sociale og miljømæssige ressourcer, ikke falder". Natur og miljø betragtes altså fundamentalt som et kapitalgode på lige fod med f.eks. maskiner, vejanlæg og uddannelse, og det er den samlede værdi af alle disse goder, der er afgørende for en vurdering af bæredygtighed.

*Naturrådet er uenig i dette grundsynspunkt på bæredygtighed, hvilket bl.a. er udtrykt i Rådets Vismandsrapport Dansk Naturpolitik – Visioner og anbefalinger. Naturen kan iflg. Rådets opfattelse således ikke betragtes som et kapitalgode på lige fod med menneskeskabt kapital. Naturen rummer såvel kritiske som unikke værdier der ikke kan ligestilles med eller omsættes til samfundsmæssige, kulturelle eller økonomiske værdier.*

Regeringen har i sit strategiforslag i for ringe grad fokuseret på de værdimæssige problemstillinger knyttet til en bæredygtig udvikling. Bæredygtighedens udfordring er dermed reduceret til et primært teknokratisk spørgsmål om hvordan vi uden at udfordre vore behov alligevel kan indrette vores produktion, infrastruktur, forbrug osv. så det belaster mindst muligt. Men uden en diskussion og omlægning af vore behov og af den økonomiske vækst, som har tilfredsstillelse af vore behov som formål, er det efter Naturrådets mening på længere sigt meget vanskeligt at forestille sig en bæredygtig udvikling.

### **III: Sektorintegration**

Integration af natur- og miljøhensyn i alle sektorer indgår som et vigtigt princip i regeringens strategi. Naturrådet er enig heri, men finder at det bliver et tomt princip med mindre det fyldes ud med meget præcise mål for, hvilke natur- og miljøhensyn der skal tilgodeses og hvordan.

I det følgende kommenteres de enkelte sektorafsnit i Regeringens strategioplæg.

#### **Landbrug:**

Der står mange fornuftige ting vedr. sektorintegration i relation til landbrug. Især vil vi fremhæve to principerklæringer:

- 1) ”Fastholdelse af vækst for landbrugserhvervet må ikke ske på bekostning af natur og miljø. Derfor vil det fremover være vigtigt, at der bliver øget fokus på produkter af høj værdi og kvalitet, der er produceret på et bæredygtigt grundlag.”
- 2) ”Regeringen vil arbejde for at EU’s tilskudsordninger tilpasses til mere helhedsorienterede indsatser, så støtten gøres betinget af at erhvervet udøves på et bæredygtigt grundlag, som fremmer natur- og miljøhensyn.....Støtteordninger, der ikke medvirker til at understøtte disse formål, skal udfases.”

Vi anses især disse to formuleringer som udtryk for at man ønsker at bryde med landbrugsproduktionens hidtidige fokusering på kvantitet til fordel for kvalitet. Naturrådet er enig i dette ønske – og deler også den opfattelse, at det bl.a. indebærer en radikal omlægning af hele støttesystemet på landbrugsområdet.

Rådet finder dog, at der er brug for mere konkrete mål for natur- og miljøhensynene og for hvilken form for produktion der er forenelig hermed. Der savnes således mål for næringsstofudledningen, for ammoniak-tabet, for pesticidudledningerne og for naturen i landbrugslandskabet. Der savnes også mere præcise mål for omfanget af økologisk produktion samt overvejelser over, hvor stor en vegetabilsk og animalsk produktion, der overhovedet er plads til i Danmark.

*Dette arbejde med at fastlægge mål må efter Rådets opfattelse tage udgangspunkt i naturens tålegrænser, dvs. grænser for hvad naturen kan tåle på langt sigt, og ikke som hidtil hvad produktionen kan bære på kort sigt.*

### **Fiskeri:**

Dansk og europæisk fiskeri er efter Naturrådets opfattelse langt fra bæredygtigt og EU's fiskeripolitik er i dyb krise. Denne erkendelse er Rådet ikke ene om at have, den deles af EU Kommissionen. I Regeringens oplæg undlader man imidlertid at pege på de dybe problemer denne sektor står i og den mangel på reel integration af natur- og miljø som præger den nuværende fiskeripolitik.

