

# Udnyt de positive tendenser - de næste skridt i den globale indsats for bæredygtig produktion og forbrug

Diskussionpapir fra 92-gruppen<sup>1</sup>

John Nordbo  
92-gruppen

**Miljøstyrelsen**  
Miljøministeriet

---

<sup>1</sup> 92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling er et netværk af 19 danske miljø- og ulandsorganisationer, som bl.a. arbejder med opfølgningen af Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg, 2002. Informationer om 92-gruppen findes på [www.92grp.dk](http://www.92grp.dk), hvor der også findes en engelsk version af dette skrift.

I dette diskussionspapir fokuseres på de næste få års indsats. Der er således ikke tale om et positionspapir med en udtømmende beskrivelse af mål og midler for den langsigtede beskyttelse af miljøet.

Oplægget er skrevet af 92-gruppens koordinator John Nordbo med bidrag fra medlemsorganisationerne.

Pieter van der Gaag fra ANPED har leveret konstruktive kommentarer til et tidligere udkast.

Udarbejdelsen af oplægget er finansieret af Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

# Indhold

<b>SAMMENFATNING</b>	<b>5</b>
<b>1 FRA RIO TIL JOHANNESBURG</b>	<b>9</b>
<b>2 AMBITIONER FOR DE NÆSTE 10 ÅRS INDSATS</b>	<b>11</b>
<b>3 RAMMEN AF PROGRAMMER</b>	<b>13</b>
<b>4 INITIATIVER I DEN GRØNNE BOKS: FORBRUG SOM BØR FREMMES</b>	<b>15</b>
<b>5 INITIATIVER I DEN GULE BOKS: OMLÆGNING AF PRODUKTION OG FORBRUG</b>	<b>17</b>
<b>6 INITIATIVER I DEN RØDE BOKS: PRODUKTION OG FORBRUG SOM BØR AFVIKLES</b>	<b>21</b>
<b>7 KONKLUSION</b>	<b>25</b>
NOTER	27



# Sammenfatning

På FN's Konference om Miljø og Udvikling i Rio de Janeiro, 1992, udpegede verdens lande de ikke-bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre, især i de industrialiserede lande, som den vigtigste årsag til de globale miljøproblemer. I Rio besluttedes det, at indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug især skulle ske gennem udvikling af nationale politikker og strategier i de industrialiserede lande.

Denne beslutning har de rige landes regeringer i varierende grad søgt at leve op til, men i alle lande er der taget en række konkrete initiativer, og i kraft af en betydelig indsats fra såvel statslige som ikke-statslige aktører er der opnået væsentlige resultater i det seneste årti:

- Den politiske forbruger har manifesteret sig som en magtfaktor.
- Private virksomheder er blevet medspillere.
- Og investorer er begyndt at tage ansvar for at fremme bæredygtig udvikling.

Der er imidlertid lang vej igen, før omstillingen er tilendebragt. Trods de positive resultater på forskellige områder, så har stigningen i produktion og forbrug samlet set medført et forstærket pres på miljøet.

Det er baggrunden for, at verdens lande traf beslutninger på Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling om at accelerere skiftet til bæredygtig produktion og forbrug samt at inddrage alle lande, relevante internationale institutioner, den private sektor og andre aktører i indsatsen. På topmødet blev man enige om at lægge mere vægt på det internationale samarbejde, blandt andet ved at udvikle en 10-årig ramme af programmer for indsatsen.

FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD) bør snarest fastlægge den overordnede målsætning for de næste 10 års indsats. Ambitionen bør være at nå følgende mål, der naturligvis bør konkretiseres i forbindelse med det videre arbejde med at skabe den 10-årige ramme:

- Verden bør være på direkte kurs mod at opfylde eller overopfylde de relevante dele af Millennium-udviklingsmålene.
- I de rige lande bør der være en hel række eksempler på sektorer, hvor det er lykkedes igennem en årrække - ikke blot at fastholde en afkobling af miljøbelastningen fra den økonomiske vækst - men også at reducere miljøbelastningen markant.
- Der bør være etableret et effektivt system til overførsel af miljøteknologi fra industrialiserede lande til u-lande.
- I forbindelse med anvendelse af virkemidler bør det være helt normal praksis, at disse er baseret på en holistisk vurdering af effekterne. De miljømæssige effekter må ses i livscyklusperspektiv, og de sociale effekter

må ses i globalt perspektiv, og altså ikke være begrænset til det nationale perspektiv.

- Der bør udvikles og implementeres et bindende sæt af globale regler for virksomheders samfundsansvar, inklusive erstatningspligt.
- Der bør være etableret et effektivt system til forebyggelse af, at der opstår omfattende miljøproblemer knyttet til nye produkter eller produktionsmetoder.

Alle lande og en række internationale organisationer, fx EU, OECD, UNEP, UNESCO, Verdensbanken og WTO, samt andre aktører bør snarest gå i gang med at udvikle detaljerede programmer for deres bidrag. Når det er sket, bør CSD fastlægge målsætninger for indsatsen på mellemlang sigt.

Det er imidlertid vigtigt, at der her og nu bygges videre på det momentum, som de seneste 10 års indsats har skabt. Internationale organisationer kan og bør accelerere skiftet til bæredygtig produktion og forbrug.

I dette skrift fremsættes 13 forslag til initiativer, som kan realiseres på kort sigt. Forslagene er inddelt i tre kategorier. Den grønne boks består af forslag, som tager sigte på at fremme visse former for forbrug. Forslagene i den gule boks tager sigte på at omlægge produktion og forbrug fra mindre til mere bæredygtigt, mens forslagene i den røde boks tager sigte på at afvikle forskellige former for produktion og forbrug.

