

Bærehånd for noget?

Om Brundtland-rapportens forståelse af begrebet
bæredygtig udvikling - og begrebets anvendelse i dansk
miljøpolitik.

af Erik Christensen

1

udgivet af institut for økonomi politik og forvaltning

Aalborg Universitetscenter

Fibigerstræde 1

9220 Aalborg Ø

tryk: kopicentralen

Aalborg 1993

Indhold:

1. Et forsøg på begrebsafklaring	3
2. Økonomisk vækst og bæredygtig udvikling i Brundtlandrapporten	5
3. Den danske handlingsplan for miljø og udvikling fra 1988	6
4. Den danske nationalrapport til Rio-konferencen	10
Appendix: Tekst-henvisninger til Brundtlandrapporten	13
Noter	20

ISBN 87-89426-48-7

**Bærehvad' for noget?
Om Brundtland-rapportens forståelse af begrebet
bæredygtig udvikling - og begrebets anvendelse i dansk
miljøpolitik.¹**

1. Et forsøg på begrebsafklaring.

Når der i miljøpolitikken hersker så stor forvirring omkring hvad bæredygtig udvikling er, skyldes det blandt andet, at Brundtlandrapporten ikke giver en særlig klar og entydig definition af begrebet. Det betyder på den ene side, at begrebet bliver et indholdsløst uforpligtende politisk modebegreb og på den anden side, at mange forskere og embedsmænd erklærer, at det er uanvendelig som analytisk redskab i en klargøring af, i hvilken retning miljøpolitikken kan og skal gå.

Formålet med det følgende er at vise, hvorledes begrebet bæredygtig udvikling anvendes i Brundtlandrapporten, og hvorledes det selektivt og mangelfuldt er forsøgt brugt i den danske miljøpolitik.²

En af de grundlæggende uklarheder i begrebet bæredygtig udvikling skyldes en manglende afklaring af de to hovedbegreber "bæredygtig" og "udvikling". Hvad er det egentlig, der skal være bæredygtig, for at man skal kunne tale om en bæredygtig udvikling? Normalt siger man, at en tilstand eller aktivitet er bæredygtig, hvis den kan fortsætte vedvarende (evigt) d.v.s., at det kan opretholdes på et vist niveau.

Brundtland-rapportens mest citerede definition af en bæredygtig udvikling er: "En udvikling, som opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare. Det rummer i sig to begreber: 1. begrebet "behov", især de grundlæggende behov hos verdens fattige, som bør have absolut første prioritet, og 2. Tanken om de begrænsninger, som teknologiens stade og den samfundsmæssige organisation lægger på miljøets muligheder for at opfylde de fremtidige behov." (s. 51). Denne definition fokuserer ikke på det, man kan kalde den økologiske bæredygtighed, men især på den samfundsmæssige bæredygtighed, hvor spørgsmålet om de nuværende og kommende menneskers mulighed for tilfredsstillelse af deres grundlæggende behov er i centrum.

Skabelsen af en bæredygtig udvikling drejer sig i følge Brundtland-rapporten om at bringe en balance mellem det globale miljø og udviklingen, mellem naturens bæreevne og samfundenes belastning af naturen.

Naturens bæreevne bestemmes af: 1. Den biologiske mangfoldighed. 2. Ek-sistensen og opretholdelsen af en række livsnødvendige naturlige økosystemer (vand, jord, skove). 3. Økosystemernes biologiske produktivitet.

Heroverfor er samfundenes "udvikling", eller belastning af naturen bestemt af: 1. Befolkningen størrelse. 2. Forbruget af naturressourcer, både fornyelige og ikke-fornyelige. 3. Teknologien. 4. Samfundenes økonomiske og politiske institutioner. 5. Menneskenes værdier og kulturer i samfundene.

Manglen på en bæredygtig udvikling kan derfor kort beskrives som en tilstand, hvor samfundenes belastning er for stor i forhold til naturens bæreevne. Derfor kommer man i Brundtland-rapporten med en række anbefalinger af hvorledes der kan ske en: 1. Styrkelse og udvikling af naturens bæreevne. 2. En bæredygtig udnyttelse af ressourcerne samt 3. En reduktion af samfundenes belastning af miljøet igennem skabelsen af et "bæredygtigt samfund".

Brundtland-rapportens mere konkrete strategiske anbefalinger til de enkelte lande for at skabe større balance mellem miljø og udvikling lyder: "1. Genoplivning af den økonomiske vækst. 2. En ændret vækstkvantitet. 3. Opfyldelsen af grundlæggende behov for arbejde, mad, energi, vand og sundhedsvæsen. 4. Sikring af et bæredygtigt befolkningsniveau. 5. Bevaring og udvidelse af ressourcegrundlaget. 6. Teknologisk nyorientering og styring af risikomønter og 7. Sammen-smelkning af miljø og økonomi i beslutningsprocessen." (s. 57).

I Brundtland-rapporten bruges begrebet bæredygtig udvikling i tre grundbe-tydninger, som hænger sammen: 1. Som økologisk bæredygtighed i bred forstand (bæreevne). 2. Som økologisk bæredygtighed i snæver forstand (bæredygtig udnyttelse af ressourcerne) og 3. Som samfundsmæssig bæredygtig-hed (sikring af samfundets forsatte beståen med samme velfærd for de kommende generationer).

Sammenfattende kan bæredygtig udvikling derfor kort defineres som den sam-fundsmæssigt udvikling, der udnytter ressourcerne bæredygtigt og finder sted inden for det omgivne økosystems (globale) bæreevne.

