

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2012 rd

Statsrådets utredning Konferensen om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 20—22.6.2012; hållbar och effektiv användning av naturresurser (för debatt i plenum 11.4.2012)

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 22 februari 2012 statsrådets utredning Konferensen om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 20—22.6.2012; hållbar och effektiv användning av naturresurser (för debatt i plenum 11.4.2012) (USP 2/2012 rd) till miljöutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Ville Niinistö

- överdirektör Timo Tanninen och konsultativ tjänsteman Kerstin Stendahl, miljöministeriet
- biträdande avdelningschef Pasi Hellman, utrikesministeriet
- miljödirektör Veikko Marttila, jord- och skogsbruksministeriet
- forskningschef Per Mickwitz, Finlands miljöcentral
- ombudsman Eero Yrjö-Koskinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, WWF Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Användningen av naturresurser är inte hållbar

Användningen av naturresurserna i världen ligger på en ohållbar nivå och efterfrågan bara ökar. Inemot 60 procent av ekosystemtjänsterna är redan hotade.¹ För tillfället behövs det ett och

ett halvt år för att producera den mängd förnybara naturresurser som mänskligheten årligen förbrukar. Det betyder att förbrukningen globalt inte längre kan tillgodoses med förnybara naturresurser. Fossila bränslen har skapat ett slags buffert, men när de tar slut ökar beroendet av naturresurser och synliggör konsekvenserna av den excessiva förbrukningen med all önskvärd tydlighet.

Klimatförändringen är ett av de klaraste bevisen för att mänskligheten lever över sina naturtillgångar. Klimatförändringen inverkar på förekomsten av förnybara naturresurser, deras kvalitet, regionala fördelning och utvinningssmöjligheter.

¹ Millennium Ecosystem Assessment; av 1 360 vetenskapliga experter utförd global bedömning på initiativ av FN enligt internationella klimatpanelen IPCC:s modell.

heter och gör det svårt att få ner användningen på en hållbar nivå. Mänsklighetens sammanräknade koldioxidavtryck blir hela tiden större och upptar största delen av det så kallade ekologiska fotavtrycket. Storleken på koldioxidavtrycket skvallrar om hur stora mängder växthusgaser en produkt eller tjänst ger upphov till under sin livscykel. Finländarnas ekologiska fotspår hör till de största i världen, också jämfört med andra länder i Europa.

De globalt största miljöproblemen vid sidan av klimatförändringen och biodiversitetsförlusterna är näringsbelastningen (kväve och fosfor), försurningen av världshaven, uttunnningen av ozonlagret i stratosfären, knappheten på färskvattenresurser och ohållbara förändringar i markanvändningen. Gränserna för hållbarhet, alltså de planetära gränserna, har redan överskridits för klimatförändring, biodiversitet och kvävebelastning.²

Jordens befolkning beräknas öka till 9 miljarder fram till 2050. Förbrukningen av primärenergi antas öka med 45 procent fram till 2030. Till följd av befolkningsökningen kommer också efterfrågan på naturresurser kontinuerligt att öka och nyttan med en effektivare användning att ätas upp av det växande behovet. Olika bedömningar kommer alltid till samma slutresultat; det behövs tre-fyra gånger mer naturresurser för att med nuvarande metoder garantera alla människor på jorden en levnadsstandard som i industriländerna.

Alla miljöproblem bottnar i en ohållbar förbrukning av naturresurser. Klimatförändringen är en och utarmningen av biodiversiteten en annan allvarlig utmaning i anknytning till den excessiva förbrukningen av naturresurser. En mångfaldig natur klarar trycket bättre. Vår välfärd är beroende av de tjänster naturen bjuder oss, alltså så kallade ekosystemtjänster. Till ekosystemtjänster räknas allt från industriråvaror, mat och färskvatten till rekreation i naturen.

Perspektivet ska vara tillika internationellt och nationellt. Enligt nuvarande miljöindikatorer

har vi fått mycket till stånd i Finland för att förbättra vattendragens status och genomföra många andra miljömål. Men när det gäller biodiversiteten har inte heller vi lyckats vända den negativa trenden, för varannan biotop och var tionde art hos oss bedöms som hotad. De stora frågorna tornar upp sig också för klimat- och energipolitiken.