Forslagene i den grønne boks er:

1. Re-vurdering af privatiseringer af vandsektoren (Verdensbanken m.fl.)
2. Fleksibilitet til u-lande mhp. at fremme selvforsyning af fødevarer (WTO)
3. Realisering af EU's partnerskabsinitiativer om vand og energi via additionelle midler (EU)

Forslagene i den gule boks er:

4. Verdenskommissioner om råvareproduktion (UNEP og Verdensbanken)
5. Sektormålsætninger for bæredygtig produktion og forbrug (OECD)
6. Forsøg med internationale miljøafgifter – afgift på flybrændstof (OECD)
7. Forstærket implementering af retningslinier for multinationale selskaber (OECD)
8. Udvikling af programmer for teknologioverførsel (EU, WTO)
9. Globalt initiativ om uddannelse af produktkonstruktører (UNESCO)
10. Vurdering af fremtidige teknologier (OECD og UNEP)

Forslagene i den røde boks er:

11. Globalt informationssystem om nationalt forbudte varer (UNEP, WTO)
12. Global indsats overfor ulovlig tømmerhugst (EU m.fl.)
13. Internationale høringer om skadelige produkter eller teknologier (CSD)





# 1 Fra Rio til Johannesburg

Beslutningerne om bæredygtig produktion og forbrug fra Verdenstopmødet i Johannesburg skal ses i lyset af de erfaringer, som er indhøstet siden FN's Konference om Miljø og Udvikling i Rio de Janeiro, 1992.

I Rio besluttede verdens lande at give høj prioritet til indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug.<sup>i</sup> Ikke-bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre blev udpeget som den vigtigste årsag til de globale miljøproblemer:

"While poverty results in certain kinds of environmental stress, the major cause of the continued deterioration of the global environment is the unsustainable pattern of consumption and production, particularly in industrialized countries, which is a matter of grave concern, aggravating poverty and imbalances."<sup>ii</sup>

I Rio besluttedes det, at indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug især skulle ske gennem udvikling af nationale politikker og strategier i de industrialiserede lande.<sup>iii</sup>

Denne beslutning har de industrialiserede landes regeringer i varierende grad søgt at leve op til, men i alle lande er der taget en række konkrete initiativer, og i kraft af en betydelig indsats fra såvel statslige som ikke-statslige aktører er der opnået væsentlige resultater i det seneste årti:

- Den politiske forbruger har manifesteret sig som en magtfaktor. Mange forbrugere er villige til at tage hensyn til miljø i forbindelse med indkøb, og i en række konkrete sager har forbrugerne reageret i fællesskab med det formål at fremme mere bæredygtige produktionsmønstre.
- Private virksomheder er blevet medspillere. Hvor erhvervslivet tidligere mest har markeret sig som modstandere af miljøregulering, er mange virksomheder begyndt at arbejde seriøst med at nedbringe deres egen miljøbelastning, ligesom en del virksomheder har satset målrettet på at udvikle nye produkter og ydelser, som er mindre belastende end de, der hidtil er blevet markedsført.
- Investorer er begyndt at tage ansvar. I de senere år har nogle større investorer arbejdet på at tage hensyn til det langsigtede behov for at fremme bæredygtig udvikling i forbindelse med placeringen af deres investeringer.

Der er imidlertid lang vej igen, før omstillingen til bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre er tilendebragt. Det er således:

- Kun få industrialiserede lande, der har udviklet detaljerede strategier for indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug.
- De færreste forbrugere, herunder offentlige og private indkøbere, der ofte tager hensyn til miljøet i forbindelse med indkøb eller i forbindelse med brug og bortskaffelse af produkter.

- De færreste virksomheder, som har en mere langsigtet plan for deres miljøindsats.
- Kun en lille del af investorerne, for hvem hensyn til bæredygtig udvikling indgår med betydelig vægt.

Der er heller ikke tale om, at produktudvikling og forskning i statsligt eller privat regi er stærkt orienteret mod at udvikle mindre miljøbelastende produkter.

Mere generelt kan resultatet af indsatsen opsummeres, som ministre fra de industrialiserede lande i UNECE-regionen gjorde i 2001:

"The movement towards less resource intensive and polluting industries, a growth in service sectors, and progress in eco-efficiency and cleaner production processes has resulted in less pollution and waste per unit of product produced and consumed in developed countries. However, in the region, total increases in production and consumption and growing road and air transport have resulted in increased environmental impacts and continued pressures on natural resources and eco-systems."<sup>iv</sup>

Erkendelsen af, at de hidtidige initiativer har været utilstrækkelige afspejles også i beslutningerne om bæredygtig produktion og forbrug fra Verdenstopmødet i Johannesburg. Det hedder således:

"Fundamental changes in the way societies produce and consume are indispensable for achieving sustainable development".<sup>v</sup>

På topmødet var regeringerne enige om, at alle lande, de relevante internationale institutioner, den private sektor og andre aktører bør spille en aktiv rolle i at ændre forbrugs- og produktionsmønstre.<sup>vi</sup>

Men til forskel fra beslutningerne fra Rio, blev der i Johannesburg lagt betydelig vægt på den internationale indsats. Det besluttes således, at der skal udvikles en 10-årig ramme af programmer, som støtter regionale og nationale initiativer med henblik på at accelerere skiftet til bæredygtig produktion og forbrug.<sup>vii</sup>

I det følgende beskrives på idéplan, hvad der bør være de overordnede målsætninger for de næste ti års indsats på globalt plan, og hvordan det institutionelle set up bør være. Der peges også på en række konkrete initiativer, som det internationale samfund bør tage på kort sigt for at bygge videre på de erfaringer og det momentum, der er skabt gennem de seneste ti år.