Centralt for enhver benyttelse af begrebet bæredygtighed er naturligvis, at man gør sig klart, på hvilket niveau man befinder sig (lokalt, nationalt eller globalt), og at overvejelser omkring bæredygtighed altid referer tilbage til de globale bæredygtighedsbetragtninger.

2. Økonomisk vækst og bæredygtig udvikling i Brundtland-rapporten.

Et centralt og generelt problem i spørgsmålet om en bæredygtig udvikling på globalt plan er, om verdenssamfundets samlede belastning overstiger det globale økosystems bæreevne. Det spørgsmål underkastes ikke en seriøs analyse i Brundtland-rapporten.

Med hensyn til energiforbrug vil man ikke kunne gentage den form for industriali-seringsproces i u-landene, som i-landene har været igennem: "Skulle man bringe udviklingslandenes energiforbrug op på et niveau svarende til de industrialiserede landes inden år 2025 ville det kræve at man forvægede det nuværende globale energiforbrug til det femdobbelte niveau. Dette kunne jordklodens økosystemer ikke klare, især ikke hvis stigningen var baseret på ikke-fornyeligt fossilt

brændstof." (s. 26). "En simpel gentagelse i udviklingslandene af industrilændenes mønster for energiforbrug er hverken mulig eller ønskelig." (s. 67). Det er grundlaget for rapportens senere anbefaling af et fald på 50% i det primære energiforbrug pr. indbygger i industrilændene, for at der kan ske en 30% stigning i udviklingslandene. (s. 172).

Et vigtigt element i forestillingen om en bæredygtig udvikling er sikringen af tilfredsstillelsen af de grundlæggende behov hos alle. Derfor forudsætter "en bæredygtig udvikling helt klart en økonomisk vækst de steder hvor sådanne behov ikke opfyldes." (s. 52). Men andre steder, og det vil sige i-landene generelt mener rapporten også, at "en bæredygtig udvikling kan forenes med økonomisk vækst, forudsat at væksten i sit indhold afspejler de generelle principper om bæredygtighed og ikke udbytning af andre." (s. 52). Derfor tales der i rapporten mange steder om behovet for "en ny periode (æra) med økonomisk vækst" (s. 10, 14, 20, 37). Og man anbefaler senere mere konkret en vækst på 3-4% i-landene ud fra den argumentation, at hvis u-landene skal have en økonomisk vækst, må en vækst i-landene være med til at trække dem op. Der spores en vis betænkelighed. Men argumentation for det miljømæssige forsvarelige er som følger: "En sådan vækststrategi af denne størrelsesorden kan godt være miljømæssigt forsvarelig, hvis industrilændenes kan fortsætte den nuværende udvikling i deres vækstmønstre i retning af mindre råstof- og energikrævende aktiviteter og en forbedret effektivitet med hensyn til brugen af materialer og energi." (s. 59).

Et vigtigt spørgsmål er, om industrilændene rent faktisk siden rapporten kom, har fulgt et sådant mønster, og om man kan forvente at de vil kunne følge et sådant mønster videre uden mere radikale strukturomlægninger. Senest har en række fremtrædende økonomer (i bogen "Building on Brundtland")³ fremført det synspunkt, at den globale produktion og økonomi allerede har nået sine økologiske grænser, og at den 5-10 doubling af den globale produktion som Brundtland-rapporten er helt økologisk uansvarlig.

3. Den danske handlingsplan for miljø og udvikling fra 1988.

I den danske handlingsplan for miljø og udvikling fra dec. 1988 præsenteres den danske regerings opfølgning af anbefalingerne i Brundtland-rapporten. Her forsøger man at operationalisere anbefalingerne.⁴

En grundlæggende svaghed ved rapporten er, at det forbliver meget uklart, hvad man skal forstå ved en bæredygtig udvikling. Selvom Brundtland-rapporten ikke kan siges at være særlig klar, er handlingsplanen endnu mere uklar.

Indledningsvis henviser man til den meget korte definition af bæredygtig udvikling: "Kommissionen definerer denne udvikling som den, der tilfredsstiller den nuværende generations behov uden at mindske fremtidige generationers muligheder for at tilfredsstille deres behov." (s. 8). Den er fokuseret på den menneskelige behovstilfredsstillelse, og går slet ikke eksplicit ind på den økologiske bæredygtighed som en grænse og ramme for den menneskelige behovstilfredsstillelse. Senere referer man de strategiske krav som Brundtland-rapporten opstillede for at opnå en bæredygtig udvikling:

- genoplivning af den økonomiske vækst,
- en øget vækstkvalitet,
- halvering af industrilændenes energiforbrug,
- opfyldelse af grundlæggende behov for vand, ernæring, arbejde, energi og sundhed,
- sikring af et bæredygtigt befolkningsniveau,
- bevaring af ressourcergrundlaget,
- teknologisk nyorientering og styring af risikomønstre, og
- sammensmeltning af miljø og økonomi i beslutningsprocessen." (s. 12-13).

I forhold til Brundtland-rapportens formuleringer er det værd at bemærke, at man her har tilføjet en halvering af industrilændenes energiforbrug. Det svarer til det lavenergi-scenarie (s.171), som Brundtland-rapporten opstiller, hvor man "regner med et fald på 50% pr. indbygger i industrilændene, og en 30 % stigning i udviklingslandene." (s. 172).