*Der er brug for en fiskeripolitik baseret på en langsigtet forvaltningsstrategi i stedet for det nuværende årlige kvotesystem. Der er brug for en generel nedsættelse af fiskeritrykket i de danske og internationale farvande og der er brug for at indføre fredede områder til havs, hvor fiskeri og anden forstyrrelse helt ophører. Sådanne beskyttede havområder bør dække et anseeligt areal.*

### **Skovbrug:**

Der er mange fornuftige overordnede tanker i afsnittet om skov. Men også her er oplægget præget af mangel på konkrete målsætninger. Regeringen vil -siges det - "fremme *naturnær og miljøvenlig skovdrift* og øge arealet med urørt skov, naturskov og gamle driftsformer". Men når det samtidig længere nede i teksten siges, at "der er behov for at skovbruget styrker sine indtjeningsmuligheder", så opstår der tvivl om prioriteringen. *For konflikten mellem indtjening og naturhensyn er netop den centrale konflikt i forhold til udviklingen af et mere bæredygtigt og naturnært skovbrug. Oplægget giver ikke noget bud på, hvordan denne konflikt kan overvindes.*

### **Industri, handel og service:**

Afsnittet om industri, handel og service er præget af påstande. Det siges således "at sammenhængen mellem økonomisk vækst og øget miljøbelastning på en række områder er brudt i Danmark". Det er dog en sandhed med meget væsentlige modifikationer. De to helt afgørende indikatorer for erhvervenes ressourceforbrug - energiforbruget og affaldsdannelsen - er fortsat for opadgående. Hertil kommer, at den øgede transport af varer er en afgørende faktor bag den stigende trafik. Det er rigtigt at industriproduktionen på visse områder er blevet "renere" - men der er fortsat en nøje sammenhæng mellem vækst i output og vækst i input af ressourcer.

Målene ift. industrien er præget af hensigtserklæringer om etablering af et grønt marked, forurenere betaler, livscyklusbaseret produktansvar, radikale innovationer og teknologispring, miljøhensyn i virksomhedernes beslutningsprocesser mv.

*Udover at disse hensigtserklæringer er uforpligtigende og et langt stykke af vejen tomme (hvad er f.eks. radikale innovationer og teknologispring), så er de udelukkende proces-orienterede. Der findes ingen substansmålsætninger vedrørende industriens energiforbrug, øvrige ressourceforbrug,*

*kemikalieforbrug, affaldsproduktion, transportomfang osv. Uden sådanne substans-målsætninger vil proces-målsætningerne være uden retning.*

### **Transport:**

I dette afsnit konstateres: ”Efterspørgslen efter transport vil .....fortsætte med at stige de næste mange år. Den økonomiske vækst i samfundet må fortsat forventes at være en central årsag til væksten i transportefterspørgslen. Globalisering, byspredning, øget bilejerskab og transportvaner er andre væsentlige årsager. Den stigende trafik medfører øget udslip af drivhusgasser, øget forbrug af ressourcer og påvirker natur- og boligområder”.

På oplæggets egne præmisser er transporten altså på alle måder ubæredygtig – og udviklingen går i den forkerte retning. Det er derfor svært at forstå at oplægget er blottet for overvejelser om, hvordan denne udvikling kan vendes. Man sætter sin lid til ny teknologi, men det forekommer at være ønsketænkning.

Oplægget er præget af manglende mål for trafikens omfang, energiforbrug, CO<sub>2</sub>-udledninger og forbrug af areal – herunder følsomme naturområder. Især den sidste problemstilling er relevant både til lands og til vands. Endvidere er oplægget præget af mangel på virkemidler som nedsættelse af transportfradrag, grønne ejeravgifter, pantordning for biler, roadpricing eller andre midler til at regulere trafikken i f.eks. byerne.

*Naturrådet foreslår at Regeringen tager begrebet om bæredygtig udvikling alvorligt – også på transportområdet.*

### **Energi:**

Oplæggets energi-del er i modsætning til de tidligere afsnit på forbilledlig vis præget af en langsigtet tænkning og klare målsætninger.