Initiativerne er inddelt i tre kategorier. Den grønne boks består af forslag, som tager sigte på at fremme visse former for forbrug. Forslagene i den gule boks tager sigte på at omlægge produktion og forbrug fra mindre til mere bæredygtigt, mens forslagene i den røde boks tager sigte på at afvikle forskellige former for produktion og forbrug.

## 2 Ambitioner for de næste 10 års indsats

Verdenstopmødet i Johannesburg endte med en forpligtelse til at forstærke indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug i de kommende ti år. Hvis det skal lykkes, er det nødvendigt at have en vision om, hvor langt verdenssamfundet bør nå i løbet af perioden.

Desværre må det erkendes, at det ikke vil være realistisk på ti år at nå at skifte til bæredygtig produktion og forbrug. Det internationale samfunds ambition er eksempelvis kun at halvere andelen af fattige mennesker inden 2015. Det mål må og skal nås, men der vil altså formentlig fortsat være adskillige hundrede millioner mennesker i år 2015, der er ekstremt fattige, og som således har et forbrug, som ikke er bæredygtigt, simpelthen fordi det ikke er højt nok.

Også i de rige lande er det en stor udfordring at omstille samfundene. I FN's Rammekonvention om Klimaforandringer (UNFCCC) har verdens lande tilsluttet sig målet om at undgå farlige menneskeskabte klimaforandringer.<sup>viii</sup> Hvis dette mål skal nås vil det være nødvendigt med drastiske reduktioner af udledningen af drivhusgasser i de rige lande. Alligevel er målet i Kyoto-protokollen kun at reducere udledningerne med ca. 5% om godt 10 år.<sup>ix</sup>

Selv om den globale omstilling til bæredygtig produktion og forbrug er en udfordring af dimensioner, så kan meget nås, hvis verdens lande lever op til forpligtelsen fra Johannesburg om at samarbejde. Det vil således være muligt at nå følgende mål, der naturligvis bør konkretiseres i forbindelse med det videre arbejde med at skabe den 10-årige ramme:

- Verden bør være på kurs mod at opfylde eller overopfylde de relevante dele af Millenium-udviklingsmålene (se afsnit 4 nedenfor).
- I de rige lande bør der være en hel række eksempler på sektorer, hvor det er lykkedes igennem en årrække - ikke blot at fastholde en afkobling af miljøbelastningen fra den økonomiske vækst - men også at reducere miljøbelastningen markant.
- Der bør være etableret et effektivt system til overførsel af miljøteknologi fra industrialiserede lande til u-lande.
- I forbindelse med anvendelse af virkemidler bør det være helt normal praksis, at disse er baseret på en holistisk vurdering af effekterne. De miljømæssige effekter må ses i livscyklusperspektiv, og de sociale effekter må ses i globalt perspektiv, og altså ikke være begrænset til det nationale perspektiv.
- Der bør udvikles og implementeres et bindende sæt af globale regler for virksomheders samfundsansvar, inklusive erstatningspligt.

- Der bør være etableret et effektivt system til forebyggelse af, at der opstår omfattende miljøproblemer knyttet til nye produkter eller produktionsmetoder.

### 3 Rammen af programmer

På Verdenstopmødet blev det diskuteret, om der skulle udvikles ét globalt program for bæredygtig produktion og forbrug, men det blev afvist. I stedet blev der truffet en mere fleksibel beslutning. Kunsten vil være at undgå, at fleksibiliteten fører til ansvarsforflygtigelse, men i stedet udnyttes til at give plads til dynamik og kreativitet.

I beslutningen fra Johannesburg indgik dels, at der skulle udvikles en ramme af programmer, dels at alle lande og relevante internationale organisationer bør spille en aktiv rolle. For at komme videre er det nødvendigt med en afklaring af, i hvilket regi og på hvilken måde rammen skal udvikles.

FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD) er det organ, som er ansvarlig for den overordnede opfølgning på Verdenstopmødet, og som sådan det mest logiske sted at placere ansvaret for udvikling af rammen.

CSD har imidlertid tidligere diskuteret bæredygtig produktion og forbrug. Der er også truffet en række beslutninger, hvoraf de færreste kan siges at have haft den store praktiske betydning. Der synes med andre ord at være behov for en ny tilgang.

En ny tilgang kan opnås ved at udnytte fleksibiliteten i beslutningen fra Johannesburg. CSD bør således snarest diskutere og lægge sig fast på den overordnede målsætning for de kommende 10 års indsats for bæredygtig produktion og forbrug. Samtidig bør det besluttes, at en række navngivne internationale organisationer – inden en nærmere angivet frist - hver især bør udvikle programmer for deres bidrag til at opnå bæredygtig produktion og forbrug, ligesom de bør igangsætte aktiviteter, der også på kort sigt kan gøre en mærkbar forskel. Verdens lande bør udvikle nationale programmer for bæredygtig produktion og forbrug indenfor samme frist.

Når landene og de internationale organisationer har udviklet deres programmer bør CSD igen diskutere bæredygtig produktion og forbrug, blandt andet med henblik på at udvikle målsætninger for indsatsen på mellemlang sigt og med det formål at fremkomme med forslag til forstærket samarbejde mellem de forskellige aktører.

EU har en særlig rolle at spille i dette arbejde. Samlet set udgør medlemsstaterne det næststørste produktions- og forbrugsområde i verden. EU er samtidig verdens største handelsmagt og den største donor af udviklingsbistand. EU's beslutninger om, hvordan man vil accelerere skiftet til bæredygtig produktion og forbrug, har med andre ord stor betydning globalt set. Det forpligter. EU må gå i spidsen.



