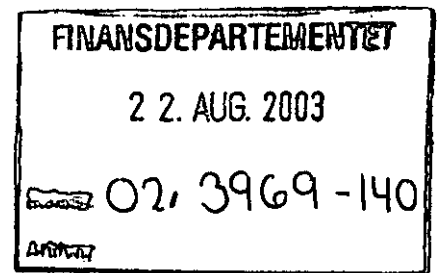




DET KONGELIGE  
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT



Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo



Deres ref  
02/369 Ø KnT

Vår ref  
2003/02841

Dato  
18.08.2003

**Høringsuttalelse fra Barne- og familiedepartementet av skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21**

Vi viser til brev med vedlegg av 20.06.2003 om ovennevnte, samt til våre tidligere merknader av 10.03.2003 og 13.08.2003.

Barne- og familiedepartementet ser det positivt at handlingsplanen søkes utarbeidet i samarbeid med andre samfunnsaktører, og slik at planen ikke bare uttrykker Regjeringens politikk, men også hvordan andre samfunnsgrupper kan og bør bidra til en bærekraftig utvikling.

Den nåværende skissen er bedre enn den forrige i det den er mer handlingsrettet. Skissen gir et vell av nyttig og interessant informasjon og bør kunne bli et viktig bidrag til allmenn bevisstgjøring. Samtidig er informasjonen så tettpakket at det kan være behov for også en kortere og mer lettlest versjon som kan inspirere og bevisstgjøre den vanlige husstand.

Bærekraftig utvikling med sine tre dimensjoner (den økologiske, sosiale og økonomiske) er den viktigste utfordring verdenssamfunnet står over. Det bør slås fast i handlingsplanen at formålet er å legge om til en bærekraftig kurs for samfunnsutviklingen i Norge, og at handlingsplanen Nasjonal Agenda 21 er den overordnede planen for å få dette til. Derfor bør handlingsplanen ha reell innvirkning og føring på andre styringsdokumenter med hensyn til mål, grunnprinsipper og prioriteringer.

## Overordnede perspektiver

En bærekraftig visjon. Handlingsplanen bør presentere en visjon for framtidssamfunnet som kan få bred støtte. Visjonen bør etter BFDs syn bl.a. være å gå fra en bruk- og kast økonomi basert på fossilt brensel til en mer økologisk kretsløpsøkonomi (closed loops) i hovedsak basert på hydrogen og fornybare energibærere med tilnærmet null utslipp. Målet og det økonomisk rasjonelle bør være maksimal livskvalitet og rettferdig fordeling ved hjelp av minst mulig ressursforbruk og miljøbelastning. Naturen bør være en veileder og et korrektiv for den økonomiske modellen.

Agenda 21 fremhever at det ikke-bærekraftige produksjons- og forbruksmønsteret i spesielt de industrialiserte landene er en hovedårsak til verdens miljøproblemer. De største miljøproblemene som klimaendringer, svekkelse av det biologiske mangfold og av økosystemene, samt forurensingsutslipp og spredning av giftige kjemikalier er alle resultater av produksjons- og forbruksmønstrene – ikke omvendt. Derfor må disse mønstrene legges om.

Økt livskvalitet med redusert ressursforbruk. Følgende viktige poeng fra Utenriksdepartementets Globaliseringsmelding (St.meld.nr.19 (2002-2003) *En verden av muligheter* bør også kjøres frem i Nasjonal Agenda 21: ”Bærekraftig produksjon og forbruk forutsetter at det gjøres samfunns- og bedriftsøkonomisk rasjonelt å skape størst mulig nytte med minst mulig ressursinnsats. I tillegg må befolkningene i industrilandene forberedes på at fremtidig økning i deres livskvalitet kan og må skje med et betydelig lavere ressursforbruk. Dette krever at barn og unge tidlig må læres opp i hva et bærekraftig forbruksmønster innebærer, og det setter krav til samfunnets formidling av verdier.”

FNs Miljøprogram (UNEP) går så langt i sin rapport *Environmental Outlook 2000* som til å hevde at dersom verdens fattige skal få dekket sine behov, krever dette at industrilandene må redusere sitt ressursforbruk ned til ca. 10 prosent av dagens nivå.

