

Från miljövard till hållbart samhällsbyggande

Förändringar i den svenska miljöpolitiska diskursen
under perioden 1987 - 2005

Hanna Öberg

Abstract

The aim of this thesis is to study discursive change in the Swedish environmental political discourse between 1987-2005. The text of three Swedish budget propositions are analysed for this purpose.

The results from the analysis are related to a few relevant theoretical perspectives that hold partly different views on what constitutes “sustainable development” and “ecological modernization”. Through these theories the thesis continues the discussion around the two central but somewhat blurry terms sustainable development and ecological modernization. The aim of this discussion is to conclude whether the discursive change in Swedish environmental politics can be said to go more in the direction of sustainable development or ecological modernization, or if elements of both perspectives can be found.

The analysis shows that the Swedish environmental discourse has come to include more and more political fields such as general welfare politics, during the period. And although the term sustainable development is most commonly used, the perspectives and solutions in the texts can mainly be said to belong to an ecological modernization discourse towards the end of the period. However, the analysis also shows that in the field of foreign- and development politics at the end of the period, stronger aspects of a sustainable development discourse can be found.

Keywords: discourse analysis, environmental discourse, Swedish environmental politics, sustainable development, ecological modernization, *Our Common Future*.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
2	Material	3
2.1	Budgetpropositionen – innehåll och urvalsmetod.....	4
2.2	Om budgetprocessen och propositionens plats i denna.....	5
2.2.1	Reformer i budgetprocessen.....	5
2.2.2	Budgetprocessen – maktkamp och dialog.....	6
3	Teori och metod	8
3.1	Att analysera diskurser	8
3.1.1	Diskursanalys och makt	9
3.2	Att avgränsa en diskurs	9
4	Forskningsöversikt	11
4.1	Our Common Future - genomslag för hållbar utveckling.....	11
4.2	Forskning om miljöpolitik, hållbar utveckling och ekologisk modernisering	13
4.2.1	Oluf Langhelle och hållbar utveckling.....	13
4.2.2	Maarten A. Hajer och ekologisk modernisering	15
4.2.3	Johan Hedrén och den svenska miljöpolitikens natur	17
4.2.4	Sverker Sörlin och den superkomplexa miljöpolitiken	18
5	Analys	20
5.1	Organiseringen av miljöpolitiken.....	20
5.2	Miljö- och naturvårdsfrågor	21
5.3	Miljön i monetära enheter	23
5.3.1	Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljö.....	23
5.4	Det internationella miljöarbetet.....	25
5.5	Begreppet hållbar utveckling och diskursens emblemfrågor	27
5.6	Avslutande diskussion.....	30
6	Slutsatser	32

Referenser.....	33
Bilaga 1 – Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 1986/87:100.....	1
Bilaga 2 - Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 1992/93:100.....	2
Bilaga 3 - Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 2004/05:1.....	3
Bilaga 4 – Sveriges 15 miljö kvalitetsmål budgetåret 2005.....	4

1 Inledning

Under de senaste tjugo åren har miljöpolitiska frågor seglat allt högre upp på den politiska dagordningen, såväl i internationella sammanhang som i Sverige. Miljö- och utvecklingsfrågor är numera ett prioriterat område både inom FN, EU och för den svenska regeringen.

Samtidigt som många miljöfrågor fått en mer framträdande position, så råder en förvirring kring detta område i politiken. Vad som anses vara viktiga och prioriterade miljöfrågor har förändrats med tiden. Utvecklingen av miljöpolitiken under den senaste tjugoårsperioden har inneburit både en breddning och en fördjupning. Fler områden anses idag ingå i miljöpolitiken jämfört med för tjugo år sedan. Ett exempel på denna utveckling är att man i Sverige gått från att tala om miljö främst i termer av naturskydd och utsläppsregleringar till att nu tala utifrån det vidare begreppet ”hållbar utveckling”. Detta magiska begrepp tycks innefatta allt från byggandet av ”hållbara bostäder” i Sverige, till global fattigdomsbekämpning och internationella samarbeten inom ramen för FN och EU, kring bl.a. koldioxidutsläpp och kemikaliehantering. Att försöka ringa in vad det är som numera utgör centrum i miljöpolitiken är därför inte en helt okomplicerad uppgift. Den miljöpolitiska diskursen är utsatt för en ständig förändring och inom detta område ryms en oöverskådlig mängd aktörer med olika intressen och prioriteringar, som arbetar på både lokal, regional, nationell och internationell nivå.

Även på ett teoretiskt plan är det svårt att föra resonemang om miljöpolitiken utifrån ”hållbar utveckling” och det närbesläktade begreppet ”ekologisk modernisering”. Det finns en mängd olika definitioner av vad begreppen egentligen innehåller och vilka politiska lösningar de implicerar. I akademiska sammanhang har ”hållbar utveckling” blivit näst intill oanvändbart eftersom begreppsinnhållet är så mångtydigt och luddigt, men i politiska texter används det fortfarande flitigt.

1.1 Syfte och frågeställning

Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka diskursiv förändring i svensk miljöpolitik. Jag vill med hjälp av diskursanalytisk metod undersöka hur den svenska miljöpolitiska diskursen förändrats under perioden 1987-2005. Genom att analysera vad som under tre olika tidpunkter definieras som miljöpolitikens fält, d.v.s. vilka centrala fokus och problemområden som anses ingå i miljöpolitiken, vill jag spåra och blottlägga diskursiva glidningar och brott. Detta kommer att göras genom att analysera text i tre budgetpropositioner. Fokus i

diskursanalysen ligger på området miljöpolitik, vad som är centralt inom detta politikområde och hur det har förändrats och omdefinierats inom diskursen under perioden. Genom att besvara mitt syfte hoppas jag kunna identifiera den dominerande miljödiskursen och dess förändring.

Följande frågeställning vill jag besvara med denna uppsats:

Vilka centrala problemområden och frågor innefattas i miljöpolitikens fält och hur har dessa förändrats över tid i de budgetpropositioner som är föremål för analysen? Går det att identifiera diskursiva brott i den svenska miljöpolitiska diskursen? I vilken grad går det att härleda den svenska miljöpolitiska diskursen till begreppen "hållbar utveckling" och "ekologisk modernisering"?

För att knyta ihop diskursanalysen kommer jag avslutningsvis att ställa mitt resultat i relation till en akademisk diskussion kring hållbar utveckling och ekologisk modernisering. Jag utgår där från några centrala texter, främst Maarten A. Hajers *The Politics of Environmental Discourse – Ecological Modernization and the Policy Process* (1995) och Oluf Langhelles "Why sustainable Development and Ecological modernization should not be conflated" (2000).

Jag kommer även att ha den s.k. Bruntlandrapporten *Our Common Future* (WCED 1987) som ett slags bakgrundsmaterial. Den är till skillnad från de andra texterna av politisk karaktär. Bruntlandrapporten är en utredning om de stora globala miljöproblemen gjord på uppdrag av FN 1987. Den fungerade som en katalysator för den gryende miljömedvetenheten hos politiker i slutet av 80-talet genom att tillhandahålla ett helt nytt sätt att tala om miljöfrågor med ett politiskt gångbart språk under ledordet "hållbar utveckling". Den har omnämnts flitigt i olika akademiska och politiska texter och därför ser jag rapporten som en nyckeltext i sammanhanget som tydligt har påverkat miljödiskursen och som det därför knappast går att bortse ifrån. Dessa texter presenteras i forskningsöversikten.

Jag ser de nämnda texterna som representanter för olika ståndpunkter inom miljödiskursen och jag vill se hur mitt resultat ställer sig i den akademiska och politiska debattens kamp om att definiera "hållbar utveckling" och "ekologisk modernisering". Har den svenska miljödiskursen gått från den inriktning på hållbar utveckling som presenteras i *Our Common Future* mot att mer handla om ekologisk modernisering i linje med Maarten A. Hajer? Jag återkommer till denna diskussion längre fram.

2 Material

Det empiriska materialet som i denna uppsats används för att ringa in den svenska miljöpolitiska diskursen utgörs av tre budgetpropositioner. Undersökningsperioden sträcker sig mellan 1987 – 2005. Jag har valt denna period eftersom det är under dessa år som miljöfrågan har seglat högre upp på den politiska agendan och fått alltmer framträdande plats i den nationella politiken. Jag avser inte att ge en heltäckande bild av diskursen, eftersom detta inte är möjligt inom ramen för en C-uppsats. Jag har därför begränsat mig till att analysera totalt tre propositioner för budgetåren 1987/88, 1993/94 och 2005.

Jag har gjort bedömningen att propositioner är ett på många sätt fördelaktigt material att utgå ifrån. Propositioner har en central plats i diskursen när det handlar om statsmaktens syn på miljöpolitiken. En propositionstext ger en bra bild av den övergripande politik som regeringen vill driva (jfr Bergstöm & Boréus 2005; Hedrén 1994:50ff).

Det är dock inte självklart vilket material som är bäst lämpat att använda för att besvara syftet. Annat offentligt material såsom utredningar, skrivelser, motioner, partiprogram och olika måldokument hade också med fördel kunnat användas för att få en fylligare eller spretigare bild av den diskurs jag vill inringa. Men eftersom jag har ett begränsat utrymme till mitt förfogande måste ändå en snäv materialavgränsning göras. I följande avsnitt kommer jag att diskutera budgetprocessen och motivera de avgränsningar av material jag valt att göra.

Jag har valt 1987 som startpunkt eftersom det var detta år som Bruntlandrapporten (WCED 1987) gavs ut. Denna rapport har, som jag redan nämnt, haft en genomslagskraft på svensk miljöpolitik som inte nog kan underskattas. Jag tror att det är först efter *Our Common Future* som man kan tala om en hållbar utvecklingsdiskurs i svensk miljöpolitik. Det finns ett stort stöd för denna uppfattning i aktuell forskning (jfr Sörlin 2005, Hedrén 1994 och Sandstedt 2003).

Jag har valt att avsluta undersökningen vid 2005. Flera olika faktorer och händelser under de senaste åren ger det samlade intrycket av att den miljöpolitiska diskussionen fått ett uppsving och breddats väsentligt jämfört med tidigare. Allt från inrättande av hållbarhetsråd, en mängd nya nationella miljö kvalitetsmål och den förra socialdemokratiska regeringens årliga skrivelser med titeln ”Hållbara Sverige”, till vurmande för idén om ”det gröna folkhemmet” med Mona Sahlin i spetsen, indikerar en breddning och förändring av miljödiskursen som jag gärna vill få med i min analys.

Under min undersökningsperiod skedde ett regeringskifte. Den borgerliga regering som satt mellan 1991 och 1994 hade säkerligen andra prioriteringar än den föregående socialdemokratiska regeringen vad gäller miljöfrågor. Därför blir det också intressant att se om och i vilken utsträckning det borgerliga styret på

något sätt innebar några diskursiva brott på det miljöpolitiska området. Detta är därför intressant mot bakgrund av mitt syfte att ha med en budgetproposition (Prop. 1992/93:100) som härrör från det borgerliga regeringsinnehavet. Genom mitt materialval tror jag att jag kommer att få en rimlig bild av den diskursiva förändring som skett i den svenska miljöpolitiken mellan 1987-2005.

2.1 Budgetpropositionen – innehåll och urvalsmetod

Nästföljande stycken kommer att ge en översiktlig genomgång av budgetprocessen och budgetpropositionens plats i denna, förhållandet mellan olika delar av beslutsprocessen, samt något om maktfördelning mellan politiker och tjänstemän och mellan regering och riksdag. Detta för att få en förståelse för hur jag ser på möjligheten att använda mig av och tolka texten i budgetpropositioner inom en diskursanalytisk kontext.

Enkelt uttryckt innehåller statsbudgeten (och budgetpropositionen) statens inkomster och utgifter samt en kvantitativ fördelning av de anslag som tilldelats respektive politikområde. Sedan den nya budgetlagens ikraftträdande den 1 januari 1997 delas budgeten in i 27 olika utgiftsområden (Mattson 1998:53). Varje utgiftsområde är indelat i ett antal politikområden efter vilka anslagen fördelas. Flera departement kan vara knutna till ett och samma utgiftsområde. Detta skiljer sig från åren innan 1997 då budgetens anslag fördelades departementsvis.

Urvalsmetoden har gått till så att jag först identifierat de departement/utgiftsområden som behandlar miljöfrågor eller hållbar utveckling. De tre budgetpropositioner jag undersöker skiljer sig en hel del sinsemellan när det gäller struktur och innehåll. Förutom att budgeten fr.o.m. 1997 är indelad i utgiftsområden istället för departementsvis så har departementen med huvudansvar för miljöfrågor bytt namn:

- Innan 1987 – Jordbruksdepartementet
- 1986/87 – Miljö- och energidepartementet
- 1992/93 – Miljö- och naturresursdepartementet
- 2004/05 – Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Vad som innefattas i varje departementsområde har också ändrats. Det finns alltså ingen patentlösning på var man ska leta efter miljöpolitiken i propositionerna. Eftersom jag är intresserad av att kartlägga diskursiv förändring så har jag försökt att täcka in de utgiftsområden/departement som inbegriper miljöpolitiska mål.