## 4 Initiativer i den grønne boks: Forbrug som bør fremmes

I dag er der 800 millioner mennesker i verden, som er underernærede. Der er 1.100 millioner, som ikke har adgang til rent vand. Der er over 2.000 millioner uden adgang til moderne energiforsyning, og hundreder af millioner lever i slumkvarterer i u-lande.<sup>x</sup>

Der er således store udækkede behov for føde, vand, energi og husly. Et skift til bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre indebærer, at disse basale behov dækkes. Visse former for forbrug bør med andre ord fremmes.

Verdenssamfundets langsigtede indsats på dette område handler i høj grad om at opfylde målene i Millenium-deklarationen, fx målene om inden 2015 at halvere andelen af mennesker, som lever for under 1\$ om dagen, halvere andelen af sultende og halvere andelen af mennesker uden adgang til rent vand.

Det ligger imidlertid lige for, at en række internationale organisationer som en naturlig del af deres arbejde tager forskellige initiativer, som på kort sigt trækker i retning af at fremme fattige menneskers forbrug af vand, føde, energi mv. Her er tre forslag:

### **Forslag 1: Re-vurdering af privatiseringer af vandsektoren (Verdensbanken m.fl.)**

Verdensbanken og andre bistandsydere har i det seneste årti rådgivet om og støttet privatiseringer indenfor vandsektoren i en række u-lande og tidligere østbloklande. Privatiseringerne har været baseret på en grundlæggende antagelse om, at private investorer ville sikre en mere effektiv vandforsyning.

Der har imidlertid i nogle tilfælde vist sig at være forskellige bivirkninger af privatiseringerne, herunder fx kraftige prisstigninger, hvorfor det bliver vanskeligere at få adgang til rent vand. Det er med andre ord tvivlsomt, om privatiseringerne for alvor bidrager til at skabe bæredygtig udvikling, hvorfor Verdensbanken – gerne i samarbejde med andre donorer – bør gennemføre en re-vurdering af politikken på området. Repræsentanter for de fattige i u-landene bør inddrages direkte i arbejdet.

### **Forslag 2: Fleksibilitet til u-lande mhp. at fremme selvforsyning af fødevarer (WTO)**

De rige landes omfattende statsstøtte til landbruget har ført til voldsomme forvriddninger af de internationale markeder for fødevarer og landbrugsprodukter. Verdensmarkedspriserne trykkes i bund til ugunst for bønderne i u-landene. Salg af rige landes overskudsproduktion med direkte eksportstøtte resulterer i endnu mere unfair konkurrence i mange u-lande.

De kunstigt lave priser på udenlandske fødevarer undergraver u-landenes muligheder for at skabe fødevarer sikkerhed og udvikle deres eget potentiale for fødevarerproduktion. Deres muligheder for at brødføde sig selv og den stigende befolkning forringes.

Mange u-lande har i dag åbnet deres markeder for landbrugsprodukter langt mere end de rige lande. Det er sket som led i økonomiske reformprogrammer og de dertil knyttede betingelser for lån fra IMF og Verdensbanken.

U-landene er også i et vist omfang bundet af forpligtelser i WTO. Omfanget af u-landenes forpligtelser er genstand for forhandling i den igangværende runde af handelsliberaliseringsforhandlinger i WTO.

I disse forhandlinger bør der hurtigt kunne opnås enighed om indførelse af en såkaldt "fødevarer sikkerhedsboks" i WTO's landbrugsaftale, så u-landene får mulighed for at beskytte og støtte sårbare fødevarermarkeder.

### **Forslag 3: Realisering af EU's partnerskabsinitiativer om vand og energi via additionelle midler (EU)**

I Johannesburg lancerede EU partnerskabsinitiativer, der sigtede mod at forbedre adgangen til vand og adgangen til energi i verden.

Partnerskabsinitiativet om vand er rettet mod Afrika og den tidligere østblok. Initiativet skal bidrage til at opfylde målsætningerne i Millenium-deklarationen om rent drikkevand og fra Johannesburg om adgang til sanitet.

Partnerskabsinitiativet om energi har til hensigt at bidrage til at forsyne fattige i u-landene med moderne energi, og dermed bidrage til at halvere andelen af fattige mennesker i verden.

De to initiativer kan således potentielt bidrage til bæredygtigt forbrug i verden. Det er imidlertid afgørende, at der sikres fast og betydelig finansiering af initiativerne, og at det sker fra midler, som ikke i forvejen var afsat til at skabe fra bæredygtig udvikling.

Endvidere bør der skabes en sammenhæng mellem EU's partnerskabsinitiativ om energi og den klub af lande, som i Johannesburg forpligtede sig til at anvende kvantitative målsætninger for udbygning af vedvarende energi. Midler i EU's energiinitiativ bør anvendes målrettet til at bidrage til opfyldelsen af de kvantitative målsætninger.



## 5 Initiativer i den gule boks: Omlægning af produktion og forbrug

Et vigtigt element i den hidtidige nationale og internationale indsats for bæredygtig produktion og forbrug har været anvendelsen af politiske instrumenter, som mere sigter mod at omlægge produktion og forbrug fra mere til mindre miljøbelastende produkter, end på at fremme eller stoppe bestemte former for forbrug.

Der vil også i fremtiden være behov for en massiv indsats på dette område, om end det helt overordnet er vigtigt, at der ikke alene fokuseres på produkternes miljøbelastning, men også ses på andre konsekvenser for bæredygtig udvikling, herunder ikke mindst om produkterne forbedrer eller forringer fattige menneskers livsvilkår.

