

Europas miljø - Tilstand og utsikter 2020

Sammendrag



Omslagsbilde: © Simon Hadleigh-Sparks, My City/EEA

Juridisk merknad

Innholdet i denne publikasjonen gjenspeiler ikke nødvendigvis de offisielle synspunktene til Europakommisjonen eller andre institusjoner i Den europeiske union. Hverken Det europeiske miljøbyrået eller noen person eller bedrift som handler på vegne av byrået, er ansvarlige for hvordan informasjonen i denne rapporten blir brukt.

Opphavsrettserklæring

© Det europeiske miljøbyrået, 2019
Reproduksjon er tillatt gitt at kilden er angitt.

Mer informasjon om Den europeiske union er tilgjengelig på internett (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Den europeiske unions publikasjonskontor, 2019

ISBN 978-92-9480-126-5
doi: 10.2800/83957

Det europeiske miljøbyrået
Kongens Nytorv 6
1050 København K
Danmark

Tlf.: +45 33 36 71 00
Web: eea.europa.eu

Europas miljø - Tilstand og utsikter 2020

Sammendrag



Dette århundrets definerende utfordring

Denne rapporten om Europas miljø – tilstand og utvikling 2020 (SOER 2020) kommer på et avgjørende tidspunkt. Vi står overfor presserende bærekraftsutfordringer som det haster å finne systemiske løsninger på. Dette er det entydige budskapet som rettes til beslutningstakere i Europa og globalt. Dette århundrets overordnede utfordring er hvordan vi skal oppnå utvikling verden over, som balanserer samfunnsmessige, økonomiske og miljømessige hensyn.

Dette er den sjette SOER som publiseres av Det europeiske miljøbyrået (EEA). 2020-utgaven identifiserer kritiske avvik mellom miljøets tilstand og eksisterende politiske mål på kort og lang sikt i EU. Innbyggernes forventninger om å leve i et sunt miljø må oppfylles, noe som krever fornyet fokus på implementering som en hjørnestein i EU- og nasjonalpolitikk.

Dette krever at vi ikke bare må gjøre mer – vi må også gjøre ting annerledes. I løpet av det neste tiåret kommer vi til å trenge helt andre svar på verdens miljø- og klimautfordringer enn de vi har gitt de siste 40 årene. Denne rapporten tar sikte på å prege diskusjoner om Europas politikk mot 2030, inkludert kursen mot 2050 og videre.

Fremtidig politikk må bygge på eksisterende respons på miljø- og klimautfordringene, innfelt i EU-lovgivningen. I tillegg må den imøtekomme den nyeste kunnskapen. Dette krever en fundamentalt endret tilnærming. Både med tanke på *hva* vi må gjøre, og *hvordan* vi skal gjøre det.

Budskapet om at det haster kan ikke bli tydelig nok. Bare i løpet av de siste 18 månedene har store, globale, vitenskapelige rapporter fra IPCC, IPBES, IRP og UNEP (1) blitt

publisert, alle med lignende beskjeder: nåværende kurs er overhodet ikke bærekraftig. Fremtidsutsiktene våre henger tett sammen med hvordan vi forbruker og produserer. Tiden for å komme med troverdig tiltak for å snu trenden er i ferd med å løpe ut.

Det er ikke nytt at det etterlyses bærekraftsendringer i kjernesystemene som former den europeiske økonomien og moderne sosialt liv. Spesielt energi, mobilitet, boliger og mat. Vi kom med det samme i 2010- og 2015-utgavene av SOER. I de siste årene har EU innlemmet denne tankegangen i viktige politiske initiativer, slik som pakkene for sirkulær- og bioøkonomi, klima- og energipolitikken mot 2030 og 2050, og forsknings- og innovasjonsprogram. Videre er EUs initiativ for bærekraftig økonomi det første i sitt slag som for alvor stiller spørsmål ved det økonomiske systemets rolle som en pådriver for nødvendig endring.

Det er imidlertid én ting å endre tankesett, og noe annet å oppnå faktisk endring. Fokuset må rettes på å oppskalere, fremskynde, effektivisere og implementere de mange løsningene og innovasjonene, både teknologiske og sosiale, som allerede finnes. Samtidig må vi stimulere til ytterligere forskning og utvikling, påskynde atferdsendringer og, ikke minst, lytte til og inngå dialog med innbyggerne.

Vi må ikke undervurdere den sosiale dimensjonen i dette. Det fremmes høylytte og rettmessige krav om en rettferdig overgang, der potensielle tapere fra lavkarbonøkonomien blir tatt hensyn til. Den skjeve fordelingen av kostnader og fordeler som oppstår ved systemiske endringer, erkjennes nå av beslutningstakere, men det kreves også dypere forståelse, innbyggerengasjement og effektive tiltak.

(1) FNs klimapanel (IPCC) sine rapporter om 1,5 °C global oppvarming ("1.5 °C Global Warming") samt Klimaendringer og land ("Climate Change and Land"); Intergovernmental Science-Policy Platform sin rapport om Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services; International Resource Panel (IRP) sin Global Resources Outlook-rapport; UN Environment Global Environment Outlook 6

Vi må heller ikke ignorere Europas ungdom. De krever i stadig større grad en mer ambisiøs respons på klimaendringene og miljøødeleggelsene. Med mindre vi klarer å snu nåværende trender i løpet av det neste tiåret, vil deres frykt for fremtiden vise seg å være godt begrunnet.