I St meld nr 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet* står det (s.39): ”Industrilandenes materielle ressursforbruk er jevnt over for høyt og må reduseres. Økt livskvalitet må erstatte økt materiell levestandard som overordnet mål for samfunnsutviklingen.” Og (s.24): ”Livskvaliteten for folk flest kan opplagt bedres selv om ressursforbruket blir mindre.”

Å skape økt livskvalitet for folk flest i i-landene med et lavere samlet ressursforbruk og lavere miljøbelastning enn før er kanskje den største utfordringen i-landene står overfor for å bidra til en global bærekraftig utvikling. Hvis det å bruke færre ressurser blir oppfattet som å få det ”verre”, vil det neppe være mulig å få demokratisk tilslutning til en slik politikk. Utfordringen ligger i å gi folk tro på og erfaring for at redusert ressursforbruk tvert om gir grunnlag for økt livskvalitet. Dette krever både 1) teknologiske innovasjoner og bruk av politiske og økonomiske virkemidler som gjør ressursbruken mye mer økoeffektiv, og 2) livsstils-, holdnings- og verdiendringer i befolkningen. Holdnings- og livsstilsendringer er svært nødvendig for å skape interesse, engasjement og aksept for en bærekraftig politikk. Derfor blir det viktig at barn og ungdom gjennom barnehage, skole og andre informasjonskanaler blir opplært til hvordan man kan få et rikt liv med bærekraftige livsstiler og forbruksmønstre. Handlingsplanen bør legge betydelig vekt på dette.

## Enkeltemaer

Økonomiske og sosiale problemer i Norge. Vi stiller spørsmålsteget ved at skissen til nasjonal handlingsplan ikke synes å se relevansen av å drøfte betydningen av økonomiske og sosiale problemer i Norge, under henvisning til at Norge er et av verdens rikeste land.

Vi viser til tidligere høringsuttalelse 10.03.2003 fra BFD vedrørende Nasjonal agenda 21, som bl.a. peker på at forbruksmønsteret i et rikt land som Norge, ikke er uproblematisk i et globalt fordelingsperspektiv.

Likestilling mellom kjønnene. Også internt i Norge er det ulik fordeling av godene. Levealder og helse varierer merkbart mellom kjønn og mellom sosiale lag, reflektert for eksempel i forskjellene i forventet levealder mellom øst og vest i Oslo. Det er betydelige forskjeller mellom kjønnene i lønn og inntekt. Kvinner og menn har også ulik profil som forbrukere. De økonomiske, sosiale- og helsemessige sidene ved bærekraftig utvikling er følgelig høyst relevante også for norske forhold. De bør vies mer oppmerksomhet i handlingsplanen og bør problematiseres i forhold til kjønn. Vi viser til tidligere høringsuttalelse, der vi omtaler det pågående arbeidet med likestillingsvurdering av budsjettet. Arbeidet har som mål å fremme likestilling og rettferdig fordeling, å bidra til en virkelighetsnær politikkkutforming, samt brukervennlig og treffsikker offentlig ressursbruk. Dette arbeidet er inspirert av praksisen med å integrere miljøhensyn i budsjettarbeidet. Vi mener at arbeidet for miljø og bærekraftig utvikling vil tjene på å innarbeide et konkret og synlig kjønns- og likestillingsperspektiv. Vi vil for øvrig foreslå at Likestillingssenteret og Likestillingsombudet føres på listen over høringsinstanser.

## Politiske myndigheter

Politiske myndigheter bør legge rammebetingelser for og gi incentiver til næringslivet og til forbrukerne slik at det blir lønnsomt å opptre stadig mer bærekraftig og etisk ansvarlig. Det skal med andre ord lønne seg for alle parter å opptre fornuftig, og det bør straffe seg å opptre ufornuftig. Bærekraft, etikk og sosialt ansvar bør således gjøres til klare konkurransefortrinn. Blant viktige virkemidler i den sammenheng er bærekraftige skatte- og avgiftsordninger, fjerning av miljøfiendtlige subsidier, omsettelige kvoter for utslipp og ressursforbruk, produktorienterte miljøstrategier, utvidet produsentansvar, grønne offentlige innkjøpsordninger, miljømerking av produkter, samt god informasjon til forbrukerne om miljømessige og etiske aspekter knyttet til produkter, produsenter og produksjonsforhold. Påbud og forbud er i særlige tilfeller de beste virkemidler.