### **Forslag 4: Verdenskommissioner om råvareproduktion (UNEP og Verdensbanken)**

U-landene spiller stadig i vid udstrækning en rolle som leverandører af råvarer til de rige lande. I de senere år, er opmærksomheden øget om råvareproduktionens bieffekter. Minedrift, olieudvinding og tømmerhugst er eksempler på aktiviteter, hvor der ofte kan være tale om skadelige virkninger for lokalsamfund og miljø i u-lande.

I 2000 offentliggjorde Verdenskommissionen om Dæmninger en revurdering af den globale udbygning af vandkraft.<sup>xi</sup> Kommissionen, som bestod af en kreds af eksperter og interessenter, vurderede de positive og negative effekter og fremkom med anbefalinger til, hvilke forholdsregler der bør tages i forbindelse med bygning af dæmninger i fremtiden. Initiativet til kommissionen kom blandt andet fra Verdensbanken, der også bidrog økonomisk til dens virke.

Efter samme model bør der etableres verdenskommissioner, som revurderer råvareproduktionen i u-lande. Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt, hvis det er UNEP og Verdensbanken, der i fællesskab organiserer kommissionerne. UNEP kunne følge op på kommissionernes arbejde ved at udvikle branchespecifikke retningslinier for miljøbeskyttelse, som kunne tjene til inspiration for såvel råvareproducenter som miljømyndigheder i u-lande.

### **Forslag 5: Sektormålsætninger for bæredygtig produktion og forbrug (OECD)**

En af ambitionerne med den 10-årig ramme af programmer for bæredygtig produktion og forbrug bør som nævnt være, at der i de rige lande vil være en hel række eksempler på sektorer, hvor det er lykkedes igennem en årrække - ikke blot at fastholde en afkobling af miljøbelastningen fra den økonomiske vækst - men også at reducere miljøbelastningen markant.

Hvis dette skal lykkes, vil det være nødvendigt meget hurtigt at påbegynde et samarbejde om en målbar indsats på sektorniveau i de rige lande. Sådant samarbejde vil ligge i umiddelbar forlængelse af OECD's hidtidige indsats for bæredygtig udvikling, men EU bør ikke afvente OECD, før der tages initiativer på dette område.

Etablering af et internationalt samarbejde om udvælgelse af sektorer, målsætninger, politikredskaber mv. vil indebære praktiske fordele for såvel myndigheder som den private sektor. For virksomheder, der skal investere i at producere mindre miljøbelastende produkter, vil internationalt samarbejde have den fordel, at deres konkurrenceevne ikke forringes, da andre landes producenter også skal til at investere. For virksomheder, der leverer miljøvarer og -ydelser, vil en international indsats have den fordel, at det potentielle marked for deres produkter forøges.

I forbindelse med udvælgelse af sektorer og fastlæggelse af målsætninger mv. er det vigtigt, at konsekvenser for miljø og udvikling i u-landene vurderes og inddrages. I den forbindelse bør det vurderes, om der vil være behov for en særlig indsats for at overføre miljøteknologi til u-lande.

Vigtige redskaber i indsatsen vil være klare anbefalinger til offentlige indkøbere og andre forbrugere. Med sådanne anbefalinger kan også lokale myndigheder inddrages på en meningsfyldt måde i indsatsen for bæredygtig produktion og forbrug.

#### **Forslag 6: Forsøg med internationale miljøafgifter – afgift på flybrændstof (OECD)**

Forurenere-betaler princippet har længe været anerkendt i internationale miljøpolitik som et ønskværdigt mål. Alligevel er det sparsomt, hvad verdenssamfundet har af erfaringer med internationale afgifter på miljøbelastende aktiviteter, ligesom det ikke er lykkedes at opnå enighed om udfasning af subsidier, der fremme miljøbelastende produktion og forbrug.

Flybrændstof er et af de produkter, som det er mest oplagt at etablere et system med internationale miljøafgifter for. Flybrændstof er i modsætning til brændstoffer til køretøjer som regel ikke pålagt nogen særlige afgifter, men skadevirkningen på klimaet er langt større i luften end på landjorden. Da udledning af kvælstof (NO<sub>x</sub>) i højere luftlag og dannelse af kondensstriber også bidrager til den globale opvarmning, er drivhusvirkningen af flyvning 2-4 gange højere end effekten af CO<sub>2</sub>-udledningen fra flyene.<sup>xii</sup>

For at komme i gang med internationale miljøafgifter bør der ikke sættes på at udvikle et globalt system fra starten. Afgifter på flybrændstof i alle OECD-lande, eller blot EU, vil formentlig have betydelige virkning, og være til at administrere.

Det er også relevant at indføre internationale miljøafgifter på andre områder, eksempelvis på de kraftige industrielle drivhusgasser (HFC'er, PFC'er og SF<sub>6</sub>) eller på udvinding af sjældne råstoffer.

#### **Forslag 7: Forstærket implementering af retningslinier for multinationale selskaber (OECD)**

På sigt bør der etableres bindende globale regler for virksomheders ansvar for bæredygtig udvikling. I dag eksisterer kun forskellige frivillige regelsæt. Det vigtigste af disse blev vedtaget af alle OECD's medlemslande på et

ministermøde i 2000.

OECD's retningslinier for multinationale selskaber vedrører virksomhedernes aktiviteter i hele verden. Ifølge retningslinierne skal virksomhederne blandt andet respektere menneskerettighederne; respektere arbejderes ret til at danne fagforeninger og bidrage til at udrydde børnearbejde; etablere et miljøstyringssystem med målbare mål, udbrede den bedste miljøteknologi til alle dele af virksomheden og informere befolkningen; afstå fra at give bestikkelse; og afstå fra at søge undtagelser for nationale regler vedrørende miljø, arbejdsforhold, skat mv.<sup>xiii</sup>

Selv om retningslinierne er frivillige, findes der i hvert OECD-land et nationalt kontaktpunkt, der skal tage imod klager over virksomheder, som menes at overtræde reglerne. Hvis retningslinierne for alvor skal få betydning må myndighederne begynde at informere aktivt om reglerne, monitorere deres overholdelse og tage konkrete klager seriøst.