FN:s konferens om hållbar utveckling (Rio +20) i Rio de Janeiro i juni har som mål att förnya det globala åtagandet att främja en hållbar utveckling och ställa den under global kontroll. Konferensen kommer primärt att fokusera på utvecklingsländernas problem, men också industriländerna måste axla sitt ansvar för de globala miljöproblemen.

Grön ekonomi möjliggör en hållbar naturresurspolitik

Det är nödvändigt att utnyttja naturresurser effektivare för att få förbrukningen ner på en globalt hållbar nivå. Grön ekonomi och sådan affärsverksamhet som bygger på grön ekonomi bör också vara ekologiskt och socialt bärkraftiga. Genom kontroll av negativa miljökonsekvenser och effektivare resursanvändning kan man samtidigt höja den samhällsekonomiska produktiviteten och konkurrenskraften. Framtidens företag är de som löser världens ekologiska och sociala problem, hävdar världsledande strateger och ekonomiska experter redan nu.³ Grön ekonomi måste följaktligen ses som en central konkurrensfaktor.

Enligt folkrätten bestämmer stater suveränt om användningen av sina egna naturresurser. I en globaliserad värld kan hanteringen av miljöproblem ändå inte bara betraktas i ett nationellt perspektiv, för långa produktions- och transportkedjor sprider konsekvenserna av vardagliga köpbeslut och politiska beslut som styr dem vida omkring. Det behövs både en nationell och en in-

² Rockström et al. 2009. A safe operating space for humanity. *Nature* 46:472—475.

³ Michael Porter and Mark Kramer, Harvard Business Review 01/2011. Creating shared value; how to reinvent capitalism - and unleash a wave of innovation and growth.

ternationell naturresurspolitik, alltså åtgärder på såväl internationell och regional som lokal nivå. Det är lika viktigt med en effektiv internationell miljöförvaltning för att stärka de institutionella strukturerna för en hållbar utveckling, för svagheter i de nuvarande strukturerna är en bidragande orsak till bristerna i genomförandet av existerande miljökonventioner.

Finland är rikt på naturresurser och har därmed goda möjligheter att gå i bräsch för en hållbar naturresurspolitik. En ekonomisk tillväxt som bygger på användning av naturresurser bör uppfylla kraven på hållbar utveckling och ta hänsyn till ekologiska, sociala såväl som ekonomiska aspekter. Ekonomiska problem och miljöproblem kan lösas samtidigt med hjälp av verktygen i en grön ekonomi, om man går in för att minska utsläpp och spara naturresurser.

Det finns gott om miljökompetens och potential för högteknologisk export i Finland. Miljörelaterad affärsverksamhet som bygger på bioekonomisk kompetens på skogar, vattenförsörjning och energi kan gagna vår samhällsekonomi och därmed finns det nya framgångsmöjligheter att hämta i att stärka en hållbar utveckling.

Vår framtidsvision bör vara en grön ekonomi och vi bör arbeta konsekvent och långsiktigt för att nå målet. En djupare integrering av de tre aspekterna på hållbar utveckling förutsätter en konsekvent politik och att målen genomförs samordnat och strukturerat inom alla förvaltnings- och politikområden. Systemiska förändringar är möjliga men långsamma. Det behövs tillräckligt med tid för teknisk utveckling, lärande och social anpassning. Kritiska gränsvärden har redan överskridits och det gör det ännu viktigare att politiken riktas rätt. Vi måste göra rätt saker. Om vi kraftfullt ökar användningen av förnybara naturresurser för att kunna avstå från fossila naturresurser blir det ett problem om vi samtidigt vill bevara mångfalden i naturen och överlag nå målen för en hållbar utveckling. Det är viktigt att beslutsfattandet är inkluderande om vi ska klara konflikterna kring användningen av naturresurser. För att aktiviteter som kräver naturresurser ska kunna disponeras på ett rationellt och acceptabelt sätt bör planeringen vara

inkluderande för att lätta trycket från motstridiga krav på markanvändningen.