Problemet med brugen af begrebet "bæredygtig udvikling" i den danske handlingsplan er imidlertid, at den på den ene side siger, "at vi langt fra kan påstå, at vi lever op til princippet om en bæredygtig udvikling" (s.9), at "det er et hovedsynspunkt i handlingsplanen, at hensynet til udviklingens bæredygtighed skal gennemtrænge hele den politiske og administrative struktur og i sidste instans hele samfundet" (s. 129), og på den anden side så ikke klart angiver og operationalisere det mål ("en bæredygtig udvikling"), vi skal forsøge at leve op til.

Hvis man systematisk ser på de strategiske krav, som man tager fra Brundtland-rapporten kan man groft sige, at det eneste konkrete mål man reelt opstiller

er anbefalingen af en 50% reduktion af energiforbruget pr. indbygger i den industriliserede verden.

Med hensyn til anbefalingen om en ændret vækstkvantitet kommer man ikke med nogle klare operationelle anbefalinger. Efter Brundtland-rapporten betyder det en vækst, der er mindre energi- og materialeforbrugende og mere ligelig i sine virkninger. I den danske oversættelse af Brundtland-rapporten glemmer man det med de ligelige virkninger. Og hvis man skulle tage denne anbefaling alvorligt måtte det betyde, at man systematisk forsøgte at kortlægge forskellige erhvervssektorer energi- og materialeforbrug og herudfra opstillede en erhvervspolitisk strategi, der forsøgte at ændre den økonomiske vækstets retning ind i sektorer, der var mindre energi- og materialeforbrugende. En sådan bæredygtig erhvervsplan mangler vi stadig.

Og vedrørende opfyldelsen af grundlæggende behov og sikring af et bæredygtigt befolkningsniveau, siger man, at det især vedrører u-landene, og at "vort bidrag til den forøgede udnyttelse af jordens ressourcer skyldes mere ændrede produktions- og forbrugsmønstre end befolkningsstivækst." (s. 30). Denne erkendelse kunne imidlertid have ført til, at man havde opstillet nogle mere konkrete mål for, hvorledes man skulle ændre produktions- og forbrugsmønstrene. Det ville også være interessant, hvis man i Danmark i den økonomisk-politiske teori og debat begrndte at skelne mellem grundlæggende behov og luksusbehov. Det ville synliggøre, at de fleste af vores miljøproblemer skyldes overforbrug og vores luksusbehov.

Med hensyn til udmøntningen af anbefalingen om bevaring af ressourcegrundlaget kommer man heller ikke med en nærmere konkretisering ud over opstilling af en helt generel og intetsigende målsætning: "For hele naturressourcegrundlaget ... er målet at bruge det på en sådan måde, at det tillige skal kunne danne grundlaget for kommende generationers aktiviteter." (s. 38).

Det nærmeste man kommer til en definition af, hvad bæredygtig udvikling er for en enkelt sektor er omkring landbruget, hvor det hedder: "Dansk jordbrug skal være bæredygtig dvs. at det både skal fungere og udvikles i balance med det økologiske kredsløb i naturen og være økonomisk uafhængigt." (s. 64). Hvad der menes med økonomisk uafhængigt er meget uklart, og generelt må man sige, at denne bæredygtighedsdefinition ikke har noget med Brundtland-rapportens generelle principper at gøre.

I forhold til de øvrige faktorer for opnåelsen af en bæredygtig udvikling, som fremføres i Brundtland-rapporten kommer den danske plan også ind på ændring af beslutningsprocesserne, så miljø og økonomi samordnes således at "de, der bidrager til forurening og overudnyttelse af sparsomme ressourcer, i stigende omfang står til ansvar for deres handlinger", hvilket "kræver at afgrænsningen mellem de enkelte sektorer blødes op, således at problemer og opgaver løses tværgående." (s. 20). Men et mere systematisk forsøg på at anskue miljøproblemerne på tværs af sektorerne lægges der ikke op til. Det er da også typisk, at det meste af planen er en sektormæssig gennemgang af miljøproblemer, og at de tre handlingsplaner vi siden har fået også i høj grad bærer præg af at være sektorplaner, der netop mangler den overordnede generelle forståelse af en bæredygtig udvikling som generel målestok at forholde sig til.

Det er imidlertid værdt at fremhæve, at princippet om lokal deltagelsesorienteret miljøforvaltning spiller en væsentlig rolle i den danske handlingsplan. Her fremhæver man, at "enhver basal kursændring i samfundsudviklingen forudsætter aktivt medspil fra de kommunale råd, borgerne og både landsdækkende og lokale organisationer." (s. 20). Man finder det væsentlige, "at bygge på det kommunale fællesskab som rammen om en bæredygtig udvikling i lokalområderne." og anbefaler, at der "igangsættes forsøg med konkrete tværgående aktiviteter, der kan afdække eventuelle institutionelle blokeringer samt skabe eksempler på, at miljøproblemer kan gribes an på nye forebyggende og mere effektive måder." (s. 21). I forlængelse heraf er det også konsekvent, at man anbefaler en kampagne, der kan understøtte temaet "Tænk globalt, handl lokalt" (s. 24), og at man fremhæver, at en bæredygtig udvikling kræver "ændring i værdinormer og holdninger hos nuværende og især kommende generationer." (s. 22.).