OECD-landene har også mulighed for at stille krav om overholdelse af retningslinierne i forbindelse med udnyttelse af offentlige tilskudsordninger, for eksempel eksportkreditter. Det er også oplagt at stille krav til pensionskasser, der jo som oftest er skattebegunstigede, om, at de søger at sikre, at de virksomheder, de investerer i, overholder OECD's retningslinier.

I OECD-regi bør der indgås konkrete aftaler om en ambitiøs og koordineret indsats landene imellem for at fremme overholdelsen af retningslinierne.

### **Forslag 8: Udvikling af programmer for teknologioverførsel (EU, WTO)**

I Rio forpligtede de rige lande sig til at overføre miljøteknologi til u-lande på favorable vilkår.<sup>xiv</sup> Denne forpligtelse blev bekræftet på Johannesburg-topmødet.<sup>xv</sup> På WTO's Ministerkonference i Doha forpligtede de rige lande sig også til at yde finansiel og teknisk bistand til mindst-udviklede lande, der får problemer som følge af nye miljø- og sundhedskrav i andre lande.<sup>xvi</sup>

Nogle få rige lande har i længere tid søgt at leve op til forpligtelsen fra Rio. Det gælder eksempelvis Danmark, som har haft et særskilt program for miljøbistand til u-landene siden 1993. En af erfaringerne fra dette program er, at der er stor interesse i u-lande for at få adgang til moderne miljøteknologi. På globalt plan arbejdes der i Montrealprotokollens multilaterale fond systematisk på at overføre teknologi til u-lande, ligesom der i regi af Den Globale miljøfacilitet (GEF) og internationale miljøkonventioner gøres en vis indsats.

Det er afgørende for at engagere u-landene positivt i det globale miljøarbejde, at de rige lande lever op til deres forpligtelser til at overføre miljøteknologi til u-lande. I kraft af sin høje miljøprofil og sin bistandsindsats i stort set alle u-lande vil det være oplagt, hvis EU tager tæten på dette område. EU bør således etablere et særskilt miljøbistandsprogram, som bistår med teknologioverførsel, demonstrationsprojekter og tilhørende kapacitetsopbygning til alle u-lande, på grundlag af landenes egne vurderinger af behovet. Samtidig bør der arbejdes på at konkretisere og udbygge forpligtelserne i WTO.

### **Forslag 9: Globalt initiativ om uddannelse af produktkonstruktører (UNESCO)**

I Rio påtog alle lande sig at integrere undervisning i miljø og udvikling på alle uddannelsesniveauer senest i 1995.<sup>xvii</sup> Desværre er det ikke alle lande, der har levet op til denne forpligtelse.

Helt uforståeligt er det, at der fortsat er rige lande, som ikke arbejder systematisk med at undervise de kommende konstruktører af produkter i at tage hensyn til miljøet. For at fremme mindre miljøbelastende produkter er det vigtigt at sikre, at designere, ingeniører, arkitekter, bygningskonstruktører m.fl. har en solid viden om miljøforhold. De bør naturligvis også undervises i, hvordan de produkter, de skal konstruere, påvirker sociale forhold i u-lande.

På FN's generalforsamling i 2002 blev det besluttet at iværksætte et globalt 10-år for uddannelse for bæredygtig udvikling fra 1. januar 2005. FN's Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur (UNESCO) er overordnet ansvarlig for at organisere 10-året. Det er oplagt at benytte denne lejlighed til at etablere et globalt initiativ, som har til hensigt at sikre, at kommende produktkonstruktører uddannes til at tage hensyn til bæredygtig udvikling.

Erfaringer bør udveksles lande imellem, ligesom frister for integrationen i læseplaner bør sættes. Rige lande burde kunne nå dette inden 10-året går i gang. Der bør også sættes mål for bistand til undervisningsministerier og uddannelsesinstitutioner i u-lande.

### **Forslag 10: Vurdering af fremtidige teknologier (OECD og UNEP)**

I international miljøpolitik lægges betydelig vægt på de muligheder for at reducere miljøbelastningen, som fremtidens teknologiudvikling vil give. På trods af denne optimistiske tilgang findes der ikke noget internationalt samarbejde, som tager sigte på kontinuerligt at vurdere de miljømæssige potentialer af den fremtidige teknologiudvikling indenfor et bredt felt af teknologier.

Et sådan samarbejde bør etableres med henblik på at bidrage til prioritering af forskningsindsatsen, sikre hurtigere udbredelse af mindre belastende teknologier og undgå investeringer i teknologier, som indebærer større risici for miljøet.

Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt, hvis der etableres særskilte samarbejder om overvågning af teknologiudvikling, der primært rettes mod i-lande og teknologiudvikling, der primært rettes mod u-lande. Det virker hensigtsmæssigt at placere førstnævnte i OECD-regi og sidstnævnte i UNEP.

## 6 Initiativer i den røde boks: Produktion og forbrug som bør afvikles

Den moderne miljøkamp har været i fire årtier. En del af læren af disse årtiers indsat er, at visse former for produktion og forbrug er så skadelig for natur og mennesker eller indebærer så store risici, at aktiviteten helt bør ophøre. Brugen af ozonlagnedbrydende stoffer og en række andre kemikalier, produkter af truede dyr og planter samt atomkraft er eksempler på dette.