De texter jag främst koncentrerat mig på är vad jag kallar ”nyckeltexter”, d.v.s. de som beskriver miljöpolitikens mål, inriktning samt gjorda insatser. I dessa texter framkommer regeringens prioriteringar och värderingar tydligast. Jag har lagt mindre vikt vid att läsa själva budgetförslagen, eftersom den typen av text inte säger så mycket utan är mer en torr redogörelse över fördelning av kronor och ören.

Ett kännetecken för min undersökningsperiod är att miljöpolitiken har mainstreamats mer och mer. Fler politikområden har fått ansvar för miljörelaterade frågor. I propositionen från 1987 var det därför lättast att identifiera textstycken om miljöpolitik. I de två senaste propositionerna var det svårare att sälla i texten. I Bilagorna 1-3 finns översikter av miljöpolitikens utbredning för respektive budgetår för att illustrera den ovan beskrivna förändringen.

2.2 Om budgetprocessen och propositionens plats i denna

Budgetprocessen har fyra faser: beredning, beslut, genomförande och efterkontroll (Mattson 1998:17). Något som försvårar användningen av budgetpropositioner är att dessa inte utgör det sista ledet i beslutsprocessen och därmed inte kan sägas representera den demokratiska processens slutprodukt. De beslut som fattas av riksdagen kan avvika från budgetpropositionens innehåll. Efter att propositionen lagts fram av regeringen ska den remitteras till utskotten som sedan avger betänkande till riksdagen. Därefter följer debatter i riksdagen. Sedan bereds anslagen i utskott och efter ytterligare debatt i riksdagen sker beslutsfattandet där den slutgiltiga statsbudgeten fastställs (Ibid:64). Därtill kommer ibland tilläggsbudgetar. Sedan ska besluten implementeras, och då är det inte säkert att budgetens målformuleringar fungerar som det styrinstrument det var tänkt. Därför kan man genom att enbart utgå från texten i en budgetproposition inte dra en rak linje till den politiska praktiken. De tillhör samma diskurs men den förda politiken (den sociala praktiken) behöver inte vara en exakt avspeglning av textens diskurs.

När det gäller detta så anser jag med stöd i annan forskning att innehållet i propositioner många gånger sammanfaller med de parlamentariskt fattade besluten (jfr Hedrén 1994:39f). Jag tror liksom Hedrén att propositioner ”på rimliga grunder kan antas ge en god bild av de ordningar och regleringar som diskursen domineras av”. Propositioner är ett fördelaktigt material eftersom de utgör ”ett forum för principiella synpunkter och rymmer en systematik eller allmän beskrivning av hur det aktuella området uppfattas” (Ibid:40). Trots att det finns avvikelser mellan propositioner och riksdagsbeslut så tror jag, att dessa är så små att de inte har någon väsentlig inverkan på resultatet av min analys (jfr Ibid:39f).

2.2.1 Reformen i budgetprocessen

Under de senaste 20 åren har budgetprocessen reformerats flera gånger, vilket inneburit nya rutiner både i riksdagen, regeringen och statsförvaltningen: Riksdagen har infört en rambeslutsmodell för budgetberedningen, regeringen

arbetar med en uppifrån-och-ner metod¹ och en ny mål- och resultatstyrningsfilosofi för förvaltningen har införts (Mattson 1998:46). Reformarbetet kan delas in i två perioder, mellan 1988-93 då man införde en ökad mål- och resultatstyrning och mellan 1992-96 då man arbetade med att skapa ökad stabilitet i budgeten genom införande av utgiftstak och treåriga budgetperspektiv (Ibid:47).

Den nya budgetlagen (SFS 1996:1059) som trädde ikraft den 1 januari 1997 innebar dels en mer detaljerad reglering av statsbudgeten, och dels att budgetåret numera sträcker sig över ett kalenderår och inte över ett riksdagsår som tidigare (Ibid:45).

2.2.2 Budgetprocessen – maktkamp och dialog

Budgetprocessen inbegriper en maktfördelning och dialog mellan politiker i riksdagen, regeringen och tjänstemän inom förvaltningen. Tanken är att tjänstemän ska svara för beredning, genomförande och efterkontroll, medan riksdagens uppgift är att fatta de beslut på vilka budgeten vilar. I praktiken är det dock tveksamt om maktfördelningen ser ut så. Tjänstemän och politiker samspelar, vilket gör att det ofta är svårt att bibehålla den tänkta uppgiftsfördelningen i budgetprocessen (Mattson 1998:17, 56).

Budgetprocessen är enligt statsvetaren Ingvar Mattson en spelplan för maktkamp och politiska intressen eftersom "[b]udgetprocessens aktörer har olika uppfattningar om vilka verksamheter som bör prioriteras, och budgeten är det konkreta utfallet av den politiska dragkamp som ständigt pågår om knappa resurser". Budgetprocessen kan därför ses som "en reflektion av landets politiska intressemotsättningar" (Ibid:11). Enligt Mattson är de formella och informella reglerna för budgetprocessen "en avspegling av rådande och gångna tiders maktförhållanden, samtidigt som de sätter ramen för kommande politiska dragkamper" (Ibid).

Detta synsätt sympatiserar jag med och det går också att här dra paralleller till Foucaults idéer om hur regeluppsättningar formar och disciplinerar diskursen och dess subjekspositioner (Bergström & Boréus 2005:311f). Jag ser budgetpropositioner som vägledande och styrande för miljödiskursens fortsatta utveckling, samtidigt som de tar avstamp i den gångna tidens diskurs. Propositioner representerar den parlamentariska processens slutskede (dock inte dess slutprodukt) och de är både en avspegling av den rådande diskursen och samtidigt konstituerande för den framtida diskursiva utvecklingen. Budgetpropositionen markerar övergången mellan beredningsfasen och beslutsfasen. Avlämnande i slutet av september utgör slutpunkten för beredningsfasen och startskottet för beslutsfasen (Mattson 1998:56ff). Det är i denna brytpunkt min diskursanalys uppehåller sig

¹ Det finns två huvudsakliga metoder för budgetering: *uppifrån-och-ner* (ramanslag för olika verksamhetsområden fastställs) och *nerifrån-och-upp* (lokala enheter lämnar äskanden som sedan prövas och prutas). En budgetprocess kan innebära en blandning av dessa två metoder. Se Mattson 1998:17.

I enlighet med ovanstående resonemang så innebär en begränsning till propositioner att de konfliktlinjer som finns i ett tidigare skede i den parlamentariska processen tonas ner. Det finns en risk att språket i propositionerna är mer präglad av konsensus och de eventuellt avvikande hållningar som kommit till uttryck genom t.ex. riksdagsmotioner och debatter blir osynliggjorda (jfr Hedrén 1994:50f). Budgetpropositionen representerar endast regeringens ståndpunkter. Denna begränsning kommer jag att vara medveten om, men samtidigt står det sammanhållna i diskursen i centrum, vilket gör att detta problem tonas ned.

3 Teori och metod

3.1 Att analysera diskurser

En central epistemologisk utgångspunkt inom diskursteori är att man inte bör se språket som ett neutralt verktyg som återspeglar "verkligheten". Denna utgångspunkt baseras på den ontologiska uppfattning att "verkligheten" inte existerar oberoende av vår uppfattning om densamma. Det är språket som konstituerar det vi uppfattar som verkligt och sant. Genom diskursen skapas mening. Det går inte att finna någon "objektiv verklighet" eftersom vi inte förmår se utanför diskursens gränser (Bergstöm & Boréus 2005:21ff). Jag anser därför att språket bör ses som ett medel för maktutövning och meningsskapande och att den mening språket skapar är relationell och föränderlig. En utgångspunkt för mig är att språkliga begrepp inte har någon essens, utan konstrueras diskursivt (jfr Ibid:23). Begreppet "miljöpolitik" betydde inte samma sak under 80-talet som det gör idag. Det har fyllts på med, och tömts på, olika innebörder i takt med att miljödiskursen har förändrats (jfr Hajer 1995:11).

Begreppet "hållbar utveckling" började användas i politiken först i slutet av åttiotalet och detta har bidragit till att rama in miljödiskursen på ett sätt som inte skulle ha varit möjligt annars. Min förståelse av förhållandet mellan diskurs/språk och social praktik/politik implicerar att miljöpolitiken är lika mycket en språklig kamp om tolkningsföreträde, som det är en kamp om det faktiska tillståndet i miljön "därute" (jfr Hajer 1995:11ff). Denna anti-essentialistiska förståelse av språket illustrerar hur text och diskurs är sammanlänkade med sociala praktiker och makt. För att kunna genomföra en politisk åtgärd måste man först kunna artikulera den aktuella frågan. En viss typ av kunskap måste finnas i diskursen för att den ska kunna få en praktisk verkan.

Det diskursbegrepp jag tillämpar är influerat av Foucault och jag betraktar därför det miljöpolitiska området som *en* sammanhållen diskurs och jag söker efter den grundstruktur efter vilken diskursen är ordnad vid tre olika tidpunkter (jfr Hedrén 1994:20f). Uppsatsens ambition är inte att täcka in hela den miljöpolitiska diskursen i Sverige under perioden 1987-2005. Materialet utgör en begränsad del av denna diskurs och det är bara viss text i budgetpropositionerna som är föremål för analysen.

3.1.1 Diskursanalys och makt

En av mina utgångspunkter är att diskurser producerar normalitet och avvikelse (jfr Hedrén 1994:12f). Jag menar att det inte är givet vilka frågor som vid olika tidpunkter intar en central plats i miljödiskursen och framställs som normala respektive marginaliserade. Diskursen utvecklas genom att utestängningsmekanismer sorterar och ordnar utsagorna (Bergström & Boréus 2005:311; jfr Hedrén 1994:12f). Dessa mekanismer reglerar miljödiskursens normala och legitimerade kunskap.

I min diskursanalys ryms ett maktperspektiv, som inbegriper en relationell syn på makt. Jag ser i likhet med Foucault makt som något som utvecklas i relation mellan människor, snarare än något som utövas av eller mot ett visst subjekt. Det är diskursen i sig som utövar makt och påtvingar det enskilda subjektet tolkningskategorier och begreppsvärldar som är svåra att omdefiniera (Bergström & Boréus 2005:14, 311f). Den text genom vilken vi upplever omgivningen produceras inom diskursens gränser för vilken kunskap som är möjlig att artikulera. Jag uppfattar alltså diskursen som ett maktuttryck, snarare än som "ett instrument för någons avsikter och kontrollerade viljeyttringar" (Hedrén 1994:26).

Jag kommer också att hämta inspiration från Maarten A Hajers analys av den ekologiska moderniseringsdiskursen (1995). Hajer använder även begreppet "emblems" som jag översätter till orden "emblem" eller "emblemfråga". Han menar att vissa frågor framstår som diskursens emblem, dvs. de mest framträdande frågor som lyfts fram i förgrunden. Även det besläktade begreppet "metonym" används. En metonym innebär att man låter en framträdande del av en diskurs representera en mycket större och mer komplex helhet (Bergström & Boréus 2005:265; Hajer 1995).

3.2 Att avgränsa en diskurs

Jag ser den svenska miljöpolitiken som en egen diskurs och hänvisar till den som "miljödiskursen". Den internationella miljödiskursen ser jag som ett diskursivt fält som den svenska diskursen går in i. Men för enkelhetens skull kommer jag att betrakta denna som en avgränsande diskurs och den benämns som "den internationella miljödiskursen".

Inom den svenska miljödiskursen har jag begränsat mig till tre budgetpropositioner. Genom att jag bortser från aktörer såsom enskilda riksdagsledamöter, intresseorganisationer och lobbygrupper, så kommer analysen att ge en konsensusbetonad bild där konfliktområden osynliggörs. Men min avsikt är endast att undersöka "statsmaktens syn" i miljödiskursen i enlighet med den material- och metoddiskussion jag fört ovan.

Jag har valt att bortse från miljöpolitik på den internationella arenan och inom EU, förutom det som nämns om internationell miljöpolitik ur svensk synvinkel i

propositionerna. Att ta med dessa nivåer skulle bli övermäktigt för uppsatsen både material- och analysmässigt. Det finns goda skäl att anta att EU:s miljöpolitik påverkat den svenska diskursen en hel del. Sverige gick med i EU 1995, ungefär i mitten av uppsatsens undersökningsperiod och man kan därför tänka sig att Sveriges anpassning till EU:s miljöpolitiska mål har påverkat utvecklingen av den svenska miljöpolitiska diskursen. Detta är dock något som jag inte kommer att behandla i analysen.