I spørgsmålet om forholdet mellem økonomisk vækst og bæredygtig udvikling følger den danske handlingsplan Brundtland-rapportens ubekyrmrede vækstpositive syn, hvor man ikke ser en modsætning mellem fortsat økonomisk vækst og skabelsen af en bæredygtig udvikling (s. 5). At vækst-økonomiske overvejelser spiller en grundlæggende, bagvedliggende rolle i handlingsplanen ses af de gentagne påpegninger af betydningen af at bevare konkurrenceevnen. "Miljøafgifter vil kunne forringe virksomhedernes konkurrenceevne." (s. 19), og at miljøindsatsen må ske med "en hensyntagen til erhvervslivets konkurrenceevne over for udlandet." (s. 29).

Konkluderende om den danske handlingsplan kan man sige, at den lider af en manglende præcisering og skelnen mellem en økologisk bæredygtighed, en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne og en samfundsmæssig bæredygtig-

hed. Den er meget fokuseret på målsætningen om reduktionen af energiforbruget og er her meget teknologiorienteret og er meget sektororienteret. Ellers er det karakteristisk, at man undlader at formulere mange af vores miljøproblemer som overforbrugsproblemer og fordelingsproblemer, hvad man glimrende kunne have gjort udfra Brundtlandrapportens stærke fokusering på opfyldelsen af grundlæggende behov og skabelsen af en større grad af global lighed. Endelig kunne Brundtlandrapportens anbefalinger af kønsmæssig ligestilling og kulturel mangfoldighed, som især er møntet på u-landene, imidlertid også bruges som dimensioner i en dansk miljøpolitik.

4. Den danske nationalrapport til Rio-konferencen.⁵

Den danske nationalrapport til Rio-konferencen giver en oversigt over dansk miljøpolitik - tilstand og resultater, men giver ikke en nærmere præcisering og operationalisering af princippet om en bæredygtig udvikling. Rapporten indledes med nogle gode, men helt løsrerne bemærkninger om, at "økologien stiller et ubønhørligt krav om et helhedssyn, som kan komme i konflikt med andre og mere traditionelle synsvinkler i et industrisamfund" (s. 10) Man taler om at "tænke i helheder", i "hele stofkredsløb" og at "forsigtighedsprincip og forebyggelse er to sider af samme sag", samt målet om en "forebyggende og helhedsorienteret miljøpolitik" (s. 12), men hvad man savner er netop en nærmere angivelse af det helhedsyn, som skulle være målestokken for, i hvilken grad vi faktisk arbejder i retning af en bæredygtig udvikling.

I spørgsmålet om forholdet mellem økonomisk vækst og en bæredygtig udvikling er der i rapporten tilløb til en mere nuanceret beskrivelse af det komplekse forhold: "Økonomisk vækst indebærer øget træk på naturressourcerne og øgede forureningsproblemer. Til gengæld hænger økonomisk vækst sammen med den teknologiske udvikling, der øger mulighederne for at gennemføre miljøforbedrende foranstaltninger gennem bedre produktions- og rensningsteknologier. Samtidig indebærer et højere velfstandsniveau, at interessen og muligheden for at anvende ressourcer til at tilvejebringe et bedre miljø vil blive øget." (s. 20). Her antages det, at en teknologisk udvikling er nødvendig for at løse miljøproblemerne, og at en sådan kun kan ske ved økonomisk vækst. Ligeledes antages det, at man skal have vækst for at få råd til at tage sig af miljøproblemerne. Det er nogle meget grundlæggende konventionelle antagelser. Intet tyder imidlertid på at hverken vækst eller jagten på ny teknologi (ikke kendt teknologi) er nødvendig til at løse alle de væsentlige miljøproblemer. Det vil kun forværre og udskyde problemernes

løsning. Hvad der derimod skal til er en ændret fordeling i magt og ressourcer, og en ændring i den organisatoriske struktur, der afspejler nye holdninger og værdier.

Senere gives der i denne rapport også udtryk for en meget ukritisk konventionel opfattelse for forholdet mellem "en stadigt friere handel", "en bedre beskyttelse af miljøet" og "økonomisk vækst": "Der er efter dansk opfattelse ikke nogen uforenelighed i disse målsætninger, som tværtimod supplerer hinanden. Handel stimulerer økonomisk vækst og udvikling og er dermed med til at tilvejebringe de finansielle og teknologiske ressourcer, som er nødvendige for at beskytte miljøet. Et sundt miljø og en forsvarlig forvaltning af naturressourcerne er samtidig en forudsætning for, at vækst, handel og udvikling kan ske på et bæredygtigt grundlag og dermed forårsætte også på lang sigt." (s.28).

Den helt ukritiske holdning til økonomisk vækst afspejler sig specielt i transportafsnittet, hvor man siger, at der historisk stort set har været en overensstemmelse mellem økonomisk vækst og vækst i transportarbejdet og at denne sammenhæng forventer man også vil gælde i fremtiden. (s.42) Det viser klart, at spørgsmålet om skabelse af en bæredygtig udvikling ikke opfattes som et spørgsmål om at bryde nogle vækstkurver, at skabe en ændret vækstkvantitet, men at man på det område kun forsøger at tilpasse sig en udvikling, som man opfatter som uundgåelig. Endvidere er det fantastisk, at man kan undgå at omtale de to faste forbindelser over Storebælt og Øresund, de to største og mest miljøpåvirkende enkeltprojekter i Danmarkshistorien.