SOER 2020 har ikke alle svarene på disse komplekse utfordringene. Ikke desto mindre er det EEAs mest omfattende integrerte evaluering til dags dato, og den første som omhyggelig tar for seg de systemiske utfordringene og bærekraftsendringene vi som samfunn må gjennomføre. Den bygger på 25 års erfaring med data, analyse og EU-politikk, og støtter seg på kunnskapen til det unike nettverket vårt av europeiske medlemsland – Eionet.

Vi kan ikke forutsi fremtiden, men vi kan skape den. Vi er overbevist om at denne rapporten utgjør en solid, betimelig kilde til kunnskap som kan legge føringer på diskusjonene om fremtidig miljø- og klimapolitikk i EU, og bidra til å forme Europas svar på FNs agenda og bærekraftsmål for 2030. Europa må lede den globale overgangen til et sunt miljø i en rettferdig og bærekraftig verden. Ideen om en «European Green Deal», førsteprioritet i de politiske retningslinjene for den neste Europakommisjonen 2019–2024, har kan være et glimrende utgangspunkt for handling. Den muliggjør den systembaserte tankegangen og innovasjonen som trengs for å oppnå denne overgangen, og skape en fremtid vi alle kan være stolte av.



Hans Bruyninckx

Administrerende direktør for
Det europeiske miljøbyrået

SOER 2020 i et nøtteskall

2020 står Europa overfor miljøutfordringer med et ekstraordinært omfang og hastverk. Selv om EUs miljø- og klimapolitikk påviselig har hatt positiv effekt de siste tiårene, står Europa overfor vedvarende problemer som tap av biologisk mangfold, ressursbruk, konsekvenser av klimaendringer og miljørisiko for helse og velvære. Globale megatrender som demografisk endring forsterker mange miljøutfordringer, mens raske teknologiske endringer medfører nye risikoer og usikkerhetsmomenter.

EU erkjenner disse utfordringene og har forpliktet seg til en rekke langsiktige bærekraftsmål, som tar sikte på at vi skal kunne «ha et godt liv innenfor planetens tålegrenser». Det vil ikke være mulig å oppnå disse målene uten en hurtig og grunnleggende endring av den europeiske responsens karakter og ambisjon. Europa må finne måter å endre driverne bak klima og miljøtrykket og driverne bak helseeffekter. Vi må ikke bare revurdere teknologi og produksjonsprosesser, men også forbruksmønstre og levestil. Dette vil kreve umiddelbar og samordnet handling fra mange ulike politiske felt, og aktører i hele samfunnet, for å legge til rette for systemisk endring.

Europa står ved et kritisk veiskille i 2020. Lederne har mulighet til å forme den fremtidige utviklingen; en mulighet som ikke vil være tilgjengelig for etterfølgerne deres. Det neste tiåret vil derfor være av avgjørende viktighet for å fastsette Europas muligheter i det 21. århundret.

Dette er i korthet de overordnede konklusjonene av Europas miljø – tilstand og utsikter 2020 (SOER 2020). Rapporten gir en omfattende evaluering av Europas miljø for å legge føringer på styring, og informere offentligheten. I likhet med alle EEA-rapporter er den basert på arbeidet til European Environment Information and Observation Network (Eionet) – et partnerskap mellom EEA og dets 33 medlemsland samt seks samarbeidende land.

For å danne seg en forståelse av det europeiske miljøets tilstand, trender og utsikter trenger man en integrert

tilnærming som anerkjenner de komplekse drivkreftene bak, og implikasjonene av miljøendring. SOER 2020 gir nettopp dette ved å presentere: den globale konteksten som former Europas utvikling (del 1), europeiske miljø- og sektortrender og utsikter (del 2) samt faktorene som begrenser eller muliggjør transformativ endring (del 3). I konklusjonen i del 4 reflekteres det over hvordan Europa kan legge om kursen og oppnå en bærekraftig fremtid.

SOER 2020 identifiserer mange utfordringer og barrierer. Men det finnes også grunner til håp. Europeiske innbyggere gir i økende grad uttrykk for frustrasjon over mangler innen klima- og miljøpolitikk. Kunnskap om systemiske utfordringer og svar vokser og gjenspeiles i økende grad i EUs politiske rammeverk. Parallelt har innovasjoner oppstått hurtig de siste årene, inkludert ny teknologi, forretningsmodeller og samfunnsinitiativer. Enkelte byer og regioner leder an med tanke på ambisjon og kreativitet. De eksperimenterer med ulike måter å leve og arbeide på, og deler ideer på tvers av nettverk.

Denne utviklingen er viktig fordi den skaper rom for myndighetene til å være mer ambisiøse når det gjelder politikk, investeringer og tiltak. Den bidrar også til økt bevissthet og oppfordrer innbyggerne til å revurdere atferd og livsstil. Europa må gripe disse mulighetene og bruke alle tilgjengelige virkemidler for å oppnå transformativ endring i løpet av det neste tiåret.