Ikke desto mindre kan der stilles en række kritiske spørgsmål også til dette afsnit. Energiforbruget er fortsat svagt stigende og CO<sub>2</sub>-emissionerne ligger fortsat langt fra det nationale mål for 2005 og Kyotomålet for 2010. De hidtidige begrænsninger i CO<sub>2</sub>-udledninger er sket ved en kombination af 1) øget energieffektivitet 2) overgang fra kul til især naturgas samt 3) indfasning af vedvarende energikilder.

Der er grænser for hvor høj energieffektiviteten kan blive og overgangen fra kul til olie og naturgas er en engangsgevinst – og på længere sigt (20-30 år) må det forventes at kul igen vender tilbage i energisystemet, da olie og naturgas er de mest begrænsede ressourcer. Der forekommer også at være klare grænser for hvor meget vedvarende energi der kan tilvejebringes.

*Alt i alt forekommer det ikke at være en bæredygtig strategi at satse på markante nedbringelser af CO<sub>2</sub>-udledningerne på langt sigt – uden samtidig at reducere vort energiforbrug. Også de mere kortsigtede mål for 2005 og 2010 synes svære at nå uden tiltag der retter sig mod vort energiforbrug. Især transportsektorens voksende energiforbrug forekommer her at være central.*

## **By og boligudvikling:**

Der står også mange fornuftige ting i afsnittet om by- og boligudvikling. Naturrådet vil især hæfte sig ved erklæringen om at ”byernes arealmæssige vækst skal begrænses og de ældre erhvervs- og havneområder skal udnyttes bedre. Byens trafikskabende funktioner skal ligge sådan, at flest mulige mennesker med fordel kan bruge den kollektive trafik”. Naturrådet er enig i disse betragtninger, men savner igen nogle mere håndfaste og forpligtigende målsætninger på disse områder.

Den fysiske udvikling af byerne bør fremover sætse på kvalitet snarere end kvantitet. De engelske ”green belts” omkring de store byer kunne være en overvejelse værd i en dansk sammenhæng. By-nær natur er et vigtigt indsatsområde. Dels bidrager det til at stoppe by-væksten – dels giver det bybefolkningen et tiltrængt og stærkt efterspurgt rum for natur og friluftsliv. Konkrete målsætninger på dette område savnes i oplægget.

## **Turisme:**

Naturrådet skal til dette afsnit blot bemærke, at Danmark i naturmæssig henseende især bør gøres til en ”turistattraktion” for danskere. For det første giver dette en mere autentiske natur og for det andet er det transportmæssigt ikke bæredygtigt at sætse på fjernturisme i stor stil.

## **IV: Tværgående indsatsområder**

### **Klima:**

Naturrådet har ikke mange bemærkninger at gøre til dette afsnit udover de kommentarer der er givet i afsnittet om energi.

*Det skal dog bemærkes at Rådet i sin Vismandsrapport 2000 om Dansk naturpolitik – Visioner og anbefalinger især har peget på klimaforandringernes virkninger for naturen og den biologiske mangfoldighed. I den forbindelse anbefalede Rådet at der allerede nu etableres et nationalt beredskab, som løbende kan bidrage til anbefalinger vedrørende foranstaltninger til at imødekomme de forventede forandringer for natur, landskab, kystbeskyttelse, fysisk planlægning osv.*

### **Biologisk mangfoldighed:**

Naturrådet finder at afsnittet bringer mange væsentlige hensigtserklæringer ift. sikring af den biologiske mangfoldighed og naturbeskyttelse. Rådet har forståelse for at oplægget afventer det nedsatte Wilhjelm-udvalgs arbejde før mere konkrete målsætninger formuleres.

*Rådet vil dog gøre opmærksom på, at naturbeskyttelse og sikring af den biologiske mangfoldighed er utænkelig uden sektorintegration, dvs. markante ændringer ift. landbrug, fiskeri, by-udvikling,*

*transport mv. Dels er der brug for at overgive mere plads til den vilde natur og den frie dynamik såvel til lands som til vands. Dels er det nødvendigt med en markant mindre natur-og miljøbelastning på og fra produktionsarealerne. Rådet savner meldinger herom i oplægget. Endelig skal der peges på at emnet "bioinvasion" bør indtage en mere fremtrædende plads i en strategi for biodiversitet end hidtil.*

### **Miljø- og sundhed:**

Naturrådet skal gøre opmærksom på, at indsatsen ift. forurening, kemiske stoffer mv. både bør være betinget af hensyn til den menneskelige sundhed som af hensyn til naturen. Rådet noterer i den forbindelse med tilfredshed meldingen om "at på lang sigt skal forbruget af pesticider udfases i størst mulig omfang", om end sætningens sidste fire ord ikke gør den krystal klar.