- Kostnadsskaperen skal betale. Så langt det er forsvarlig ut fra tanken om rettferdig fordeling av plikter og rettigheter, og så langt det er praktisk og hensiktsmessig, bør prinsippet om at 'forurenseren skal betale' utvides til at 'kostnadsskaperen skal betale'. Dette prinsippet skulle fange opp alle de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling.

- Bærekraftig skattereform. Omlegging til bærekraftige skatter og avgifter slik at prisene bedre forteller "den bærekraftige sannhet" er svært viktig. Omleggingen bør være provenytnøytral og ikke innebære et samlet høyere skattenivå. Økte skatter på et område

(verdiforbruk/ressursforbruk og skadelige aktiviteter) bør motvirkes av tilsvarende skattelette på andre områder (verdiskaping/arbeidskraft). På sikt kan et bærekraftig skattesystem føre til lavere samlet skattebehov, fordi de problemene som søkes løst ved hjelp av skattene antagelig vil bli mindre.

- Produktorienterte miljøstrategier (Integrated Product Policies, IPP) sikter mot å minimere produktenes samlede miljøbelastning i alle stadier av produktenes livssyklus. EU-kommisjonen har utviklet en IPP for EU-landene, og de nordiske landene har under Nordisk Ministerråd utviklet og vedtatt en fellesnordisk IPP (POMS) som inngår som en integrert del av den fellesnordiske Strategi for et bærekraftig Norden. BFD foreslår at IPP omtales i den nasjonale handlingsplanen.

- Miljø viktigere enn handel. I Johannesburg var Norge sentral i å skape flertall for at internasjonale handelsavtaler og internasjonale miljøavtaler skal sidestilles. På side 20 i skissen til handlingsplan står det at det er regjeringens målsetting å "Fremme hensynet til miljø i internasjonal handel og sikre fortsatt likeverd mellom regelverket til verdens handelsorganisasjon (WTO) og multilaterale miljøavtaler." BFD mener at en bærekraftig utvikling tilsier at en på sikt bør gå et skritt videre og arbeide for at i de tilfeller der det måtte oppstå konflikt mellom internasjonale miljøavtaler og internasjonale handelsavtaler, må handelsavtalene på nærmere fremforhandlede vilkår vike for miljøavtalene. Dette synspunktet er basert på den oppfatning at miljø og handel ikke kan betraktes som likeverdige. De representerer to ulike dimensjoner og er derfor ikke sammenlignbare. Miljøet er forutsetningen, livskvaliteten og fordelingen er målet, mens handelen og verdiskapingen er virkemiddelet. Uten forutsetningen intakt vil ikke middelet effektivt føre oss til målet. Hittil har stort sett miljøet måttet vike for handelen når de har vært i konflikt.

- Etiske retningslinjer for oljefondet. BFD mener at utvalget som skal utrede etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond bør vurdere hvorvidt og i tilfelle hvordan staten kan aktivt bruke eierandelene i de selskaper det investeres i til å påvirke disse selskapene til å utvikle seg i en etisk forsvarlig og bærekraftig retning.

### **Forbrukerne**

Forbrukerne har en potensiell stor markedsrett. Forbrukerpolitikkenes oppgave er bl.a. å bidra til en maktbalanse mellom tilbudssiden og etterspørselssiden i markedet. Hvis forbrukerne vet hvor og hva de vil og er godt organisert, kan de i vesentlig grad styre markedet gjennom sin etterspørsel. De kan således bruke sin pengeseddel som stemmeseddel. Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir forbrukermakten store muligheter i fremtiden.

- Etisk forbruk er en vesentlig side ved bærekraftig utvikling som bør omtales i handlingsplanen. Det er viktig å presentere etiske og miljøvennlige handlingsalternativer for forbrukerne i kjøpsituasjonen i hverdagen. Betydningen av å fremme etiske og bærekraftige forbruksmønstre gjennom bruk av bl.a. Internett bør fremheves. På forbrukersiden er det størst miljøgevinster å hente på områdene mat, transport og bolig/energi.

- FNs retningslinjer for bærekraftig forbruk bør omtales i handlingsplanen.