Europas miljø i konteksten globale endringer

Miljø- og bærekraftsutfordringene som Europa står overfor i dag, har sine røtter i global utvikling som går flere tiår tilbake. I løpet av denne perioden har den store akselerasjonen innen sosiale og økonomiske aktiviteter forvandlet menneskehetens forhold til miljøet. Siden 1950 har den globale befolkningen blitt tredoblet til 7,5 milliarder, antallet personer som bor i byer er firedoblet til mer enn 4 milliarder, den økonomiske produksjonen har vokst seg 12 ganger

så stor, fulgt av en lignende økning i bruken av nitrogen, fosfat og kaliumgjødsel, og energibruken har vokst 5 ganger. Denne globale utviklingen ser ut til å fortsette, noe som øker presset på miljøet. Verdens befolkning anslås å vokse med nesten en tredjedel innen 2050, til 10 milliarder. Globalt kan ressursbruken fordoble seg innen 2060. Vannetterspørselen kan øke med 55 prosent innen 2050, og energibehovet kan vokse med 30 prosent innen 2040.

Denne akselerasjonen har utvilsomt medført store fordeler, gjort slutt på lidelser og styrket velstanden i mange deler av verden. For eksempel har andelen som lever i ekstrem fattigdom gått kraftig ned – fra 42 prosent i 1981 til mindre enn 10 prosent i 2015. Den samme utviklingen har også forårsaket omfattende skader på økosystemene. Globalt er rundt 75 prosent av landmiljøet og 40 prosent av havmiljøet nå alvorlig endret. Jorden opplever et eksepsjonelt raskt tap av biologisk mangfold, og flere arter er utrydningstruet nå enn på noe tidspunkt i menneskets historie. Det foreligger faktisk bevis på at en sjettede masseutryddelse av biologisk mangfold er i gang.

Mange av endringene i det globale klimasystemet som er observert siden 1950-tallet, er tilsvarende enestående gjennom tiår til årtusener. De skyldes i stor grad utslipp av klimagasser fra menneskelige aktiviteter, som forbrenning av fossilt brensel, landbruk og avskoging.

Disse faktorene forårsaker, både direkte og indirekte, enorm skade på menneskers helse og velvære. Sykdom og for tidlig død knyttet til miljøforurensning er allerede tre ganger større enn for AIDS, tuberkulose og malaria til sammen. Dersom den store akselerasjonen fortsetter kan det innebære enda mer vidtrekkende trusler, hvis det utløser kollaps av økosystemer som Arktis, korallrevene og Amazonasregnskogen. Plutselige og ugjenkallelige endringer av denne typen kan i alvorlig grad forstyrre naturens evne til å gi oss mat og ressurser, rent vann og fruktbart jordsmonn, og til å være en buffer mot naturkatastrofer.

Som en pioner for industrialisering har Europa spilt en sentral rolle i utformingen av disse globale endringene. I dag fortsetter Europa å forbruke mer ressurser, og bidra mer til miljøødeleggelser, enn mange andre regioner i verden. For å imøtekomme disse høye forbruksnivåene er Europa avhengig av ressurser som utvinnes eller brukes i andre deler av verden, slik som vann, land, biomasse og andre materialer. Som en konsekvens oppstår mange av miljøpåvirkningene knyttet til europeisk produksjon og forbruk, utenfor Europa.

Samlet sett utgjør disse realitetene en enorm utfordring for Europa og andre regioner i verden. Den sosiale og

økonomiske utviklingens nåværende kurs ødelegger økosystemene som til syvende og sist opprettholder menneskeheten. Å gå over til bærekraftige metoder krever hurtige og store reduksjoner i presset på miljøet, som går langt utover dagens reduksjoner.

Europas miljø i 2020

Etter hvert som kjennetegnene og omfanget av globale miljø- og klimautfordringer har blitt tydeligere, har politiske rammeverk utviklet seg. Europas miljøpolitiske rammeverk, EUs miljølovgivning, formes i økende grad av ambisiøse langsiktige visjoner og mål. Den overordnede visjonen for Europas miljø og samfunn er beskrevet i det 7. miljøhandlingsprogrammet, hvor visjonen er at vi innen år 2050:

lever et godt liv innenfor planetens tålegrenser. Vår velstand og vårt sunne miljø baserer seg på en innovativ, sirkulær økonomi der ingenting går til spille, der naturressursene forvaltes på en bærekraftig måte, og der det biologiske mangfoldet beskyttes, verdsettes og gjenopprettes på en måte som gjør samfunnet vårt mer tilpasningsdyktig. Den økonomiske veksten basert på lave karbonutslipp har blitt løst fra ressursbruk, og vi er på vei mot et trygt og bærekraftig globalt samfunn.

EUs miljøpolitikk styres av tre tematiske politiske prioriteringer i det 7. miljøhandlingsprogrammet: (1) å beskytte, bevare og styrke EUs naturkapital; (2) å gjøre EU til en ressurseffektiv, grønn og konkurransedyktig lavkarbonøkonomi; og (3) å beskytte EUs innbyggere mot miljørelatert press samt risikoer for helse og velvære. De siste årene har EU også vedtatt mange strategiske politiske rammeverk som fokuserer på å transformere EUs økonomi og bestemte systemer (f.eks. energi, mobilitet) på måter som fører til velstand og rettferdighet, samtidig som de også beskytter økosystemer. FNs bærekraftsmål er et supplement til disse rammeverkene, og gir en logikk for transformativ endring som erkjenner den gjensidige avhengigheten mellom sosiale, økonomiske og miljømessige mål.