4 Forskningsöversikt

I detta kapitel presenteras två forskare som analyserar miljöpolitik utifrån begreppen ”hållbar utveckling” och ”ekologisk modernisering”, samt två forskare som behandlar utvecklingen av svensk miljöpolitik. Kapitlets syfte är att sätta in uppsatsen i ett vetenskapligt och teoretiskt sammanhang, visa på den begreppsförvirring som finns på området, samt lägga en grund för analysdelens teori-koppling.

Jag börjar med att presentera den ursprungliga definitionen av begreppet hållbar utveckling i FN: s *Our Common Future* från 1987. Sedan presenteras Oluf Langhelle som driver tesen att hållbar utveckling och ekologisk modernisering är två begrepp som inte bör förväxlas, eftersom de leder till olika typer av miljöpolitik. Han hävdar till skillnad från Maarten A. Hajer att det är både möjligt och önskvärt att bygga en miljöpolitik på begreppet hållbar utveckling. Sedan går jag in på Hajers teori om ekologisk modernisering. Han driver tesen att hållbar utveckling och ekologisk modernisering i princip är och har varit samma sak, men är smalare än FN: s definition av hållbar utveckling. Därefter följer en kort presentation av två svenska forskare: Sverker Sörlin om ”miljöpolitikens tredje fas” samt något om Johan Hedréns avhandling om den svenska miljödiskursen från 60-talet och framåt.

4.1 Our Common Future - genomslag för hållbar utveckling

1983 tillsatte FN en kommission för miljö och utveckling (WCED). Kommissionen leddes av Gro Harlem Brundtland och hade uppgiften att formulera ett internationellt handlingsprogram för miljö och utveckling. Slutprodukten blev rapporten; *Our Common Future* (ofta refererad till som Brundtlandrapporten), som när den utkom 1987 fick stort genomslag på den internationella miljöpolitiska agendan och hos politiker i hela världen. Med denna fick termen ”hållbar utveckling”² ett brett genomslag. I svenska utredningstexter och propositioner kan man se tydliga spår av Brundtlandrapportens inflytande. Under 70- och 80-talen använde man i svensk miljöpolitik ofta termerna ”naturvård” eller ”miljövård”, men från slutet av 80-talet och framåt kan man se hur Brundtlandrapporten kom att ändra språkbruket i miljöpolitiken (Corell & Söderberg 2005:19; Sörlin 2005).

² Uttrycket ”hållbar utveckling” är en översättning av ”sustainable development.”

Our Common Future var ett resultat av FN: s strävan att förena frågor om miljöskydd med ekonomisk tillväxt och utvecklingsfrågor. Och man hävdade att hållbar utveckling inte bara handlade om ekologisk hållbar utveckling utan även social- och ekonomisk, vilket grundas på antagandet om att fattigdom och miljöförstöring är intimt sammankopplade (Elliot 2004:14; Lundkvist 2005:10).

Rapporten ställde världens nationer inför kravet att den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling skulle integreras i allt nationellt beslutsfattande. Men det gavs endast lösa rekommendationer om hur detta skulle kunna gå till. Rapporten sade heller ingenting om vilken relativ vikt miljö- och utvecklingsfrågor skulle ha i den nationella politiken (Corell & Söderberg 2005:31; Elliot 2004:158; Lundkvist 2005:87).

Den ofta citerade definitionen av hållbar utveckling i Brundtlandrapporten lyder: “[Sustainable development is] development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED 1988:8). Ansvar för kommande generationer är en central dimension i fördelningen av resurser, men det sägs inget om hur långt ansvaret sträcker sig i tid och rum, eller hur man bedömer när man kan anses ha uppnått ett godtagbart miljötillstånd att överlämna till nästa generation.

Rapporten betonar att särskild prioritet bör ges till fattiga människors grundläggande behov och man slår fast att en politik för hållbar utveckling måste *beakta tillväxtens gränser* för möjligheten till rättvis och långsiktig global utveckling. De gränser som åsyftas är inte enbart ekonomiska, utan också gränser för resursanvändning. Rapporten betonar att resurseffektiviseringen inte kan öka i oändlighet och att man måste hålla sig inom gränserna för vad som är ”långsiktigt, ekologiskt hållbart för ekosystemet som helhet”. Teknologi ses både som något farlig och riskfyllt och som ett medel för att minska miljöriskerna och uppnå hållbar utveckling (Elliot 2004:147; Lundkvist 2005:11).

Rapporten behandlade även medborgarskaps- och rättighetsfrågor som t.ex. att skydda ursprungsbefolkningars intressen och bestämmanderätt i frågor som rör utveckling och miljö i deras närområde. Man betonar också vikten av nationella, institutionella reformer för att möjliggöra en högre grad av medborgerligt deltagande i miljöpolitiska beslut (Elliot 2004:133, 158).

Brundtlandrapportens definition av hållbar utveckling har kritiserats för att vara motstridig och vag. En del hävdar att hållbar utveckling kan anses vara nästan vad som helst utifrån rapporten. Andra har hävdats att det finns en inneboende motsättning mellan utveckling och ekologisk hållbarhet. *Our Common Future* har också fått kritik från U-länder för att i allt för hög grad representera I-ländernas intressen, med sin betoning på ekonomisk tillväxt. Kritikerna menade att det stora problemet för en hållbar utveckling var just den västerländska livsstilen och man efterlyste en mer kvalitativ syn på hållbar utveckling bortom ekonomisk tillväxt och BNP-mått. Trots detta var rapporten en framgång och dess definition av hållbar utveckling, med koppling mellan miljö och utveckling blev ett huvudtema för nästa stora, internationella miljöhändelse, Riokonferensen 1992 (Boström & Sandstedt 2004:19f; Corell & Söderberg 2005:28f,159; Elliot 2004:kap 7; Lundkvist 2005:11f).

4.2 Forskning om miljöpolitik, hållbar utveckling och ekologisk modernisering

Många samhällsvetenskapliga forskare på miljöområdet har refererat flitigt till Bruntlandrapporten. Men de har varit oeniga kring hur rapporten ska tolkas. Är den ett exempel på hållbar utveckling? Och hur ska man i så fall definiera begreppet så att det blir vetenskapligt användbart? Debatten utifrån Bruntlandrapporten har varit het och det råder långt ifrån någon enighet i forskarsamhället kring hur man ska definiera eller tillämpa den hållbara utveckling som rapporten talar om. Det är till denna akademiska debatt uppmärksamheten nu riktas för att presentera några olika synsätt som finns och vari skillnaderna i tolkningarna består.

4.2.1 Oluf Langhelle och hållbar utveckling

Statsvetaren Oluf Langhelle anser att hållbar utveckling och ekologisk modernisering är olika begrepp som bör hållas isär och att Bruntlandrapporten är ett exempel på hållbar utveckling (Langhelle 2000:303,322).

Langhelle ställer Bruntlandrapportens definition av hållbar utveckling mot idéer som vanligtvis uppfattas som uttryck för ekologisk modernisering och söker visa att begreppen implicerar olika politiska lösningar. På en konceptuell nivå menar han att begreppen behandlar olika frågor. Hållbar utveckling tar upp etiska frågor som ekologisk modernisering inte vidrör, t.ex. utvecklingsfrågor i Sydländer, globala miljöproblem som växthuseffekten, befolkningsfrågor, fred, säkerhet och social rättvisa mellan och inom generationer. Langhelle ser hållbar utveckling som sprunget ur en ökande medvetenhet om globala Nord-Syd- miljöfrågor och som ett försök att överbrygga spänningar mellan globala utvecklings- och miljöfrågor.

Ekologisk modernisering å andra sidan, baseras på västländernas intressen och har ingen koppling till en global dimension med utvecklings- och fördelningsfrågor. Ekologisk modernisering relaterar istället till "normala" miljöproblem som vattenföroreningar, avfall, resurseffektivisering, renare produktion och försurning. Klimatfrågan och andra globala problem anses ligga utanför den ekologiska moderniseringens paradigm för att de inte kan lösas med hjälp av någon enkel teknisk kunskap inom ramarna för västerländska politiska system. De globala Nord-Syd- frågorna kräver ett helhetsgrepp, något som enligt Langhelle inte är möjligt att åstadkomma inom ett ekologiskt moderniseringsparadigm. Ekologisk modernisering berör endast frågor där det finns en vetenskaplig eller teknisk lösning som kan tas i bruk inom redan existerande institutionella och politiska ramar (2000: 308f).

En annan skillnad Langhelle hävdar är de olika institutionella nivåer begreppen opererar på. Ekologisk modernisering fokuserar på nationella reformer, där centrala aktörer utgörs av regeringar, företag och miljöorganisationer. Ökat sam-

arbete mellan stat, företag och forskning uppmuntras, med målet att reformera det kapitalistiska och politiska systemet i en ”grönare” riktning. Den globala nivån saknas både institutionellt och som ett problemområde inom ramen för ekologisk modernisering enligt Langhelle. Brundtlandrapportens hållbara utveckling å andra sidan, riktar sig mot lokal, nationell och global nivå. Staten är central, men länkas till den globala nivån, till skillnad från ekologisk modernisering (2000: 309f).

En ytterligare skillnad är ekologiska gränser för utveckling och ekonomisk tillväxt. Enligt Langhelle uppmärksammas inte gränser för ekonomisk tillväxt i någon större utsträckning av något av begreppen. I ekologisk modernisering problematiseras inte ekonomisk tillväxt alls, medan hållbar utveckling har en mer tvetydig inställning. I Brundtlandrapporten står att man ”inte har funnit några absoluta gränser för tillväxt”, men samtidigt att det finns vissa fastslagna gränser (ultimate limits). Denna tvetydighet leder Langhelle till slutsatsen att hållbar utveckling sätter olika gränser för olika typer av tillväxt. Ekonomisk tillväxt ska med hjälp av ny teknik och resurseffektivisering hållas inom vad som är ekologiskt hållbart och utan att äventyra kommande generationers behov. Men hållbar utveckling ger överordnad prioritet till utvecklingsländernas rätt till utveckling och ekonomisk tillväxt. Tillväxtens gränser är främst beroende av tillgången på energi och atmosfärens kapacitet att absorbera olika biprodukter. Langhelle menar att ekologisk modernisering överhuvudtaget inte berör dessa frågor, och han antar därför att det där inte finns några gränser alls för tillväxt (2000: 309f).

En annan skillnad rör inställningen till frågor om ekologisk interdependens mellan länder. Enligt Brundtlandrapporten präglas världsutvecklingen inte bara av ett ökat ekonomiskt beroende, utan också av en ökande *ekologisk interdependens*. D.v.s. många miljöproblem är gränsöverskridande till sin natur vilket kräver ökat internationellt samarbete. Litteratur om ekologisk modernisering har däremot inget att säga på denna punkt menar Langhelle (2000: 311).

Genom att blottlägga dessa skillnader på idénivån söker Langhelle visa att begreppen medför olika typer av politiska lösningar. Vissa forskare menar dock att även om hållbar utveckling är ett mer omfattande och radikalt program, så behöver det inte resultera i en mer ”miljövänlig” politik. Istället skulle ekologisk modernisering vara det program som leder till en mer miljömässigt radikal politik genom att i högre grad än hållbar utveckling fokusera på praktiska miljöproblem som finns i ett kapitalistisk, politisk system. Langhelle menar istället att hållbar utveckling kan placera frågor om t.ex. klimatförändringar, Nord-Syd-rättvisa och biologisk mångfald högt upp på agendan eftersom den globala dimensionen är en central del av konceptet. Ekologisk modernisering har svårare att föra upp dessa frågor eftersom det opererar på en nationell nivå (2000: 311f).

Begreppen medför även skilda uppfattningar om vilken grad av strukturell förändring i samhällssystemet som anses vara nödvändig för att lösa miljöproblem. Langhelle poängterar dock att det finns många likheter, t.ex. teknologi som ett viktigt instrument för att lösa miljöfrågor, en ökad sektorisering³ av

³ Ökad sektorisering innebär att man vill sprida ansvaret för miljön till fler sektorer i samhället.

miljöpolitiken och övertygelsen om att miljöhänsyn och ekonomisk tillväxt kan gå att kombinera genom ökad resurseffektivisering. Men hållbar utveckling ställer högre krav än ekologisk modernisering vad gäller resurseffektivisering. Att ”producera mer med mindre” är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor, utan det krävs också en minskning i den *totala* energi- och resursförbrukningen. På detta följer att hållbar utveckling medför att vissa sektorer med nödvändighet blir förlorare medan andra blir vinnare. Detta skiljer sig från ekologisk modernisering som menar att alla blir vinnare (2000:312ff).