Det mest utraditionelle og spændende afsnit i rapporten handler om folkeoplysning og miljø, hvor nogle anderledes synspunkter luftes. (s.97-103) Her understreges princippet om den lokale deltagelsesorienterede miljøforvaltning og behovet for ændring af værdinormer og holdninger, så "den enkelte borger føler sig mere ansvarlig ikke kun over for sig selv og egne overlevelsesmuligheder, men også over for naturen og over for fællesskabet." (s. 98). Her påpeges også det interessante, at moderne markedøkonomi og den moderne livsform har fremskynnet tabet af en viden om natur og økologi. Konstateringen er ganske vist ment om en række oprindelige kulturformer i u-landene. Men det er spørgsmålet, om det ikke også i høj grad er tilfældet i vore egne samfund. Og om denne traditionsbestemte viden knyttet til de tidligere erhverv ikke kan genopdages og mobiliseres på ny.

Det er tydeligt, at rapporten er tænkt meget sektororienteret. Hvis spørgsmålet om folkeoplysning og miljø skulle være virkningsfuldt burde det indtænkes i de enkelte erhvervssektorer, hvor man bl.a. knyttede de pågældende interesseorganisationer til opgaven.

Alt ialt må man konkludere, at der mangler en begrebsmæssig klarhed i de centrale danske miljøpolitiske dokumenter, omkring hvad man skal forstå ved en bæredygtig udvikling, en skelnen mellem en økologisk bæredygtighed i bred forstand, en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne og en samfundsmæssig bæredygtighed. Det er Brundtlandrapportens hovedantagelse af disse tre former for bæredygtighed hænger sammen. Og hvis disse forestillinger skal kunne bruges som et nyttigt politisk og administrativt styringsinstrument i miljøpolitikken må der ske en operationalisering af disse bæredygtighedsaspekter. Det er endnu ikke gjort i dansk miljøpolitik.

Man er begyndt at udvikle miljøindikatorer (Miljøindikatorer, 1991 og 1992)⁶, men de er ikke relateret til de forskellige dimensioner af bæredygtighed, hvilket også ville indebære, at man opstillede nogle politiske bæredygtigheds mål bl.a. byggende på biologiske oplysninger om "kritiske belastninger" af forskellige økosystemer. Dette arbejde med at konstruere forskellige bæredygtighedsindikatorer er i nogen grad gjort i den store rapport Den internationale Naturbevarelsesunion, FN's miljøprogram og Verdensnaturfonden udgav i 1991 ("Caring for the Earth. A strategy for Sustainable Living").⁷ Den kan ses som et centralt ekspertdokument i den fremtidige miljøpolitik, og man må håbe at miljøministeriet i fremtiden ville følge en række af de anvisninger, de giver for en opstilling af indikatorer for en bæredygtighed. Et sådant arbejde løser selvfølgelig ikke miljøproblemerne, men vil kunne blive et værdifuldt redskab i skabelsen af en debat og konsensus omkring problemernes omfang, karakter og årsager.

APPENDIX: TEKST-HENVISNINGER.

Brundtland-rapportens opfattelse af bæredygtig udvikling.

I: DEN ØKOLOGISKE BÆREDYGTIGHED I BRED FORSTAND (STYRKELSE OG UDVIKLING AF NATURENS BÆREVNE)

II: DEN ØKOLOGISKE BÆREDYGTIGHED I SNÆVER FORSTAND (BÆREDYGTIG UDNYTTELSE AF RESSOURCERNE).

III: DEN SAMFUNDSMÆSSIGE BÆREDYGTIGHED (REDUKTION AF SAMFUNDENES BELASTNING)

I: STYRKELSE OG UDVIKLING AF NATURENS BÆREVNE.

For at opnå en større balance mellem miljø og udvikling foreslår man i Brundtland-rapporten følgende foranstaltninger for at bevare, styrke og udvide bærevnen: 1. Bevaring af den biologiske mangfoldighed. 2. Opretholdelse af en række livsnødvendige naturlige økosystemer. 3. Bevaring og udvikling af økosystemernes biologiske produktivitet.

1. Bevaring af den biologiske mangfoldighed.

1. Rapporten anbefaler, at man i så vid udstrækning bevarer plante- og dyrearter, idet et sådant tab "kan være en alvorlig begrænsning af fremtidige generationers valgmuligheder." (s. 54). "Mangfoldigheden af arter er nødvendig for en normal funktion af de forskellige økosystemer og af biosfæren som helhed." (s. 25). Og der gives ikke alene en økonomisk produktionsmæssig begrundelse, selvom den gives førsteprioritet. "Tabet af arter og underarter hvoraf mange endnu ikke er studeret af videnskaben, fratager os nogle potentielle kilder til medicin og industrimikroorganismer. Det betyder at smukke skabninger og dele af vor kulturarv for altid forsvinder, det indskrænker biosfæren." (s. 44). Et andet sted udtrykkes en lignende tankegang. "Men selvom om man ser bort fra nytteværdien er der også moralske, etiske, kulturelle, æstetiske og rent videnskabelige grunde til at bevare de vilde skabninger." (s. 25).

2. Bevaring af livsnødvendige naturlige økosystemer.

Det siges f.eks. klart på denne måde: "En bæredygtig udvikling må som et absolut minimum ikke bringe de naturlige systemer, som støtter livet på jorden i fare: atmosfæren, vandene, jorden, og de levende væsner." (s. 53). Det betyder, at "en bæredygtig udvikling kræver, at de negative virkninger på kvaliteten af luften, vandet og andre elementer i naturen bliver så små som muligt, således at man kan opretholde økosystemets generelle integritet." (s. 54).