Sett i forhold til Europas langsiktige visjon og supplerende politiske mål, er det tydelig at Europa ikke gjør nok fremskritt med tanke på å møte miljømessige utfordringer. Budskapet fra SOER 2020-evalueringen av trender og utsikter er tydelig: De politiske tiltakene har vært mer effektive for å redusere presset på miljøet, enn for å beskytte biologisk mangfold, økosystemer, samt menneskers helse og velvære. Til tross for suksessen innen europeisk miljøforvaltning gjenstår det vedvarende problemer, og utsiktene for Europas miljø de neste tiårene er nedslående (tabell ES.1).

Tabell ES.1 Oppsummering av tidligere trender, utsikter og muligheter til å oppfylle politiske mål

| Tema | Tidligere trender og utsikter | | Muligheter for å oppfylle politiske mål | | |
|---|--|-------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | Tidligere trender (10–15 år) | Utsikter mot 2030 | 2020 | 2030 | 2050 |
| Beskytte, bevare og styrke naturkapital | | | | | |
| Beskyttede landområder | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Beskyttede havområder | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Arter og naturmiljøer som er beskyttet i EU | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Vanlige arter (fugler og sommerfugler) | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Økosystemets tilstand og tjenester | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Vannøkosystemer og våtmarker | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Hydromorfologisk press | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Tilstanden til marine økosystemer og marint biologisk mangfold | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Press og påvirkninger på marine økosystemer | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Urbanisering og arealbruk til jordbruk og skogbruk | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Tilstanden på jordsmonn | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Luftforurensning og påvirkning på økosystemer | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Kjemisk forurensning og påvirkning på økosystemer | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Klimaendring og påvirkning på økosystemer | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Ressurseffektiv-, sirkulær- og lavkarbonøkonomi | | | | | |
| Materiell ressurseffektivitet | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Sirkulær bruk av materialer | | | | <input type="checkbox"/> | |
| Avfallsgenerering | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Avfallshåndtering | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Utslipp av klimagasser og avbøtende tiltak | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Energieffektivitet | | | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Kilder til fornybar energi | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Utslipp av luftforurensende stoffer | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Forurensende utslipp fra industri | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Rene industrielle teknologier og prosesser | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Utslipp av kjemikalier | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Vannuttak og press på overflate- og grunnvann | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Bærekraftig bruk av havene | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Beskyttelse mot miljørisikoer for helse og velvære | | | | | |
| Konsentrasjoner av luftforurensende stoffer | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Luftforurensning og påvirkning på menneskers helse og velvære | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Støyeksponering og -påvirkning på menneskers helse | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Bevaring av stille områder | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Forurensning av vann og sammenhenger med menneskers helse | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Kjemisk forurensning og risikoer for menneskers helse og velvære | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Klimaendring og risikoer for samfunnet | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Strategier og -planer for klimatilpasning | | | <input type="checkbox"/> | | |
| Veiledende vurdering av tidligere trender (10–15 år) og utsiktene mot 2030 | | | Veiledende vurdering av mulighetene for å oppfylle utvalgte politiske mål | | |
| | Trender/utvikling stort sett i positiv retning | År | <input checked="" type="checkbox"/> | Stort sett i rute | |
| | Trender/utvikling peker begge veier | År | <input type="checkbox"/> | Delvis i rute | |
| | Trender/utvikling stort sett i negativ retning | År | <input checked="" type="checkbox"/> | For en stor del ikke i rute | |

Merk: Året for målene angir ikke nøyaktig målår, men tidsrammen for målene.



Det er tydelig at naturkapital fortsatt ikke beskyttes, bevares og forbedres i tråd med ambisjonene i det 7. miljøhandlingsprogrammet. Små andeler av beskyttede arter (23 prosent) og naturmiljøer (16 prosent) har en gunstig bevaringsstatus, og Europa er ikke i rute til å oppfylle det overordnede målet om å stanse tap av biologisk mangfold innen 2020. Europa har nådd målene sine om å sette av verneområder på land og i havet. Noen arter har vokst seg sterke igjen, men de fleste andre mål vil sannsynligvis ikke bli nådd.

Politiske tiltak rettet mot naturkapital har gitt forbedringer på noen områder, men mange problemer vedvarer, og noen blir verre. Redusert forurensning har for eksempel forbedret vannkvaliteten, men EU er langt unna å oppnå god økologisk status for alle vannforekomster innen 2020. Landforvaltningen har bedret seg, men fragmenteringen av landskapet fortsetter å øke, noe som skader naturmiljøer og det biologiske mangfoldet. Luftforurensning rammer fortsatt det biologiske mangfoldet og økosystemer, og 62 prosent av Europas økosystemområder utsettes for høye nitrogennivåer, noe som forårsaker eutrofiering. Effektene av klimaendringer på biologisk mangfold og økosystemer forventes å intensiveres, mens aktiviteter som jordbruk, fiskeri, transport, industri og energiproduksjon fortsetter å forårsake tap av biologisk mangfold, ressurstømming og skadelige utslipp.