En hållbar utveckling medför, i högre utsträckning än ekologisk modernisering, krav på strukturella förändringar i de samhällssektorer som är ”långsiktigt ohållbara.”⁴ Energieffektivisering kan bara köpa tid på kort sikt. Eftersom hållbar utveckling har ett rättvis- och utvecklingsperspektiv blir miljöpolitiken mer krävande och ambitiös jämfört med ekologisk modernisering som saknar dessa perspektiv. Även i frågan om bevarandet av biologisk mångfald har hållbar utveckling ett försprång menar Langhelle.⁵ Det finns dock en målkonflikt mellan detta mål och utvecklingsmålet inom hållbar utveckling. Så en viss förlust av den biologiska mångfalden kan accepteras, men bara för att kunna uppnå målet att tillfredsställa behoven hos världens fattiga. Förlusten ska dock minimeras med hjälp av en effektiv resursanvändning. Den slutgiltiga poängen är enligt Langhelle att det utifrån konceptet hållbar utveckling går att konstruera ett politiskt program där det är möjligt att prioritera olika frågor och rangordna dem sinsemellan om dessa står i konflikt med varandra. Något han menar inte går att göra på samma tydliga sätt utifrån konceptet ekologisk modernisering. Ekologisk modernisering bör därför ses som ett svagare verktyg än hållbar utveckling. Det är viktigt att inte sammanblanda de två begreppen eftersom de leder till delvis olika typer av politik (Langhelle 2000:318).

4.2.2 Maarten A. Hajer och ekologisk modernisering

Hajer menar att det under 80-talet framträdde en ny diskurs inom miljöpolitiken som han benämner ”ekologisk modernisering”. Till skillnad från Langhelle menar han att *Our Common Future* står som främsta representant för födelsen av denna diskurs med ett innehåll delvis skilt från en hållbar utvecklingsdiskurs. Hajer menar att miljöproblemen har ändrat karaktär under de senaste årtiondena, till att bli diskursiva: ”[T]he environmental conflict /~/ no longer focuses on the question of whether there is an environmental crisis, it is essentially about its interpretation” (Hajer 1995:13f). Detta skiljer sig från miljöpolitikens tidiga period som främst karaktäriserades av utsläppsreglering. Det var en politik med störst fokus på industriell verksamhet, en ad-hoc-politik med ”end-of-pipe”-lösningar på

⁴ Industri, jordbruk, energi och trafik ses som de viktigaste områdena att minska resursförbrukningen i, Langhelle sid. 315f.

⁵ Andra menar dock att hållbar utveckling medför ett svagt skydd av biologisk mångfald eftersom det står i konflikt med målet att tillgodose människors behov. Se t.ex. Langhelle s 317f.

problem. Bruntlandrapporten ses som ett "paradigm statement" för den ekologiska moderniseringsdiskursen och ett nytt sätt att tänka kring miljö som var trend-sättande i hela västvärlden (Ibid:25f).

Hajer menar dock inte att den ekologiska moderniseringsdiskursen är hegemonisk och allomfattande utan snarare motsägelsefull och fragmenterad men att: "ecological modernization has become the most credible way of talking green in spheres of environmental policy-making and increasingly functions as the organizing principle for the innovation of institutional procedures in the early 90's". Miljöpolitiken har blivit en diskursiv kamp om tolkningsföreträde att definiera vad som egentligen utgör ett miljöproblem och vilka verktyg som bör användas för att bäst lösa dessa (Ibid:14f, 30).

Hajers syfte är att blottlägga de mest framträdande elementen i den fragmenterade diskursen och se hur de påverkat det politiska beslutsfattandet (Hajer 1995:15, 30). För detta syfte gör han en empirisk undersökning av hur den ekologiska moderniseringsdiskursen har influerat den politiska regleringen av problemet med surt regn i Nederländerna och Storbritannien.

Ekologisk modernisering definieras generellt som: "the discourse that recognizes the structural character of the environmental problematique but none the less assumes that existing political, economic, and social institutions can internalize the care for the environment" (Ibid:25).

Hajer menar att det finns ett antal utmärkande drag i den ekologiska moderniseringsdiskursen. Nationalekonomiska begrepp kombinerade med ett naturvetenskapligt språk gav en ny inramning till miljödiskursen.⁶ Syftet var att göra miljöförstörelsen mätbar och till skillnad från 70-talets radikala miljörörelse blev miljöproblem i högre grad ett managementproblem. Uttrycket "pollution-prevention pays" är enligt Hajer signifikant för den nya synen på miljöproblem som ett "positive-sum game". Bristen på effektivt miljöskydd ses som ett "collective action"-problem som kan lösas genom mer effektiv organisering av samhällets institutioner inom existerande ramar. Ett annat utmärkande drag i den ekologiska moderniseringsdiskursen är antagandet om att motsättningen mellan ekonomisk tillväxt och miljöproblem kan överbryggas. Hajer menar därför att ekologisk modernisering i huvudsak följer en utilitaristisk logik där kärnan utgörs av principen om att "pollution-prevention pays" (Hajer 1995:24ff).

Ekologisk modernisering innebar också införandet av nya principer och tekniker i den politiska miljöstyrningen. Dels en övergång från den tidiga miljöpolitikens "react-and-cure"-filosofi till en "anticipate-and-prevent"-strategi, och dels en övergång från en komplicerad miljölagstiftning till introduktionen av några övergripande principer som t.ex. förorenaren betalar, cost-benefit-analys, miljökonsekvensbeskrivningar, försiktighetsprincipen, handel med utsläppsrätter och beskattning av utsläpp (Ibid:26f).

⁶ Hajer avser här främst olika begrepp som beskriver miljön i monetära enheter. Detta kan jämföras med dagens svenska miljödiskurs där begrepp som "gröna nyckeltal", "monetära miljöräkenskaper" och "kritiska belastningsgränser" ofta återfinns.

Ekologisk modernisering innebar en ny roll för vetenskap i miljöpolitiken. Kunskapsunderlag från forskningsvärlden blev från 90-talet och framåt viktigare i den politiska beslutsprocessen. I takt med att trycket på politiker ökade när det gällde att bevisa skadliga miljöeffekter ökade behovet av ”objektiv” expertkunskap. Detta manifesterades bl.a. genom en ökad användning av vetenskapliga termer i miljödiskursen. Forskarvärldens uppgift i den politiska beslutsprocessen var främst att fastslå kritiska belastningsgränser för hur mycket utsläpp naturen kan tåla (Ibid: 27).

På ett makroekonomiskt plan innebar den ekologiska moderniseringsdiskursen en övergång från idéer om miljöskydd som något kostsamt till idén om att miljöskydd är en lönsam affär för alla inblandade. Dessa idéer ledde till ökat införandet av ”low and non-waste-technologies”. Det hängde också samman med nya föregripande och mer effektiva reningsmetoder utifrån devisen att det man inte släpper ut i naturen behöver man heller inte betala för att få bort (Ibid:27f). Detta relaterar till ytterligare ett kännetecken för ekologisk modernisering, nämligen en ny syn på naturen som ”public good” snarare än som en fri tillgång. Detta implicerar en strävan att få slut på den kapitalistiska tendensen att externalisera ekonomiska kostnader till miljön (Ibid:28). När det gäller miljöföreningar så flyttades nu bevisbördan till föreningen från att tidigare ha legat på den drabbade parten.

Slutligen menar Hajer att ekologisk modernisering innebar ett slut för den tidigare antagonismen mellan stat och miljörörelse som var typisk för 70-talet. Nu inträdde istället ett brett samförstånd kring miljöfrågans komplexitet och omfattning. Miljörörelsen bjöds in i det politiska samtalet och fick en integrerad plats i politiskt beslutsfattande. Därför menar Hajer att den ekologiska moderniseringsdiskursen kan ses som: ”an attempt to take the sting out of the tail of radical environmentalism in order to secure various social and institutional commitments” (Ibid:39). En central utgångspunkt för Hajer är att den ekologiska moderniseringsdiskursen bidragit till att gestalta miljöproblem på ett sätt som får vissa aspekter att framstå som passande (appropriate) medan andra aspekter framstår som problematiska. Den ekologiska moderniseringsdiskursen fungerar som ett filter som sorterar och konceptualiserar problem så att de kan skalas ner till institutionellt och politiskt hanterbara enheter (Ibid:40f, 54; jfr Hedrén 1994).

4.2.3 Johan Hedrén och den svenska miljöpolitikens natur

Johan Hedrén har gjort en diskursanalys av den svenska miljöpolitiken och miljöopinionen från 60-talet och framåt med störst fokus på ”miljövalet” 1988. Hedrén menar att de etiska frågorna i miljödiskursen oftast handlar om ansvaret för kommande generationer, vilket är en influens från Bruntlandrapporten (Hedrén 1995:kap 2). Inom miljöpolitiken i allmänhet används ofta ordet ”effektivisering” vilket ger uttryck för viljan att förbättra något redan fungerande. Miljödiskursen kännetecknas dock av bristande funktioner, en maskin som fungerar dåligt p.g.a. dåligt underhåll och okunskap. Till skillnad från andra politikområden beskrivs

miljöpolitiken som ”en kamp om tiden”. Miljöproblem beskrivs ofta i termer av ”skenande utveckling” (Ibid:54f).

Hedrén menar att miljödiskursen kännetecknas av en inre strid mellan två läger. Det ena lägret hävdar att samhället måste omorganiseras radikalt och de andra menar att endast smärre justeringar och anpassningar krävs (Ibid:55). Hedrén menar också att miljöproblem i huvudsak framställs som tekniska, funktionella störningar i ekosystemet som kan identifieras och avväjas i tid genom en höjd kunskapsnivå. Detta förutsätter en syn på naturen som ett ”normaltillstånd” och är ett led i diskursens ”objektiveringsprojekt” där den naturliga naturen fastslås. Detta relaterar till ett vetenskapligt fastställande av ”gränsvärden” för ”vad naturen tål” och kännetecknar en instrumentell hållning. Hedrén menar att miljöpolitiken ofta framställs som ett kunskapsproblem där vetenskapliga praktiker har till uppgift att medla mellan olika intressen genom fastställandet av ”det normala” (Hedrén 1994:70ff).

4.2.4 Sverker Sörlin och den superkomplexa miljöpolitiken

Enligt miljöhistorikern Sverker Sörlin står vi nu på tröskeln till det han kallar för ”den tredje fasens miljöpolitik” som främst kännetecknas av begreppet ”superkomplexitet”.

Miljöpolitikens första fas inträffade under 1900-talets första hälft och karaktäriserades av regleringar och lagstiftning. Det var då miljöpolitiken trädde fram som en fråga i sig. Statens Naturvårdsverk var ett barn av den tiden och termen ”naturvårdspolitik” var ledordet. Den första fasens miljöpolitik var i huvudsak territoriell och naturen sågs enbart som något ”yttre” utanför människan (Sörlin 2005:353f).

Under 80-talet gick miljöpolitiken in i en ny fas där fokus flyttades från reglering till samverkan. Nyckelorden var effektivisering genom teknisk utveckling (det som Hajer benämner ”ekologisk modernisering”). Och miljön länkades till flera andra politikområden som ekonomi, sysselsättning och hälsa. ”Uppföljbarhet” var ett annat ledord och ett omfattande arbete med att mäta, registrera och klassificera miljön sattes igång. Och även om den ekologiska moderniseringen enligt Sörlin fortfarande pågår med full kraft, så har dess visioner inte helt infriats. Han menar att denna kreativa fas nu är över och den utopiska stämningen har bytts ut mot missmod. I skuggan av ett ekologiskt fotavtryck som växer och en mängd svårlösta globala och lokala miljöproblem, står vetenskap och politik nu på tröskeln till miljöpolitikens ”superkomplexa” tredje fas (Ibid:355f).

Sörlin knyter miljöpolitikens tre faser till olika ”kunskapsregimer” d.v.s. ”de vetenskapliga discipliner och /~/ grundantaganden som utövar ett hegemoniskt inflytande på den förda politiken.” I den första fasen var naturvetenskaplig kunskap dominerande tillsammans med ekologiskt inspirerat tal om naturen som känslig. Perioden kännetecknades av tron på ett naturligt jämviktstillstånd i naturen och synen på människan som ”störningsfaktor”. Det övergripande målet var att få ett ”ekosystem i balans” (Sörlin 2005; jfr Hedrén 1994).

Under den ekologiska moderniseringsfasen, öppnades miljöpolitiken upp för ett ekonomiskt perspektiv som kompletterade det naturvetenskapliga. Miljöpolitiken lånade termer från national- och företagsekonomi och kläddes i en mer positivt klingande språkdräkt som andades framgång och visioner. Sörlin menar att genom det ekonomiska språket kunde miljöpolitikens tidigare starkt ideologiska konnotationer neutraliseras och mer marknadsliberala idéer kunde få starkare fäste (Sörlin 2005:357f).