Heldigvis har verdenssamfundet udviklet en række internationale konventioner og andre samarbejdsfora, der tager hånd om nogle af de mest problematiske – og altså meget lidt bæredygtige produkter og aktiviteter.

Der er imidlertid også huller i reguleringen, ikke mindst på grund af en tendens i de rige lande til primært at være bekymrede over deres "eget" miljø. Der er eksempelvis tilfælde, hvor rige lande for længst har grebet ind overfor et skadeligt produkt eller aktivitet, men har undladt at bekymre sig om, hvordan de kan hjælpe andre lande til også at slippe af med problemet. Der er også tilfælde, hvor produktion og forbrug i de rige lande er baseret på råvarer eller materialer, som stammer fra u-lande og frembringes på yderst problematisk vis.

I de kommende ti år bør den internationale regulering udbygges. PIC- og POP-konventionerne må sættes i kraft; antallet af stoffer, der reguleres i konventionerne øges; og reglerne om optagelse af nye stoffer i konventionerne smidiggøres. Anvendelsen af kviksølv og andre tungmetaller bør reguleres i en international miljøkonvention.

Der er også en række andre initiativer, som umiddelbart kan og bør tages af internationale organisationer. Nogle af de skridt, som ligger lige for, er disse tre:

### **Forslag 11: Globalt informationssystem om nationalt forbudte varer (UNEP, WTO)**

I de fleste rige lande er der opbygget omfattende systemer, som muliggør indgreb overfor kemiske stoffer og andre produkter, som er skadelige fx pga. fare for miljø, sundhed eller ulykker. I forbindelse med sådanne indgreb, er der ofte tale om et nationalt snæversyn.

Den værste form for nationalt snæversyn er, når landet kun griber ind overfor den hjemlige anvendelse af et produkt, men fortsat tillader omfattende eksport. En mildere form for nationalt snæversyn forekommer, når myndigheder undlader at orientere andre landes myndigheder om baggrunden for indgrebet, de forventede virkninger og alternativer til produktet.

U-landene har tidligere rejst problematikken om nationalt forbudte produkter i WTO, ligesom der i FN-regi har eksisteret et forholdsvis manuelt informationssystem.

Det er oplagt at bruge den moderne informationsteknologi til at sikre hurtig og effektiv information til alle lande om indgreb mod kemiske stoffer og andre produkter. Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt at lade FN's miljøprogram, UNEP, forestå arbejdet med indsamling og formidling af informationer. Et samarbejde med WTO bør aftales, idet medlemslande er forpligtede til at notificere tekniske handelsbarrierer, fx importforbud, overfor WTO.

### **Forslag 12: Global indsats overfor ulovlig tømmerhugst (EU m.fl.)**

Ulovlig tømmerhugst er et betydeligt problem i mange tømmerproducerende lande og en af de væsentligste årsager til skovødelæggelse. Ulovlig tømmerhugst er udbredt i såvel tropiske lande som i Rusland og Østeuropa. Det anslås, at op mod halvdelen af det træ, som importeres til EU, er illegalt.<sup>xviii</sup> Der er på nuværende tidspunkt kun meget begrænset regulering af den internationale handel med træ - i praksis kun af de træarter, som er omfattet af Konventionen om International handel i Truede Arter af Vilde Dyr og Planter (CITES).

Ulovlig tømmerhugst er et bredt begreb, som dækker over mange forskellige aktiviteter i forbindelse med skovdrift: (1) Ulovlig konvertering af skov til andre formål; (2) Ulovlige aktiviteter i skovene udført af skovejere eller koncessionsholder; (3) Tømmertyveri og tømmer-smugling; og (4) Korruption i tømmersektoren.

Det anslås, at 90% af verdens 1,2 mia. fattigste mennesker er direkte påvirket af de negative konsekvenser af skovødelæggelse, og at verdens tømmerproducerende lande tilsammen taber i størrelsesordenen 15 mia. \$ årligt, som følge af ulovlig tømmerhugst.<sup>xix</sup>

Der bør sættes en effektiv stopper for den internationale handel med træ og træprodukter, som kommer fra ulovlig tømmerhugst. Målene må være, at:

- Tømmerimporterende lande afviser at modtage træ og træprodukter, som ikke beviseligt kommer fra lovlig træproduktion.
- Der gives målrettet bistand til forbedret håndhævelse af skovlove i tømmerproducerende lande, så disse bringes bedre i stand til at håndhæve egne skovlove.

EU-Kommissionen arbejder i øjeblikket på en handlingsplan, som skal sikre håndhævelse af skovlove, fremme effektiv skovforvaltning og bremse den internationale handel med illegalt træ. Det bør sikres, at denne handlingsplan fører til en konsekvent EU-lovgivning, som sætter en effektiv stopper for import af træ, som ikke er garanteret lovligt. Regeringer bør gå foran i forhold til deres eget forbrug af træ ved at kræve, at alt træ anvendt i det offentlige bevisligt kommer fra lovlig skovdrift.

En EU-indsats vil ligge i direkte forlængelse af beslutningen fra Johanneburg-topmødet om at tage action omgående overfor illegal handel med skovprodukter og fremme af håndhævelse af skovlovgivning.<sup>xx</sup> Internationale fora såsom Biodiversitetskonventionen, den Internationale Organisation for Tropisk Tømmer (ITTO) og FN's Skovforum (UNFF) bør også følge op med en særlig indsats mod ulovlig tømmerhugst.