Europa har gjort større fremgang når det gjelder ressurseffektivitet og sirkulær økonomi. Materialforbruket har gått ned, og ressurseffektiviteten har blitt forbedret i takt med økende bruttonasjonalprodukt. Klimagassutslippene gikk ned 22 prosent mellom 1990 og 2017, både på grunn av politiske tiltak og økonomiske faktorer. Andelen av fornybare energikilder i det endelige energiforbruket har økt jevnt, til 17,5 prosent i 2017. Energieffektiviteten har forbedret seg, og det endelige energiforbruket har gått ned til omtrent samme nivå som i 1990. Utslipp av forurensende stoffer både i luft og vann er redusert, mens EUs totale vannuttak gikk ned med 19 prosent mellom 1990 og 2015.

Nåværende trender er imidlertid mindre positive. For eksempel har energietterspørselen økt siden 2014, og hvis dette fortsetter er det ikke sikkert at EUs 2020-mål for energieffektivitet blir oppfylt. Skadelige utslipp fra transport og jordbruk har også økt, og produksjon og forbruk av farlige kjemikalier har forblitt stabilt. Utsiktene mot 2030 tyder på at den nåværende fremdriften ikke er tilstrekkelig for å oppfylle klima- og energimålene for 2030 og 2050. I tillegg har man ikke lyktes i å håndtere press på miljøet fra sektorene ved hjelp av miljøintegrasjon, noe som illustreres av jordbrukets fortsatte innvirkning på biologisk mangfold og forurensning av luft, vann og jord.

Europa har hatt en viss suksess med å beskytte europeere mot miljørisikoer for helse og velvære. For eksempel er drikke- og badevannet generelt av høy kvalitet over hele Europa. Men her er det igjen vedvarende problemer på enkelte områder, og utsiktene gir grunn til bekymring. For eksempel kan noen persistente og mobile kjemikalier motstå selv avansert drikkevannsbehandling. Selv om utslippene av luftforurensende stoffer har gått ned, bor nesten 20 prosent av EUs urbane befolkning i områder med konsentrasjoner av luftforurensning som overgår minst én EU-standard for luftkvalitet. Eksponering for fint svevestøv er ansvarlig for rundt 400 000 for tidlige dødsfall i Europa hvert år, og sentral- og østeuropeiske land påvirkes i uforholdsmessig stor grad.

Menneskers helse og velvære rammes fortsatt av støy, farlige kjemikalier og klimaendring. Akselererende klimaendringer vil sannsynligvis medføre økt risiko, spesielt for sårbare grupper. Påvirkning kan komme av hetebølger, skogbranner, flom og endringer i utbredelsen av smittsomme sykdommer. I tillegg påvirker ikke helsemessige miljørisikoer alle på samme måte, og det er uttalte lokale og regionale forskjeller over hele Europa når det gjelder sosial sårbarhet og eksponering for miljøhelseisiko. Utsiktene for å redusere miljørisikoer for helse og velvære er generelt usikre. Systemiske helseisikoer er komplekse, og det er betydningsfulle hull og usikkerheter i kunnskapsgrunnlaget.

Å forstå og svare på systemiske utfordringer

At miljøutfordringene er store og vedvarer, kan forklares av flere, ofte samvirkende, faktorer. For det første forblir miljøbelastningene store, til tross for fremgang med å redusere dem. Fremdriften har også avtatt på noen viktige områder, slik som reduksjon av klimagassutslipp, industriutslipp, avfallsgenerering, energieffektivitet og andelen av fornybar energi. Dette innebærer et behov for å gå utover trinnvise effektivitetsforbedringer og å styrke implementeringen av miljøpolitikken for å oppnå dens fulle fordeler.

Kompleksiteten i miljøsystemer kan også medføre en betydelig tidsforsinkelse fra påvirkningen reduseres til man ser forbedringer, både i naturkapitalen og på menneskers helse og velvære. Miljøkonsekvenser, som tap av biologisk mangfold, bestemmes ofte av forskjellige faktorer, noe som betyr at effektiviteten av politiske tiltak og lokal styringsinnsats kan oppveies av eksterne faktorer. Dette inkluderer globale utviklinger som økende befolkning, økonomisk produksjon, og ressursbruk, som alle påvirker situasjonen i Europa. Ser vi fremover, dukker det også opp mulige utfordringer knyttet til drivkrefter for endring, for eksempel teknologisk og geopolitisk utvikling med ukjente implikasjoner.

Den kanskje viktigste faktoren som ligger til grunn for Europas vedvarende miljø- og bærekraftsutfordringer, er at de er uløselig knyttet til økonomisk aktivitet og livsstil. Spesielt samfunnssystemene som gir europeere nødvendigheter som mat, energi og mobilitet. Dette fører til at samfunnets ressursbruk og utslipp på komplekse måter er knyttet til arbeidsplasser og inntekter over hele verdikjeden; fra store investeringer i infrastruktur, maskiner, ferdigheter og kunnskap; til atferd og måter å leve på; og til offentlig politikk og institusjoner.