Den tredje fasens miljöpolitik som vi nu befinner oss i, kännetecknas enligt Sörlin av en "superkomplex" kunskapsregim, ett panorama av gamla och nya kunskapsperspektiv. Naturvetenskapen och ekonomin har kompletterats med nya samhällsvetenskapliga och diplomatiska begrepp som "hot", "risk" och "säkerhet", och insikten om behovet av integrerade politiska lösningar har vuxit. Det finns alltmer sällan en entydig vetenskaplig ståndpunkt och det råder än mindre konsensus kring vilka åtgärder som bör vidtas för att lösa miljöproblem. Det är detta som är kärnan i superkomplexiteten: många olika inbördes beroendeförhållanden mellan olika problem, svårigheten att påvisa starka orsakssamband mellan åtgärd och effekt, svårigheten att påvisa positiva följder av politikens effekter för medborgarna samt det komplicerade samspelet mellan en mängd olika aktörer och nivåer i samhället (Ibid:358f).

5 Analys

Analysen är tematiskt upplagd och störst fokus kommer att ligga på de områden eller frågor som relaterar till begreppet hållbar utveckling. Jag kommer att fokusera på diskursens centrala områden och emblemfrågor, därför har andra mindre centrala områden⁷ blivit styvmoderligt behandlade.

5.1 Organiseringen av miljöpolitiken

Organiseringen av miljöpolitiken har som jag nämnt tidigare, förändrats under perioden. Bilagorna 1-3 ger en översikt av organiseringen för respektive budgetår.

Under 1987 har det nyinrättade Miljö- och energidepartementet ansvaret för frågor som rör miljöskydd, naturvård och energi. Genom den nya departementsorganisationen vill man stärka energifrågornas koppling till miljöpolitiken (Prop. 1986/87:100, bilaga 16). Departementet har också ett ”samordningsansvar” för miljöfrågor inom andra departement. Utrikesdepartementet ansvarar för internationellt miljövårdsarbete som främst bedrivs inom ramen för FN-samarbetet. I biståndsarbetet är miljödimensionen ännu så länge frånvarande (Ibid., bilaga 5, s 2f). Även Jordbruksdepartementet har visst miljöansvar, och då främst i frågor om bekämpningsmedel i jordbruket och andra naturvårdsfrågor (Ibid., bilaga 11, s 4; se även bilaga 1).

1993 har Miljö- och energidepartementet bytt namn till Miljö- och naturresursdepartementet som nu har det övergripande ansvaret för miljöpolitiken under ledordet ”kretsloppssamhället”. Utrikesdepartementet har ansvar för det internationella miljösamarbetet inom ramen för FN. En skillnad är att även utvecklingspolitiken nu har fått en miljöinriktning, där biståndspolitiska åtgärder och fattigdomsbekämpning kopplas samman med miljö och hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling har fått genomslag i biståndspolitiken. Det är tydligt att denna diskursiva förändring har sin grund i FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio ett år tidigare (Prop. 1992/93:100, bilaga 4, s 28ff). Även inom Jordbruksdepartementet har miljöområdet utökats. Stor vikt läggs vid frågor om ekologisk odling och strävan att ”minska jordbrukets negativa miljöbelastning”. Här nämns också ”omställningen av energisystemet i riktning mot förnybara energikällor” (Ibid., bilaga 10; se även bilaga 2).

⁷ De områden jag har med minst av är jordbrukspolitik, energipolitik samt frågor om kärnkraft och kärnsäkerhet.

I 2005 års proposition är ansvaret för miljöpolitiken uppdelat efter utgiftsområden (Uo) istället för departementsvis. Under varje Uo ingår ett antal politikområden. I grova drag har 8 av de 27 utgiftsområdena en klar anknytning till miljöpolitik och/eller hållbar utveckling. Dessa är: Allmän miljö- och naturvård, Energi, Samhällsplanering, Jordbruk, Kommunikationer, Näringsliv, Kulturpolitik, Internationellt bistånd och utvecklingssamarbete (se bilaga 3).

I alla tre propositioner finns en strävan mot att decentralisera, sektorisera och samordna miljöfrågorna. 1987 sker en översyn och en vidareutveckling av miljö- och naturvårdsorganisationen. Inrättandet av Miljö- och energidepartementet utgör ”grund- en för en kraftsamling och organisatorisk samordning av miljöpolitiken” med syf- tet att ge miljön ”en central plats inom samtliga samhällsorden” (Prop. 1986/87:100, bilaga 16, s 7). Man poängterar vikten av en ökad inter- departemental samordning mellan kommunikations-, jordbruks-, arbetsmarknads- och bostadsdepartementen, inom ramen för miljö- och naturvårdsberedningen. Det org- anisatoriska förändringsarbetet hänger samman med strävan efter att få till stånd ”ett systematiskt arbete för att förebygga miljöproblem”. Detta till skillnad från tidigare miljöarbete som i stor utsträckning inriktats på effekterna av redan uppkomna problem (Ibid., bilaga 16, s 1ff).

Under 1993 har decentraliseringsarbetet fortsatt. Länsstyrelserna har fått till uppgift att se till att miljömålen uppfylls och samordna kommunernas miljöarbete. Liksom i 1987 års proposition poängteras att ”miljöhänsynen måste påverka beslutsfattandet på alla nivåer” (Prop. 1992/93:100, bilaga 15, s 2).

I 2005 års proposition har miljöpolitikens decentralisering tagit konkreta organisatoriska former. Dels bidrar den nya indelningen av politiken i utgifts- områden till att sprida miljöansvaret och dels har man inrättat olika ett samord- ningskansli för hållbar utveckling (Prop. 2004/05:1, Uo18, Uo 20). Denna tendens i diskursen kan tolkas som en organisatorisk anpassningsprocess i linje med det Hajer beskriver som miljöpolitikens övergång från ”react-and-cure” till ”antici- pate-and-prevent”, ett kännetecken för den ekologiska moderniseringsdiskursen (Hajer 1995).

5.2 Miljö- och naturvårdsfrågor

I 1987 års proposition ges frågor om miljö- och naturvård samt miljöskydd en framträdande plats. Merparten av texten ägnas åt att beskriva och utveckla miljö- vårdsarbetet. Man slår fast att: ”*miljövården* har successivt utvecklats till en central politisk fråga som *berör alla delar av samhället*” (1986/87:100, bilaga 16, s 6). Ofta används ”miljövård” synonymt med ”miljöpolitik”, så man kan säga att termen ”miljövård” fungerar som en metonym i miljödiskursen vid denna tid- punkt.

Även naturvården ges stor plats i 1987 års proposition. Målet är att ”skydda och vårda *värdefull natur*”. Skyddsvärd natur klassificeras av Naturvårdsverket som ”naturvårdsobjekt”. Dessa ska ”skyddas mot exploatering”, restaureras eller vårdas (Ibid.:11f, min kursiv). Viljan att ”motverka negativa effekter på land-

skapsbilden” och att hejda ”utarmningen av flora och fauna” nämns som motiv till naturvården (Ibid:17). Regeringen menar att det inte finns någon intresse-motsättning mellan naturvårdsintresset och ”andra allmänna intressen”, dessa ska ”normalt kunna förenas” genom ett ”ömsesidigt hänsynstagande”. Här går att dra paralleller till Johan Hedréns (1994) resonemang kring naturvårdsintresset i svensk miljöpolitik. Han menar att den skyddsvärda naturen definieras utifrån ett riksintresse som utgår från en instrumentell syn där naturen ses som en resurs. De värden i miljödiskursen som ska bevaras är nästan alltid instrumentella, och detta menar Hedrén också är kännetecknande för Brundtlandrapportens naturvårdssyn (Hedrén 1994:66ff; även Sörlin 2005:354f).

Även i 1993 års proposition tar miljö- och naturvårdsfrågorna upp en stor plats i miljödiskursen, främst i form av ”aktiv naturvård och bevarande av biologisk mångfald” som ses som ”ett av de viktigaste miljöområdena”. Den ”aktiva naturvården” består i att säkerställa områden för naturreservat och nationalparker och att bevara ”särskilt känsliga naturtyper” samt ”mark med högt naturvårdsvärde” (urskogar, myrmarker, fjällnära marker) (1992/93:100, bilaga 15, s 16ff).

Under 1993 är miljövarsarbetet mer internationellt inriktat än 1987. Frågor som klimatpåverkan, försurning och skydd av ozonskiktet sorterar nu under miljövarspolitik. Biobränslekommissionens arbete med att stimulera övergången till förnybara energiformer tas upp som en åtgärd som kommer att ha positiv påverkan på växthuseffekten. Uttryck som att ”återställa” en ”ekologisk balans” i naturen används ofta (Ibid:13f). Detta kan kopplas ihop med det Sörlin menar är karaktäristiskt för den första fasens miljöpolitik där natursynen inbegriper uppfattningen om ett ursprungligt tillstånd i naturen (Sörlin 2005). Ofta framställs säkrandet av naturens ”produktionsförmåga” som viktigt (1992/93:100, bilaga 15, s 9ff). Naturen värderas i huvudsak utifrån sitt instrumentella värde (jfr Hedrén 1994:66ff). Regeringen arbetar också med att fastställa olika ”kritiska belastningsgränser” att basera miljövarsarbetet på. Det implicerar en syn på miljöstillståndet som mätbart, ett exempel på vad Sörlin (2005) kallar en ”gränsvärdesdefinition” av miljöproblem.

2005 utgår miljö- och naturvarspolitik från Sveriges 15 miljö kvalitetsmål (2004/05:1, Uo 20, s 16ff; se de 15 miljö kvalitetsmålen i bilaga 4). Ett av tre verksamhetsområden inom miljöpolitiken är att ”Bevara och restaurera natur och miljö”. Därunder sorterar de vanliga miljö- och naturvårdsfrågorna som sanering och återställning av förorenade områden och biologisk mångfald. En förändring jämfört med tidigare år är att det naturvardspolitiska området kopplas till flera nya politikområden och ord som ”hälsa” och ”livskvalitet” är vanligt förekommande. I friluftspolitiken motiveras naturvården genom följande formulering: ”en rik natur är en del av vår välfärd /~/ naturupplevelser kan motverka stress och utbrändhet och bidra till ökad folkhälsa och livskvalitet” (Prop. 2004/05:1, Uo 20, s 16). Kulturpolitiska insatser för att bevara kulturmiljövärden är också det naturvarspolitik. Det går även att hitta kopplingar mellan bostadspolitik och naturvård (Ibid., Uo 17, s 40; Uo 18, s 28).

5.3 Miljön i monetära enheter

Under hela undersökningsperioden finns ett fortgående arbete med att översätta miljön i monetära enheter för att förenkla miljöstyrningsarbetet. 1987 tas de första stegen i denna riktning i form av en försöksverksamhet att utveckla ”energi-användningstal” eller ”nyckeltal” med syftet att effektivisera energianvändningen (Prop. 1986/87:100, s 27).

1993 har detta arbete blivit ett permanent inslag i miljödiskursen och man har nu börjat utarbeta ett miljöindex för att kunna se en långsiktig trend i miljöstyrningen. Man har även börjat utveckla miljöräkenskaper för att kunna internalisera och mäta olika miljökostnader i ekonomiska beräkningar. Principen om ”förorenaren betalar” som har en framträdande plats i miljödiskursen vid denna tidpunkt är också kopplad till arbetet med att ekonomisera miljöförstöringen (Prop. 1992/93:100, bilaga 15).

2005 har det skett en ytterligare fördjupning och breddning i detta arbete. ”Gröna nyckeltal” (för energianvändning, klimatpåverkan och övergödning) beskrivs som en viktig del i regeringens politik för hållbar utveckling. De utgör ett ”komplement till de ekonomiska nyckeltalen” med syftet att ”spegla den nationella utvecklingen för viktiga miljöproblem” (Prop. 2004/05:1, s 44). Grön skatteväxling dvs. höjda skatter på miljöskadlig verksamhet mot sänkt skatt på arbete, är ett nytt ekonomiskt styrmedel på området. Även en mängd andra miljörelaterade skatter har införts, t.ex. trängselskatt och skattelättnader på förnybara drivmedel (Prop. 2004/05:1, s 34, 42, 213ff). Handel med el-certifikat och utsläppsrätter är också nya styrmedel som ska skapa ”ekonomiska drivkrafter för införande av miljövänlig och resurssnål livsstil och teknik” (Ibid:214).

Den ovan beskrivna diskursiva utvecklingen har många likheter med de centrala principerna i ekologisk modernisering som Hajer beskriver. Centralt inom ekologisk modernisering är att genom några få enkla, övergripande principer söka internalisera ekonomiska kostnader för miljön. Strävan efter att ordna miljöproblemen i monetära enheter, utveckla miljövänlig teknik och den successiva introduktionen av enkla miljöstyrningsprinciper i den svenska miljödiskursen kan därför tolkas som ett exempel på ekologisk modernisering.