### **Forslag 13: Internationale høringer om skadelige produkter eller teknologier (CSD)**

Det er bedre at forebygge end at helbrede. Også når det gælder bæredygtig udvikling. Det er som oftest vanskeligt at sætte ind overfor en teknologi eller et produkt, når der er investeret store midler i produktionen, skabt arbejdspladser og slutproduktet måske er spredt til mange markeder. Derfor bør der arbejdes på at etableres en mere pro-aktiv, global indsats.

FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD) bør spille en nøglerolle i denne sammenhæng. CSD's mangeårige praksis for inddragelse af stakeholders fra såvel den private sektor som folkelige organisationer udgør et godt grundlag for at gøre kommissionen til et centrum for høringer om problematiske former for forbrug og produktion.

Det bør således gøres til en fast del af CSD's arbejde, at man gennemfører høringer om produkter og teknologier, som medlemmer af kommissionen finder, er så skadelige, at aktiviteten helt bør ophøre. Høringerne bør følges op af debatter om det ønskelige i at udbygge det internationale samarbejde på det givne område.

Et eksempel på en teknologi, som bør gøres til genstand for en høring i CSD er terminator-teknologien. Den bioteknologiske industri arbejder med at producere planter, som har fået indsat gener, der forhindrer planten i at formere sig. Det betyder, at det bliver umuligt for bønder at få næste års såsæd fra et års høst.

Spørgsmålet er, om anvendelsen af denne teknologi er i andres interesse end den bioteknologiske industris. Teknologien giver ingen landbrugsmæssige fordele, men kan bruges til at beskytte frøelskabernes interesser i fattige lande. 15-20% af verdens fødevarerforsyning dyrkes af bønder, som gemmer egne frø til næste års udsæd. Disse bønder forsyner 1.400 millioner mennesker med mad.<sup>xxi</sup>





## 7 Konklusion

I de seneste ti år er der i kraft af stater og ikke-statslige aktørers indsats opnået en række væsentlige resultater, når det gælder omstilling til bæredygtige produktions og forbrugsmønstre, men der er lang vej igen, før omstillingen er tilendebragt. Trods de positive resultater på forskellige områder, så har stigningen i produktion og forbrug samlet set medført et forstærket pres på miljøet.

Det er derfor positivt, at verdens lande benyttede Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling til at give højere prioritet til skiftet til bæredygtig produktion og forbrug, blandt andet i kraft af et forstærket internationalt samarbejde og udviklingen af en 10-årig ramme af programmer for indsatsen.

FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling (CSD) bør snarest fastlægge den overordnede målsætning for de næste 10 års indsats. Ambitionen bør blandt andet være at sikre opfyldelse af Millennium-udviklingsmålene, markant reduktion af den miljøbelastning, som en række sektorer i de rige lande afføder hjemme og på globalt plan samt etablering af et effektivt system til overførsel af miljøteknologi til u-lande.

Alle lande, en lang række internationale organisationer og andre aktører bør udvikle detaljerede programmer for deres bidrag. Når det er sket, bør CSD fastlægge målsætninger for indsatsen på mellemlang sigt.

Det er imidlertid vigtigt, at der her og nu bygges videre på det momentum, som de seneste 10 års indsats har skabt. Internationale organisationer kan og bør accelerere skiftet til bæredygtig produktion og forbrug ved at træffe beslutninger om at iværksætte aktiviteter, som kan realiseres på kort sigt.



# Noter

- 
- <sup>i</sup> United Nations Conference on Environment and Development (1992): Agenda 21, afsnit 4.9.
- <sup>ii</sup> Agenda 21, afsnit 4.3.
- <sup>iii</sup> Agenda 21, afsnit 4.8 og 4.15-4.27.
- <sup>iv</sup> United Nations Economic Commission for Europe (2001): Ministerial Statement for the World Summit on Sustainable Development, 25.9 2001, afsnit 34 (a).
- <sup>v</sup> World Summit on Sustainable Development (2002): Plan of Implementation, afsnit 13.
- <sup>vi</sup> Plan of Implementation, afsnit 13.
- <sup>vii</sup> Plan of Implementation, afsnit 14.
- <sup>viii</sup> UNFCCC (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change, artikel 2.
- <sup>ix</sup> UNFCCC (1997): Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, artikel 3.1, se også annex B.
- <sup>x</sup> United Nations Commission on Sustainable Development (2002): Implementing Agenda 21 – Report of the Secretary General, 2<sup>nd</sup> preparatory session 28.1-8.2 2002.
- <sup>xi</sup> World Commission on Dams (2000): Dams and Development - A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams. London, Earthscan.
- <sup>xii</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (1999): Summary for Policy Makers - Aviation and the Atmosphere, special report by IPCC Working Groups I and III.
- <sup>xiii</sup> OECD (2000): OECD Guidelines for Multinational Enterprises.
- <sup>xiv</sup> Agenda 21, afsnit 34.18.
- <sup>xv</sup> Plan of Implementation, afsnit 99.
- <sup>xvi</sup> World Trade Organization (2001): Implementation-Related Issues and Concerns, Decision of 14 November 2001, 4<sup>th</sup> Ministerial Conference, afsnit 3.6 og 5.4.
- <sup>xvii</sup> Agenda 21, afsnit 36.5(b).
- <sup>xviii</sup> European Commission (2002): Forest law enforcement, government and trade, workshop Brussels - 22-24 April 2002, Synthesis of discussions.
- <sup>xix</sup> WWF (2002): The timber footprint of the G8 and China - Making the case for green procurement by government.
- <sup>xx</sup> Plan of Implementation, afsnit 43(c).
- <sup>xxi</sup> Marte Rostvåg Ulltveit-Moe: Eiendomsrett til livet. Artikel i Framtiden i Vore Hender/Tiden (1999): Hva kan gjøres- Håp og styring på en liten klode.