De mange koblingene i og mellom samfunnssystemer gjør at det ofte er store barrierer for å oppnå den raske og gjennomgripende endringen som er nødvendig for å nå Europas langsiktige bærekraftsmål. For eksempel:

- Systemer for produksjon og forbruk er preget av synkronisering og stivhengighet, knyttet til det faktum at systemelementer – teknologi, infrastrukturer, kunnskap og så videre – ofte har utviklet seg over flere tiår. Det betyr at en radikal endring av disse systemene sannsynligvis vil forstyrre investeringer, arbeidsplasser, atferd og verdier, og provosere frem motstand fra berørte næringer, regioner eller forbrukere.
- Gjensidig sammenheng og tilbakemeldinger innenfor systemer gjør at endring ofte gir utilsiktede utfall eller overraskelser. For eksempel kan teknologidrevne gevinster undergraves av livsstilsendringer, delvis på grunn av «rebound-effekter» når effektivisering gir kostnadsbesparelser som muliggjør økt forbruk.
- Systemer for produksjon og forbruk er også direkte og indirekte sammenkoblet, for eksempel gjennom avhengighet av en delt naturkapitalbase for å skaffe ressurser og absorbere avfall og utslipp. Denne «ressurssammenkoblingen» betyr at det å løse problemer på ett område kan forårsake utilsikket skade andre steder, for eksempel avskoging og økte matvarepriser på grunn av biodrivstoffproduksjon.

Den systemiske karakteren av Europas miljøutfordringer bidrar til å forklare begrensningene i etablerte tilnærminger til å oppnå nødvendige endringer. Selv om tegn på fremgang er observert både i mat-, energi- og mobilitetssystemer, forblir miljøpåvirkningen høy, og de nåværende trendene er ikke i tråd med langsiktige miljø- og bærekraftsmål.

En voksende mengde av forskning og praksis gir innsikt i hvordan grunnleggende systemiske endringer kan oppnås. Slike overganger er langsiktige prosesser. De er helt avhengige av utvikling og spredning av forskjellige former for innovasjon som utløser alternative måter å tenke og leve på: nye sosiale praksiser, teknologi, forretningsmodeller, naturbaserte løsninger og så videre. Det er umulig å vite på forhånd nøyaktig hvilke innovasjoner som vil vokse

frem, hvorvidt de vil bli innlemmet i livsstiler eller ikke, og hvordan de vil påvirke bærekraftighet. Overganger innebærer derfor mange usikkerhetsmomenter, konflikter og avveininger.

Denne forståelsen av systemisk endring har viktige implikasjoner for styring. For det første skifter den opplevde rollen til myndigheter fra å opptre som en «pilot», med kunnskapen og verktøyene til å styre samfunnet mot bærekraft, til en rolle som tilrettelegger for innovasjon og transformasjon i hele samfunnet. Planlegging ovenfra og ned har fortsatt en rolle i noen sammenhenger, men myndigheter må også finne måter å utnytte kraften til innbyggere, lokalsamfunn og virksomheter på .

For å oppnå dette kreves det bidrag på tvers av politiske områder og myndighetsnivåer mot felles mål. Miljøpolitiske verktøy forblir viktige. Men for å få i stand systemisk endring kreves en mye bredere kombinasjon av politikk for å fremme innovasjon og eksperimentering, for å få nye ideer og tilnærminger til å spre seg, og for å sikre at strukturell økonomisk endring gir gunstige og rettferdige resultater. Kompleksiteten og usikkerheten i overgangsprosesser gjør at myndigheter også må finne måter å koordinere og styre handlinger på i samfunnet mot langsiktige bærekraftsmål, og å håndtere risikoene og utilsiktede konsekvenser som uunngåelig følger med systemisk endring.

Hvor går veien videre for Europa?

Samlet sett belyser analysene i del 1–3 hvor tunge, omfangsrrike og akutte utfordringene Europa står overfor er. Det er fortsatt mulig å oppnå EUs bærekraftsvisjon for 2050, men det krever et skifte i typen og ambisjonen av handlinger. Det betyr at etablerte politiske verktøy både må styrkes og bygges videre på med innovative nye tilnærminger og styringssett. Med utgangspunkt i innsikten fra hele rapporten identifiserer del 4 en rekke viktige områder der det er behov for handling for å muliggjøre overganger.

Styrking av politikken implementering, integrering og sammenheng:

Full implementering av eksisterende politikk vil ta Europa langt på vei mot å oppnå miljømålene frem til 2030. Det å oppnå full implementering vil kreve økt finansiering og kapasitetsbygging, engasjement av næringsliv og innbyggere, bedre koordinering av lokale, regionale og nasjonale myndigheter, og et sterkere kunnskapsgrunnlag. Utover implementering må Europa håndtere mangler og svakheter i politiske rammeverk, for eksempel når det gjelder land, jord og kjemikalier. Bedre integrering av miljømål i sektorpolitikk er også viktig, i tillegg til forbedret politisk samsvar.