### **Ressourcer og ressourceeffektivitet:**

Naturrådet hilser med tilfredshed erklæringen om "at forbruget af naturressourcer som er knappe, særligt følsomme eller særligt forurenende, når de udnyttes, på lang sigt skal begrænses til ca. 25% af det nuværende forbrug". Rådet er enig i at det er målsætninger af denne størrelsesorden der er nødvendige for at sikre en global bæredygtighed på det lange sigt.

*Rådet finder dog, at der ikke er nogen sammenhæng mellem denne langsigtede målsætning, og den aktuelle udviklingstendens og at oplægget ikke indeholder nogen troværdige anvisninger på, hvordan den aktuelle udvikling kan vendes i retning mod det opstillede mål.*

### **Videngrundlag og virkemidler:**

I dette afsnit beskrives det batteri af retlige, økonomiske, teknologiske og videnskabelige indsatser og virkemidler der er i spil ift. miljø og bæredygtig udvikling. Naturrådet skal pege på et område som ikke nævnes, men som Rådet anser for helt central: den kulturelle dimension.

De nuværende produktions- og forbrugsmønstre er forankret i en kultur og i et værdigrundlag – som også rummer et livs-, menneske- og natursyn. Omstillingen til et bæredygtigt samfund er ikke tænkeligt uden en samtidig bearbejdning af nogle bærende værdier i vor kultur. F.eks. hænger den fremherskende væksttænkning i vort samfund nøje sammen med den nytte-filosofi, der præger vores kultur.

Efter Rådets opfattelse er det én af demokratiets og det politiske systems fornemste opgaver, at være ramme om en kritisk debat om vort værdigrundlag. Et strategioplæg som det foreliggende burde rumme en sådan diskussion, eller i det mindste nogle overvejelser over hvilken betydning den tillægges og hvilke centrale temaer en sådan diskussion efter Regeringens opfattelse bør omfatte.

I grænselandet mellem kulturens basale værdigrundlag og de mere konkrete politiske og administrative virkemidler finder vi Grundloven. Det er her vore mest basale værdier gives et retligt indhold.

*Naturrådet har i sin Vismandsrapport om "Dansk Naturpolitik – Visioner og anbefalinger", i lighed med andre foreslået at bæredygtighed indskrives i Grundloven og derigennem gives et retligt indhold. Rådet er opmærksom på at dette er en stor opgave som Regeringen naturligvis ikke kan forpligtige Folketinget på. Men Regeringen kan dog gøre sin egen holdning klar og lægge op til en bred debat herom fremfor at forbigå det i tavshed.*

Rådet skal bemærke at forskning og vidensopbygning bør indtage en mere central rolle i en strategi for bæredygtig udvikling. Med udløbet af de strategiske miljøforskningsprogrammer er der opstået et stort hul i den offentlige forskningsindsats på området. Naturrådet er særligt bekymret for den grundlagsskabende og uafhængige forskning, der i mangel af særlige midler risikere at blive marginaliseret. Efter Rådets opfattelse er der i høj grad behov for at opprioritere en tværfaglig forskning der orienterer sig mod bæredygtig udvikling og undersøger alle de kulturelle, økonomiske, institutionelle og tekniske barrierer der er for en sådan.

Endelig er det en mangel ved oplægget at undervisningssektoren ikke er taget med i betragtning. Bæredygtig udvikling handler i høj grad om viden og holdninger hos den opvoksende generation.

### **Den regionale og globale dimension:**

Rådet skal henlede opmærksomheden på dokumentet Greening Sustainable Development Strategies, som 23 europæiske natur- og miljøråd (herunder Naturrådet) har tilsluttet sig. I dette dokument slås det fast at EU ikke er på en bæredygtig kurs og at dette fundamentalt skyldes "den høje og voksende brug af basale naturressourcer som er en følge af den fremherskende form for økonomisk vækst". Videre siges det at "bæredygtig udvikling kun kan realiseres hvis EU tilegner sig et nyt udviklingskoncept, der indebærer vidtrækkende forandringer i de nuværende forbrugs- og produktionsmønstre". Herefter angiver dokumentet en vifte af forslag til forandringer i EU's procedurer såvel som i indholdet af dets politikker.