3. Bevaring og udvikling af den biologiske produktivitet.

De biologiske ressourcer som grundlag for fødevarerproduktion er ikke en fast størrelse. Ny menneskelig viden og teknologi giver mulighed for udvidelse af ressourcegrundlaget. Det behandler Brundtlandrapporten flere steder, nogle steder meget teknologioptimistisk, andre steder mere skeptisk: "Bevaring og forøgelse af landbrugsressourcer vil øge produktionen og produktiviteten... En blanding af traditionelle og moderne teknologier giver mulighed for at forbedre ernæringsforholdene og øge beskæftigelsen på landet på et bæredygtigt grundlag. Bioteknologi, herunder vævskulturteknologi, teknologier til udvinding af produkter fra biomasse, mikro-elektronik, databehandling, satellitbillede og kommunikationsteknologi er alle led i en fremskudt teknologi som kan forbedre landbrugsproduktiviteten og ressourcestyringen." (s. 140-141).

II: BÆREDYGTIG UDNYTTELSE AF RESSOURCERNE.

Dette princip for de fornyelige ressourcer udtrykkes i rapporten således: "Udnyttelsen af jorden til landbrug og skovbrug må baseres på en videnskabelige vurdering af jordens kapacitet, og den årlige udnyttelse af muldlag, fiskebestand eller skovens ressourcer må ikke overstige genopretningstrakten." (s. 66). "I almindelighed behøver fornyelige ressourcer som skove og fiskebestand ikke at blive udnyttet, forudsat udnyttelsesgraden ligger inden for grænserne af regenerering og naturlig vækst." (s. 53).

Hvad angår de ikke-fornyelige ressourcer kan man selvfølgelig ikke opstille samme bæredygtighedsregel, idet de pr. definition strengt taget ikke kan udnyttes bæredygtigt. Derfor formuleres følgende almene princip i rapporten: "Jorden bør således ikke forringes, så den ikke kan genoprettes. Hvad mineraler og fossilt brændstof angår, bør udnyttelsen og vægten på genbrug og udnyttelsesøkonomi justeres for at sikre at den pågældende ressource ikke bruges op, før man har

adgang til acceptable erstatninger. En bæredygtig udvikling kræver, at udnyttelsesgraden af ikke-fornyelige ressourcer bør udelukke så få fremtidige valgmuligheder som muligt." (s. 54).

III: REDUKTION AF SAMFUNDENES BELASTNING.

Samtidig med at man i Brundtland-rapporten foreslår en bevaring og styrkelse af naturens bæreevne og en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne, opstiller man i rapporten også en række principper for, hvorledes man kan reducere samfundenes belastning ved at påvirke følgende faktorer: 1. Befolkningens størrelse. 2. Koncentrere økonomisk aktivitet omkring tilfredsstillende af de grundlæggende behov. 3. Andre vækstskvalitet. 4. "Tilpasset" teknologi. 5. Sammensmeltning af miljø og økonomi i beslutningsprocessen. 6. Lokal deltagelsesorienteret miljøforvaltning. 7. Kønsmæssig ligestilling. 8. Kulturel mangfoldighed. 9. Skabelse af nye værdier og holdninger.

1. Sikring af et bæredygtigt befolkningsniveau.

I Brundtland-rapporten siges det, at "en bæredygtig udvikling kan derfor kun fremmes hvis befolkningsstal og befolkningsvækst er i harmoni med økosystemets skiftende produktionsmuligheder." (s. 21). Men man gør også opmærksom på, at spørgsmålet ikke blot drejer sig om det globale folketal. "Et barn der fødes i et land, hvor forbruget af materialer og energi på et højt niveau udgør en større belastning af jordens ressourcer end et barn som er født i et fattigt land." (s. 63). Derfor kræver "en bæredygtig global udvikling, at de mest velhavende tillægger sig en levestandard som ligger inden for jordklodens økologiske muligheder - det gælder for eksempel med hensyn til deres brug af energi." (s. 21.)

2. Tilfredsstillelsen af de grundlæggende behov.

Man anbefaler, at især at koncentrere sig om opfyldelsen af de grundlæggende behov for vand, ernæring, arbejde, energi og sundhed. Den menneskelige behovstilfredsstillelse ses som et centralt element i forestillingen om en bæredygtig udvikling på følgende måde: "Tilfredsstillelsen af menneskelige behov og forhåbninger er så indlysende et mål for den produktive virksomhed, at det kan forekomme totalt overflødigt at hævde dens centrale rolle for begrebet bæredygtig udvikling". "Det vigtigste krav til udviklingen er at opfylde behov og forhåbninger hos en stadig større befolkning her i verden. Det allermost grundlæggende af alle behov er behovet for noget at leve af: det vil sige arbejde." (s. 62). At menneskelig

behovstilfredsstillelse er central udtrykkes også kort og klart i følgende indledning til en forklaring af, hvad bæredygtig udvikling er: "Oplydelsen af menneskelige behov og forlånninger er det vigtigste mål for udviklingen." (s. 52). Men rapporten gør også opmærksom på, at der ikke ligger et snævert økonomisk behovsbegreb bag: "Bæredygtighed kræver en opfattelse af menneskers behov og velfærd som inddrager ikke-økonomiske størrelser som uddannelse og sundhedstilstand for deres egen skyld, ren luft og rent vand, og beskyttelsen af naturskønhed." (s. 61).

3. Ændre vækstskvalitet.

Økonomisk vækst og bæredygtig udvikling er ikke det samme. I Brundtlandrapporten siger man det således: "En bæredygtig udvikling indebærer mere end vækst. Det kræver en ændring i vækstens sammensætning, så den bliver mindre materiale- og energikrævende, og mere ligelig i sine virkninger." (s. 60).

4. "Tilpasset" teknologi.

Generelt er rapportens anbefalinger, at man skal gøre teknologien mere "tilpasset", mindre ressourceforbrugende og mere indrettet mod styring af risikomønstre. Men udviklingen i teknologien kan også være med til at sikre og udvide naturens bærevne: "Ophobningen af viden og den teknologiske udvikling kan øge ressourcergrundlagets bærekraft. Men der er absolutte grænser, og begrebet bæredygtighed indebærer at verden, længe før disse grænser nås, må sikre en lige adgang til den begrænsede ressource og omlægge den teknologiske indsats for at lette presset." (s. 53). Derfor taler man også om, at der er behov for "teknologier, som ikke kun har en markedsværdi, men som kan frembringe "sociale goder", så som en forbedret luftkvalitet eller som kan løse problemer, der normalt ligger uden for private virksomheders omkostningskalkuler." (s. 69).

5. Sammenstemning af økonomi og miljø i beslutningsprocessen.

Grundlæggende må situationens mangel på bæredygtighed ses som en ubalance mellem vores naturmæssige omgivelser og den økonomiske proces i verdenssamfundet. Den viser sig i at beslutningsprocesserne vedrørende den økonomiske aktivitet ikke er samordnet med brugen og bevaring af naturressourcer. Brundtlandrapporten beskriver problemet således: "Organisationer i de enkelte sektorer er tilbøjelige til at forfølge de pågældende sektorens mål, og til at behandle virkningerne for andre sektorer som bivirkninger man kun regner med, hvis er tvunget til det....Mange af de miljø- og udviklingsproblemer vi står over for

udspringer af denne sektoropdeling af ansvaret. En bæredygtig udvikling kræver, at en sådan opsplitning bliver overvundet." (s. 71).

6. Lokale deltagelsesorienteret miljøforvaltning.

Organisatoriske og institutionelle ændringer er imidlertid ikke nok til at sikre en bæredygtig udvikling ifølge Brundtlandrapporten: "Lovgivning alene kan ikke håndhæve fællesskabets interesser. Det er også helt nødvendigt med en viden og støtte i befolkningen, som medfører en større offentlig deltagelse i de beslutninger som påvirker miljøet. Dette sikres bedst ved at decentralisere styringen af de ressourcer som de lokale samfund er afhængige af, og ved at give disse samfund en effektiv indflydelse på brugen af disse ressourcer. Det vil også kræve at man støtter initiativer fra borgernes side, overdrager magt til de folkelige organisationer, og styrker det lokale demokrati." (s. 71) Derfor taler man også om: "Af største vigtighed er, at en effektiv deltagelse i beslutningsprocessen fra lokalsamfundenes side kan være en hjælp for dem til at udtrykke og effektivt håndhæve deres fælles interesser." (s. 56).

7. Forbedring af kvindernes stilling.

I Brundtlandrapporten er der ikke nogen tvivl om, at man først og fremmest har tænkt på kvinderne i en række u-lande: "Man kan hævde at fordelingen af magt og indflydelse i samfundet ligger til grund for de fleste udfordringer til miljø og udvikling. Derfor må man, når man skal gribe problemerne an på en ny måde inddrage sociale udviklingsprogrammer, især af en art som forbedrer kvindernes stilling i samfundet, som beskytter de sårbare grupper, og som fremmer den lokale deltagelse i beslutningsprocessen." (s. 47). I u-landene er kvindernes centrale rolle for bæredygtighedsproblematikken helt åbenlys. Det gælder kvindernes centrale rolle i forhold til befolkningsproblematikken (s. 106-107), hvor en forbedret sundhedstilstand og uddannelse har afgørende indflydelse på deres status og befolkningslivsvæksten. Og det gælder deres væsentlige rolle for fødevarerproduktionen (s. 127) og landbruget generelt (s. 142).

8. Kulturel mangfoldighed.

I Brundtlandrapporten er man opmærksom på, at udviklingsprocessen i almindelighed medfører, at urbefolkninger og stammefolk bliver fordrøvet og marginaliseret og derfor i mange tilfælde er blevet ofre for, hvad rapporten kalder en "kulturel udslættelse" (s. 118). I disse kulturer er imidlertid opsamlet en masse viden og færdigheder med hensyn til at omgås de økologiske systemer på en

bæredygtig måde. Derfor tales der også om, at det er "en grusom ironi" at netop de kulturer, der har vist sig i stand til at leve bæredygtigt, bliver ødelagt. Som modtræk heroverfor understreger man behovet for en anerkendelse af en kulturel mangfoldighed for at skabe en bæredygtig udvikling. "Disse gruppers egne institutioner til at regulere rettigheder og forpligtelser er helt afgørende for at bevare harmonien med naturen og den miljømæssige bevidsthed som er karakteristisk for den traditionelle levestil. Derfor må anerkendelsen af de traditionelle rettigheder gå hånd i hånd med forholdsregler til at beskytte de lokale institutioner som håndhæver ansvarligheden over ressourcendnyttelsen." (s. 119).

9. Nye holdninger og værdier.

Endelig som den sidste afgørende faktor for skabelsen af en bæredygtig udvikling nævner Brundtland-rapporten spørgsmålet om ændringer i værdier og holdninger: "En bæredygtig udvikling forudsætter ændringer i værdier og holdninger over for miljø og udvikling - ja i virkeligheden over for samfundet og arbejdet hjemme, i landbruget eller på fabrikken." (s. 115) Og i forlængelse heraf siger man at "Verdens religioner kunne hjælpe med at tilvejebringe en retning og en motivation ved at forme nogle nye værdier som lægger vægt på den enkeltes og det fælles ansvar for miljøet, og for at fremme harmonien mellem mennesker og miljø."

Man må derfor konkludere, at Brundtlandrapporten har et meget vidt begreb for bæredygtighed. Det man kunne kalde en **snæver økologisk bæredygtighed** eller hvad rapporten kalder "fysisk bæredygtighed" skal ses i sammenhæng med en **bæredygtig udnyttelse af ressourcerne**, og det man kunne kalde en **generel samfundsmæssig bæredygtighed**: "En udviklingsvej som er bæredygtig i fysisk forstand kunne teoretisk følges selv i et meget stiv social og politisk ramme. Men den fysiske bæredygtighed kan ikke sikres uden at udviklingspolitikken tager hensyn til overvejelser om for eksempel ændringer i adgangen til ressourcer og fordelingen af fordele og ulæmp. Selv snævre forestillinger om fysisk bæredygtighed indebærer nogle overvejelser om social retfærdighed generationerne imellem, overvejelser som logisk må udvides til at gælde retfærdighed i den enkelte generation." (s. 51).

Det betyder derfor også, at man afslutningsvis opregner de betingelser, der kræves for at nå frem til en bæredygtig udvikling:

1. et politisk system som sikrer borgernes effektive medvirken i beslutningsprocessen,
2. et økonomisk system som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulpent og bæredygtig basis,
3. et socialt system som sikrer løsning af de spændinger som opstår som følge af en uharmonisk udvikling,
4. et produktionsystem som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udvikling,
5. et teknologisk system som hele tiden kan søge efter nye løsninger,
6. et internationalt system som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen, og
7. et administrativt system som er fleksibelt og har evnen til at korrigere sig selv." (s. 73).

Som indledningsvis påpeget kan man derfor sige, at Brundtland-rapportens forestilling om en bæredygtig udvikling indeholder tre forbundne aspekter af bæredygtighed. For at et samfund kan kalde sig bæredygtigt skal det 1. leve inden for det omgivende økosystems bæreevne (**økologisk bæredygtighed**) 2. igennem en **bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne** på en sådan måde, 3. at både de nuværende og fremtidige generationer kan opfylde deres grundlæggende behov og i øvrigt indrette samfundets institutioner bæredygtigt. (**samfundsmæssig bæredygtighed**).

NOTER:

1. Denne artikel indgår som del af Det Økologiske Råds rapport: Kun til Fynt? Miljøpolitikken i Danmark. MS. 1993.
2. Vores Fælles Fremtid. Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling. FN Forbundet og MS. 1987.
3. Environmentally Sustainable Economic Development Building on Brundtland. Compiled and Edited by Robert Goodland, Herman Daly and Salah El Serafy. World Bank. Environment Working Paper no. 46. July 1991.
4. Regeringens Handlingsplan for miljø og udvikling. Opfølgning af anbefalinger i rapporten fra Verdenskommissionen om miljø og udvikling i FN's Miljøperspektiv til år 2000. December 1988.
5. Danmarks Nationalrapport til UNCED. 1992. FN's konference om Miljø og udvikling. Miljøministeriet 1991.
6. Miljøindikatorer 1991 og 1992. Miljøministeriet.
7. Caring for the Earth. A Strategy for Sustainable Living. Gland, Switzerland, October 1991.

KENDSKABSFORØGEREN v/Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning,
Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg Ø,
tlf. 9615 8522 har udsendt følgende arbejdstekster, der kan bestilles på vor adresse:

Johannes Andersen, Ann-Dorte Christensen, Birte Siim and Lars Torpe: <i>Questionnaire Investigation: Democratic Citizenship in Denmark A Project Description.</i> 28 sider. 10 kr.	Johannes Andersen m.fl. <i>Citizenship in Denmark Questionnaire</i> 68 sider. 20 kr.
Johannes Andersen <i>Politiske forstyrrelser - tekster om hverdag og politik.</i> 40 sider. 10 kr.	Johannes Andersen HELT TIL HØJRE - tekster om det nye højre 28 sider. 10 kr.
Johannes Andersen <i>Fra repræsentation til præsentation - om de politiske partier i dag.</i> 30 sider. 10 kr.	Henrik Paul Bang & Torben Bech Dyrberg HEGEMONY AND DEMOCRACY 33 sider. 20 kr.
Johannes Andersen <i>The New Right In Denmark - from ideological Protest to Moderate Politics.</i> 20 sider. 10 kr.	Helge Brink <i>On Hick's Concept and Theory of Liquidity</i> 14 sider. 10 kr.
Johannes Andersen <i>Den offentlige sektor - politik og forvaltning</i> 34 sider. 10 kr.	Erk Christensen <i>SF og fremtidens arbejdsbetragtelse Fra arbejderflertal til det rød-grønne re- formflertal?</i> 33 sider. 10 kr.
Johannes Andersen <i>Demokrati og samtalens kunst - om en skolepolitisk diskussion i Aalborg kommune.</i> 52 sider. 20 kr.	Erk Christensen <i>"Bæredygtig udvikling og demokrati"</i> 16 sider. 10 kr.
	Erk Christensen Per Stig Møller, <i>økonomisk vækst og bæredygtighed</i> 14 sider. 10 kr.