5.3.1 Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljö

I 1987 års proposition ägnas sambandet mellan miljö och tillväxt ingen uppmärksamhet alls, och därför blir slutsatsen att frågan ännu inte tagits upp i miljödiskursen vid denna tidpunkt. I de två senare propositionerna framkommer dock en komplicerat och tvetydig inställning.

I 1993 års proposition tas sambandet miljö och tillväxt upp på många ställen, men bilden som framträder är splittrad och motsägelsefull. I finansplanen beskrivs den ekonomiska tillväxtpolitiken och miljöpolitiken som varandras förutsättningar

(Prop. 1992/93:100, s 1). Ökad frihandel ses som en förutsättning för en hållbar utveckling. Även i biståndspolitiken ses utveckling av marknadsekonomi som en förutsättning för en miljömässigt hållbar utveckling och ”hållbar tillväxt”: ”Fri konkurrens /~/ skapar /~/ incitament för teknologiska framsteg och gynnar en hållbar ekonomisk tillväxt”. Biståndet ska stödja ”en utvecklingspolitik som främjar ekonomisk tillväxt med rättvis fördelning, dvs. där en fri marknadsekonomi stimulerar produktivitet och tillväxt medan staten /~/ tillförsäkrar medborgarna individuella fri- och rättigheter, en grundläggande social välfärd samt en miljömässigt hållbar utveckling” (Ibid., bilaga 4, s 33).

Samtidigt framställs sambandet mellan ekonomi och miljö som problematiskt. Problemet är att inrikta den ekonomiska politiken på en långsiktigt hållbar utveckling och man talar om att åstadkomma en ”ekonomiskt hållbar utveckling” för kommande generationer, att ge dem förutsättningar för en ”maximal välfärd”. Inom biståndspolitiken är målet om ekonomisk tillväxt centralt men det ”måste styras av en medveten strävan att ge de fattigaste medborgarna del av tillväxtens möjligheter och vinster och av en stark ambition att hushålla med naturresurserna” (Ibid:29).

Ett viktigt mål inom handelspolitiken är att ”finna vägar som gör det möjligt att förena en fortsatt liberalisering av världshandeln med målsättningen om en långsiktigt hållbar utveckling” (Ibid., bilaga 15, s 7). På ett annat ställe skriver man att ”[o]lika intressen i fråga om markanvändning skall vägas samman för att säkra en långsiktigt hållbar utveckling genom *en ekonomisk tillväxt som är förenlig med kraven på en god livsmiljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna*” (Bilaga 15, s 20, min kursiv). Formuleringarna implicerar att det skulle finnas en motsättning, men att man hoppas kunna kombinera de två målen. I den miljöpolitiska strategin menar man att:

Sambandet mellan ekologi och ekonomi behöver /~/ bli tydligt. /~/ Den ekonomiska tillväxten får inte hota livsvillkoren för människor, växter och djur. Samtidigt är en god ekonomi en förutsättning för en god livsmiljö (1992/93:100, bilaga 15, s 2).

I 2005 års proposition framkommer samma tvetydiga bild. Det finns en uppfattning om att sambandet mellan tillväxt och miljö är problematiskt eller att det åtminstone behöver utredas närmare. Begreppen ”hållbar tillväxt” och ”uthållig tillväxt” används flitigt, och nu kopplas även detta i högre utsträckning till välfärds- och arbetsmarknadspolitik. Målet för den ekonomiska politiken är ”uthålligt hög tillväxt och full sysselsättning”. En ”rättvis och effektiv välfärd” är en förutsättning för ”ett Sverige i långsiktig tillväxt och utveckling [och] satsningar på arbete, tillväxt, miljö och välfärd går hand i hand” (Prop. 2004/05:1, s 19).

Möjligheten att överbrygga motsättningen mellan ekonomisk tillväxt och en bättre miljö beskrivs som en stor utmaning både för den svenska välfärdsmodellen och för ”den moderna miljöpolitiken”:

Sverige står inför tre stora utmaningar: att uthålligt förbättra välfärden, att öka Sveriges konkurrenskraft i en alltmer integrerad världsekonomi och att göra detta på ett sätt som minskar den totala naturresurs- och miljöbelastningen till gagn för

kommande generationer. [Man vill] stärka Sveriges förmåga att skapa kunskap och omsätta den till hållbar tillväxt och nya jobb (2004/05:1 s 27).

Den stora utmaningen för den moderna miljöpolitiken och politiken för hållbar utveckling är att bryta sambandet mellan ekonomisk utveckling och negativ påverkan på miljön, naturresurser och människors hälsa. En ökad satsning på ny miljöteknik och teknikutveckling är avgörande för att nå hållbar utveckling och skapa hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Målmedvetna teknologiskiften kan finna lösningarna på globala miljöproblem [och] tjäna som drivkraft för en tillväxt inom ramen för hållbar utveckling (Ibid).

Langhelle skulle troligen hävda att den svenska miljödiskursens tal om hållbar tillväxt är ett exempel på hållbar utveckling eftersom förhållandet överhuvudtaget problematiseras. Men utifrån Hajer går det också att härleda denna diskussion till ekologisk modernisering. Så hur ska den svenska miljödiskursens fokus på hållbar tillväxt tolkas på detta område? Min tolkning är att den ligger närmast Hajers ekologiska modernisering, eftersom fokus ligger på ett nationellt plan och tillväxten kopplas i stor utsträckning till välfärd och jobb. Tron på att man inom existerande institutionella ramar kan överbrygga motsättningen mellan ekonomisk tillväxt och miljö är stor. För att kvalificera som ett exempel på hållbar utveckling enligt Bruntlandrapporten och Langhelle så skulle det krävas större fokus på de fattiga ländernas tillväxt på bekostnad av de rikas. En sådan politik skulle genomgående vara mer global och ambitiös.

5.4 Det internationella miljöarbetet

1987 är det främst frågor om ozonskiktet, surt regn, bilavgaser, vattenföroreningar (med fokus på Östersjön) samt kemikalielagstiftning som klassas som internationella miljöfrågor. Koldioxidutsläppen nämns i en enda bisats: ”nyare studier har visat att utsläppen av /~/ koldioxid, kan medföra klimatförändringar av global betydelse”. De internationella miljöfrågorna består främst av miljövärd, vilket också rubriken ”Internationella miljövärdsfrågor” skvallrar om. Klimatfrågan och frågor som kopplar samman miljö och utveckling befinner sig ännu så länge i utkanten av diskursen (Prop. 1986/87:100, bilaga 4; bilaga 16 s 21f).

1993 har de internationella miljöfrågorna tagit större plats under utrikesdepartementets ansvarsområde. Miljö- och utvecklingspolitik kopplas nu samman, vilket kan ses som en följd av FN:s internationella konferens om miljö och utveckling i Rio 1992. Internationella miljöfrågor länkas även till utvecklingen mot fri marknadsekonomi. Biståndet ska främja ”hållbar ekonomisk tillväxt” där fri marknadsekonomi är en förutsättning. Samtidigt ska staten tillförsäkra rättigheter, välfärd och ”en miljömässigt hållbar utveckling” (Prop. 1992/93:100, bilaga 4 s 33). Det finns också en del ny-malthusianska förtecken när man talar om vikten av ”en balanserad befolkningsökning” i U-länderna, vilket antas kunna leda till minskad säkerhet även för ”rika länder”. Man vill skapa en ”balans mellan befolkning

och befintliga resurser”. Nya begrepp som ”fred”, ”säkerhet” och ”risk” har fått fäste i diskursen (jfr Sörlin 2005). Ett nytt inslag är också att man nämner vikten av att I-länderna finner ”vägar att i ökande utsträckning minska resursförbrukningen”. Det bör ske genom ”marknadsekonomiska lösningar med vissa korrektiv [vilket] bidrar till att minska obalansen mellan befolkning och tillgängliga resurser”. Både I- och U-länder måste ta ansvar för att ”icke hållbara produktions- och konsumtionsmönster reduceras och elimineras” (Ibid:29, 35ff; jfr Sörlin 2005).

De viktigaste verktygen för att lösa de internationella miljöproblemen är vidgad frihandel och man lyfter fram ”den internationella handelns roll som global tillväxtmotor” (Prop. 1992/93:100, bilaga 4, s 2, 6f). Det är ett positivt klingande språk som används till skillnad från tidigare och man talar om ”en långsiktigt hållbar utveckling med *framtidstro* och *utvecklingshopp*” (Ibid:29; jfr Hager 1995, min kursiv). Men det bör också nämnas att miljöfrågorna fortfarande lever en ganska undanskymd tillvaro jämte andra utrikespolitiska frågor om mänskliga rättigheter och demokratiutveckling. Den speciella utrikespolitiska definitionen av hållbar utveckling 1993 kopplas också till dessa frågor:

Det är i det närmaste allmänt accepterat att en demokratisk samhällsutveckling, rättsstaten med respekt för mänskliga rättigheter, en fungerande marknadsekonomi och hushållning med naturresurser är fundamentala förutsättningar för ekonomisk utveckling och ett liv i värdighet för alla människor och därmed en långsiktigt hållbar utveckling (Prop. 1992/93:100, bilaga 4, s 70).

I 2005 års proposition kopplas olika nivåer i miljöpolitiken samman tydligare än i tidigare propositioner. Lokal och global nivå länkas i högre utsträckning, men även nationell och global nivå, samt nationell, regional och lokal nivå. Sveriges internationella miljöpolitik fokuserar på en ”rättvis och hållbar global utveckling”. Internationella miljöfrågor som t.ex. global uppvärmning, luftvård, havsmiljö, kemikaliefrågor och biologisk mångfald är länkade till Sveriges 15 nationella (sic!) miljö kvalitetsmål (2004/05:1, Uo 20, s 16ff).

Under rubriken ”En global dagordning” står att: ”Under de senaste åren har kopplingarna mellan hållbar utveckling, respekt för mänskliga rättigheter samt fred och säkerhet blivit alltmer tydliga och accepterade” (Prop. 2004/05:1, Uo 7, s 14). Man skriver vidare att det ”krävs stora förändringar även i de rika ländernas politik”. Även om det är U-länderna själva som har det primära ansvaret för sin utveckling så menar man att I-länderna måste ”främja andra resursflöden” vid sidan av biståndet för att u-ländernas utveckling ska vara möjlig (t.ex. investeringar, skuldlättnader och en förändrad jordbrukspolitik). De rika länderna måste ”prioritera global utveckling framför andra mer kortsiktiga, nationella intressen” för att fattigdomsbekämpningen ska bli möjlig (Prop. 2004/05, Uo 7, s 13ff).

Det har skett en ökad betoning på utvecklingspolitiska och globala Nord-Syd-frågor i miljödiskursen, vilket tyder på att den globala utvecklingspolitiska dimensionen i hållbar utveckling utökats. Tendensen är tydlig och ger stöd för slutsatsen att en hållbar utvecklingsdiskurs såsom den beskrivs av Langhelle och i

Brundtlandrapporten har intagit en mer central plats i den svenska miljödiskursen. Man kan se en tydlig skillnad mellan utvecklingspolitiska formuleringar från 1987, 1993 och 2005 års propositioner:

Miljöproblemen i u-länderna växer. Det finns en ökad insikt om att miljöförstörelsen i u-länderna har delvis andra orsaker än i i-länderna. *Ansvar för u-ländernas politik för att bevara och förbättra miljön ligger dock på u-länderna själva* (Prop. 1986/87:100, bilaga 5, s 3, min kursiv).

Vårt mål måste vara att skapa en långsiktigt hållbar utveckling med framtidstro och utvecklingshopp för alla människor. /~/ En ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling i såväl i-länder som u-länder är nödvändig för allas långsiktiga överlevnad. U-ländernas egen politik är avgörande för deras utveckling, men som stimulans i denna process behöver de tillträde till i-ländernas marknader och finansiellt stöd. Frihandeln spelar en avgörande roll för ekonomisk tillväxt i världen. /~/ Det står alltmer klart att fattigdomsproblemen är den enskilt viktigaste orsaken till mycken miljöförstörelse (prop. 1992/93:100, bilaga 4, s 29).

En global dagordning [representerar] en ny helhetssyn på utveckling. [Det] krävs stora förändringar även i de rika ländernas politik. [I-länderna måste] främja andra resursflöden [vid sidan av biståndet, samt] prioritera global utveckling framför andra mer kortsiktiga, nationella intressen (prop. 2004/05:1, Uo 7, s 13f).