Energi- och materialeffektiviteten måste nödvändigt förbättras, men det måste mycket mer till för att en hållbar materiell balans ska uppnås inom ekonomin. I Finland har totalförbrukningen av energi och naturresurser ökat långsammare än den ekonomiska tillväxten, det har alltså skett en frikoppling. Men eftersom förbrukningen av naturresurser ökar, är någon absolut frikoppling än så länge inte att vänta. Ekonomin kan sägas vara grön bara om den håller sig inom gränserna för naturens tolerans och bärkraft och garanterar att ekosystemtjänsterna fungerar. Faktum är att ekonomins materiella storlek i slutändan måste anpassas till existerande gränser.

I framtiden måste det alltså avgöras också hos oss hur vi försvarar en hållbar naturresurspolitik, dvs. hur vi integrerar nödvändiga begränsande strukturer i lagstiftningen. Det är viktigt att inse att det också behövs stödstrukturer som möjliggör en grön ekonomi, för att styra investeringar till projekt som främjar en grön ekonomi och därmed också en omstrukturering av näringslivet. En hållbar naturresursekonomi behöver backas upp av en faciliterande omvärld där lagstiftning, markanvändningsplanering, miljökonsekvensutvärdering, tillståndsförfaranden och förvaltningspraxis stöder målen för en hållbar naturresurspolitik i de värdekedjor som bygger på vård och användning av naturresurser.

EU:s regler för den inre marknaden begränsar Finlands möjligheter till exempel att hindra utländska företag som i sin verksamhet utnyttjar naturresurser att etablera sig i Finland. Genom lagstiftning kan man redan nu ställa vissa villkor för att utnyttja naturresurser och begränsa till exempel vattentäkt, om det inte finns tillräckligt med vatten för ett lokalt behov. I framtiden måste nationella och lokala intressen sannolikt vägas in alldeles särskilt i användningen av naturresurser. Det är den bästa näringspolitiken om till exempel vårt skogsbruk och vår industriverksamhet uppfyller kriterierna för hållbar utveckling och ligger i världsframkant när det gäller ekoeffektivitet.

En av framtidens stora utmaningar är hur naturresurserna i havsområdena i Arktis ska utnyttjas och att det öppnas en farled för kommersiell transport i norr. Kapplöpningen om naturresurserna i Arktis har redan börjat och det finns risk för att aspekterna på en hållbar miljö och social bärkraft förbigås. Man måste ta hänsyn till den arktiska naturens särskilda sårbarhet i utvinningen av naturresurser i norr, inskräper utskottet. Naturresurserna i havsområdena i Arktis har till stor del ännu inte kartlagts. Det gör det ännu viktigare att iaktta försiktighetsprincipen i utvinningen av naturresurser i Arktis. Man måste också ta hänsyn till urfolkens och lokalbefolkningens rättigheter i övrigt för att tillgodose kraven på inkluderande beslutsfattande och social hållbarhet. Det är viktigt för Finland att uppmärksamma miljön i Arktis, men det handlar samtidigt om en utveckling som kräver en global policy.

Hur man mäter hållbar utveckling

Mekanismerna för att mäta utvecklingens hållbarhet är viktiga också för att utvärdera policyernas genomslag. När man genererar välfärd i framtiden bör man samtidigt förebygga uppkomsten av negativa miljökonsekvenser och socialt illabefinnande. Det måste radikal innovation till för att man snabbt ska nå en nivå av välfärd som är hållbar med tanke på miljön och naturresurserna och den utvecklingen måste gå att mäta.

Bruttonationalprodukten betraktas redan som en förlegad tillväxtindikator, vilket också noteras i de preliminära dokumenten inför Rio+20. Bnp lämpar sig inte för att mäta hållbar utveckling; det är ett allmänt erkänt faktum att bnp behöver kompletteras och ersättas med kombinerade indikatorer av helt ny typ för att hållbar utveckling ska kunna följas upp i ett bredare än enbart nationalekonomiskt perspektiv. Då kan också miljökonsekvenser och sociala faktorer vägas in som frågor som påverkar välfärdsutvecklingen.

Målet är att omvandla de tidigare så kallade millenniemålen (Millennium Development Goals) till mål för hållbar utveckling (Sustain-

able Development Goals) för att målen för hållbar utveckling ska kunna utvärderas dels i ett universellt perspektiv, dels med hänsyn till förhållandena i olika länder. Tanken bakom indikatorerna är inte att öka kontrollen i sig; det väsentliga är att den samhälleliga uppmärksamheten, debatten och beslutsprocessen med hjälp av indikatorerna kan riktas in på samhällsviktiga områden och samhällets utveckling därmed påskyndas.