- Media og reklame har stor innflytelse på folks holdninger og adferd og er derfor viktig for arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling. Forbrukerombudet skal sikre bl.a. at markedsaktørene ikke gir feil eller villedende miljøargumentasjon i sin reklame.

Forbrukerrådet har også en uttrykt målsetting om å bidra til en omlegging til bærekraftig forbruk. Begge disse institusjonenes rolle bør omtales i handlingsplanen.

- Kunnskap og holdninger. Det er forbrukerpolitisk viktig å arbeide for å øke kunnskapen hos folk flest om miljøkonsekvensene av forbruket. I denne sammenheng kan nevnes arbeidet med grønn forbrukerinformasjon i skolen, rammeplan for barnehager, SIFOs grønt husholdningsbudsjett, arbeidet til Grønn Hverdag og andre frivillige organisasjoner. Ikke minst betydningen av bærekraftig forbrukerundervisning i skolen bør klarere frem i den nasjonale handlingsplanen.

- Det er viktig at barn og ungdom får tilført andre verdier enn bare TV-, spill- og kjøpekultur. I tråd med dette har BFD nylig utviklet en tiltaksplan for å redusere kommersialiseringen av barns og ungdoms hverdag. Dette er en oppfølging av Nyborg-utvalgets innstilling om samme emne. Denne tiltaksplanen bør kunne nevnes i Nasjonal Agenda 21.

- Det blir viktig hvilke kulturelle verdier samfunnet formidler til barn og unge. Økt vektlegging av friluftslivets verdier og gleder kan ha stor betydning for folks helse, livskvalitet og for bærekraftige forbruksmønstre. Her kan både barne-, ungdoms-, sports- og friluftsansjoner m.m. spille en viktig rolle.

### Næringslivet

Næringslivet bør lete etter nye utviklings- og inntjeningsmuligheter og nye arbeidsplasser i en bærekraftig retning, og miljø, etikk og sosialt ansvar bør bli viktige konkurransefortrinn.

- Funksjonsbasert tilnærming. BFD vil henlede oppmerksomheten på det potensiale som ligger i en mer funksjonsbasert tilnærming (funksjonsøkonomi), der en vektlegger omsetning av nytte direkte fremfor produkter. En funksjonsbasert tilnærming (function based approach) er selve kjernen i UNEPs globale arbeid for bærekraftig produksjon og forbruk. En funksjonsbasert tilnærming tar utgangspunkt i en analyse av kundenes behov og i en antagelse om at kundene ikke primært er opptatt av produktene og tjenestene i seg selv, men i den nytte de kan gi. Tanken er videre å stimulere næringslivet til å endre fokus fra å selge produkter til å selge *nytte* gjennom innovative kombinerte produkt- og tjenestesystemer (Product Service Systems). Ved å selge nytte direkte, og derved selv forbli eier av produktene, vil selger få et økonomisk motiv til å produsere så kostnadseffektive, holdbare og kvalitativt høyverdige produkter som mulig. Produktene vil bli betraktet som selgers produktkapital og ikke som salgsvarer. Produktkapitalen i likhet med produksjonskapitalen vil det lønne seg å utnytte så effektivt som mulig.

Et stort problem i samfunnet er de økende avfallsmengder. En funksjonsbasert tilnærming vil bl.a. kunne være et avgjørende bidrag til reduksjon i produksjonen av avfall. Grunntanken er at det skal være både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt å oppnå størst mulig nytte med minst mulig forbruk av begrensede ressurser og med minst mulig miljøbelastning.

Nærmere informasjon om funksjonsbasert/funksjonsøkonomisk tilnærming finnes bl.a. i UNEPs informasjonshefte "Product Service Systems" og i Avfallsreduksjonsutvalgets innstilling: NOU 2002:19 *Avfallsforebygging* (Kap 7.4).

### **Fordeling og vekst**

- Fordeling innenlands. På side 8 og side 43 i skissen til handlingsplan står det at som gruppe har utviklingslandene klart tatt inn på industrilandene på viktige områder de siste tiårene, men at utviklingen har variert betydelig mellom ulike grupper av utviklingsland. BFD mener det er relevant å nevne at utviklingen har variert betydelig også mellom ulike sosiale lag innad i både industriland og utviklingsland. Nasjonale gjennomsnittstall vil dekke over skjevfordeling innenlands.