Rådet kan endelig støtte de fremsatte bemærkninger om, at WTO bør fremme en bæredygtig udvikling, bl.a. ved at indføre anerkendte miljøprincipper i WTO's regelsæt.

### **Offentlighedens deltagelse og Lokal Agenda 21:**

Den føromtalte kulturelle dimension i omstillingen til bæredygtig udvikling er helt central ift. offentlighedens inddragelse. Det brede folkelige engagement på området er netop båret frem af menneskers søgen efter et bæredygtigt livsgrundlag og denne søgen afprøves først og fremmest i lokale sammenhænge. I regeringsoplægget er offentlighedens inddragelse imidlertid reduceret til et rent teknisk spørgsmål om adgang til information, grønne guider, naturvejledere osv. Disse ting er udmærkede – men de er ikke tilstrækkelige til at udvikle det folkelige engagement. Der savnes f.eks. tilsagn om støtte og midler til folkeoplysning og til lokale projekter og eksperimenter for bæredygtig udvikling.

### **Gennemførelse, overvågning og opfølgning:**

Naturrådet er enig i at evaluering og løbende opfølgning er afgørende for enhver strategi, og at indikatorer er et uomgængeligt værktøj hertil. Dog finder vi at forslaget er lidet konkret på dette område.

For det første er målene i Regeringens Strategi på langt de fleste områder upræcise og har snarere karakter af hensigtserklæringer end egentlige mål, hvilket gør en egentlig evaluering højst tvivlsom.

For det andet bør der efter Rådets opfattelse være mere konkrete forslag til selve evalueringsproceduren.

*Grundlæggende bør det således være en uafhængig instans, der gives mandat til at evaluere strategiens implementering og resultater. Det bør ikke være Regeringen og dens embedsapparat, der evaluerer sig selv. Hertil kommer, at der bør være tidsterminer for evaluering og opfølgningsproceduren og disse bør tænkes sammen med hele konceptet for den strategiske miljøplanlægning. Den strategiske miljøplanlægning bør simpelthen gøres til en planlægning for bæredygtig udvikling.*

## **V: Sammenfatning:**

Sammenfattende finder Naturrådet at Regeringens oplæg til Strategi for Bæredygtig Udvikling er for lidt nytænkende. Det indeholder mange fornuftige enkeltelementer, men samlet har det snarere karakter af, at være en opsamling på alle de gode ting der gøres end et visionært oplæg til hvad der bør gøres.

*Rådet finder at især følgende 4 punkter i strategien trænger til en opstramning:*

- 1. Rådet anser den "afkoblingsstrategi" som lægges til grund for utilstrækkelig. I en langsigtet bæredygtighedsstrategi kommer man efter Rådets opfattelse ikke udenom, at skulle forholde sig til produktionens og forbrugets størrelse og indhold – og det vil igen sige, at skulle forholde sig til omfanget af og indholdet i vore behov.*
- 2. Oplæggets principielle tilslutning til sektor-integration er i den praktiske udmøntning på langt de fleste områder utilstrækkelig. Man ønsker åbenbart ikke at udfordre de sektorinteresser, der presser på for, at der fortsat skal være vækst i deres produktion og derfor er oplægget for det meste præget af mangel på konkrete mål for natur- og miljøbelastningen samt ressourceforbruget.*
- 3. Naturrådet savner at oplægget tematiserer den nøje sammenhæng mellem bæredygtig udvikling og vor kulturs værdi- og vidensgrundlag. I den sammenhæng efterlyses en mere markant støtte til forskning og vidensopbygning samt til undervisning og folkeoplysning. Endvidere savnes overvejelser om indskrivning af bæredygtighed i Grundloven.*
- 4. Endelig efterlyser Rådet en mere konkret udmøntning af en forpligtigende procedure for evaluering og opfølgning på strategien.*