5.5 Begreppet hållbar utveckling och diskursens emblemfrågor

Som nämnts ovan har miljödiskursen gått mot att använda begreppet hållbar utveckling i fler och fler sammanhang och som beteckning på en mängd olika saker. Från 1993 inkluderas även områden som inte har någon solklar koppling till miljöpolitik. Man har under perioden gått från att tala om miljövärd till hållbar utveckling utifrån en miljöpolitisk definition vilket sedan utvecklats till ”hållbar samhällsutveckling” som kommit att representera ett sektorsövergripande och modernt samhällspolitiskt projekt. Begreppet dyker upp redan i 1993 års proposition, för att sedan fullkomligt explodera 2005. Denna utveckling framgår också av bilagorna 1-3 som översiktligt illustrerar den diskursiva förändringen.

På ett område är det tydligt i alla tre propositioner under perioden att det finns starka influenser från Brundtlandrapporten och det är talet om ”kommande generationer”. I 1987 års proposition står att: ”Rätten till en oförstörd miljö som förutsättning för en god hälsa måste kunna garanteras även för kommande generationer” (Prop. 1986/86, bilaga 16, s 1). En liknande formulering återkommer 2005: ”Goda framtida livsvillkor för våra barn och barnbarn kräver ansvar för miljön” (Prop. 2004/05:1, s 19f). Generationsansvaret är som tidigare

nämnts en central dimension i Brundtlandrapportens definition av hållbar utveckling (WCED 1988:8; se s 10).

Begreppet hållbar utveckling är helt frånvarande i 1987 års proposition. Detta är just innan Brundtlandrapportens publicering och diskursen om hållbar utveckling har ännu inte fötts. 1987 är istället frågor om miljö- och naturvård helt centrala i miljödiskursen. Under rubriken "Miljöpolitik" behandlas frågor om miljövårdsfrågor, behovet av kunskap om miljöfrågor, jordbrukets miljökonsekvenser, växt- och djurvård, ny miljöskyddsteknik, miljövårdsforskning samt kemikaliekontroll. Miljövården beskrivs som stommen i miljöpolitiken sedan 60-talet som man nu bygger vidare på och utökar. Miljöskyddet framställs som en förutsättning för "vår framtida välfärd, ekonomi och sysselsättning". Miljöpolitikens mål är att "förebygga", "begränsa" och "återställa" "miljöstörningar" genom skärpta miljökrav och minskade utsläpp av "miljöskadliga ämnen" (Prop. 1986/87:100, bilaga 16, s 1, 2, 4; jfr Sörlin 2005).

I 1993 års proposition har begreppet hållbar utveckling etablerats: "En av regeringens viktigaste uppgifter är att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande hav, sjöar och skogar." Målet är att "kretsloppsanpassa tillverkning och konsumtion". En "långsiktig och hållbar utveckling" är nu synonymt med den borgerliga regeringens vision om "kretsloppssamhället". Nyckelbegrepp i det kretsloppsanpassade samhället är principen om "förorenaren betalar" och "producentansvar" samt ökad återvinning (Prop. 1992/93:100, bilaga 16). Kretsloppssamhället är ett tydligt emblemfråga anno 1993 och utgör ett diskursivt brott i miljödiskursen. Med den nya inramningen kan man föra in ett mer ekonomiskt och positivt språk, samt betona ekonomiska styrmedel. Detta ger begreppet hållbar utveckling en mer marknadsinriktad prägel där de viktigaste statliga styrmedlen är principen om att förorenaren betalar (Prop. 1992/93:100, bilaga 15 s 1f, 8ff). Ökad frihandel och fri marknadsekonomi ses nu som förutsättningar för "en miljömässigt hållbar utveckling" (Ibid., bilaga 4, s 33). I kretsloppssamhället ska en ökad hushållning med naturresurserna ske genom att "bättre utnyttja marknadsmekanismerna" (Ibid., bil 15, s 3). Kretsloppsanpassningen "är en uppgift för staten, medan näringslivet ska ha en frihet att självt utarbeta och välja metod för att nå dessa mål inom angivna tidsramar" (Ibid:9). Den diskursiva förändringen representerar en vridning åt höger för begreppet hållbar utveckling, där näringslivet ska miljöanpassa sin produktion eftersom det ska göras mer lönsamt än att förorena. Staten roll är att utveckla fungerande miljökontroll, klassificering och märkning av produkter och miljöfarliga ämnen (Ibid:8f).

2005 finns inte längre talet om kretslopp närvarande i diskursen. Men begreppet hållbar utveckling har fortsatt smitta av sig på den ekonomiska politiken vilket blir tydligt genom begrepp som "hållbar tillväxt", samt den fortsatta ekonomiseringen av miljön i form av "gröna nyckeltal" (Prop. 2004/05:1, s 20, 43ff). Den marknadsanpassning som påbörjades i 1993 års proposition har vidareutvecklats 2005. Inom näringslivspolitikerna pågår arbete med utveckling av miljöanpassade produktionsprocesser inom ett nyinrättat "miljöteknikcentrum" och strategin "Innovativa Sverige" arbetar med att "skapa kunskap och omsätta den till hållbar tillväxt" (Ibid., Uo 24, s 23, 28).

I 2005 års proposition kopplas hållbar utveckling ofta till frågor om folkhälsa, (uthållig) välfärd och (hållbar/uthållig) tillväxt. Prefixen ”hållbar” eller ”uthållig” används i nästan alla politikområden. Man talar också i ökande utsträckning om ”hållbar samhällsutveckling”, där även bostadspolitiska frågor ingår (Prop. 2004/05:1, Uo 18, Uo 20; se även bilaga 3). Inom bostadspolitiken har det 2005 skett en stor förändring jämfört med tidigare propositioner. Samhällsbyggnadspolitiken genomsyras av hållbarhetsdiskursen vilket följande citat får illustrera:

Den bebyggda miljön skall utgöra en god livsmiljö samt medverka till en hållbar utveckling ur ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv. Vid fysisk planering och samhällsbyggande skall de nationella miljö kvalitetsmålen /~/ vara vägledande. /~/ Hållbar utveckling är det övergripande målet för samhällsbyggandet. /~/ En god planering har avgörande betydelse för att det hållbara samhället skall nås (Prop. 2004/05:1, Uo 18, s 22).

Detta kan ses som ett diskursivt brott och en breddning av miljödiskursen jämfört med tidigare. Att bygga det ”hållbara Sverige” har blivit ett allomfattande samhällspolitiskt projekt. Både organisatoriskt och diskursivt samlas den hållbara samhällsutvecklingen under strategin ”Ett hållbart Sverige”. Regeringen har även inrättat flera ”hållbarhetsorganisationer” för att kunna samordna politiken t.ex. Institutet för ekologisk hållbarhet, Samordningskansliet för hållbar utveckling och Nationellt forum för hållbar utveckling. Man anordnar också dialogprojektet ”Det Goda Samtalet om hållbart samhällsbyggande” (Prop. 2004/05:1, Uo 18).

Under politikområdet kulturpolitik betonas även kulturens betydelse för hållbar utveckling: ”Inom ramen för arbetet med /~/ hållbar utveckling har kultur- aspekten fått en större tyngd och integrerats alltmer i andra samhällssektorer, bl.a. inom miljöpolitiken” Även kulturmiljö- och landskapsfrågor finns med under miljömålet ”God bebyggd miljö” (Prop. 2004/05:1, Uo 17, s 40).

Det miljöpolitiska fältet 2005 har blivit så omfattande att det är svårt att se några emblemfrågor i diskursen, jämfört med 1987 och 1993. Termen ”hållbar utveckling” omfattar så mycket mer än tidigare år, och den tydligaste emblemfrågan är hela den ”hållbara samhällsutveckling” som samlas under uttrycket ”Ett hållbart Sverige”. Hållbar utveckling har gått från att vara kopplat främst till miljöpolitik till att bli ett välfärdspolitiskt och till stor del nationellt definierat projekt. Men denna utveckling gör också att det nu är svårare att se var miljöpolitiken börjar och slutar. Är välfärden, jobben och folkhälsan nu också miljöpolitik?

5.6 Avslutande diskussion

Man kan konstatera att det finns element av både den hållbara utveckling Langhelle talar om och ekologisk modernisering utifrån Hajers definition i den svenska miljödiskursen.

1987 års proposition har främst spår av det Sörlin kallar den första fasens miljöpolitik. Miljövårdsfrågorna är mest centrala, perspektivet är till största delen nationellt, och det hänvisas främst till naturvetenskaplig och teknisk kunskap (jfr Sörlin 2005:353f). Även om termen hållbar utveckling inte används så kan man se att strävan efter ökad samordning och kunskapsinsamling för att kunna arbeta förebyggande pekar åt en utveckling mot ekologisk modernisering (jfr Hajer 1995:26f).

Propositionen från 1993 framstår som det tydligaste exemplet på en renodlad ekologisk moderniseringsdiskurs. Framförallt är det introduceringen av ett ekonomiskt språkbruk med betoning på marknadslösningar som principen om förorenaren betalar som talar för detta (jfr Hajer 1995:24ff). ”Kretsloppsanpassningen” framställs som en lönsam affär för alla parter och även om förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring är tvetydigt, så finns ändå tron på att en eventuell motsättning går att överbrygga med hjälp av ny miljövänlig teknik (jfr Hajer 1995:27f).

2005 framkommer bilden av två delvis olika diskurser. De internationella miljöfrågorna har fått mer utrymme i 2005 års proposition. Och utvecklingspolitiska frågor kopplas i allt större utsträckning till en global Nord-Syd-dimension där miljöproblem länkas till etiska frågor om global rättvisa, fördelningsfrågor samt fattigdomsbekämpning. Denna utrikespolitiska/miljöpolitiska diskurs liknar på många sätt Langhelles definition av hållbar utveckling (jfr 2000:322f), vilket också har att göra med att politiken utspelas på den internationella scenen främst inom ramen för FN.

I den nationella, Svenska miljöpolitiken är bilden delvis en annan. Här är miljöpolitiken främst nationellt definierad genom strategin ”Hållbara Sverige” och kopplingar till en global Nord-Syd-dimension saknas till stor del. Här sker i stort en vidareutveckling av den inriktning mot ekologisk modernisering som var tydlig 1993. Och diskursen breddas till fler politikområden. Denna del av diskursen har flest likheter med Hajers ekologiska modernisering. Kanske främst genom strävan att ekonomisera och mäta miljötillståndet genom fastställande av kritiska belastningsgränser och utvecklandet av gröna miljöräkenskaper. Man uppmuntrar även samarbete mellan stat och näringsliv i miljöpolitiken. En viktig del i detta är att få fram ny miljövänlig teknik och att tillämpa få enkla ekonomiska styrmedel. Systematiseringen av miljövarsarbetet som resulterade i 15 miljökvalitetsmål med tillhörande indexsystem är också det kännetecknande för ekologisk modernisering. I den nationella miljöpolitiken problematiseras inte I-ländernas *totala* resursförbrukning, mer än att produktion och konsumtion ska effektiviseras genom ny miljöteknik (jfr Hajer 1995:26f; Langhelle 2000:312ff).

Det är intressant att man under hela perioden ofta tar upp sambandet mellan negativ miljöpåverkan och ekonomisk tillväxt, men utan att komma fram till ett svar på frågan om hur ett eventuellt samband ser ut. Bilden som framkommer i texten är tvetydig, och min tolkning är att det är här de två diskurserna möts, den nationella, välfärdspolitiska och den internationella, utvecklingspolitiska. Jag tror att den tvetydiga bilden av detta samband har sin grund i att det finns inslag av både hållbar utveckling och ekologisk modernisering i diskursen. Begreppen bygger på delvis olika tolkningar av villkoren för ekonomisk tillväxt och tillväxtens gränser (jfr Langhelle 2000:309f), och det är denna motsättning som återspeglas i diskursen.

6 Slutsatser

Jag har med denna uppsats visat centrala problemområden och diskursiv förändring i svensk miljöpolitik mellan 1987 - 2005. År 1987 har miljö- och naturvårdsfrågor tätpositionen i miljödiskursen, och fokus ligger på det nationella perspektivet. Miljövården är 1987 års emblemfråga. 1993 representerar ett diskursivt brott med introduktionen av begreppet "kretsloppssamhället" som öppnade för en marknadsinriktad diskurs och en ny inramning av begreppet hållbar utveckling. Kretsloppssamhället med principen om förorenaren betalar och utveckling av miljöanpassad teknik utgör 1993 års emblemfråga. 2005 har en ytterligare breddning av begreppet hållbar utveckling skett och man talar om "hållbar samhällsutveckling", som nu utgör diskursens emblem. Fler och fler politikområden som tidigare stått utanför miljöpolitiken inkorporeras i miljödiskursen, främst bostadspolitiska frågor om hållbart byggande, men även kulturfrågor, samt traditionellt välfärdspolitiska frågor. Denna utveckling kan även spåras organisatoriskt under perioden, med en successiv decentralisering och sektorisering av miljöpolitiken (se bilagorna 1-3).