Utvikle mer systemiske, langsiktige, politiske

rammeverk og forpliktende mål: Det voksende settet av strategiske retningslinjer som er rettet mot viktige systemer (f.eks. energi og mobilitet) og fremmer overgangen til en lavkarbon- og sirkulær økonomi, er viktige verktøy for å stimulere til og lede samstemte tiltak i hele samfunnet. Men deknningen av langsiktige politiske rammeverk må utvides til andre viktige systemer og problemer, slik som mat, kjemikalier og bruk av landområder. Sammenlignbare tverrgående strategier er også nødvendig på andre styringsnivåer – inkludert land, regioner og byer. Å engasjere aktører i å utvikle transformativ visjoner og veier er viktig for å gjenspeile de forskjellige forutsetningene i Europa, og for å maksimere felles miljømessige, sosiale og økonomiske fordeler.

Lede an i internasjonale tiltak for bærekraft: Europa kan ikke oppnå bærekraftsmålene sine isolert. Globale miljø- og bærekraftsproblemer krever global respons. EU har betydelig diplomatisk og økonomisk innflytelse, som kan brukes til å fremme ambisiøse avtaler på områder som biologisk mangfold og ressursbruk. Full implementering av FNs 2030-agenda for bærekraftig utvikling i Europa og aktiv støtte for implementering i andre regioner er avgjørende hvis Europa skal tilby globalt lederskap i bærekraftoverganger. Bruk av målene for bærekraftig utvikling som et overordnet rammeverk for politikkutforming de neste ti årene kan være et viktig skritt mot å realisere Europas 2050-visjon.

Fremme innovasjon i hele samfunnet: En ny kurs er helt avhengig av fremvekst og spredning av ulike former for innovasjon som kan utløse nye måter å tenke og leve på. Frøene til dette skiftet er allerede sådd. Flere og flere bedrifter, gründere, forskere, byer og lokalsamfunn eksperimenterer med ulike måter å produsere og forbruke på. I praksis støtter imidlertid innovasjoner ofte på store barrierer. Offentlig politikk og institusjoner spiller derfor en viktig rolle når det gjelder å muliggjøre systemisk endring. Miljøpolitikk er fortsatt avgjørende, men systeminnovasjon krever samstemte bidrag fra forskjellige politiske områder – fra forskning, innovasjon, sektor- og industripolitikk til utdanning, velferd, handel og sysselsetting.

Oppskalere investeringer og endre finansnæringens fokus: Selv om bærekraftoverganger krever store investeringer, har europeerne svært mye å vinne på dem. Både på grunn av unngått skade på natur og samfunn, og på grunn av de økonomiske og sosiale mulighetene som skapes. Myndigheter må utnytte sine muligheter fullt ut for å støtte eksperimentering, investere i innovasjon og naturbaserte

løsninger, foreta bærekraftige anskaffelser og støtte berørte sektorer og regioner. De spiller også en vesentlig rolle i å mobilisere og styre private utgifter ved å forme investerings- og forbruksvalg, og engasjere finanssektoren i bærekraftige investeringer ved å implementere og bygge videre på EUs handlingsplan for bærekraftige investeringer.

Håndtere risiko og sikre en sosialt rettferdig overgang:

Vellykket styring av bærekraftoverganger krever at samfunn er klar over potensielle risikoer, muligheter og aweininger, og utvikler måter å navigere i dem på. Politikk spiller en vesentlig rolle i å oppnå «rettferdige overganger», for eksempel ved å støtte selskaper og arbeidstakere i bransjer som blir faset ut, via omskolering, subsidier, teknisk assistanse eller investeringer som hjelper negativt berørte regioner. Tidlig identifisering av nye risikoer og muligheter knyttet til teknologisk og samfunnsmessig utvikling må kombineres med tilpassede tilnærminger, basert på eksperimentering, overvåking og læring.

Knytte kunnskap til handling: For å oppnå bærekraftoverganger kreves det mangfoldig ny kunnskap, basert på flere fagfelt og typer kunnskapsproduksjon. Dette inkluderer bevis på systemene som driver miljøbelastninger, veier til bærekraft, lovende initiativer og hindringer for endring. Fremsynsmetoder er en viktig måte å engasjere mennesker i deltakende prosesser på for å utforske mulige fremtidsscenarioer, utfall og risikoer eller muligheter. Å generere, dele og bruke relevante bevis fullt ut kan kreve endringer i kunnskapssystemet som knytter vitenskap til politikk og handling, inkludert utvikling av nye ferdigheter og institusjonelle strukturer.

De neste ti årene

For å oppnå målene i 2030-agendaen for bærekraftig utvikling og Parisavtalen kreves det hastetiltak på hvert av disse områdene i løpet av de neste ti årene. Europa kommer ikke til å oppnå sin bærekraftsvisjon om «ha et godt liv innenfor planetens tålegrenser» ved å fremme økonomisk vekst og forsøke å håndtere skadelige bivirkninger med miljø- og sosialpolitiske verktøy. I stedet må bærekraft være det ledende prinsippet for ambisiøs og samstemt politikk og tiltak i hele samfunnet. Transformativ endring krever at alle områder og nivåer av myndigheter samarbeider og utnytter ambisjonen, kreativiteten og kraften til innbyggere, bedrifter og lokalsamfunn. I 2020 har Europa et unikt mulighetsrom for å lede den globale responsen på bærekraftsutfordringer. Dette er tiden for å handle.



Om SOER

Det europeiske miljøbyrået (EEA) er et EU-byrå opprettet i henhold til rådets forordning (EØF) nr. 1210/90. Forordningen etablerte også European Environment Information and Observation Network (Eionet) som et partnerskapsnettverk av 33 medlemsland ^(?) og 6 samarbeidende land ^(?). EEAs mandat er å samarbeide med Eionet for å formidle kunnskap, slik at relevante aktører i EUs institusjoner og Eionet-land kan ta informerte avgjørelser om å forbedre Europas miljø og utvikle seg mot en bærekraftig fremtid.

Som en del av dette mandatet er en av EEAs viktigste oppgaver å publisere en rapport hvert 5. år om tilstanden til, tendenser innen og utsikter for miljøet. Slike rapporter har blitt produsert siden 1995 og har vurdert tilstanden av og utsiktene for det europeiske miljøet, og informert EUs implementering og utvikling av politikk. Det gjør de ved å overvåke tidligere trender, fremdrift mot etablerte mål, og hvorvidt EUs politikk bidrar til å oppnå langsiktige mål.

I likhet med tidligere rapporter gir Europas miljø – tilstand og utsikter 2020 (SOER 2020) relevant, pålitelig og sammenlignbar kunnskap, og trekker veksler på mange kilder som er tilgjengelige for EEA og Eionet. Hvordan rapporten har endret seg over tid er styrt av den utbredte erkjennelsen av at miljøspørsmål er vedt sammen med de fleste aspekter av samfunnet. Dette har konsekvenser for de overordnede utsiktene for å oppnå bærekraft, og antyder at aktører trenger nye typer kunnskap å legge til grunn for handlingene sine.

SOER 2020 bygger videre på konklusjonene fra forgjengeren, som ble publisert i mars 2015. SOER 2015 viste at selv om implementering av EU-politikken har resultert i betydelige fordeler for Europas miljø og menneskers velvære, står Europa overfor store utfordringer med å håndtere vedvarende miljøproblemer som på komplekse måter er knyttet til systemer for produksjon og forbruk. 2015-rapporten argumenterer for fundamentale overganger i systemene for produksjon og forbruk som forårsaker miljøødeleggelser, inkludert systemene for mat, energi og mobilitet.

2020-rapporten kommer på et tidspunkt hvor samfunnet blir utfordret av falsk informasjon og falske nyheter. Rapporten strekker seg langt for å erkjenne denne virkeligheten. Det gjør den ved å sikre åpenhet gjennom omfattende referanser til vitenskapelige funn og en forbedret tilnærming til å vurdere og formidle aspekter av kvalitet og usikkerhet samt kunnskapsmangler. Rapporten har også vært gjenstand for omfattende fagfelleevaluering av Eionet, EU-kommisjonen, EEAs vitenskapskomité og internasjonale eksperter.

Informasjon på landsnivå preger implementering av politikk, og gjør det lettere å dele ny utvikling og nye tilnærminger på en bedre måte. Rapporten erkjenner utfordringen med å øke kunnskapskompleksiteten, og gir konsekvente, oppsummerte, vurderinger på tvers av de tematiske vurderingene. Til slutt tar rapporten opp den systemiske karakteren av dagens miljøutfordringer, inkludert de nevnte produksjonssystemene, og gir innsikt i hvordan Europa kan svare på miljø-, klima- og bærekraftsutfordringene vi nå står overfor, og som mangler sidestykke.

(?) EUs 28 medlemsland samt Island, Liechtenstein, Norge, Sveits og Tyrkia.

(?) Albania, Bosnia-Hercegovina, Montenegro, Nord-Makedonia, Serbia og Kosovo (under FNs sikkerhetsråds resolusjon 1244/99 og i samsvar med Den internasjonale domstolens uttalelse om Kosovos uavhengighetserklæring).

Det europeiske miljøbyrået

**Europas miljø
– Tilstand og utsikter 2020
Sammendrag**

2019 — XX pp. — XX x XX cm

ISBN 978-92-9480-126-5

doi: 10.2800/83957

Slik får du tak i eu-publikasjoner

Gratis publikasjoner:

- én kopi:
- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- mer enn én kopi eller plakater/kart:
fra EUs representasjonskontor (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
fra delegasjonene i land utenfor EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
ved å kontakte Europe Direct-tjenesten (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) eller ringe 00 800 6 7 8 9 10 11
(gratis å ringe fra hvor som helst i EU) (*)

(*) Informasjonen som gis, er gratis, i likhet med de fleste anrop (men enkelte operatører, telefonkiosker eller hoteller kan belaste deg).

Avgiftsbelagte publikasjoner:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Det europeiske miljøbyrået
Kongens Nytorv 6
1050 København K
Danmark

Tlf.: +45 33 36 71 00
Web: eea.europa.eu
Facebook: www.facebook.com/European.Environment.Agency
Twitter: @EUEnvironment
LinkedIn: www.linkedin.com/company/european-environment-agency/
Henvendelser: eea.europa.eu/enquiries
Registrer deg for å motta varsler fra EEA: <http://eea.europa.eu/sign-up>

TH-02-19-902-NO-N
doi: 10.2800/83957



Publications Office
of the European Union