Miljökostnaderna har inte räknats in i produktpriserna och utgör därmed en osynlig post som belastar samhället. Målet bör vara att synliggöra miljökostnaderna, eftersom det då automatiskt uppkommer ett incitament för att minska skadorna. Förebyggande åtgärder brukar kosta mindre än reparation av skadorna och därför finns det också ekonomiska argument för att gå till väga på detta sätt.

Världsbankens tidigare chefsekonom, Sir Nicholas Stern, gav 2006 ut en rapport som väckte stor uppmärksamhet internationellt. I sin rapport hävdar Stern att fördelarna med klimatåtgärder som sätts in i tid är större än kostnaderna. Det bedöms att om man inte sätter in de åtgärder som behövs för att stävja klimatförändringen, finns det risk för att det uppstår betydande störningar i den ekonomiska och samhälleliga verksamheten i klass med de störningar som världskrigen gav upphov till. Ju tidigare effektiva åtgärder sätts in, desto mindre blir kostnaderna.

Enligt OECD:s färsk miljööversikt för 2050 kommer kostnaderna för överksamhet att vara flera gånger kostnaderna för att minska utsläpp. Det finns kritiska punkter i de naturliga systemen som om de överskrids gör skadliga förändringar oåterkalleliga (som försvinnande arter, klimatförändring, excessiv grundvattenstäkt, utarmning av jordmånen). Man har ännu inte fullt ut insett att gränserna finns och vilka konsekvenser det får för miljön, samhället och ekonomin om de överskrids. Utmaningen framför andra är att skapa en balans mellan tydliga politiska signaler till de som utviner och förbrukar naturresurser och behovet av utrymme för förändringar

och anpassning och att samtidigt kunna väga in osäkerhetsfaktorerna.⁴

Det har gjorts försök att uppskatta värdet på naturens ekosystemtjänster. FN-projektet TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) hade i uppdrag att samla och ta fram kunskap om vilken ekonomisk betydelse ekosystemtjänster, alltså biologisk mångfald och fördelarna med att bevara den, har för samhällen och samhällsekonomier. Nordiska ministerrådet har finansierat en nästan färdig studie om naturens ekonomiska och samhällseliga roll i Norden (TEEB Nordic).

Begreppet ekosystemtjänster betonar allt starkare hur viktigt det är med en samlad analys av planering, beslutsfattande och forskning i samhället. De tjänster naturen genererar är aldrig uteslutande ekologiska processer utan bestäms alltid i relation till människan och rådande förhållanden. Det har uttalats många farhågor för att begreppet prioriterar nytta för människan och för att det metodologiska greppet är så starkt inriktat på ekonomisk värdering, med överbetoning av den ekonomiska aspekten som följd. Men det kan också finnas en positiv förändringskraft i värderingen, om insikten om det värdefulla med naturen i sig och om vilken ekonomisk roll den direkt spelar för samhället kan öka miljöpolitikens allmänna acceptans och konkretisera den i politiska beslut och motiveringar.

Utvecklingspolitik och hållbar användning av naturresurser

En av de stora globala utmaningarna är att kombinera målen för minskad fattigdom och en hållbar ekonomi som är anpassad efter gränserna för vad naturen tål. Merparten av de fattigaste i världen bor i länder som är rika på naturresurser. Utvecklingsländer har rätt till utveckling, men det förutsätter en kvalitativt hållbar ekonomisk tillväxt, grön tillväxt. Klimatförändringen är det globala miljöproblem som framför allt hotar utvecklingsländerna. De fattigaste utvecklingsländerna är starkast beroende av jordbruk och på grund av sin stora sårbarhet har de dålig anpassningsförmåga. Klimatförändringen slår alltså hårdast mot de fattigaste regionerna och befolkningsgrupperna. Om man vill integrera klimatpolitiken och utvecklingspolitiken i politiken för hållbar tillväxt måste man förbättra fattiga länders anpassningsförmåga och främja en kolsnål hållbar utveckling samtidigt som man stärker samhällsstrukturer överlag.

Världens befolkning ökar med 80 miljoner människor per år och av dem finns 90 procent i fattiga länder. Målen för den sociala och samhällseliga utvecklingen, till exempel bättre villkor för kvinnor, utbildning och reproduktiv hälsa, är nödvändiga för att tygla befolkningstillväxten i utvecklingsländerna och ställa den på en hållbar nivå.

FN bedömer att befolkningstillväxten planar ut kring 2050, vilket gynnar en hållbar utveckling.

Finlands nya utvecklingspolitiska program tar sikte på bättre samordning av den hållbara utvecklingens tre dimensioner, starkare global kontroll av utvecklingen och bred tillämpning av nya indikatorer bland annat i Rio+20-processen.

I blickpunkten står ett demokratiskt och ansvarsfullt samhälle som främjar de mänskliga rättigheterna, en inkluderande och sysselsättande grön ekonomi, en hållbar hantering av naturresurser och miljöskydd samt mänsklig utveckling. Tre principer genomsyrar all verksamhet: främjad jämställdhet, miljö hållbarhet och minskad ojämlikhet.

⁴ OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction. Med snabba insatser är det fortfarande möjligt att de globala växthusgasutsläppen når sin toppnivå före 2020 och stegringen i medeltemperaturen på jorden begränsas till 2 °C, även om möjligheten fjärrmar sig. Enligt översikten skulle det globala kolpriset kunna minska växthusgasutsläppen 2050 med inemot 70 % mot jämförelsesituationen och begränsa växthusgashalten till 450 ppm. Det skulle bromsa in den ekonomiska tillväxten med 0,2 procentenheter per år i snitt och kosta omkring 5,5 % av den globala bnp kring 2050. Kostnaderna för överksamhet kan uppgå till så mycket som 14 % av den genomsnittliga förbrukningen i världen per person.

Det utvecklingspolitiska programmet backar upp målen för Rio+20-processen. Med hjälp av en grön ekonomi och hållbar användning av naturresurser kan utvecklingsländerna främja utveckling och välfärd i eget land eftersom de i regel är rika på naturresurser. Det är viktigt att stödja en hållbar användning av naturresurser, naturvård och biodiversitet genom utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete, för det främjar samtidigt också andra viktiga mål, som samhällelig stabilitet, anpassning till klimatförändringen, en säker livsmedelsförsörjning och hållbar hantering av vattenresurser.

Hur naturresurser används på ett hållbart sätt

En hållbar utveckling är inte möjlig om inte samhällets institutioner och infrastruktur stöder hållbara val och underlättar för dem. Det måste politiska insatser till för att lägga grunden för en grön ekonomi och styra investeringar till energi- och materialeffektivitetsfrämjande teknologier och koncept.

I praktiken börjar projekten för att främja en hållbar utveckling ändå med lokala insatser. Genuina strukturella förändringar utgår från fältet, från lokala insatser, inte från några vittomfattande strategier. Man kan formulera nya idéer och koncept på lokal nivå och ta lärdom av andra. Det finns många goda erfarenheter som stär-

ker tron på en grön ekonomi, som den positiva sysselsättningsutvecklingen i Nystad tack vare projektet Kolneutrala kommuner (Hinku). När verksamheten är lokalt förankrad är bristerna i genomförandet inget problem, som så ofta med i och för sig värdefulla rikstäckande strategier.

Å andra sidan måste medborgarna i sista hand själva få bestämma om sina levnadsvanor. Med grön ekonomi, eller hållbar ekonomi, avses framför allt att våra konsumtions- och produktionsstrukturer, vår energiproduktion, rörlighet, matproduktion och vårt boende måste bli hållbara. Det är således fråga om konsumenternas, allas våra val och tillvägagångssätt.

I politiken bör man undvika att skuldbelägga konsumenterna. Däremot behövs det en politik som erbjuder gemene man och företag positiva alternativ och arbete och välfärd. Bara genom en hållbar ekonomisk tillväxt kan vi se fram emot ny teknologi för att främja en hållbar användning av naturresurser och åstadkomma en hållbar utveckling. En grön, hållbar ekonomi är grunden för vår konkurrenskraft och framgång i framtiden.

Ställningstagande

Miljöutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Rakel Hiltunen /sd
medl. Antti Kaikkonen /cent
Pauli Kiuru /saml
Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /saf
Tapani Mäkinen /saml

Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Mirja Vehkaperä /cent
ers. Pirkko Ruohonen-Lerner /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.