- Definisjon og forståelse av økonomisk vekst. Siden begrepet 'økonomisk vekst' står såpass sentralt i handlingsplanen, mener vi begrepet bør defineres første gang det brukes for å unngå misforståelser. Siden begrepet har vært svært omdiskutert i miljødebatten i flere tiår, kan en ikke ta det for gitt at alle forstår hva som menes med begrepet eller at alle forstår det på samme måte.

Vi mener det i større grad kan være grunn til å problematisere bruk av BNP-vekst som mål på samfunnsmessig fremgang. Når man først velger å bruke BNP-vekst som tegn på fremgang, bør en samtidig understreke svakhetene ved BNP som fremskrittindikator. Det er en velkjent debatt. Skissen til handlingsplan skaper samlet sett et inntrykk av at denne debatten ikke har funnet sted eller ikke er interessant, til tross for at den har stått svært sentralt i den internasjonale miljødebatten i mer enn 30 år. St.meld.40 (1998-1999) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet* (Forbrukermeldingen) sier om dette:

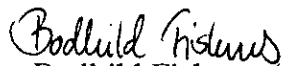
*"Vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) har lenge vært sett på som et signal om samfunnsmessig fremskritt. Nasjonalproduktet pr.capita har vært sett på som et mål på gjennomsnittlig levestandard. I forhold til bærekraftig utvikling, demokrati og livskvalitet hefter det imidlertid vesentlige svakheter ved slike pengebaserte indikatorer. ... Forskere i en rekke industriland som har arbeidet med spørsmål omkring livskvalitet og miljø, har konkludert at i de seneste tiårene har det vært økende miljøbelastninger og livskvaliteten har vært fallende i deres respektive land, selv om det samtidig har funnet sted betydelig vekst i BNP og i finansmarkedene. I forhold til vekst i BNP er det forsøkt å trekke fra reelle sosiale og andre kostnader som i dag blir registrert som inntekter i BNP samt forsøkt å legge til målbar uregistrert nytte. Ut fra slike forutsetninger er det konstruert mål på produksjonens netto velferdsvirkning ( i disse undersøkelsene kalt "Index of Sustainable Economic Welfare")."*

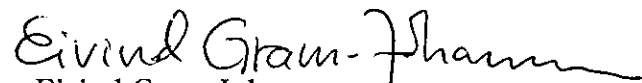
Nærmere informasjon om alternative mål på fremskritt finner en bl.a. på hjemmesiden til instituttet Redefining Progress, [www.rprogress.org](http://www.rprogress.org).

Skissen til handlingsplan vektlegger at utviklingslandene som gruppe har hatt høyere økonomisk vekst, i betydningen BNP-vekst, enn industrilandene de senere årene. Selv om det kan være riktig, finner vi grunn til å nevne at økonomer har påpekt at overgangen midt på 1980-tallet fra bruk av GNP (Gross National Product) til GDP (Gross Domestic Product) som indikator for økonomisk fremgang, har ført til en overvurdering av den økonomiske veksten i utviklingslandene. Da en brukte GNP som indikator, ble profitten et multinasjonalt selskap fikk fra sin virksomhet i utviklingsland, regnet med i GNP til selskapets industrielle hjemland. Etter at en tok i bruk GDP, blir imidlertid denne profitten nå regnet med i GDP til det utviklingsland selskapet opererer i. Derved oppsto det en bokføringsteknisk økonomisk vekst i utviklingslandet uten at det skjedde noen tilsvarende reell vekst i den økonomiske aktiviteten. Hvis dette er riktig, kommer vekstsammenligningen mellom industriland og utviklingsland i et annet lys.

- Energi. Under avsnittene om energi mener BFD det vil være riktig å uttrykke at det samlede energiforbruket i industrilandene bør reduseres i forhold til dagens nivå. Skissen til handlingsplan er altfor defensiv når det for eksempel på side 26 står: *"Det er nødvendig med en aktiv politikk som begrenser energiforbruket mer enn om utviklingen overlates til seg selv, blant annet gjennom tiltak som sikrer økt energieffektivitet."*

Med hilsen

  
Bodhild Fisknes (e.f.)

  
Eivind Gram-Johannessen