Genom att jämföra analysresultatet med Langhelles definition av hållbar utveckling, respektive Hajers teori om ekologisk modernisering, har jag visat att det finns inslag av båda begreppen i den svenska miljödiskursen. De element som kan härledas till ekologisk modernisering består främst av den successiva ekonomiseringen och systematiseringen av miljöpolitiken. Och de element som kan härledas hållbar utveckling är främst 2005 års utvecklingspolitik där ett mer globalt perspektiv framträder. Under hela perioden framkommer en splittrad bild av sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring, som delvis kan kopplas till olika tolkningar av tillväxtens gränser inom begreppen hållbar utveckling och ekologisk modernisering.

Den komplexa och delvis motsägelsefulla bild av den svenska miljödiskursen som denna uppsats har kunnat visa, motiverar ytterligare forskning på området. Det har inte gjorts någon heltäckande diskursanalys av samtida svensk miljöpolitik, förutom Johan Hedréns avhandling som publicerades 1994. Ett förslag på forskning skulle därför vara att med ett större material undersöka en liknande frågeställning med fokus på begreppet hållbar utveckling, för att få en fördjupad förståelse av den samtida svenska miljöpolitiska diskursens utveckling.

Referenser

- Bergström, Göran & Boréus, Kristina, (red) 2005. *Textens mening och makt – Metod i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund, Studentlitteratur.
- Corell, Elisabeth & Söderberg, Henriette, 2005. *Från miljöpolitik till hållbar utveckling; en introduktion*. Malmö, Liber.
- Elliot, Lorraine, 2004. *The Global Politics of the Environment – From Theory to Practice*. London, Routledge.
- Hajer, Maarten A, 1995. *The Politics of Environmental Discourse – Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford University Press, UK.
- Hedré, Johan, 1994. *Miljöpolitikens natur*. Linköping Studies in Arts and Science 110.
- Langhelle, Oluf, 2000. "Why Ecological Modernization and Sustainable Development Should Not Be Conflated". *Journal of Environmental Policy & Planning*, No. 2, pp 303-322.
- Lundqvist, Lennart J, 2005. "Hållbar utveckling som politik" i *Hållbar utveckling som politik*. Jagers, Sverker C. (red.). Liber, Malmö.
- Lundqvist, Lennart J, 2005. "Ekologiskt integrerad politik" i *Hållbar utveckling som politik*. Jagers, Sverker C. (red.). Liber, Malmö.
- Mattson, Ingvar, 1998. *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Borgå, SNS Förlag.
- Prop. (1986/87:100). *Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88*, med bilagor. Riksdagstryck.
- Prop. (1992/93:100). *Regeringens proposition nr 100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*, med bilagor. Riksdagstryck.
- Prop. (2004/05:1). *Regeringens budgetproposition med förslag till statsbudget för 2005*, med bilagor. Riksdagstryck.

- Sandstedt, Eva, 2004. "Hållbar stadsutveckling? Den svårbedömda hållbarheten i ord och handling" i *Är vi på rätt väg? – Studier om miljöfrågans lösning*. Boström, Magnus & Sandstedt, Eva (red). Stockholm, Formas.
- Sörlin, Sverker, 2005. "Miljöpolitikens tredje fas: komplexitet, kunskapsregimer och demokrati vid början av ett nytt århundrade" i *Konflikter, samarbete, resultat: perspektiv på svensk miljöpolitik*. Lundgren, Lars J & Edman, Johan (red). Kassandra, Brottby.
- WCED; World Commission on Environment and Development, 1987. *Our Common Future*. Oxford, University Press.

Bilaga 1 – Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 1986/87:100

Jordbruksdepartementet

Jordbruket ska använda miljövänligare odlingsmetoder, tillämpa god hushållning med naturresurser samt bevara genetisk variation och värdefulla delar av fauna och flora i odlingslandskapet. Ett övergripande mål är att jordbruket och livsmedelsproduktionen ska ta hänsyn till kravet på en god miljö och till behovet av en långsiktig och planerad hushållning med naturresurser. Även olika åtgärder för att begränsa jordbrukets hälso- och miljörisker, t.ex. att minska användningen av bekämpningsmedel.

Utrikesdepartementet

UD har ansvar för det internationella miljövårdssamarbetet (främst inom FN) kring vissa miljöproblem såsom försurning, ökenspridning, skogsförstöring och freonutsläpp. Andra områden under rubriken ”internationella miljövårdsfrågor” rör kemikaliefrågor, luftvård, bilavgasfrågan och den marina miljön, speciellt med fokus på Östersjön och Nordsjön.

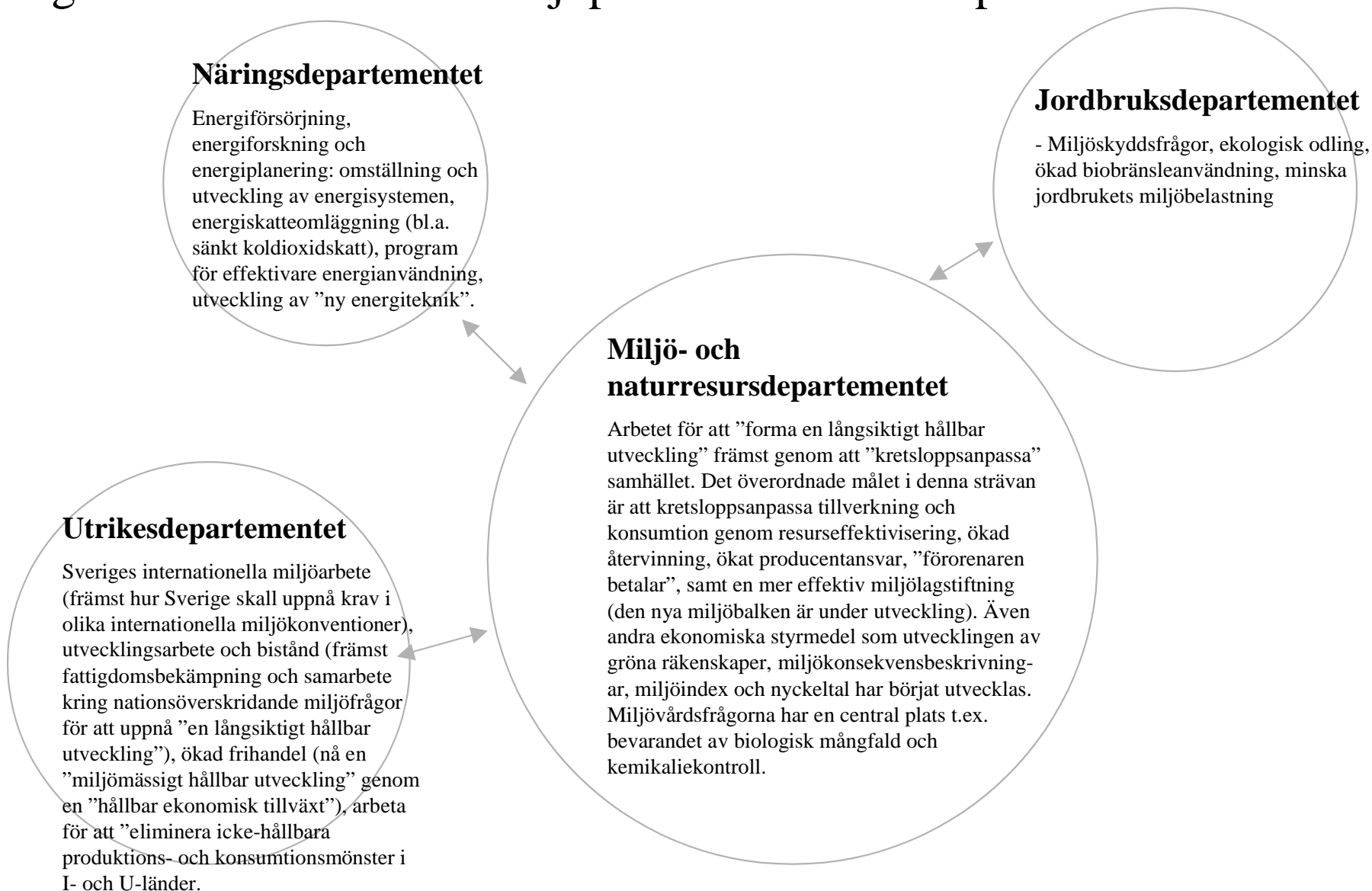
Utbildningspolitik

Gemensam arbetsgrupp mellan utbildnings- och miljö- och energidepartementet kring integrering av miljöperspektiv i lärarutbildningen, samt tekniska och naturvetenskapliga utbildningar.

Miljö- och energidepartementet

Ansvarar för frågor om miljöskydd, miljö- och naturvård, energianvändning och energitillförsel, samt ett övergripande och pådrivande samordningsansvar för miljöfrågor inom andra departement. Miljöpolitikens mål är att förebygga, begränsa och återställa ”miljöstörningar”. Frågor under rubriken ”Miljöpolitik” är luftföroreningar, försurning, havsföroreningar, avfallshantering, bilavgaser, freoner, behovet av kunskapsinsamling om miljöfrågor, ökad kontroll av jordbrukets miljökonsekvenser, vård av hotade växt- och djurarter, ny miljöskyddsteknik (vattenvård och avfallshantering), miljövårdsforskning, spridning av miljögifter i vatten och luft, kontroll av kemikalier (kemikalieinspektionen nyinrättad 1986). Miljövärden är stommen i miljöpolitiken.

Bilaga 2 - Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 1992/93:100



Bilaga 3 - Översikt av det miljöpolitiska fältet i Prop. 2004/05:1

Uo 21 – Energi

Omfattar området ”politik för ett långsiktigt uthålligt energisystem”. Politiken inriktas på att skapa effektiva energimarknader med ”långtgående hänsyn till miljö, hälsa och klimat”. Pågående ”omställning” av energisystemet mot förnybara energikällor. Nytt elcertifikatsystem med målet att öka användning av förnybar el. Även utveckling av ny miljövänlig energiteknik.

Uo 22 – Kommunikationer

Transportpolitik (vägar, järnvägar, sjöfart, luftfart, kollektivtrafik). Mål: att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Fokus på att uppnå tillväxt och långsiktigt hållbar utveckling i hela landets transportsystem.

Uo 23 - Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar

Livsmedelspolitik, jord-, landsbygds- och skogsbrukspolitik kopplas till hållbar utveckling. Skogshållningen skall skötas så att den ger god avkastning samtidigt som biologisk mångfald bibehålls. I livsmedelspolitiken skall man arbeta för ett rikt och varierat jordbrukslandskap med biologisk mångfald samt minska jordbrukets miljöbelastning. Målet är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan

Uo 18 – Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande

Mål för bostads- och samhällsbyggnadspolitik är att boendemiljön ska medverka till en hållbar utveckling. Vid samhällsbyggande skall de 15 miljö kvalitetsmålen vara vägledande ”Hållbara” politikområden är samhällsplanering, samhällsutveckling, stadsutveckling, byggande. Arbetet sker genom nationellt forum för hållbar utveckling inom Boverket.

Uo 20 - Allmän miljö- och naturvård

Mål: Ett ekologiskt hållbart Sverige. Omfattar frågor om: naturvård och biologisk mångfald, vatten- och luftvård, sanering och efterbehandling av förorenade områden, avfallsfrågor, bilavgasfrågor, miljöskydd, miljöövervakning, miljöforskning, kemikaliekontroll, strålskydd, säkerhetsfrågor kopplade till kärnkraft, metrologi, hydrologi samt internationellt miljösamarbete. Dessa frågor utgår till stor del från de 15 nationella miljö kvalitetsmålen (se bilaga 4). Många frågor med stark koppling till välfärd, hälsa och tillväxt, samt hållbar produktion och konsumtion. Även de frågor om miljö och hållbar utveckling som ingår i andra utgiftsområden har man ett samordningsansvar för.

Uo 17 - Kultur, medier, trossamfund och fritid

Kulturaspekter i hållbar utveckling som naturvård och bevarande av kulturmiljövärden (under miljömålet God Bebyggd Miljö). Följande politikområden ingår i hållbar utveckling: kulturpolitik, utbildning och folkbildning, ungdomspolitik och politik för regional utveckling och tillväxt.

Uo 24 – Näringsliv

Strategin ”Innovativa Sverige” som syftar till att skapa kunskap och omsätta den till hållbar tillväxt och nya jobb. Främja miljöteknikexport, miljödriven utveckling av miljöanpassade produktionsprocesser och ny miljöteknik inom organisationen miljöteknikcentrum.

Uo 7 - Internationellt bistånd

Nå målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Fattigdomsbekämpning genom bistånd, investeringar, skuldhantering och förändrad jordbrukspolitik i u-länder. Åstadkomma tillväxt och välfärd i u-länder. Arbetet sker till stor del genom FN.

Bilaga 4 – Sveriges 15 miljö kvalitetsmål budgetåret 2005

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö